

Atualidades

LIVRE CIRCULAÇÃO INTERNACIONAL DE PESSOAS, TURISMO INTERNACIONAL E TERRORISMO: O CASO BRASIL x EUA¹

HEE MOON JO

1. Introdução. 2. Caso Brasil "vs." EUA: 2.1 Medidas americanas e segurança nacional; 2.2 Princípio de reciprocidade no direito internacional. 3. Princípio de livre circulação no direito internacional: 3.1 Instrumentos internacionais relacionados ao direito à livre circulação; 3.2 Três tipos de liberdade de circulação. 4. Terrorismo e turismo internacional. 5. Liberdade de circulação e turismo internacional. 6. Conclusão. 7. Anexo.

1. Introdução

Nesse mundo globalizado, um dos mais importantes e fundamentais direitos para o indivíduo é o direito à livre circulação. Ora, a própria característica da globalidade já explica a necessidade desse direito do indivíduo, de tal sorte que ele possa conhecer outros países com mais facilidade.

As mercadorias, tecnologias e capitais circulam de uma forma cada vez mais livre, amparadas por negociações multilaterais, regionais e bilaterais. No entanto, a circulação internacional dos indivíduos ainda não está bem liberalizada, o que gera um descompasso entre os direitos do homem e os das "coisas", em um sentido físico. O desenvolvimento dos direitos humanos vem alterando a característica do direito internacional, enfatizando cada vez mais a importância da garantia da liberdade humana

(ou do "homem livre") na dimensão internacional.

No contexto da humanização do direito internacional, o turismo internacional segue testando, na prática, o exercício do direito à livre circulação do homem. Conhecer diversos povos, a cultura de diferentes países, etc., é uma experiência individual, totalmente diversa daquela que é recebida pelos meios de comunicação. Quanto mais as pessoas se conhecerem, visitarem diversas localidades e travarem contato direto com outras culturas, maior será a possibilidade de se evitar conflitos internacionais. Assim, o turismo internacional é um importante meio através do qual os próprios indivíduos podem contribuir para a manutenção da paz internacional. Nessa linha, garantir a livre circulação dos turistas internacionais é a exigência básica para o bom funcionamento do turismo internacional. Mais ainda, temos que a liberdade do turismo internacional reflete o direito global dos indivíduos.

Obviamente, o direito à livre circulação dos turistas internacionais não significa negar o direito soberano do Estado em

1. Esse trabalho foi apresentado no III Encontro de Direito do Turismo que se realizou nos dias de 15-17.9.2004, no Teatro da Universidade Metodista de Piracicaba (UNIMEP), *campus*, Taquaral, Piracicaba, SP.

controlar legalmente a entrada e a saída dos indivíduos em seu território. O que queremos dizer é que a recusa à emissão de visto ao turista estrangeiro deve ser devidamente fundamentada, de modo a não prejudicar o direito do indivíduo de viajar e conhecer outras culturas (*right to travel vs. right to refuse visa*). Ou seja, entendemos que o Estado não tem mais o direito discricionário da recusa à emissão de visto, devendo esse direito ser exercido dentro dos limites que o direito internacional estabelece. De fato, o direito internacional vem estabelecendo, através dos instrumentos internacionais, os casos pelos quais o Estado pode negar a emissão de visto ao estrangeiro. Esse controle pelo direito internacional é necessário, desde que a circulação dos estrangeiros contribui para a paz internacional através do entendimento e do intercâmbio cultural que se estabelecem.

Nesse ambiente favorável ao incremento do turismo internacional ocorreu o terror do 11 de setembro de 2001. A partir de então, os EUA decidiram fiscalizar mais rigorosamente a entrada e a saída dos estrangeiros em seu solo. Os meios introduzidos foram a coleta de impressões digitais e a fotografia de todos os estrangeiros, exceto daqueles com visto permanente e dos provenientes de um grupo de 27 países que gozam de isenção de visto. Como o Brasil não faz parte desse grupo, todos os brasileiros que doravante adentrassem aos EUA deveriam passar pelos novos procedimentos de verificação. O Brasil, por sua vez, decidiu aplicar as mesmas medidas aos americanos que adentrassem ao território brasileiro, com base no princípio de reciprocidade. Ora, os dois países agiram e tomaram as medidas que julgaram corretas. No entanto, quem sofre com essas medidas são os próprios indivíduos dos dois países. Esse episódio demonstrou que o terrorismo internacional afeta e seguirá afetando de modo extremamente negativo o turismo internacional e, conseqüentemente, a paz internacional.

Aí estão postas as relações entre os interesses coletivos e os interesses individuais. Enquanto o Estado exerce seus direitos e deveres para o seu bem e o dos seus cidadãos, os indivíduos, em sendo livres, argumentam pela efetivação de seus direitos fundamentais e, dentre eles, o direito à liberdade de circulação. Assim, esse artigo visa discutir as relações entre o direito à livre circulação no direito internacional, o direito do Estado em recusar a entrada do estrangeiro, o princípio de reciprocidade e o impacto do terrorismo internacional no turismo internacional, objetivando uma reflexão acerca da importância da livre circulação no turismo internacional.

2. Caso Brasil “vs.” EUA

Após os ataques, os Estados Unidos passaram a adotar um novo sistema de segurança para combater o terrorismo. Esse sistema de segurança exige que os estrangeiros que adentrarem ao país devem ter suas fotografias tiradas e suas impressões digitais coletadas.

Em resposta a essas medidas, o Procurador da República do MT, José Pedro Taques, via liminar, requisitou que os cidadãos americanos que adentrarem ao Brasil terão obrigatoriamente suas impressões digitais coletadas e serão fotografados, a partir de 1^a de janeiro de 2004. A liminar foi concedida pelo Juiz Federal do Mato Grosso, Julier Sebastião da Silva. Ele entendeu que a medida do governo americano é algo “absolutamente brutal, atentatório aos direitos humanos, violador da dignidade humana, xenófobo e digno dos piores horrores patrocinados pelos nazistas” e, assim, acolheu o fundamento do Procurador da República, que é o do princípio internacional de reciprocidade, sob a alegação de que “se eles podem supor que todo estrangeiro é um terrorista, nós também estamos autorizados a fazer o mesmo”.

O Juiz Julier Sebastião da Silva ainda esclareceu que “enquanto perdurarem os atos norte-americanos discriminatórios

quanto aos brasileiros, pelo princípio da reciprocidade, está autorizado a República Federativa do Brasil a impor aos cidadãos dos Estados Unidos as mesmas exigências que estão sendo materializadas aos nacionais aqui nascidos”.²

Ora, a reação do Brasil à nova política externa americana é um claro sinal do grau de deterioração em que se encontram as atuais relações entre o Brasil e os EUA. As regras americanas foram criadas por causa da ameaça do terrorismo e, subsidiariamente, para conter a imigração ilegal. Desde o início, o governo Lula buscou expressar uma diplomacia independente, condenando a invasão ao Iraque e deixando que a negociação da ALCA caísse em um impasse. Enquanto isso, ele expandiu a atuação da diplomacia brasileira fora da América do Sul, o que é um fato novo, mas ainda não conseguiu reverter a crise no Mercosul.

2.1 Medidas americanas e segurança nacional

A partir de 5.1.2004, os EUA começaram a aplicar o sistema chamado “US-VISIT”, pelo qual as impressões digitais e fotografias dos visitantes estrangeiros são armazenados em computador. Logo, os visitantes estrangeiros oriundos dos países que não estão isentos, tal como o Brasil, devem ter suas impressões digitais e fotografias tiradas e comparadas com os dados de terroristas e criminosos.³

Além dessas medidas, os visitantes estrangeiros que desejarem o visto americano devem tirar novamente suas impressões

digitais, para efeitos de comparação com as impressões anteriormente deixadas quando da entrada nos EUA. O governo americano explicou que essas medidas servem para checagem e comparação com dados anteriormente coletados, de tal sorte a se combater melhor o terrorismo.

