

# ESTRANGEIROS E INCLUSÃO SOCIAL: UMA ANÁLISE COM FUNDAMENTO NA UNIVERSALIDADE DOS DIREITOS HUMANOS E AS INTENÇÕES CONSTITUCIONAIS

Pietro de Jesús Lora Alarcón<sup>1</sup>  
Carlos Alberto Diniz<sup>2</sup>

**SUMÁRIO:** Notas preliminares. 1. A inserção internacional do Brasil e o panorama constitucional; 1.1. Incorporando os direitos humanos e promovendo a integração regional; 1.2. Raízes históricas da discriminação e a vulnerabilidade externa; 1.3. Breve panorama da história brasileira e do contexto das migrações no século XX; 1.4. As finalidades do Estado brasileiro; 2. A Constituição de 1988: Constituição inclusiva; 2.1. Constituição e sociedade brasileira; 2.2. Os elementos determinantes da Constituição Inclusiva; 2.2.1. Um conceito aberto de democracia; 2.2.2. Justiça distributiva e comunidade; 2.2.3. Nação e nacionalidade brasileira; 3. Estrangeiros e exclusão social: influências, quebras e prognósticos; 3.1. A migração não é um delito; 3.2. A universalidade dos direitos humanos; 3.3. O Estatuto do Estrangeiro; 3.4. Asilados e refugiados; Notas finais; Referências.

**RESUMO:** O presente artigo, com fundamento nos princípios consagrados na Constituição Federal de 1988, especialmente daqueles que orientam os objetivos do Estado e as relações internacionais, focaliza o problema da inclusão social dos estrangeiros. Destarte, os autores analisam a relação existente entre o fenômeno da integração regional, a universalidade dos direitos humanos e a necessidade de favorecer a inclusão social dos migrantes, nos marcos da chamada Constituição inclusiva. Propõe, finalmente, a reformulação do Estatuto do Estrangeiro, corpo normativo que atualmente regula os direitos e deveres dos estrangeiros no Brasil.

**PALAVRAS-CHAVES:** Constituição. direitos humanos. inclusão social. Estrangeiros.

**ABSTRACT:** The present article, with basis in the beginnings consecrated in the Federal Constitution of 1988, specially of that what they orientate the objectives of the State and the international relations, focuses the problem of the social inclusion of the foreigners. It is in this sense that, the authors analyse the existent relation between the phenomenon of the regional integration, the universality of the human rights and the necessity of favoring the social inclusion of the migrant ones, in the landmarks of the called included Constitution. It proposes, finally, the reformulation of the Statute of the Foreigner, prescriptive body that at present regulates the rights and duties of the foreigners in Brazil.

**KEYWORDS:** Constitution. human rights. social inclusion. Foreigners.

A leitura da Constituição Federal Brasileira de 1988, em especial de seu Preâmbulo e dos Princípios Fundamentais, deixa entrever que a opção do povo constituinte foi a de construir um Estado que prime pela defesa intransigente do princípio democrático, do pluralismo, do desenvolvimento e do progresso social, elementos que, para além de significados meramente formais, determinam a ampla compreensão e aplicação dos direitos humanos e da dignidade da pessoa humana, ao tempo que possibilitam o rompimento com séculos de miséria e de desigualdades entre as pessoas e as regiões.

Destarte, iluminado por essa nova idéia de Estado, o Brasil iniciou um caminho no terreno da política externa, o da inserção na sociedade internacional, enquanto nação independente e soberana, sustentando a integração e cooperação entre os povos, com o intuito de fortalecer o direito à paz e ao desenvolvimento plural da Humanidade.

Contudo, essa trilha nas relações exteriores, como acontece em todo Estado, encontra-se regulada e determinada por fortes condicionantes internos. Um exame desses condicionantes implica reconhecer as prioridades, as iniciativas, os graus de compromisso de alguns setores e as dúvidas de outros, as incertezas da política econômica e até as constantes pressões da opinião pública.

Entretanto, é imperioso apreender que a motivação e a prática democrática de se acercar dos organismos internacionais para colaborar com uma visão progressista e humanista encontram alicerce popular. Esse convencimento não emana de uma consideração jurídico-formal, na qual se exporia que a relação do brasileiro com a universalidade do gênero humano, em termos de tolerância e respeito pela diversidade, verifica-se porque consignado no Diploma Constitucional. A verdade é que o respeito pela vida e o reconhecimento da diferença estão presentes na sociedade brasileira desde há muito, como valores próprios e constantemente reproduzidos, apesar dos períodos em que elites insensíveis desviaram o país e seu Governo da sua direção histórica.

Com essas premissas, que ressaltam uma aproximação entre a Constituição e as relações internacionais, o propósito do presente artigo consiste em oferecer uma breve análise dos valores consignados em 1988, particularmente daqueles que outorgam suporte à prática da inclusão social, focalizando o fenômeno migratório e a situação dos estrangeiros no Brasil, grupo humano inserido entre os setores denominados singelamente de *minorias*, procurando ligar a efetividade dos direitos fundamentais com as necessidades de incorporação de segmentos populacionais afastados tradicionalmente das possibilidades de participação nos destinos do Estado.

## 1 A inserção internacional do Brasil e o panorama constitucional

### 1.1 Incorporando os direitos humanos e promovendo a integração regional

Percorrer os pontos mais interessantes da inserção internacional brasileira, especialmente após a promulgação da Constituição de 1988, implica detectar dois giros importantes: o primeiro, aquele referente à consolidação de um clima de recepção ao fenômeno da internacionalização dos direitos humanos, questão favorecida pelo amplo leque de direitos fundamentais expostos pelo constituinte no Título II do Diploma Constitucional e, ainda, pela cláusula de abertura, constante no artigo 5º, parágrafo 2º, na redação original, e hoje, também, após a promulgação da Emenda 45/2004, pelo parágrafo 3º do mesmo artigo; o segundo, o referente à criação de um cenário regional de cooperação, a caminho de uma Comunidade Latino-americana de Nações, com fundamento no parágrafo único do artigo 4º da Constituição.

Quanto ao primeiro movimento, uma retrospectiva da história recente do Brasil permite visualizar seu caráter de membro fundador da Organização das Nações Unidas. Nesse espaço, a diplomacia brasileira foi protagonista, desde o início, da marcada tendência à internacionalização dos direitos humanos, sob o manto da universalidade. Tendência essa que representa a positivação - como assevera Celso Lafer - no plano internacional, pelo Direito Internacional Público, dessa categoria de direitos<sup>3</sup>.

Destarte, com o intuito de incorporar os direitos humanos à legislação interna, o Estado brasileiro assinou vários tratados internacionais, dentre os quais dois instrumentos de singular importância: o "*Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos*" e o "*Pacto Internacional Sobre Direitos Econômicos,*

*Sociais e Culturais*”, ambos adotados pela ONU, através da Resolução 2.200-A (XXI) de 16.12. 1966, e aprovados internamente, conforme o processo estabelecido na Constituição Federal, pelo Decreto Legislativo nº 226 de 12 de dezembro de 1991, ratificados pelo Decreto 591 de 6 de julho de 1992, tendo depositado Carta de Adesão na Secretaria Geral da ONU em 24.01.1992.

Observe-se que o Brasil somente ratificou os Pactos após a promulgação da Constituição de 1988 e, praticamente, *ad- portas* de participar da Convenção de Viena de 1993. O mesmo pode-se manifestar em relação ao *Pacto de San José de Costa Rica – Convenção Americana Sobre Direitos Humanos*, promulgado pelo Decreto nº. 678/92, e posterior aceitação da competência da Corte Interamericana em 10 de dezembro de 1998.

Já no terreno da integração, e para apenas nos aproximarmos da importância do relacionamento internacional brasileiro, há que resgatar que o Brasil encabeça a proposta unificadora de maior envergadura no campo do desenvolvimento estratégico, a configuração do *“Tratado para a Constituição do Mercado Comum – Mercosul”*, incorporado pelo Decreto nº. 350/91, e seu complemento, o *“Protocolo para a Solução de Controvérsias – Mercosul”*, incorporado pelo Decreto nº. 922/93. Frise-se o contraponto do Mercosul ao projeto ALCA (Área de Livre Comércio para as Américas), proposto pelos Estados Unidos, bem como as suas possibilidades de abertura a projetos que apresentam outros membros e sócios, como o caso da Venezuela, que propõe uma área comercial abrangente com fundamento nos princípios de unidade expostos por Bolívar.

Antes de prosseguir, deve-se afirmar que a orientação constitucional e os movimentos empreendidos pelo Estado brasileiro, expostos neste breve segmento, constituem os elementos centrais e decisivos para afixar uma política de Estado para a inclusão social, na perspectiva da efetividade plena dos direitos humanos, obrigando, no terreno da interpretação e aplicação do Direito, a uma visão do considerado *razoável*, apurado caso a caso, no tratamento do eventual conflito no qual esteja envolvida a pessoa humana estrangeira.

É claro que não se advoga pelo tratamento favorável ou diferenciado sem fundamento jurídico, mas pelo reconhecimento da dignidade humana, apelando-se, na situação concreta, a um sentido humanitário que não pode desaparecer por conta das imposições de um mundo dominado pelo critério mercadológico. Trata-se da elevação, no solo brasileiro, da universalidade como característica dos direitos humanos, que não pode ser relativizada gratuitamente em detrimento da vida.

## 1.2 Raízes históricas da discriminação e a vulnerabilidade externa

A focalização dos movimentos mais recentes do Estado brasileiro no cenário internacional e seus impactos na seara jurídica obrigam a uma análise da continuidade histórica da participação brasileira no conjunto de contradições da sociedade de nações.

Para iniciar o percurso, há que lembrar que já no período imperial o Brasil começava sua procura por uma voz própria no contexto das relações internacionais, apesar do confronto permanente entre Estados além mar em uma etapa de transição, na qual algumas potências decaem rapidamente diante das novas estruturas hegemônicas do nascente capitalismo, bem como do surgimento dos Estados vizinhos, independentes do domínio espanhol.

