

# Refúgio, Migrações e Cidadania



Caderno de Debates **8**  
Dezembro de 2013

Andrés Ramirez  
Bruna Pimenta  
Duval Fernandes  
Pietro Alarcón  
Rosita Milesi  
Roberto Marinucci  
Sérgio Vieira de Mello  
Vanessa do Carmo



Agência da ONU para Refugiados



Instituto Migrações  
e Direitos Humanos



# Refúgio, Migrações e Cidadania



Amar a  
humanidade  
e querer não  
somente a solução  
temporária de suas  
misérias e seus  
sofrimentos morais,  
mas também sua  
dignidade.

**Caderno de Debates 8**  
**Dezembro de 2013**

Andrés Ramirez  
Bruna Pimenta  
Duval Fernandes  
Pietro Alarcón  
Rosita Milesi  
Roberto Marinucci  
Sérgio Vieira de Mello  
Vanessa do Carmo



Agência da ONU para Refugiados



**Instituto Migrações  
e Direitos Humanos**



**UNHCR  
ACNUR**

Agência da ONU para Refugiados

**Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados**

**Websites**

[www.acnur.org.br](http://www.acnur.org.br)

[www.acnur.org](http://www.acnur.org)

[www.unhcr.org](http://www.unhcr.org)

**e-mail:** [brabr@unhcr.org.br](mailto:brabr@unhcr.org.br)

Telefone: (61) 3044-5744 – Fax: (61) 3044-5705



**Instituto Migrações  
e Direitos Humanos**

**Instituto Migrações e Direitos Humanos – IMDH**

**Website:**

[www.migrante.org.br](http://www.migrante.org.br)

**e-mail:** [imdh@migrante.org.br](mailto:imdh@migrante.org.br)

[imdh.diretoria@migrante.org.br](mailto:imdh.diretoria@migrante.org.br)

Telefone: (61) 3340-2689 – Fax (61) 3447-8043

**Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania, v. 8, n. 8 (2013).  
Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos.**

**v.1, n.1 (2006)**

**Anual:**

**ISSN: 1984.2104**

**1. Direitos Humanos - Periódicos 2. Migrações - Periódicos 3. Refugiados - Periódicos**

**CDU 341.231.14 (05)**

**Editor Responsável**

Instituto Migrações e Direitos Humanos

**Conselho Editorial**

Andrés Ramirez

Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto

Márcia Anita Sprandel

Roberto Marinucci

Rosita Milesi

**Coordenação Editorial**

Carlos César Barbosa Silva (IMDH)

Karin Fusaro (ACNUR)

Luiz Fernando Godinho (ACNUR)

**Coordenação de produção**

IMDH

**Projeto gráfico**

Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH)

**Diagramação**

Supernova Design

**Tiragem**

1.500 exemplares

**Impressão**

Gráfica Coronário

---

As informações expressas nos artigos são de responsabilidade dos autores e não refletem, necessariamente, a opinião do ACNUR, do IMDH, ou do Conselho Editorial do Caderno. Esse Caderno aceita contribuições de autores interessados em publicar seus trabalhos. Todos os artigos não encomendados serão encaminhados ao Conselho Editorial, a quem cabe a decisão final sobre sua publicação.



# Índice

- 7 **Apresentação**  
*Ir. Rosita Milesi*
- 13 **Amar a humanidade é querer não somente a solução temporária de suas misérias e seus sofrimentos morais, mas também sua dignidade**  
*Sérgio Vieira de Mello*
- 15 **Sérgio Vieira de Mello: o funcionário indispensável das Nações Unidas**  
*Andrés Ramirez*
- 33 **O que tem preço e o que tem dignidade - Desafios da Campanha da Fraternidade sobre Tráfico Humano (2014)**  
*Roberto Marinucci e Rosita Milesi*
- 55 **Migração dos Haitianos para o Brasil: a RN no 97/2012: uma avaliação preliminar**  
*Duval Fernandes, Irmã Rosita Milesi, Bruna Pimenta e Vanessa do Carmo*
- 73 **A Religiosidade do Migrante como Fonte de Proteção, Sentido, Dignidade e Diálogo**  
*Roberto Marinucci*
- 89 **Direitos Humanos e Direitos dos Refugiados: a Dignidade Humana e a Universalidade dos Direitos Humanos como fundamentos para superar a discricionariedade estatal na concessão do refúgio**  
*Pietro Alarcón*







Sírios fogem do conflito... A atenção às crianças é exemplo de proximidade solidária, enquanto caminho de inclusão e reconhecimento de sua plena humanidade.

## Apresentação

*“Excluindo uma fraternidade do tipo militar que esconde geralmente interesses puramente políticos, uma sociedade moderna precisa da fraternidade para dominar as relações sociais complexas, principalmente no domínio econômico, e para manter um equilíbrio edificado sobre a paz e a compreensão e não sobre o terror”.*

Estas não são palavras escritas diante do recente recrudescimento de conflitos bélicos – pense-se, por exemplo, no Iraque, Afeganistão, Síria, Líbia, Sudão, Congo ou Somália – ou após os atentados do dia 11 de setembro de 2001. Essas são palavras escritas, em 1966, por Sérgio Vieira de Mello, do qual recordamos em 2013 os dez anos da morte. Palavras proféticas, que desvelam uma incomum capacidade de discernimento e, ao mesmo tempo, um projeto de vida focado na busca da justiça e da fraternidade universal.

A frase que dá início à presente Introdução é parte de uma breve reflexão que constitui a primeira contribuição deste Caderno de Debates. Nela o jovem **Sérgio Vieira de Mello** reflete acerca da necessidade de buscar a fraternidade entre os

povos, promovendo não apenas o sentimento benévolo em relação a pessoas vulneráveis, mas também um Estado de Direito que possa garantir estavelmente o respeito à dignidade de cada ser humano. Com apenas 18 anos, o futuro diplomata brasileiro já tinha clareza sobre a necessidade de articular a dimensão interpessoal da solidariedade e a dimensão estrutural e institucional da promoção dos direitos e da dignidade humana.

Trata-se de uma reflexão que traz muitas luzes para o contexto contemporâneo. Após a queda do muro de Berlim, em 1989, acreditava-se na superação definitiva das lógicas necrófilas que produziram Auschwitz, os *Gulag* ou as ditaduras militares. No entanto, a realidade se mostrou muito mais complexa. Depois de conflitos de matriz “racial” (Segunda Guerras Mundial) e daqueles de matriz “ideológica” (Guerra Fria), surgiram novos conflitos justificados, por vezes, pelo suposto choque entre civilizações (HUNTINGTON, 2004), mas provocados, com frequência, pela ganância do capitalismo globalizado neoliberal. O que continua diacronicamente constante é o sofrimento de milhões de seres humanos e o desrespeito da dignidade e dos direitos deles.

Algumas perguntas surgem espontâneas: a humanidade pode viver sem um inimigo? O *hospes* é destinado inevitavelmente a tornar-se *hostis*? É possível abandonar a barbárie (Todorov, 2009) e reconhecer a dignidade inalienável de qualquer ser humano, independentemente de sua raça, sexo, classe, nacionalidade e religião? Enfim, nas palavras de Sérgio Vieira de Mello: é possível construir a fraternidade universal?

Essas perguntas dizem respeito a todos os povos e a qualquer ser humano, mas, de forma específica, a imigrantes e refugiados, os “rejeitados” das sociedades contemporâneas, aqueles que “trazem os distantes ruídos da guerra e o mau cheiro de lares pilhados e aldeias incendiadas que não podem deixar de nos fazer lembrar como é fácil invadir ou esmagar o casulo de sua rotina segura e familiar... e como pode ser ilusória a segurança de sua posição” (Bauman, 2005, p. 85). Não se trata apenas de pessoas vulneráveis, mas também de seres humanos que nos questionam e, sobretudo, que pedem espaço geográfico e social para recomeçarem suas vidas sofridas.

Trata-se, enfim, de pessoas vulneráveis, incômodas e, ao mesmo tempo, protagonistas. A ênfase na vulnerabilidade gera atitudes e políticas públicas caridosas e solidárias, enquanto a ênfase na indesejabilidade, políticas xenófobas e restritivas. Fundamental, no entanto, é focar o terceiro aspecto, a saber, seu protagonismo. Posto que não seja aceitável a xenofobia, Vieira de Mello, ao enfatizar a dimensão da justiça e da promoção da dignidade humana - bem como da liberdade, considerada como “absolutamente necessária” – realça a necessidade de superar as abordagens vitimísticas, para buscar, incondicionalmente, a promoção do protagonismo de imigrantes e refugiados enquanto caminho e meta de libertação. Enfim, a assistência emergencial é ponto de partida, às vezes condição *sine qua non*, mas nunca meta final. A solidariedade deve tornar-se política, no sentido de trilhar os caminhos da cidadania, enquanto direito de ter e de usufruir de direitos.

Aqui surge mais uma pergunta: é possível buscar soluções douradoras, que fomentam a cidadania e o protagonismo de imigrantes e refugiados, em contextos de aumento da xenofobia e de criminalização dos estrangeiros? No começo do novo milênio, muitos direitos de imigrantes e refugiados foram violados em nome da luta contra o terrorismo; a partir de 2007/2008, o foco passou da segurança nacional para o desenvolvimento econômico: a presença de imigrantes econômicos, refugiados e solicitantes de asilo dificultaria a recuperação econômica, principalmente por gerar mais custos para o erário público. Migrantes e refugiados são tidos como potenciais terroristas ou parasitas. Mas, então, nesta conjuntura, é possível concretamente construir uma fraternidade universal?

Para Sérgio Vieira de Mello é possível “amar a humanidade”, bem como construir relações sociais baseadas na fraternidade, “principalmente no domínio econômico”, sem recorrer ao terror. Ele acreditou nisso a tal ponto de se tornar migrante no meio de migrantes, escolhendo trabalhar no Camboja, na Bósnia, no Kosovo, na região dos Grandes Lagos da África, até no Iraque, num lugar onde sabia perfeitamente que correria sérios riscos de vida. Não se trata apenas de uma escolha retórica ou de uma mera necessidade trabalhista. O trabalho “de campo” representa, ao contrário, a opção pelo encontro com o outro, pela sua acolhida

na complexidade da sua realidade existencial, em busca da promoção de sua dignidade, de seu protagonismo, mediante a justiça.

Para entendermos a profecia inerente a essa escolha – tanto do Sérgio Vieira de Mello quanto de muitos outros funcionários, voluntários de ONGs, de grupos religiosos ou de organismos internacionais – é suficiente lembrar que, na atualidade, há uma generalizada política para *invisibilizar e isolar* imigrantes e refugiados. Em vários países eles são escondidos em centros de trânsito, de espera ou de detenção, aguardando que seus direitos sejam reconhecidos. Em outros lugares eles são deslocados para desertos ou no meio de montanhas, como se fossem, de alguma forma, contagiosos para o restante da população. Muros, valas e outras barreiras são frequentemente construídos para isolar ou impedir a entrada desses “intrusos”.

É nessa perspectiva que devemos avaliar a escolha de todos aqueles que, de forma profética, assumiram o compromisso da proximidade solidária, enquanto caminho de inclusão do outro, reconhecimento de sua plena humanidade, bem como de seu protagonismo.

A Sérgio Vieira de Mello é dedicado o segundo artigo deste volume, em que **Andrés Ramirez** apresenta um histórico da atuação do diplomata brasileiro no ACNUR, descrevendo as diferentes missões em que esteve envolvido. Trata-se de uma preciosa contribuição, em que o autor enfatiza como em sua ação o diplomata brasileiro teve sempre que conciliar os princípios humanitários, os diferentes interesses dos atores envolvidos nos vários conflitos e, sobretudo, o protagonismo dos refugiados: “Sérgio navegava em mares humanitários para conseguir enxergar terras políticas no horizonte, onde estava consciente de que poderia resolver os problemas. Enquanto isso, na esfera humanitária, em geral se conseguia apenas paliativos ao sofrimento humano, que nem preveniam nem evitavam o desastre”. Entre o “principismo” e o “pragmatismo”, Sérgio Vieira de Mello buscava soluções políticas e douradoras, ainda que, por vezes, aceitando compromissos e com escolhas por vezes inevitavelmente “polêmicas”.

O tráfico humano é o foco da terceira contribuição, em que **Roberto Marinucci e Ir. Rosita Milesi** apresentam uma reflexão sobre o tema da Campanha da

Fraternidade da Igreja Católica de 2014, que enfoca o compromisso contra o tráfico para fins de exploração sexual, para fins de trabalho escravo, tráfico de órgãos e adoção ilegal. Os autores, após uma sucinta apresentação do histórico da Campanha da Fraternidade, abordam o pensamento católico sobre o assunto e, a seguir, analisam algumas questões relacionadas ao tráfico que mais desafiam o compromisso pela erradicação de práticas que violam radicalmente a dignidade de milhões de seres humanos no mundo inteiro. Conforme os autores, a Campanha da Fraternidade visa, basicamente, questionar todo tipo de “mercantilização” e “reificação” de cada ser humano, realçando a diferença qualitativa entre “o que tem preço” e “o que tem dignidade”.

**Duval Fernandes, Ir. Rosita Milesi, Bruna Pimenta e Vanessa do Carmo**, no quarto artigo, analisam o recente fenômeno da chegada de imigrantes haitianos no Brasil, abordando as causas do fluxo, os dados estatísticos e, principalmente, as tentativas de governança por parte das autoridades brasileiras. Vários fatores contribuíram para que as respostas político-legislativas, apesar do empenho do governo brasileiro, ainda não tenham conseguido promover satisfatoriamente os direitos desses migrantes e evitar a exploração por parte dos atravessadores. Mesmo assim, a formulação de “novas medidas que tenham como ponto focal os direitos humanos dos imigrantes e a sua proteção contra a exploração e o tráfico” são uma prioridade, sobretudo levando em conta a proximidade da expiração da RN nº 97/2012. Parafraseando Sérgio Vieira de Mello, para migrantes e solicitantes de refúgio que ingressam no Brasil é válido e necessário, mas não suficiente oferecer atos de caridade e solidariedade, mas principalmente direitos “juridicamente definidos e garantidos”.

Para além de vistos de residência e trabalho, é importante que haja também uma preocupação específica com as políticas de integração, que visam gerar coesão entre os estrangeiros e a população brasileira. À integração é dedicado o artigo de **Roberto Marinucci** que aborda o tema a partir de um enfoque internacional e na ótica da religiosidade dos migrantes. Conforme o autor, as crenças, a participação comunitária, os valores religiosos podem se tornar – para quem possui uma cosmovisão religiosa – uma fonte de sentido, de proteção, de dignidade e de diálogo.

Em outros termos, a religiosidade é uma ferramenta que permite o enfrentamento simbólico da realidade adversa que, não raramente, migrantes e refugiados devem encarar. Dentre as várias contribuições do artigo, destacamos como “mediante a experiência espiritual, o protagonismo nas atividades eclesiais, a consciência dos próprios direitos e o testemunho solidário de correligionários, os migrantes recuperam aquela dignidade negada ou menosprezada pelos segmentos sociais xenófobos da sociedade de chegada”.

Finalmente, **Pietro Alarcón**, no último artigo, aborda o tema dos refugiados no Brasil e, principalmente, a questão do reconhecimento do *status* de refúgio. O autor sustenta que na Constituição do Brasil encontramos os fundamentos para que esse reconhecimento não seja objeto de discricionariedade estatal. Tais fundamentos são a dignidade da pessoa humana, a solidariedade, a prevalência, internacionalização e universalidade dos direitos humanos. Nessa perspectiva, é mister que a pessoa requerente do *status* de refugiado possa “contar com todas as garantias de que o exame do seu requerimento não resulte em decisão caprichosa, senão fundado na ordem jurídica constitucional e nos documentos internacionais que retratam sua situação”. Pietro Alarcón infere também que o fato de priorizar os princípios constitucionais “talvez seja uma via natural de confronto com um modelo que tende a privilegiar o mercado e converte seres humanos em mercadorias, mas é a via que propôs o constituinte brasileiro de 1988 e a única que conduziria a atingir objetivos de paz, vida e segurança”.

Estes eram também os objetivos de Sérgio Vieira de Mello, um brasileiro cidadão do mundo, um homem de paz, um profeta de nossa época, uma semente para um mundo mais justo e solidário.

***Ir. Rosita Milesi***  
***Diretora do Instituto Migrações e Direitos Humanos - IMDH***



Não se trata apenas de pessoas vulneráveis, mas também de seres humanos que nos questionam e, sobretudo, que pedem espaço geográfico e social para recomeçarem suas vidas sofridas.

## Amar a humanidade é querer não somente a solução temporária de suas misérias e seus sofrimentos morais, mas também sua dignidade

*Por Sérgio Vieira de Mello<sup>1</sup>*

A noção de fraternidade na acepção de uma moral cristã do sentimento tem como elementos fundamentais valores como: a liberdade, a justiça e a caridade. A liberdade nesse sentido é absolutamente necessária como base. A justiça e a caridade (aqui sinônimo de fraternidade) têm como origem comum o valor da pessoa humana. Mas, enquanto a primeira procura definir, determinar de uma maneira estrita os deveres que o respeito deste valor impõe, a segunda concebe

---

<sup>1</sup> Texto de Sérgio Vieira de Mello, escrito aos 18 anos de idade, em 1966, colhido pelo jornalista Rui Martins, junto a seus colegas de colégio, no Rio de Janeiro. In: MARCOVITCH, J. Sérgio Vieira de Mello: Pensamento e Memória. São Paulo. Editora da USP/Editora Saraiva, 2004.

estes deveres sob a forma puramente afetiva de uma tendência sentimental traduzindo-se por gestos filantrópicos.

A noção de fraternidade, no sentido de uma atitude social, implica unicamente o conceito de justiça, de igualdade. Amar a humanidade e querer não somente a solução temporária de suas misérias e seus sofrimentos morais, mas também sua dignidade. Por esta razão, a caridade perde um pouco de sua utilidade em relação aos direitos de cada um juridicamente definidos e garantidos.

Se a moral religiosa vê na fraternidade uma consequência da caridade, a moral social apoia-se principalmente numa noção de justiça e de respeito mais elevada e mais objetiva. É evidente, porém, que mesmo assim a vida social não pode esquecer o lado afetivo: a fraternidade liga-se a um ponto de vista jurídico, mas também a um juízo de consciência. Quando a justiça social ou econômica falha, temos como recurso o respeito da dignidade humana, que pode se apresentar sob uma forma religiosa ou não, mas tem como único fim a preservação da honra individual e coletiva.

Sem chegar jamais a um ponto de negação próprio a um Nietzsche ou um Sade, devemos procurar manter-nos no sentido de uma fraternidade duplamente polarizada: 1) a caridade como revolta contra a injustiça; 2) o respeito da dignidade humana construtor de uma nova justiça universal, impossível de se atingir com caridade somente.

Excluindo uma fraternidade do tipo militar que esconde geralmente interesses puramente políticos, uma sociedade moderna precisa da fraternidade para dominar as relações sociais complexas, principalmente no domínio econômico, e para manter um equilíbrio edificado sobre a paz e a compreensão e não sobre o terror.





Sérgio era profundamente motivado e estava convencido da necessidade de perseguir negociações de paz com todas as partes envolvidas.

## Sérgio Vieira de Mello: o funcionário indispensável das Nações Unidas

*Andrés Ramírez<sup>1</sup>*

### Resumo

Este artigo sintetiza uma série de aspectos essenciais da trajetória profissional de Sérgio Vieira de Mello, enfatizando sua paixão pelo trabalho de campo e a vida dedicada a se embrenhar nas complexidades de guerras e conflitos. Como

---

<sup>1</sup> Andrés Ramirez é Representante do ACNUR no Brasil desde fevereiro de 2010. É formado em Economia pela Universidade Nacional Autónoma de México (UNAM), com Mestrado em Sociologia Rural pela Universidade Autónoma Chapingo (México) e Doutorado em Economia pela UNAM. Iniciou sua carreira no ACNUR em 1987 como consultor para temas agrícolas nas regiões de Campeche e Chiapas (México) em projetos com refugiados da Guatemala. Antes de chegar ao Brasil, trabalho nos escritórios do ACNUR em Chiapas, Genebra, Nova York, Costa Rica, Venezuela, Equador e Afeganistão. Também participou da operação de emergência de Ruanda, na fronteira com a Tanzânia, no ano de 1994.

um verdadeiro prático do trabalho humanitário, Sérgio era profundamente motivado e estava convencido da necessidade de perseguir negociações de paz com todas as partes envolvidas, independentemente de fatores culturais, posições ideológicas e políticas. Este artigo busca ainda destacar sua enorme e única contribuição para as Nações Unidas, assim como sua grandeza, frustrações e erros. Mostra a personalidade forte, e ao mesmo tempo cativante, de Vieira de Mello, sua visão estratégica e uma extraordinária energia para avançar nas mais diversas e desafiadoras tarefas em um mundo com cada vez mais conflitos, até sua trágica morte ao lado de outros 21 colegas em Bagdá.

**Palavras-chave:** Sérgio Vieira de Mello, Refugiados, Nações Unidas, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), Conflitos, Timor Leste, Iraque, Kosovo

Sérgio Vieira de Mello começou sua carreira como funcionário das Nações Unidas ainda bastante jovem. Seus primeiros passos dentro da organização foram dados com apenas 21 anos, desde sempre demonstrando uma precocidade fora do comum, reunindo diversos talentos e uma firme convicção.

Filho de diplomata, desde criança viajou com muita frequência, aprendeu outros idiomas e alimentou-se de novas culturas. Estes antecedentes constituíram um impulso fundamental para o desenvolvimento de sua carreira, em que muitas vezes teve de lidar com as mais diversas culturas. Sua formação em Filosofia e participação no Movimento Estudantil francês de Maio de 1968 o nutriram com a dose de espírito rebelde que inevitavelmente formariam o caráter que ele tanto necessitaria em seu futuro profissional.

Sua porta de entrada para a Organização das Nações Unidas foi o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), cujo mandato incide sobre a proteção dos refugiados em geral e, mais especificamente, na cooperação com os Estados signatários da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, assegurando a proteção dos refugiados. A experiência na agência possibilitou a ele beber do humanismo e pragmatismo que permeariam toda sua carreira.

Dotado de uma energia notável que impulsionava sua ânsia em participar de múltiplas missões com o ACNUR em curtos períodos de tempo, era capaz de percorrer meteoricamente as mais diversificadas operações. Quando começou no ACNUR, em 1969, mal havia passado dois anos da entrada em vigor do Protocolo de 67 para Refugiados. Ainda repercutiam as guerras de descolonização nas montanhas e savanas da África quando, pela primeira vez, a africana Angie Brooks presidiu a Assembleia Geral das Nações Unidas, como expressão da libertação do continente negro e da liderança feminina. Sérgio - como seus colegas sempre o chamavam - entrou no ACNUR no ano da Convenção da OUA (Organização de Unidade Africana), que marcou a normativa jurídica regional para a proteção dos refugiados. A Convenção da OUA expandiu a definição de refugiado contida na Convenção de Genebra de 1951, e foi o instrumento precursor da Declaração de Cartagena de 1984. Nesse momento histórico, o epicentro da Agência das Nações Unidas para Refugiados também acabava de se mudar da Europa para a África.

### **Primeiras missões**

Sérgio começou a trabalhar no terreno desde sua entrada no ACNUR - um laboratório insubstituível onde pode aplicar seu conhecimento teórico-filosófico à realidade concreta. Seguindo os ensinamentos Kantianos, tentou realizar uma síntese entre o pensamento racional e o empirismo, baixando da “nuvem abstrata” para o plano objetivo da assistência humanitária, ajudando na distribuição de alimentos em Bangladesh. Com essa atividade, começou a perceber que seu amor pela filosofia era nada menos que o seu amor pela ação humanitária. Esse sentimento se fortaleceu quando foi convidado para participar de uma operação no Sudão, onde teve a oportunidade de participar diretamente do transporte aéreo de bens domésticos e alimentos para os refugiados sudaneses, repatriados após a assinatura do acordo de paz com os rebeldes do Sul depois de 17 anos de guerra civil.

Pouco tempo depois, aos 33 anos, o jovem brasileiro começou a entender que nas Nações Unidas, como em muitos outros empregos, também havia espaço para a frustração. No Líbano, depois de afastar-se temporariamente do ACNUR,

trabalhou como assessor político do Comandante das Forças de Operação de Paz do Líbano (UNIFIL) e percebeu o pouco que as Nações Unidas podiam fazer diante dos rancores e discórdias das partes em conflito. A impotência chegou a fazê-lo sentir-se envergonhado de ser funcionário da ONU. Embora a UNIFIL tenha sido criada para monitorar a retirada do exército israelense do sul do Líbano, a verdade é que nosso personagem sentiu na pele a absoluta inoperância da UNIFIL, enquanto os israelenses apostavam que sua invasão originasse a saída da Operação de Paz.

Com a aquisição meteórica de notável experiência, em 1983 Vieira de Mello foi nomeado adjunto de Kofi Annan, que dirigia o Departamento de Recursos Humanos do ACNUR. Naquela época, Sérgio parecia estar disposto a ter uma carreira que combinava operações complexas de campo com cargos administrativos na sede da agência. No entanto, seu temperamento e preocupação constante em estar rapidamente onde ocorria a ação, acabaram por empurrá-lo a novos postos em lugares mais desafiadores. Sua vocação inata o levou inevitavelmente ao campo. Ali, esteve constantemente aprimorando suas qualidades mais essenciais para o brilhante desempenho de suas funções.

A importante contribuição de Vieira de Mello na repatriação de 360 mil cambojanos refugiados no Vietnã deixou uma marca permanente sobre como se deve conduzir uma operação complexa no ACNUR. Mal havia assentado a poeira da queda do Muro de Berlim e o Pós-Guerra Fria estava numa fase incipiente, ainda pouco compreendida. Um novo mundo unipolar parecia surgidas entranhas do velho mundo bipolar, com milhares de perguntas. A União Soviética acabava de se desmembrar. Pouco depois de assinado o Acordo de Paz de Paris pelas quatro facções cambojanas, em outubro de 1991, o Conselho de Segurança autorizou o estabelecimento de uma missão de manutenção de paz chamada “Autoridade Transitória das Nações Unidas no Camboja” (UNTAC). Sérgio foi então nomeado pela Alta Comissária do ACNUR, Sadako Ogata, como enviado especial do ACNUR e, ao mesmo tempo, para coordenar o pilar do repatriamento da UNTAC. A chave para seu sucesso foi cercar-se de uma equipe altamente competente, mas não só isso - ele também sabia como dirigir, orientar e motivar as pessoas.

## Decisões polêmicas

A operação que lhe foi confiada no Camboja não era fácil. Na verdade continha uma boa dose de risco, dado o alarmante número de minas terrestres e de munições por explodir (Os, na sigla em inglês) plantadas no país, com trágicos reflexos no enorme número de amputados entre a população. Contra a opinião de muitos que enxergavam o alto risco para a população repatriada, Sérgio escolheu a ousadia. Enquanto alguns elogiaram sua determinação e segurança, outros criticaram sua atitude precipitada e imprudente.

Os “principescas” da Proteção consideravam que não se podia lançar a população civil de modo imprudente ao perigoso terreno cambojano com campos minados, mas para Sérgio não era o ACNUR quem deveria decidir o destino da população, mas sim as próprias pessoas. Para ele, era mais importante respeitar e apoiar a decisão da população que voluntariamente queria se repatriar do que impor a elas o ponto de vista dos “principescas” que, em sua opinião, se escondiam sob o escudo da “proteção” para dissimular seu paternalismo.

Camboja também foi um batismo de fogo para o ousado brasileiro no que se refere a sua decisão de negociar diretamente com o Khmer Vermelho, uma vez que muitos refugiados inevitavelmente estariam se repatriando em terras localizadas no território controlado pela organização maoísta radical. Por essa necessidade imperativa e por seu convencimento de que se deveria envolver construtivamente o Khmer Vermelho na operação, Sérgio realizou a primeira visita oficial de funcionários internacionais da ONU ao território dessa organização por muitos temida. Já para outro tipo de “principistas”, aqueles que se negam ao diálogo com grupos rebeldes ou guerrilheiros com o argumento de que não se pode confiar nessas organizações, Sérgio parecia muito ingênuo. A verdade é que ele tinha o pragmatismo necessário e estava determinado a realizar as tarefas a ele atribuídas.