Aliás, o governo americano vem exigindo que os países estrangeiros, quando da emissão de passaportes, incluam nestes os dados genéticos de seu portador. Os que criticam essas medidas argumentam que elas infringem os direitos humanos, em particular, a liberdade de corpo, ou seja, o direito à privacidade. De fato os americanos, que não têm carteira de identidade tal como existe no Brasil, nunca têm as suas impressões digitais tiradas, excetuando-se af os criminosos. Porém, todos os estrangeiros com visto permanente nos EUA têm as suas impressões digitais tiradas, fato este que raros americanos natos têm consciência.

2.2 Princípio de reciprocidade no direito internacional

Nossos diplomatas entenderam que as medidas tomadas pelo governo brasileiro sobre os americanos, quando da entrada destes em solo brasileiro, estão baseadas no princípio de reciprocidade. Esse foi o princípio fundamental vigente à época das relações internacionais tradicionais, quando a diplomacia era entendida apenas sob o viés político. Ao aplicar esse princípio, um Estado concede direitos ou vantagens a outro Estado quando esse lhe concede os mesmos direitos ou vantagens.

Com o aumento das relações internacionais em várias áreas, como a econômica, a de proteção dos direitos humanos, etc., os países ficaram mais cautelosos na aplicação do princípio de reciprocidade. Isso porque cada vez mais ocorrem casos onde o uso desse princípio pode prejudicar os interesses nacionais. Aliás, o poder discricionário do país a recorrer ao princípio de reciprocidade vem diminuindo, a partir da formação das normas fundamentais da pró-

2. Leia a íntegra da liminar e a ação ajuizada pelo Procurador Pedro Taques no anexo.

3. Leia as leis relacionadas às medidas: *The USA Patriot Act* e *The Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act*. E, leia o testemunho de Maura Harty, Secretário-Assistente do Departamento do Estado para assuntos consulares na *The House Select Committee on Homeland Security, Subcommittee on Infrastructure and Border Security* em 28.1.2004 (<http://www.state.gov/r/pa/ei/otherstsmj/32986.htm>).

pria sociedade internacional. A formação das importantes normas comunitárias internacionais como, por exemplo, as normas relacionadas aos direitos humanos, não podem ser negociadas na base da reciprocidade. Assim, mesmo quando um Estado trata mal o cidadão de um determinado país, o país deste não pode simplesmente aplicar o mesmo tratamento aos cidadãos daquele país que se encontram em seu solo, alegando a reciprocidade. Já na área econômica e comercial o princípio de reciprocidade é frequentemente aplicado, dada sua eficácia na obtenção de resultados. Por exemplo, a reciprocidade é a base dos negócios internacionais que visam a redução de tarifas aduaneiras, a autorização do funcionamento de instituições financeiras, ou mesmo os requerimentos para a emissão de visto, etc.

As medidas tomadas pelas autoridades brasileiras foram baseadas no princípio de reciprocidade sob o direito internacional. Como essas medidas foram tomadas na forma de retaliação, a aplicação da reciprocidade adquiriu características diplomáticas e políticas. Assim, sob os pontos de vista jurídico e diplomático, não há nenhum problema em sua aplicação; no entanto, sob os pontos de vista dos direitos humanos internacionais e dos interesses econômicos, essas medidas geraram algumas dúvidas. Isso porque os fundamentos das autoridades brasileiras não encontram um firme respaldo legal nos documentos internacionais relacionados aos direitos humanos, além de causarem sofrimento aos visitantes americanos que não têm relação direta com as causas do conflito que se estabeleceu entre os países.

Para um melhor entendimento, veremos em seguida o princípio de livre circulação no direito internacional.

3. Princípio de livre circulação no direito internacional

O direito à livre circulação (*the right to freedom of movement*) está, por sua ca-

racterística, relacionado aos direitos individuais. Isso explica o porquê desse direito não ter sido adequadamente tratado pelo direito internacional tradicional. A preocupação pela liberdade de locomoção começou a ser discutida no contexto dos direitos humanos. Portanto, tem sua raiz no direito nacional de cada país.

De fato, como as atividades humanas expandiram muito a sua dimensão fora dos territórios nacionais, dadas as facilidades de locomoção internacional, o intercâmbio internacional dos turistas aumentou progressivamente. No entanto, a livre circulação internacional do homem é ainda limitada, se comparada com a de mercadorias ou serviços, para os quais a OMC (Organização Mundial de Comércio) trabalha bastante. Na área do turismo internacional, a OMT (Organização Mundial de Turismo) tem se esforçado para aumentar a liberdade de circulação internacional dos turistas. No entanto, o controle de cada país acerca da entrada dos indivíduos nos seus territórios ainda possui características discricionárias. Vejamos, a seguir, o atual desenvolvimento do princípio de livre circulação no direito internacional.

3.1 Instrumentos internacionais relacionados ao direito à livre circulação

Como já observamos, o direito à livre circulação está inserido no corpo dos direitos humanos. A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) (*The Universal Declaration of Human Rights* — UDHR) de 1948 foi o primeiro instrumento universal a expressar o direito à liberdade de circulação, no seu art. 13.

Art. 13. Toda pessoa tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado.

Toda pessoa tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar.

Apesar de sua característica não-vinculante, a DUDH se tornou o instrumento

internacional mais autoritário na área dos direitos humanos, tanto nacional quanto internacional.⁴ Desde que a DUDH expressou o direito à livre circulação, a maioria dos países decidiu também expressar esse direito em suas constituições e nas convenções internacionais, caracterizando-o como um dos direitos humanos fundamentais. No entanto, sabemos que os dispositivos na DUDH são declaratórios e, assim, exigem os dispositivos aplicativos. Os dois pactos internacionais que a Assembléia Geral da ONU adotou, em 16.12.1966, foram esses dispositivos aplicativos.⁵ Nesse sentido, o Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos (PIDCP) é o instrumento internacional vinculativo mais importante que dispõe expressamente o direito de liberdade de circulação. O art. 12 do PIDCP⁶ dispõe:

Art. 12.

1. Toda pessoa que se ache legalmente no território de um Estado terá o direito de nele livremente circular e escolher sua residência.

2. Toda pessoa terá o direito de sair livremente de qualquer país, inclusive de seu próprio país.

3. Os direitos supracitados não poderão constituir objeto de restrição, a menos que estejam previstas em lei e no intuito de proteger a segurança nacional e a ordem, a saúde ou a moral pública, bem como os direitos e liberdades das demais pessoas, e que sejam compatíveis com os outros direitos reconhecidos no presente pacto.

4. Ninguém poderá ser privado do direito de entrar em seu próprio país.

4. Hee Moon Jo, *Introdução ao Direito Internacional*, 2ª ed., São Paulo, LTr, 2004, p. 395. V., tb., H. Hannum, "The Status of the Universal Declaration of Human Rights in National and International Law", *Georgia JICL*, v. 25, 1995/1996, p. 287.

5. Hee Moon Jo, *ibid.*, p. 396.

6. Ver sobre a interpretação do art. 12 do PIDCP, Hurst Hannum, *The Right to Leave and Return in International Law and Practice*, Martinus Nijhoff Publishers, 1987, pp. 24, ss.

