

RECEBIDO EM: 13-05-2017

APROVADO EM: 19-07-2017

**PARA COMPREENDER A QUESTÃO DOS  
REFUGIADOS E MIGRANTES: BASES  
TÉORICAS AO DIREITO INTERNACIONAL  
E A PRÁTICA NO BRASIL**

***COMPREHENDING THE REFUGEES AND MIGRANTS  
QUESTION: THEORETICAL BASES OF INTERNATIONAL  
LAW AND PRACTICE IN BRAZIL***

*Anne Elise Brandalise Gonçalves*

*Mestre em Direito pelo UniBrasil*

*Bacharel em Relações Internacionais pelo UNINTER. Bacharel em Direito pela PUCPR.*

*Eduardo Biacchi Gomes*

*Pós-Doutor em Estudos Culturais junto à Universidade Federal do Rio de Janeiro*

*Doutor em Direito pela Universidade Federal do Paraná,*

*Docente Permanente do Programa de Mestrado em Direito da UniBrasil,*

*Professor Titular de Direito Internacional da PUCPR,*

*Professor Adjunto do UNINTER*

**SUMÁRIO:** Introdução; 1 A base teórica para compreender a atual situação mundial do refúgio e da migração: por uma visão cosmopolita e solidarista; 1.1 Quanto a uma perspectiva ético-filosófica: a visão cosmopolita; 1.2 Quanto à sociedade internacional: a visão solidarista; 2 Refugiados e migrantes como atores sociais e como sujeitos de direitos; 3 Na prática: a realidade dos refugiados e migrantes no Brasil; 4 Considerações finais; Referências .

[...] dans un univers soudain privé d'illusions et de lumières, l'homme se sent un étranger. Cet exil est sans recours puisqu'il est privé des souvenirs d'un patrie perdue ou de l'espoir de une terre promise. Ce divorce entre l'homme de sa vie, l'acteur et son décor, c'est proprement le sentiment de l'absurdité... (CAMUS, Albert. *L'Étranger*).

[...] dentro de um universo privado de ilusões e de luzes, o homem se sente um estrangeiro. Esse exílio é sem recursos, eis que ele é privado de sonhar com uma pátria perdida ou do desejo de uma terra prometida. Este divórcio entre o homem e sua vida, do ator de sua definição é propriamente o sentimento do absurdo (CAMUS, Albert, *O Estrangeiro*).

**RESUMO:** À luz de uma perspectiva ético-filosófica cosmopolita e solidarista de mundo, o presente ensaio visa analisar a questão dos refugiados e dos migrantes traçando diretrizes teóricas ao assunto clarificar a posição dos refugiados e migrantes como não só importantes atores sociais, mas, sobretudo, como sujeitos de direito que são. Após, visa verificar como tais vertentes vem sendo aplicadas na prática cotidiana do Brasil. As fontes usadas foram o tripé jurídico doutrina-legislação-jurisprudência, com destaque para o uso de documentos teóricos outros, especialmente da seara das Relações Internacionais, como base teórica necessária ao entendimento aprofundado do assunto.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direito Internacional. Cosmopolitismo. Solidarismo. Refugiados. Migrantes.

**ABSTRACT:** This paper proposes a study of the refugees and migrants situation and their important role in society as legal rights holders. It also aims to verify how the philosophical, social and ethical aspects of this theme are being handled on a daily basis in Brazil. The sources used were the legal doctrine, as well as the legislation and law cases, with highlight to the international relations legal material needed to comprehend this issue.

**KEYWORDS:** International Law. Cosmopolitanism. Solidarism. Refugees. Migrants.

## INTRODUÇÃO

À luz de uma perspectiva teórica ética em prol do cosmopolitismo e a favor de uma visão solidarista da sociedade internacional, a ser aplicadas tanto em âmbito internacional quanto na seara interna, o presente ensaio visa estudar a questão dos refugiados e migrantes e o seu tratamento pelo direito internacional e pelo direito interno brasileiro, evitando aplicar uma visão eurocêntrica sobre a questão e procurando, ao revés, consolidar uma concepção que possa abranger variados valores e culturas em termos de Direitos Humanos.

*A priori*, antes de adentrar no plano prático e cotidiano da questão, é preciso fornecer as bases teóricas necessárias para a realização da transformação em prol dos refugiados e migrantes, cuja situação atualmente não mais pode ser negligenciada pelo Direito Internacional e pelas Relações Internacionais. Para tanto, apresentar-se-á duas vertentes das teorias normativistas do Direito Internacional e das Relações Internacionais que podem, quiçá, aclarar o problema de estudo a ser desvelado, quais sejam: uma perspectiva ética da corrente denominada de cosmopolita (ou do cosmopolitismo) e uma perspectiva solidarista a nível de sociedade internacional e tratamento pelos Estados, a qual enfrenta percalços, mas é capaz, acredita-se, de consolidar uma (re) construção dos direitos humanos.

Toda construção histórica dos Direitos Humanos está calcada em valores ocidentais, eurocêntricos e colonialista<sup>1</sup>, que culminou, infelizmente, por atender muitas vezes a uma visão solipsista do próprio Estado e não da pessoa humana. O próprio advento científico de temas relacionados ao poder, como as Relações Internacionais, guarda consigo a história da hierarquia internacional, do desenvolvimento entre países e de seus complicados legados históricos<sup>2</sup>.

Não obstante, o presente ensaio apenas irá delinear os aspectos gerais de tais visões teóricas, na medida em que poderão servir ao auxílio do estudo das práticas e políticas brasileiras que tratem dos refugiados e migrantes. Por isso, não se adentrará em todos os extensos debates e desafios em torno dessas perspectivas.

---

1 BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2004. p. 49 e 50.

2 BAYLIS, SMITH & OWENS. *The Globalization of World Politics: an introduction to international relations*. 6th ed. Oxford University Press: Oxford, 2017, p. 03, trad. livre.

Em um segundo momento, projetar-se-á a noção de refugiados e de migrantes fornecidas pelo direito internacional e direito interno. Assim sendo, é preciso diferenciar o que seria refugiado do que seria migrante e situar ambos como não apenas importantes atores sociais, mas também como sujeitos detentores de direitos e que merecem guarida pelos Estados, em prol de uma verdadeira “humanização do direito”, conforme lembra Antônio Augusto Cançado Trindade. Ora, hodiernamente a força dos refugiados e migrantes parece ser imensa, já que podem ser capazes de modificar a estrutura vestefaliana de sistema internacional e de relacionamento com os Estados (que podem iniciar uma mudança não somente teórica, mas também política).

Veja-se que tanto o Direito quanto as Relações Internacionais procuram lidar com o poder, e por isso mesmo o estudo da prática se faz essencial ao estudo em tela, ainda mais quando se está a tratar de temas que envolvem o ser humano. O poder, pois, é a palavra-chave que circunda tanto Direito quanto as Relações Internacionais, cada qual analisando tal ideia de uma forma cientificamente própria, ora procurando instrumentalizá-lo com ideias normativas (Direito) ora visualizando o poder como um próprio fim em si mesmo (Relações Internacionais)<sup>3</sup>.

Outrossim, conforme Onuma Yasuaki bem lembra, o Direito é uma ideia normativa, mas não apenas de existência puramente teórica: ela também mobiliza pessoas e exerce influências sobre elas<sup>4</sup>.