Por outro lado, a experiência no Camboja revelou que seu trabalho o levava cada vez mais ao campo político. Sérgio navegava em mares humanitários para conseguir enxergar terras políticas no horizonte, onde estava consciente de que poderia resolver os problemas. Enquanto isso, na esfera humanitária,

em geral se conseguia apenas paliativos ao sofrimento humano, que nem preveniam nem evitavam o desastre. Assim, Sérgio foi nomeado Conselheiro Político do Representante Especial do Secretário-Geral na antiga Iugoslávia. A principal missão dessa operação era estabelecer uma ponte aérea humanitária para Sarajevo, que estava cercada por atiradores sérvios. Sérgio rapidamente se tornou popular entre os oficiais da Força de Proteção das Nações Unidas (UNPROFOR), já que podia falar com a maioria deles em suas diferentes línguas maternas.

A tenacidade e a habilidade do nosso personagem renderam alguns frutos importantes para aliviar um pouco o terrível sofrimento da população civil. Em 17 de março de 1994, após uma negociação que durou toda a noite, Sérgio conseguiu que se abrissem quatro rotas, das 9h às 14h. Os bósnios concordaram em abrir duas delas e, os sérvios, outras duas, permitindo que os civis em Sarajevo viajassem livremente pela primeira vez desde o início da guerra, em 1992.

As críticas a Sérgio durante a operação na Bósnia aumentaram na medida em que se alastraram os ataques sérvios contra a população civil. A guerra na Bósnia foi o conflito mais violento e prolongado na Europa depois da Segunda Guerra Mundial, com uma duração de mais de três anos e com um saldo de cerca de 200 mil mortes de civis e militares, desalojando 1,8 milhão de pessoas. Das vítimas, 30% eram mulheres e crianças. As famosas “áreas de segurança” também mostraram sua enorme vulnerabilidade. Para o diplomata sul-americano, independentemente da ferocidade dos ataques sérvios, a UNPROFOR teria que a todo custo manter a imparcialidade. Ele não simpatizava com os bombardeios da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), supostamente concebidos para proteger os civis, porque esse recurso comprometia a imparcialidade que a ONU necessitava.

De fato, o próprio conceito de “áreas de segurança” que ele havia defendido mostrou uma total inoperância. É interessante a reflexão de Michael Barutciski<sup>2</sup>

---

2 BARUTCISKI, Michael. **Safe Areas in Bosnia-Herzegovina: Some Reflections and Tentative Conclusions**. *Refuge: Canada's periodical on refugees*. Vol 14, No 10. Toronto: Centre for Refugee Studies, 1995. Disponível em: <<http://goo.gl/eXMfVN>>. Acesso em: 29/10/2013.

no artigo “Áreas de Segurança na Bósnia Herzegovina: algumas reflexões e conclusões provisórias”, no qual destaca que a operação da ONU na Bósnia Herzegovina foi criticada principalmente pela ineficácia desse conceito, mas muitas vezes sem levar em conta o contexto de seu surgimento e tampouco suas reais motivações. Claramente, como salienta o autor, o conceito de “áreas de segurança” surge em um contexto político altamente carregado, onde havia uma grande pressão do Conselho de Segurança para intervir em favor de uma das partes no conflito.

Ainda assim, quando Vieira de Mello se opunha à defesa militar da população civil, estava em plena harmonia com as resoluções 814 e 819 do Conselho de Segurança, que não atribuíam a UNPROFOR um papel ativo de defesa militar. Isso mudaria com a resolução 836, de 4 de junho de 1993, após o massacre de Srebrenica, quando se ampliou o mandato da UNPROFOR para dissuadir os ataques contra as chamadas áreas de segurança, dando lugar à possibilidade de que o órgão se transformasse em uma força beligerante, perdendo sua imparcialidade. Esse fato, como sempre destacou Vieira de Mello, colocava em risco sua missão humanitária, de forma que essa função beligerante acabou sendo assumida pela OTAN. Foi sob essas condições que Vieira de Mello acabou, com alguma relutância, apoiando a intervenção da OTAN. Para a implantação das Áreas de Segurança era necessário um número mínimo de soldados, mas nenhum dos patrocinadores –segundo descreve em suas memórias o então subsecretário de DPKO - Reino Unido, França, Rússia, Espanha e Estados Unidos, “se ofereciam para expandir seu contingente, nem se mostravam dispostos a transferi-los para as áreas de segurança recém-estabelecidas”<sup>3</sup>. O trabalho da ONU não era mais que o reflexo das contradições no Conselho de Segurança e, Sérgio, com toda a sua habilidade, inteligência e astúcia, não podia ser mais do que uma peça nesse complexo jogo de interesses.

---

3 MOUSAVIZADEH, Nader e ANNAN, Kofi. **Intervenções - Uma vida de guerra e paz**. São Paulo: Companhia das Letras, p. 93, 2013.

## Desafios na região dos Grandes Lagos

Outra missão que marcou a brilhante carreira de Vieira de Mello foi sua nomeação por Boutros Ghali para Coordenador Humanitário da região dos Grandes Lagos da África, no âmbito do Departamento de Assuntos Humanitários (DHA), antecessor do Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA). A nomeação ocorreu depois do terrível genocídio dos Tutsis por milícias radicais Hutus, que mais uma vez havia trazido à tona a inoperância da comunidade internacional para evitar uma catástrofe humanitária e o genocídio que estava por vir em Ruanda.

A queda do avião que levava os presidentes de Ruanda e Burundi foi a gota d'água para o início do massacre ante uma fraca e ineficaz Missão de Assistência das Nações Unidas para Ruanda (UNAMIR), com a fuga em massa de centenas de milhares de refugiados. Primeiro para a Tanzânia, em abril de 1994, e em julho para a região dos Kivu, Bukavu, Uvira e Goma, no leste do então Zaire, hoje República Democrática do Congo (RDC). Estando Sérgio como Coordenador Humanitário, ocorre a repatriação massiva de refugiados em grande medida obrigados pelos Banyamulenge e pelas forças rebeldes lideradas por Kabila, que iniciava naquela região do Zaire uma rebelião que duraria nove meses, culminando em maio de 1997 com a derrubada do ditador Mobutu, apoiado pela França.

Em 14 de novembro de 1996, os rebeldes de Kabila em aliança com o governo Tutsi de Ruanda, apoiado pelos belgas, atacaram pelo oeste e com artilharia pesada o campo de refugiados de Mugunga, o último reduto do ruandeses hutus, que acolhia meio milhão de refugiados. O ataque os forçou a fugir para o leste, rumo a Ruanda, uma vez que a saída em direção ao oeste estava impedida pela própria artilharia dos rebeldes. Nesse mesmo dia, o Conselho de Segurança autorizou o envio de uma força multinacional de curta duração, pois o mesmo Conselho viria a desfazê-la em 23 de dezembro. Ao fazer um acompanhamento por satélite dos refugiados que fugiam para o oeste, abrigados na selva do Zaire, os americanos criticaram fortemente o ACNUR. Eles supunham que a Agência da ONU para Refugiados teria inflado os números e não havia conseguido separar a população civil dos intimidadores.



Mais polêmico ainda foi o repatriamento organizado pelo lado da Tanzânia sob pressão do governo e apesar da forte oposição de Dennis McNamara, então Diretor da Divisão de Proteção Internacional do ACNUR. Sérgio Vieira de Mello aceitou os argumentos das autoridades da Tanzânia para repatriar os refugiados, assinando em 5 de dezembro de 1996 uma declaração conjunta com o Governo desse país, instando a população a se repatriar mesmo com as enormes preocupações relativas à segurança dos refugiados. Não havia dúvida: estava ocorrendo uma repatriação forçada com o consentimento do ACNUR, sem o mínimo respeito à dignidade humana. Esse foi, talvez, um dos momentos de maior debilidade na brilhante carreira de Sérgio. Para McNamara, Sérgio havia assumido o lado do poder. No entanto, ele não estava sozinho e teve o apoio da Alta Comissária, que havia cedido à pressão do governo da Tanzânia e dos Estados Unidos na necessidade de que o ACNUR colaborasse com essa repatriação.

Assim como havia agido no caso da repatriação dos cambojanos anos atrás, para Sérgio se tratava, mais uma vez, de um decidido pragmatismo em vista da determinada atitude das autoridades da Tanzânia em enviar refugiados ruandeses de volta ao seu país. Mais uma vez, o pragmatismo de Sérgio se chocava contra o principismo dos paladinos da Proteção. A diferença é que, no caso do Camboja, Vieira de Mello exercia o argumento muito válido de que era necessário seguir as pessoas, enquanto no caso ruandese a opinião dos refugiados não parece ter sido levada muito em conta.

Não há dúvidas de que Sérgio imprimiu uma dinâmica diferente a OCHA, que substituiu o antigo DHA. Apesar das inevitáveis críticas que as agências operacionais continuavam fazendo à Instância de Coordenação Humanitária da ONU, nós que trabalhamos próximos a Sérgio no período em que chefiou esse importante departamento (de 1997 a 1999, em Nova York) observamos sua grande capacidade de liderança, suas elevadas qualidades diplomáticas, sua atitude respeitosa e amigável e seu incansável interesse em ouvir os outros com muita atenção e conhecimento. Sua presença elegante e entusiasta e seu discurso firme sem sinais de arrogância lhe conferiram grande autoridade não por sua hierarquia, mas sim pelo seu caráter, inteligência e, especialmente, por sua vasta

experiência de campo. Por isso sempre dizia aos jovens da equipe: “Estejam no campo, isso sim. Foi ali que construí minha carreira. Isso é o que é e nada mais importa.”<sup>4</sup> (Citado por Samantha Power).

De fato, essa ânsia constante por não perder contato com o campo logo o levou a deixar a sede. Parecia que, para ele, estar na sede era como a necessidade do peixe de subir à superfície para conseguir um pouco de oxigênio. Mas, depois de um tempo, ele precisava mergulhar novamente nas profundezas do mar, que ele relacionava ao campo, onde se sentia em seu habitat natural.

### **A construção do futuro de Kosovo**

Desta vez, Sérgio foi nomeado pelo Secretário-Geral como seu Representante Especial em Kosovo. Em outubro de 1998, o Conselho de Segurança aprovou uma resolução em que determinava aos sérvios o fim dos ataques à etnia albanesa em Kosovo. Para tanto, autorizou o envio de observadores internacionais e pediu ao Secretário-Geral o envio a Kosovo de uma missão das Nações Unidas para verificar se as tropas sérvias realmente haviam recuado ao seu quartel. Ao longo de toda a pequena província de apenas 10 mil km<sup>2</sup> atuavam monitores civis desarmados da Organização para Segurança e Cooperação na Europa (OSCE, na sigla em inglês). Aqueles que participamos da missão que viajou toda a província em um dia, incluindo reuniões com os chefes dos escritórios do ACNUR - ainda em construção e sem o pessoal necessário - nas principais cidades do país, percebemos que se tratava de uma farsa: a retirada das tropas sérvias era uma mera simulação, e a qualquer momento poderiam atacar novamente os albaneses com toda a fúria.

Em fevereiro de 1999, diplomatas dos EUA, Europa e Rússia convocaram as partes para conduzir negociações em Rambouillet, na França, com base em um plano segundo o qual Kosovo se manteria como uma província da Sérvia, mas com níveis sem precedentes de autonomia. Havia ceticismo de

---

4 POWER, Samantha. **Sérgio: One Man's Fight to Save the World**. London: Penguin Books, p. 222, 2010.

todo o mundo, a ponto que enquanto se desenvolviam as negociações do acordo os sérvios se retiraram da mesa e 40 mil tropas sérvias se lançaram em uma poderosa ofensiva contra Kosovo. Holbrooke advertiu o então líder sérvio Slobodan Milosevic, se não aceitasse o acordo de Rambouillet, a OTAN começaria a bombardear a Sérvia. A guerra estava declarada, embora Javier Solana, secretário-geral da guerra da OTAN, se recusasse a chamar ataques aéreos de “guerra” porque eles não estavam aprovados pelo Conselho de Segurança. A verdade é que a ofensiva na Sérvia originou a fuga em massa dos albaneses do Kosovo para a Albânia e para a antiga República da Macedônia, e de deslocados internos em direção a Montenegro em número muito maior do que o previsto pelo ACNUR em seus planos de contingência. Os países da OTAN fizeram uma grande propaganda alegando que se tratava de uma intervenção humanitária e correram para mostrar suas bandeiras para refletores de televisão em áreas de recepção de milhares de refugiados, especialmente na Albânia.

Os sérvios, no entanto, não se rendiam. Os russos conseguiram pressionar por um cessar-fogo, propondo que, ao invés da OTAN, a ONU desempenhasse um papel dominante na transição pós-guerra. Sérgio encontrou a fórmula para posicionar as Nações Unidas, responsabilizando-se pelo aspecto humanitário da transição pós-guerra e liderando uma equipe internacional dentro de Kosovo para desenvolver uma missão de avaliação e informação em primeira mão ao Conselho de Segurança. Finalmente, depois de 12.500 bombardeios e tendo claro que a OTAN e a ONU finalmente haviam conseguido construir uma frente unida, Milosevic se rendeu. O corolário natural foi a resolução do Conselho de Segurança 1244, que pediu ao Secretário-Geral a nomeação de um Representante Especial no Kosovo como Administrador de Transição.

Essa pessoa seria responsável pela administração civil e reconstrução (via União Europeia), pelos aspectos humanitários (via ACNUR) e pela Construção Institucional (via OSCE). O administrador deveria trabalhar com a OTAN, que enviaria 50 mil tropas de manutenção da paz. Não foi surpresa para ninguém quando Sérgio foi nomeado. Em 25 de junho já tinham sido repatriados mais

de 650 mil refugiados. O trabalho de Sérgio era grande, por isso sob a sua responsabilidade estaria a supervisão geral de tudo, menos da OTAN. Sérgio esteve ali apenas um mês. Sua tarefa mais importante neste curto período foi a criação do Conselho de Transição, composto por representantes de todos os grupos étnicos.

Os europeus decidiram financiar a reconstrução do Kosovo com U\$ 1,5 bilhões e, como esperado, queriam um diretor europeu à frente da província. Em 2 de julho, Kofi Annan anunciou a nomeação de Bernard Kouchner, ex-ministro da Saúde francês e fundador dos Médicos Sem Fronteiras. Poucos dias depois, em 15 de julho, ele foi recebido por Sérgio no aeroporto de Pristina como novo Representante Especial do Secretário-Geral.

### **Transição pacífica no Timor Leste**

Menos de quatro meses após seu retorno dos Balcãs, em 8 de novembro, Sérgio fez as malas mais uma vez - agora em direção ao Timor Leste e à frente de uma autoridade transitória. A resolução 1272 do Conselho de Segurança concedia um mandato às Nações Unidas para assumir o comando de um governo de transição, estabelecendo a Administração Transitória das Nações Unidas em Timor Leste (UNTAET). O povo de Timor Leste acabava de ganhar um referendo com quase 80% de votos a favor da independência da parte oriental da ilha. No entanto, milícias apoiadas pelo exército e pela polícia da Indonésia reagiram violentamente, massacrando centenas de timorenses. Ante esses acontecimentos, o Conselho de Segurança enviou uma força multinacional (INTERFET) de 11.500 homens, sob o comando da Austrália, com o objetivo de parar o massacre. Depois da derrota dos indonésios também no plano militar, a pequena ilha estava devastada e precisava de ajuda externa. O líder da resistência Xanana Gusmão - herói nacional, poeta e revolucionário submetido à prisão pelos indonésios desde 1993 -, foi chamado para ser o presidente da nação recém-independente, mas precisou aceitar resignado a Resolução 1272. Sem deixar seu cargo na OCHA, Vieira de Mello pensou que só trabalharia seis meses à frente da UNAMET. No entanto, terminou

sendo responsável ao longo de dois anos e meio. Nunca antes ou depois um subsecretário da ONU para Assuntos Humanitários atuaria muito mais tempo em campo do que na sede. O principal desafio para o experiente diplomata sul-americano era colocar em prática e com sucesso o plano de partilha do poder com os timorenses, garantindo-lhes simultaneamente segurança econômica e física no dia a dia.

A fina habilidade que nosso personagem praticava cotidianamente consistia em respeitar a autoridade de Gusmão sem reconhecê-la formalmente. Ele ganhou a simpatia das pessoas aprendendo tétum, a língua local, que em parte era mais fácil para ele por ter muitas palavras emprestadas do Português. Sérgio estava bastante consciente do sofrimento do povo timorense mergulhado na pobreza e lhe parecia um escândalo que enquanto o orçamento UNAMET fosse de U\$ 692 milhões, o orçamento para todo o Timor Leste mal chegava à cifra de U\$ 59 milhões. Ou seja: nem 10% da UNAMET!

Em agosto de 2001 uma Assembléia Constituinte seria eleita e composta por 80 membros para desenvolver e adotar uma Constituição em 90 dias, definindo a data da eleição presidencial. Até meados de setembro, Vieira de Mello havia formado um novo gabinete composto apenas por timorenses.

Em 21 de maio de 2002, satisfeito com a importante conquista alcançada, Sérgio deixava as terras timorenses e, dois meses depois, Kofi Annan lhe ofereceu o cargo de Alto Comissário para os Direitos Humanos. Desde que chegou ao escritório em Genebra, Sérgio percebeu que a grande maioria do pessoal sempre havia trabalhado na sede e não tinha pisado no campo. Por isso, para ele foi vital o desenvolvimento de um sistema de rotação de Genebra ao campo, para que os funcionários pudessem absorver a realidade de violação dos direitos humanos onde isso realmente acontecia, e não apenas em um nível teórico a partir da ferrugem burocrática de suas mesas na sede. No entanto, haveria de ser ele mesmo quem, como sempre aconteceu ao longo de sua carreira, não duraria muito tempo nas terras genebrinas. Desta vez, porém, por estranho que pareça, deixou a sede a contragosto.

## **Iraque: a última missão**

A eclosão da guerra liderada pelos Estados Unidos contra o Iraque, em 20 de março de 2003, em condições marcadas por ilegalidade e ilegitimidade e em desrespeito ao Conselho de Segurança das Nações Unidas, suscitou uma clara condenação internacional. No entanto, conscientes da necessidade de legitimar o ataque, dois meses depois, em 22 de maio, os Estados Unidos conseguiram convencer os outros membros do Conselho de Segurança a adotar a resolução 1483. Para isso, tiveram o co-patrocinio de aliados britânicos e espanhóis. A resolução concedia à ONU um papel importante em três aspectos: Humanitário, Reconstrução e Desenvolvimento Institucional. Reconhecia as responsabilidades dos EUA e Grã-Bretanha como potências ocupantes e pedia ao Secretário-Geral para nomear um Representante Especial para o Iraque. Apesar das duras críticas que a resolução gerou dentro das Nações Unidas, na verdade era vista como importante para Kofi Annan. “O que determinei nos dias após a invasão, depois de muito pensar, foi que tínhamos um dever para com o povo do Iraque que ia além dos sentimentos de traição ou desaprovação que qualquer um de nós pudesse experimentar. Os iraquianos precisavam da nossa ajuda e, como Nações Unidas, tínhamos a obrigação de prestá-la. Não seria realista nem desejável que nos esquivássemos do cumprimento de nosso papel numa arena pós-conflito tão complexa de tão graves consequências.”<sup>5</sup>

Em cumprimento à resolução 1483, o Secretário-Geral pediu novamente a Sérgio para ser seu Representante Especial. Pela primeira vez em mais de 30 anos de carreira na ONU, nosso personagem tinha decidido pensar na sua vida pessoal e desejava permanecer em Genebra. Além disso, estava ciente da enorme responsabilidade que tinha adquirido recentemente como Alto Comissário de Direitos Humanos. Por fim aceitou a oferta, com o entendimento de que sua missão no Iraque se estenderia por um máximo de quatro meses.

---

5 MOUSAVIZADEH, Nader e ANNAN, Kofi. **Intervenções - Uma vida de guerra e paz**. São Paulo: Companhia das Letras, p.421 e 422, 2013.

Sérgio chegou a Bagdá em 3 de junho e dedicou suas primeiras semanas a viajar intensamente pelo país ocupado, dialogando com os diversos setores e grupos étnicos da complexa sociedade iraquiana de tradições ancestrais. Ele queria entender seus problemas, sentimentos e aspirações antes de dar início à complicada tarefa prática de avançar na construção das instituições e na administração interina, com suas múltiplas tarefas humanitárias de Direitos Humanos e Reconstrução exigidas pela resolução. Tudo isso em coordenação com as forças de ocupação em condições altamente complexas, tendo que se mostrar independente e até mesmo distante dela, dada a crescente onda de resistência do povo iraquiano contra a ocupação.

Vieira de Mello era muito consciente de que seu papel no Iraque era muito mais complicado do que na Bósnia-Herzegovina, onde a UNPROFOR jogava claramente um papel humanitário, apesar de suas debilidades e passividade, e não era propriamente vista como inimigo por nenhuma das partes do conflito. Da mesma forma, a situação do Iraque não era comparável ao UNMIK no Kosovo, onde apesar da enorme desconfiança e complexidades inter étnicas não era visto pela maioria kosovar como uma força aliada aos ocupantes - especialmente porque ali a força multinacional da OTAN jogava principalmente um papel de manutenção da paz. Nem tampouco se poderia equiparar com o UNMET em lugares onde as Nações Unidas haviam claramente colaborado de maneira inquestionável em tornar efetiva a vontade popular da independência timorense e ajudar na transição da gestão política de um país recém-nascido. No Iraque, por mais que Vieira de Mello se esforçasse para se distanciar dos ocupantes, era claro que a mesma resolução de 1483 o obrigava a trabalhar em conjunto com eles, e isso era bem conhecido pela resistência e pelos grupos terroristas em atividade no país.

Com o dinamismo e a determinação que o caracterizavam, Vieira de Mello assumiu a tarefa de formar um Conselho Governante junto com Bremer, diretor da Reconstrução e Assistência Humanitária da Coalizão Ocupante, concedendo ao órgão a maior representatividade e responsabilidade possíveis, com ênfase em garantir uma significativa participação sunita. De qualquer forma, para

a resistência esse conselho era um fantoche dos ocupantes. E, por outra parte, Sérgio teria que conviver com a frustração de que, em termos práticos, a ONU era um jogador menor diante dos ocupantes, que eram os que realmente mandavam.

Não por acaso, pouco antes do ataque ao Hotel Canal de Bagdá, onde operavam as Nações Unidas, Sérgio começava a sentir-se vulnerável. Ele estava convencido que, por mais que se houvesse adotado a resolução legitimando formalmente a ocupação, ela nunca seria legítima. Algum dia antes do ataque escreveu: “No pouco tempo que estou no Iraque, sou testemunha da realidade da ocupação. Cheguei a questionar se esse estado de coisas pode alguma vez ser verdadeiramente legítimo. Certamente, a ocupação pode ser apoiada legalmente e pode ser realizada de forma benigna, com base apenas em boas intenções. Mas moralmente e na prática, duvido que algum dia será legítima: seu tempo, se alguma vez o teve, já passou”<sup>6</sup>. (Tradução livre do original mencionado por Samantha Power).

Em 19 de agosto de 2003, apenas dois meses e meio após a chegada de Vieira de Mello no Iraque, um atentado cometido com um caminhão-bomba, posicionado pouco abaixo de onde estava o escritório de Sérgio e no momento em que ele estava em reunião, acabou com sua vida e de 22 funcionários da ONU. Ainda agonizante, perguntava por seus colegas. Assim terminou sua missão com as Nações Unidas: preocupado com sua equipe até que seu grande coração parasse de bater.

\*\*\*

---

6 POWER, Samantha. **Sergio: One Man's Fight to Save the World**. London: Penguin Books, p. 47 e 448, 2010.



## Referências bibliográficas

BARUTCISKI, Michael. **Safe Areas in Bosnia-Herzegovina: Some Reflections and Tentative Conclusions**. Refuge: Canada's periodical on refugees. Vol 14, No 10. Toronto: Centre for Refugee Studies, 1995. Disponível em: <<http://goo.gl/eXMfVN>>. Acesso em: 29/10/2013.

HORTA, Ramos. **Os 10 anos da morte de Sergio Vieira de Mello**. Rio de Janeiro, 19 ago. 2013. Discurso proferido em evento organizado pelo MRE e Nações Unidas.

HOSCSHILD, Fabrício. **Os 10 anos da morte de Sergio Vieira de Mello**. Rio de Janeiro, 19 ago. 2013. Discurso proferido em evento organizado pelo MRE e Nações Unidas.

MALCOM, Noel. **Kosovo: A Short History**. New York: New York University Press, 1998.

MAZRUI, Ali A. **História Geral da África**. v.8. África desde 1935, Brasília: UNESCO, 2010.

MOUSAVIZADEH, Nader e ANNAN, Kofi. **Intervenções - Uma vida de guerra e paz**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

OGATA, Sadako. **Os 10 anos da morte de Sergio Vieira de Mello**. Rio de Janeiro, 19 ago. 2013. Discurso proferido em evento organizado pelo MRE e Nações Unidas.

POWER, Samantha. **Sergio: One Man's Fight to Save the World**. London: Penguin Books, 2010.

CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resoluções n. 836, 872, 1244, 1272 e 1483**. Disponível em: <<http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/>>. Acesso em: 29/10/2013.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **The State of the World's Refugees: In Search of Solidarity**. London: Oxford University Press, 2012. Relatório.





O ser humano é portador de uma dignidade inalienável e única, que não pode ser violada nem ignorada.

## O que tem preço e o que tem dignidade - Desafios da Campanha da Fraternidade sobre Tráfico Humano (2014)

*Roberto Marinucci<sup>1</sup> e Rosita Milesi<sup>2</sup>*

### **Introdução**

O Tráfico Humano é um tema extremamente complexo e multifacetado, pois abrange questões que dizem respeito a migrações internas e internacionais, promoção e defesa dos direitos humanos, segurança nacional e luta contra o

---

1 Diretor da Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana – REMHU, pesquisador do CSEM e consultor do Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH). E-mail: robertoro66@bol.com.br

2 Advogada, Religiosa da Congregação Scalabriniana, Diretora do Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), membro do Setor Mobilidade Humana da CNBB, observadora do Conselho Nacional da Imigração (CNIg) e consultora do Comitê Nacional para Refugiados. E-mail: rosita@migrante.org.br

crime organizado, relações internacionais, atendimento e proteção de vítimas, instrumentos jurídicos de proteção, relações de gênero e raça, desenvolvimento humano e cooperação internacional, debates filosófico-antropológicos sobre a dignidade humana, entre outros.

Essa complexidade se coaduna com a gravidade do fenômeno e sua abrangência. Sem entrar em mérito a dados estatísticos – geralmente muito precários e finalizados mais a criar um impacto midiático do que a favorecer uma apropriada compreensão do fenômeno – o Tráfico Humano, nas suas diferentes vertentes de tráfico para fins de trabalho forçado, exploração sexual, comércio de órgãos, adoção de crianças, matrimônios arranjados, recrutamento de crianças soldado, mendicância, representa, na atualidade, uma das formas mais hediondas de violação da dignidade de seres humanos.

Com o objetivo de contribuir na reflexão e identificar as práticas de tráfico humano em suas várias formas, denunciá-lo como violação da dignidade e da liberdade humana e mobilizar a sociedade brasileira para erradicar este mal, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil apresenta a Campanha da Fraternidade 2014 com o tema “Fraternidade e Tráfico Humano”. Deseja, assim, associar-se a todas as iniciativas que visam combater e eliminar esta chaga social, somando força para superação de situações de vulnerabilidade e para fortalecer a prevenção à ocorrência deste crime e a atenção às vítimas.

## **1. A Campanha da Fraternidade**

Desde os anos 60 do século passado, a Igreja Católica Apostólica Romana<sup>3</sup>, movida pela renovação do Concílio Vaticano II, promoveu uma gradativa, mas radical virada pastoral que a levou a priorizar, em sua missão, a ação sócio-transformadora enquanto resposta diante dos dramas vividos pelos povos latino-americanos. De repente, nos debates teológico-pastorais, apareceram novas categorias analíticas, como o “pecado social”, as “estruturas de pecado”

---

3 Daqui para frente, “Igreja Católica”.

ou a “violência institucionalizada”.<sup>4</sup> Uma nova consciência eclesial levava, agora, as comunidades cristãs a interpretar a missionariedade enquanto “diakonia”: a Igreja existe para servir, e não para ser servida.<sup>5</sup> Nesta perspectiva, como sublinha o historiador Riolando Azzi, antes que promover os “direitos de Deus” ou da “instituição eclesiástica”, as comunidades eclesiais agora começam a priorizar a defesa dos direitos do ser humano, pois, como dizia o Padre da Igreja Irineu de Lião, “a Glória de Deus é o ser humano vivente”.