Com isso, os outros instrumentos internacionais vinculantes começaram a incluir o direito à livre circulação sob situações mais específicas. Por exemplo, a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (*The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*), de 1966, dispõe no seu art. V que:

Art. V. De conformidade com as obrigações fundamentais enunciadas no art. 2, os Estados Partes comprometem-se a proibir e a eliminar a discriminação racial em todas suas formas e a garantir o direito de cada um à igualdade perante a lei sem distinção de raça, de cor ou de origem nacional ou étnica, principalmente no gozo dos seguintes direitos:

(...)

d) outros direitos cívicos, principalmente,

i) direito de circular livremente e de escolher residência dentro das fronteiras do Estado;

ii) direito de deixar qualquer país, inclusive o seu, e de voltar a seu país;

Já a Convenção sobre os Direitos da Criança (*The Convention on the Rights of the Child*), de 1989, dá um outro exemplo na aplicação desse direito à livre circulação para a proteção das crianças, conforme o seu art. 10:

Art. 10.

1. Nos termos da obrigação decorrente para os Estados Partes ao abrigo do n. 1 do art. 9º, todos os pedidos formulados por uma criança ou por seus pais para entrar num Estado Parte ou para o deixar, com o fim de reunificação familiar, são considerados pelos Estados Partes de forma positiva, com humanidade e diligência. Os Estados-partes garantem, além disso, que a apresentação de um tal pedido não determinará conseqüências adversas para os seus autores ou para os membros das suas famílias.

2. Uma criança cujos pais residem em diferentes Estados-partes tem o direi-

to de manter, salvo circunstâncias excepcionais, relações pessoais e contatos regulares com ambos. Para esse efeito, e nos termos da obrigação que decorre para os Estados Partes ao abrigo do n. 2 do art. 9º, os Estados Partes respeitam o direito da criança e de seus pais de deixar qualquer país, incluindo o seu, e de regressar ao seu próprio país. O direito de deixar um país só pode ser objeto de restrições que, sendo previstas na lei, constituam disposições necessárias para proteger a segurança nacional, a ordem pública, a saúde ou moral públicas, ou os direitos e liberdades de outrem, e se mostrem compatíveis com os outros direitos reconhecidos na presente Convenção.

A Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (*The American Declaration of the Rights and Duties of Man*), de 1948, dispõe no art. VIII esse direito de uma forma genérica:

Art. VIII — Toda pessoa tem direito de fixar sua residência no território do Estado de que é nacional, de transitar por ele livremente e de não abandoná-lo senão por sua própria vontade.

Por fim, o art. 22 da Convenção Americana para a Proteção dos Direitos Humanos é mais específico quanto ao direito de circulação:

Art. 22. Freedom of Movement and Residence

1. Every person lawfully in the territory of a State Party has the right to move about in it, and to reside in it subject to the provisions of the law.

2. Every person has the right to leave any country freely, including his own.

3. The exercise of the foregoing rights may be restricted only pursuant to a law to the extent necessary in a democratic society to prevent crime or to protect national security, public safety, public order, public morals, public health, or the rights or freedoms of others.

4. The exercise of the rights recognized in paragraph 1 may also be restricted by law in designated zones for reasons of public interest.

5. No one can be expelled from the territory of the state of which he is a national or be deprived of the right to enter it.

6. An alien lawfully in the territory of a State Party to this Convention may be expelled from it only pursuant to a decision reached in accordance with law.

7. Every person has the right to seek and be granted asylum in a foreign territory, in accordance with the legislation of the state and international conventions, in the event he is being pursued for political offenses or related common crimes.

8. In no case may an alien be deported or returned to a country, regardless of whether or not it is his country of origin, if in that country his right to life or personal freedom is in danger of being violated because of his race, nationality, religion, social status, or political opinions.

9. The collective expulsion of aliens is prohibited.

3.2 Três tipos de liberdade de circulação

Os instrumentos internacionais acima referidos mostram que, até hoje, três tipos de liberdade de circulação são reconhecidas internacionalmente, ou seja: o direito de livremente circular dentro do país, o direito de sair livremente de qualquer país e o direito de entrar em seu próprio país.

3.2.1 Direito de circular livremente dentro do país

O direito de livremente circular dentro do país é o direito básico da livre circulação. Esse direito implica na liberdade de circular, por qualquer lugar, dentro do território sem permissão específica das autoridades ou sem impedimento. Essa liberdade inclui automaticamente a liberdade de escolher a sua própria residência.

Quais restrições existem à essa liberdade de circulação? Além das limitações impostas pelas leis nacionais, cada instrumento internacional que dispõe sobre o direito à livre circulação estabelece as devi-

das restrições, geralmente de ordem comum.

Por exemplo, o art. 12 (3) do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP) expressa que os direitos de livre circulação “poderão constituir objeto de restrição, a menos que estejam previstas em lei e no intuito de proteger a segurança nacional e a ordem, a saúde ou a moral pública, bem como os direitos e liberdades das demais pessoas, e que sejam compatíveis com os outros direitos reconhecidos no presente pacto”. No mesmo sentido, o *Protocol n. 4 to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms* (ECHR), de 1963, dispõe no art. 2(3) que esse direito pode ser limitado, de acordo com a lei, para os interesses do Estado tais como segurança nacional, segurança pública, manutenção de ordem pública, prevenção de crime, proteção de saúde e moral e proteção dos direitos e liberdades dos outros.

Art. 2. Freedom of movement

1. Everyone lawfully within the territory of a State shall, within that territory, have the right to liberty of movement and freedom to choose his residence.

2. Everyone shall be free to leave any country, including his own.

3. No restrictions shall be placed on the exercise of these rights other than such as are in accordance with law and are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, for the maintenance of order public, for the prevention of crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others.

4. The rights set forth in paragraph 1 may also be subject, in particular areas, to restrictions imposed in accordance with law and justified by the public interest in a democratic society.

Art. 3. Prohibition of expulsion of nationals

No one shall be expelled, by means either of an individual or of a collective

measure, from the territory of the State of which he is a national.

No one shall be deprived of the right to enter the territory of the state of which he is a national.

Art. 4. Prohibition of collective expulsion of aliens

Assim, o poder do Estado de restringir o direito à livre circulação dentro do Estado não é um poder de caráter arbitrário.⁷ Ao contrário, o Estado deve agir dentro da limitação provida pela lei (PIDCP) e justificada pelo interesse público de uma sociedade democrática (ECHR). A interpretação das limitações constantes dos instrumentos internacionais tem de ser feita cuidadosamente, dentro dos fundamentos dos direitos humanos, uma vez que essa liberdade está sendo tratada como um dos princípios fundamentais dos direitos humanos. Isso quer dizer que as restrições devem satisfazer tanto as necessidades públicas quanto os meios utilizados para tal, bem como os resultados esperados por essa restrição. Portanto, ao nosso entender, a lei nacional deve estar revestida da legitimidade advinda do poder legislativo, e não de uma decisão discricionária do poder executivo. Nesta mesma linha de raciocínio, a interpretação deve ser feita restritivamente, uma vez que excepcionalmente restringir-se-á o direito individual, de acordo com a filosofia da lei nacional relacionada e dos instrumentos internacionais relacionados.

3.2.2 Direito a sair livremente de qualquer país

O segundo tipo de liberdade de circulação do indivíduo refere-se ao direito de sair livremente de qualquer país, inclusive de seu próprio país. Esse direito está baseado na filosofia da liberdade, ou seja, de que nenhum país pode se apoderar dos indivíduos. De fato, a liberdade de migra-

7. Hurst Hannum, *ibid.*, pp. 24-26.

ção é um direito individual dos seres humanos. A DUDH dispõe que “toda pessoa tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar”, tratando, assim, da liberdade de sair e entrar em um mesmo dispositivo. No entanto, os instrumentos internacionais mais específicos vêm separando essas liberdades porque, enquanto que a liberdade de entrada em seu próprio país é ilimitada, a liberdade de saída de seu país pode ser limitada, como por exemplo, em caso de detenção legal de criminoso. A saída dos menores também é limitada, de tal sorte a protegê-los.