Sobre o ponto, referindo-se à consolidação da soberania brasileira, Amado Luiz Cervo e Clodoaldo Bueno opinam que esta não pode ser concebida como efeito abrupto da Proclamação da Independência, em 7 de setembro de 1822, imediatamente aplicável ao exterior, pois:

[...] seu exercício estava condicionado interna e externamente e requeria toda habilidade para vir a conformar-se com os interesses da nação. Assim, pelo menos quatro variáveis, de natureza estrutural e histórica, iriam condicionar a elaboração e a execução da política externa brasileira nesse período inicial: o jogo das forças que compunham o sistema internacional no início do século XIX e os objetivos dos Estados dominantes, a inserção do continente americano nesse sistema, a herança colonial brasileira tanto socioeconômica quanto jurídico-política e, finalmente, o precoce enquadramento luso-brasileiro no sistema internacional vigente, por meio da ‘aliança inglesa’<sup>4</sup>.

Parece-nos que o entendimento dos professores contribui para explicar uma das dificuldades recorrentes da política externa brasileira. Estamos a falar da vulnerabilidade extrema perante as alianças e rompimentos do contexto internacional. Como se indica, essa situação começa, apesar da

independência, porque o reconhecimento dessa pela Santa Aliança das potências européias somente veio após a assinatura de tratado solene através do qual o Brasil assumiu a dívida que Portugal tinha com a Inglaterra.

Aliás, embora o Brasil tenha iniciado o caminho da conquista da sua independência, a herança do sistema de exploração que a metrópole portuguesa impôs à colônia brasileira determinou o cenário de desigualdades diante do qual ainda sucumbem as intenções constitucionais de hoje. Nesse sentido, Samuel Pinheiro Guimarães, comenta:

As extraordinárias desigualdades sociais – de natureza econômica, cultural e política – estão relacionadas com a crônica vulnerabilidade externa, de natureza comercial e financeira, mas também política e militar, em um processo de causação circular, e estão elas na origem das dificuldades em superar o subdesenvolvimento, tanto em seu aspecto de insuficiente produção como de distorcida distribuição<sup>5</sup>.

Paralelamente, duas preocupações marcavam o nascente Brasil: por um lado, o processo independentista teve seqüência, infelizmente, com uma peculiar forma de organização econômica, o monopólio sobre a terra e o mercado de trabalho com fundamento na mão-de-obra escrava, que gerou prontamente a concentração do poder político, formando-se no Brasil uma macroestrutura hegemônica de poder, constituída por grupos extraordinariamente minoritários, que se beneficiam desse sistema de disparidades e vulnerabilidades<sup>6</sup>.

Por outro lado, a questão da dimensão territorial, do espaço geográfico e seu perfil natural, na qual se assentaria o domínio político e jurídico do Estado. Essa inquietação era importante desde o século XIX. Milton Santos e María Laura Silveira relatam como durante os primeiros quatro séculos, a área de domínio português e depois brasileiro foi sendo ampliada com

[...] a conquista dos sertões, a ultrapassagem da linha de Tordesilhas, a presença cada vez mais ampla na bacia amazônica, a remodelação das fronteiras na bacia do Prata e a conquista do Acre, o que estabeleceu os lineamentos definitivos do mapa do país. O século XX constitui, desse ponto de vista, um período de estabilidade<sup>7</sup>.

Contudo, apesar de um certo ranço hegemônista das elites brasileiras, que se evidenciava internamente na violência como forma preferencial do Estado se relacionar com a maioria da população – especialmente com os escravos, a população mestiça e a *branca pobre*<sup>8</sup> - a inserção internacional, cautelosamente, assentou a doutrina do *uti possidetis*, com fundamento em base histórico-cultural em que prevaleceu a idéia de nacionalidade. Entre 1851 e 1872 o Brasil assinou tratados com os Estados vizinhos, exercendo uma ação diplomática que tradicionalmente cederia apenas ao arbitramento quando, infelizmente, fracassava a prática da negociação bilateral permanente.

Em que pese o injusto sistema econômico, a nova elite brasileira, em consonância com suas aspirações de afirmação territorial, opõe-se à velha prática expansionista que caracteriza os Estados Unidos. Cervo e Bueno registram como desde os Estados Unidos “[...] se pretendia continuar o movimento de fronteira, respondendo ainda à ideologia do novo colonialismo carregado pelo ‘destino manifesto’. Cuba, Panamá e Amazônia eram os objetivos”. Destarte, desde Norte-américa, a partir de 1845, seriam patrocinados três princípios. “anexação de territórios por decisão democrática sem interferência de terceiras nações; interrupção da colonização européia na América; possível expansão territorial ilimitada dos Estados Unidos”. O Brasil respondeu à ameaça norte-americana com uma vigorosa ação diplomática combinada com ações internas como a criação da companhia brasileira de navegação<sup>9</sup>.

Assim, enquanto o interesse nacional era desenhado levando em conta a necessidade de preservar um espaço político, mais ou menos unificado em torno da herança portuguesa e, talvez, ampliando a procura de novos recursos e possibilidades, a concentração de poder prosseguia e, com ela, as constantes violações aos direitos humanos. É nessa época que podemos vislumbrar o surgimento de uma história de estereótipos e preconceitos, na qual o abuso da minoria e seus atentados contra grupos e indivíduos, constituem uma marca a retirar do presente.

A escravização dos negros, a usurpação das terras indígenas, a chegada de migrantes para o trabalho durante o período republicano, já em condições de inferioridade diante da elite pré-instaurada, a inferioridade econômica, a desarticulação social e familiar daqueles primeiros estrangeiros, originaram uma distinção mais acentuada entre os ricos e os pobres, configurando-se um cenário de discriminação difusa, no qual começaram a prosperar algumas famílias que deram início ao processo de perpetuação no poder do Estado ao lado de uma cultura servil a uns poucos, em detrimento da

maioria, uma visão de mundo estreita, que rendeu culto ao *modelo americano* a começos do século XX e renunciou a um padrão fundado em um Brasil para todos.

Mas, antes de ingressar no século XX, convêm observar alguns acontecimentos importantes, para os quais temos preparado um trecho da nossa exposição.

### 1.3 Breve panorama da história brasileira e do contexto das migrações no século XX

Em 1889, a queda da Monarquia e a ascensão da República provocaram um rompimento com o esquema nas alturas e esferas do poder. A promulgação da Constituição de 1891 consagrou definitivamente o que viria a ser a organização política administrativa e a forma de governo já tradicional no Brasil.

Uma cláusula na nova Constituição, conhecida como a *Grande Naturalização* ou *naturalização tácita*, foi a medida de caráter urgente tomada pelo Governo Provisório, com o objetivo de assentar a República e o Federalismo, calcados no modelo dos Estados Unidos. Essa providência foi acompanhada do *encilhamento* ou emissão de papel moeda com lastro exclusivo na garantia do governo. Assim, começou a expansão do crédito e o favorecimento de empresários que contratavam ex-escravos e migrantes. Contudo, os grandes beneficiários da medida foram os primeiros especuladores que criavam toda sorte de projetos e logo vendiam as suas ações na Bolsa de Valores, enquanto a econômica crescia a conta-gotas.

Ainda, nessa recomposição de forças, instalou-se a contenda entre os partidários de um Brasil realmente independente, com marcado interesse no desenvolvimento, e aqueles que, sob o pretexto de que qualquer mudança poderia gerar o caos e a perda dos favores das potências estrangeiras, continuaram a concentrar poder econômico e político, favorecidos, não raro, por legislações fracas e inconseqüentes.

Inaugurado o século XX, as inéditas configurações internacionais, a presença dos trabalhadores e os acontecimentos que precipitaram a Primeira Grande Guerra, ocasionaram o nascimento de uma consciência internacional que deu lugar, pela primeira vez na história, a uma diplomacia para os direitos humanos.

Seguindo essa diretriz, o Brasil participou da Conferência de Paz de Paris que criou a Sociedade das Nações. Como comenta Celso Lafer, a nova organização internacional teve como fonte material a tentativa de dar, através da experiência e das técnicas do Direito Constitucional, uma estabilidade indispensável após o desastre da guerra e, nessa direção, se "concebeu um regime jurídico próprio de tutela das minorias e dos refugiados, um problema significativo que surgiu com o desmembramento dos impérios multinacionais (austro-húngaro, otomano e russo)"<sup>10</sup>.

Há que adicionar ainda que o Pacto da Sociedade das Nações fez referência ao tratamento das populações indígenas, ao tráfico de mulheres e crianças, bem como apontar o importante desdobramento jurídico-institucional que constituiu a criação da Organização Internacional do Trabalho – OIT – cuja fonte material foram os protestos organizados pelos operários com vistas à defesa dos seus direitos em tempos de aguda crise do capitalismo e de surgimento do sistema socialista.

O impacto dessas medidas no constitucionalismo brasileiro pode ser constatado pela redação da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934 que, sob a influência da Constituição de Weimar, introduziu a proteção social do trabalhador, inscrevendo um título sobre a ordem econômica e social, além de um outro sobre a família, a educação e a cultura. Um documento, nas palavras de José Afonso da Silva, "de compromisso entre o liberalismo e o intervencionismo"<sup>11</sup>.

A participação do Brasil, ao lado dos aliados contra o *nazi-fascismo*, na Segunda Grande Guerra Mundial, através da Força Expedicionária no combate na Itália, foi, em certa medida, a consagração do espírito libertário e democrático, valorizador do povo, logicamente que a despeito do Governo autoritário da época. Essa participação pode ser considerada o ponto de partida para uma renovada visão, impulsionando uma participação mais efetiva nos negócios do mundo. Um mundo que resistiu aos acontecimentos tenebrosos da Guerra, perpetrados pelo *nazi-fascismo*, e que, pós-guerra, se abria a um reencontro com a noção de universalidade, à procura de elementos comuns na leitura dos problemas internacionais e nos conflitos internos remanescentes.

Certamente, participar da vitória aliada causou fissuras na vida político-administrativa do país, antecipando o ressurgimento da democracia, do pluralismo - ainda que discricionário e excludente - e de um novo entendimento da importância da vida humana.

A Constituição de 1946 pôs fim ao período anterior autoritário e deu início a um novo tempo democrático, abrindo perspectivas de evolução não só do *constitucionalismo* brasileiro, mas da própria compreensão da pluralidade e da tolerância em um exercício, de certa forma e ainda que precário, inclusivo.

No entanto, esse primeiro cenário de morna inclusão acontecia na medida em que eram arregimentadas parcelas cada vez maiores dos brasileiros a cada fase, especialmente a cada período em que os processos eleitorais eram levados a cabo. Tornou-se, então, evidente a necessidade de uma mudança de rumo na estrutura do Estado, panorama que era difícil de ser vislumbrado em tempos ditatoriais.