É neste contexto de renovação conciliar e reconfiguração da missão eclesial que, no começo dos anos 60 do século passado, na cidade de Natal, no Rio Grande do Norte, um grupo de padres e leigos ligados à Cáritas Brasileira idealizaram uma Campanha de arrecadação de fundos para obras sociais, realizada pela primeira vez na Quaresma de 1962. Desta iniciativa surgiu, em 1964, a primeira Campanha da Fraternidade (CF) em nível nacional, organizada pelo Secretariado Nacional de Ação Social da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB). Posteriormente, o próprio Secretariado Geral da CNBB assumirá a responsabilidade da CF, com o objetivo de comprometer os cristãos “na busca do bem comum” e “renovar a consciência da responsabilidade de todos pela ação da Igreja Católica na evangelização e na promoção humana, tendo em vista uma sociedade justa e solidária”<sup>6</sup>.

Embora seja realizada no contexto do Ano Litúrgico católico, visando, entre outras coisas, desenvolver o espírito quaresmal de conversão e renovação interior em preparação da Páscoa<sup>7</sup>, a Campanha da Fraternidade é uma atividade voltada especificamente para a ação sócio-transformadora a partir dos princípios norteadores da ética social católica, em diálogo com outras igrejas<sup>8</sup>, com membros de outras religiões e, mais em geral, com todos aqueles

4 CELAM. *Documento de Medellín*. Paz. 1968.

5 Cf. Constituição Apostólica *Gaudium et Spes*, 1965, n. 3.

6 CNBB. *14º Plano bienal de atividades do secretariado nacional, 1998-1999*. Documento n. 60, São Paulo: Paulinas, 1998, p. 33.

7 Cf. *ibidem*

8 Já ocorreram três Campanhas da Fraternidade de cunho ecumênico organizadas pelo Conselho Nacional de Igrejas Cristãs, CONIC (em 2000, 2005 e 2010).

que compartilham, de alguma forma, o engajamento na busca por uma sociedade justa, fraterna, democrática e solidária. Em outros termos, trata-se de um espaço de diálogo e transformação, em que a Igreja Católica visa especificamente a construção do bem comum em colaboração com todos os segmentos comprometidos da sociedade brasileira.

A Campanha da Fraternidade estrutura-se sempre a partir de um tema específico e um lema. No entanto, o tema escolhido é sempre o ponto de partida para uma reflexão mais ampla sobre a sociedade brasileira. Reflete-se sobre a realidade nacional a partir da perspectiva do tema escolhido. Não seria errado, portanto, afirmar que a CF é sempre uma análise da conjuntura nacional – e uma ação de transformação dela – a partir de um determinado foco. O tema escolhido para a Campanha da Fraternidade de 2014 é “Fraternidade e Tráfico Humano”.

Neste texto iremos aprofundar esse tema, focando, após um breve aprofundamento histórico, os princípios que orientam a luta contra o Tráfico Humano na ótica cristã e laical, com destaque pela questão da reificação do ser humano enquanto violação de sua dignidade. Na segunda parte, vamos abordar alguns desafios da temática do Tráfico Humano, priorizando antes que a descrição fenomenológica, os debates relacionados com a inteligência do fenômeno e seus desafios. Finalmente, na conclusão, iremos apontar alguns dos desafios da Campanha da Fraternidade.

## **2. A Campanha da Fraternidade sobre Tráfico Humano**

O Tema da Campanha da Fraternidade de 2014 é “Fraternidade e Tráfico Humano”, com o lema “É para a liberdade que Cristo nos libertou” (Gl 5,1). É bom frisar que o tema não surgiu do nada, como se, de repente, a Igreja Católica percebesse a existência dramática de pessoas traficadas e escravizadas. Trata-se, ao contrário, de uma Campanha fruto de uma longa caminhada de comprometimento sócio-pastoral.

A *Comissão Pastoral da Terra*, por exemplo, há décadas está engajada na luta pela erradicação do trabalho escravo no país, principalmente mediante a Campanha “De Olho aberto para Não Virar Escravo”. Essa campanha, desde 1997,

desempenha um importante papel na luta contra o trabalho escravo em áreas rurais. O *Setor da Mobilidade Humana* da CNBB, com as diferentes pastorais que o compõem, o *Serviço Pastoral dos Migrantes* e a *Rede Solidária para Migrantes e Refugiados*, articulada pelo *Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH)*<sup>9</sup> também atuam em defesa dos numerosos trabalhadores migrantes, nacionais ou estrangeiros, que são reduzidos a condições análogas à de escravos ou são traficados, sobretudo em centros urbanos. Outro exemplo é representado pela *Rede “Um grito pela vida”*, que surgiu, desde 2001, por iniciativa de um grupo de religiosos e religiosas, com o objetivo de ser um espaço de articulação e ação solidária da Vida Religiosa Consagrada no Brasil no enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Finalmente, é importante sinalizar a contribuição da *Pastoral da Mulher Marginalizada* que há décadas busca “ser presença solidária, profética e evangélica junto à mulher em situação de prostituição construindo relações humanas e humanizadoras”.

Cabe lembrar também que, em 2009, foi criado o Grupo de Trabalho de Combate ao Trabalho Escravo da CNBB e, um ano depois, o Grupo de Trabalho para o Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Esses Grupos de Trabalho, que hoje atuam em conjunto, caracterizam-se como instâncias de caráter consultivo e propositivo visando assessorar os bispos brasileiros sobre os desafios e as pistas de ação sócio-pastorais para o enfrentamento ao tráfico humano.<sup>10</sup>

Tais exemplos atestam como no âmbito da Igreja Católica, há décadas, o tráfico de pessoas e o trabalho escravo são objeto de preocupação sócio-pastoral. Ainda assim, trata-se de iniciativas por vezes circunscritas a determinadas pastorais, áreas geográficas e grupos específicos. Nessa perspectiva, a Campanha da Fraternidade de 2014 configura-se como ponto de confluência

---

9 Quando da elaboração do presente artigo, o IMDH acompanhava um grupo de 22 pessoas, procedentes de um país asiático, residentes no Distrito Federal, identificadas pela Polícia Federal como “vítimas de tráfico de pessoas para fins de exploração laboral (redução à condição análoga à de escravo, na modalidade de retenção de documentos e salários para pagamento das despesas com transporte, alojamento e alimentação)”.

10 Cf. ANDRADE, William César de; MILESI, Rosita. Igreja no Brasil e enfrentamento ao tráfico de pessoas. Constituição de um grupo de trabalho na CNBB. In: CNBB. *Tráfico de Pessoas e Trabalho Escravo*. II Seminário Nacional. Brasília: CNBB, 2012, p. 33-51.

de uma caminhada de luta e, ao mesmo tempo, como uma tentativa de ampliar e revigorar as vertentes de enfrentamento a todo tipo de tráfico humano. Esse enfrentamento fundamenta-se em princípios antropológicos e valores evangélicos que analisaremos a seguir.

### **3. A dignidade inalienável e a reificação do ser humano: contribuições cristãs e laicas**

Embora, como veremos mais adiante, haja muitos debates e, inclusive, abordagens discordantes sobre alguns aspectos do Tráfico de Pessoas, não há dúvida de que os casos mais explícitos de mercantilização do ser humano despertam a generalizada indignação da opinião pública e colidem contra princípios fundamentais da ética cristã. Com efeito, conforme o Compêndio da Doutrina Social da Igreja, a pessoa humana, criada “à imagem e semelhança de Deus” (Gn 1,26-27), é “única e irrepetível” e representa “o fim último da sociedade, que é a ela ordenada”<sup>11</sup>. Nesta perspectiva, “em nenhum caso a pessoa humana pode ser instrumentalizada para fins alheios ao seu mesmo progresso”<sup>12</sup>.

Chama-se isso - nas palavras de Alfonso García Rubio - de autofinalidade: “*a finalidade da pessoa encontra-se nela mesma. A auto-realização como ser pessoal é a finalidade básica de todo seu agir*”. Portanto, “*reduzi-la a mero instrumento para outros fins constitui outro atentado contra a dignidade da pessoa. O ser humano não é um objeto ou coisa, é uma pessoa valiosa por ela mesma para além de toda instrumentalização ou utilização*”<sup>13</sup>. Portanto, a autonomia e a autofinalidade são princípios éticos que caracterizam a “dignidade humana” e que levam a Igreja a lutar “*contra todas as escravidões, explorações e manipulações realizadas em prejuízo dos homens*”<sup>14</sup>. Em sentido contrário, chamamos de “reificação” ou

---

11 PONTIFÍCIO CONSELHO “JUSTIÇA E PAZ”. *Compêndio da Doutrina Social da Igreja*, n. 132.

12 *Ibidem*, n. 133,

13 GARCÍA RUBIO, Alfonso. *Elementos de antropologia teológica*. Salvação cristã: salvos de quê a para quê? Petrópolis: Vozes, 2004, p. 110.

14 CONGREGAÇÃO PARA A EDUCAÇÃO CATÓLICA. *A Doutrina Social da Igreja na Formação Sacerdotal*. Petrópolis: Vozes, 1989, n. 31.



“coisificação” o processo mediante o qual o ser humano é reduzido a um mero objeto, manipulável, usado e abusado para finalidades contrárias à sua vontade.

O Magistério Católico, com frequência tem denunciado as consequências necrófilas de todo tipo de reificação. Assim, por exemplo, ainda no final do século XIX, na primeira encíclica pontifícia sobre a questão social, a *Rerum Novarum* de Leão XIII, em 1891, o bispo de Roma asseverava que os ricos e os patrões “*não devem tratar o operário como escravo, mas respeitar nele a dignidade do homem, realçada ainda pela do Cristão. (...) O que é vergonhoso e desumano é usar dos homens como de vis instrumentos de lucro, e não os estimar senão na proporção do vigor dos seus braços*”.<sup>15</sup> Embora não use o termo reificação, Leão XIII denuncia a redução do ser humano a “meio de produção”, avaliado unicamente pela sua capacidade de produtividade – o vigor dos braços e o lucro que gera.

João Paulo II, noventa anos depois, na encíclica *Laborem exercens*, retomará a questão ao enfatizar a diferença entre a dimensão subjetiva e a dimensão objetiva do trabalho, realçando como a segunda deve sempre estar subordinada à primeira: “*o trabalho humano tem um seu valor ético, o qual, sem meios termos, permanece diretamente ligado ao fato de aquele que o realiza ser uma pessoa, um sujeito consciente e livre, isto é, um sujeito que decide de si mesmo*”<sup>16</sup>. A violação ética está na transformação do sujeito em um mero “objeto de produção”<sup>17</sup>. Portanto, infere o bispo de Roma, “*o erro do primitivo capitalismo pode repetir-se onde quer que o homem seja tratado, de alguma forma, da mesma maneira que todo o conjunto dos meios materiais de produção, como um instrumento e não segundo a verdadeira dignidade do seu trabalho — ou seja, como sujeito e autor e, por isso mesmo, como verdadeira finalidade de todo o processo de produção*”<sup>18</sup>.

15 LEÃO XIII. Carta Encíclica *Rerum Novarum* sobre a condição dos operários, 1891, n. 10 (grifo nosso).

16 JOÃO PAULO II. Carta Encíclica *Laborem Exercens*, n. 6.

17 Cf. *ibidem*, n. 7.

18 Recentemente, vários documentos eclesiais de cunho sócio-pastoral têm destacado a questão do Tráfico Humano. Constitui uma exceção a última encíclica social de Bento XVI, *Caritas in veritate*, na qual não há nenhuma referência ao tema do trabalho forçado e ao tráfico de pessoas. No documento fala-se em “novas formas de escravidão” (n. 77), mas referindo-se à dependência das drogas.

No caso específico do Brasil, a CNBB, nas últimas diretrizes da Ação Evangelizadora, embora não trate explicitamente o tema do Tráfico Humano enfatiza como parte da missão eclesial o “*serviço da vida plena para todos*”, sendo que essa ação implica o “*respeito à dignidade humana*”, que exige “*tratar o ser humano como fim e não como meio, respeitando-o em tudo que lhe é próprio: corpo, espírito e liberdade*”<sup>19</sup>.

Repetimos mais uma vez: a autonomia e a autofinalidade são princípios inalienáveis da dignidade de cada ser humano, que é livre e tem direito de fazer suas escolhas de vida com vistas à sua autorealização. Essas afirmações éticas e antropológicas com frequência são compartilhadas também fora do universo cristão. É relevante, nesse sentido, citar a brilhante reflexão da filósofa Michela Marzano<sup>20</sup> que, a partir de intuições kantianas, desenvolve a distinção entre “o que tem preço” (as coisas) e “o que tem dignidade” (os seres humanos). Esta distinção traz duas consequências: “*l’indipendenza della dignità di una persona non solo dal suo status sociale, ma anche dalla sua utilità*” e, em segundo lugar, “*l’impossibilità di confrontare la dignità dell’una e la dignità dell’altra*”. Portanto, infere a autora,

*a differenza degli oggetti – oggetti il cui prezzo può variare anche notevolmente in funzione della loro utilità e delle fluttuazioni del mercato –, le persone non hanno prezzo e la loro dignità è “incomparabile”. A differenza delle cose che, avendo un prezzo quantificabile, sono sempre rimpiazzabili, le persone hanno una dignità “superiore a qualunque prezzo” e “mai quantificabile”. Da qui la loro irrimpiazzabilità.*<sup>21</sup>

A dignidade do ser humano não é quantificável, não diminui ou aumenta em decorrência de fatores externos ou internos. Independentemente de seu *status* ou utilidade social e, até mesmo, de sua moralidade, o ser humano é portador de uma dignidade inalienável e única. Não há pessoas com mais “dignidade humana”

---

19 CNBB. *Diretrizes Gerais da Ação Evangelizadora da Igreja no Brasil – 2011 – 2015*, n. 107.

20 MARZANO, Michela. *Etica oggi*. Fecondazione eterologa, “guerra giusta”, nuova morale sessuale e altre grandi questioni contemporanee. Trento: Erikson, 2008, p. 98-100.

21 *Ibidem*, p. 100.

que outras. Daqui decorre também a unicidade de cada ser humano que não pode ser trocado ou substituído com outro da “mesma dignidade”, assim como fazemos com os objetos que possuem o mesmo preço. Cada ser humano é único e insubstituível, pois não é uma coisa, um objeto.

No entanto, não é essa a lógica hegemônica da sociedade contemporânea. Conforme o sociólogo polonês Bauman, vivemos numa “sociedade de consumidores”, em que se avalia “qualquer pessoa e qualquer coisa por seu valor como mercadoria”<sup>22</sup>. As relações de mercado tornaram-se hegemônicas enquanto parâmetros avaliativos e valorativos em todos os âmbitos da vida social. O ambiente existencial da sociedade de consumidores, acrescenta Bauman, “se distingue por uma reconstrução das relações humanas a partir do padrão, e à semelhança, das relações entre consumidores e os objetos de consumo”.

Quais as consequências? Numa sociedade em que a inclusão ou a exclusão são determinadas pela lógica do consumo, os “consumidores falhos”, aqueles que por diferentes razões não podem ou não conseguem consumir, se tornam totalmente desnecessários, perigosos e incômodos. A norma quebrada por estes consumidores falhos, “que os coloca à parte e os rotula de ‘anormais’, é a da *competência* ou *aptidão ao consumo*”<sup>23</sup>. É essa aptidão ou competência ao consumo que mede a dignidade do ser humano. Neste processo de radical reificação chega-se ao extremo da auto-mercantilização do ser humano: a vocação sócio-existencial da pessoa no contexto da atual globalização neoliberal é a busca da própria “vendabilidade”.

*Os membros da sociedade de consumidores são eles mesmos mercadorias de consumo, e é a qualidade de ser mercadoria de consumo que os torna membros autêntico dessa sociedade. Tornar-se e continuar sendo uma mercadoria vendável é o mais poderoso motivo de preocupação do consumidor, mesmo que em geral latente e quase nunca consciente.*<sup>24</sup>

22 BAUMAN, Zygmunt. *Vida para consumo*. A transformação das pessoas em mercadoria. Rio de Janeiro: Zahar, 207, p. 157.

23 *Ibidem*, p. 160 (grifo do autor).

24 *Ibidem*, p. 76.

Numa sociedade de consumidores, o ser humano mesmo busca o próprio reconhecimento social vendendo a si mesmo ou comprando produtos que, a seu ver, acrescentam seu próprio valor de mercado. A dignidade deixa de ser algo inerente à condição humana, assim como afirmava “antigamente” a Declaração Universal dos Direitos Humanos – “Todas as pessoas *nascem* livres e *iguais em dignidade* e direitos” (Art. I) – para tornar-se uma construção social a partir do consumo, da autoreificação<sup>25</sup>, da busca pela própria “vendabilidade”. É uma dignidade *in fieri*, em construção, determinada pela aptidão e competência ao consumo.

Outra consequência desse processo é a redução da responsabilidade em relação ao outro: como assevera Bauman, agora, a responsabilidade pelos outros é substituída pela responsabilidade perante si próprio e pela responsabilidade para consigo mesmo<sup>26</sup> (“você deve isso a si mesmo”, “você merece” etc.). A principal vítima da sociedade de consumo – e da reificação do ser humano – é o outro, é a responsabilidade perante o outro.

Enfim, estas sucintas reflexões, a partir de referenciais eclesiais e laicos, visam apenas mostrar como o Tráfico Humano, na sociedade contemporânea, se configura como ponta de iceberg de uma realidade em que as relações humanas são viciadas e manipuladas pela lógica do mercado, sendo a dignidade do ser humano quantificada a partir de seu valor de uso e de troca. Não se deve estranhar, portanto, se aumentem hoje os casos de Tráfico Humano, apesar de todos os avanços das últimas décadas em matéria de direitos humanos. Há, na realidade, uma esquizofrenia de fundo: alimenta-se a desregulamentação do “mercado total” e, ao mesmo tempo, reprovam-se – pelo menos formalmente – suas consequências necrófilas, como, por exemplo, o Tráfico Humano.

Mas o que é Tráfico Humano? Em que sentido o Tráfico Humano representa um processo de despersonalização da pessoa? Qual sua relação com as migrações e o trabalho forçado? Como proteger vítimas que, com frequência, não se

---

25 Ibidem, p. 79.

26 Ibidem, p. 119.

reconhecem como tais? A pessoa é realmente reificada no Tráfico Humano? Vamos, a seguir, abordar alguns desafios da temática do Tráfico Humano, priorizando antes que a descrição fenomenológica, os debates relacionados com a inteligência do fenômeno e alguns de seus desafios, sempre levando em conta o contexto da Campanha da Fraternidade.

#### 4. O Tráfico Humano: desafios conceituais e pastorais

No recente documento *Acolher Cristo nos refugiados e nas pessoas deslocadas à força*, o Pontifício Conselho para a Pastoral dos Migrantes e Itinerantes e o Pontifício Conselho “Cor Unum” não hesitam em afirmar que “O tráfico de seres humanos constitui uma ofensa ultrajante contra a dignidade humana, além de ser uma grave violação dos direitos humanos fundamentais”. As vítimas – acrescenta o documento – “foram enganadas a respeito das suas atividades futuras e já não são livres de decidir a respeito da sua própria vida. Acabam em situações semelhantes à escravidão ou à servidão, das quais é muito difícil fugir”<sup>27</sup>.

O Documento refere-se ao tráfico de pessoas enquanto tráfico para fins de exploração sexual<sup>28</sup>, para fins de trabalho forçado<sup>29</sup>, para recrutamento de crianças-soldados<sup>30</sup> e para tráfico de órgãos<sup>31</sup>. A isso devemos acrescentar também o tráfico para casamentos arranjados, adoção de crianças, mendicância forçada e trabalho doméstico<sup>32</sup>. Diante desse quadro tão amplo e complexo, o documento define o fenômeno como “multifacetado”<sup>33</sup>, reconhecendo assim sua abrangência e complexidade.

27 Pontifício Conselho para a Pastoral dos Migrantes e Itinerantes e Pontifício Conselho “Cor Unum”. *Acolher Cristo nos refugiados e nas pessoas deslocadas à força*, 2013, n. 52.

28 Cf. *ibidem*, n. 73.

29 Cf. *ibidem*, n. 74.

30 Cf. *ibidem*, n. 75.

31 Cf. *ibidem*, n. 53.

32 OIT. *Uma Aliança Global contra o Trabalho Forçado*. Relatório Global do Seguimento da Declaração da OIT sobre Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho 2005. Brasília: OIT, 2005, n. 35.

33 Cf. *ibidem*, n. 53.

Não se deve estranhar, portanto, se no âmbito acadêmico e político o debate sobre o tema é bastante intenso, pois entram em jogo diferentes interesses e abordagens ideológicas, inclusive entre os que objetivam proteger os direitos humanos das vítimas. As seguir serão aprofundadas três questões relacionados ao Tráfico Humano que, em nossa opinião, são focos prioritários de debates: a relação entre migração e Tráfico Humano, a questão do consentimento e a questão da escravidão moderna.

#### 4.1. Migração irregular, tráfico de migrantes e tráfico humano

Uma das principais dificuldades para o enfrentamento do Tráfico Humano reside na questão conceitual. A noção de tráfico humano não é unívoca, sendo, por vezes, objeto de equívocos ou mal-entendidos. Nesta perspectiva é mister elucidar a distinção entre “migração irregular”, “contrabando de pessoas” (*smuggling*) e “tráfico humano” (*trafficking*).<sup>34</sup>

Por *migração irregular* entendemos o ingresso de migrantes em outros países de forma administrativamente irregular. Esse deslocamento é realizado, neste caso, por iniciativa dos próprios migrantes, que agem por conta própria ou com o auxílio de redes sociais de parentesco ou amizades. Neste tipo de emigração não há envolvimento de grupos ligados ao crime organizado ou algum tipo de exploração ou reificação do migrante. Não há nenhum tipo de “tráfico”.

Por vezes, no entanto, o migrante não tem acesso ao capital social suficiente para organizar o deslocamento. Sendo assim deve recorrer ao auxílio de atravessadores ou grupos organizados que “facilitam” a entrada irregular no país de destino com o “objetivo de obter, direta ou indiretamente, um benefício financeiro ou outro proveito material”.<sup>35</sup> Nestes casos estamos diante do assim chamado *contrabando de migrantes* (*smuggling*) que se diferencia da mera migração irregular pela presença de grupos organizados que lucram ao facilitar a emigração da pessoa.

---

34 Cf. DAUNIS RODRÍGUEZ, Alberto. Sobre la urgente necesidad de una tipificación autónoma e independiente de la trata de personas. In: *InDret*, 1, 2010, p. 6-10.

35 Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional contra o Tráfico Ilícito de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea.

No caso de *smuggling* não há exploração do migrante e sim cooperação entre ele e os atravessadores visando o ingresso administrativamente irregular no país de destino. É um tipo de tráfico que não produz vítimas, mas a violação das leis imigratórias do Estado de destino.<sup>36</sup>

Há casos, por fim, em que o deslocamento da pessoa está viciado por uma limitação ou ausência de consentimento por parte do sujeito migrante. Esse vício de consentimento ocorre pelo recurso, por parte dos recrutadores, a engano, ameaças, coação ou outras formas de violência ou aproveitando da “situação de vulnerabilidade” da vítima. Além disso, o objetivo final e real do grupo organizado de cunho criminoso não é facilitar o deslocamento – como no caso do *smuggling* – e sim “a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, a escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a extração de órgãos”<sup>37</sup> das vítimas. Neste caso, conforme o Protocolo de Palermo, estamos diante do assim chamado *trafficking* ou tráfico humano. Há três elementos básicos que o diferenciam do *smuggling* (*contraband/tráfico de migrantes*): o deslocamento não é necessariamente internacional; o consentimento da vítima, de fato, é viciado ou ausente; o objetivo é a exploração da vítima.

Este último é o “*ponto culminante*”: “o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas” são as premissas e as condições para alcançar o real objetivo que é a exploração da vítima. Embora haja tipologias diferentes de tráfico humano, a reificação da pessoa enquanto negação de sua autodeterminação e de sua autofinitude está implícita no vício ou negação do consentimento, em sua exploração e, sobretudo, na relação instrumental entre o traficante e a vítima, independentemente do tipo de trabalho ou atividade realizada por ela. No caso de *trafficking*, termo “tráfico” deve ser interpretado literalmente no sentido de “trato mercantil, negócio, comércio” ou “negócio

36 PEIXOTO, João. Tráfico, contrabando e migração irregular. Os novos contornos da imigração brasileira em Portugal. In: *Sociologia – Problemas e Práticas*, n. 53, 2007, p. 73.

37 Cf. Protocolo Adicional a Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional relativo a Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em especial Mulheres e Crianças.

ilícito”. O tráfico humano visa a mercantilização do ser humano. A pessoa humana é, podemos dizer, “despojada” de sua dignidade “inalienável”, podendo, pois, ser “alienada”, vendida, comprada, explorada e descartada.

É bom ressaltar que, não raramente, pode haver uma relação entre *smuggling* e *trafficking*, no sentido de que pessoas que procuram redes que facilitam o ingresso em outro país acabam, por engano, ou outros fatores, ficando envolvidas em redes de tráfico humano. Há também a possibilidade que algumas violações ocorram também no contrabando de migrantes, mas, neste caso, o ato criminoso não está no ato de facilitar a entrada em outro país em si, mas na maneira específica em que é realizado. Nas palavras de João Peixoto, há “inúmeras áreas de indeterminação existentes” entre os dois fenômenos.<sup>38</sup>

Mesmo assim, de um ponto de vista conceitual, a distinção entre migração irregular, *smuggling* e *trafficking* é fundamental a fim de evitar que em nome da luta contra o tráfico humano sejam implementadas políticas imigratórias cada vez mais restritivas, numa ótica “trafiquista”<sup>39</sup> que confunde propositalmente o ato de recrutar para fins de exploração da vítima, com a mera facilitação da entrada no país estrangeiro.<sup>40</sup> Essas políticas, implementadas, por vezes, em nome dos direitos humanos, não raramente deixam as vítimas em situação de maior vulnerabilidade e à mercê dos traficantes, além de fomentar uma “criminalização”

38 PEIXOTO, *op. cit.*, p. 73. Para um ulterior esclarecimento da relação entre *trafficking* e *smuggling* vale a pena apresentar uma tipologia de tráfico de pessoas e de migrantes a partir do trabalho de Giuseppe Paccione (*La tratta di persone nel Diritto Internazionale*. Disponível em: [www.diritto.net](http://www.diritto.net)) que elaborou 4 diferentes categorias: 1) pessoas que com recursos próprios – ou talvez também com o apoio de familiares – procuram e pagam os atravessadores (*smuggling* “puro”); pessoas que procuram os atravessadores, mas não tendo recursos suficientes para pagar os custos da viagem, são obrigadas a pagar mediante algum tipo de exploração trabalhista temporária na terra de chegada (*smuggling/trafficking*); pessoas que aceitam conscientemente ser exploradas para fugir de situações degradantes em que vivem na terra de origem (*trafficking/smuggling*); pessoas raptadas ou enganadas pelos atravessadores e traficadas visando a sistemática exploração e a obtenção de algum ganho financeiro (*trafficking* “puro”).

39 MESTRE I MESTRE, Ruth. La protección cuando se trata de trata em el Estado español. In: *REMHU*, ano XIX, n. 37, jul./dez. 2011, p. 32.

