A BUSCA PELOS DIREITOS SOCIAIS, DIGNIDADE E PROMOÇÃO DA SAÚDE

The search for social rights, dignity and health promotion

GALLO, Mirena Ferragut
Pontifícia Católica de São Paulo - PUC/SP

Resumo: O crescente e inevitável processo global de urbanização tem atingido os refugiados dispersos em todo o mundo. Impulsionados pelas mesmas necessidades de qualquer outro ser humano, os refugiados, em sua maioria e por diversos fatores, têm optado por viver no meio ambiente urbano. Este artigo é, portanto, uma proposta de reflexão quanto a situação dos refugiados reassentados no Brasil, dentro desse contexto global. Assim, relatamos as dificuldades por eles encontradas nas cidades brasileiras, como por exemplo, a falta de acesso às funções da cidade, quais sejam, a habitação, o trabalho, a circulação e o lazer, definidas pela conhecida Carta de Atenas. Tal falta de acesso dificulta o processo de integração local dos refugiados e acaba por deixá-los em situações precárias, o que representa uma violação de direitos humanos. A falta de acesso às funções da cidade tem como uma das principais causas, a ausência de informação, o despreparo, a escassez de estruturação e o preconceito por parte da população e do poder público municipal. Para solucionar tal problema e garantir aos refugiados uma vida digna, a partir de um pleno acesso às funções da cidade e à promoção à saúde, propõe-se, ao final do trabalho, a realização de múltiplos diálogos entre o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), governo federal, estadual e municipal, sociedade civil e organizações não-governamentais, para que sejam traçadas estratégias e criadas políticas públicas, especialmente, em nível local, em favor dos refugiados urbanos, buscando a promoção à saúde, efetivação de direitos sociais e a dignidade humana.

Palavras-chave: refugiados urbanos, funções da cidade, acesso a direitos sociais e promoção à saúde.

Abstract: The growing and inevitable global process of urbanization has reached the refugees dispersed throughout the world. Driven by the same need

of any other human been, refugees, and mostly by several factors, have chosen to live in the urban environment. This article is therefore a proposal to reflect on the situation of refugees resettled in Brazil within that overall context. Thus, it reports the difficulties they encountered in Brazilian cities, such as lack of access to the functions of the city, namely, housing, work, movement and relaxation, defined by known Charter of Athens. The lack of access complicates the process of local integration of refugees and ultimately leave them in precarious situations, which represents a violation of human rights, dignity and health promotion. Lack of access to the functions of the city has one of the main causes the lack of information, the unpreparedness, the lack of structure and bias on the part of the population and the municipal government. To solve this problem and ensure a dignified life for refugees from full access to the functions of the city, we propose, at the end of the work, carrying out multiple dialogues between UNHCR, federal, state and municipal governments, civil society organizations and non-governmental organizations to outline strategies that are created and policies, especially at the local level, in favor of urban refugees and health promotion.

Keywords: urban refugees, city functions, access to social rights, dignity and health promotion.

Migrantes e Refugiados: Historicidade e Distinções

O atual quadro internacional para a proteção dos migrantes e refugiados é muitas vezes criticado como sendo fragmentado, pois possui uma multiplicidade de organizações participantes. Assim, muitos estudiosos entendem ser necessário um novo arranjo que demonstre uma unificação maior entre os órgãos que dele fazem parte, estruturando-se, assim, um novo regime internacional que permitiria um movimento ordenado de pessoas. (GHOSH, 1995).

Desde os eventos de setembro de 2001, tanto os movimentos de migração quanto os de proteção dos refugiados têm sido severamente reduzidos em todo o mundo. Com a crescente facilidade na mobilidade das

pessoas e a diversificação dos padrões de seu movimento, segundo especialmente as autoridades norte-americanas, está ficando quase impossível distinguir entre os vários grupos de pessoas em movimento e lhes aplicar uma política personalizada e eficaz.

Atualmente, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) concentra-se na proteção dos refugiados, enquanto a Organização Internacional do Trabalho (OIT) é encarregada de migrantes de trabalho, conforme disposto na Carta das Nações Unidas.

Sem desmerecer as discussões travadas sobre a eficiência e a necessidade de tratamento diferenciado aos refugiados e migrantes e, deslocando o tema do âmbito internacional para o interno, é certo que as estruturas internas dos países devem se preparar para receber os migrantes e os refugiados.

No presente trabalho, portanto, o foco é o refugiado e o meio ambiente das cidades, abordando-se, especialmente, a necessidade de estruturação local para melhor enfrentar um desafio global, levando em consideração, a questão da ausência de preparação do município para tal enfrentamento.

Com este estudo, pretende-se esclarecer que é relevante para um Estado, especialmente para aquele que pretende se inserir no cenário internacional como promotor da proteção dos direitos humanos, estruturar-se para a recepção de refugiados, para permitir que possam se sentir o menos possível agredidos pelo meio ambiente urbano.

Legislação Aplicável

O Estatuto dos Refugiados de 1951, adotou a definição de "refugiados" utilizada pela Organização Internacional dos Refugiados, que enfatizou a noção de perseguição. Nesse sentido, "refugiados" são as pessoas forçadas a deixar seus países devido à violação dos seus direitos políticos e civis. Será refugiado, portanto, todo aquele que sofrer algum tipo de perseguição odiosa.