Embora não seja possível afirmar que a Constituição de 1946 conseguiu consagrar plenamente a inclusão – como assaz se observa na redação da Constituição de 1988 – não se pode negar a ela um caráter muito mais carregado de democracia, pluralismo e participação, de espírito desenvolvimentista e tendente a reconhecer que o homem e a mulher brasileiros eram não só os agentes daquela transformação, mas, objetivamente, os seus destinatários finais.

Tal positividade foi acompanhada de uma compreensão mais acurada sobre o lugar ocupado pelos direitos humanos na re-configuração social, por um novo conceito da integração regional e um enfoque valorizador do povo enquanto unidade constituinte. Em outras palavras, verificou-se uma visão que potencializava a participação, reiterando-se, um tanto insípida ainda, de parcelas cada vez maiores da população nos assuntos estatais, em especial, incentivando a organização de grupos afinados em torno a interesses comuns, permitindo, dessa forma, o afloramento de reivindicações dos muitos segmentos sociais que foram se incorporando no processo de reconstrução democrática.

Contudo, a perspectiva desenvolvimentista, com um projeto permeado de soluções democrático-populares, e a persistência dos muitos interesses galvanizados por uma elite autoritária e reacionária aliada aos interesses político-econômicos forâneos, além de uma perigosa falta de coesão e capacidade organizacional dos movimentos populares, mais a fragilidade e oportunismo de governantes e líderes populistas, conduziram a rica experiência desencadeada pela Constituição de 1946 a um imbróglio que, já a partir da eleição do Presidente Jânio Quadros e de seu Vice-Presidente João Goulart, em 1961, teve seu fim trágico em 1964.

Inaugurou-se, então, a era das trevas, carregando consigo o autoritarismo e a antidemocracia em contra-via aos interesses populares, fortemente integrada na política hegemônica da Guerra Fria e, sem sombra de dúvidas, calcada em um modelo de Estado ufanista e nada inclusivo, não apenas internamente, como também externamente, em especial no que dizia respeito aos vizinhos latino-americanos. O Ato Institucional nº 5, engendrado pelo Estado de fato, representou o infame e sórdido instrumento para impedir que as inúmeras causas de violação de direitos humanos chegassem aos tribunais, onde teriam, no entanto, mínimas chances de progredir.

Com efeito, a exclusão política, o macartismo e o desrespeito pelas liberdades viram sua expressão concreta na suspensão dos direitos políticos e em particular na infeliz redação do artigo 11 do Ato, que dizia: "Excluem-se de qualquer apreciação judicial todos os atos praticados de acordo com este Ato Institucional e seus Atos Complementares, bem como os respectivos efeitos", condenando à impunidade violações inenarráveis aos direitos humanos.

Pois bem, chegados a este ponto da história brasileira, faremos um breve intervalo para comentar aquilo que pode servir de elo entre esses fatos e a questão migratória, ponto neurálgico da nossa exposição. A verdade é que o conjunto dos acontecimentos políticos tinha como pano de fundo a necessidade de outorgar um sólido alicerce econômico ao Brasil. E é precisamente essa necessidade que vai explicar a política de recebimento de estrangeiros no país. Deve-se lembrar que desde 1945, com a expedição do Decreto Lei 7967, o Brasil, tendo em vista a necessidade de desenvolver pólos industriais, reabriu as migrações que tinham sido limitadas na Constituição de 1934.

Com efeito, o Documento Constitucional desse ano preconizava, em seu artigo 121, § 6º, o seguinte, *in verbis*:

A entrada de imigrantes no território nacional sofrerá as restrições necessárias à garantia da integração étnica e capacidade física e civil do imigrante, não podendo, porém, a corrente imigratória de cada país exceder, anualmente, o limite de dois por cento sobre o número total dos respectivos nacionais fixados no Brasil durante os últimos cinquenta anos.

Como sustenta Maria do Rosário Salles, com apoio nos estudos de Dória de Vasconcelos, as legislações posteriores a 1937 mantiveram as restrições que impuseram peso maior àquelas etnias

menos numerosas, reforçando a preferência expressa, desde a Constituição de 1891, pelos imigrantes de origem européia, especialmente os considerados mais afinados com a cultura latina, como os italianos, os portugueses e os espanhóis, sendo que até o último decênio do Império, a Província de São Paulo recebeu 40% (quarenta por cento) do total dos imigrantes, dentre os quais 93% (noventa e três por cento) eram de origem latina.<sup>12</sup>

Assim, a retomada da imigração foi justificada pela necessidade de braços qualificados para a indústria, especialmente em São Paulo. Maria do Rosário Salles, no entanto, sustentando que é preciso considerar toda a conjuntura internacional para entender esse processo de abertura migratória, explica:

Entretanto, é preciso considerar toda a conjuntura internacional e suas repercussões na economia brasileira nas décadas de 20 e 30, sobretudo o impacto da "grande depressão" sobre a economia mundial e sobre a brasileira em particular. Países que dependiam enormemente do seu setor externo como o Brasil, e de suas exportações, o café, principalmente, no caso brasileiro, tiveram um encarecimento relativo muito alto das importações das quais dependiam, o que os fez se "voltarem para dentro", como se sabe, com o crescimento da economia dependendo então, de fatores internos. Esses fatores interferiram basicamente não apenas na política econômica dos períodos 1930 a 34, 34-37, período de um certo "boom" econômico e posteriormente no período do Estado Novo, de 1937 a 1945, da chamada "economia de guerra" e do fortalecimento do poder central, como na política visando o abastecimento do mercado de mão de obra que passou a depender diretamente das diretrizes traçadas pelo poder central. Toda a retórica em torno da proteção ao trabalhador nacional e os apelos nacionalistas do período, se explicam no fundo pelas injunções da economia de "substituição de importações" e pelas necessidades de um mercado carente de mão de obra qualificada. São sobretudo vozes paulistas que clamam pela necessidade de se restaurarem as correntes imigratórias e que empreendem as críticas mais contundentes à política imigratória restritiva pós 34<sup>13</sup>.

Na Pós-guerra, os acordos mais importantes, que marcam a reformulação da questão migratória são os seguintes: Decreto-Lei no. 7967 de 18/ 09/1945, que reabre a imigração no pós-guerra; constituição da *OIR - Organização Internacional para Refugiados* e acordo relativo às disposições provisórias sobre os refugiados e deslocados de 15 de setembro de 1946; o Acordo de Migração entre o Brasil e a Itália de 05 de julho de 1950; a Legislação para criação do *INIC - Instituto Nacional de Imigração e Colonização* em 1945; a Convenção relativa ao *Estatuto dos Refugiados*, concluída em Genebra em 1951 e assinada pelo Brasil em 1952 ; o Acordo de Migração Brasil-Espanha de 1960; o Acordo de Imigração e Colonização entre o Brasil e os Países Baixos de 15 de dezembro de 1950; a constituição do *Comitê Intergovernamental para as Migrações européias -CIME-* em 19 de outubro de 1953.

Passemos, assim, à Constituição de 1988, que atualmente em vigor, promove a inclusão como elemento inerente à razão de ser e existir do Estado brasileiro.

#### 1.4 As finalidades do Estado Brasileiro

Sepultou-se o Estado autoritário com a força popular, através do momento constituinte que rendeu a Constituição de 1988 e que trouxe um leque expressivo de direitos fundamentais no seu Título II, proclamando a proteção dos direitos humanos e indicando a imperiosa necessidade de instrumentalizar o ingresso desses direitos em patamar constitucional.

Do Diploma, especialmente da leitura de seu artigo 4º e seus incisos II,VI,VII e IX, pode-se retirar, dentre os postulados que orientam a atividade diplomática, a clara vontade de outorgar suprema importância ao resguardo dos direitos humanos, ao caráter histórico, universal e progressivo desses direitos, à "defesa da paz, à solução pacífica dos conflitos e da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade".

Objetivamente destacou o constituinte um rol de intenções, que aflora através de uma interpretação coerente e sistemática do artigo 1º, incisos III, IV e V, onde se detectam os princípios da "dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político", combinado com o artigo 3º, incisos I, II e III, que estabelecem os *objetivos fundamentais* do Estado brasileiro, a saber

construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Ainda, por essa compreensão de sistema, impende mencionar, em perfeita conexão de sentido, o *caput* do artigo 5º, que expressa: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes [...]”. A partir desse ponto o constituinte impõe um conjunto de direitos e garantias fundamentais que são lançadas à procura da sua efetividade plena no mundo real.

Dessa forma, ainda que seja evidente que uma radiografia do todo constitucional evidencia que a opção pela democracia, pela república e pelos direitos humanos se espalhe nas galerias do labirinto de dispositivos, é possível dizer que nos princípios expostos nos parágrafos anteriores é que se concentram as bases da proposta constituinte do Estado Brasileiro.

Na verdade, após anos de um Estado de não-Direito, o Brasil foi reconstruído em termos jurídico-políticos, o que sugere uma nova relação governo-cidadão, na qual estes últimos são atores e destinatários dos fins traçados no artigo 3º. Nessa diretriz, o governo deve agir com disposição a cumprir, respeitados os limites da legalidade, os planos e os programas dirigidos a converter a realidade constitucional normativa em *realidade constitucional visível*, sem escusas ou dilações teóricas que comprometam a efetividade do Texto Maior.

Nessa trilha, a Emenda Constitucional nº 45, promulgada no ano 2004, veiculou o mecanismo da incorporação das disposições dos tratados internacionais sobre direitos humanos à ordem jurídica brasileira, consignando processo idêntico àquele constante para a aprovação das emendas à Constituição. Também submeteu aos juízes federais o exame das causas onde gravíssimas violações aos direitos humanos se encontrem em risco ou tenham sido violados.

Constitui, realmente, uma contradição – a que já comentamos em outras oportunidades – a necessidade de facilitar o ingresso das normas dos tratados sobre direitos humanos e a consagração do método de incorporação pela via da emenda. É que a lógica do sistema de constituições rígidas, como é o caso da Constituição de 1988, indica que precisamente o trâmite da emenda à Constituição deve ser mais dificultoso e solene que o processo de modificação da lei ordinária. Em lugar de facilitar, o trâmite da emenda dificulta. Contudo, parece não existir maior discrepância com relação a que, passado o trâmite, o *status* do dispositivo constante no tratado é efetivamente, o *status* constitucional.