Assim sendo, no último ponto do trabalho concentrar-se-á no plano prático dos refugiados e migrantes, com o estudo, ainda que sumário, das políticas públicas brasileiras que parecem sinalizar mudanças em prol de uma perspectiva política e ética cosmopolita e de uma visão solidarista entre os Estados.

O método de estudo foi o dedutivo, uma vez que busca, a partir da teoria, encontrar as hipóteses e, após, observá-las no plano prático. O ensaio fez uso especial de documentos teóricos de Relações Internacionais, bem como utilizou-se do tripé jurídico doutrina, legislação e jurisprudência, para clarificar que os sistemas internacional e nacional não podem mais existir nos mesmos moldes antes colocados, sob pena da humanidade

---

3 MELLO, Celso R. D. de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12. ed. revisada e atualizada, Rio de Janeiro: Renovar, 2000. p. 81.

4 YASUAKI, Onuma. *A Transcivilizational Perspective on International Law*. Leiden, Boston: Martinus Nijhoff, 2010, p. 87, trad. livre.

viver num estado de absurdo, como personagens de Albert Camus, todos estrangeiros e sem um sentido de vida.

## 1 A BASE TEÓRICA PARA COMPREENDER A ATUAL SITUAÇÃO MUNDIAL DO REFÚGIO E DA MIGRAÇÃO: POR UMA VISÃO COSMOPOLITA E SOLIDARISTA

Para resolver os desafios hodiernos e a questão dos refugiados e migrantes, considerados aqui como verdadeiros “cosmodramas vestefalianos” - conforme expressão de Richard Falk<sup>5</sup> - é preciso delimitar, *a priori*, as bases teóricas que devem circundar toda estrutura internacional e seus respectivos regimes jurídico, com o fito maior de auxiliar na saída do paradigma estadocêntrico fornecido desde 1648 (quando na ocorrência da Paz de Vestefália) para adentrar numa estruturação diferenciada.

Ora, atualmente vive-se em um momento diferenciado, que impõe formas diversas de análise e impõe o repensar das teorias até então vigentes. Assim, por exemplo, em breves palavras, Larissa Ramina elenca quatro pontos exemplificativos para demonstrar as mudanças sentidas na própria seara do Direito Internacional, quais sejam: (a) densificação do direito internacional, (b) proliferação das organizações internacionais e seu impacto na teoria das fontes do direito internacional, (c) surgimento de novas formas de regulação internacional e seu impacto na teoria das fontes do direito interna[...]cional e, por fim, (d) a superação do estatocentrismo no direito internacional<sup>6</sup>.

O tema refugiados e migrantes, pois, perpassa por essas várias modificações do Direito Internacional e, inclusive, traz consequências diretas ao próprio direito interno brasileiro, cujo diálogo com o Direito Internacional é cada vez mais intenso<sup>7</sup> e cuja vertente constitucional atual “tem como elemento essencial a promoção da reinterpretção das

5 FALK, Richard. *Globalização Predatória: uma crítica*. Tradução de Rogério Alves. Lisboa: Instituto Piaget, 1999, p. 52.

6 RAMINA, Larissa. O Direito Internacional no século XXI: complexidades e reflexões na contemporaneidade, p. 21-35. In: RAMINA, Larissa e FRIEDRICH, Tatyana. *Direito Internacional Multifacetado*. Vol. I. Curitiba: Juruá, 2014.

7 Neste sentido, inclusive, Valério de Oliveira Mazzuoli afirma que há de se falar hoje na construção de um “direito dialógico”, produto da interação feita entre legislação nacional e internacional, ao invés do classista “direito dialético”. In: MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *O monismo internacionalista dialógico*. Revista Jurídica Consulex, Brasília, v. 324, p. 50 - 51, 15 jul. 2010.

suas normas, de forma a inserir a pessoa humana como elemento central dentro do ordenamento jurídico”<sup>8</sup>.

Com efeito, cabe clarificar que as vertentes teóricas ora desnudadas são perspectivas pertencentes a teorias normativistas (ou normativas) de Relações Internacionais. Assim sendo, considerando que o tratamento das teorias ora apresentadas pode levar ao esclarecimento da questão dos refugiados e migrantes, optou-se pela apresentação, numa perspectiva ético-filosófica, da visão denominada de cosmopolita, bem como, justamente na tentativa de permitir o diálogo entre direito internacional e direito interno, pela visão solidarista que se pode ter de sociedade internacional.

Por certo, cada subtópico merece cuidados especiais, haja vista que podem desdobrar-se em variados temas e, por vezes, possuir divergências e convergências. Assim sendo, para evitar que o leitor não confunda a visão cosmopolita (de foco ético e filosófico) com a visão solidarista (cujo foco de estudo é a sociedade internacional), é que se optou por subdividir o presente tópico deste artigo em duas partes, ora analisadas de forma bastante sumária, mas sem deixar de integrar as duas perspectivas mencionadas em prol da questão da migração e do refúgio em um contexto globalizatório.

### 1.1 QUANTO A UMA PERSPECTIVA ÉTICO-FILOSÓFICA: A VISÃO COSMOPOLITA E DESCOLONIAL

A ideia do cosmopolitismo já remonta desde há muito, sendo, por essência, uma teoria universalista, da qual se pode mencionar autores clássicos como Hugo Grócio, Francisco Suárez, etc. Do mesmo modo, o nomadismo e migrações dos povos não é novidade, quanto menos foi interrompido pela Ordem de Vestefália de 1648. Nessa toada, “apesar da ordem dos Estados, milhares de pessoas continuam mudando de países, desafiando a lógica de fronteira e identidade, construindo novas fronteiras e identidades”<sup>9</sup>.

No Direito Internacional Clássico, a resposta colonialista culminou na violência em detrimento de determinados grupos, conforme ilustra Francisco de Vitoria, que apesar de buscar elementos do Direito aptos a legitimar a conquista espanhola nas Américas, durante o século XVI, também reconheceu a relevância do *jus gentium*<sup>10</sup>.

8 GOMES, Eduardo Biacchi; ROSSI, Amélia. Neoconstitucionalismo e a (re)significação dos direitos humanos fundamentais. *Revista da Ajuris*, v. 41, p. 63-82, 2014.

9 SARFATI, Gilberto. *Teorias de Relações Internacionais*. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 242.

10 DE VITORIA, Francisco. *Sobre el poder civil, sobre los índios, sobre el derecho de la guerra*. Madrid: Tecnos, 1998.

Nessa linha de raciocínio, defende-se aqui que o descolonialismo e o cosmopolitismo são ideais que podem convergir em prol dos direitos humanos, sendo complementares.

Assim, não obstante a ideia cosmopolita encontrar limites e debates extensos na questão da soberania estatal, há de se ressaltar que o cosmopolitismo ora colocado sob os holofotes há de ser visto antes sob uma perspectiva ético-filosófica, cujos ideais maiores remontam à noção de uma “esfera de permanente igualdade e moral” (*sphere of equal-moral standing*)<sup>11</sup>, comuns a toda sociedade internacional mas, nem por isso mesmo, negligenciadora de questões culturais e regionais nem com pretensões de ser uma teoria em prol de determinada(s) hegemonia(s), como poderia querer, à sua época, Francisco de Vitoria.