Em termos gerais, a segurança nacional é o fundamento alegado para a restrição dessa liberdade, sendo aplicada frequentemente pelos países. No entanto, como já ressaltamos anteriormente, qualquer restrição deve atender a legitimidade do objetivo, meio e resultado esperado.

Uma prática exercida pelos países para chegar à essa finalidade de restrição é o impedimento burocrático da emissão de passaporte.⁸ Sem o passaporte ou algo similar, o indivíduo não pode nem sair nem entrar no país. Por isso, para a proteção desse direito de circulação, as leis relacionadas à emissão de passaporte de cada país devem ser claras e objetivas. Nesse sentido, a harmonização internacional das normas básicas para a regulamentação dos passaportes pode ser uma boa opção, não somente para a garantia do direito de circulação internacional mas também como medida de combate ao terrorismo internacional, o qual se vale das atuais facilidades para a falsificação de passaportes.

3.2.3 Direito de regressar ao próprio país

O terceiro tipo de liberdade de circulação refere-se ao direito de regressar ao seu próprio país. É um dos maiores esforços internacionais para a eliminação da figura do apátrida em direito internacional.⁹

8. Hurst Hannum, *ibid.*, p. 52.

9. Hee Moon Jo, *Moderno Direito Internacional*, São Paulo, LTr, 2001, p. 155.

No atual sistema legal internacional, o indivíduo necessita da proteção do Estado soberano. Quando o indivíduo adquire uma nacionalidade, o Estado de nacionalidade tem a obrigação de recebê-lo em seu território, quando este se encontrar no exterior. É a obrigação da proteção do seu nacional no exterior. Se o nacional não conseguir entrar em um país estrangeiro por alguma razão, o seu país de nacionalidade deve em regra recebê-lo de volta, apesar de existirem algumas exceções, como no caso dos refugiados. Essa obrigação de proteção está baseada nos fundamentos dos direitos humanos, não podendo ser confundida com a proteção diplomática, que é o direito do Estado que tem o chamado “vínculo mais estreito” com o indivíduo.

Entretanto, a entrada em um país estrangeiro por motivo de turismo não está vinculada à essa liberdade de circulação. Isso porque o direito internacional ainda não reconhece a liberdade de entrada em qualquer país. Nessa sociedade internacional, onde a ordem legal internacional é constituída com base na figura do Estado soberano, é poder soberano deste negar a entrada de estrangeiros em seu território. Até hoje, o direito de regresso ao próprio país encontra seus limites apenas na lei do próprio país.

Obviamente, o intercâmbio internacional dos indivíduos de várias nacionalidades promove a paz internacional. O direito internacional e, mais especificamente, o direito internacional do turismo e os direitos humanos vêm desenvolvendo as suas normas com esse fundamento. No entanto, não há um instrumento internacional que garanta o direito geral de livre acesso a qualquer país soberano. Os instrumentos internacionais somente garantem o direito de regresso ao seu próprio país. Aí está o papel do turismo internacional, qual seja, o desenvolvimento desse direito de livre circulação para a promoção da paz internacional. Entendemos que o direito internacional está evoluindo nessa direção, e o direito internacional do turismo é o motor principal desse processo.

Precisamos ressaltar a importância desse direito de regresso com relação ao estrangeiro com visto permanente no país. Nesse mundo globalizado, existem inúmeros indivíduos que mantêm uma nacionalidade ou dupla nacionalidade mas que, no entanto, têm a sua residência permanente em um outro país. É a questão da proteção do direito do imigrante. Esses estrangeiros permanentes mantêm um laço sócio-econômico mais estreito com o país de permanência do que com o de nacionalidade.¹⁰ Eles têm sua família, os filhos nascidos e educados no país de permanência, os bens, etc. Para eles, o direito de regresso mais importante seria o direito de regressar ao país de permanência, e não ao de nacionalidade. Se o país de permanência não proroga o seu visto, o impacto em seus direitos seria enorme, dificultando a condução de uma vida normal. Nesse sentido, a interpretação de “regresso ao seu país” deve ser feita de uma forma ampla, para garantir o real interesse dos indivíduos.¹¹ A tendência moderna do direito internacional privado, que vem se utilizando de vários elementos de conexão tais como domicílio, residência habitual, lugar da relação mais significativo, lugar do vínculo mais estreito, etc., seria uma boa referência para responder à essa questão.

4. Terrorismo e turismo internacional

Já que discutimos o caso Brasil v. EUA, seria lógico examinarmos a relação entre terrorismo e turismo internacional, ou seja, o impacto do terrorismo no turismo internacional. No nosso entender, o terrorismo internacional causou um impacto muito negativo no turismo internacional, aumentando os constrangimentos à liberdade de circulação dos povos e ameaçando ainda mais a paz internacional.¹²

No dia 11 de setembro de 2001, quatro aviões comerciais foram seqüestrados, sendo que dois se chocaram contra as torres do *World Trade Center*, um caiu no Pentágono e um outro caiu em área rural. Este foi o dia em que teve início o terrorismo em escala internacional, utilizando-se da vida de civis como meio e alvo. As regras internacionais do direito humanitário e dos direitos humanos foram vilipendiadas pelos terroristas internacionais, sinalizando uma triste volta aos fenômenos dos séculos passados, quando os indivíduos não eram considerados, pelas normas internacionais, como passíveis de proteção.

O impacto deste ato terrorista foi grande, aproveitando-se de todos os meios de comunicação desenvolvidos pelo fenômeno da globalização. A indústria do turismo, por sua vez, também foi seriamente afetada. Suas receitas e os valores das ações das companhias aéreas despencaram. Conseqüentemente, muitas pessoas na área da indústria do turismo perderam seus empregos.

A indústria do turismo é um dos mercados mais abertos e que gera mais empregos e receita. No entanto, como todo empreendimento funciona com base na segurança e no conforto, a simples ameaça à segurança já foi suficiente para prejudicar o turismo internacional. Assim, a garantia da segurança dos turistas é o elemento fundamental para a atração destes. Muitas vezes, o país onde ocorreu um ato de terrorismo opta por divulgar as áreas de perigo para os turistas, buscando proteger a imagem do resto do país. Por exemplo, nas Filipinas o governo indica quais são as ilhas “perigosas”, mais passíveis de atos de terrorismo, dentre as suas 7 mil ilhas, com o intuito de afirmar que o resto do país é seguro. No mesmo sentido, o país de origem dos turistas busca orientar seus cidadãos acerca dos locais mais perigosos para o turismo internacional, instruindo-os sobre as medidas necessárias para sua segurança.

10. Seidl-Hohenveldern, *International Economic Law*, Martinus Nijhoff Publishers, 1989, em particular, pp. 130-135.

11. Hurst Hannum, *ibid.*, pp. 56-60.

12. Konstantinos Drakos e Ali M. Kutun, *Regional Effects of Terrorism on Tourism: Evidence*

from Three Mediterranean Countries, Working Paper, B26, Center for European Integration Studies, Bonn, 2001, p. 4.

O tamanho da indústria do turismo brasileiro aproxima-se de US\$ 40 bilhões ao ano. Cerca de 500 mil turistas americanos visitam o Brasil anualmente. Logo, o atrito diplomático entre os dois países gerou graves prejuízos ao turismo brasileiro. Enquanto os EUA controlam a entrada dos estrangeiros por razão de segurança nacional, o Brasil fiscaliza a entrada dos americanos com base em represália diplomática. De fato, o atrito diplomático começou por uma causa alheia a ambos, ou seja, pelo terrorismo internacional. Com certeza, ambas as políticas estão prejudicando suas respectivas indústrias de turismo. No entanto, quem sofre a maior perda nesse conflito são os cidadãos dos dois países.