40 O fato de que a questão do Tráfico de Migrantes – e de Pessoas – tenha sido abordada num Protocolo no interior da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional atesta como a abordagem esteja focada na segurança nacional, antes que na proteção das vítimas e promoção dos direitos humanos.



dos migrantes irregulares que não raramente atinge também as vítimas de tráfico, como demonstra amplamente Jamala Kampedoo.<sup>41</sup>

Estamos de acordo com Mansur Dias e Sprandel quando afirmam que o tema do tráfico, nesta perspectiva, tornou-se prioritário na agenda política de países desenvolvidos preocupados em endossar a construção do problema, vinculando-o a um ‘outro’ (estrangeiro) potencialmente bárbaro e criminoso, que surge como uma constante ameaça a ser defendida e evitada. Assim, o tema do tráfico de pessoas acabaria se traduzindo em mais um aparado conceitual que aproxima a conduta de estrangeiros de práticas criminosas, reforçando visões xenófobas e reatualizando representações coloniais e neocoloniais com relação aos imigrantes.<sup>42</sup>

Com estas afirmações não queremos relativizar ou menosprezar a gravidade do fenômeno do Tráfico Humano no contexto contemporâneo, mas apenas realçar como, por vezes, atrás da luta pela promoção e defesa dos direitos humanos de migrantes podem se esconder outros objetivos e intenções nem sempre nobres. Além disso, distinguir o *trafficking* e o *smuggling* é importante a fim de evitar que a Campanha da Fraternidade de 2014 possa, indiretamente, gerar algum tipo de suspeita em relação aos migrantes econômicos e, dessa maneira, alimentar a assim chamada “criminalização das migrações”: as políticas de enfrentamento ao Tráfico Humano em nenhum momento podem passar pela negação do direito à migração<sup>43</sup>.

41 KAMPEDOO, Jamala. Mudando o debate sobre tráfico de mulheres. In: *Cadernos Pagu*, v. 25, 2005, p. 67-69.

42 MANSUR DIAS, Guilherme; SPRANDEL, Márcia Anita. A CPI do Tráfico de Pessoas no contexto do enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no Brasil. In: CNBB. *Tráfico de Pessoas e Trabalho Escravo*. II Seminário Nacional. Brasília: CNBB, 2012, p. 96. Jamala Kampedoo também faz questão de enfatizar a dimensão marcadamente ideológica da abordagem ao tráfico de pessoas: “a questão do tráfico de pessoas a abordagem internacional dominante da questão do tráfico identifica principalmente gangues internacionais originadas no estrangeiro e países ‘fontes’ como os principais culpados, criminosos e beneficiários no negócio do tráfico. Dado que a maioria dos países ‘de destino’ são supostamente os países ocidentais pós-industriais, e as nações mais pobres são chamadas de países ‘fonte’, essa distinção cria uma divisão internacional em torno de quem é definido como vilão ou ‘do mal’” (*op. cit.*, p. 71.).

43 Cf. PAULO VI. Motu proprio *Pastoralis Migratorum Cura*, 1969, n. 7.

#### 4.2. A questão do consentimento

Outro elemento fonte de discussões entre juristas, elaboradores de políticas, pesquisadores e membros da sociedade civil é a questão do consentimento. Como vimos, um elemento essencial que caracteriza o crime de Tráfico Humano é o vício ou a ausência de consentimento por parte da vítima. O recrutamento implica sempre o engano, a coação ou alguma forma de violência ou, então, o aproveitamento de uma situação de vulnerabilidade da vítima. No entanto, com bastante frequência, sobretudo no que diz respeito à questão do Tráfico para fins de exploração sexual, muitas vítimas não se autocompreendem como tais.<sup>44</sup> Isso gera não poucas dificuldades em termos de enfrentamento: como promover os direitos de alguém que não reconhece ter seus direitos violados?

O Protocolo de Palermo tenta solucionar esse impasse sustentando que “se tiver sido utilizado” (art. 13b) um meio ilícito (ameaça, uso da força, coação etc.) o consentimento da vítima é irrelevante. Esta afirmação, no entanto, implica indiretamente que o consentimento se torna “relevante” ou determinante aos fins de comprovar o tráfico caso não haja como demonstrar a utilização de meios ilícitos.<sup>45</sup> É esta a posição dos defensores dos direitos dos trabalhadores sexuais (GAATW/Human Right Caucus) que advogam a distinção entre “prostituição forçada” ou “prostituição infantil”, dois crimes de tráfico de pessoa, e a “prostituição voluntária de adultos”, que, ao contrário, é parte do direito de liberdade sexual de cada ser humano.<sup>46</sup> Os partidários dessa visão defendem a necessidade de respeitar as escolhas individuais das pessoas e alegam que, na realidade, em nome do enfrentamento ao tráfico humano, muitas vezes, busca-se promover políticas de cunho abolicionista ou, mais simplesmente, agenciar restrições das políticas imigratórias. O enfrentamento ao tráfico deveria passar, ao contrário, pela luta

---

44 Cf. PISCITELLI, Adriana. Procurando vítimas do tráfico de pessoas: brasileiras na indústria do sexo na Espanha. In: *REMHU*, ano XIX, n. 37, jul./dez. 2011, p. 11-26.

45 Cf. FRISSE, Giovanna Maria. Especialmente mulheres: reflexões sobre a autonomia individual e caracterização do tráfico de pessoas. In: *I Prêmio Libertas: Enfrentamento ao tráfico de pessoas*. Série Pesquisas e Estudos. Secretaria Nacional de Justiça; Ministério da Justiça, Brasília, 2010, p. 196.

46 Cf. KAMPEDOO, *op. cit.*, p. 62.

contra as condições degradantes de vida e trabalho a que são submetidas as trabalhadoras do sexo.<sup>47</sup>

No entanto, há também outros enfoques. A Coalizão Contra o Tráfico de Pessoas (CATW) considera a prostituição, em si, como uma violação de direitos humanos, partindo do pressuposto de que nenhum adulto daria seu consentimento para essa prática a não ser que seja submetido a algum meio ilícito ou devido à sua vulnerabilidade social. A expressão “recorrendo... à situação de vulnerabilidade”, utilizada no Protocolo de Palermo, demonstraria – de acordo com esta abordagem – como o consentimento, na realidade, nunca é totalmente “livre”, sendo sempre condicionado por fatores pessoais, inter-pessoais e sócio-estruturais. Assim sendo, com frequência, a pobreza, o desemprego, as dificuldades de mobilidade social estariam na origem de escolhas voluntárias, mas não necessariamente “livres”. A pessoa envolvida, em outras palavras, estaria fazendo uma escolha a partir de um determinado – e, muitas vezes, limitado – leque de oportunidades, sendo que o aumento desse leque poderia provocar uma radical mudança de sua opção inicial. Nesta ótica a “retórica do consentimento”<sup>48</sup> acabaria legitimando formas de exploração de mulheres, sobretudo daquelas em situação de maior vulnerabilidade.<sup>49</sup>

Como se colocar diante dessa questão no contexto da Campanha da Fraternidade? É bom ressaltar que o tema da CF/2014 não é a prostituição em si, mas a mercantilização de seres humanos. A questão da reificação diz respeito principalmente à relação entre o empregador e os funcionários – sobretudo no caso de trabalho forçado – ou da relação entre o traficante e suas vítimas – no caso de tráfico de órgãos ou casamentos forçados, etc., independentemente do tipo de exploração, seja ela a prostituição, o trabalho forçado, o casamento arranjado ou outras. Portanto, o foco da Campanha, repetimos, não pode ser a prostituição

47 *Ibidem.*

48 MARZANO, *op. cit.*, p. 93-98.

49 Cabe sublinhar, no entanto, que para os defensores dos trabalhadores sexuais é a posição abolicionista que acaba violando os direitos das mulheres pobres, na medida em que nega-lhes – por estarem “em situação de vulnerabilidade” - a possibilidade de escolher a prostituição como caminho de emancipação e mobilidade social.

que, aliás, pode ocorrer também sem a existência de “tráfico” ou “deslocamento”. Consequentemente, as questões do machismo ou do patriarcalismo, embora importantes e desafiadoras, também não podem constituir o eixo da reflexão, inclusive porque, na atualidade, a indústria do sexo abrange também homens e travestis.<sup>50</sup> O que é importante ressaltar, no entanto, é que diferentes concepções da prostituição condicionam de forma determinante a formulação de políticas públicas do Tráfico para fins de exploração sexual.

Finalmente, acreditamos também não deva ser demasiado enfatizada a questão do consentimento, no sentido de que há numerosos casos em que o consentimento das vítimas não existe e muitos outros em que é bastante simples demonstrar a utilização de meios ilícitos para obtê-lo. Ainda assim, sobretudo de um ponto de vista teórico, a questão merece um amplo debate, pois diz respeito a concepções filosóficas do ser humano e de seus direitos.<sup>51</sup>

#### 4.3. Trabalho forçado

O Tráfico Humano está frequentemente relacionado com situações de trabalho forçado. Não há, na realidade, identificação entre os dois termos. Em princípio, pode ter formas de trabalho forçado sem “tráfico” ou “deslocamento” – por exemplo, no caso da escravidão familiar - e pode ter tráfico sem trabalho forçado – por exemplo, no tráfico para adoção ou remoção de órgãos. A OIT reconhece que as expressões “trabalho forçado”, “escravidão moderna” ou “práticas análogas à escravidão, são utilizadas nos diferentes contextos com conotações muito diferentes, desde práticas de trabalho forçado em regimes totalitários até “condições precárias e insalubres de trabalho, inclusive de salários muito baixos”<sup>52</sup>.

---

50 PISCITELLI, Adriana; TEIXEIRA, Flavia. Passi che risuonano sui marciapiedi: la migrazione delle transgender brasiliane verso l'Italia. In: *Mondi Migranti*, n. 1, 2010, Franco Angeli, p. 135-151.

51 Cabe lembrar que também no interior da Teologia Moral católica o tema do consentimento e de suas limitações ou condicionamentos históricos é objeto de debates, pois o “pecado” implica sempre a “plena consciência e *deliberado consentimento*” da pessoa.

52 OIT, *op. cit.*, n. 11.

A definição da OIT de trabalho forçado inclui dois aspectos: trabalho ou serviço imposto sob ameaça de punição e executado involuntariamente. A ameaça pode se concretizar de diferentes formas. Entre elas há algumas que dizem respeito especificamente aos migrantes que fazemos questão de destacar: “ameaças de denúncia da vítima à polícia ou a autoridades de imigração, quando sua situação de emprego é ilegal, ou denúncia a dirigentes locais no caso de jovens forçadas a se prostituírem em cidades distantes”.<sup>53</sup> Quanto à liberdade de escolha, a OIT ressalta os condicionamentos e as pressões externas que podem viciar o consentimento que, nestes casos, é considerado irrelevante.<sup>54</sup>

Cabe lembrar que o Protocolo de Palermo utiliza três expressões: “escravidão ou práticas análogas à escravidão, a servidão” (art. 3<sup>a</sup>). Por “escravidão”, conforme a OIT, entende-se o domínio total sobre outra pessoa ou grupos de pessoas; trata-se de um direito de propriedade, sem duração fixa e, por vezes, com direito de descendência.<sup>55</sup> A “servidão” diz respeito a um trabalhador que “presta serviço em condições de servidão decorrente de considerações econômicas, principalmente por endividamento por empréstimo ou adiantamento. Quando a dívida é a causa matriz da servidão, a implicação é de que o trabalhador (ou dependentes ou herdeiros) fica preso a um determinado credor, por período determinado ou indeterminado, até a quitação da dívida”<sup>56</sup>. No Brasil a dívida está frequentemente relacionada com gastos com transportes, alimentação, alojamento e equipamentos de trabalho. Finalmente, por “práticas análogas à escravidão” entendem-se, de forma ampla, situações em que pessoas são obrigadas a trabalhar para outros.

A OIT enfatiza também que “o trabalho forçado não pode simplesmente ser equiparado a baixos salários ou a más condições de trabalho. Tampouco cobre situações de mera necessidade econômica, por exemplo, quando um trabalhador não tem condições de deixar um posto de trabalho devido a escassez, real ou

53 *Ibidem*, n. 14.

54 *Ibidem*, n. 15.

55 Cf. *ibidem*, n. 26.

56 OIT. *Não ao trabalho forçado*. Relatório Global do Seguimento da Declaração da OIT relativa a Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, 2001, n. 86.

suposta, de alternativas de emprego”<sup>57</sup>. Para ser trabalho escravo deve ter uma “grave violação de direitos e restrição da liberdade humana”. Enfim, “toda a forma de trabalho escravo é trabalho degradante, mas a recíproca nem sempre é verdadeira. O que diferencia um conceito do outro é a liberdade”<sup>58</sup>.

No entanto, visando responder a desafios específicos da situação nacional, o Código Penal brasileiro tem ampliado as fronteiras semânticas do termo tradicional incluindo no conceito de “redução à condição análoga à de escravo”, além do trabalho forçado, a jornada exaustiva de trabalho, as condições degradantes de trabalho e a restrição da locomoção em razão da dívida contraída com o empregador ou preposto. Desta forma, o conceito de condições análogas à de escravo incluem não apenas a restrição da liberdade, assim como na definição da OIT, mas também as condições indignas de trabalho.<sup>59</sup> Numa sociedade que tolera cada vez mais a exploração dos trabalhadores, bem como a redução dos direitos trabalhistas em nome dos cortes necessários para equilibrar os orçamentos públicos, transformou-se a exploração trabalhista ou as condições degradantes de trabalho em “condição análoga à escravidão” a fim de proteger as tradicionais conquistas sociais dos trabalhadores.

Pode-se celebrar essa escolha como uma conquista dos trabalhadores ou, então, lastimá-la como símbolo do fracasso da proteção de seus direitos. Seja como for, neste caso também é importante salientar que a Campanha da Fraternidade não tem como foco específico a busca de trabalho decente para cada pessoa. O tráfico humano, embora muitas vezes tenha como meta final a exploração trabalhista, não se identifica com isso, pois abrange “o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas”. Além disso, a meta final nem sempre é o trabalho – como no caso de tráfico pra fins de extração e comércio de órgãos ou o tráfico de crianças para a adoção –, ou não é um “trabalho” em sua acepção tradicional – como no caso de casamentos arranjados ou das crianças soldados

---

57 OIT, 2005, n. 13.

58 OIT. *Trabalho escravo no Brasil no século XXI*, p. 11.

59 VASCONCELOS, Marcia; BOLZON, Andréa. Trabalho forçado, Tráfico de pessoas e gênero: algumas reflexões. In: *Cadernos Pagu*, Trânsitos, 31, 2008, p. 77.

–, ou não é um trabalho considerado lícito – como no caso da prostituição em numerosos países ou a tráfico para a mendicância. O que caracteriza o “ser traficado”, repetimos mais uma vez, antes que o tipo de exploração, é a relação de reificação entre traficante e sua vítima.

Ainda assim, é mister salientar que a abordagem a partir do trabalho forçado, embora limitada, contribui por enfatizar a negação do livre-arbítrio, da liberdade de locomoção, enfim, da autonomia individual do trabalhador. A luta contra o trabalho forçado, nesse sentido, se torna um importante caminho para a erradicação de várias formas de Tráfico Humano.

## 5. Perspectivas

Antes que descrever fenomenologicamente os casos de Tráfico Humano, com o risco, sempre latente, de gerar estereótipos, nossa intenção foi detectar os nós que, por vezes, dificultam a inteligência do fenômeno, a identificação das vítimas e o enfrentamento do tráfico. Essas dificuldades não podem e não devem reduzir o engajamento contra todo tipo de mercantilização do ser humano. Portanto, sem entrar na complexidade dos debates supracitados, é importante sublinhar como, na ótica cristã, a lógica evangélica é contrariada todas as vezes que ocorre uma despersonalização do ser humano, por confundi-lo com um objeto manipulável, alienável e descartável. Homens e mulheres, assim, perdem a própria dignidade de filhos de Deus (cf. Gn 1,26-27), sua autonomia e autofinalidade. O ser humano se torna um mero instrumento cuja dignidade é determinada pelo valor de uso e de troca.

Embora não ofereça soluções técnicas para problemas sociais<sup>60</sup>, o cristianismo pode aportar outras importantes contribuições em termos de enfrentamento do tráfico. No caso específico do Tráfico Humano, uma categoria teológica extremamente rica é aquela da *idolatria*. Na Sagrada Escritura, o ídolo é uma realidade humana, criatural, a que seres humanos atribuem conotações divinas. Qualquer coisa pode ser idolatrada, desde que lhe seja negada sua realidade

60 Cf. JOÃO PAULO II. *Sollicitudo rei socialis*, n. 41.

histórica e contingente. A idolatria não é algo inerente a um objeto e sim algo que o sujeito atribui a um objeto. Uma vez idolatrada a realidade histórica em questão se torna como um Deus para a pessoa. Tudo será relativizado e sacrificado ao altar do ídolo. Mas, diferentemente do Deus que exige a vida em abundância (cf. Jo 10,10), os ídolos exigem e reproduzem dinâmicas necrófilas. Nas palavras de Élio Gasda, “a idolatria aparece como pecado gerador de outros pecados”<sup>61</sup>, por isso “na raiz do tráfico de seres humanos e do trabalho escravo está a idolatria”<sup>62</sup>. De fato, a pessoa que escraviza é uma pessoa “escrava de um ídolo”. A pessoa que adora – no sentido teológico do termo – o “Deus dinheiro” (cf Lc 16,13) relativizará tudo, inclusive a dignidade de outros seres humanos, para centuplicar a posse da própria divindade; a pessoa que adora o “Deus poder” passará por cima dos direitos fundamentais da pessoa a fim de provar a inebriante sensação de domínio sobre o outro; a pessoa que adora o “Deus das Leis do livre mercado” ou “das Leis imigratórias restritivas” se tornará um perfeito legalista mesmo quando essas leis não são feitas para o (bem do) ser humano; a pessoa que idolatra a própria Pátria será levada a menosprezar os estrangeiros, considerando-os passíveis de qualquer tipo de violação. Enfim, a pessoa que nega a dignidade do outro é a pessoa que se tornou escrava de ídolos. Por isso, como lembra Élio Gasda, os bispos latino-americanos reunidos em Puebla podiam afirmar: “a adoração do não-adorável, e a absolutização do relativo, leva à violação do mais íntimo da pessoa humana. Eis a palavra libertadora por excelência: ‘ao Senhor Deus adorará e só a Ele darás o culto’ (Mt 4,10)”<sup>63</sup>.

A Campanha da Fraternidade de 2014 sobre Tráfico Humano pode aportar importantes contribuições para o enfrentamento ao tráfico humano, em termos legislativos, políticos, jurídicos. No entanto, sua principal finalidade é conscientizar a população brasileira sobre a abissal diferença entre “o que tem preço” e “o que tem dignidade”.

---

61 GASDA, Élio. Tráfico de Pessoas e Trabalho Escravo: lugar teológico, exigência ética, missão da Igreja. In: CNBB. *Tráfico de Pessoas e Trabalho Escravo*. II Seminário Nacional. Brasília: CNBB, 2012, p. 19.

62 *Ibidem*, p. 18-19.

63 Documento de Puebla, n. 493. *Apud* GASDA, *op. cit.*, p. 20.





A integração social, econômica, laboral e cultural dos imigrantes é fundamental para garantir a proteção de seus direitos.

©Diário de Manaus

## Migração dos Haitianos para o Brasil: a RN nº 97/2012: uma avaliação preliminar

*Duval Fernandes<sup>1</sup>  
Irmã Rosita Milesi<sup>2</sup>  
Bruna Pimenta<sup>3</sup>  
Vanessa do Carmo<sup>4</sup>*

### Introdução

Em janeiro de 2012, pela primeira vez em vários decênios, o Brasil viveu uma situação de crise humanitária em sua fronteira Norte. Neste momento,

1 Professor do Programa de Pós-Graduação em Geografia da PUC Minas e coordenador do Grupo de Estudo Distribuição Espacial da População-GEDEP.

2 Advogada, Missionária Scalabriniana, Diretora do Instituto Migração e Direitos Humanos - IMDH.

3 Aluna do Curso de Serviço Social da PUC Minas e estagiária no GEDEP.

4 Aluna do Curso de Serviço Social da PUC Minas e estagiária no GEDEP.

após meses de hesitação, o Governo, por meio do Conselho Nacional de Imigração – CNIg, promulgou a Resolução Normativa nº 97/2012 (vide anexo I) que permitia aos haitianos, a partir da data da publicação, obterem Visto Permanente, no Consulado brasileiro em Porto Príncipe, para migrar de forma regular ao Brasil. As razões desta medida, como veremos neste artigo, visavam evitar que os haitianos continuassem a chegar ao Brasil, sem Visto, trilhando caminhos perigosos, explorados por redes de tráfico de migrantes, como já vinha ocorrendo ao longo de 2010 e 2011, período pós-terremoto naquele país.

Tímida segundo alguns, avançada demais no pensamento de outros ou justificada como a única solução possível naquele momento, o fato é que esta Resolução permitiu avançar na discussão da governança migratória no país e demonstrou a urgente necessidade de definição de uma política migratória para Brasil, calcada no respeito aos direitos humanos dos imigrantes e respaldada em legislação moderna e atual.

Se a aplicação de tal resolução visava contribuir para a redução das vulnerabilidades dos imigrantes haitianos que optaram por viver ao Brasil, também colocou o tema no centro das discussões com ampla visibilidade na mídia e na sociedade. Trouxe a discussão sobre a migração internacional para o primeiro plano das preocupações governamentais e abriu caminho para o debate sobre o tema. Estas discussões aconteceram em momento impar e encontraram ressonância em vários seguimentos da sociedade, levando a um processo de debates que, ainda em 2013, apesar da situação econômica pouco favorável no país, mobiliza interesses de setores econômicos e da sociedade civil.

Passado mais de um ano da edição da RN nº 97/2012, o que se propõe neste artigo, de forma inicial, é avaliar o seu impacto e repercussões no processo migratório brasileiro que contempla hoje não só os movimentos de entrada e saída de migrantes, mas também o trânsito. Mesmo sendo impossível uma visão ampla e uma avaliação conclusiva o que se propõe é sistematizar algumas informações que possam subsidiar reflexões futuras mais aprofundadas.

## A Chegada dos Imigrantes Haitianos

Não se pode dizer com certeza qual teria sido o momento ou evento que provocou o início da migração dos haitianos para o Brasil<sup>5</sup>. O certo é que a partir de 2010, após o terremoto que assolou o Haiti, matando, segundo dados pouco precisos, mais de 250.000 pessoas e deixando sem moradia outros 1,3 milhões (Santiago – 2013) este fluxo se ampliou e por diversas razões, dentre elas as dificuldades impostas à migração para países como Estados Unidos e França, a opção tendo como destino a América do Sul passa a ser considerada como a mais viável pelos migrantes haitianos.

No caso daqueles que fizeram a opção por emigrar para o Brasil o processo de chegada, na maioria das vezes, se dava pela fronteira norte, especificamente pelas cidades de Tabatinga, no Amazonas, Brasiléia e Assis Brasil, no Acre. O trajeto até a fronteira se fazia via o Equador, Peru ou Bolívia, países estes acessados por via aérea e em trajetos internos via terrestre ou de barco. Os relatos deste trajeto sempre mesclam situações de vulnerabilidade extrema e desrespeito aos direitos humanos dos imigrantes perpetrados pelos que facilitavam o caminho, muitas vezes, em conluio com autoridades locais.

Os primeiros sinais deste movimento foram detectados em 2010 e até o final daquele ano, estimava-se em algumas centenas o número de imigrantes vindos do Haiti que teriam entrado no território nacional pelas citadas vias. Já no início de 2011, a situação tomava outro contorno com a ampliação do número de pedidos de refúgio apresentados ao CONARE.

Na primeira reunião do CNIg (março/2011), foi apresentado um relato indicando que o Conselho havia recebido do CONARE, 199 processos de solicitação de refúgio apresentados por haitianos, os quais haviam sido suspensos por aquele Comitê e encaminhados ao CNIg, com base na Resolução

---

5 Os censos demográficos do Brasil de 1970 em diante, identificaram a presença de estrangeiros nascidos no Haiti residindo no Brasil. O volume é bem reduzido frente a centenas de milhares de estrangeiros levantados nos censos (Em 1970 - 90 casos; em 1980 -127 casos; em 1991 -141 casos; 2000 – 15 casos; e em 2010 – 36 casos; Fonte IBGE censos demográficos)

Recomendada (RR) nº 08/2006.<sup>6</sup> Considerando que havia vivas indicações de que este fluxo tenderia a ser ampliado, o Presidente do CNIg propôs ao plenário do Conselho analisar a possibilidade de criar um procedimento interno único que facilitaria a análise destes processos.

Na exposição de motivos que justifica a adoção da medida, o Conselho faz notar que tal procedimento trata de uma situação excepcional a ser analisada caso a caso, identificando a pertinência da solicitação de refúgio com as condições de vida do solicitante e os problemas causados pelo terremoto. O mesmo documento argui que o solicitante, implicitamente, reconhecia que o seu pleito não poderia ser tratado como uma solicitação de refúgio, pois não havia no caso elementos que o justificassem. Foi também indicado que tal procedimento tinha caráter humanitário e esperava-se que a chegada destes imigrantes fosse uma situação passageira que, em não muito longo prazo, o movimento tenderia a se reduzir. O texto indicava também que o visto seria concedido com base na Resolução Normativa (RN) 27/1998<sup>7</sup> (CNIg – 2011).

Em 2011, segundo registros do CNIg, foi concedida, por esta modalidade, a residência permanente a 709 haitianos que haviam entrado no País pela fronteira terrestre, solicitando refúgio ao chegar ao País.

Assim, o processo de concessão de Visto tomava um caminho bem descrito pela Irmã Rosita Milesi (2012):

*“Os haitianos, ao entrarem no Brasil, normalmente apresentam pedido de refúgio e, ao formularem tal pedido na Polícia Federal, recebem um protocolo que lhes dá direito de residência legal até a decisão de seu processo, seja pelo*

---

6 RR nº 08/2006 refere-se aos pedidos de refúgio feitos ao CONARE, que não sejam passíveis de concessão, mas que, a critério daquele Comitê, os estrangeiros em questão possam permanecer no Brasil por razões humanitárias.

7 *Resolução Normativa nº 27, de 25 de novembro de 1998, que disciplina a avaliação de situações especiais e casos omissos pelo Conselho Nacional de Imigração. Essa Resolução considera como “situações especiais” aquelas que, embora não estejam expressamente definidas nas Resoluções do Conselho Nacional de Imigração, possuam elementos que permitam considerá-las satisfatórias para a obtenção do visto ou permanência; e como “casos omissos” as hipóteses não previstas em Resoluções do Conselho Nacional de Imigração.*

*CONARE, seja pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg). Este protocolo lhes dá direito também a se deslocarem pelo Brasil, passando a residir e trabalhar em qualquer lugar que desejarem; não há restrições de movimento no território nacional. Mas, sublinhamos que eles devem comunicar seu local de residência à Polícia Federal, como estabelece a lei brasileira para todos os estrangeiros que vivem no Brasil.*

*Os pedidos de refúgio (esclarecendo que os haitianos não se enquadram nesta classificação da Convenção de Genebra nem na Lei brasileira n. 9474/97) são encaminhados pelo CONARE ao CNIg que, após análise do processo, tem decidido pela concessão de Residência Permanente por razões humanitárias (com base na RN n. 27/98).*

*Os processos deferidos pelo CNIg são publicados no Diário Oficial da União e, a seguir, remetidos ao Ministério da Justiça que publica a concessão da residência permanente. Os haitianos assim beneficiados devem fazer seu registro na Polícia Federal, passando a ter, então, residência permanente, com direito igualmente a deslocar-se pelo país e a residir e trabalhar onde desejarem.<sup>8</sup>*

Com o passar dos meses ao longo de 2011, o movimento de haitianos foi dando sinais de não ser um caso episódico e sim um fluxo que pressionava os equipamentos sociais em algumas cidades e que demandava cada vez maior atenção e medidas práticas, sobretudo no que se referia a trabalho/emprego e à decisão de seus processos. A continuidade e ampliação do fluxo levaram o Conselho Nacional de Imigração – CNIg a criar, na reunião de novembro de 2011, o grupo de trabalho – GT Haitianos no Brasil (CNIg-2011). Este grupo de trabalho teria como tarefa acompanhar a evolução deste processo migratório, analisando as demandas que chegariam ao Conselho e contribuindo para as decisões a serem tomadas pelo Órgão.

8 [http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/entrevista\\_especial\\_com-rosita-milesi/505828-entrevista-especial-com-rosita-milesi-18/02/2012\\_instituto\\_Humanitas\\_Unisinos](http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/entrevista_especial_com-rosita-milesi/505828-entrevista-especial-com-rosita-milesi-18/02/2012_instituto_Humanitas_Unisinos).

## **A Resolução Normativa nº 97/2012**

Se a proposição aprovada no início de 2011 buscava dar solução a uma situação que naquele momento ainda era razoável, com o passar do tempo a questão tomou dimensões incontornáveis, a ponto de se instalar na fronteira norte do país uma situação de quase calamidade humanitária.