Mas o problema não é exclusivamente jurídico formal. A verdade é que o caminho da proteção dos direitos humanos, da inclusão social, da recuperação do protagonismo do homem e da mulher brasileira como agentes de mudanças sociais importantes, tem sido permanentemente obstaculizado pela irrupção de forças que se opõem à efetividade desses direitos e que, favorecidos com a concentração da riqueza, beneficiam-se da desigualdade social, sustentando fórmulas reiteradas de desconhecimento do autêntico poder popular para, assim, perpetuar-se no domínio do Estado.

Todavia, cumpre assentar como permanentemente novos setores emergem organizados em torno à promoção do direito à vida, em toda a sua amplitude. Nesse caminho, a proteção das minorias é elemento essencial para uma sociedade que almeja ser pluralista e livre dos preconceitos de classe, de condição econômica, de sexo e de cor. Por isso, a Constituição de 1988 deve ser analisada e interpretada como uma “arma poderosa”, que reclama sua plena efetividade e que somente tem chances de ser conquistada através da mobilização popular.

## 2 A constituição de 1988: constituição inclusiva

### 2.1 Constituição e sociedade brasileira

Temos constatado que a interpretação sistemática da Constituição Federal permite reconhecer um valor – exigência, cujo núcleo consiste na inclusão social. Rodeando esse núcleo percebem-se os pressupostos de liberdade e igualdade e o reconhecimento da dignidade ou autoconhecimento e identidade do sujeito, que não pode ser transformado em coisa, e que, precisamente, com alicerce nessa *consciência de ser* pessoa, dispõe-se ao relacionamento em condições de transformar seu entorno.

Em face dessa constatação, resulta pacífico sustentar que a Constituição brasileira é uma *Constituição Inclusiva*, disposta à inclusão social de todos os setores que fazem parte do cenário nacional no atual contexto geográfico pela via da efetividade normativa das suas normas de Direito, ou seja,



normas jurídicas que devem ser interpretadas para serem aplicadas. Uma Constituição que não tolera a atitude que marginaliza, a política pública ou privada fundada no preconceito e a discriminação.

Contudo, apesar das formulações constitucionais expostas no Texto de 1988, muitos resquícios de uma política hegemônica e excludente permeiam a relação do Estado com a população nacional e também com aqueles que aqui chegam em busca de melhores condições de existência ou que não conseguem mais prosseguir caminhos dignos de liberdade e paz em seus países de origem, por conta de perseguições políticas ou religiosas.

Por conseguinte, percebe-se a necessidade de determinar quais os elementos jurídico-constitucionais que emergem e que devem ser apontados como determinantes para a Constituição Inclusiva. Em tal sentido, prossegue a nossa análise, advertindo-se que ela não esgota tais elementos, mas apenas os distingue, de maneira a realizar breves comentários sobre esses, de forma que prepare o terreno para futuras pesquisas.

## 2.2 Os elementos determinantes da constituição inclusiva

### 2.2.1 Um conceito aberto de democracia

O entendimento de que a democracia não é apenas um modelo de regime político, mas uma forma de convivência humana mediadora dos prováveis e naturais conflitos de culturas diferentes, é fundamental para a idéia de Constituição Inclusiva.

Vale a pena, tentando elucidar essa questão, a apreciação de John Rawls:

Supõe-se que os cidadãos de uma sociedade democrática tenham pelo menos uma compreensão implícita dessas idéias, o que se revela na discussão política cotidiana, em debates sobre o significado e os fundamentos dos direitos e liberdades constitucionais e outras coisas afins<sup>14</sup>.

Em que pese as valiosas colocações de Rawls e outros autores, a idéia de "sociedade como um sistema equitativo de cooperação social que se perpetua de uma geração a outra", é maculada por uma realidade que desvirtua os suportes fáticos dessa. Por outras palavras, a cidadania, expressa no artigo 1º, II, da Constituição, no espaço brasileiro se reproduz e desenvolve entre pessoas consideradas iguais entre si, mas curiosamente desiguais com relação à imensa maioria da população. Ou seja, a democracia parece ter donos e, definitivamente, não são as maiorias.

Definitivo resulta considerar que a cidadania autêntica extrapola a visão restrita à liberdade eleitoral e está indissolúvelmente ligada à participação em uma sociedade bem ordenada, onde deve existir uma *concepção pública de justiça*<sup>15</sup>.

No Brasil, infelizmente, é freqüente a inversão, pelos membros do seu povo, do dogma da soberania, expresso no mesmo artigo 1º, I do Texto Maior, interpretando-se que as instituições são superiores à vontade popular ou que existem princípios hierárquicos intocáveis, como acontece no campo de muitos Estados da federação, nos quais se expressam valores aristocráticos. A cultura do clientelismo e de uma certa dose de corrupção permeia camadas inteiras de uma sociedade historicamente marcada pela desigualdade na distribuição dos bens sociais, reproduzindo, entre as novas gerações, a mesma idéia da existência de famílias cujos filhos e netos simplesmente *nascem para governar*.

Por isso, nunca é demais lembrar que estamos em uma etapa difícil de transição para uma democracia real. A despeito de outras opiniões, a nossa democracia não pode ser observada e analisada apenas como categoria política. O modelo democrático na sua plenitude, evidentemente, na América Latina, ainda não foi levado à prática. Opinião contrária somente pode ser sustentada por aquele que acredita que a democracia se reduz à *normalização* das instituições políticas, um restringido espaço, resultado de uma engenharia política, para que os sujeitos sociais chamados à reconstrução democrática, definam como formular decisões desde o Estado<sup>16</sup>.

Um enfoque alinhado ao respeito pela vida e pelos direitos humanos implica reconhecer que a democracia é uma forma de vida, uma cotidiana maneira de relacionamento que orienta a vitalidade comunitária, na qual o debate eleitoral é um dos elementos.

Relativamente ao povo brasileiro, essa atitude estatal - reprodução do próprio domínio histórico dos setores da macroestrutura econômica do poder - se descortina numa ampla rede de exclusão de parcelas inteiras de seus membros. Tais segmentos são denominados e identificados como minorias étnicas ou sócio-econômicas e, ainda que a Constituição Federal se dirija a eles, a persistência dos elementos limitativos da efetividade constitucional, dentre os quais: a reprodução do estereotipo da beleza, do consumo, de uma cultura imposta com base em modelos importados das potências européias e dos Estados Unidos, a dependência e subordinação ao capital especulativo em tempos de neoliberalismo, a atitude da grande mídia e até de um setor da Igreja, dentre outros fatores, impedem que tais grupos sejam incluídos no todo social, com elevada consciência de que eles são os soberanos e transformadores do Estado.

## 2.2.2 Justiça distributiva e comunidade

O segundo elemento importante consiste nos sentidos de sociedade, comunidade e justiça que se desprendem do Texto Constitucional e que se relacionam com um contexto específico, próprio de um Brasil para todos.

A vida humana, protegida e resguardada no artigo 5º, *caput* da Constituição Federal de maneira expressa, é a vida não somente física do indivíduo, senão a do *homem social*, à medida que a sua natureza é social e constitui traço essencial para o desenvolvimento da personalidade<sup>17</sup>.

Destarte, quando o preâmbulo da Constituição expressa que a intenção do constituinte consiste em promover uma *sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos*, indica, então, a vivência e a realização em comunhão, pois a cooperação em grupos é tão universal quanto a própria vida. E, no cerne da cooperação e solidariedade se encerram os *princípios da justiça e da dignidade da pessoa humana* que possibilitam interpretar que, no campo da Constituição Inclusiva, nenhum ser humano em solo brasileiro pode ser privado do necessário para sua existência.

Nesse sentido, quando trata de justiça distributiva, Michael Walzer alerta sobre fato de relevância. É que quando se fala em "sociedade de cooperação" supõe-se um grupo estabelecido e uma população determinada, mas se omite a mais importante pergunta acerca da distribuição, ou seja, como está constituído esse grupo. Sustenta:

Não perguntei 'como foi constituído'. Não estou falando das origens históricas dos diversos grupos, mas das decisões que tomam atualmente sobre suas populações presente e futura. O principal bem que distribuimos uns aos outros é a afiliação em alguma comunidade humana. E o que fazemos com relação à afiliação estrutura todas as nossas outras escolhas distributivas: define com quem fazemos essas escolhas, de quem exigimos obediência e recolhemos impostos, para quem reservamos bens e serviços<sup>18</sup>.

Nessa perspectiva, a afiliação a uma comunidade é um direito humano. Quem não tem filiação nenhuma – o apátrida – não conta com a proteção de grupo algum. O estrangeiro, filiado de maneira não adequada, pode ficar sem defesa diante do predomínio do grupo nacional originário, especialmente nos aspectos mais importantes, como a segurança da sua vida e de seu bem-estar social.

Os Estados, comunidades independentes, estabeleceram os critérios de escolha que permitem vislumbrar, caso a caso, quem pode e quem não pode ser considerado filiado. Decidem seu tamanho populacional e seu caráter de povo. Nas palavras de Walzer, é um processo decisório:

[...] como cidadãos de tal país, temos de decidir: Quem devemos admitir? Devemos manter abertas as admissões? Podemos selecionar dentre os candidatos? Quais são os critérios adequados para a distribuição de afiliação?<sup>19</sup>

A afiliação à comunidade e, por essa outra perspectiva, um bem social, que já é do nacional e é ele, no exercício constituinte, que o fornece ao estrangeiro. O grupo social, quando superada a vocação sinônima que fez que em várias línguas antigas, dentre elas no latim, os vocábulos *estrangeiro* e *inimigo* fossem iguais, define o critério de admissão tendo em vista contatos, história, alianças políticas, assumindo hoje a idéia de auxílio mútuo, que pressupõe a tolerância e o pluralismo, que reconhece que somos iguais, mas diferentes, e vice-versa.

Contudo, o auxílio mútuo como padrão no relacionamento comunitário dos diferentes implica, também, uma análise muito pragmática do chamado *risco da ajuda*, que não se opõe ao dever de

ajudar. A verdade é que, se deveras existe uma comunidade internacional e que ela deve ser fundada na solidariedade, assistimos a uma época em que o *risco* supera o *dever* na ótica dos Estados considerados potências.