Vale dizer: não se está aqui a propugnar por um cosmopolitismo na perspectiva política, com a análise de governança global e questões de poder, legitimidade, etc. A perspectiva aqui tomada é a ético-filosófica, com o fito maior de demonstrar que já há um conjunto de preceitos morais e éticos capazes de inspirar, informar e conformar as normas de direito internacional e de direito interno, até mesmo porque se entende aqui que a soberania ainda é algo a ser levado em conta, mas sem se olvidar que encontra ela limites a serem observados<sup>12</sup>.

No ponto, a formação de valores comuns é ilustrada por variados avanços no Direito Internacional dos Direitos Humanos, tais como a proliferação dos tribunais internacionais e de outras instituições; da sublevação do indivíduo como sujeito de direito internacional, da responsabilidade do Estado por violações de direitos humanos, etc.

Conforme propõe John Rawls, o tema dos direitos humanos é essencial para consolidar tal cosmopolitismo (e vice-versa), com o seguinte papel<sup>13</sup>:

---

11 ERSKINE, Toni. *Embedded Cosmopolitanism: Duties to Strangers and Enemies in a World of 'Dislocated Communities'*. Published for The British Academy by Oxford University Press, 2008. Trad. livre.

12 Nesse sentido, é o pensamento do jurista André de Carvalho Ramos e de muitos outros teóricos. In: RAMOS, André de Carvalho. *Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 78. Noutro vértice, pode-se colocar o entendimento do filósofo e jurista Ferrajoli, que entende que não há sequer de se cogitar em existir soberania. In: FERRAJOLI, Luigi. *A soberania no mundo moderno. Nascimento e crise do Estado nacional*. Tradução de Carlos Coccioli, Márcio Lauria Filho e Karina Jannini. São Paulo: Martins Fonte, 2002.

13 RAWLS, John. *O Direito dos Povos*. São Paulo: Martins Fontes, 2004. p. 105. Atente-se que aqui o pluralismo propugnado por Rawls não é o mesmo pluralismo neste trabalho rechaçado (pluralismo dos Estados, em contraposição ao solidarismo).

1. Seu cumprimento é condição necessária de decência das instituições políticas de uma sociedade e da sua ordem jurídica [...].
2. Seu cumprimento é suficiente para excluir a intervenção justificada e coercitiva de outros povos, por exemplo, por meio de sanções diplomáticas e econômicas ou, em casos graves, da força militar.
3. Eles estabelecem um limite para o pluralismo entre os povos.

Por conseguinte, a ordem jurídica internacional e a questão da justiça, entre outros valores, seriam algo que não apenas dependia da vontade dos Estados, mas que seria uma necessidade maior, formando algo que Antônio Augusto Cançado Trindade, famoso doutrinador idealista, vem a chamar de *recta ratio*. Nesse sentido<sup>14</sup>:

Consoante os princípios da *recta ratio*, cada sujeito de Direito deve comportar-se com justiça, boa-fé e benevolência. São princípios cogentes que emanam da consciência humana e afirmam a relação inelutável entre Direito e a ética. O direito natural reflete os ditados da *recta ratio*, em que se fundamenta a justiça. [...]

Em outros termos, significa que “a nova razão de humanidade passa a primar sobre a velha razão do Estado”<sup>15</sup>. Ora, conforme bem ressalta Richard Falk, “o núcleo normativo interno da experiência humana possui validade universal e está expresso numa ‘cultura dos direitos humanos’ ou no seu conteúdo legal internacional”<sup>16</sup>.

Inclusive, um dos filósofos grandiosos dos direitos humanos, Immanuel Kant, já previa o cosmopolitismo como um dos pontos para a paz perpétua. Mais especificamente, Kant trata do assunto em seu terceiro artigo para a paz perpétua, cuja ideia central pode ser sintetizada pela

---

14 TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *A humanização do direito internacional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 07.

15 TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direito das Organizações Internacionais*. 4. ed. atualizada e ampliada. Belo Horizonte: Del Rey, 2009, p. XV (prefácio à Quarta Edição).

16 FALK, Richard. *Globalização Predatória: uma crítica*. Tradução de Rogério Alves. Lisboa: Instituto Piaget, 1999. p. 109.

seguinte frase: “o direito cosmopolita deve limitar-se às condições da hospitalidade universal”<sup>17</sup>. Nas palavras do filósofo<sup>18</sup>:

Fala-se aqui, como nos artigos anteriores, não de filantropia, mas de direito, e hospitalidade significa aqui o direito de um estrangeiro a não ser tratado com hostilidade em virtude da sua vinda ao território de outro. Este pode rejeitar o estrangeiro, se isso puder ocorrer sem dano seu, mas enquanto o estrangeiro se comportar amistosamente no seu lugar, o outro não o deve confrontar com hostilidade.

Nesta linha de pensamento e mais especificamente, acerca da questão dos migrantes e refugiados, lembra Antônio Augusto Cançado Trindade o caso dos “trabalhadores e migrantes indocumentados”, que culminou em Opinião Consultiva pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Parecer nº 18/03) no sentido de que o tratamento desigual que discrimine o migrante gera responsabilização internacional, com base no princípio da igualdade e no da não discriminação<sup>19</sup>.

Inclusive, ainda na questão do Parecer nº 18/03, o professor Cançado Trindade, à época Juiz da Corte Interamericana de Direitos Humanos, bem sintetiza a ideia ético-filosófica cosmopolita, universalista, ao caso prático dos migrantes. Confira-se trecho de seu voto<sup>20</sup>:

[...]. São os princípios gerais do direito (*prima principia*) que conferem ao ordenamento jurídico (tanto nacional como internacional) sua inelutável dimensão axiológica; são eles que revelam os valores que inspiram todo ordenamento jurídico e que, em última análise, provêm seus próprios fundamentos. [...]. Sem os princípios, a ordem jurídica simplesmente não se realiza e deixa de existir como tal.

A questão demanda análise complexa, pois reconhecidamente (tanto por parte do Direito Internacional quanto das Relações Internacionais) ultrapassa fronteiras. Tanto assim que já se fala em governança global

17 KANT, Immanuel. *A Paz Perpétua - Um Projecto Filosófico*. Tradução de Artur Morão, Coleção: Textos Clássicos de Filosofia. Covilhã: Universidade da Beira Interior, 2008. p. 20.

18 Ibidem.

19 TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *A humanização do direito internacional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 310.

20 CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Opinión Consultiva OC-18/03*, de 17 de septiembre de 2003, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, p. 18. Disponível em: <[http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_18\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_esp.pdf)>. Acesso em: 20 set. 2015.

quando o assunto é refugiados e migrantes<sup>21</sup>. No mais, a questão da migração e refúgio vem chegando aos tribunais internacionais<sup>22</sup>, a exemplo, acerca do tratamento dos migrantes e refugiados em âmbito regional interamericano, do caso das crianças Yean e Bosico vs. República Dominicana (2005), o caso Vélez Loo vs. Panamá (2010) e o caso Nadege Dorzema e outros vs. República Dominicana (2012)<sup>23</sup>.

Ora, há aos migrantes e refugiados, mais do que nunca, de ser garantido o direito ao acesso à justiça, à vida privada, entre tantos outros direitos. Para tanto, entende-se aqui que duas perspectivas, para além do cosmopolitismo ético-filosófico ora apresentado, deverão ser tomadas: a noção dos migrantes e refugiados não apenas como importantes atores sociais, mas também como sujeitos de direito internacional e, numa perspectiva mais voltada à atuação estatal, a noção solidarista e não pluralista de sociedade internacional.

Serão tais pontos adiante melhor expostos.