A pressão da sociedade civil, das autoridades locais e de governos estaduais junto a órgãos do Governo Federal fez com que houvesse a busca por uma solução mais ampla e permanente para os problemas referentes à expressiva chegada de imigrantes na região. Assim, após diversas denúncias sobre a precariedade das condições de atendimento aos haitianos nas cidades de Brasília e Tabatinga, onde aguardavam a expedição do protocolo da solicitação de refúgio pela Polícia Federal, e de casos veiculados pela imprensa indicando a existência de redes montadas para facilitar a chegada dos haitianos ao Brasil, o Governo, por decisão da Presidência da República, demanda ao CNIg, no mês de janeiro de 2012, a busca de uma solução que permitisse o mínimo de governança deste processo por parte das autoridades. A solução de parte da questão foi a aprovação da Resolução Normativa nº 97/2012.

Na reunião extraordinária do CNIg, convocada para apreciar a matéria, o Secretário Executivo do Ministério da Justiça apresentou as medidas discutidas no âmbito do Governo Federal, que atuavam sobre quatro linhas.

*“...O controle da atuação dos coiotes na fronteira norte brasileira; a abertura de um canal para a concessão de vistos de forma mais simples; a regularização da situação migratória dos cerca de quatro mil haitianos que já se encontram em território brasileiro; e o envio de auxílio material para alojamento, alimentação e cuidados de saúde para esses imigrantes nos estados do Acre e do Amazonas” (CNIg-2012).*

As opções avaliadas incluíam a concessão de visto de trabalho, solução que não seria viável uma vez que haveria necessidade da vinculação do visto ao contrato de trabalho, o que não era o caso naquele momento, nem era a necessidade de mão de obra no Brasil que motivava a vinda dos haitianos. A opção colocada foi a concessão de um visto, com duração de cinco anos, por razões humanitárias

definidas nesta resolução como “*aquelas resultantes do agravamento das condições de vida da população haitiana em decorrência do terremoto ocorrido naquele país em 12 de janeiro de 2010*” (CNIg-2012).

Estabeleceu-se, no entanto, um limite ao número de vistos a serem concedidos pelas autoridades diplomáticas no Haiti, com base na Resolução. Tal limite foi fixado em 1.200 vistos por ano. As razões para este teto foram justificadas com os argumentos do Secretário Executivo do Ministério da Justiça e do Ministro Interino do Trabalho, a seguir citados.

*O Secretário Executivo do Ministério da Justiça referiu:*

*“Outro ponto é a preocupação em se limitar o número de vistos, de modo a evitar que a concessão dos mesmos venha a fomentar uma diáspora haitiana. A própria precariedade econômica foi pesada como fator de inibição da migração, tendo em vista que não são muitos os haitianos que atualmente possuem condições econômicas para arcar com as próprias despesas da viagem. Esses fatores conduziram a uma estimativa média de cem vistos mensais, ou seja, a um limite de 1.200 vistos por ano concedidos nessas bases.” (CNIg-2012)*

O Ministro Interino do Trabalho, também agregou a sua visão sobre a indicação da cota de 1.200 vistos.

*“...o número de vistos estabelecido como limite foi firmado tendo por base diversos aspectos, dentre os quais a capacidade operacional da Embaixada do Brasil no Haiti e a capacidade do mercado de trabalho brasileiro de absorver essa mão de obra sem prejuízo das vagas para trabalhadores nacionais e o fato de que a publicação da resolução não impede que trabalhadores haitianos ingressem no Brasil por meio dos outros canais formais já estabelecidos, os quais se encontram disponíveis equanimemente a todos os estrangeiros. Lembrou que a tendência é de que os haitianos que aqui já se tenham estabelecidos formem comunidades e terminem por facilitar o ingresso de seus pares através dos demais mecanismos migratórios já consagrados”.(CNIg -2012)*

Tal visão não foi unânime no Conselho e alguns observadores presentes à reunião indicaram que o limite de vistos, em lugar de contribuir para a solução do problema poderia ampliá-lo, pois não havia garantias sobre o fim da migração pela fronteira norte, uma vez aberta a possibilidade da obtenção de visto no Consulado Brasileiro em Porto Príncipe. Assim se manifestou a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República:

*“Declarou-se preocupado com a possível repercussão negativa que a fixação de um número específico de vistos concedíveis venha a gerar. Declarou não vislumbrar a necessidade de que se estabeleça tal número. Propôs que, caso se faça necessário o estabelecimento de um número restritivo, que tal número seja calculado com base no volume de fluxo migratório até aqui verificado. Chamou a atenção para o fato de que a abertura de um canal migratório formal não implica necessariamente a extinção das rotas migratórias irregulares” (SDH, CNIG, 2012).*

Além da questão do limite anual de vistos, dois outros pontos merecem destaque ao analisarmos a RN 97/2012. O primeiro diz respeito ao local para a concessão do visto que fica restrito à cidade de Porto Príncipe, o que impedia aqueles que já teriam iniciado a jornada migratória de conseguir obtê-lo no meio do percurso. Tal situação exigiria a manutenção do esquema montado para a recepção dos haitianos nas cidades de fronteira. O segundo ponto é a indicação de um prazo de validade para a Resolução, fixado em dois anos, ou seja, extinguisse em janeiro de 2014.

O que mais chama a atenção no episódio da edição desta Resolução é que, aparentemente, os órgãos envolvidos na sua preparação acreditavam que com a abertura deste canal legal haveria uma substancial redução do fluxo de imigrantes haitianos pela fronteira norte. De início houve uma razoável redução, mas logo retomou seu ritmo. A realidade se mostrou bem diversa do que fora imaginado quando da adoção da RN 97/2012.

As solicitações de visto no Consulado do Brasil em Porto Príncipe começaram de forma tímida e nos primeiros meses a cota de 100 vistos mensais não foi atingida.



Um fator que contribuiu para isso foi a documentação exigida pelas autoridades brasileiras que, apesar de ser a mesma solicitada para a concessão de outros vistos, na situação da falta de infraestrutura do país se tornava um empecilho para alguns, senão para muitos haitianos. Frente a isto e com a possibilidade de ainda poder chegar ao Brasil pela fronteira norte, não havia muito interesse na busca do visto. No entanto, com o tempo o número de solicitações de visto foi se avolumando e antes mesmo do término do ano de 2012, a lista de agendamento junto ao Consulado brasileiro em Porto Príncipe estava completa até o final de 2013 e abriu-se uma lista de espera para a inclusão de novos solicitantes em caso de desistências dos já agendados.

Uma vez bloqueada a possibilidade da obtenção do visto no Consulado, face ao limite previsto na RN nº 97 já ter sido atingido, o percurso via os países da América do Sul transformava-se na única forma de se chegar ao Brasil. O fluxo de imigrantes pela fronteira norte que por algum momento havia se reduzido, voltou a crescer. Dezenas de haitianos chegavam diariamente às cidades de Brasiléia e Etipaciolândia, no Acre. Nos primeiros meses de 2013, mais de mil haitianos aguardavam, em Brasiléia, o atendimento pela Polícia Federal. Assim, mais uma vez, a cidade se viu frente a uma situação de calamidade pública, o que levou o Governo do Estado a decretar, no mês de abril de 2013, o “estado de emergência social” na região. Frente a este drama, pressionado também pela imprensa e pela sociedade, o Governo Federal montou uma força tarefa, composta por representantes de diversos ministérios<sup>9</sup> para agilizar os procedimentos visando a regularização documental dos haitianos naquela cidade e, assim, possibilitar seu deslocamento ao interior do País.

As pressões da sociedade civil, já manifestadas em outros momentos de crise na região e agora reiteradas, fizeram-se sentir e ficou claro que não haveria como se manter a sistemática de um limite de vistos a serem concedidos anualmente. Assim o CNIg, reconhecendo a gravidade da situação, e considerando os

9 Ministério da Justiça, Ministério do Trabalho, Ministério de Relações Exteriores e Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério da Saúde, Secretaria de Direitos Humanos e Defensoria Pública da União.

argumentos por várias vezes levantados de que o limite da 1.200 vistos ao ano era uma trava inútil e ineficaz frente à realidade e o clamor humanitário ainda vigente no Haiti, edita a Resolução Normativa nº 102/2013 (anexo II), que altera a RN nº 97/2012, eliminando o limite do número de vistos a serem concedidos pelo Consulado brasileiro no Haiti, bem como elimina a restrição de que o Visto só pode ser concedido pela referida autoridade consular em Porto Príncipe. Abre, assim, a possibilidade de obtenção do Visto pelos haitianos em outros consulados brasileiros, inclusive em outros países.

## **Os Dados**

Não há no momento um levantamento sobre o número preciso de haitianos no Brasil, algumas fontes falam de 15.000 a 18.000 pessoas, outras avaliam que este contingente já teria chegado há mais de 20.000 imigrantes. Considera-se aqui a totalidade, ou seja, os que entraram pelas fronteiras terrestres, especialmente pela fronteira norte, bem como os que tenham chegado ao Brasil após obterem o visto permanente nos consulados brasileiros, em base à RN 97/2012.

Apesar dos registros do Ministério das Relações Exteriores quanto ao número de vistos concedidos pelos Consulados, não se pode afirmar que todos que o receberam já estão em território brasileiro.

Quanto à residência permanente concedida no Brasil – solicitações de refúgio decididas em base à Resolução Recomendada 08/2006, c/c Resolução Normativa 27/99 –, as informações do Ministério da Justiça e do Ministério do Trabalho apresentam leve divergência, mais por conta dos trâmites dos processos nos dois órgãos do que por erros de contagem. Ressalvada esta observação, as informações disponibilizadas pelo CNIg indicam que de 2010 ao final de junho de 2013 foram concedidas 6.265 autorizações de residência permanente aos haitianos, assim distribuídas: em 2010 foram 4 autorizações, em 2011, foram 709, em 2012, a soma alcançou 4.682 e no primeiro semestre de 2013, 870 autorizações. Mediante estas autorizações, o Ministério da Justiça publicou no Diário Oficial da União a concessão da Residência Permanente a 6.195 haitianos, sendo 6.094 titulares e 101 dependentes.

No que se refere à concessão de Visto Permanente – em base à RN 97/2912 - pelas autoridades consulares o Ministério das Relações Exteriores informa que o total de concessões no período de 2012 a junho de 2013, é de 3.834 pessoas, englobando vistos individuais e aqueles relacionados à reunião familiar. Durante a vigência da cota de vistos da RN nº 97 (janeiro de 2012 a abril de 2013), foram emitidos 1.788 vistos. Após a supressão da cota, de abril a junho de 2013, mais 2.046 vistos, o que demonstra a demanda reprimida que havia no Consulado brasileiro. Com a ampliação do número de vistos concedidos não houve a esperada redução de demandas no Consulado, nem mesmo a possibilidade de obtenção do visto em outros postos consulares afetou o número de solicitações em Porto Príncipe.

Agregando as informações destas duas fontes, o total de vistos e de autorizações de residência ultrapassaria 10.000 casos. A este total deve ser acrescentado certo número de solicitações cuja documentação que estava em trânsito entre os postos da Polícia Federal nas fronteiras e o Ministério da Justiça em Brasília e entre este Ministério e o CNIg. Assim, pode-se estimar que, até o final de junho de 2013, um número próximo a 15.000 haitianos estaria residindo no Brasil.

Mesmo que durante o primeiro semestre de 2013 o número de autorizações de residência permanente pelo CNIg tenha reduzido significativamente em relação a igual período de 2012, passando de 2.137 para 870 autorizações, e que a rede consular tenha aumentado o atendimento aos haitianos no exterior, não há no horizonte indicações de expressiva redução da chegada de imigrantes haitianos pela fronteira norte ou que este fluxo vá se normalizar a curto prazo. Em setembro de 2013, aproximadamente 500 haitianos se encontravam em Brasília, residindo no abrigo montado para recebê-los e no aguardo da documentação para seguir viagem, isto é, deslocar-se para os diferentes pontos do país aonde vão em busca de trabalho e de local para se estabelecerem. Uma vez mais as autoridades locais e a sociedade civil se mobilizaram para exigir do Governo Federal uma solução para esta situação grave que se estabelece sistematicamente nos locais de entrada dos imigrantes, devido à falta de infraestrutura, de pessoal na Polícia Federal e da ausência de outros serviços que possam atender a contento a demanda que ali se verifica. A resposta foi a proposição de, como em outras vezes, deslocar

para Brasília nova força tarefa para agilizar os procedimentos de entrega da documentação aos imigrantes.

## **Considerações Finais**

É consagrado na literatura sobre a migração internacional que, uma vez iniciado um fluxo em direção a um país, em não ocorrendo nenhuma ação impeditiva a este movimento, e mais, em se mantendo os fatores que contribuíram para a saída do migrante do seu país e os que os atraíram para o país de destino, a tendência é de que esta migração perdure e que redes sociais de apoio venham a ser estabelecidas facilitando ainda mais a migração. Depois, com o passar do tempo, ocorre a integração dos imigrantes à sociedade de acolhida (Massey et ali – 1998 Castles e Miller-2003, Piore-1979)

Ao se observar a migração dos haitianos em direção ao Brasil, pode-se perceber que este processo está em seu estágio inicial. Os fatores de atração e expulsão que deram início ao processo ainda estão presentes e as diferenças nas condições de vida entre os dois países ainda tornam atrativa a migração. Além deste aspecto, há de se considerar o quase fechamento de fronteiras para os haitianos, imposto por outros países. Destinos habituais como Estados Unidos, Canadá e França voltam-se cada dia mais difíceis devido a novas dificuldades criadas para a entrada de imigrantes, principalmente se procedentes de países subdesenvolvidos. Outro destino habitual para os haitianos, a República Dominicana, tem sistematicamente tolhido os direitos dos imigrantes haitianos naquele país e o Governo local promove clara política de desencorajamento à migração, de rechaço aos imigrantes, buscando impedir a chegada e permanência de haitianos em seu território. Estes fatores, entre outros, transformam a opção de migrar para o Brasil como a mais lógica e podemos dizer até a mais viável, na ótica dos migrantes, pois eles veem nosso País como um espaço de acolhida e de oportunidades, além de expressarem sistematicamente sua simpatia pelo Brasil.

As medidas adotadas pelo Governo brasileiro que visam regularizar este fluxo migratório buscando desestimular a atuação dos “coiotes” tem se mostrado ineficazes e, em alguns aspectos, as práticas burocráticas e administrativas têm até

contribuído para que a chegada pela fronteira norte seja mais atrativa e fácil do que a busca por um Visto.

Em recente visita de uma delegação do CNIg ao Haiti<sup>10</sup> ficou patente que, apesar de todos os esforços do Ministério das Relações Exteriores, ainda não é possível vislumbrar uma situação de normalidade na concessão dos vistos. As cenas estampadas em periódicos do Haiti mostrando a presença constante de dezenas de haitianos à porta do Consulado brasileiro na esperança de ter a oportunidade de agendar um atendimento para a solicitação do visto, deixa isso bem claro. A situação é um tanto chocante, pois não há atendimento sem agendamento por telefone, o que leva a uma espera praticamente inútil à porta do Consulado.

Nos contatos dos membros da delegação com as autoridades haitianas ficou evidente também que não há grande preocupação com a situação dos haitianos que buscam emigrar para o Brasil, fato este considerado como um problema do Governo brasileiro. Frente às propostas apresentadas pelo Brasil do estabelecimento de diálogo bilateral para tratar a questão, o Governo do Haiti indica que o tema é multilateral e deverá incluir outros atores, como os países da América do Sul por onde passam os haitianos. No entanto, o Governo haitiano reconhece que a falta de informação sobre as condições de vida e de trabalho no Brasil e sobre a documentação necessária para a obtenção de um visto e de seu custo, transformam os candidatos à migração em presas fáceis de exploradores e traficantes.

Ao se aproximar a data de expiração da RN nº 97/2012 – foi aprovada com validade de 2 anos: 12/01/2012 a 12/01/2014 –, torna-se urgente uma tomada de posição do Governo brasileiro. Não há como esperar que governos dos outros países, inclusive o do Haiti, venham a se sensibilizar por esta questão que, na visão de muitos, é de responsabilidade do Brasil. Há de se buscar medidas radicais para impedir a continuação do tráfico de migrantes pela fronteira. É urgente tomar novas medidas que tenham como ponto focal os direitos humanos dos imigrantes

---

10 A visita ocorreu no período de 02 a 06 de setembro de 2013 e contou com o apoio da Organização Internacional para Migração-OIM, no âmbito do projeto “Migração de Haitianos para o Brasil: diálogo bilateral”.

e a sua proteção contra a exploração e o tráfico. Tais medidas devem contribuir para que estas pessoas possam fazer o trajeto de forma segura, com garantia do respeito à sua dignidade e informadas das condições de vida no país de destino e de seus direitos como imigrantes.

## Anexo I

*“RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 97, DE 12 DE JANEIRO DE 2012.*

*Dispõe sobre a concessão do visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, a nacionais do Haiti. O CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO, instituído pela Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980 e organizado pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, no uso das atribuições que lhe confere o Decreto nº 840, de 22 de junho de 1993, resolve:*

*Art. 1º Ao nacional do Haiti poderá ser concedido o visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, por razões humanitárias, condicionado ao prazo de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 18 da mesma Lei, circunstância que constará da Cédula de Identidade do Estrangeiro.*

*Parágrafo único. Consideram-se razões humanitárias, para efeito desta Resolução Normativa, aquelas resultantes do agravamento das condições de vida da população haitiana em decorrência do terremoto ocorrido naquele país em 12 de janeiro de 2010.*

*Art. 2º O visto disciplinado por esta Resolução Normativa tem caráter especial e será concedido pelo Ministério das Relações Exteriores, por intermédio da Embaixada do Brasil em Porto Príncipe.*

*Parágrafo único. Poderão ser concedidos até 1.200 (mil e duzentos) vistos por ano, correspondendo a uma média de 100 (cem) concessões por mês, sem prejuízo das demais modalidades de vistos previstas nas disposições legais do País.*

*Art. 3º Antes do término do prazo previsto no caput do art. 1º desta Resolução Normativa, o nacional do Haiti deverá comprovar sua situação laboral para fins da convalidação da permanência no Brasil e expedição de nova Cédula de Identidade de Estrangeiro, conforme legislação em vigor.*

*Art. 4º Esta Resolução Normativa vigorará pelo prazo de 2 (dois) anos, podendo ser prorrogado.*

*Art. 5º Esta Resolução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.*

*PAULO SÉRGIO DE ALMEIDA  
Presidente do Conselho*

## Anexo II

*RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 102, DE 26 DE ABRIL DE 2013 (Publicada no Diário Oficial da União no dia 29 de Abril de 2013, seção I, páginas 96 e 97).*

*Altera o art. 2º da Resolução Normativa nº 97, de 12 de janeiro de 2012.*

*O CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO, instituído pela Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980 e organizado pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, no uso das atribuições que lhe confere o Decreto nº 840, de 22 de junho de 1993, resolve:*

*Art. 1º. O caput do art. 2º da Resolução Normativa nº. 97, de 12 de janeiro de 2012, passa a vigorar com a seguinte redação:*

*“Art. 2º. O visto disciplinado por esta Resolução Normativa tem caráter especial e será concedido pelo Ministério das Relações Exteriores.”*

*Art. 2º. Fica revogado o parágrafo único do art. 2º da Resolução Normativa nº. 97, de 2012.*

*Art. 3º. Esta Resolução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.*

*PAULO SÉRGIO DE ALMEIDA  
Presidente do Conselho*



## Referência Bibliográfica

CASTLES, Stephen e MILLER, Mark J. The age of migration: international population movements in the modern world. Palgrave MacMilliam, New York. 2003.

CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO – CNIg – Ata da Reunião Extraordinária do CNIg janeiro de 2012.

<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A36A27C140137E0DAB22838B5/Ata%20Reuni%C3%A3o%20Extraordin%C3%A1ria%20janeiro-2012%20v2.pdf> Consultado em 23 de agosto de 2013

CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO – CNIg – Ata da II Reunião Ordinária do CNIg – março 2011. [http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C812D308E21660130D7CE9FAD1DD9/ata\\_cnig\\_20110316.pdf](http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C812D308E21660130D7CE9FAD1DD9/ata_cnig_20110316.pdf) Consultado em 23 de agosto de 2013.

CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO – CNIg – Ata da VIII Reunião Ordinária do CNIg – outubro 2010 <http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812D0A02C0012D0DF871A0104A/Ata%20de%20Reuni%C3%A3o%20do%20Conselho%20Nacional%20de%20Imigra%C3%A7%C3%A3o%2020%20de%20Outubro%20de%202010.pdf>. Consultado em 23 de agosto de 2013.

MASSEY, D, ARANGO, J.; HUGO, G.; KOUAOUCCI, A.; PELLEGRINO, A.; TAYLOR, E. *Worlds in motion. Undersstanding international migration at the end of the millennium*. Oxford: Clareon, 1998.362p.

PIORE, Michael J. Birds of passage: migrant labour in industrial societies – Cambridge University Press. Cambridge,1979.

SANTIAGO, Adriana (org) Haiti por Si: a reconquista da independência roubada. Expressão Gráfica e Editores, Fortaleza-2013. 192 p.





©ACNUR/ B. Sokol

A religiosidade pode ser um caminho que permite ao migrante recuperar a consciência da própria dignidade.

## A Religiosidade do Migrante como Fonte de Proteção, Sentido, Dignidade e Diálogo

**Roberto Marinucci<sup>1</sup>**

A relação entre migrações internacionais e religião é um tema que vem sendo muito debatido na atualidade. Várias revistas acadêmicas publicaram recentemente dossiês específicos sobre o assunto.<sup>2</sup> Em 2012 foi emitido o primeiro relatório estatístico sobre deslocamentos internacionais de afiliados às principais

1 <sup>\*</sup> Mestre em Missiologia, consultor do Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), professor do Instituto São Boaventura de Brasília, diretor da Revista REMHU. E-mail: robertoro66@bol.com.br.

2 Entre elas, “Les catholiques et les migrations”, *Migrations Société*, v. 24, n. 139, 2012; “Dinamiche religiose e migrazione”, *Studi emigrazione*, Roma, ano XLVIII, n. 181, 2011; “Religioni, genere e generazioni in movimento. Uno sguardo europeo sull’Italia”, *Mondi migranti*, Milano, n. 2, 2010; “Migrazioni e teologia. Sviluppi recenti”, *Studi emigrazione*, Roma, ano XLVII, n. 178, 2010; “Migração e religião”, *REMHU*, Brasília, ano XV, n. 28, 2007; “The re-emergence of religion in international public discourse”, *Journal of International Migration and Integration*, v. 6, n. 2, 2005.

tradições religiosas, *Faith on the move*.<sup>3</sup> As manchetes de revistas e jornais têm relatado numerosos acontecimentos envolvendo, direta ou indiretamente, a dimensão religiosa e as migrações: os debates sobre a inclusão do cristianismo no Preâmbulo da Constituição da União Europeia; o assim chamado *affaire du foulard* e a questão dos símbolos religiosos na França; as reações decorrentes das declarações do papa Bento XVI sobre Islã na universidade de Ratisbona, em 2006; o *referendum* sobre minaretes na Suíça, em 2009; a proibição das carnes religiosas na Holanda, em 2011; o debate sobre a presença de crucifixos em espaços públicos, na União Europeia; as polêmicas sobre a construção de um centro Islâmico, em Nova Iorque, nas proximidades do *Ground Zero*.

Trata-se de eventos e debates que alimentaram a reflexão pública sobre a questão religiosa, o multiculturalismo, a integração dos migrantes, a laicidade do Estado, o fundamentalismo religioso. Não raramente, o foco das reflexões sobre o assunto, principalmente na imprensa, tende a ser alarmista e amedrontador. A diversificação do campo religioso produzida pela chegada de imigrantes, por vezes, é vista como uma ameaça para a identidade nacional ou como um sério desafio para a laicidade do Estado. Menos comum é a reflexão sobre as potencialidades da dimensão religiosa na jornada dos migrantes, bem como no processo de integração na sociedade de chegada.

Neste trabalho queremos abordar justamente o tema da dimensão religiosa na vida dos migrantes, ressaltando como a pessoa que possui uma cosmovisão religiosa possa utilizar sua religiosidade como um recurso simbólico para enfrentar os diferentes desafios inerentes à migração.<sup>4</sup> De forma específica, no processo de integração na nova terra o migrante se depara com numerosas situações conflitivas e sofridas. É aqui que a dimensão religiosa pode dar um importante suporte psicossocial, oferecendo proteção diante das adversidades, ajudando o migrante a reinterpretar e dar sentido à sua biografia, resgatando

---

3 Cf. PEW RESEARCH CENTER. *Faith on the Move*. The Religious Affiliation of International Migrants. Washington, 2012.

4 Cf. LUCÀ TROMBETTA, Pino. *Religioni e integrazione degli immigrati*. Ricerche americane e italiane a confronto. Bologna: d.u.press, 2007.

sua dignidade e favorecendo o processo de diálogo e incorporação na sociedade de chegada. Antes que avaliar a plausibilidade e a veracidade das crenças dos migrantes, nosso objetivo é evidenciar o papel desenvolvido pela “racionalidade religiosa” diante dos desafios da jornada migratória.

Este trabalho será fundamentado em pesquisas realizadas junto a migrantes de várias tradições religiosas e contextos geográficos. Devido à amplitude e à complexidade do assunto, bem como à diversificação das abordagens teológico-pastorais das várias tradições religiosas, não pretendemos exaurir ou abranger a totalidade das temáticas envolvidas, mas apenas focar o fator religioso enquanto fonte de proteção, sentido, dignidade e diálogo com a cultura da terra de chegada. Na última parte apresentaremos algumas reflexões sobre as implicações destas reflexões para o Brasil, país historicamente caracterizado por intensos fluxos migratórios, mas que não conseguiu ainda tematizar de forma aprofundada a relação entre as migrações internacionais e a dimensão religiosa.

## **1. A religiosidade como recurso simbólico que traz proteção diante das adversidades da jornada migratória**

Todo ser humano precisa de conforto e proteção. Segundo alguns pesquisadores, a própria origem das crenças religiosas brotaria do desejo de proteção diante do “temor cósmico”. O migrante em decorrência do desenraizamento social e cultural está ainda mais vulnerável, pois é obrigado a reinterpretar sua identidade, sua cosmovisão, suas opções fundamentais. Esta situação provoca, ainda mais, a sensação de desamparo e insegurança. É neste contexto que a religiosidade pode se tornar um importante recurso.

Esta é a conclusão, por exemplo, das pesquisadoras Hagan e Ebaugh<sup>5</sup> que realizaram um estudo junto aos maias guatemaltecos pentecostais que migraram para a cidade de Houston, nos EUA. Conforme as citadas autoras, a dimensão religiosa para esses migrantes tem um papel fundamental em seis estágios do

---

5 Cf. HAGAN, Jacqueline; EBAUGH, Helen Rose. Calling Upon the Sacred: Migrants' Use of Religion in the Migration Process. In *IMR*, v. 37, n. 4, 2003, p. 1145-1162.

projeto migratório: na decisão de migrar, na preparação da viagem, na travessia, no ingresso na terra de chegada, no processo de integração e no estabelecimento de relações transnacionais. Entre eles queremos frisar os primeiros dois: segundo as autoras, embora a migração dos guatemaltecos tenha matriz fundamentalmente econômica, a decisão de migrar depende de conselhos e premonições do pastor. E mesmo após a tomada de decisão, no estágio da preparação da viagem, a liderança religiosa pode retirar o apoio e aconselhar a renúncia ou o adiamento da viagem. Em outros termos, a anuência e a proteção do sagrado são condições *sine qua non* do começo da travessia.

De acordo com o pastor de uma igreja independente, entrevistado pelas autoras, “... *porque o investimento é muito alto, o risco muito grande, e a travessia da fronteira é incerta, a maioria dos que em nossa comunidade empreendem esta viagem estão focados na busca da intervenção divina em sua jornada*”<sup>6</sup>. Antes de começar uma jornada tão complexa é fundamental, para esses migrantes e seus familiares, consultar o sagrado, sentir-se apoiados e protegidos nessa desafiadora escolha.