Se na interpretação jurídica do fenômeno internacional – que implica examinar uma realidade cruel, onde a guerra e os atos de violência unilateral reiteram-se a diário, para criar após uma legislação internacional e constitucional, coerentes e sensíveis à superação desses problemas - o risco vence a solidariedade, retornamos prontamente à idéia *Hobessiana* e renunciamos à possibilidade de estabelecer o sólido laço comunitário. Se no atual contexto de desigualdades a interpretação normativa se dirigisse a procurar enaltecer um modelo de *justiça comutativa*, na qual as prestações entre os membros da sociedade devem ser equivalentes entre si, em um modelo de permuta ou troca de interesses e bens sociais, para a formulação de uma *cooperação ideal*, renunciaríamos à vigência do caráter atual do Direito como ordenação equilibrada da realidade.

Um modelo cooperativo nesses termos é meramente fictício, pois, de fato, não é mais possível manter esse paradigma porque os membros da sociedade não partem de situações equivalentes. As desigualdades devem ser reconhecidas não somente pela lei, mas também perante elas, quer dizer, quando o Direito for construído pelo intérprete no momento da sua aplicação. A criação e interpretação do Direito exigem, nas atuais circunstâncias, o prestígio do ser humano, e do que possa ser considerado, caso a caso, o mais favorável ao indivíduo.

### 2.2.3. Nação e nacionalidade brasileira

Um último elemento importante consiste no exercício hermenêutico destinado à compreensão da nação e da nacionalidade brasileira. Alertamos que não pretendemos reproduzir as questões referentes ao *jus soli* ou ao *jus sanguinis*<sup>20</sup>. Trata-se de um outro assunto, que tem a ver com o processo de construção do Brasil e a recepção constitucional desse fenômeno.

Como já foi analisado em outro aparte do nosso trabalho, no contexto dos Estados do mundo e em especial da América Latina, o Brasil representou historicamente uma singularidade. Trata-se de um Estado que criou em certo momento da sua história um conjunto de condições infraestruturais de desenvolvimento que, somadas a sua grandeza territorial, sua generosa geografia, sua vegetação exuberante e suas condições naturais, ingressou no imaginário coletivo universal representando o exótico, aquilo que *vale a pena conhecer*. Dadas as condições de Portugal durante a segunda metade do século XX no contexto europeu, o Brasil emerge como Estado que superou o seu outrora colonizador, fato inédito entre os Estados de língua portuguesa.

E esse Brasil, como já dito, foi conformado, aos poucos, por várias correntes migratórias. Darci Ribeiro, comentando o fenômeno do crescimento populacional, indica que:

Apesar de numericamente pouco ponderável, o papel do imigrante foi muito importante como formador de certos conglomerados regionais das áreas sulinas em que mais se concentrou, criando paisagens caracteristicamente européias e populações dominadoramente brancas. [...] quando começou a chegar em maiores contingentes, a população nacional já era tão maciça numericamente e tão definida do ponto de vista étnico, que pôde iniciar a absorção cultural e racial do imigrante sem grandes alterações no conjunto. [...] O Brasil nasce e cresce como povo novo, afirmando cada vez mais essa característica em sua configuração histórico-cultural<sup>21</sup>.

Nesse contexto, Darci Ribeiro destaca dois elementos: o primeiro, a desigualdade social expressa racialmente pela posição inferiorizada do negro e do mulato; o segundo, o que ele denomina *homogeneidade cultural básica*, consistente em que apesar da desproporção das contribuições migratórias, nenhuma delas se autodefiniu como centro de lealdades étnicas extra-nacionais.

O conjunto, plasmado com tantas contribuições, é essencialmente uno enquanto etnia nacional, não deixando lugar a que tensões eventuais se organizem em torno de unidades regionais, raciais ou culturais opostas. Uma mesma cultura a todos engloba e uma vigorosa autodefinição nacional, cada vez mais brasileira, a todos anima. Esse brasileiro é hoje tão arraigado que resulta em xenofobia, por um lado, e, por outro lado, em vanglória nacionalista<sup>22</sup>.

Surgiu, dessa mistura, o homem brasileiro que, na continuidade da sua história, após derrotar a ditadura militar, redigiu o corpo constitucional hoje em vigor.

Importante ressaltar que, com relativa frequência, a idéia de nação e identidade nacional espalha-se pelo Diploma de 1988. Basta mencionar, apenas, alguns artigos que atestam a defesa da unidade e do espírito nacional, como o artigo 13, no qual se determina a língua oficial do Estado; ou nos artigos 215 e 216, nos quais se resguarda o patrimônio cultural brasileiro e se garante o acesso de todos às fontes da cultura nacional; ou no artigo 222, no qual ao diferenciar entre natos e naturalizados (ex-estrangeiros), define a propriedade de empresa jornalística e de radiodifusão; e, ainda, no artigo 231, quando, diga-se de passagem, talvez tardiamente, refere-se aos índios e aos seus costumes, línguas, tradições e terras.

Vale a pena lembrar que o artigo 19, III da Constituição veda aos entes federativos a possibilidade de fazer distinções entre brasileiros, bem como que, em matéria de proteção dos estrangeiros, a doutrina realiza adequada e razoável interpretação extensiva do *caput* do artigo 5º, além de este mesmo artigo, em seus incisos LI e LII, vedar a extradição de brasileiro, salvo a do naturalizado em caso de crime comum, cometido antes da naturalização ou de comprovado envolvimento em tráfico de entorpecentes e drogas afins e de estrangeiro por crime político ou de opinião.

No patamar infraconstitucional e com a maior parte dos seus dispositivos recepcionados pela Constituição em vigor, a Lei 6.815 de 1980 – expedida, como se vê, ainda em tempos de Estado de fato – regula a situação dos estrangeiros no país. Sobre ele teceremos alguns comentários no segmento seguinte do nosso trabalho.

### 3 Estrangeiros e exclusão social: influências, quebras e prognósticos

#### 3.1 A migração não é um delito

Antes de prosseguir com algumas breves considerações sobre o denominado *Estatuto do Estrangeiro*, cumpre tecer alguns comentários sobre o fenômeno migratório, até porque os fluxos constantes de pessoas são característica marcante da história brasileira.

De maneira genérica, as migrações são anteriores ao desenho das fronteiras nacionais e constituem um fenômeno social. Com efeito, a partir do surgimento das comunidades políticas independentes surgiu a regulação de fronteiras, diferenciando-se o *nacional* do *internacional*, ou seja, o *interno* e o *entre nações*. Poder-se-ia pensar que os limites territoriais limitaram a migração humana, mas isso não é bem verdade, porque os Estados patrocinaram migrações ou colocaram barreiras fracas ou fortes conforme o interesse em desenvolver determinados eixos econômicos, culturais ou políticos. Esse comportamento estatal ainda é comum na nossa época.

A verdade é que, no exercício da conduta internacional, cada Estado desenvolve sua agenda internacional respondendo às suas dificuldades domésticas. Mas, não é de hoje que a questão migratória é tema de debate, pois tem sido matéria da agenda desde tempos remotos. Hoje, é mais presente porque os avanços em matéria de comunicações e transporte permitem o traslado rápido e seguro de milhares de pessoas e, vale também dizer, porque os conflitos adquiriram proporções cada vez mais alarmantes.

Os Estados, então, conforme um interesse concreto, mantêm postura dual ao longo da história sobre a questão migratória. Comentando a situação atual, Luis Varese, em recente artigo no jornal Folha de São Paulo, expõe:

Em alguns casos, é reconhecida a importância econômica e cultural das migrações. Mas, em outros casos, as migrações são vistas como um perigo ou, pior ainda, como uma mercadoria eleitoral que reforça paixões xenófobas e atentatórias à cultura democrática das nações. Sob o argumento da segurança nacional, estão se levantando barreiras fiscais, legais e conceituais contra migrantes e refugiados. É hora de derrubar muros, e não levá-los<sup>23</sup>.

Com efeito, o fenômeno migratório não pode ser considerado delito, nem o migrante um delinqüente. Daí a necessidade de que a política de acolhimento de pessoas refugiadas deva ser estrutural, de longo prazo, e não conjuntural ou meramente governamental, ao sabor da disputa eleitoral, como se verifica nos Estados Unidos.

No cenário da América Latina, aprofundar a democracia e o respeito pelos direitos humanos imprime à trilha da integração a preocupação com o fenômeno migratório de forma acentuada, pois tentasse

com a promoção da cooperação entre os Estados da área iniciar uma dinâmica de integração popular, a que se inicia pelo auto-reconhecimento da identidade cultural. América Latina apresenta uma história e uma identidade a serem resgatadas.

Obviamente, os Estados devem manter um controle migratório adequado, logicamente, sem o cerceamento desnecessário, não razoável, do direito de ir e vir. Mas, paralelamente, há que existir uma política de promoção social que permita a unidade na diversidade de homens e mulheres do nosso continente. Isso é possível com fundamento nos princípios da tolerância, da igualdade e da pluralidade, da unidade do gênero humano dentro da diversidade cultural, os quais possibilitam que seja extraída da migração toda a sua contribuição em benefício do progresso social.

### 3.2 A universalidade dos direitos humanos

Pedimos a vênha do leitor para, ainda antes de conversarmos sobre a Legislação brasileira em matéria de estrangeiros, ressaltar o contexto internacional em que se desenvolvem os problemas que ocasionam os fluxos migratórios constantes, ligando nossas idéias à universalidade dos direitos da pessoa humana.

De especial interesse revestem-se, quando analisadas na sua relação com a questão migratória, as situações econômicas e as crises em Estados débeis, a concentração da renda, o poderio militar de alguns e a resistência de outros, a contestação ao autoritarismo, a repressão, os graves conflitos ocasionados pela torpeza do colonialismo, que divide grupos humanos inteiros, sem conhecimento algum das suas dificuldades e singularidades, o drama dos refugiados, todos fatores que se afiguram no espectro do *internacional*. Na verdade, o quadro e os elementos para fazer vigorar, em sentido amplo e universalizante, a dignidade humana e o respeito pelos direitos mínimos das populações, é bastante dramático.

Nesse cenário uma discussão é inevitável e tem a ver com o caráter do Estado na nossa época, suas tarefas e prioridades. Na verdade, como se sabe, o Estado do século XX, sob a ótica do liberalismo, foi inspirado na garantia do cumprimento dos contratos e na necessidade de organizar um sistema de respeito às liberdades civis e políticas.

De um lado, essa formulação, entretanto, sempre ocultou a realidade de que nem todos os contratos merecem ser cumpridos. Com efeito, cada vez com maior assiduidade, nos deparamos com os contratos de adesão, nos quais não existe possibilidade de discutir porque uma das partes se submete à outra, evidentemente muito mais forte, em um desequilíbrio institucionalizado pelo mercado.