## 1.2 QUANTO À SOCIEDADE INTERNACIONAL: A VISÃO SOLIDARISTA

Conforme demonstrado, sem embargo de entendimentos contrários, ainda a questão da soberania é algo que não pode ser deixada de lado quando na análise dos migrantes e refugiados, uma vez que atais pessoas ainda ficam dependentes da vontade dos Estados em acolher, dar o melhor tratamento, cumprir as diretrizes dos Tratados Internacionais sobre o tema, etc. Neste sentido, relatam Danielle Annoni e Márcia Freitas<sup>24</sup>:

Embora exista a legislação internacional sobre refugiados, sobre o procedimento dos países para o acolhimento de estrangeiros, verifica-se

---

21 CARVALHO, E. C. P.; RIBEIRO, M. R. S.. A governança global nas migrações e os direitos humanos dos deslocados internos: diálogo entre as Cortes Interamericana e Europeia de Direitos Humanos. In: MENEZES, Wagner (org). *Direito Internacional em Expansão*, 14º Congresso Brasileiro de Direito Internacional. Belo Horizonte: Arraes, 2016.

22 Nesse sentido, vide: SILVESTRE FILHO, O.; VEDOVATO, L. R.. Da Análise do Parecer Consultivo OC-18/03 de 17 de Setembro de 2003 Que Trata da Condição Jurídica e os Direitos dos Migrantes Indocumentados. In: MENEZES, Wagner (org). *Direito Internacional em Expansão*, 14º Congresso Brasileiro de Direito Internacional. Belo Horizonte: Arraes, 2016.

23 BRASIL, Secretaria Nacional de Justiça. *Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos: migração, refúgio e apátridas*. Tradução da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Brasília: Ministério da Justiça, 2014. Disponível em:<<http://www.sdh.gov.br/assuntos/atuacao-internacional/sentencas-da-corte-interamericana/pdf/7-migracao-refugio-e-apatridas>>. Acesso em: 10 set 2015.

24 ANNONI, Danielle; FREITAS, Márcia Marcondes Diniz. Análise da Crise Política Jurídica na Líbia e a situação dos Refugiados. *Carta Internacional (USP)*, v. 6, 2011, p. 114-130, p 124.

por outro lado que essas pessoas são as primeiras a sentir as pressões de qualquer espécie de crise regional ou mundial que venha a ocorrer, inclusive sob a pena de voltarem compulsoriamente aos seus países de origem, deixando novamente tudo para trás, inclusive novos membros familiares como filhos e cônjuges. Novamente destituídos de seus bens e direitos. Não se trata apenas de estrutura e defesa frente às crises econômicas, mas, também de manter o poder sobre esse segmento de pessoas. Cite-se o exemplo de Israel ou do próprio Afeganistão, sobre vagas de trabalho, preconceito e dúvida na identidade civil. Não existe segurança jurídica internacional frente à legislação interna dos países, aos quais revelam privilégio aos nacionais, desconsiderando totalmente a posição dos estrangeiros tutelados frente ao Estado. Notadamente já o era assim em Roma antiga, em que estrangeiros (metecos) tinham direitos minimizados. Hoje, processos são propostos na Corte Internacional, mas, a efetiva resolução do problema e a garantia dos direitos ainda são precárias. A discussão resume-se a esfera formal do processo e não a esfera material da vida cotidiana das pessoas, isentando os gestores das Instituições de vontade política.

Por isso mesmo, em prol de um cosmopolitismo ético e filosófico apto a ser praticado no cotidiano, tanto no plano internacional quanto nos planos estatais e interestatais, é preciso ver qual o papel, a contribuição, que o Direito Internacional, reconhecidamente tido como o “sistema de normas jurídicas capaz de coordenar vários interesses estatais simultâneos”<sup>25</sup>, pode dar à questão dos refugiados e migrantes.

É preciso ter em mente, neste sentido, que classicamente o Direito Internacional surge com o fito maior de estudar e servir à sociedade internacional, sendo que esta seria composta principalmente pelos Estados, não havendo, entretanto, um conceito único e preciso do que seria propriamente o termo “sociedade internacional”.

Acerca do entendimento de sociedade internacional, acompanhando a linha ético-filosófica do cosmopolitismo e em contraposição a uma vertente denominada de pluralista, crescente cada vez mais a vertente solidarista, que remete à ideia de solidariedade humana em torno de valores morais comuns, capazes de transpassar as fronteiras estatais e trazer à tona novos e importante atores sociais e sujeitos formadores da sociedade internacional, como os refugiados e migrantes.

---

25 MAZZUOLI, Valéria de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. 9. ed. revisada, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 62.

Outrossim, as Relações Internacionais também possuem uma variedade de estudos sobre a sociedade internacional e, inclusive, desenvolveram estudos teóricos próprios acerca do que se poderia entender sobre sociedade internacional, a exemplo maior da denominada Escola Inglesa.

Assim, as Relações Internacionais também se debruçam sobre o solidarismo na sociedade internacional em contraponto ao pluralismo estatal, com destaque, aqui, aos estudos de Barry Buzan acerca da sociedade internacional<sup>26</sup>. De forma simplificada, sobre a ideia de solidarismo e pluralismo, elucida a internacionalista Claudia Stephan<sup>27</sup>:

[...] a concepção pluralista corresponde a uma sociedade internacional — tênue — (thin), devido ao compartilhamento mínimo de valores e o enfoque na criação de — regras de coexistência — que não ultrapassem os limites da soberania e da não intervenção. No outro extremo, a concepção solidarista corresponde a uma sociedade internacional — densa — (thick), devido a um maior compartilhamento de valores e o enfoque para além da simples coexistência, cooperando na — busca por ganhos comuns e no gerenciamento de problemas coletivos diversos— (BUZAN, 2004, p. 59).

Note-se aqui que a expressão pluralismo não possui o mesmo sentido que um pluralismo jurídico (tão aclamado)<sup>28</sup>, afirmando-se, pois, que entre um pluralismo de Estados e uma posição solidarista de sociedade internacional, que agregue os mais variados atores, a melhor opção seria esta última.

Em termos simplificados, enquanto aos pluralistas o Estado é o sujeito maior do debate e detentor de todo poderio, aos solidaristas vigora a noção do ser humano como união de forças. Entre Estados, pois, há de se prevalecer uma visão mais humanizada e mais solidária. Nunca é demais lembrar que o próprio Direito Internacional é tido como sinônimo de Direito das Gentes e de que “o Estado foi originalmente concebido

---

26 Nesse sentido, vide: BUZAN, Barry. *From International to World Society: English School Theory and the Social Structure of Globalization*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

27 STEPHAN, Claudia. *A UNRWA e a assistência humanitária prolongada aos refugiados palestinos: uma análise do papel da agência no conflito arabeisraelense*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Paraná (UFPR). 2014.

28 Para entender a faceta do pluralismo jurídico, a qual, frise-se, não se confunde com o pluralismo ora comentado, vide: WOLKMER, Antônio Carlos. *Pluralismo Jurídico*. Fundamentos de uma nova cultura do Direito. São Paulo: Alfa Ômega, 1994.

para a realização do bem comum, e que existe para o ser humano e não vice-versa”<sup>29</sup>.

Tal perspectiva de solidariedade traz uma necessidade de responsabilidades compartilhadas entre todos os Estados e não somente de alguns Estados acolherem outros, de forma seletiva.