A proteção do sagrado se concretiza também no apoio e refúgio oferecidos pelas próprias comunidades religiosas na terra de chegada. Muitas vezes, o migrante com cosmovisão religiosa é levado a buscar e frequentar lugares de culto, celebrações ou outras atividades promovidas pela sua denominação religiosa. Desta maneira, a pessoa é inserida numa comunidade que, com frequência, exerce um importante papel de amparo. A proteção de Deus, nesta ótica, não se dá apenas pela consulta da vontade divina, mas também pelo suporte da comunidade dos fieis. Assim, nas palavras de Ambrosini, “*l’aggregazione intorno a un’istituzione religiosa può prendere il posto della famiglia estesa, e fornire una base per rapporti di amicizia e scambio sociale*”<sup>7</sup>. Nas comunidades religiosas os migrantes podem reviver aquelas relações primárias, típicas do contexto familiar, recebendo conforto espiritual e,

---

6 *Ibidem*, p. 1151.

7 AMBROSINI, Maurizio. Gli immigrati e la religione: fattore di integrazione o alterità irriducibile? In AMBROSINI, Maurizio. *Un'altra globalizzazione. Le sfide delle migrazioni transnazionali*. Bologna: Il Mulino, 2008.

inclusive, social e material. Essa é a opinião também de uma brasileira evangélica residente nos EUA entrevistada pela socióloga Lúcia Ribeiro: “Quem não tem família aqui tem a Igreja que é a nossa família; os amigos são os nossos parentes aqui. São as pessoas com as quais a gente pode contar”<sup>8</sup>.

Diante dessas afirmações, no entanto, surge uma questão: a sensação de familiaridade e amparo é oferecida pela religiosidade ou pela etnia ou nacionalidade comum? É preponderante o fator religioso ou o fator étnico? Não é possível aqui aprofundar o tema. Mesmo assim, cabe destacar como nos EUA seja muito comum, sobretudo no cristianismo protestante, a formação de igrejas étnicas, que unem a dimensão religiosa e a cultural. Já o catolicismo, mesmo admitindo e realizando em vários contextos essa prática<sup>9</sup>, entende que a “etnicização eclesial” deve ser entendida apenas como uma etapa de aproximação para a incorporação plena na igreja local.<sup>10</sup>

Seja como for, não há dúvida de que a religiosidade do migrante pode se tornar um recurso importante para amenizar a sensação de insegurança e desamparo que caracterizam a jornada de muitos migrantes. Para que isso seja possível é importante não apenas o apoio da comunidade religiosa, mas também, como veremos a seguir, a reinterpretação da própria caminhada biográfica.

## 2. A religiosidade como recurso simbólico para dar sentido aos sofrimentos da jornada migratória

Além de proteção, o migrante precisa também de “sentido”: sente necessidade de compreender e legitimar as escolhas feitas, bem como os acontecimentos

8 RIBEIRO, Lúcia. *Religião vivida no processo migratório*. 2005. Tradução em inglês em: *REMHU*, ano XV, n. 28, 2007, p. 71-86.

9 Há relatos de brasileiros católicos residentes em Massachusetts que encontraram sérias dificuldades em se acostumar com as celebrações litúrgicas não apenas dos norte-americanos, mas também dos hispânicos e dos portugueses. As comunidades manifestaram o desejo de ter acesso a celebrações mais “brasileiro”. Essa e outras situações análogas levaram à formação em 1996, da Pastoral dos Brasileiros no Exterior – PBE – organismo da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, encarregado de cuidar das comunidades brasileiras no exterior, inclusive enviando ministros brasileiros para as celebrações litúrgicas.

10 AMBROSINI, *op. cit.*,

biográficos que parecem contradizer suas convicções. A religião, nesta perspectiva, conforme a socióloga francesa Danièle Hervieu-Léger, visa “*dare un senso all’esperienza soggettiva degli individui*”<sup>11</sup>. A religião se torna uma bússola, um mapa para a compreensão dos misteriosos acontecimentos biográficos.

O abandono da terra de origem e com muita frequência, de familiares próximos, inclusive filhos ou cônjuges, gera, não raramente, nos migrantes um forte senso de culpa, como se estivessem, no fundo, renegando a própria família. Embora racionalmente a viagem possa ser justificada pela necessidade do sustento dos próprios familiares, nem sempre isso é suficiente para eliminar a sensação de culpabilidade. Além disso, muitos migrantes precisam interpretar os sofrimentos, as decepções e as frustrações que frequentemente acompanham os deslocamentos, principalmente quando se torna expressivo o *gap* entre as idílicas expectativas e a sofrida realidade. A religiosidade, nesses casos, pode ser um recurso simbólico que oferece sentido, inserindo as escolhas e as experiências biográficas no interior do plano divino.

Andrea Althoff<sup>12</sup>, num estudo sobre migrantes pentecostais em Chicago, cita o sermão de um pastor que, a partir do episódio bíblico de Abraão, busca – explícita e implicitamente – dar esperança e sentido aos sofrimentos dos recém-chegados. Na ótica do pregador, a presença dos migrantes na nova terra está diretamente relacionada com a vontade divina: mesmo se a situação deles é difícil ou até dramática, Deus estaria realizando sua promessa oferecendo um futuro próspero para seus filhos e, claramente, garantindo para cada migrante a recompensa escatológica. A Sagrada Escritura se torna uma chave hermenêutica para dar sentido às experiências de sofrimentos.

Na mesma esteira, a socióloga brasileira Lúcia Ribeiro<sup>13</sup>, na supracitada pesquisa, cita o caso de uma migrante católica que, com seus filhos, teve que

---

11 HERVIEU-LÉGER, Danièle. *Il pellegrino e il convertito*. La religione in movimento. Milano: Il Mulino, 2003, p. 15.

12 ALTHOFF, Andrea. Migration and the Transformation of Latino Religious Identities in the US. In *Metro Chicago Immigration Workshop*, Chicago: University of Chicago, 2007.

13 RIBEIRO, Lúcia. *Religião vivida no processo migratório*. 2005. Tradução em inglês em: *REMHU*, ano XV, n. 28, 2007, p. 71-86.



acompanhar no país norte-americano o marido empresário. Ela relata que costumava rezar em busca de sinais de Deus, pois só podia aceitar a migração enquanto vontade divina: “Eu vou me entregar nas Suas mãos. Sabe como é difícil para mim ter que deixar tudo, estou chorando. Não vou morar nos Estados Unidos se for por um plano do meu marido, só vou ficar se eu sentir que é por um plano Seu, que eu tenha algo muito importante para fazer lá. E Você vai ter que me dar uma prova disso”. Ela contou também ter encontrado sinais dessa vontade de Deus, o que lhe deu sustento nas várias decisões que tomou. Há casos, no entanto, infere Ribeiro, em que os sinais não são “externos”, mas são encontrados na consciência da pessoa.

Enfim, a experiência migratória já foi interpretada como “*theologizing experience*”<sup>14</sup>: trata-se de uma experiência que leva o migrante a se perguntar “*why are we here?*”, a reinterpretar sua visão do mundo, suas prioridades, suas opções fundamentais. O migrante é uma pessoa com identidade radicalmente “em construção”<sup>15</sup>. É nesse âmbito que entra em jogo a dimensão religiosa como precioso recurso simbólico para reinterpretar a realidade, tentando conciliar o presente e o passado, num complexo e sofrido processo de “negociação identitária”.

Portanto, é importante sublinhar como a religiosidade do migrante não se configura apenas como busca de refúgio e proteção, ou seja, quase como uma “fuga” diante da realidade sofrida. Antes que isso, esse capital simbólico constitui um caminho para dar sentido e integrar novas e sofridas experiências. Antes que fuga é um espaço de “enfrentamento simbólico” da realidade.

### **3. A religiosidade como recurso simbólico de resgate da dignidade do migrante**

Além de proteger e dar sentido às novas experiências, a religiosidade pode ser um importante recurso para resgatar a dignidade dos migrantes. Em contextos

---

14 Cf. WARNER, R. Stephen. Religion and New (Post-1965) Immigrants: Some Principles Drawn from Field Research. In *American Studies*, v. 41, n. 2/3, 2000, p. 267-286.

15 Na realidade, a identidade de qualquer ser humano é “em construção”, mas os desafios inerentes à jornada migratória tornam essa tarefa muito mais urgente e sofrida para os migrantes.

marcados pela xenofobia e pela criminalização dos estrangeiros, os recém-chegados correm sempre o risco de interiorizar as representações negativas da sociedade que o circunda. Em outros termos, a pessoa que passa pela experiência da rejeição pode chegar ao ponto de aceitar e até justificar a própria vitimização.

Neste contexto, a religiosidade pode ser um caminho que permite ao migrante recuperar a consciência da própria dignidade. Aquele estrangeiro que na sociedade é estigmatizado como sendo “clandestino”, “invasor”, “extracomunitário”, “criminoso” ou até “terrorista”, encontra nas comunidades religiosas espaços de protagonismo e acolhida gratuita. Mediante a religiosidade o migrante pode resgatar a dignidade, a autoestima, a consciência de seu valor.

Esse caminho pode ser trilhado de diferentes maneiras. Otto Maduro<sup>16</sup>, num trabalho sobre mexicanos convertidos a grupos evangélicos pentecostais nos EUA, afirma que se na sociedade americana o migrante é “ilegal” e ameaçador, dentro das igrejas é uma *“persona importante, absolutamente única, escogida, llamada, elegida, impulsada, bendecida y protegida por Dios; alguien con una misión más importante que la de cualquier millonario, político, estrella de cine, doctor o profesor: ésta es mostrar a quien no lo conozca el camino de la salvación eterna”*. O patinho feio da sociedade, nas igrejas se torna cisne. Otto Maduro sublinha, sobretudo, o protagonismo que os migrantes mexicanos assumem nas igrejas pentecostais, onde os ministérios – predicação, educação, missão etc. – podem ser assumidos por qualquer pessoa vocacionada. Em suas igrejas, os migrantes são considerados como sendo *“portadores y proveedores de una misión sagrada”*, de uma missão que os torna únicos, eleitos, escolhidos e abençoados por Deus.

Outro caminho de resgate da dignidade passa pela conscientização dos migrantes em relação a seus direitos fundamentais. Se a sociedade de chegada, em contextos xenófobos, tende a transformar vítimas em culpados, trabalhadores honestos em criminosos, a religiosidade do migrante pode ser um caminho de resgate da própria dignidade caso seja fonte de conscientização em relação aos

---

16 MADURO, Otto. Religión y exclusión/marginación. Pentecostalismo globalizado entre los hispanos en Newark, Nueva Jersey. In *Revista Cultura y Religión*, v. 3, n. 1, p. 37-54, 2009.

mecanismos que geram injustiças e exploração. Estamos nos referindo àquelas igrejas e religiões que desenvolvem atividades de *advocacy*, de orientação sobre direitos e deveres, de organização popular visando reivindicar direitos negados. Não se trata apenas de grupos religiosos que atuam como ONGs da sociedade civil. No caso do cristianismo, por exemplo, estamos diante de igrejas que, seguindo a lógica da Encarnação, “assumem a condição” da humanidade reificada (cf. Fl 2,7) e se engajam no resgate da dignidade inerente dos seres humanos enquanto criados à imagem e semelhança de Deus (Gn 1,26).

Nos EUA, por exemplo, a Igreja Católica tem tomado posições bastante firmes em relação às políticas públicas restritivas e de criminalização dos migrantes. Durante as manifestações do dia 1º de maio de 2006, segundo Jorge Durand, “*el principal aliado de los migrantes y sus organizaciones fueron las iglesias, muy en especial la católica. [...] La oposición de la Iglesia Católica a la hr4437 [...] fue, sin duda, un elemento clave para cuestionar la viabilidad del proyecto y su posterior aprobación definitiva*”<sup>17</sup>.

Mais recentemente, em 2011, diante da proposta de lei do Estado de Alabama, que considerava crime qualquer tipo de ajuda a imigrantes irregulares residentes no território, o arcebispo de Mobile, Thomas J. Rodi, numa carta aos fiéis católicos ressaltava os sérios riscos dessa lei, inclusive pela prática da pastoral católica, citando, por exemplo, a que absurdo chega a proposta do Estado: um padre católico – escreve o prelado – não poderá “batizar, confessar, administrar a extrema unção e pregar para imigrantes ou convidá-los à celebração eucarística”. Não cabe à Igreja – continuava o bispo – estabelecer quem pode entrar no país, mas, após o ingresso, “ela tem a obrigação moral, intrínseca na prática de sua fé, de se comportar como Cristo fez com todos”<sup>18</sup>.

Na América Latina, também, a Pastoral junto aos migrantes tem trabalhado nesta ótica, junto a migrantes internos, estrangeiros, refugiados e latino-

17 DURAND, Jorge. “Otra vez en primavera. Los inmigrantes salen a las calles”. In *Migración y desarrollo*, n. 9, 1/2007, p. 108-122.

18 Cf. “Stati Uniti. La Chiesa contro la legge anti-immigrazione in Alabama”. <http://www.radiovaticana.org/IT1/articolo.asp?c=509849>

americanos residentes no exterior. No Documento final de Aparecida, da V Conferência do Episcopado Latino-americano e do Caribe, os bispos exigem a “denúncia profética dos atropelos que sofrem frequentemente os migrantes”, bem como “o esforço por incidir, junto aos organismos da sociedade civil, nos governos dos países, para conseguir uma política migratória que leve em consideração os direitos das pessoas em mobilidade”. Mas a ação estrutural e institucional juntos aos organismos políticos não pode relativizar a importância da ação “para acompanhar as vítimas e oferecer-lhes acolhida e capacitá-los a que possam viver de seu trabalho”, assim como a denúncia profética não pode ofuscar o anúncio de “uma cidadania universal na qual não haja distinção de pessoas”.<sup>19</sup>

Enfim, mediante a experiência espiritual, o protagonismo nas atividades eclesiais, a consciência dos próprios direitos e o testemunho solidário de correligionários, os migrantes recuperam aquela dignidade negada ou menosprezada pelos segmentos sociais xenófobos da sociedade de chegada.

#### **4. A religiosidade como recurso simbólico para o diálogo e a integração na sociedade de acolhida**

Um momento crucial na trajetória de um migrante é o momento da incorporação na sociedade de chegada. Esse processo de integração, na realidade, possui duas vertentes, que poderíamos chamar de “centrípeta” e “centrífuga”: a vertente centrípeta é a aproximação do migrante à realidade sócio-cultural do país de chegada; a vertente centrífuga é a ação dos autóctones de acolher e “criar espaço” para os recém-chegados. Em outros termos, num exitoso processo de integração há necessidade de mudanças tanto entre os migrantes quanto entre os autóctones.

O estágio da integração é um dos mais complexos no interior da jornada migratória. É o momento em que os sonhos, as expectativas – não raramente idílicas – esbarram com a complexidade, as dificuldades e os sofrimentos da realidade. É também o momento da negociação identitária, em que o migrante

---

19 CELAM. *Documento de Aparecida*, n. 414.

é chamado a reconfigurar sua cosmovisão. Neste contexto, a religiosidade representa um recurso simbólico para enfrentar o desafio da inserção na terra de chegada.

Esse assunto, na realidade, é um pouco controverso. A literatura norte-americana, por exemplo, é bastante unânime em afirmar que nos EUA a religiosidade representa um caminho de encontro e integração: os migrantes se tornam americanos mediante a religião.<sup>20</sup> Os recém-chegados adquirem “respeitabilidade”<sup>21</sup> na medida em que assumem compromissos comunitários e religiosos. Deve-se levar em conta, neste caso, que os EUA são um país extremamente religioso, onde a fé em Deus gera antes admiração que desconfiança.<sup>22</sup>

Mas de que forma a religiosidade estaria favorecendo, no sentido amplo, o processo de integração e diálogo com a cultura do país de chegada? Em primeiro lugar, como já acenamos, o migrante ganha o respeito e a admiração da população autóctone. O “clandestino” e “invasor” se torna um respeitável membro da comunidade religiosa. Essa situação favorece o processo centrífugo, ou seja, a disponibilidade por parte da sociedade americana de “abrir espaço” para os migrantes.

Além disso, a comunidade religiosa, com frequência, torna-se uma ponte entre a realidade sócio-cultural do país de chegada e o migrante. Em outros termos, o recém-chegado é encaminhado ao encontro e à interiorização de elementos essenciais da cultura norte-americana a partir da vivência nas comunidades religiosas.

Há vários estudos, sobretudo relacionados com migrantes asiáticos, que revelam como as religiões são procuradas justamente com o objetivo de favorecer o encontro – sobretudo dos membros mais jovens – com a mentalidade norte-americana. Por exemplo, Carolyn Chen constatou, em sua pesquisa sobre

20 Cf. WARNER, Stephen, *op. cit.*; HIRSCHMAN, Charles. The Role of religion in the Origins and adaptation of Immigrants Groups in the United States. In *IMR*, v. 38, n. 3 (Fall 2004), p. 1206-1233.

21 *Ibidem*.

22 BERGER, Peter; DAVIE, Grace; FOKAS, Effies. *America religiosa, Europa Laica? Perché il secolarismo europeo è l'eccezione*. Bologna: il Mulino, 2010

taiwaneses confucionistas residentes nos EUA,<sup>23</sup> que muitas famílias tendem a se aproximar de igrejas evangélicas tradicionais e conservadoras dos EUA a fim de proteger as segundas gerações da suposta influência imoral da cultura americana, caracterizada, em sua avaliação, pela excessiva liberdade, pelo individualismo e pela falta de limites. No entanto, há também uma segunda importante motivação: a necessidade de promover o contato e a interiorização de novos paradigmas culturais e comportamentais ausentes na tradição confucionista. De forma específica, muitas famílias taiwanesas acreditam que para favorecer a mobilidade social no país norte-americano, os filhos precisam ser mais “*aggressive and competitive*”.

Outras pesquisas evidenciam como a religião se torna um recurso das segundas gerações para promover maior independência em relação aos pais e maior incorporação na sociedade de chegada. Fernandez Kelly<sup>24</sup>, por exemplo, cita casos de jovens migrantes nos EUA que mudaram de religião buscando “*to honor ancestral traditions while at the same time adjusting to mainstream American mores*”. A continuidade com o passado familiar está no importante papel que a dimensão religiosa continua tendo em suas vidas, ao passo que a aproximação à cultura da terra de chegada é garantida pela conversão a denominações tipicamente norte-americanas.

Enfim, a comunidade religiosa oferece, ao mesmo tempo, valores tradicionais e incorporação na sociedade de chegada. As relações humanas primárias, de forma específica, além de espaços de familiaridades e conforto, permitem uma aproximação com o *way of life* americano. A socialização em grupos religiosos, nesse sentido, se torna um caminho privilegiado e gradativo de encontro e diálogo com a alteridade da nova cultura.

Essa abordagem norte-americana – substancialmente positiva em relação ao papel da religiosidade como recurso de integração – não é plenamente partilhada

---

23 Cf. CHEN, Carolyn. From Filial Piety to Religious Piety: The Immigrant Church Reconstructing Taiwanese Immigrant Families in the United States. In *IMR*, v. 40, n. 3, 2006, p. 573-602.

24 FERNÁNDEZ-KELLY, Patricia. *The Moral Universe of Fabian Garramon: Religion and the Divided Self among Second-Generation Immigrants in the U.S.* The Center for Migration and Development - Working Paper Series # 06-03, Princeton University, 2006.

no caso europeu, sobretudo no que diz respeito ao Islã. Neste caso, a adesão religiosa, antes que favorecer a integração e acolhida, pode gerar preconceito e marginalização. Diferentemente dos EUA, na Europa é forte o medo de que a pluralização religiosa e as pretensões dos novos grupos religiosos possam colocar em risco a laicidade do Estado, uma laicidade alcançada após séculos de sofridos conflitos. Nessa perspectiva, o migrante mais aceito e tolerado é o migrante “menos estranho”: preferencialmente um cristão, um migrante que adira a grupos religiosos considerados mais abertos e transigentes<sup>25</sup>, ou, finalmente, um migrante não muito “praticante” – que, em alguns casos, é preconceituosamente sinônimo de “fundamentalista”.

Apesar disso, há números estudos que mostram como na Europa também a religião possa ser um importante recurso para a integração dos migrantes. Em primeiro lugar, em alguns casos, o que gera “respeitabilidade” na Europa, antes que a adesão a um grupo religioso é a capacidade do migrante de priorizar as normas da cultura de chegada em detrimento – se for o caso – das próprias normas religiosas. Cabe citar, como exemplo, o caso de muçulmanos na Itália que, em nome de uma maior integração, modificaram profundamente um dos rituais que caracterizam a tradição islâmica: o sacrifício do carneiro, que os muçulmanos celebram em memória do sacrifício de Abraão. Conforme Lucà Trombetta<sup>26</sup>, o abate de animais na Itália é regulamentado por rígidas normas higiênicas e sanitárias que proíbem, por exemplo, a execução da prática em lugares não adequados. Portanto, os fiéis muçulmanos limitam-se, na Itália, a praticar o ritual distribuindo as carnes dos animais abatidos por profissionais em espaços apropriados, embora de acordo com as orientações islâmicas, renunciando a matar o carneiro e aspergir o sangue derramado nos presentes. Para os migrantes que já participaram da cerimônia tradicional essa alteração representa uma clara ruptura com o passado. No entanto, observa Lucà Trombetta, a celebração do ritual na terra de chegada e,

25 Cf. SAI, Silvia. I Sikh, immigrati “buoni” e “integrati”? Una riflessione critica su migrazione, religione e integrazione degli indiani sikh a Reggio Emilia. In *Religioni e sette nel mondo*, v. 5, 2009, p. 129-140.

26 LUCÀ TROMBETTA, Pino. Le religioni degli immigrati fra integrazione e esclusione sociale. In *Religioni e sette nel mondo*, v. 5, 2009, p. 15-43.

simultaneamente, a aceitação das normas higiênicas e sanitárias da Itália mostram como a religião se reconfigurou para manter seus laços com a tradição do país de origem e, ao mesmo tempo, para dialogar e integrar-se na sociedade de acolhida. O ritual, em outros termos, acaba celebrando a dupla pertença: à terra de origem e à terra de chegada.

Portanto, mediante a reinterpretação ou acomodação da tradição religiosa à cultura do país de chegada os migrantes muçulmanos ganham “respeitabilidade” por parte dos autóctones e, ao mesmo tempo, incorporam traços normativos e culturais típicos do país de chegada. Ambos os aspectos favorecem o processo integrativo.

Gostaríamos por fim de destacar outro exemplo muito significativo, pois diz respeito não apenas a uma estratégia para ganhar confiança e consideração por parte da população local, mas de como a dimensão religiosa se torne um recurso simbólico em busca do encontro com o outro. Após o terremoto da cidade de L'Aquila, in Itália, grupos de muçulmanos, sobretudo marroquinos, organizaram-se a fim de doar sangue para as vítimas necessitadas. Esta doação de sangue, conforme Annamaria Fantauzzi<sup>27</sup>, não é apenas uma estratégia para cativar os favores dos autóctones, mas representa uma ação simbólica de aproximação e integração com o país de chegada, quase como uma construção de uma fraternidade ou uma aliança de sangue, de uma adoção simbólica do outro. Nas palavras de um migrante marroquino: *“noi siamo tutti fratelli sotto Dio e, con il sangue, io divento veramente tuo fratello, come in una nuova famiglia, la nostra, né la mia né la tua”*.

A religião torna-se uma ferramenta simbólica para o encontro. O sangue doado gera uma comunidade imaginária de irmãos de sangue. A racionalidade religiosa, longe de criar barreiras, pode promover o diálogo e o encontro com a alteridade, bem como maior coesão social.

---

27 FANTAUZZI, Annamaria. Fratelli di sangue? Logiche di alleanza e di parentela nelle donazioni di sangue della comunità marocchina di Torino. In *Religioni e sette nel mondo*, v. 5, 2009, p. 92-109.



## **Reflexões finais: a imigração no Brasil e a questão religiosa**

Este artigo não tem qualquer intenção de esgotar um tema tão complexo como o papel da religiosidade do migrante diante dos desafios dos deslocamentos. Não foi possível aprofundar temas importantes como a função da religiosidade na criação de espaços transnacionais, seu papel na preservação da cultura da terra de origem ou na geração de uma identidade reativa. Mesmo assim, destacamos como a religiosidade, com frequência, pode constituir um recurso simbólico que os migrantes utilizam racionalmente a fim de responder a desafios biográficos, em busca de proteção, sentido, dignidade e integração na sociedade de acolhida. Longe de ser uma fuga da realidade, a religiosidade muitas vezes representa um caminho de “enfrentamento simbólico” da mesma, um instrumento de resistência e de resiliência, uma fonte de humanização diante da xenofobia, da exploração trabalhista e da criminalização dos migrantes. Nesta ótica, em nossa opinião, é impensável analisar as dinâmicas migratórias contemporâneas sem levar em conta o fato religioso.

Estas afirmações constituem um grande desafio, sobretudo para o Brasil contemporâneo. Apesar dos intensos fluxos migratórios que caracterizaram sua história, o Brasil resta ainda muito para aprofundar de forma adequada a questão religiosa relacionada com a mobilidade humana. Desde meados do século XIX, quando ingressaram no país migrantes de diferentes continentes, a preocupação de igrejas e religiões direcionou-se, basicamente, ao acompanhamento pastoral dos migrantes, visando à preservação da fé, ao cuidado pastoral e, em diversas circunstâncias, à defesa da dignidade. Para os migrantes católicos o grande desafio era a inserção numa igreja local culturalmente diferente e ainda não suficientemente estruturada; já para os membros de outras igrejas e religiões o desafio era a sobrevivência num “país católico”. Após a separação entre Igreja e Estado, no final do século XIX, intensificou-se o pluralismo religioso e suas manifestações públicas.

Com o tempo, o Brasil foi marcado por intensos fluxos internos, principalmente do Nordeste para o Sudeste, o assim chamado êxodo rural. Nesta época, por vezes, a questão religiosa foi abordada e estudada no contexto da integração no mundo

urbano: o que acontece com a religiosidade do migrante interno após a migração em grandes cidades da região sudeste? Qual seu papel no processo de integração? Mesmo assim, o principal foco da reflexão de grupos religiosos esteve relacionado com a defesa e promoção dos direitos dos migrantes, numa época de grande opressão, exploração e violência.

Desde meados dos anos 80 do século passado, a intensa saída de brasileiros para o exterior e, mais recentemente, o gradativo, mas significativo, aumento da imigração – principalmente de bolivianos, paraguaios, peruanos, portugueses, chineses e haitianos entre outros, – levantaram novamente a questão religiosa, não apenas como “resgate da dignidade dos migrantes” – dimensão que sempre foi objeto de cuidado por parte do catolicismo brasileiro e outras denominações religiosas – mas também da religiosidade do migrante enquanto recuso simbólico de interpretação biográfica e integração no país de chegada. Surgiram novos desafios, como o cuidado pastoral dos brasileiros no exterior, a integração nas comunidades religiosas de novos membros oriundos de outros países ou, também, o diálogo ecumênico e inter-religioso com membros de novas denominações religiosas.

Nesta perspectiva considera-se da maior importância, no Brasil contemporâneo, um aprofundamento da relação entre religião e mobilidade humana, não apenas com o intuito de “preservar a fé” dos migrantes, mas principalmente de compreender mais corretamente o papel da religiosidade nas dinâmicas migratórias e, a partir disso, colocar-se a serviço da caminhada do ser humano migrante.



UNHCR / T. Irwin / May 2013

Talvez o maior desafio do século XXI seja assegurar a proteção universal dos direitos humanos, fortalecendo e efetivando os sistemas globais e regionais de amparo.

# Direitos Humanos e Direitos dos Refugiados: a Dignidade Humana e a Universalidade dos Direitos Humanos como fundamentos para superar a discricionariiedade estatal na concessão do refúgio

*Pietro Alarcón<sup>1</sup>*

## Resumo

A concessão de refúgio, em tempos de interação do Direito Constitucional e do Direito Internacional, de internacionalização e universalidade dos direitos

<sup>1</sup> Doutor em Direito pela PUC/SP, com estudos pós-doutorais na Universidade Carlos III de Madrid e na Universidade de Coimbra. Professor dos Cursos de Graduação e Pós-graduação em Direito da PUC/SP e da ITE de Bauru/SP. Professor da Cátedra Sergio Vieira de Mello da PUC/SP

humanos, não pode ser juridicamente considerada uma mera potestade estatal quando em risco se encontra a vida e está em perigo ou foi lesada a dignidade humana. No Brasil, por força da Constituição Federal de 1988, o asilo é um princípio, que ao lado de outros como a prevalência dos direitos humanos, a dignidade da pessoa humana e a solidariedade, constituem os fundamentos para alicerçar o reconhecimento do direito ao refúgio e das exigências de deveres jurídicos de prestação nos marcos do Estado Democrático e Social de Direito.