Por outro lado, o desmonte do Estado de Bem-estar, conquistado na primeira metade do Século XX, significou a redução não só do Estado, mas a redução da dignidade humana e do indivíduo como sujeito de direitos, que voltou, então, em regressão histórica, a sofrer com toda a intensidade possível, as leis mais gerais do capitalismo de fins do século XX e começos do XXI. Esse desmonte – ainda defendido por alguns -, com certeza, foi gerador de um clima de exclusão maior, pois obrigou a pessoas e povos inteiros a assumir a conduta do *salve-se quem puder*.

Gonzaga Belluzo, em prefácio à obra do Ministro do Supremo Tribunal Federal, Eros Roberto Grau, apresentou a gravidade da situação com extrema clareza, apregoando:

Ela, a justiça dos mercados, não pretende reconhecer, na verdade, nenhum direito senão o que nasce do intercâmbio entre valores abstratos. Qualquer conteúdo, qualquer relação substancial deve ser sumariamente eliminada. Você quer comer? Pois venda o seu produto no mercado. Não conseguiu? Então tente vender a sua capacidade de trabalho. O homem vale o que seu esforço vale, e o seu esforço vale se a mercadoria que ele produz para o patrão for reconhecida pela transformação em dinheiro. Não basta ser um bom empregado, um ótimo empresário, para viver uma vida decente. Mas a justiça dos mercados que ensina e divulga que se você fracassou, a culpa é sua. Valer significa, apenas, ser aceito em troca de uma determinada quantidade de dinheiro. Caso contrário, nada feito<sup>24</sup>.

Nessa trilha, a resistência social ao mercado não é somente compreensível atualmente, mas advém da reiteração e seqüência daquilo que se perfila desde o século XIX, quando do surgimento da sociedade burguesa.

Para além disso, frise-se que quanto às liberdades civis e políticas muitas delas foram sacrificadas em nome da luta, com táticas terroristas, contra toda sorte de setores organizados militarmente, dentre eles aqueles que representam forças populares que se debatem, em aberta luta armada, contra forças de ocupação ou terrorismo de Estado.

Sobre o ponto, anote-se a equivocada política de combate ao terrorismo, que promovida pela atual gestão de governo dos Estados Unidos, exerce uma singular pressão para alimentar as diferenças, pois está regulada pela distinção de um mundo dos *bons* – eles e seus aliados – e o mundo dos *maus* – aqueles que não compartilham da proposta de combate nos termos traçados unilateralmente.

Em matéria de estrangeiros e exclusão, a distinção entre *bom* e *mau* assume uma distinção somática alinhada em torno a certas características do sujeito, traduzidos popularmente de maneira muito rápida para identificar o *mocinho* e o *bandido* pelos traços que os caracterizam. No imaginário coletivo que se pretende criar artificialmente existem pessoas consideradas com potencial delinqüencial ou *terroristas*, conforme um protótipo.

Difícilmente poderemos, assim, estabelecer padrões de convivência democrática e civilizada, pois o risco de acolher sempre será maior que o dever de auxílio e, nessa proporção, cai por terra a pretensão de efetividade universal dos direitos humanos. Na verdade, as políticas estatais atuais de combate ao terrorismo promovem um desequilíbrio na equação entre dever de auxílio e risco de auxílio, sendo que a balança se inclina em favor do risco, submetendo o dever, em via contrária ao sentido de humanidade, respeito e tolerância que deve inspirar o relacionamento universal humano.

Distanciamo-nos, destarte, pela força das armas, de uma comunidade universal da qual todos seríamos membros. As diferenças, que são, naturalmente, valiosas, pois constituem a riqueza da diversidade cultural que o ser humano foi capaz de construir em séculos de desenvolvimento, deixam de ser consideradas positivas para alimentar um modelo. Pretende-se que caminhemos em sentido contrário à tese Kantiana da paz perpétua, colocando os membros filiados à comunidade política e os estrangeiros como pejorativamente diferentes e reproduzindo o velho modelo de exclusão.

De qualquer modo, ao focalizar o setor populacional dos estrangeiros no Brasil é factível que o povo brasileiro tem demonstrado uma vocação de solidariedade constante com os diversos grupos humanos que, por diversas circunstâncias, ingressam no território. Por isso, rejeita-se, desde nosso ponto de vista, a postura de quem sustenta que no Brasil existe uma política de desrespeito dirigido, atingindo os estrangeiros em sua segurança e bem-estar.

Na verdade, se é possível, genericamente, manifestar que existe uma lesão contínua aos direitos humanos com relação a estrangeiros, as condutas que as ocasionam são praticamente as mesmas que conduzem ao desrespeito das liberdades e direitos dos nacionais. Não existe uma deliberada postura xenófoba ou política pública destinada a ocasionar uma cisão na comunidade brasileira.

Contudo, por um lado, há uma visão de Estado, impulsionada pelas elites brasileiras em perfeita consonância com sua história de compromissos com estruturas dominantes das sociedades hegemônicas no mundo de hoje, que implica uma redução do papel do Estado como regulador do mercado e seu impacto na vida comunitária. É a tese do Estado mínimo, que declara o fim do Estado de bem-estar, reduzindo a intervenção estatal nos setores vitais para impedir a presença popular nos cenários de construção do progresso. Essa percepção não permite o reconhecimento da dignidade nem do nacional nem do estrangeiro, de tal forma que uma possível dicotomia no tratamento não passa – ao menos por enquanto – pela distinção entre nacional e estrangeiro.

Por outro lado, importa constatar a preocupação da doutrina brasileira para desvendar um fenômeno reiterado em inúmeros lugares do Mundo, que consiste na diferença sutil que se reflete na sociedade entre violência física e violência simbólica. Verifica-se no relacionamento das violências um processo de retroalimentação, que se evidencia, na prática, infelizmente, no destrato verbal e físico em alguns lugares da Europa contra o estrangeiro, reproduzindo-se a xenofobia.

Um certo preconceito, velado, alheio ao espírito de solidariedade e tolerância trazido pela Constituição Federal, tem sido rejeitado, também, pela doutrina, a ele se refere a professora Berenice Bento:

Sabemos da força da palavra para produzir o que nomeia, sabemos que uma piada homofóbica, racista, está amarrada a um conjunto de permissões sociais e culturais que autoriza o piadista a transformar o outro em motivo de seu riso [...] E como é uma verdade aceita por todos, porque não brincar com ela? Ou seja, nessa lógica, ele não estaria fazendo nada mais do que reafirmar algo posto. Será?<sup>25</sup>

Vale lembrar, também, que no Brasil as leis 7.716 de 5 de janeiro de 1989 e 9.459 de 13 de maio de 1997, que tratam dos crimes resultantes de preconceito de raça e de cor, e a Lei 8.081 de 21 de setembro de 1990, que "estabelece os crimes e as penas aplicáveis aos atos discriminatórios ou de

preconceito de raça, cor, religião, etnia ou procedência nacional, praticados pelos meios de comunicação ou por publicação de qualquer natureza”, todas com resguardo constitucional nos artigos 4º, III e 5º, XLI e XLII da Carta da República, são uma amostra da procura pela universalidade, além do reconhecimento de um Brasil disposto plenamente ao resgate da sua natureza.

Em suma, a necessidade de efetivar os direitos fundamentais deve superar qualquer artificial barreira que pretenda ser posta entre estrangeiros e nacionais. Interpretação em sentido contrário atentaria contra a universalidade desses direitos.

Remanesce uma questão ainda neste segmento do trabalho. Trata-se de que, no plano da universalidade, a devida apropriação do teor dos tratados internacionais de proteção do ser humano reveste duas situações: a primeira, a que poderíamos denominar de apropriação jurídica e, a segunda, a que consideramos como a apropriação coletiva. Enquanto a jurídica implica uma análise dos processos de incorporação dos tratados sobre direitos humanos e, ainda, um exame dos instrumentos de regulação social da vida dos estrangeiros, tendo em vista suas peculiaridades existenciais e culturais, a segunda implica um processo desde o social, na qual o coletivo assume a solidariedade no rigor da sua cotidianidade.

Algumas questões foram ditas, em outro momento, sobre a incorporação dos tratados internacionais ao direito brasileiro. De maneira que nos referiremos, no presente, ao primeiro dos mecanismos regulatórios da situação dos Estrangeiros, a Lei 6.815 de 1980 e, logo após, finalizaremos avançando em torno da questão da efetividade desse corpo normativo.

### 3.3 O estatuto do estrangeiro

As críticas ao *Estatuto do Estrangeiro* se originam pelo seu viés excessivamente seletivo. O corpo normativo está em vigor desde 1980 e responde à lógica de um período ditatorial, norteadas pela idéia de *segurança nacional*.

Uma análise minuciosa permite observar como a sua orientação impede o tratamento do fenômeno migratório com impacto social, ao tempo que condena o migrante ao esquecimento estatal, sem se preocupar pela sua inserção comunitária e sem dialogar com os nacionais brasileiros sobre o reconhecimento do real peso na criação da riqueza social. Daí falar-se, com freqüência, na sua urgente reformulação, na idéia de uma redação conforme a intencionalidade inclusiva do Constituinte de 1988.

Naturalmente, todo Estado pode e deve, fundado na sua soberania, apresentar através de uma legislação coerente os razoáveis requisitos para atender o fluxo migratório.

A questão que serve de premissa para uma exposição sobre o tema consiste em identificar porque em relação ao conjunto dos migrantes estrangeiros e sendo o país signatário dos mais importantes tratados e convenções internacionais sobre os direitos humanos, não se estendem a todos os benefícios de uma interpretação inclusiva? E, por fim, tendo como fundamento a própria Constituição Federal, especificamente em seus artigos 1º III e IV; 3º IV; 4º II, IX, X e parágrafo único, e “*caput*” do Art. 5º, por que não iniciar uma política pública destinada à inclusão dos estrangeiros aqui vivendo de forma clandestina?

Não é essa questão a que parece desprender-se da interpretação dos dispositivos da Lei 6.815 de 1980. Exemplificativamente vale a pena mencionar alguns dos seus artigos, que corroborem essa impressão.

Destarte, chame-se a atenção para o artigo 2º do Estatuto, que alerta para a proteção do trabalhador nacional, prevendo, talvez, que seja vítima de ofensa com o ingresso de trabalhadores estrangeiros: “Na aplicação desta Lei atender-se-á precipuamente à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, socioeconômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional”.