Segundo dados da Anistia Internacional, estampados por meio do Informe 2014/2015 – O Estado dos Direitos Humanos no Mundo, hodiernamente há mais de 19 milhões de refugiados, sendo que 85% desses vão para países em desenvolvimento e apenas 15% são repartidos entre Europa e América (considerados países desenvolvidos)<sup>30</sup>. Observa ainda a Anistia que a ineficiência, a inação, por parte de alguns Estados centrais ou mesmo o tratamento desses países de desprezo, violência ou proibição para com os refugiados, tem contribuído para a multiplicação das violações contra direitos humanos<sup>31</sup>.

Além disso, necessário levar em consideração que se desde há muito os Estados seriam parte integrante da sociedade internacional, hodiernamente esta é composta de uma série de outros atores sociais e sujeitos de direito, a exemplo maior das Organizações Internacionais e dos próprios refugiados, cuja força social tem estampado nas agendas de variados governos. Por isso mesmo, faz-se necessário volver os olhos à figura do refugiado e à do migrante, conforme far-se-á no tópico a seguir.

## **2 REFUGIADOS E MIGRANTES COMO ATORES SOCIAIS E COMO SUJEITOS DE DIREITOS**

Conforme visto, as perspectivas teóricas acima explanadas, combinadas, podem dar diretrizes de como melhor analisar a figura do refugiado e dos migrantes, sendo que a estes, assim como a qualquer ser humano, sem distinção, devem ser garantidos seus direitos.

Com efeito, é incrível verificar a força dos refugiados e migrantes na estrutura e regimes jurídicos internacional e nacional, uma vez que tais figuras se mostram capazes de direcionar, cooptar, modificar entendimentos,

29 TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *A humanização do direito internacional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 17.

30 ANISTIA INTERNACIONAL. *Informe 2014/15: O Estado dos Direitos Humanos no Mundo*. Trad.: Anistia Internacional Brasil. Londres: Ed. Amnesty International Ltd. Disponível em: <<https://anistia.org.br/wp-content/uploads/2015/02/Web-Informe-2015-03-06-final.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2015.

31 *Ibidem*, p. 37.

etc. Ainda assim, é preciso muito mais que reconhecer aos migrantes e refugiados a importância de serem atores sociais, uma vez que aos olhos do Direito Internacional nem todo ator social é necessariamente considerado um sujeito de Direito internacional Público (é o caso, por exemplo, de organizações não-governamentais e empresas transnacionais).

Nesse passo, para se falar em direitos e, inclusive, deveres é preciso conferir o *status* de sujeito de direito aos refugiados e migrantes, até mesmo porque “a personalidade jurídica internacional do ser humano se cristalizou como um limite ao arbítrio do poder estatal”<sup>32</sup>.

No ponto, há de se diferenciar a noção de refugiados da noção ampla de migrantes, a fim de não se recair em erros técnicos (uma vez que muitos casos não são propriamente de refúgio, mas sim de migrações por questões econômicas, ambientais, etc)<sup>33</sup>.

Por refúgio entenda-se aqui o disposto na Convenção Internacional sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 (cujo Brasil é signatário e a incorporou por meio da Lei nº 9.474/97), segundo a qual a expressão “refugiado” pode ser aplicada a todo indivíduo que (I) devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país; (II) não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior; ou, ainda, (III) devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país<sup>34</sup>.

Com efeito, a partir da Convenção Internacional sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 muitos outros documentos internacionais vieram a tratar da proteção específica aos refugiados, a exemplo maior do Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados (1967), que revisou a aludida Convenção de 1951.

32 TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. Os indivíduos como sujeito do direito internacional. In: RAMINA, Larissa e FRIEDRICH, Tatyana. *Direito Internacional Multifacetado*. v. I. Curitiba: Juruá, 2014, p. 15-70, p. 45.

33 Aqui delinea-se apenas características gerais de diferenciação. Para um estudo aprofundado, vide: ARAUJO, Nádia de; ALMEIDA, Guilherme de Assis (Orgs.). *O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

34 BRASIL. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. *Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9474.htm)>. Acesso em: 14 ago. 2015.

De modo um pouco mais abrangente, no sistema interamericano tem-se a Declaração de Cartagena sobre os refugiados (1984), que assim entende sobre a conceituação<sup>35</sup>:

[...], a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.

Entretanto, seja em caso de proteção global ou mesmo em caso de poder valer-se do sistema regional interamericano, muitos são os casos em que a pessoa tem de se deslocar de seu país de origem, porém não se enquadra em situação de refúgio nos moldes estabelecidos pela documentação internacional global ou regional. São os chamados migrantes, que podem ser classificados em migrantes econômicos, ambientais, entre outros<sup>36</sup>.

Dessa maneira, os refugiados que se encaixam nas definições legais já são sujeitos de direito reconhecidos pela sociedade internacional<sup>37</sup>. Resta conferir proteção, também, aos migrantes. Por isso mesmo, longe de serem estes reconhecidos apenas como atores sociais relevantes, que podem, inclusive, trazer vários benefícios aos países que os acolhem, tais pessoas deverão ser consideradas como sujeitos de direito.

---

35 ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Declaração de Cartagena*. Conclusões e Recomendações. 22 de Novembro de 1984. Colômbia: “Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários”. Disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugueses/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Declaracao\\_de\\_Cartagena.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugueses/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf?view=1)>. Acesso em: 14 set 2015.

36 Parte da doutrina e da teoria de Relações Internacionais defende que os migrantes econômicos e ambientais devem ser compreendidos como refugiados também, já que a pobreza ou um meio ambiente desequilibrado viola os direitos humanos tanto quanto as situações que levam ao refúgio, sendo uma migração sem escolha. Neste sentido, é a opinião de Alexander Betts, da internacionalista Luciana Mendes Barbosa, Liliana Lyra Jubilut e, ao que parece, tal ideia de alargamento do conceito de refúgio vem sendo fomentada cada vez mais pelo meio acadêmico.

37 Inclusive, no meio acadêmico, aos refugiados já se delinea o estudo específico de um ramo próprio, mas pertencente ao Direito Internacional Público, qual seja: o Direito Internacional dos Refugiados, com todo um regime jurídico próprio e uma doutrina voltada à investigação dos conflitos a ele inerentes e soluções possíveis.

Nesse sentido, afirma Flávia Piovesan<sup>38</sup>:

Torna-se, contudo, insuficiente tratar o indivíduo de forma genérica, geral e abstrata. Faz-se necessária a especificação do sujeito de direito, que passa a ser visto em sua peculiaridade e particularidade. Nessa ótica, determinados sujeitos de direitos, ou determinadas violações de direitos, exigem uma resposta específica e diferenciada. Nesse cenário, as mulheres, as crianças, as populações afrodescendentes, os povos indígenas, os migrantes, as pessoas com deficiência, dentre outras categorias vulneráveis, devem ser vistas nas especificidades e peculiaridades de sua condição social. Ao lado do direito à igualdade, surge, também como direito fundamental, o direito à diferença. Importa o respeito à diferença e à diversidade, o que lhes assegura um tratamento especial.

De todo modo, seja qual for o tratamento jurídico conferido à pessoa (refúgio, estrangeiro, etc), há de se ver que os princípios básicos que delineiam tais situações são os mesmos e cuja finalidade maior é a proteção da pessoa humana.