**PALAVRAS CHAVES:** refúgio; Direito dos Refugiados; asilo; solidariedade; direitos humanos.

## Introdução

Um balanço dos últimos 20 anos de desenvolvimento da sociedade internacional permite visualizar que, paradoxalmente e apesar da culminação do período conhecido como Guerra Fria, houve um acirramento dos conflitos e, com eles, uma lamentável redução dos espaços que podem facilitar e possibilitar a efetividade dos direitos humanos.

O mundo assistiu não há muitos anos, no horizonte da unipolaridade e da hegemonia político-militar de uma potência, ao descaso às Resoluções da ONU para, em seu lugar, promover-se um particular interesse nacional. Logo, a existência de Guantánamo, onde desapareceram a legalidade e a cláusula do *due process of law*, bem como a infeliz proclamação de um “*direito à tortura*” como mecanismo para a obtenção de confissões, terminaram por acentuar a sensação de debilidade das garantias para preservar a vida e a dignidade.

Apesar do evidente questionamento das exigências do Humanismo e da Ética e do desenvolvimento de uma resistência em favor das soluções pacíficas aos conflitos, a frequência e facilidade com a qual se argumenta a solução militar faz pensar na erosão do Direito Internacional e duvidar das reais condições do Constitucionalismo em projetar ao terreno externo o sonho de uma ordem internacional para a paz.

Tudo isso, ainda, no contexto de uma virada no discurso sobre a morfologia estatal por parte das potências comprometidas com a sustentação de uma estrutura hegemônica de poder vigente na sociedade internacional.

E é neste quadro cruel e delicado, no qual se misturam tais fatores, que se produz, precisamente por serem alvos de perseguições ou estar no meio do conflito, o deslocamento forçado das pessoas, ocasionando-se, nos casos mais trágicos, verdadeiros êxodos humanos.

Nem sempre as perspectivas de conseguir uma vida digna no território de outro Estado afiguram-se reais. O abandono é relativamente frequente, e as entidades que fornecem a ajuda humanitária podem estar, lamentavelmente, muito distantes de atingir metas significativas nessa empreitada.

As consequências dessa situação se evidenciam na ausência das garantias para o desenvolvimento das potencialidades humanas, a perseguição de minorias e as ameaças constantes a pessoas sem albergue, vulneráveis e presas fáceis de exploração.

O presente artigo é uma reflexão crítica sobre o problema do refúgio, a partir do recente Direito Constitucional Internacional, e que conta com o suporte da Constituição Federal de 1988 e dos princípios que, desde seu interior consideramos nucleares para o adequado tratamento jurídico do tema, incidindo diretamente no amparo do ser humano em situação de requerer refugio: o da dignidade da pessoa humana e o da prevalência dos direitos humanos.

## **1. A Natureza Jurídica do Refúgio**

### **1.1. O Direito dos Refugiados**

O problema do refúgio é transnacional, como acontece em geral com os problemas humanitários, bem seja porque implicam movimentos de pessoas para além das fronteiras estatais ou porque supõe para sua solução o entendimento de sentido de comunidade, de gênero humano.

Tradicionalmente objeto de análise da Ciência do Direito Internacional Público, o tema sugere para seu tratamento jurídico o reconhecimento da aproximação entre o Constitucionalismo e o Internacionalismo. Com efeito, em virtude da internacionalização e sentido universal dos Direitos Humanos o refúgio passou a ser também objeto da Ciência do Direito Constitucional. Nessa interação de agendas domésticas e externas dos Estados, a regulação jurídica desse e de outros

fenômenos implica uma preocupação constante do relativamente novo Direito Constitucional Internacional.

A interdisciplinaridade é compreensível. Isso porque os esforços de amparo colocam de relevo assuntos diversos. De fato, o deslocamento forçado dos seres humanos interfere na estrutura antropológica e na formação de novas sociedades e Estados, redundando em inéditas composições populacionais.

Dentre as preocupações levantadas frente às possibilidades de asilo e refugio nos deteremos nas seguintes:

- A. Até que ponto pode haver uma distinção entre os refugiados e outros migrantes?
- B. Que circunstâncias podem na contemporaneidade se opor à concessão de asilo e refugio e como superá-las?
- C. Que princípios orientam a proteção dos refugiados nos Diplomas constitucionais e como reforçar a proteção jurídica destas pessoas na ordem nacional?

Obviamente, a proteção internacional não pode pretender substituir a nacional, a que decorre do cumprimento dos fins constitucionais, da ausência da violência estatal, da consideração de um clima de participação política, de efetividade dos direitos e de tolerância e solidariedade, acompanhados de um sistema de acesso à justiça. Também não parece plausível que exista uma pretensão da proteção nacional em detrimento da internacional.

Destarte, as peças normativas básicas da ordem jurídica que pretendam tratar de um tema tão delicado levarão em conta esses elementos, assumindo um ponto de convergência irrenunciável, nas duas ordens, que consiste no amparo às pessoas em qualquer circunstância ou diante de qualquer tragédia.

Não se pretende, porque não é possível nem justo, escamotear as culpabilidades das potências e setores armados no agravamento das situações, nem deixar de encarar as causas que conduzem à violência e que provocam o fenômeno da migração forçada. Não há como realizar uma análise neutral. O

Direito, como fenômeno histórico que pretende regular a realidade, não pode menosprezar a possibilidade de rigorosamente estabelecer mecanismos de coibição da impunidade dos protagonistas das lesões aos direitos básicos das pessoas, aquela que ao reproduzir-se desencadeia um sentimento de impotência nacional e internacional.

É claro que o genocídio e os assassinatos seletivos, por exemplo, se encontram no centro de uma reflexão jurídica e guardam relação estreita com o deslocamento forçado e o refúgio. Mas, ao focalizar estes últimos fenômenos, aquelas condutas aparecem como *causas*, elementos imprescindíveis para o adequado diagnóstico de uma dos seus efeitos mais dramáticos.

Daí que o chamado *Direito dos Refugiados*, com o *Estatuto dos Refugiados* de 1951 à cabeça, adquira uma singela, porém firme autonomia, posicionando-se como disciplina que objetiva promover o dever de amparo da sociedade internacional, e dos Estados em particular, aos povos e pessoas ameaçadas em circunstâncias político-militares, culturais ou econômico-sociais adversas, por governos, grupos armados ou forças que por qualquer via atentem contra seus direitos mínimos, como a vida e a liberdade.

Visto assim, o *Direito dos Refugiados* complementa uma proteção de outra envergadura. Veja-se como no plano da regulação dos conflitos em sociedades complexas pela multiplicidade de atores de violência – caso da Colômbia, por exemplo – as normas constitucionais que vinculam os indivíduos aos Estados cercam as possibilidades de negociação das partes nos territórios em disputa. A excepcionalidade das circunstâncias de uma negociação para a paz pode conduzir até, não raro, a uma nova Constituição que expressa o resultado do processo. No campo internacional, por sua vez, as normas de Direito Internacional Humanitário – as do *Direito de Genebra* e o *Direito da Haia* – se ocupam da proteção dos seres humanos, instando as partes a respeitar por igual as regras dos direitos humanos e do *ius in bello*.<sup>2</sup>

---

2 O artigo 3º comum às Quatro Convenções de Genebra, de 1949, por exemplo, se trata, como afirma Pérez González, de um código essencial de princípios e regras que se referem a certos direitos humanos básicos, que não podem deixar de ser aplicados nem sequer naqueles supostos,

Existindo já essas variáveis jurídicas, o Direito dos Refugiados reforça a proteção ao ser humano. É dizer, sem prejuízo dessas normatividades, em sintonia e horizontalidade, o Direito dos Refugiados integra duas dimensões: a) a do conjunto de condições necessárias à obtenção da qualidade de refugiado e b) a do compromisso dos poderes públicos nacionais e internacionais para efetivar os direitos fundamentais, fomentando políticas de inclusão dos refugiados e de retorno pacífico aos seus lares.

Sintetizando, ainda que a questão migratória seja um dos temas de maior interesse para a Ciência Jurídica desde sua construção até a contemporaneidade, o *Direito dos Refugiados* se expressa em uma fase de desenvolvimento dos direitos humanos, que se traduz no terreno jurídico na maneira como inspira a elaboração de normas constitucionais ou infraconstitucionais que tratam do assunto, ou bem na interpretação das diretrizes que regulam a aceitação de pessoas que requerem esse *status* e sua proteção no território dos Estados.

## 1.2. Uma necessária mudança de paradigma na sociedade internacional

Contextualmente os elementos que caracterizam o fenômeno do refúgio se focalizam com a crise do modelo de sociedade internacional que se reproduz após a Segunda Guerra, e que continua a priorizar a sustentação de uma estrutura hegemônica de poder contraposta à conquista de uma autêntica comunidade internacional de cooperação e diálogo.

Nessa linha de argumentação, o problema de refúgio deve ser abordado indagando, em primeiro termo, sobre a política externa e interna dos Estados e sua responsabilidade na preservação da vida, a paz, a segurança coletiva e os direitos humanos; logo após, a atuação dos grupos rebeldes, insurgentes ou dominantes em uma região, sua proposta política e métodos de luta nos conflitos armados; finalmente, a solidariedade e as possibilidades concretas da sociedade

---

como os conflitos internos, nos que os Estados por seus governos resistem a aplicar as regras do *ius in bello*, sob o pretexto de que assim se daria fôlego á violência interna conferindo um *status* aos grupos rebeldes que atentam contra a ordem constitucional. Nesse sentido, consulte-se o artigo *La protección de los derechos humanos em situaciones de conflicto: el parametro del derecho internacional humanitário* In *Revista Foro. Nueva época*. Número 4. Madrid: Marcial Pons. 2006. 13-35. P. 16.



internacional fortalecer a cooperação, especialmente entre Estados, organizações internacionais – em particular as que integram o sistema da ONU – e demais atores no seu interior.

No campo da responsabilidade estatal, a via do amparo aos refugiados e migrantes em geral dá um passo atrás quando a União Europeia e os Estados Unidos, em função das variáveis econômicas, de seu mercado interno de trabalho e seu interesse nacional, criam legislações restritivas à livre circulação de pessoas. Apesar das razões arguidas sobre uma prerrogativa estatal ilimitada para legislar sobre o ponto, essas colocações podem cair se consideramos que esses países obtiveram benefícios enormes com o uso de mão de obra de migrantes, a custos irrisórios. A questão migratória foi utilizada como mecanismo de crescimento econômico, para logo promover-se o descarte de seres humanos que deixam de ser de presença valiosa no território do Estado, que finalmente os rejeita.

Efetivamente, na lógica na qual o direito de asilo cede diante do controle migratório, a EU fixou uma Diretiva que obriga à saída compulsória dos migrantes considerados ilegais – *Diretiva de Retorno* de 2008/115/CE – e deu a conhecer o Pacto Europeu sobre Migração e Asilo de setembro de 2008, que criou o *blue card* – cartão azul que identifica os migrantes para trabalhos qualificados –. A Europa estabeleceu, ainda, o dispositivo FRONTEX, órgão descentralizado orçado entre 35 a 70 milhões de euros em 2008, que realiza a operação HERA – cujo investimento é de mais de 12 milhões – para estabelecer um sistema de vigilância fronteiriça, que impeça o acesso de migrantes ilegais.

Bem por isso, diante desse quadro e do fato de que o fenômeno migrações e particularmente o refúgio tem como espaço a sociedade internacional, tais problemas concitam reflexões em duas direções. De um lado, ao campo da efetividade dos direitos humanos, do outro, ao dos critérios de organização da sociedade internacional, sua estrutura, composição e fins.

E daí que, conforme a natureza do problema, a extinção dos deslocamentos esteja intrinsecamente ligada a uma mudança de paradigma, uma recuperação da legitimidade das potências dominantes, que se contrapõe à crise humanitária causada pela orientação geopolítica em prejuízo de um enfoque global de cooperação.

Essa mudança supõe o estabelecimento de efetivos mecanismos de controle da migração, mas não em desfavor do migrante, senão em favor do fortalecimento de seus direitos e das facilidades para sua contribuição na sociedade que lhe acolhe.

Com essas anotações passaremos a tratar de elementos que contribuam para a interpretação jurídica do fenômeno.

### 1.3. Os dilemas conceituais: asilado ou refugiado?

Juridicamente é bastante comum tratar indistintamente das figuras de asilo e refúgio. A rigor, o asilado é um refugiado. Contudo, as características que rodeiam em particular a um ou outro requerente do *status* podem ser substancialmente diferentes, ainda que possa ser delimitada uma região ou zona de convergência teórica.

Essa possível confusão parece também evidente ao tratar das causas que originam tais fenômenos. Alguns estudos apontam para as noções de *expulsão em massa*, outras para o *deslocamento econômico*, ou *limpeza étnica*, *traslado de população*, *repatriação involuntária* ou *retorno forçado*.

Sobre o ponto o próprio Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) reconhece que as circunstâncias e características que assumem as várias formas de deslocamento são também variadas, ainda que o elemento comum seja o fato de que todos precisam de proteção e de que se lhes trate de conformidade com os princípios humanitários e das normas dos direitos humanos.<sup>3</sup>

Talvez seja possível, e é o caminho proposto, estabelecer grupos de causas do refúgio, focalizando logo as distinções entre a utilização de uma ou outra opção conceitual.

Assim, as primeiras evidências se orientam a distinguir os êxodos massivos. Existem, nesse sentido, pedidos de refúgio de pessoas que procedem de Estados

---

3 “(...) *diferencias considerables entre el campesino desplazado por los combates en el sur de Sudán, el bosnio de clase media de Sarajevo que ha buscado refugio en Alemania y el refugio palestino de segunda generación que nunca ha puesto el pie en el territorio que considera propio. Consulte-se a obra do ACNUR. La Situación de los Refugiados en el Mundo. Un programa Humanitario. 1997-1998. Barcelona: Icaria Editorial. 1997. P. 3*

nos quais as causas do deslocamento se misturam revelando conflitos políticos sociais e armados, originados pela estrutura de desigualdade especialmente nos setores rurais, com uma extensa gama de choques de formas armadas, guerrilhas, grupos paramilitares, como acontece no caso colombiano ou na Ruanda.

Nesta hipótese, especialmente no caso colombiano, boa parte dos requerentes ocupavam cargos importantes em estruturas sindicais e estudantis, é dizer, eram ativistas sociais, vinculados a uma oposição que desde o âmbito legal manifestava (ou ainda manifesta) sua opção por modificar o regime político. Sua situação não é exatamente a do requerente de refúgio que foge do local do combate direto, mas o do ativista cuja vida corre risco diante da ação direta ou indireta do Estado ou de um setor do governo. Neste caso o requerimento vai frequentemente acompanhado do cumprimento de formalidades e de certas garantias, resultado da ação de ONGs e entidades que viabilizam a avaliação do caso.

Entretanto, como resultado de perseguições ou combates entre forças que disputam o controle militar de regiões surge outro tipo de refugiado: o deslocado interno. No caso as pessoas se locomovem no interior das fronteiras estatais e, destarte, a ordem jurídica à qual se submetem continua a ser a mesma.

Atualmente o mundo assiste, contudo, ao crescente deslocamento forçado para além das fronteiras. No caso, a passagem fronteiriça modifica a ordem jurídica e o indivíduo legalmente passa também a uma situação irregular até o requerimento do refúgio.

Os aspectos que rodeiam as circunstâncias do deslocamento evidenciam uma tendência a êxodos massivos de camadas da sociedade, membros de grupos considerados minorias, populações indígenas e, em geral, excluídos das estruturas do poder.<sup>4</sup>

Assim, um grande número dos refugiados da contemporaneidade resulta dessa situação. As pessoas, reféns do cenário da guerra e temendo por suas vidas, abandonam seus locais de trabalho e moradia e procuram proteção em distantes regiões, fora do seu país.

---

4 Ibídem. Página 1

Existe, ainda, outro tipo de causas, ligadas ao impacto das ações de forças econômicas por sobre territórios indígenas, como no caso da migração forçada na Guatemala e no México, na qual os requerimentos de refúgio são oriundos de pessoas que não tem possibilidades concretas de obter através de diligências governamentais uma favorável decisão para a resolução da sua situação, é dizer, a permanência nos seus territórios.

Finalmente, e sem pretender assentar a última palavra, anote-se a existência de regimes políticos autoritários que promovem o deslocamento massivo de setores minoritários, atentando-se contra a tolerância e a justiça, como na antiga Iugoslávia.

As anteriores manifestações referem-se a níveis de insegurança humana. Nos casos mais dramáticos, a ameaças à vida ou à liberdade. Contudo, o reconhecimento de que se trata de casos com peculiaridades diferentes a partir da situação concreta do indivíduo permite diferenciar entre aquele que ocupando cargo ou representando determinadas entidades sofre a perseguição e regularmente tem condições de receber uma proteção mais efetiva, que a daquele que se encontra em um cenário de guerra e que pretende obter proteção sem contar com essas facilidades. Para este último, a situação é diferente, menos notória e mais velada. Os meios de comunicação regularmente não se ocupam da gravidade do seu drama.

Não se pretende uma distinção artificial, nem proclamar que o reconhecimento de uma diferença a partir do critério de situação pessoal deva gerar privilégios a um grupo de requerentes. Na verdade, esta distinção somente faz sentido se o Estado receptor do requerimento outorga a cada um o tratamento jurídico adequado, a prestação positiva necessária, a garantia razoável nos termos em que sejam precisos.

Por outras palavras, se a questão focada consiste em saber se o refugio e o asilo são categorias jurídicas diferenciáveis, o que deve ocupar a atenção com maior ênfase é se a partir desta diferenciação é possível argumentar que a obtenção do refúgio, caso a caso, é um direito do requerente desse *status*, ou seja, se neste caso não é mais possível falar de potestade estatal, mas da existência de um verdadeiro direito público subjetivo.

Dessa maneira seria possível interpretar restritiva, ampliativa, histórica, sistemática ou gramaticalmente o conteúdo jurídico dos dispositivos que nas Constituições e demais documentos legais tratam dos fenômenos em pauta. Da interpretação sadia que se obtenha desse conteúdo dependerá em muito o caráter da legislação derivada, dentro de um sistema de hierarquia normativa principiológica.

Por isso, Albuquerque Melo opina que na Constituição Federal de 1988, quando no artigo 4º, se expressa como verdadeiro princípio constitucional a *concessão de asilo político*, a denominação não é muito feliz. Isso porque a expressão *asilo político* é utilizada para o asilo diplomático, concedido a perseguidos políticos, enquanto que o *asilo territorial* é o obtido pelos refugiados.<sup>5</sup>

Para retratar o problema e a utilidade desta distinção, deteremos no tratamento jurídico histórico do deslocamento forçado.

#### 1.4. Anotações históricas sobre o tratamento jurídico do refugio

É realmente preocupante que as circunstâncias de vulnerabilidades extremas de seres humanos se estendam ao longo do tempo.

Com efeito, nas históricas crises humanitárias houve, de forma claramente interdependente, um deslocamento forçado. É compreensível que se os desequilíbrios estatais, as restrições às liberdades e a extrapolação da força sejam um fenômeno antigo, então, o deslocamento forçado também o seja.

No século XX, e em relativamente pouco tempo, em virtude das guerras mundiais, o problema tornou dimensões universais, requerendo um tratamento jurídico de relevo, até que, finalmente, as crises humanitárias de final do século deram lugar a uma atenção especial.

O fim da Guerra Fria, e apesar de que a sociedade internacional não há presenciado um novo conflito de proporções globais, não significou que a convivência seja marcada pelo reconhecimento da democracia mais elementar

---

5 Albuquerque Mello. *Direito Constitucional Internacional*. Rio de Janeiro: Renovar. 1994. P. 149.

ou da efetividade dos direitos humanos. A exclusão social, a marginalidade e os conflitos militares de ordem regional ou local criaram instabilidades que provocaram deslocamentos forçados de magnitude nunca vistas.

Ainda a violência em alguns lugares do mundo, particularmente em países da América Latina, África e no Leste da Europa ocasionam ondas de solicitantes de refúgio. Em casos concretos, como o da vizinha Colômbia, a perseguição governamental e o incremento do conflito interno gera um deterioro constante do tecido social. Ainda que não seja uma regra razão assiste a Hans Rudolf-Horns, ao mencionar que as violações aos direitos humanos costumam ser mais prováveis e graves em países isolados, mais que em terrenos vinculados à publicidade mundial trazida pelos meios de comunicação, prevalecendo exemplos decepcionantes nos casos em que a própria ONU fracassa em seus ensaios de pacificação ou de contenção das crises.<sup>6</sup>

Pois bem, iniciando o percurso e sem pretender ser exaustivo, foi no século XIV que se operou uma distinção entre delitos comuns e políticos, originando-se uma evolução do instituto do asilo, aplicado a perseguidos políticos. Nos séculos seguintes, com o aparecimento das Missões permanentes e a inviolabilidade do local da Missão o asilo diplomático cobrou uma força singular.<sup>7</sup>

Sob a influência liberal, o asilo se desenvolveu até o século XX, quando as constantes investidas militares, a Primeira Guerra, a Guerra Civil Espanhola, e logo a Segunda Guerra e os regimes ditatoriais na América Latina, ocasionaram sua utilização mais frequente. Precisamente no espectro latino-americano, o asilo passou a ser convencionado entre Estados.

Afirme-se que desde o começo dos deslocamentos forçados a sociedade internacional tomou para si, através de um Protocolo Especial da Sociedade das Nações, a proteção das pessoas que careciam de nacionalidade – *apátridas* – e daquelas que não podiam exercer seus direitos por encontrar-se fora do seu

---

6 Hans-Rudolf Horn. *Aspectos del humanismo em el mundo globalizado In Revista Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*. N° 36. 2006. Jurídica: departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana. México DF: México. 2006. 375-383. P. 378.

7 Javier Pérez de Cuéllar, *Manual de derecho diplomático*. México: FCE. 1997. P.117.

território e com dificuldades para retornar, após a Primeira Guerra.

Na época, a situação exigia que os documentos internacionais tratassem não exatamente do refúgio, senão da carência de nacionalidade, das pessoas sem identidade, daquelas sem passaporte ou meio de identificação algum.

Advirta-se que o desenvolvimento das noções jurídicas de proteção dos refugiados cobrou sempre da comunidade internacional e estatal não a mera proteção contra intervenções ilegítimas, mas uma ação disposta a garantir a existência humanamente digna. Ou seja, é um constante que somente é possível resolver o problema do refugio a partir de uma ação estatal ou da comunidade internacional, sem espaço para omissões.

Voltando à história, relata Verdross, no seu *Curso de Derecho Internacional Público*, que a Sociedade das Nações, consciente de que os apátridas não eram protegidos pelo Direito Internacional atendeu aos migrantes da URSS, privados da nacionalidade russa, instituindo o *passaporte Nansen* pelo Acordo de Genebra de 05 de julho de 1922, que foi estendido em 1924 aos refugiados armênios. Logo um conjunto de acordos, assinados em Genebra em 1926 e 1928 complementariam a ação. O Alto Comissário da Sociedade das Nações, criado para o atendimento do problema, recebeu autorização para testificar a identidade, estado e outras circunstâncias com respeito aos refugiados e para recomendá-los às autoridades do país da sua residência.<sup>8</sup>

Em 1933, o Conselho da Sociedade das Nações criou o Alto Comissariado para os Refugiados da Alemanha e, após a Segunda Guerra, em dezembro de 1946, criou-se a OIR (Organização Internacional dos Refugiados) para o retorno das pessoas deslocadas durante o conflito. A Resolução 428 de 1950 ordenou a substituição, em 1º de janeiro de 1951, da OIR por um Alto Comissariado para os Refugiados (ACNUR), para a proteção destas pessoas, que com o Fundo de Ajuda aos Refugiados (U.N.R.E.F.) iniciou o apoio aos programas de integração dos refugiados nos Estados nos quais residiam.

---

8 Alfred Verdross. *Derecho Internacional Público*. Traducción al español de Antonio Truyol y Serra. Madrid: Biblioteca Jurídica Aguilar. 1976. P. 550.

Deve-se considerar que um pouco antes, em 1948, as Nações Unidas, pela *Declaração Universal de Direitos Humanos*, em seu artigo XIV, determinou:

*Art. XIV – “1. Todo homem, vítima de perseguição, tem, o direito de procurar e de gozar de asilo em outros países. 2. Este direito não pode ser invocado em caso de perseguição legitimamente motivada por crimes de direito comum ou por atos contrários aos propósitos ou princípios das Nações Unidas”.*

Ressalte-se que a Declaração utilizou a expressão *asilo* genericamente. A conclusão razoável é que a interpretação neste caso deve ser ampliativa, é dizer, se refere tanto aos solicitantes do asilo diplomático quanto aos de refúgio. Na nossa perspectiva, tanto aos que apresentam uma situação singular como ativistas políticos, bem como aos perseguidos ou fugitivos de conflitos. Logicamente, estando na Declaração, o asilo aparece como um direito humano, um verdadeiro direito fundamental.

Não é possível perder de vista esta constatação, Retomando o fio da história, o Convênio de Genebra de 1951, relativo ao *Estatuto dos Refugiados*, revisado em 1967, firmou o compromisso dos Estados signatários para estender cartões de identidade e documentos de viagem às pessoas que a consequência dos acontecimentos de antes de 1º de janeiro de 1951 e que por um temor fundado de se verem perseguidos por motivos raciais ou sociais, se encontrassem fora da sua pátria sem proteção e sem haver recebido outra nacionalidade, obrigando-se a equipara-los em parte aos seus nacionais e em parte aos estrangeiros, apoiando o trabalho do ACNUR.

A revisão de 1967, que originou o *Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados*, foi aprovado especificamente para superar limites geográficos e temporais na proteção dos refugiados.

Vale dizer que os apátridas, não acobertados pelo Estatuto dos Refugiados, foram protegidos pela firma em 1954 do *Convênio sobre o Estatuto dos Apátridas*, complementado pelo *Convênio para a redução do Problema dos Apátridas* de 1961.

O progresso da proteção humana pareceria consolidar-se no que tange aos refugiados com o arcabouço dos Documentos mencionados. Adicione-se que



a ONU através da Resolução 428 (V) da Assembleia Geral determinou que o mandato do ACNUR se aplica a todos os Estados, mesmo que eles não reconheçam o Estatuto dos Refugiados.

Justamente por isso, é preciso chegar a conclusões jurídicas não absurdas ao interpretar o texto da Resolução número 2312 de 1967 que deu a conhecer a Declaração sobre o Asilo Territorial,<sup>9</sup> porque nela se enfatiza que o ato de concessão de asilo é uma potestade soberana do Estado, que deve ser respeitada pela comunidade internacional e que é o Estado que concede o asilo quem qualifica as causas que o motivam. Já teremos oportunidade de retomar esse ponto de aparente retrocesso na dinâmica histórica protetora.

O otimismo jurídico pode ser renovado em 1984, ao realizar-se na Colômbia o *Colóquio de Cartagena*, que analisou a crise de direitos humanos da América Central e os esforços do *Grupo de Contadora* para a promoção da paz e o atendimento aos refugiados nessa região. O Grupo, que tinha deixado expresso nas suas resoluções, a necessidade de que os Estados realizassem (...) *as alterações constitucionais, para a adesão à Convenção de 1951 e ao Protocolo de 1967 sobre o Estatuto dos Refugiados* viu suas orientações acolhidas pelo Colóquio, quando se determinou, nos seus dois primeiros artigos a intenção dos Estados de “*Promover dentro dos países da região a adoção de normas internas que facilitem a aplicação da Convenção dos Refugiados de 1951 e do Protocolo de 1967, e, em caso de necessidade, que estabeleçam os procedimentos e afetem recursos internos para a proteção dos refugiados*”.

Logo, o acordo insta a iniciar um processo de *harmonização sistemática das legislações nacionais em matéria de refugiados*, advertindo que a ratificação ou adesão à Convenção e ao Protocolo não fosse “(...) *acompanhada de reservas que limitem o alcance de tais instrumentos e convidar os países que as tenham formulado a que considerem o seu levantamento no mais curto prazo*.”