Parece-nos que uma melhor redação poderia, com fundamento na Constituição Federal, partir da base oferecida pelo artigo 1º da Constituição Federal, que expressa como fundamento do Estado *o valor social do trabalho*, bem como da leitura do artigo 6º, que distingue o trabalho como direito social.

Igualmente, na esteira de tratamento da questão migratória como algo que merece tratamento na agenda internacional dos Estados e, especialmente, na América Latina, onde os Estados formam uma unidade cultural e o fluxo migratório tem sido contínuo, é necessário, com fundamento na reciprocidade,

procurando sempre harmonizar legislações, veicular normas para a proteção do mercado de trabalho do estrangeiro, mediante incentivos específicos, assimilando a feliz redação do inciso XX do artigo 6º da Constituição Federal, no que tange à mulher.

Sem esquecer que na atual conjuntura o processo de integração implica um exercício de auto-reconhecimento das prioridades nacionais, temos que ressaltar o dever jurídico de outorgar um tratamento multifacetário dos problemas referentes aos estrangeiros, como, por exemplo, asilos, refúgios, extradições e deportação, entre outras circunstâncias.

Com efeito, nosso continente atravessa uma situação peculiar. O conjunto dos setores mais atingidos pelo neoliberalismo concedeu vitórias eleitorais em vários Estados a forças renovadoras, que promovem programas com alternativas diante das privatizações da década anterior e a redução do Estado. Nesse processo se entrelaçam as urgências das necessidades dos povos, o aprofundamento da democracia como modelo de convivência, que implica a efetividade das liberdades públicas - apenas restringíveis quando seu uso arbitrário se dirige contra o bem comum - e o vigor da igualdade substancial por cima do reconhecimento retórico nos documentos jurídicos.

Essa constatação permite promover uma legislação mais adequada sobre os temas referentes aos estrangeiros, pois a oportunidade de chegar a acordos concretos, sobre a base do tratamento conjunto dos problemas, do diálogo e da negociação sobre a questão laborar e os fluxos migratórios no continente, não pode ser desperdiçada.

Voltando ao Estatuto brasileiro, a redação do seu artigo 95 ainda estabelece uma discriminação que não se sustenta tendo em vista a Constituição em vigor. Diz o artigo que "O estrangeiro residente no Brasil goza de todos os direitos reconhecidos aos brasileiros, nos termos da Constituição e das Leis". Na verdade, uma hermenêutica ampliativa, ancorada na Carta Magna de 1988, indica que todo estrangeiro, seja residente ou portador de qualquer das modalidades de visto permitidas pelo próprio Estatuto e, ainda, aquele que carece de documentos - este último com maior razão, pois sua fragilidade é ainda maior - deve ser amparado pelo Estado diante de qualquer arbitrariedade, facilitando-se os meios, recursos e garantias necessárias para fazer valer seus direitos fundamentais.

Interessa lembrar que desde o ano 2003 tramita um Anteprojeto de lei, apresentado pelo Executivo, para modificação do Estatuto do Estrangeiro. Embora a proposta contenha modificações importantes, algumas questões merecem críticas. Nesse sentido, assunto polêmico encontra-se no artigo 11 do Anteprojeto, que permite a concessão de visto para estudo, para o artista ou desportista, para trabalho com vínculo empregatício ou funcional, correspondente de jornal, revista, rádio ou televisão, ministro de confissão religiosa, voluntário de organização não-governamental ou assistentes técnicos para transferência de tecnologia ou marítimo, sem vínculo empregatício no Brasil.

Observe-se que a concessão do visto leva em conta uma certa atividade da qual se deduz que o indivíduo, ainda que sem vínculo empregatício, apresenta condições de participar, sob uma condição prevista, na sociedade brasileira. Deve-se considerar, entretanto, a preocupação com os estrangeiros que não possuem qualificação alguma, muitos deles contratados em regime de escravidão ou de semi-escravidão e que não podem ser abandonados a sua sorte. O Estatuto deve oferecer uma saída a tal situação, porque sua força de trabalho já se encontra inserida no contexto brasileiro, gerando riquezas. Não é possível retirar deles o seu caráter de participantes da comunidade de esforços para o progresso brasileiro.

Também, destoa da Constituição brasileira, o artigo 119 do Anteprojeto, que no seu inciso I estabelece:

O estrangeiro admitido no território nacional não pode exercer atividade político-partidária, sendo-lhe especialmente vedado: I- organizar, criar ou manter sociedade ou quaisquer entidades de caráter político, ainda que tenham por fim apenas a propaganda ou a difusão, exclusivamente entre compatriotas de idéias, programas ou normas de ação de partidos políticos do país de origem; [...].

O dispositivo se contrapõe à liberdade de manifestação do pensamento, bem como à possibilidade de defesa de criação de órgãos que possam, eventualmente, defender direitos fundamentais decorrentes da sua peculiar condição. Colide a redação, diga-se de passagem, com os novos tempos do Direito, em que as liberdades adquirem conotação transindividual, permitindo-se o alargamento da legitimidade processual a associações e outras entidades coletivas.



Nega-se a liberdade de associação, pressupondo, talvez, que qualquer uma a ser criada realizaria atividades que poderiam se enquadrar em uma indevida tentativa de atingir o Estado de origem ou mesmo o Estado brasileiro. Se, evidente, não existe o interesse em atentar contra a segurança brasileira ou internacional, nem a intenção de criar grupo paramilitar ou organização criminosa, então, qual a razoabilidade da norma exposta?

Em soma, existe um claro consenso em torno a que vários dispositivos do Estatuto atual, embora os esforços por realizar malabarismos hermenêuticos e exercícios de recepção constitucional, não podem ser compatibilizados com a Constituição em vigor. Novos rumos se impõem em prol do respeito pelos direitos humanos e a integração latino-americana, em lugar das velhas trilhas da exacerbada *segurança nacional*.

Todavia, deixe-se claro que não se pretende um Estatuto permissivo ou tolerante com modalidades delituosas pois, por um lado, a repressão à conduta, por exemplo, de tráfico de entorpecentes deve ser uma política internacional da qual participem todos os Estados da América Latina e, por outro lado, há que combater as causas da migração forçada, que coloca em risco famílias inteiras. Sobre esse último aspecto do problema, em boa hora, o Brasil não se comprometeu com o famigerado Plano Colômbia, hoje questionado mundialmente pela quantidade de refugiados que provoca, bem como as fumigações para a erradicação da folha de coca, praticadas com o conhecido *glifosato*, substância altamente tóxica e que coloca em perigo toda a biodiversidade amazônica, expulsando ao camponês da sua região de trabalho.

Finalmente, apesar das várias tentativas para a descaracterização de seu espírito, a verdade é que a Constituição Federal de 1988 afixou uma nova política no campo das relações internacionais, ao tempo que determinou uma senda de integração regional e declarado respeito aos direitos humanos e permitiu uma nova interpretação do papel do Estado com relação às diversas minorias sócio-econômicas e culturais, sobremaneira à defesa dos segmentos de pessoas consideradas hipossuficientes. Por isso, a reformulação adequada do *Estatuto do Estrangeiro* é determinante para os avanços democráticos e a consolidação de um clima de paz e respeito pelos direitos humanos.

### 3.4 Asilados e refugiados

Trata-se de um outro tema de interesse em nosso estudo. Há de se levar em conta que focalizar o drama dos asilados e refugiados implica examinar um conjunto de peculiares situações, de altíssimo risco, que envolvem uma sensação de insegurança de tal magnitude que obriga a procurar abrigo em outros territórios. Por outras palavras, asilados e refugiados são vítimas do abuso estatal ou das forças que impõem sua autoridade com o peso das suas armas, desrespeitando o direito a viver em regiões caracterizadas pela violência e o abandono.

A condição do asilado e do refugiado se distingue devido a que, no primeiro caso, regularmente trata-se de pessoa ligada ao Estado, em perigo de morte ou de privação da liberdade por opinião política ou religiosa. No segundo caso, o do refugiado, geralmente trata-se de pessoa que foge de áreas de conflitos graves, ou seja, não se trata de um combatente ou alguém por sobre o qual recai uma perseguição singular, mas encontrando-se em território no qual se registram violações aos direitos humanos ou onde se promovem pelas forças em combate atividades militares indiscriminadas, desloca-se sozinho ou em grupo e atravessa as fronteiras, ingressando em território de outro Estado.

É bem verdade que não podem ser descartadas outras circunstâncias na origem do refúgio, como a fome massiva ou os desastres naturais, em todo caso, haverá de se examinar com critérios que não podem ser outros senão a dignidade da pessoa humana e a inviolabilidade da vida cada situação, no intuito de outorgar o amparo necessário.

Precisamente, o suporte constitucional deixa entrever que, embora em 1988 o Brasil não tivesse aderido à *Convenção Sobre o Estatuto do Refugiado de 1951* ou à *Declaração de Cartagena de 1984*, o inciso X do artigo 4º, que consagra o asilo político como orientação no campo da política externa, poderia ser aplicado aos migrantes que solicitassem refúgio.

No entanto, e embora o instituto do *refúgio* fosse já reconhecido desde a "*Declaração Universal dos Direitos Humanos*" em seu Artigo 14, a Convenção de 1951, no seu artigo 1º formalizou uma definição, um conceito da condição do refugiado, ligado a situações de perseguição. Vejamos:

Art. 1º Considera-se refugiada toda a pessoa que: devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontra-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país.

Reafirme-se que com a Constituição em vigor, o migrante forçado, em condição de *refúgio*, legalizado ou não, estaria protegido em solo brasileiro ainda que a legislação ordinária específica sobre estrangeiros (*Lei nº. 6.815/80 – Lei nº. 6.964/81, Art. 11 – Decreto nº. 86.716/81*) não trate da condição da pessoa refugiada, passando ao largo do tema, somente disciplinando a situação do asilado em sentido clássico, o que é claramente explicável pela vocação autoritária do regime, pois suas razões de "*ordem pública interna*", que justificaram suas violações aos direitos humanos, constituem um sentido contrário ao Estatuto dos Refugiados.

Foi somente em 1997 com a aprovação da Lei nº. 9474, que o Estado brasileiro veio a tratar pontualmente da questão do *refúgio* sob a ótica universalista dos direitos humanos. A Lei ampliou, em nosso meio, o conceito do instituto do *refúgio* dado pela Convenção de 1951 e a "*Declaração de Cartagena*" de 1984, posto que incorporou em seu texto os casos mais específicos de "*violações massivas e generalizadas de direitos humanos*" como causas do *refúgio*, dando, assim, condição de aplicabilidade à *prevalência dos direitos humanos*, na forma exposta pelo constituinte.