Não é necessário destacarmos aqui a evidente importância do turismo para os países em desenvolvimento. De acordo com a OMC (Organização Mundial de Turismo), o turismo internacional gerou, em 2002, US\$ 476 bilhões, o que significa 1/10 da receita do turismo do mundo inteiro. Como já ressaltamos em estudo anterior, o turismo internacional (vinda dos turistas estrangeiros) é uma fonte crucial de receita para alguns países em desenvolvimento. Mais ainda, como o turismo internacional nesses países depende muito das suas heranças natural e cultural, a competitividade internacional desse setor é inquestionável, o que justifica o setor do turismo internacional como um grande exportador competitivo.

A partir destas observações, qual seria o impacto nessa indústria internacionalmente competitiva de eventos nefastos tais como, por exemplo, o terrorismo? Ora, o impacto do terrorismo sobre a economia desses países é estrondoso, dando causa direta para o desemprego, a deflação, a recessão econômica, crimes, etc. De acordo com Adam Blake e M. Thea Sinclair, que estudaram o impacto do 11 de setembro de 2001 sobre a indústria do turismo americano, o impacto não se limitou apenas a indústria do turismo: "The contribution of tourism and travel to both industrialized and developing countries is now

so great that any downturns in the level of activity in the industry are a cause of concern. The repercussions extend beyond activities directly associated with tourism, notably airlines, hotels and catering, to sectors that supply intermediate or final goods that are purchased by firms and employees in the industry, so that all sectors of the economy are affected to a greater or lesser extent".¹³

O impacto negativo do terrorismo é mais grave ainda nos países em desenvolvimento. Isso ocorre porque o grau de dependência econômica do país pelo turismo internacional é mais alto nos países em desenvolvimento do que nos países industrializados.¹⁴ As observações de Hassan Y. Aly e Mark C. Strazicich, são convincentes nesse sentido: "The international tourism industry has come to play an increasingly important role in many developing countries. In the late 1960s and 1970s, tourism was often promoted as a way to reduce persistent balance of payments deficits and as a major source of foreign exchange. In the late 1980s and throughout the 1990s, tourism was recognized for its direct and indirect positive impact on government revenue, national income and employment. In addition, tourism is recognized as a means to diversify the economy and reduce reliance on traditional agriculture and industry. In general, tourism is one of the fastest growing economic sectors in the developing world and can be characterized as having 'multidimensional' effects".¹⁵

Então, porque os terroristas, em suma, atacam a si mesmos, uma vez que os países

13. Adam Blake e M. Thea Sinclair. "Tourism crisis management: adjusting to a temporary downturn", *Sixth Annual Conference on Global Economic Analysis*, 2002, p. 1.

14. Hee Moon Jo, "Turismo e direito internacional", in Rui Aurélio de Lacerda Badaró (org.), *Turismo e Direito: Convergências*, São Paulo, Senac, 2003, pp. 44-45.

15. Hassan Y. Aly e Mark C. Strazicich. "Terrorism and tourism: is the impact permanent or transitory?", p. 1, in <http://www.erf.org.eg/html/btrade1.pdf>.

em desenvolvimento sofrem muito mais com os ataques do que os países industrializados? Em primeiro lugar, por causa das facilidades para o ataque. Os turistas são alvos relativamente fáceis de serem atacados. Como seus horários e itinerários são predeterminados, o planejamento do ataque pelos terroristas é muito mais fácil. Em segundo lugar, por causa da facilidade de se envolver, em um só ataque, várias nacionalidades. Os turistas internacionais que se reúnem em mesmo local são, via de regra, oriundos de diversos países. Assim, um ataque poderia envolver várias nacionalidades, dando ao mesmo tempo a mesma mensagem para vários países. Essa razão é muito convincente, dada a flexibilidade inerente ao turismo. O turismo internacional é uma opção disponível em vários locais, para vários turistas de diversas nacionalidades. Assim, o local do atentado pode ser substituído por inúmeros outros locais, de diferentes países, desde que o local seja visitado por turistas internacionais. Se o terrorista internacional visar obter um efeito devastador à indústria de turismo local, estes (os turistas internacionais) seriam o alvo ideal.

5. Liberdade de circulação e turismo internacional

Desde que o terrorismo internacional afetou seriamente a indústria do turismo, a OMT vem demonstrando sua preocupação por este assunto. De fato, o direito internacional tem vários instrumentos para punir os atos de terrorismo tais como *hijacking*, financiamento ao terrorismo, etc.

No entanto, não há norma internacional especificamente direcionada ao terrorismo contra turista. Isso porque o terrorismo desta espécie é muito recente. Como é a necessidade que impõe a criação das leis, agora é a hora certa para se discutir a elaboração de algumas normas internacionais que chamem a atenção da importância desse setor. O terrorismo contra turistas é uma ameaça direta aos direitos humanos e à paz

internacional. Ora, o direito internacional levou quatro séculos para proteger os direitos humanos, mas o terrorismo internacional levou menos de 10 anos para ameaçar seriamente os fundamentos dos direitos humanos. Não há nenhuma razão minimamente aceitável para se justificar um ato terrorista contra vidas humanas. O terrorismo, como meio, é incapaz de justificar qualquer objetivo que seja.

Nesse sentido, a integração da OMT, com 143 países-membros, à ONU sob a forma de agência especializada (*specialized agency*) no final de 2003 é um marco importante para o desenvolvimento desse setor.¹⁶ Isso significa que a sociedade internacional já reconhece a importância do setor do turismo, ao lado de outros setores como educação, cultura, agricultura, saúde, trabalho, etc.

Como a OMT tem trabalhado bastante para promover o desenvolvimento da indústria do turismo, é previsível que ela venha a trabalhar dentro do sistema da ONU para introduzir as questões do terrorismo e da necessidade de livre circulação dos turistas como meio de aumentar a paz internacional e, também, de assistir ao desenvolvimento econômico dos países em desenvolvimento, em particular, perante a Assembléia Geral da ONU.

A agilidade eficiente da OMT foi vista na adoção do Código Mundial de Ética do Turismo (CMET — *Global Code of Ethics for Tourism: GCET*). O CMET é um acordo não-vinculante aceito pelos países-membros da OMT. Ele estabelece o turismo como fator de desenvolvimento sustentável, dispondo que “All the stakeholders in tourism development should safeguard the natural environment with a view to achieving sound, continuous and sustainable economic growth geared to satisfying

16. V., sobre o assunto, Rafeeuddin Ahmed, *WTO Transformation into a UN Specialized Agency*, in <http://www.world-tourism.org/newsroom/conferences/presentations/Rafee%20-%20UN%20II.pdf>.

equitable the needs and aspirations of present and future generations".¹⁷

Aliás, o CMET tenta estabelecer firmes laços entre o turismo e a paz internacional, ao dispor que "Profundamente convencidos de que, por permitir contatos diretos, espontâneos e imediatos entre homens e mulheres de culturas e modos de vida diferentes, o turismo representa uma força viva a serviço da paz, bem como um fator de amizade e compreensão entre os povos do mundo". Assim, segundo o CMET, é direito dos turistas internacionais a descoberta e o gozo dos recursos (naturais ou não) do planeta, como se fossem cidadãos do país que visitam.¹⁸ Nesse sentido, cada turista é um mensageiro da paz internacional. Como o art. 8 do Código¹⁹

17. "World tourism organization", *Global Code of Ethics for Tourism*, art. 3, Madri, in www.worldtourism.org/projects/ethics/ethics.html.

18. V. tb., o excelente trabalho do prof. Rui Aurélio de Lacerda Badaró, "O direito internacional do turismo e a livre circulação de pessoas: linhas gerais sobre a declaração universal dos direitos humanos e o código mundial de ética do turismo", in *Revista Virtual de Direito do Turismo* (www.ibcdtur.org.br).