### **3 NA PRÁTICA: A REALIDADE DOS REFUGIADOS E MIGRANTES NO BRASIL**

Com toda bagagem teórica ora apresentada de maneira sumária resta verificar a questão dos refugiados e dos migrantes no Brasil, sua correlata legislação básica e suas práticas.

Segundo dados do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) apresentados ao ACNUR, vivem no Brasil aproximadamente 7.700 refugiados de 81 nacionalidades, sendo estas Síria, Colômbia, Angola e República Democrática do Congo em sua grande maioria, sem mencionar refugiados do Líbano, da Palestina, Libéria, do Iraque, da Bolívia e de Serra Leoa<sup>39</sup>.

Afora os refugiados, muito são os casos de migrantes econômicos e ambientais, a exemplo maior do caso da vinda dos haitianos ao Brasil (e

---

38 PIOVESAN, Flávia. Migrantes sob a perspectiva dos direitos humanos. *Revista Diversitas (USP)*, mar./set. 2013, p. 139-146, p. 140. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/diversitas/article/viewFile/58380/61381>>. Acesso em: 23 set. 2015.

39 NAÇÕES UNIDAS, Agência da ONU para Refugiados (ACNUR). *Dados sobre Refúgio no Brasil: Uma análise estatística (2010-2014)*. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/estatisticas/dados-sobre-refugio-no-brasil/>>. Acesso em: 23 set 2015.

principalmente ao Paraná<sup>40</sup>) desde o terremoto que abalou as estruturas do Haiti em 2010.

Além disso, vários são outros dados que se tem sobre a questão dos refugiados e migrantes. Ao que parece, o Brasil vem adotando ao longo dos anos a posição solidarista em torno da questão, acolhendo os refugiados e migrantes na medida de suas possibilidades.

No direito interno reitera-se que o tratamento aos refugiados se enquadra na Lei nº 9.474/97, que incorporou a Convenção Internacional sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951. De forma generalizada, aos migrantes que não se enquadrem nas definições legais de refúgio é aplicada a mais recente Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017)<sup>41</sup>, substituta do Estatuto do Estrangeiro de 1980.

No ponto, a nova Lei de Migração procurou trazer um novo paradigma, modificando a vetusta ideia, presente no antigo Estatuto do Estrangeiro, do migrante como ameaça à estabilidade do país<sup>42</sup>.

De toda maneira, acerca da relação brasileira com os refugiados e migrantes, assim Danielle Pamplona e Flávia Piovesan realizam sete propostas para o avanço futuro na questão, que podem muito bem ser aplicadas em todo globo. São tais propostas: (1) compreender o refúgio como um fenômeno complexo e dinâmico; (2) fomentar dados e estatísticas sobre a geografia do refúgio; (3) fomentar dados e estatísticas sobre o perfil dos refugiados; (4) compreender as causas do refúgio; (5) Identificar o alcance dos deveres dos Estados com relação aos direitos dos refugiados e refugiados; (6) Fortalecer o combate à xenofobia e a outras práticas de

---

40 Mais especificamente, acerca da vinda dos haitianos ao Paraná, segundo dados do Sistema Nacional de Cadastramento e Registro de Estrangeiros do Departamento de Polícia Federal (SINCRES/DPF), cerca de 1695 haitianos vivem no Paraná, sendo que a maioria procura Curitiba, capital paranaense, como local para viver. In: BRASIL, Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE). *Boletim Conjuntura*, n. 3, maio de 2015. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/boletimdeconjuntura/2015/boletimConjuntura003.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2015.

41 BRASIL. *Lei n. 13.445*, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. Brasília: Presidência da República, 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm)>. Acesso em: 29 set. 2017.

42 OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. *Revista brasileira de estudos de população*, v.34, n. 1 São Paulo jan./abr. 2017. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-30982017000100171&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-30982017000100171&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 29 set. 2017.

intolerância; (7) Avançar na cooperação internacional visando à proteção dos direitos dos refugiados<sup>43</sup>.

Poder-se-ia acrescentar mais um desafio em meio aos mencionados anteriormente, qual seja: a necessidade de fortalecer um desenvolvimento interno, que impeça a vulnerabilidade do Estado<sup>44</sup> e que auxilie outros atores sociais, numa posição solidarista acima mencionada.

No ponto, considerando a história brasileira dos fluxos migratórios, sem mencionar a questão migratória mais recente, Amado Cervo observa que<sup>45</sup>:

O último pique da imigração para o Brasil ocorreu durante a década de 1950 em razão das dificuldades de reconstrução na Europa e no Japão do pós-guerra e da fase de industrialização acelerada do Brasil. Para cá aportavam portugueses, italianos, espanhóis e japoneses. O crescimento acelerado dos anos 1970 ainda atraiu imigrantes de países vizinhos, principalmente argentinos, chilenos e uruguaios. Já o primeiro pique da emigração de brasileiros ocorreu na década de 1980, por causa da crise da dívida externa, da inflação e da estagnação econômica. As estatísticas das migrações refletem, portanto, o processo de desenvolvimento como um todo, de tal sorte que o movimento anda ao compasso do nível de bem-estar da sociedade.

Outrossim, Amado Cervo anota, ainda, que as migrações movimentam a economia internacional, sendo que o Brasil pode se beneficiar com os fluxos migratórios, seja no turismo, com a promoção do país a nível nacional e internacional, seja na cooperação técnica ou científica, com novos estudos e com inserção científica internacional<sup>46</sup>.

Em termos de migração voltada ao trabalho, a Fundação Getúlio Vargas (FGV), em estudo investigativo realizado em 2012, constatou que os imigrantes que vem para o Brasil, com regulada condição de trabalho, preferem as regiões de (1º) São Paulo, (2º) Rio de Janeiro, (3º) Minas Gerais, (4º) Amapá, (5º) Paraná, já que tais regiões, segundo a FGV, concentrariam grandes multinacionais estrangeiras. Outrossim, desse

43 PAMPLONA, Danielle Anne; PIOVESAN, Flávia. O instituto do refúgio no Brasil: práticas recentes. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia (UnBrasil)*, v. 17, p. 43-55, 2015.

44 Para saber mais sobre o conceito de vulnerabilidade, sob o viés da teoria das Relações Internacionais da interdependência complexa em ambiente globalizatório, vide: KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. *Power and Interdependence*. New York: Longman, 1989.

45 CERVO, Amado. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 179-180.

46 *Ibidem*, p. 188.

ranking 92% seriam homens, ao passo que somente 8% seriam mulheres que viriam ao Brasil para fins de trabalho<sup>47</sup>.

Acerca do tema, não se pode olvidar, também, da existência de migrantes e refugiados em situações precárias de trabalho e irregulares. Infelizmente, e apenas a título exemplificativo, é reconhecida a situação de um grande fluxo migratório boliviano no Brasil<sup>48</sup>, ou mesmo a situação de crescimento do trabalho informal, mas capaz de fomentar todo um comércio local, como na região da Tríplice Fronteira, delimitação existente entre Brasil (em Foz do Iguaçu), Argentina (em Puerto Iguaçu) e Paraguai (em Ciudad del Est e Presidente Franco)<sup>49</sup>.

Diante dos fatos, acredita-se, aqui, que o atendimento da questão migratória sob o viés cosmopolita e solidarista pode, também, ter pontos positivos para o crescimento da própria figura do Estado Brasileiro. Para tanto, as políticas públicas serão essenciais para esse processo.