O *Colóquio de Cartagena* de 1984, preocupado com a necessidade de ampliar o conceito de refugiado, expôs na Resolução final:

9 Documento das Nações Unidas n° A/6716.

“(... )

*Terceiro – Reiterar que, face à experiência adquirida pela afluência em massa de refugiados na América Central, se toma necessário encarar a extensão do conceito de refugiado tendo em conta, no que é pertinente, e de acordo com as características da situação existente na região, o previsto na Convenção da OUA (artigo 1., parágrafo 2) e a doutrina utilizada nos relatórios da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos. Deste modo, 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 refugiadas 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”.*

Finalmente, destaque-se a *Declaração e Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina* de novembro de 2004, que ressalta a importância da cooperação, da incorporação da legislação sobre refugiados e da responsabilidade dos Estados no atendimento e procura de estratégias e soluções duradouras ao problema.

O Brasil, em consonância com essa dinâmica protetiva, promulgou em 1997 a Lei nº 9474, que define os mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados e cria o CONARE – Conselho Nacional para os Refugiados.

## **2. Princípios que orientam as soluções ao problema do refúgio**

### **2.1 O Princípio da Dignidade Humana**

Não faz realmente muito tempo que a doutrina se deteve na análise mais aprimorada do princípio da dignidade da pessoa humana, exposto na Carta de 1988 no seu artigo 1º, III, como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito.

Partindo do internacionalismo, a *Declaração Universal dos Direitos Humanos* expressa, no seu preâmbulo: “Considerando que o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis, é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo” e logo, no seu artigo I declara: “Todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotadas de razão e consciência e devem agir em relação umas às outras com espírito de fraternidade”.

Observe-se que a convicção sobre a proteção das pessoas parte de que todas são igualmente *dignas* e nessa ideia se encontra uma potencialidade jurídica de inusitada força, que implica a impossibilidade de redução de mínimas condições de vida do ser humano, que impeçam sua degradação à categoria de animal ou coisa. É dizer, que impeçam o enquadramento do ser humano em grau do ser que não lhe corresponde.

Uma base para essa formulação está na lição de R. Siches, que com apoio no pensador mexicano A. Caso, reconhece três graus do ser: coisa, indivíduo e pessoa. A coisa é o ser sem unidade, pois se uma coisa quebra nada morre nela. Num grau superior temos o indivíduo, ser dotado de vida e que não pode dividir-se. Entretanto, entre os indivíduos há graus de potencia vital, o homem é uma forma superior, um organismo animal e, portanto, um indivíduo; mas, é algo mais que isso: é uma pessoa.<sup>10</sup> Idéia utilizada pela primeira vez por Severino Boécio (480-524) para indicar o indivíduo humano: *pessoa é toda substancia individual de natureza racional*.<sup>11</sup>

Destarte, o *ser humano* tem uma natureza especial, um conjunto de forças e energias que dele brotam e pedem seu aperfeiçoamento. A natureza faz ao gênero humano universal, de modo que seus sentimentos, ideias e valores são os mesmos para todos, é dizer, constituem sua essência. Nisso consiste sua dignidade, sua possibilidade de livremente optar, sua liberdade e igualdade, que o une aos outros membros do gênero humano.

10 Luis Recasens Siches. *Vida humana, sociedad y derecho*. 3ª ed. México: Porrúa. 1952. Tradução livre do autor. P. 60.

11 Sobre o ponto consulte-se a Pietro de Jesús Lora Alarcón. *Patrimônio Genético Humano e sua Proteção da Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Método. 2004. P. 61 e seg.

Todavia, a essência natural é complementada pela existência social, pela cultura, da qual se originam condicionamentos importantes para sua conduta sem, contudo, perder-se de vista que é dotado de razão. Em consequência, no momento em que o ser humano fica em situação de vulnerabilidade, indefeso, susceptível de ser explorado ou coisificado, escravizado e submetido a forças às quais não consegue resistir, estamos diante de uma redução da sua natureza, é dizer, a uma lesão a sua dignidade.

A possibilidade de optar que manifesta sua dimensão ética – capacidade de decidir sobre o fazer o bem e evitar o mal – é entorpecida quando se atinge sua índole e qualidade de pessoa, sua autodeterminação, um grau de redução da sua liberdade que o impossibilita de tomar a decisão em um espaço final de raciocínio, do qual não pode fugir porque as circunstancias não o permitem.

Entretanto, a dignidade surge como essência do ser, mas também emana, na prática, de um conjunto de condições externas, fruto dos atos necessários para atingir o desenvolvimento. Por isso, levando em conta o sujeito econômico-social, a dignidade pressupõe condições de existência condizentes com a manutenção da vida em toda sua potencialidade.<sup>12</sup>

Bem por isso, Panea Márquez expõe que reconhecer que o homem tem dignidade é reconhecer que tem umas *exigências* que lhe são devidas, *direitos* que lhe pertencem. Isso não é um *factum* de caráter empírico nem um teorema que seja possível demonstrar matematicamente, porque também não é realidade nem ideal. Não pertence à ordem ôntica, senão axiológica, não ao *é*, senão ao *deve*. Pertence não à ordem das coisas futuríveis, senão ao das valorações, é uma qualidade que outorgamos, que realça ao homem e o fazemos simplesmente porque sem ela não haveria horizonte moral possível, moralidade possível, estaríamos no plano da mera natureza, da animalidade, da faticidade instintiva.<sup>13</sup>

---

12 Alarcón. Ob. Cit. P. 53.

13 JM Panea Márquez. *La imprescindible dignidad In Bioética y Derechos Humanos*. Antonio Ruiz de la Cuesta (coord.) Sevilla: Universidad de Sevilla, Santander Central Hispano. 2005. 17-27. P. 20-21.

Na nossa abordagem geral, a dignidade humana supõe que a pessoa que procura refúgio é merecedor de algo mais, de um *plus*, de um elevar aquele que está a ponto de ser abatido, cercado pelas contingências que deram lugar ao fugir, uma adversidade que ameaça sua opção existencial, sua vida, liberdade e condições mínimas de existência.

A não obtenção do refúgio, nessas circunstâncias, significa o domínio da perversidade, convertendo ao ser humano em objeto, em coisa. Vulnerável alvo de uma indiferença e insensibilidade diante da sua condição factual.

Daí que o império da dignidade da pessoa humana, como princípio fundamental tanto na ordem constitucional quanto na internacional imponha o reconhecimento do *status* de refugiado a quem se encontre em tais condições.

## **2.2. A Prevalência, Internacionalização e Universalidade dos Direitos Humanos**

Talvez o maior desafio do século XXI seja assegurar a proteção universal dos direitos humanos fortalecendo e efetivando os sistemas globais e regionais de amparo.

Entretanto, ainda que seja inegável o desenvolvimento doutrinário e jurisprudencial do Direito Internacional, na sociedade internacional ainda não se conta com uma relação de poder em favor da efetividade desses direitos. Mais ainda, a existência desse acúmulo de Declarações, entre as que se conta o Estatuto dos Refugiados, em parte evidencia as condições inglórias em que tem se desenvolvido as relações internacionais. E o fato de que alguns autores consignem que elas constituem meras aspirações, apesar de, em alguns Estados, internamente, os direitos humanos não apresentem maiores condições de efetividade, atesta o difícil que resulta, teoricamente, fomentar uma dinâmica de respeito e prevalência desses direitos.

Há de se reconhecer que na atualidade a maior parte do conteúdo da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 vincula juridicamente e não só moralmente aos Estados, posto que ainda que ela não tenha *per se* uma natureza obrigatória emanando da Assembleia da ONU, seu conteúdo forma

parte do Direito Internacional geral por meio de outras fontes dessa ordenação, refletindo a *opinio júris* dos Estados da Comunidade Internacional.<sup>14</sup>

No entanto, as duas características, a universalidade como legitimidade da preocupação internacional com a sua observância, e a internacionalização como processo de afirmação histórica através de Declarações e convenções internacionais, se confrontam cada uma com sérias dificuldades.

Por um lado, ainda que exista unanimidade sobre a vinculação entre democracia, desenvolvimento e direitos humanos, o conteúdo desses elementos é variável e sujeito a peculiaridades, particularismos culturais, uma heterogeneidade e intensidade diversa no terreno não tanto da consagração, mas da intensidade protetiva. Sem contar que essas singularidades são acompanhadas de intolerâncias e exclusões.

O que a simples vista pode resultar negativo, pensaríamos que a universalidade dos direitos não pode ser atingida de forma plena diante da variedade de compreensões de mundo que deriva em intensidade de proteção ou de *status* e condições de amparo – na verdade pode ser positivo se trabalhamos na perspectiva de que a diversidade é uma virtude, uma vantagem e que a pluralidade é a própria riqueza do ser.

A condição plural reafirma o princípio ativo da promoção dos direitos humanos. Nessa perspectiva, é possível identificar o que constitui uma legítima prática cultural e o que deve ser considerado um atentado contra a humanidade. A reivindicação do princípio da tolerância implica cobrar juridicamente uma atitude de reconhecimento do direito a ser distinto. Por isso a tolerância somente cabe em uma situação em que existe o pluralismo em matéria de crenças, atitudes ou condutas, onde habitualmente há alternativas de vida que se opõem, contudo onde uma relação de poder subjaz com capacidade de proibir ou permitir.<sup>15</sup>

---

14 Gregorio Peces-Barba Martínez. *Curso de Derechos Fundamentales*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid. Boletín Oficial del Estado. 1999. P. 175.

15 Sobre o tema, consulte-se a José Martínez de Pisón, *Tolerancia y derechos fundamentales en las sociedades multiculturales*. Madrid: Tecnos. 2001. P. 59 e SS.

Por outro lado, a internacionalização apresenta as dificuldades de um controle internacional deficitário para a verificação e sanção diante da falta de cumprimento das atuações estatais, embora o processo mostre desde tratados gerais como a Declaração Universal de 1948, passando por Pactos e Convenções, até tratados setoriais que os complementam.

A internacionalização e a universalidade indicam superar as fronteiras nacionais em termos de exigência jurídica para com a efetividade dos direitos humanos. Acontece que uma seria argumentação sobre os limites dessa efetividade somente pode ser achada na medida em que se analisem as condições, Estado a Estado, da promoção desses direitos e da rejeição às forças adversárias da paz.

A humanização do Direito Internacional não é apenas o fruto das orientações das Convenções e Pactos, senão que passa pela aplicação de permissões, proibições e obrigações que auxiliem a aplicação desses direitos nos Estados nos quais são vilmente atingidos.

Contudo, a proposta de criação de um poder supranacional pode servir de legitimidade para Estados hegemônicos que plenamente conscientes de seu caráter de potências, teriam condições de assumir o predomínio na entidade, excluindo Estados com menores possibilidades de inserção nas decisões internacionais. Nesse caso, é explicável aquilo que o professor Celso Lafer qualifica de *realismo defensivo*, uma atitude dos Estados mais fracos que temem o uso de elevadas motivações para a promoção de interesses de Estados mais poderosos e observam na soberania sua melhor proteção.<sup>16</sup>

Assim, uma organização internacional de controle político em matéria de direitos humanos poderia tender a reproduzir a desigualdade imperante, quando do que se trata é de modificar para o bem os dois lados do assunto. Por um lado, conquistar um patamar jurídico e político que exija punições quando os direitos humanos sejam violentados, é dizer, o Direito impactando a realidade. Por outro,

16 Celso Lafer. *Comércio, Desarmamento, Direitos Humanos*. São Paulo: Paz e Terra. 1999. P.156.

não há como negar que a realidade impacta ao Direito, e que a correlação de forças no cenário internacional determinaria o significado das normas.<sup>17</sup>

Bem por isso, como afirma Peces-Barba, comentando a obra kantiana, se reflete em toda esta colocação uma relação entre Direito e Poder e este, entendido em sentido amplo, como o conjunto de instituições públicas, de operadores jurídicos, de cidadãos e de forças sociais que aceitam o ordenamento jurídico, é o fato fundacional que garante a eficácia do Direito, e essa relação não existe no âmbito do Direito Internacional.<sup>18</sup>

Entretanto, os esforços continuam a ser feitos. Especialmente após a *Conferência Mundial sobre Direitos Humanos* de 1993, na qual o Documento Final ressaltou a universalidade, indivisibilidade e interdependência que ostentam esses direitos.

Com relação aos refugiados, a Conferência apontou *in verbis* no seu ponto número 23:

*“ (...) A CMDH reconhece que violações flagrantes de direitos humanos, particularmente aquelas cometidas em situações de conflito armado, representam um dos múltiplos e complexos fatores que levam aos deslocamento de pessoas. Em vista da complexidade da crise mundial dos refugiados, a CMDH reconhece em conformidade com os instrumentos internacionais pertinentes e em sintonia com o espírito de solidariedade internacional e com a necessidade de compartilhar responsabilidades, que a comunidade internacional deve adotar um planejamento abrangente em seus esforços para coordenar atividades e promover uma maior cooperação com países e organizações pertinentes nessa área, levando em conta o mandato do ACNUR”*

---

17 Nesse sentido, vale a pena lembrar da lição de Konrad Hesse ao referir-se à força normativa da Constituição e traça como ponto de partida “o condicionamento recíproco entre a Constituição jurídica e a realidade político-social”. Consulte-se *A força normativa da Constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre. Sérgio Fabris. 1991.

18 Gregorio Peces-Barba Martínez. *Obra Citada*. P. 177.



O planejamento traçado na Conferência inclui, dentre outras, estratégias que abordem as causas e efeitos dos movimentos dos refugiados; fortalecimento de mecanismos de resposta para emergências e concessão de assistência; verificação das necessidades especiais de mulheres e crianças refugiadas; condições para a repatriação voluntária em condições de segurança e dignidade; trabalho da ONU com organizações humanitárias para a questão das pessoas deslocadas internamente, incluindo seu retorno voluntário e habilitação.<sup>19</sup>

Tudo indica que a luta pela prevalência dos direitos humanos, apesar de uma atmosfera que não inspira confiança, tem-se incentivado, na idéia de que a universalidade constitui sua gênese, de que a internacionalização é necessária e supõe uma reconsideração das teses do *domaine reserve* ou da *domestic question*,<sup>20</sup> para finalmente impor-se como verdadeiros *status* de liberdade e para ativamente procurar e encontrar justiça tendo em vista pretensões legítimas.

### 3. O Refúgio e a Superação da Discricionariedade Estatal

Nosso ponto de partida considera que a nitidez e contundência dos argumentos sobre a prioridade dos princípios constitucionais expostos – ao qual adicionamos a convergência do constitucionalismo e do internacionalismo para a proteção das pessoas em qualquer circunstância – deve, sem dúvida, originar uma interpretação avançada, de compromisso com a vida e as liberdades.

É por isso que as interpretações tradicionais, em épocas em que os Estados e seu relacionamento eram o foco da atenção jurídica, cedem diante dos postulados em favor do ser humano. São exigências da universalidade e da internacionalização dos direitos humanos.

Nessa ruptura com o tradicional, retomaremos a leitura da Convenção sobre Asilo Territorial de 1954, que estabelece no seu artigo II: *Todo Estado tem o*

---

19 Sobre os resultados e mecanismos desenhados pela Conferência Mundial de Direitos Humanos consulte-se a J.A. Lindgren Alves. *Os Direitos Humanos como tema global*. São Paulo: Perspectiva; Brasília: FUNAG. 1994.

20 Antonio Enrique Pérez Luño. *La Universalidad de La Declaración de las Naciones Unidas In 50 Aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Sevilla: Fundación el Monte. 1998. 81-105. P. 82.

*direito de conceder asilo, mas não se acha obrigado a concedê-lo, nem a declarar porque o nega.*

Veja-se, ao interpretar o artigo XIV da *Declaração Universal dos Direitos Humanos* explicávamos que, no caso, uma restrição do asilo originaria uma odiosa discriminação. A razoabilidade indica que a interpretação que melhor se coaduna com a prevalência dos direitos e a dignidade humana como elemento de pré-compreensão da ordem jurídica, é a ampliativa. No caso da *Convenção de Asilo Territorial* de Caracas acontece exatamente o contrário.

A concessão de asilo diplomático pode ser, desde a nossa ótica, discricionária de estatal apenas no caso em que o indivíduo requerente possa também requerer o mesmo benefício em outros Estados. Não assim quando se trata de refúgio.<sup>21</sup>

Portanto, a interpretação restringe-se, levando em conta a condição de quem foge de situações de conflito, como temos defendido no decorrer do texto.

Analisemos com prudência, porque se não existe documento que vincule juridicamente aos Estados à concessão do refúgio, então, poder-se-ia pensar que o refúgio não é um direito ou, destarte, que não existe a possibilidade de exigir diante do judiciário sua obtenção, e tampouco existiria dever estatal de conceder o benefício humanitário aos injustamente perseguidos.

A questão se agrava se pensamos que, se não exista documento que obrigue, existe o que reafirma tratar-se de potestade estatal: a própria *Convenção sobre Asilo Territorial*. Em interpretação meramente gramatical e não sistemática, a que obrigaria o atendimento de princípios universais expostos nas *Declarações de Direitos Humanos*, a limitação para a concessão do refúgio é a soberania estatal.

Entretanto, se realizado o mesmo tipo de interpretação na *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, que no seu artigo 14.1 determina que *toda pessoa vítima de perseguição tem o direito de procurar e de gozar de asilo em outros países*, teremos um outro enfoque.

---

21 Em sentido convergente, veja-se a análise de Juan Ignacio Mondelli. *El asilo como derecho humano en el derecho argentino*, disponível no site do ACNUR. <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6418.pdf>. Acesso em 17.05.2009.

Com efeito, a Declaração Universal refere-se a *toda pessoa*, o que implica um exercício de não distinção para a procura da satisfação do Direito no momento em que a esta se enquadre na situação ali exposta.

Naturalmente, a Declaração pretende uma força jurídica negada pela interpretação tradicional. Contudo, ainda se aceitamos que ela não tem vigor jurídico necessário, não faria sentido promover uma Declaração se os Estados do mundo pudessem interpretá-la desconhecendo sua potencialidade e não realizar esforços para o seu cumprimento, sob o pretexto de que a soberania estatal não obriga a reconhecer deveres humanitários.

Outros cânones de interpretação devem ser levados em conta para, ao final, resolver se estamos diante de um mero direito a requerer ou diante de um direito humano que precisa ser re-interpretado superando-se a discricionariedade estatal.

Sustentamos, então, que uma interpretação sistemática, que leve em conta a dignidade humana, a defesa do direito à vida e às liberdades proclamadas na Declaração Universal e em Documentos como a Convenção Americana de Direitos Humanos, o Estatuto dos Refugiados, a Declaração de Cartagena e a Declaração ou Plano de Ação de México e, ainda, o leque de direitos considerados fundamentais nos textos constitucionais, impede ao Estado negar o direito ao refúgio quando a pessoa se encontre em circunstâncias que levem a risco esses direitos. O refúgio, neste caso, funciona como um meio para defender esses outros direitos.

Observe-se que o refúgio passa a ter dimensão material de direito fundamental, que interdepende com outros direitos como o direito à vida, à igualdade, a tolerância, à não discriminação, à segurança e o conjunto dos direitos sociais.

Nessa trilha, se a efetividade do direito ao refúgio funciona como um meio, então a discricionariedade estatal poderia, em últimas, se colocar como superior à vida e à dignidade. Ou seja, o Estado primeiro que os direitos. O constitucionalismo e o internacionalismo em favor do ser humano, não suportam esse tipo de interpretação, precisamente porque desde um começo tiveram como norte, e assim se mantêm até os nossos dias, a restrição da arbitrariedade estatal e a proclamação da supremacia do ser humano,

particularmente daquele vulnerável em função das circunstâncias mais negativas.

Regularmente a obtenção do asilo decorre de processo administrativo. Lembrando que o princípio do *due process of law* se aplica aos processos judiciais e aos administrativos, concluímos que a pessoa requerente do *status* de refugiado deve contar com todas as garantias de que exame do seu requerimento não resulte em decisão caprichosa, senão fundado na ordem jurídica constitucional e nos documentos internacionais que retratam sua situação. Assim, a decisão deve ser motivada e pública e com possibilidade de recurso ao Judiciário em homenagem à inafastabilidade da tutela jurisdicional.

Em síntese, apesar de que uma boa parte da doutrina entenda que as noções de refúgio e asilo são idênticas, a verdade é que em termos práticos é possível estabelecer diferenças levando em conta a situação da pessoa requerente do *status* de refugiado. Contudo, as exigências éticas e jurídicas de garantir em todas as circunstâncias os direitos das pessoas, obriga a estabelecer uma análise caso a caso, na qual deve primar a razoabilidade para entender que quando as circunstâncias determinem que a possível saída do indivíduo do território do Estado no qual se encontra o colocariam diante do risco iminente de perder a vida, ou grave lesão a sua liberdade ou direitos, configura-se um verdadeiro direito público subjetivo à obtenção do *status*, sob pena de responsabilização estatal por omissão à proteção do ser humano.

Importa dizer que para o Brasil esta discussão é necessária, pois coloca a existência de um dever internacional de solidariedade, em respeito à dignidade humana como reafirmação do compromisso da prevalência dos direitos humanos, exposto no artigo 4º da sua Constituição.

Na ordem externa isso pressupõe uma diplomacia ativa, que não perca de vista a existência de estruturas hegemônicas de poder, orientada pelos princípios constitucionais e, na ordem interna, pela elaboração de políticas públicas e um acolhimento cidadão para o refugiado.

O modelo de Estado social e democrático de Direito – art. 1º da CF – e ancorado na dignidade da pessoa humana – art. 3º do Diploma – resulta indissociável da promoção de status de cidadania social e econômica para os refugiados e outros setores vulneráveis.

Essa promoção não significa necessariamente transferência direta de renda, ou contribuições econômicas da sociedade civil, senão um sistema de organização da vida social que permita a efetividade do direito ao trabalho através de formas úteis que valorizem a possibilidade do refugiado desenvolver-se cooperando com o crescimento do país.

Um passo interessante na prática pedagógica nas Universidades seria a inclusão de disciplinas como direitos humanos para os refugiados ou direitos dos migrantes, capacitando trabalhadores de direitos humanos nesta área.

E ainda, uma questão decisiva poderia ser a de determinar setores de intervenção pública para que refugiados tivessem a chance de nele contribuir. Na esfera da educação, por exemplo, realizando práticas de ensino de seus idiomas de origem.

Na perspectiva da efetividade do princípio jurídico da solidariedade, há que superar a visão tradicional do assistencialismo, abrindo-se espaços para a inclusão cultural, combinando o trabalho artístico com a integração nesse campo, acompanhada de meios aptos e suporte para que os refugiados realizem uma contribuição concreta ao bem-estar comunitário.

Refletir sobre os métodos que fomentem a integração social conforme os princípios expostos fortalece o Estado de Direito, que considera a solidariedade como princípio exigível, como parte da justiça, da igualdade e da liberdade, em um contexto de internacionalização e universalidade dos direitos humanos. Talvez seja uma via natural de confronto com um modelo que tende a privilegiar o mercado e converte seres humanos em mercadorias, mas é a via que propôs o constituinte brasileiro de 1988 e a única que conduziria a atingir objetivos de paz, vida e segurança.

#### **4. Conclusão**

O presente artigo não está marcado pelo signo de pessimismo, pretende ser um convite para um debate mais amplo, acompanhado de propostas de gestões legítimas que revelem, após um diagnóstico sobre o impacto do refúgio no Brasil, a efetividade máxima dos direitos humanos, contribuindo assim, em tempos de necessária universalidade e internacionalização desses direitos, com uma resposta efetiva para a recuperação de valores como a paz, a liberdade e a igualdade dos seres humanos.

O sentido de uma reflexão sobre o tema dos refugiados desde a ótica do Direito Constitucional Internacional não coincide com um projeto de legitimação das exigências de estruturas hegemônicas de poder senão que, pelo contrário, fundase na rejeição de mecanismos de dominação político-jurídica, sobre a base do respeito à dignidade humana, de um conteúdo jurídico da solidariedade e da necessária prevalência dos direitos humanos, todos princípios que se encontram no centro da Constituição Federal promulgada no Brasil em 1988.

È precisamente o conteúdo jurídico desse leque principiológico que obriga a uma interpretação quanto ao fenômeno do refúgio, ancorada na distinção entre o refugiado territorial e o requerente de asilo político, uma interpretação razoável e condizente com uma tradição jurídica ousada, que prioriza o ser humano à arbitrariedade e á discricionariedade estatal.

## Referências Bibliográficas

- ACNUR. *La situación de los refugiados en el mundo. 1997-1998. Un Programa Humanitario*. Barcelona: Içaria Editorial. 1997.
- Alves, J.A. Lindgren. *Os Direitos Humanos como tema global*. São Paulo: Perspectiva; Brasília: FUNAG. 1994.
- Hesse, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre. Sérgio Fabris. 1991.
- Horn, Hans-Rudolf. *Aspectos del Humanismo en el Mundo Globalizado In Revista Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*. Número 36. México: Departamento de Derecho. Universidad Iberoamericana A.C. P. 375- 383.
- Lafer, Celso. *Comércio, Desarmamento, Direitos Humanos*. São Paulo: Paz e Terra. 1999.
- Lora Alarcón, Pietro de Jesús. *Patrimônio Genético Humano e sua Proteção na Constituição federal de 1988*. São Paulo: Método. 2004.
- Lucas Javier de. *Solidaridad y derechos humanos in 10 palabras clave sobre derechos humanos*. Juan José Tamayo (director). Navarra (Esp.): Verbo Divino. 2005. P. 149-194.
- Martínez de Pisón, José. *Tolerancia y derechos fundamentales en las sociedades multiculturales*. Madrid: Tecnos. 2001.
- Mello, Celso D. de Albuquerque. *Direito Constitucional Internacional*. Rio de Janeiro: Renovar. 1994.
- Mondelli, Juan Ignacio. *El asilo como derecho humano en el derecho argentino*. Localização: ACNUR. Página web. <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6418.pdf>. Acesso em 17.05.2009.
- Panea Márquez, José Manuel. *La imprescindible dignidad In Bioética y Derechos Humanos*. Antonio Ruiz de la Cuesta (Coordinador) Sevilla: Universidad de Sevilla. Santander Central Hispano. 2005. P. 17-27.

Peces-Barba Martínez Gregorio. *Curso de Derechos Fundamentales. Teoría General*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid. Boletín Oficial del Estado. 1999.

Pérez de Cuéllar, Javier. *Manual de derecho diplomático*. México: FCE. 1997.

Pérez González, Manuel. *La protección de los derechos humanos en situaciones de conflicto: el parámetro del Derecho Internacional Humanitario* In Revista Foro. Nueva época. N° 4. Madrid: Marcial Pons. 2006. P. 13-35.

Rawls, John. *Justiça como Equidade*. São Paulo: Martins Fontes. Tradução: Cláudia Berlinder. 2003.





O Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), fundado em 1999, é uma entidade social sem fins lucrativos, filantrópica, cuja missão é o atendimento, a assistência social e humanitária e a integração de migrantes e de refugiados, com especial atenção às situações de maior vulnerabilidade, bem como atuar na demanda de políticas públicas em favor desta causa.

Está vinculado à Congregação das Irmãs Scalabrinianas e atua em parceria com várias organizações, especialmente com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e com as aproximadamente 50 entidades integrantes da Rede Solidária para Migrantes e Refugiados, que o próprio IMDH articulou.

O objetivo do IMDH é *“Contribuir para a promoção do reconhecimento da cidadania plena dos migrantes (emigrantes, imigrantes e retornados) e dos refugiados, no respeito à sua dignidade, atuando na defesa de seus direitos, na assistência sócio-jurídica e humanitária, em sua integração social, e atuando por sua inclusão em políticas públicas, com especial atenção às situações de maior vulnerabilidade”*.

O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados foi estabelecido em 14 de dezembro de 1950 pela Assembleia Geral da ONU. A agência tem como mandato liderar e coordenar a ação internacional para proteger refugiados e solucionar seus problemas em todo o mundo. O principal objetivo do ACNUR é salvaguardar os direitos e o bem-estar dos refugiados e refugiadas, buscando assegurar que todos possam exercer o direito de buscar refúgio e receber refúgio em outro país, com a opção de retornar para casa voluntariamente, integrar-se à sociedade local ou ser reassentado em outro país. O ACNUR também tem o mandato de ajudar pessoas apátridas. Em seis décadas, o ACNUR já ajudou dezenas de milhões de pessoas a recomeçar suas vidas. Atualmente, a agência possui aproximadamente 7.600 funcionários em mais de 120 países, que trabalham para ajudar cerca de 25 milhões de pessoas.