19. "Art. 8. Liberty of tourist movements:

"1. Tourists and visitors should benefit, in compliance with international law and national legislation, from the liberty to move within their countries and from one State to another, in accordance with Article 13 of the Universal Declaration of Human Rights; they should have access to places of transit and stay and to tourism and cultural sites without being subject to excessive formalities or discrimination;

"2. Tourists and visitors should have access to all available forms of communication, internal or external; they should benefit from prompt and easy access to local administrative, legal and health services; they should be free to contact the consular representatives of their countries of origin in compliance with the diplomatic conventions in force;

"3. Tourists and visitors should benefit from the same rights as the citizens of the country visited concerning the confidentiality of the personal data and information concerning them, especially when these are stored electronically;

"4. Administrative procedures relating to border crossings whether they fall within the competence of States or result from international agreements, such as visas or health and customs formalities, should be

dispõe a liberdade de circulação do turista dentro da disposição sobre a liberdade de circulação contida no art. 13 da DUDH, esse Código poderá servir para a interpretação da DUDH e, ao mesmo tempo, a DUDH servirá para a interpretação do Código no contexto dos direitos humanos.

6. Conclusão

A liberdade de circulação é a mais fundamental dentre as liberdades. O homem só é verdadeiramente livre se essa liberdade estiver garantida no âmbito internacional. No entanto, o sistema internacional está estabelecido com base na limitação dessa liberdade, sendo que a constituição nacional de cada país visa promover a livre circulação dentro do seu território. Em um Estado constituído por imigrantes que deixaram seus países de origem em busca de liberdade, como é o caso dos EUA, a preocupação com a liberdade de circulação é fortemente garantida. Os direitos humanos internacionais foram constituídos nas experiências dos diversos países em seus respectivos âmbitos nacionais. Os três tipos de direito de circulação já se tornaram normas internacionais. Por sua vez, o turismo internacional foi desenvolvido com base nessas liberdades de circulação, tanto nacional quanto internacional. A entrada em um país estrangeiro por motivo de turismo é um risco caso não haja confiança internacional ou regras internacionais que protejam os turistas internacionais no seu território. Portanto, a elaboração de regras internacionais e a interpretação uniforme des-

adapted, so far as possible, so as to facilitate to the maximum freedom of travel and widespread access to international tourism; agreements between groups of countries to harmonize and simplify these procedures should be encouraged; specific taxes and levies penalizing the tourism industry and undermining its competitiveness should be gradually phased out or corrected;

"5. So far as the economic situation of the countries from which they come permits, travellers should have access to allowances of convertible currencies needed for their travels."

sas regras relacionadas à liberdade de circulação internacional são fundamentais para aumentar a circulação dos turistas internacionais. Esses turistas internacionais são, de fato, mensageiros da paz internacional, os quais olham e aprendem com a diversidade de raças, cultural, social e econômica existentes. Se observarmos o turismo internacional pelo prisma da paz internacional e do desenvolvimento econômico, a restrição à livre circulação dos turistas internacionais deve ser aplicada de modo limitado, sendo que a simples aplicação do princípio de reciprocidade não deve ser cogitada. Ora, a liberdade de circulação é um direito individual, e não estatal. No nosso ver, no atrito entre o Brasil e os Estados Unidos, a aplicação da reciprocidade imposta pelo Brasil não atende bem os fundamentos estabelecidos pelos instrumentos internacionais, mas somente interesses políticos e diplomáticos.

No futuro, a sociedade internacional poderá vir a garantir a liberdade de ingresso em qualquer país. As integrações econômicas regionais como a UE, o Mercosul, o Nafta, etc., trabalham para facilitar essa liberdade.²⁰ O turismo internacional requer essa liberdade. O Código mundial de ética do turismo visa aplicar as normas dos direitos humanos na área do turismo. De fato, o turismo internacional oferece um bom exemplo para testar a liberdade de circulação internacional disposta nos instrumentos internacionais. Através do turismo internacional, surgem os problemas e as necessidades ligadas a esta liberdade, o que permite que a sociedade internacional possa desenvolver as regras internacionais per-

tinentes. O terrorismo internacional é um triste evento que dificulta as atividades do turismo internacional e fornece subsídios para a restrição da liberdade de circulação internacional. Pensamos que a sociedade internacional vai se adaptar bem contra essa brutalidade, através da cooperação internacional. Já que o terrorismo visa obrigar tanto os turistas quanto os Estados a restringirem a liberdade de circulação, os participantes do direito internacional também vão ajustar seus interesses particulares para o bem comum da sociedade internacional. Assim, o terrorismo internacional vai aumentar a cooperação internacional nas áreas relacionadas para o impedimento dos atos terroristas como, por exemplo, a lavagem de dinheiro, o intercâmbio de informações, a proibição do financiamento ao terrorismo, os seqüestros de aeronaves, etc., em fim, promovendo o desenvolvimento do direito internacional.

Portanto, as respostas ao terrorismo internacional têm de ser planejadas no contexto do desenvolvimento internacional e, mais especificamente, na proteção dos direitos humanos e na promoção do turismo internacional como mantenedor da paz internacional. Esse pensamento nos dá várias idéias para firmes respostas. Ora, a resposta imediata seria o tratamento do terrorismo nos instrumentos internacionais dos direitos humanos, para abolir o uso dos turistas como alvo do terror. O próprio Código Mundial de Ética do Turismo poderá especificar o terrorismo internacional, para dar a esse tema um tratamento adequado. Aliás, os princípios que constam nesse Código devem ser introduzidos voluntariamente nas leis nacionais, já que o Código não é um instrumento vinculante.

Por fim, chegou a hora de reconfigurarmos a identidade do turismo internacional na sua dimensão nacional e internacional. A indústria do turismo é uma indústria não-poluente, é uma indústria que requer uma boa educação do povo local, é uma indústria que promove o desenvolvimento social e econômico preservando as carac-

20. Vide, Proposta de Directiva do Conselho da União Européia relativa às condições em que os nacionais de países terceiros podem circular livremente no território dos Estados-membros durante um período máximo de três meses e que introduz uma autorização específica de viagem fixando as condições de entrada com vista a uma deslocação durante um período máximo de seis meses /* COM/2001/0388 final — CNS 2001/0155 */ *Jornal Oficial* n. C 270 E, de 25.9.2001, pp. 244-250.

terísticas típicas da sociedade local,²¹ é uma indústria que gera proporcionalmente mais emprego e receita, é uma indústria que contribui para o desenvolvimento dos direitos humanos e, em última análise, para a paz internacional. A redefinição da identidade da indústria do turismo internacional, englobando todos esses elementos positivos, poderá facilitar a elaboração de vários conceitos jurídicos nas legislações nacionais como, por exemplo, o direito ao turismo, a liberdade de circulação dos turistas, etc., permitindo que o turismo internacional se posicione definitivamente entre as principais indústrias responsáveis pelo desenvolvimento do nosso país.

7. *Anexo*

A íntegra da liminar e a ação ajuizada pelo Procurador Pedro Taques

Poder Judiciário

Justiça Federal

Seção Judiciária de Mato Grosso

Ação Cautelar Inominada

Reqte.: Ministério Público Federal

Reqdo.: União Federal

DECISÃO

Trata-se de pedido de medida liminar formulado em sede de Ação Cautelar Inominada atentada pelo Ministério Público Federal, em desfavor da União Federal, no intuito de que seja determinado à Requerida que faça gestões junto às autoridades norte-americanas para excluir os brasileiros da obrigatoriedade de serem fotografados e de deixarem suas impressões digitais ao entrarem e deixarem os Estados Unidos da América — EUA, bem como que seja exigido dos nacionais norte-americanos, quando entrarem neste país, o mesmo que se está a exigir dos brasileiros que para lá se dirigem, tudo sob o fundamento de que cabe ao Brasil

zelar pela aplicação dos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e da reciprocidade nas suas relações internacionais.