Cumpra esclarecer que nesse trabalho a expressão “políticas públicas” toma sentido conceitual de um conjunto de políticas coordenadas com a finalidade de concretizar direitos. Outrossim, podem as políticas públicas serem “elementos sobre a ação necessária e possível naquele momento determinado, naquele conjunto institucional e os projetar para o futuro mais próximo”<sup>50</sup>.

Inclusive, a imigração e migração já são vistas como vetor estratégico de desenvolvimento, sendo que o Brasil se destaca por ser um dos maiores fornecedores de mão de obra qualificada, perdendo apenas para a Índia, mas parece pecar por não observar políticas públicas diversificadas (especialmente no setor de educação)<sup>51</sup>.

---

47 FGV PROJETOS. *Imigração como vetor estratégico do desenvolvimento socioeconômico e institucional do Brasil: estudos estratégicos sobre políticas públicas*. Rio de Janeiro: FGV projetos, 2012. p. 82.

48 Sobre o tema, vide: TOMÁZ, Marcela. *Fluxos migracionais entre Brasil e Bolívia: imigração irregular, causas, vítimas e políticas migratórias*. Distrito Federal: UNICEUB, 2010.

49 GOMES, Eduardo Biacchi; OLIVEIRA, Francisco Cardoso; GONÇALVES, Ane Elise Brandalise. Migração, cidadania e direitos fundamentais na tríplice fronteira. *Revista do Direito* (Santa Cruz do Sul. Online), v. 3, p. 81-97, 2016, p. 91.

50 BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 19.

51 FGV PROJETOS. *Imigração como vetor estratégico do desenvolvimento socioeconômico e institucional do Brasil: estudos estratégicos sobre políticas públicas*. Rio de Janeiro: FGV projetos, 2012.

Por isso mesmo, para reverter tal quadro, em prol de uma política solidarista, que respeite os ditames internacionais e fortaleça o próprio país, defende-se que<sup>52</sup>:

Em primeiro lugar, é preciso que as políticas migratórias sejam discutidas juntamente com as políticas econômicas e comerciais, no bojo de negociações levadas a cabo em organismos multilaterais. De fato, a falta de cooperação entre os países de origem, trânsito e destino provoca um desafio na regulamentação dos fluxos de migração, especialmente no contexto atual de interdependência global. Diferente dos fluxos de mercado e capitais, as políticas de migração, na realidade, tendem a ser unilaterais e restritivas. Enquanto a Organização Mundial de Comércio (OMC) observa as negociações de mercado, e o Fundo Monetário Internacional (FMI), em conjunto com o Global Financial Board (GFB), gerencia a mobilidade de capital, não existem organizações regulamentando a migração.

Ora, conforme visto, na questão migratória e de refúgio as organizações internacionais (intergovernamentais e não governamentais) possuem aspecto relevante. Na seara internacional, são atores sociais relevantes bem como, no caso das organizações intergovernamentais, são sujeitos reconhecidos pelo Direito Internacional. Na esfera interna, as organizações internacionais também possuem aspecto prático para auxílio nas políticas migratórias. Por fim, da correlação entre ambiente internacional e doméstico, pode-se mencionar o “efeito bumerangue” (“boomerang pattern”), em que agentes como ONGS são capazes de ultrapassar as fronteiras estatais, mas também trazer um retorno ao Estado, o qual se vê obrigado a mudar suas políticas internas devido essas forças transnacionais<sup>53</sup>.

Ademais, não é demais lembrar que o Brasil é reconhecido atualmente como um *global trader* e *global player*, cujas ações repercutem, em maior ou menor medida, em toda sociedade internacional, de modo que uma política migratória consistente se faz primordial.

De outra banda, verificou-se que políticas públicas dependem da conjuntura institucional do país. Nessa toada, observa-se que hodiernamente as melhorias de políticas públicas brasileira perpassam por diversas mudanças de caráter institucional e organizacional política, o que faz

---

52 FGV PROJETOS, op. cit., p. 90.

53 KECK, Margaret; SIKKINK, Kathryn. *Activists beyond borders: advocacy networks in international politics*. Cornell University Press, 1998, p. 13, tradução livre.

com que não seja possível, ainda, avaliar se o atual momento político traz mudanças de caráter positivo ou negativo às questões envolvendo migrações no Brasil e seu inter-relacionamento com o desenvolvimento do país.

Ainda assim, se vislumbra que o Brasil tem procurado observar os ditames internacionais sobre migração e refúgio, bem como vem adotando posições solidaristas e cosmopolitas. No mundo jurídico, talvez o maior exemplo de avanço em termos de política migratória seja o advento da mais nova Lei de Migração, que trouxe um novo paradigma, com um olhar do migrante como ser humano dotado de direitos.

Conforme visto, a posição estatal em prol do cosmopolitismo e do solidarismo pode ter aspectos positivos para o crescimento do próprio país, bem como auxiliará na proteção e promoção dos direitos humanos.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Premente faz-se a necessidade de um olhar à questão dos refugiados e migrantes por parte do Direito Internacional e também do Direito Interno. Ora, a própria nomenclatura “Direito Internacional” tem um significado de “Direito das Gentes”, em que a pessoa humana deve ter guarida jurídica e se encontra unida às demais pelos mesmos valores, princípios e ideias maiores, mas sem compor, com isso, ideais hegemônicos escusos.

É aí, então, que o cosmopolitismo se apresenta como uma teoria ético-filosófica possível de ser vislumbrada, aliado à ideia solidarista de sociedade internacional. Inclusive, ao falar em sociedade internacional, há a necessidade de fazer com que os refugiados e migrantes não sejam vistos tão somente como importantes atores sociais que trazem e impõem mudanças e soluções a “cosmodramas vestefalianos” (conforme expressão de Richard Falk), mas também como sujeitos de direito, que necessitam de uma guarida jurídica e tratamento que vise o combate a violações de direitos humanos.

Tal cosmopolitismo, na sua concepção ético-filosófica e com base em autores como Kant e Rawls, não se contrapõem com a ideia de descolonização, muito pelo contrário. Os direitos humanos como ideia e valor especial devem aparecer em plano principal, sem ideais hegemônicos estadocêntrico, afinal, conforme lembra Cançado Trindade, “os seres humanos existem aos Estados e não vice-versa”.

Com efeito, a questão ainda parece mais complexa quando se verifica a conceituação de refúgio, tomada sobretudo com base em documentos

internacionais que atualmente não abarcam a nova conjuntura mundial e, assim, negligenciam situações de migrações econômicas, ambientais, etc. Entretanto, justamente com base na teoria cosmopolita e numa perspectiva solidarista entre os Estados, há de se considerar que os migrantes também são pessoas merecedoras de direitos.

Por certo, como visto, aliar a teoria à prática não é tarefa simples e nem repentina, não havendo de se falar em respostas prontas, conceitos atomizados ou conclusões estanques. Noutro vértice, a questão dos refugiados e dos migrantes permanece cada vez mais premente de estudos e carece de soluções. Ora, o meio acadêmico é um dos responsáveis por trazer à tona entendimentos e mudanças do porvir, em prol de toda humanidade.

Por isso mesmo, espera-se que o estudo da questão avance ao redor de todo globo, sempre tendo como premissas teóricas básicas a ideia maior de direitos humanos e de uma busca pela humanização do direito.