A Lei em tela coloca, ainda, outra importante questão: ela estende a condição de refugiado ao grupo familiar em geral, ou seja, cônjuge, filhos, pais, irmãos, desde que, logicamente, estejam junto a ele no território brasileiro e dele dependam economicamente. Obviamente, o assunto está relacionado ao sustento do refugiado e de sua família, significando trabalho, educação e acesso mínimo ao sistema de saúde pública àqueles que estiverem desprovidos de recursos, conforme nos informam seus artigos 6º, 21 § 2º e 44 do mesmo corpo normativo.

Seguindo na trilha das diferenças entre asilados e refugiados, é fácil perceber que regularmente o asilado possui entre todos os migrantes uma situação relativamente vantajosa, exatamente porque a condição de entrada no país se dá em função de sua condição especial. Outra é a situação do refugiado ou daquele que aguarda decisão sobre a concessão ou não desse *status*. A Lei 9.474/97 nada fala com relação à necessidade de inserir o refugiado socialmente e seu acesso mínimo à educação, à saúde e à previdência social.

Quase que invariavelmente, os refugiados são pessoas que, ao contrário da pessoa asilada com *status* diplomático ou dos migrantes em sentido clássico, não podem mais voltar ao seu país de origem porque sofreriam discriminações vinculadas, quase sempre, a ódio racial, cultural ou mesmo religiosas, ou, ainda, sofreriam generalizada violação dos seus direitos. É dizer, sua possibilidade de retorno é nula porque o seu Estado de origem não obedece, na maioria dos casos, aos mínimos reclames da comunidade internacional quanto ao respeito à vida e à dignidade da pessoa humana.

Nesse cenário, urge estabelecer as políticas que consagrem os mecanismos tendentes a inserir os refugiados na comunidade brasileira, fazendo-os partícipes do trabalho, outorgando-lhes condições para contribuir adequadamente ao crescimento econômico e ao progresso social. Evidentemente não se conseguirá essa finalidade sem um Estado aparelhado para conduzir uma redistribuição da riqueza social e promover o desenvolvimento.

## Notas finais

Historicamente, a diplomacia brasileira foi protagonista do fenômeno de internacionalização dos direitos humanos, ancorada na idéia de que tais direitos devem adquirir uma dimensão cada vez mais universal.

A Constituição Federal de 1988 alicerçou ainda mais essa compreensão, assinalando a necessidade de procurar fórmulas de inserção dos direitos oriundos de valiosos documentos internacionais no quadro da positividade jurídica brasileira. Paralelamente, promoveu um processo de integração entre os povos da América Latina, utilizando a cooperação como fórmula permanente das manifestações estatais, por oposição a uma indesejada fórmula agressiva, que ao compasso das propostas de potências hegemônicas no atual contexto internacional, dificultam um clima de paz e segurança para todos.

Conclui-se, ainda, pelo exposto, que a Constituição Federal alberga e alimenta um sentido de humanidade e de justiça que deve iluminar o caminho da inclusão social de todos os que se encontram

em solo brasileiro. Brasil, nação formada por sucessivos fenômenos migratórios, apresenta singularidades que lhe permitiram – e permitem - oferecer espaços importantes para a contribuição dos estrangeiros à conquista de patamares maiores de progresso social.

Para aproveitar todas as possibilidades, o Estado brasileiro, sem detrimento da sua soberania, do controle do fluxo migratório e da reciprocidade nas suas relações com outros povos do mundo, deve reformular o chamado *Estatuto do Estrangeiro*, leque normativo orientado por uma filosofia não mais compatível com a intenção do constituinte de 1988, gerando saídas jurídicas que prestigiem a inviolabilidade da vida e a dignidade da pessoa humana.

## Referências

- ALARCÓN, Pietro. Comentários sobre a Evolução da Nacionalidade da Pessoa Física. In: TAVARES, Ramos; FERREIRA, Alves; LENZA, P. (Coord.) **Constituição Federal 15 anos** – Mutação e Evolução. São Paulo: Método, 2003.
- BENTO, Berenice. A cerveja e o assassinato feminino In **Folha de São Paulo**. Seção Tendências /Debates. São Paulo: Folha da Manhã. 03.01.2007. Página A3.
- BELLUZO, L. G. Introdução. In: GRAU, Eros Roberto. **Ensaio e Discurso sobre a Interpretação e Aplicação do Direito**. São Paulo: Malheiros, 2003.
- BORÓN, Atílio A. **Estado, Capitalismo e Democracia na América Latina**. Tradução de Emir Sader. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.
- CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2002.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.
- LAFER, Celso. A Internacionalização dos Direitos Humanos: O Desafio do Direito a ter Direitos. **Revista do TRF – 3ª Região**, São Paulo, v. 75, p. 37-54, jan-fev. 2006.
- OSBORN Loran David; NEUMEYER, Martin Henry. **A Comunidade e a Sociedade**. Tradução de J. de Sampaio Ferraz. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1936.
- RAWLS, John. **Justiça como Equidade**. Uma reformulação. Tradução de Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- SALLES, Maria do Rosário. Imigração, Família e Redes Sociais: a experiência dos “deslocados da guerra” em São Paulo, no pós-Segunda Guerra Mundial. Trabalho apresentado ao Encontro Nacional da ABEP. Caxambu - MG. Setembro de 2004. UNESP/ NEPO. UNICAMP. Disponível em: < www.abep.nepo.unicamp.br > . Acesso em 18.01.2007.
- SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil**. Território e sociedade no início do século XXI. 4.ed. Rio de Janeiro: Record, 2002.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2000.
- RIBEIRO, Darcy. **O Povo Brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. São Paulo. Companhia das Letras. 2005.
- VARESE, Luis. Derrubar muros, e não levantá-los. **Folha de São Paulo**. Seção Tendências&Debates. São Paulo: Folha da Manhã. 02.11.2006. P. A3.
- WALZER, Michael. **Esfera da Justiça**. Uma defesa do pluralismo e da igualdade. Tradução de Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

## Notas

- 1 Colombiano, egresso da *Universidad Libre de Colombia* e da ESJAM de Havana- Cuba; Mestre e Doutor em Direito do Estado pela PUC/SP; professor da Faculdade de Direito da PUC/SP e dos Cursos de Graduação e Pós-graduação da Instituição Toledo de Ensino de Bauru; Consultor para Direitos Humanos do Convênio CARITAS-ACNUR para atendimento de refugiados em São Paulo/Brasil. **E-MAIL:** plalarcon@uol.com.br
- 2 Brasileiro, egresso da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo/SP; mestrando em Direito Constitucional do Curso de Pós-graduação da Instituição Toledo de Ensino de Bauru; membro do Núcleo de Pesquisa “A Constituição Inclusiva e os Tratados Internacionais: Políticas públicas para a inclusão social dos refugiados e minorias étnicas no Brasil” do Curso de Pós-graduação *strictu sensu* da ITE de Bauru. **E-MAIL:** cadiniz@splicenet.com.br
- 3 LAFER, Celso. A Internacionalização dos Direitos Humanos: O Desafio do Direito a ter Direitos. **Revista do TRF – 3ª Região**, São Paulo, v. 75, p. 40, jan-fev. 2006.
- 4 CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Editora

- Universidade de Brasília. 2002, p. 17
- 5 GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005, p. 26
- 6 Idem, p. 33
- 7 SANTOS, Milton; SILVEIRA, María Laura. **O Brasil**. Território e sociedade no início do século XXI. 4.ed. Rio de Janeiro: Record, 2002, p. 249
- 8 GUIMARÃES, 2005, p. 35.
- 9 CERVO; BUENO, 2002, p. 102-107
- 10 LAFER, 2006, p. 43.
- 11 SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 84.
- 12 SALLES, Maria do Rosário. Imigração, Família e Redes Sociais: a experiência dos "deslocados de guerra" em São Paulo, no pós-Segunda Guerra Mundial. Trabalho apresentado ao Encontro Nacional da ABEP. Caxambu - MG. Setembro de 2004. UNESP/ NEPO. UNICAMP. Disponível em: < www.abep.nepo.unicamp.br> . Acesso em 18.01.2007, p. 5
- 13 Idem, p. 5-6.
- 14 RAWLS, John. **Justiça como Eqüidade**. Uma reformulação. Tradução de Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 7
- 15 Idem, p. 7
- 16 Sobre o ponto, leia-se BORÓN, Atílio A. **Estado, Capitalismo e Democracia na América Latina**. Tradução de Emir Sader. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994, p. 10.
- 17 OSBORN Loran David; NEUMEYER, Martin Henry. **A Comunidade e a Sociedade**. Tradução de J. de Sampaio Ferraz. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1936, p. 16
- 18 WALZER, Michael. **Esfera da Justiça**. Uma defesa do pluralismo e da igualdade. Tradução de Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 39.
- 19 WALZER, Michael. **Esfera da Justiça**. Uma defesa do pluralismo e da igualdade. Tradução de Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 40
- 20 Uma análise sobre a evolução do conceito de nacionalidade na Constituição Federal de 1988 foi exposta no artigo de Pietro Alarcón, "Comentários sobre a Evolução da Nacionalidade da Pessoa Física" publicado na obra **Constituição Federal 15 anos – Mutação e Evolução**. Coordenado por Ramos Tavares, Alves Ferreira e P. Lenza. São Paulo: Método. 2003.
- 21 RIBEIRO, Darcy. **O Povo Brasileiro**: a formação e o sentido do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras. 2005, p.242-243
- 22 Idem, p. 243.
- 23 VARESE, Luis. Derrubar muros, e não levantá-los. **Folha de São Paulo**. Seção Tendências&Debates. São Paulo: Folha da Manhã. 02.11.2006, p. A3.
- 24 Luiz Gonzaga Belluzo. Prefácio à obra GRAU, Eros Roberto. **Ensaio e Discurso sobre a Interpretação e Aplicação do Direito**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 5.
- 25 BENTO, Berenice. A cerveja e o assassinato feminino In **Folha de São Paulo**. Seção Tendências /Debates. São Paulo: Folha da Manhã. 03.01.2007. Página A3.

Recebido em: 04/07

Avaliado em: 05/07

Aprovado para publicação em: 05/07