Decido.

Nos últimos tempos, tem a mídia nacional noticiado uma série de humilhações e maus-tratos de que tem sido vítima uma grande quantidade de brasileiros que viajam para os Estados Unidos da América. Inúmeras têm sido as dificuldades e percalços impostos aos brasileiros que visitam aquele país, principalmente após a consecução dos atos terroristas de 11 de setembro de 2001. Exige-se vistos de entrada, de permanência e, agora, até de trânsito. São feitas revistas em bagagens sem qualquer polidez, desrespeitados direitos mínimos contidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos, nacionais trancafiados em celas juntamente com criminosos americanos, deportações e expulsões ultrajantes etc.

Até o Ministro das Relações Exteriores do Brasil no governo Fernando Henrique Cardoso foi submetido ao tratamento humilhante em aeroporto dos Estados Unidos, tendo o atual Presidente da República Luiz Inácio da Silva criticado abertamente o ato, afirmando que, em seu governo, tamanho destino não teria acolhida e seria repellido de imediato.

Mais recentemente, conforme os documentos de fls. 06/20, decidiu o governo dos EUA implantar novo sistema de segurança no país para os visitantes. Pela nova determinação, pessoas de várias nacionalidades, consideradas desde logo terroristas em potencial, deverão ser fotografadas e terão suas impressões digitais recolhidas pelas autoridades norte-americanas assim que apertem ou deixem o território daquele país. Obviamente, que os cidadãos europeus e de outros países ricos não serão objeto do ato ultrajante, o qual serão reservado aos nacionais de países pobres da América Latina, África, Oriente Médio e Ásia. A data de início do novo procedimento será o dia 1 de janeiro de 2004 (em quatro dias).

Consigno que considero o ato em si absolutamente brutal, atentatório aos direitos humanos, violador da dignidade humana, xenófobo e digno dos piores horrores patrocinados pelos nazistas. Porém, dentro dos limites territoriais norte-americanos, está ao alvedrio daquele Es-

21. Ver sobre a relação entre turismo e desenvolvimento econômico no contexto internacional, Hee Moon Jo, "O Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS) e o turismo sustentável", *Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro*, ano XLII, out.-dez. 2003, pp. 77-86.

tado regulamentar a forma de entrada de alienígenas no espaço reservado à sua soberania.

No entanto, na seara do direito internacional público, vigora o chamado princípio da reciprocidade, garantidor do que o mesmo tratamento dado por um Estado à determinada questão também será concretizado por outro País afetado pela decisão do primeiro. Significa dizer que a relação internacional entre países não pode se realizar de forma desigual, principalmente em se tratando de princípios norteados da dignidade da pessoa humana e de proteção e resguardo dos direitos humanos.

Dessa forma, não se pode admitir a omissão da União Federal no trato do problema gerado na entrada e saída de brasileiros dos Estados Unidos da América. A Constituição Federal, por seus arts. 1º, III; 3º, IV; e 4º, II, impõe-lhe o dever de agir no caso no sentido de excluir os brasileiros do tratamento indigno à pessoa humana e violador dos tratados/convenções internacionais protetores dos direitos humanos.

De outro giro, enquanto perdurarem os atos norte-americanos discriminatórios quanto aos brasileiros, pelo princípio da reciprocidade, está autorizado a República Federativa do Brasil a impor aos cidadãos dos Estados Unidos as mesmas exigências que estão sendo materializadas aos nacionais aqui nascidos. Não há qualquer impedimento legal. Ao contrário, a Magna Carta não compactua com a omissão das autoridades brasileiras nesse sentido, porquanto lhes confere o dever legal de agir nos exatos limites ditados pelo princípio da reciprocidade.

Sendo cristalina a plausibilidade do direito invocado, tenho que também o denominado *periculum in mora* fez-se presente. O período de festas de fim de ano e de férias tanto no Brasil quanto nos Estados Unidos. Existem turistas indo e vindo entre os dois países e apenas os brasileiros estarão submetidos a partir do dia 1 de janeiro de 2004, ao vexatório ato de entrada e saída dos Estados Unidos. Assim, devem as autoridades brasileiras agir imediatamente tanto para buscar excluir os brasileiros do âmbito da exigência norte-americana quanto para impor dos cidadãos dos Estados Unidos que adentrem o território brasileiro o mesmo que se está a exigir dos tupiniquins.

De sua parte, tenho que a medida ora deferida não acarreta qualquer prejuízo ou transcurso à Requerida.

DISPOSITIVO

Com efeito, defiro o pedido de concessão de medida liminar e determino à União Federal, que faça gestões junto às autoridades norte-americanas para que os brasileiros sejam excluídos da exigência que passa a vigorar a partir do dia 1 de janeiro de 2004 para entrada e saída dos Estados Unidos da América.

Enquanto perdurar a restrição imposta pelas autoridades norte-americanas, determino à Requerida que fotografe e recolha as impressões digitais dos nacionais dos Estados Unidos da América, nos portos, aeroportos e rodovias, quando entrarem em território brasileiro, sob pena de ser-lhes negada a entrada devida.

Deverá a Requerida reportar ao Juízo, no prazo de 10 dias, as providências tomadas para o cumprimento desta, restando, desde logo, fixada a multa diária de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) para a hipótese de inobservância do ora decidido.

Oficie-se com urgência, ao Ministério de Relações Exteriores e ao Departamento de Polícia Federal para cumprimento imediato.

Cite-se. Intimem-se.

Cuiabá, 28 de dezembro de 2003.

Julier Sebastião da Silva

Juiz Federal

A ação ajuizada pelo Procurador Pedro Taques

Excelentíssimo Senhor Juiz Federal da
____ Vara da Seção Judiciária Federal do Estado de Mato Grosso.

O Ministério Público, neste ato o Procurador da República que ao final assina, no exercício do dever poder previsto nos arts. 127, *caput*, e 129, ambos da Constituição da República, combinados com o art. 4º da Lei Federal 7.437/1986, vem perante Vossa Excelência propor a presente AÇÃO CAUTELAR INOMINADA, COM PEDIDO DE LIMINAR, preparatória de futura AÇÃO CIVIL PÚBLICA, em face da UNIÃO FEDERAL, pessoa jurídica de direito público interno, que deverá ser chamada judicialmente para responder a esta demanda através do Senhor Procurador-Chefe da Advocacia-Geral da União nesta Unidade Federada, argumentando, para tanto, as razões fáticas e jurídicas abaixo jurisdicinalizadas:

Conforme faz prova a documentação que acompanha esta inicial ministerial, o Departamento de Estado dos Estados Unidos da América editou Ato Normativo, com natureza jurídica de norma interna, que instituiu um novo sistema de segurança contra atos terroristas, ou ao menos sob a justificativa de tentar evitá-los, e passará a exigir, a partir do próximo mês de janeiro de 2004, que algumas espécies da raça humana que adentrarem em solo americano, notadamente aquelas que possuam as nacionalidades, originárias ou secundária, vinculadas a certos Estados estrangeiros listados na mesma norma norte-americana, deverão, de forma cogente, ser fotografadas e obrigadas a passar por um mecanismo de colheita das impressões datiloscópicas, cujos dados, vale dizer, fotográfico e datiloscópico, serão imediatamente inseridos em um grande banco de dados, que tem a pretensão de fornecer às autoridades daquele país elementos de identificação de supostos terroristas. Revela notar, por oportuno, que igual providência, isto é, a obrigatoriedade de nova fotografia, bem assim da tomada de novas impressões digitais, também ocorrerá no instante em que a pessoa humana, vinculada juridicamente a um dos Estados listados, deixar o solo americano.