## REFERÊNCIAS

ANISTIA INTERNACIONAL. *Informe 2014/15: O Estado dos Direitos Humanos no Mundo*. Trad.: Anistia Internacional Brasil. Londres: Amnesty International Ltd. Disponível em: <<https://anistia.org.br/wp-content/uploads/2015/02/Web-Informe-2015-03-06-final.pdf>>. Acesso em: 20 set 2015.

ANNONI, Danielle; FREITAS, Márcia Marcondes Diniz. Análise da Crise Política Jurídica na Líbia e a situação dos Refugiados. *Carta Internacional (USP)*, v. 6, 2011, p. 114-130.

ARAUJO, Nádia de; ALMEIDA, Guilherme de Assis (Orgs.). *O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus t 2004.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997*. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9474.htm)>. Acesso em: 14 ago. 2015.

BRASIL. *Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017*. Institui a Lei de Migração. Brasília: Presidência da República, 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm)>. Acesso em: 29 set 2017.

\_\_\_\_\_, Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE). *Boletim Conjuntura*. n. 3, maio de 2015. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/boletimdeconjuntura/2015/boletimConjuntura003.pdf>>. Acesso em: 26 set 2015.

\_\_\_\_\_, Secretaria Nacional de Justiça. *Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos: migração, refúgio e apátridas*. Tradução da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Brasília: Ministério da Justiça, 2014. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/atuacao-internacional/sentencas-da-corte-interamericana/pdf/7-migracao-refugio-e-apatridas>>. Acesso em: 10 set. 2015.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUZAN, Barry. *From International to World Society: English School Theory and the Social Structure of Globalization*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

CERVO, Amado. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.

CARVALHO, E. C. P.; RIBEIRO, M. R. S.. A governança global nas migrações e os direitos humanos dos deslocados internos: diálogo entre as Cortes Interamericana e Europeia de Direitos Humanos. In: MENEZES, Wagner (org). *Direito Internacional em Expansão*, 14º Congresso Brasileiro de Direito Internacional. Belo Horizonte: Arraes, 2016.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Opinión Consultiva OC-18/03*, de 17 de septiembre de 2003, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos. Condicion Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, p. 18. Disponível em: <[http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_18\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_esp.pdf)>. Acesso em: 20 set. 2015.

DE VITORIA, Francisco. *Sobre el poder civil, sobre los índios, sobre el derecho de la guerra*. Madrid:Tecnos,1998.

- ERSKINE, Toni. *Embedded Cosmopolitanism: Duties to Strangers and Enemies in a World of 'Dislocated Communities'*. Published for The British Academy by Oxford University Press, 2008. Tradução livre.
- FALK, Richard. *Globalização Predatória: uma crítica*. Tradução de Rogério Alves. Lisboa: Instituto Piaget, 1999.
- FERRAJOLI, Luigi. *A soberania no mundo moderno*. Nascimento e crise do Estado nacional. Tradução de Carlos Coccioli, Márcio Lauria Filho e Karina Jannini. São Paulo: Martins Fonte, 2002.
- FGV PROJETOS. *Imigração como vetor estratégico do desenvolvimento socioeconômico e institucional do Brasil: estudos estratégicos sobre políticas públicas*. Rio de Janeiro: FGV projetos, 2012.
- GOMES, Eduardo Biacchi; OLIVEIRA, Francisco Cardoso; GONÇALVES, Ane Elise Brandalise. Migração, cidadania e direitos fundamentais na tríplice fronteira. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul. Online, v. 3, p. 81-97, 2016.
- KECK, Margaret; SIKKINK, Kathryn. *Activists beyond borders: advocacy networks in international politics*. Cornell University Press, 1998.
- KANT, Immanuel. *A Paz Perpétua - Um Projecto Filosófico*. Tradução de Artur Morão, Coleção: Textos Clássicos de Filosofia. Covilhã: Universidade da Beira Interior, 2008.
- KEOHANE, Robert e NYE, Joseph. *Power and Interdependence*. New York: Longman, 1989.
- MAZZUOLI, Valéria de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. 9. ed. revisada, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.
- \_\_\_\_\_. O monismo internacionalista dialógico. *Revista Jurídica Consulex*, Brasília, v. 324, p. 50 - 51, 15 jul. 2010.
- MELLO, Celso R. D. de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12. ed. revisada e atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.
- NAÇÕES UNIDAS, Agência da ONU para Refugiados (ACNUR). *Dados sobre Refúgio no Brasil: Uma análise estatística (2010-2014)*. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/estatisticas/dados-sobre-refugio-no-brasil/>>. Acesso em: 23 set. 2015.

OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. *Revista brasileira de estudos de população*, v. 34, n. 1, São Paulo jan./abr. 2017. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-30982017000100171&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-30982017000100171&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 29 set. 2017.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Declaração de Cartagena*. Conclusões e Recomendações. 22 de Novembro de 1984. Colômbia: “Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários”. Disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Declaracao\\_de\\_Cartagena.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf?view=1)>. Acesso em: 14 set. 2015.

PAMPLONA, Danielle Anne; PIOVESAN, Flávia. O instituto do refúgio no Brasil: práticas recentes. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia UniBrasil*, v. 17, p. 43-55, 2015.

PIOVESAN, Flávia. Migrantes sob a perspectiva dos direitos humanos. *Revista Diversitas (USP)*, mar./set. 2013, p. 139-146. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/diversitas/article/viewFile/58380/61381>>. Acesso em: 23 set. 2015.

RAMOS, André de Carvalho. *Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

RAMINA, Larissa. O Direito Internacional no século XXI: complexidades e reflexões na contemporaneidade, p. 21-35. In: RAMINA, Larissa; FRIEDRICH, Tatyana. *Direito Internacional Multifacetado*. v. I. Curitiba: Juruá, 2014.

RAWLS, John. *O Direito dos Povos*. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

SARFATI, Gilberto. *Teorias de Relações Internacionais*. São Paulo: Saraiva, 2005.

SILVESTRE FILHO, O.; VEDOVATO, L. R.. Da Análise do Parecer Consultivo OC-18/03 de 17 de Setembro de 2003 Que Trata da Condição Jurídica e os Direitos dos Migrantes Indocumentados. In: MENEZES, Wagner (org). *Direito Internacional em Expansão*, 14º Congresso Brasileiro de Direito Internacional. Belo Horizonte: Arraes, 2016.

STEPHAN, Claudia. *A UNRWA e a assistência humanitária prolongada aos refugiados palestinos: uma análise do papel da agência no conflito arabeisraelense*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Paraná (UFPR). 2014.

TOMÁZ, Marcela. *Fluxos migracionais entre Brasil e Bolívia: imigração irregular, causas, vítimas e políticas migratórias*. Distrito Federal: UNICEUB, 2010.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *A humanização do direito internacional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

\_\_\_\_\_. *Direito das Organizações Internacionais*. 4. ed. atualizada e ampliada, Belo Horizonte: Del Rey, 2009(prefácio à Quarta Edição).

\_\_\_\_\_. Os indivíduos como sujeito do direito internacional. In: RAMINA, Larissa e FRIEDRICH, Tatyana. *Direito Internacional Multifacetado*. v. I. Curitiba: Juruá, 2014.

WOLKMER, Antônio Carlos. *Pluralismo Jurídico*. Fundamentos de uma nova cultura do Direito. São Paulo: Alfa Ômega, 1994.

YASUAKI, Onuma. *A Transcivilizational Perspective on International Law*. Leiden, Boston: Martinus Nijhoff, 2010.