Dentre os muitos Estados alienígenas recolhidos pelas autoridades americanas, e cujo nacionais, e só pelo simples fato de ostentarem essa natureza, serão obrigados a submeterem-se ao aludido procedimento prévio de identificação, encontra-se a República Federativa do Brasil, e como costuma acontecer, também fazem parte da famigerada lista de Estados, cujos nacionais seriam para as autoridades americanas presumidamente terrorista, a quase totalidade daqueles localizados na América Latina, África, Oriente Médio e Ásia, não fazendo parte do elenco, à evidência, os Estados Europeus, o que ocorre, quem sabe, por questões históricas ou comerciais, pois não encontramos outro fundamento para justificar tamanho preconceito xenofóbico.

Com efeito, é certo que os Estados, por serem independentes, por terem a capacidade de autodeterminação, e só com essas qualidades e que podem ostentar a natureza jurídica de Estados, com fundamento em sua Soberania, estão autorizados a estabelecer, e apenas no âmbito de seu componente espacial, a norma

que entenderam conveniente e necessária à sua realidade histórica e social. Igualmente é certo que às autoridades de um determinado Estado, no exercício de sua função interna, não é ofertado o Poder, como exercício de parcela da soberania desse mesmo Estado, de se imiscuir na razoabilidade de uma norma de um outro Estado também soberano.

Com o devido respeito, se nos afigura como sendo o caso aqui tratado, pois ao Magistrado brasileiro, como acima dito, no exercício de parcela da Soberania que a Constituição da República Federativa do Brasil lhe ofertou, não é ofertado o Poder de julgar a adequação da referida norma americana à Lei Maior dos Estados Unidos da América, muito menos a sua compatibilidade com a nossa Carta Política de 1988.

No entanto, às instituições e autoridades brasileiras, dentre elas o Poder Judiciário e o Ministério Público Federal, ao Juiz Federal e ao Procurador da República, a Constituição da República do Brasil não deixa margens à dúvida, ao transformar o Poder em dever, quando determina que tais instituições e autoridades devam velar, devem defender, e que exijam respeito a certos princípios que o Legislador Constituinte de 1988 entendeu serem de importância para o nosso Estado, que se denomina como sendo democrático e de direito, dentre eles, e com maior relevo, os princípios da soberania e da dignidade da pessoa humana, elencados, como comandos emergentes, no art. 1º, I e III, da nossa Lei Maior.

Ora é público e notório que cidadãos brasileiros vêm sendo humilhados ao adentrarem em solo americano, obrigados que são a passarem por revistas, entrevistas e tiragens que ofendem aos mais comezinhos princípios da razoabilidade, tudo contando com a omissão das autoridades brasileiras encarregadas de zelar pelas nossas relações internacionais, que nada fazem para evitar, ou ao menos diminuir as humilhações que os brasileiros vêm sofrendo ao pisarem nas terras da América do Norte.

Não é segredo para ninguém mediante informado que até mesmo o Ministro das Relações Exteriores do Governo Fernando Henrique foi obrigado, juntamente com toda a sua comitiva, a tirar os sapatos para serem revistados pelas autoridades americanas, fato esse noticiado por toda a imprensa nacional, em razão dis-

so, e diante da importância do tema para as nacionais, um comentário do atual Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, afirmando, que durante o seu governo, nenhum de seus ministros precisaria tirar os sapatos para entrar nos Estados Unidos da América.

Em razão da norma americana, cuja obediência naquele território se aproxima, vale dizer, que entrará em vigor no próximo dia 1.1.2004, muitos cidadãos brasileiros serão mais uma vez humilhados em solo americano, agora com maior perversidade, pois serão obrigados, de forma constrangedora e vexatória, a deixarem-se fotografar e terem colhidas as suas impressões digitais, isso por serem, no entender das autoridades americanas, presumidamente terroristas.

Não nos cabe aqui, nesta demanda, debater ou criticar se a norma americana é ou não justa, se ela é ou não legítima, se ela é ou não necessária diante da atual quadra histórica vivida pelos Estados Unidos da América, notadamente após o atentado de 11 de Setembro de 2001.

Realmente, o que se está tentando proteger é a dignidade da pessoa humana, mormente o cidadão brasileiro que será inexoravelmente exposto a constrangimento em terras americanas, sendo vítima de desrespeito a princípios de obediência obrigatória pelo simples fato de ter nascido com vida, independentemente de sua nacionalidade, pela só condição de ser da espécie humana.

Argumentos sobre a necessidade dessa específica norma americana, com o devido respeito, fogem a esta demanda judicial, e devem se manter ao longe dos foros do Poder Judiciário, cabendo, com toda certeza aos debates acadêmicos-doutrinários, e aos convescotes palacianos, em especial naqueles do Itamaraty.

O que o Ministério Público Federal deseja, como exercício de seu dever-poder, e o respeito aos direitos fundamentais da pessoa humana, mormente dos cidadãos brasileiros, onde quer que eles estejam, pois entender de forma diversa, vale dizer, compreender que os princípios eleitos pelo constituinte só teriam validade, só seriam instrumento de proteção no âmbito espacial de nosso território, à evidência, seria relegar, fazer olhos desarmados ao significado de uma justiça que deve ser universal.

Em situação que tais, o que se pode fazer é a utilização de instrumentos de há muito ofertados pelo Direito Internacional Público para pontuar as relações entres os Estados, dentre eles o princípio da reciprocidade, que, e ao que parece, e sempre em homenagens às questões econômicas-comerciais, vem sendo pouco exercido, esquecido, desatendido, pelas autoridades brasileiras que constitucionalmente são encarregadas das nossas relações internacionais.

Em poucas palavras, e sem maiores delongas, se as autoridades americanas estão a exigir determinada obrigação de cidadãos brasileiros, e abstraindo-se se os motivos da exigência sejam ou não razoáveis em um momento histórico, força concluir que, em respeito ao princípio da reciprocidade, as autoridades brasileiras estão autorizadas, legitimamente, a exigir a mesma obrigação dos cidadãos americanos quando adentrarem nestas terras.

Posto isso, o Ministério Público Federal requer a Vossa Excelência o seguinte:

1) que seja expedido comando emergente, em caráter liminar, determinando-se à União Federal, através do Ministério das Relações Exteriores, que, de forma concreta, faça gestão junto às autoridades americanas para excluir os nacionais brasileiros da necessidade de serem fotografados e obrigados a deixarem as impressões digitais ao entrarem nos Estados Unidos da América, devendo comunicar ao juízo, no prazo improrrogável de 10 dias as providências efetivamente tomadas;

2) seja expedido comando emergente, determinando-se à União que exige dos nacionais americanos, durante o espaço temporal em que a mesma exigência for feita aos nacionais brasileiros nos Estados Unidos da América, que, no instante em que adentrarem no território da República Federativa do Brasil, seja por via aérea, marítima ou terrestre, sejam fotografados e obrigados a terem as impressões digitais recolhidas por autoridades brasileiras, sob pena de serem proibidos de adentrarem em solo nacional, tudo com a finalidade de se evitar que, em caso de cometerem crime neste território, não possam ser identificados e, ao depois, responsabilizados pelos seus atos;

3) citação e intimidade da União, por meio de seu representante legal, para responder à presente demanda, julgando ao final procedente o pedido;

4) condenação da requerida no ônus da sucumbência e demais despesas processuais;

Provará o alegado por meio de provas documentais, periciais, testemunhais, cujo rol apresentará oportunamente, bem como por todos os demais meios de prova admitidos em direito.

Dá-se à presente causa o valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

Cuiabá/MT, 28 de dezembro de 2003.

José Pedro Taques

Procurador da República

30 de dezembro de 2003.