A Lei Federal 9.474/97 (Lei de implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951), define que será reconhecido como refugiado todo indivíduo que: a) devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país; b) não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior; c) devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país. (DALLARI, 2009, p.19).

Importante ressaltar que, segundo a já citada Lei, não se beneficiarão da condição de refugiado os indivíduos que: a) já desfrutem de proteção ou assistência por parte de organismo ou instituição das Nações Unidas que não o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados - ACNUR; b) sejam residentes no território nacional e tenham direitos e obrigações relacionados com a condição de nacional brasileiro; c) tenham cometido crime contra a paz, crime de guerra, crime contra a humanidade, crime hediondo, participado de atos terroristas ou tráfico de drogas; d) sejam considerados culpados de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas.

O estrangeiro que chegar ao território nacional poderá expressar sua vontade de solicitar reconhecimento como refugiado a qualquer autoridade migratória que se encontre na fronteira, a qual deverá lhe fornecer as informações necessárias quanto ao procedimento cabível (CARVALHO RAMOS, 2010).

Nesse ponto repousa o principal aspecto do presente estudo. Se o refugiado não pode ter sua entrada impedida no território nacional, surge a necessidade de se prepararem as cidades para os receber, já que nelas recomeçarão suas vidas. Preparar, então, o meio ambiente urbano para tanto é fundamental.

O fenômeno da Urbanização e os Refugiados Urbanos: Uma Tendência

O processo de urbanização é uma tendência inevitável de nossa época. Num mundo com uma população de mais de 6 bilhões de pessoas, o número de indivíduos que vivem em cidades é superior ao número de indivíduos que vivem nas áreas rurais ou campos. Já há um consenso de que tal tendência é irreversível e se acelerará num futuro próximo.(ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 2009)

Nesse sentido, Daniela Libório (2004, p. XIII) nos diz que: “Nos últimos dois séculos, a forma de organização do espaço habitado mudou drasticamente. De uma sociedade rural passamos a ser uma sociedade urbana.”

Trata-se do fenômeno da urbanização, que para José Afonso da Silva (2010, p. 26), é o termo utilizado para definir “o processo pelo qual a população urbana cresce em proporção superior à população rural. Não se trata de mero crescimento das cidades, mas de um fenômeno de concentração urbana.”

Segundo o ACNUR (2009), muitos pesquisadores atribuem o fenômeno da urbanização a meios de vida limitados, baixos padrões de vida e, também, a má qualidade na prestação de serviços públicos nas áreas rurais.

Em que pese as causas da urbanização, é certo que tal fenômeno gerou e gera polivalentes prejuízos ao homem e ao meio onde vive. Para Silva (2010, p. 27): “A urbanização gera enormes problemas. Deteriora o ambiente urbano. Provoca a desorganização social, com carência de habitação, desemprego, problemas de higiene e de saneamento básico. Modifica a utilização do solo e transforma a paisagem urbana.”

É importante destacar que o processo de urbanização e seus múltiplos efeitos nefastos deram origem ao urbanismo e, posteriormente, ao Direito Urbanístico, como bem explica Libório (2004, p. 03):

> A cidade, na condição de espaço voltado para a coletividade, desconhecia certos fenômenos que se sucederam a esta repentina e intensa ocupação. Problemas de saúde pública (água, alimentos e

> saneamento) e de uso do espaço, com a consequente ordenação das vias de circulação e a oferta de serviços públicos mínimos, fizeram o Poder Público elaborar políticas públicas e editar normas jurídicas até então inéditas. Foi o processo de urbanização, e não a existência das cidades que fez se desenvolver o urbanismo e, posteriormente, o Direito Urbanístico.

O urbanismo, nos primórdios do século XIX, foi criado e desenvolvido para servir como uma técnica, uma arte de embelezamento das cidades, sendo uma disciplina suplementar dos cursos de arquitetura. No entanto, o urbanismo evoluiu com o passar dos anos para uma nova concepção, consolidada atualmente como:

> [...] uma ciência, uma técnica e uma arte ao mesmo tempo, cujo objetivo é a organização do espaço urbano visando o bem-estar coletivo – através de uma legislação, de um planejamento e da execução de obras públicas que permitam o desempenho harmônico e progressivo das funções elementares: *habitação, trabalho, recreação* do corpo e do espírito, *circulação* no espaço urbano. (BALTAR, 1947, p. 136 *apud* SILVA,2010, p.30)

Sob essa nova perspectiva surge o direito urbanístico, conceituado por Diogo de Figueiredo Moreira Neto (1977, p. 56) como: "o conjunto de técnicas e instrumentos jurídicos, sistematizados e informados por princípios apropriados, que tenha por fim a disciplina do comportamento humano relacionado aos espaços habitáveis."

Colocadas estas observações, devemos destacar que até o mês de Julho de 2010, os refugiados no Brasil somavam 4.305 (quatro mil, trezentas e cinco) pessoas, de 75 (setenta e cinco) nacionalidades diferentes. Todos eles, dispersos em grandes cidades brasileiras como São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre, dentre outras.[1]

Sendo assim, ante falta de incentivos para aqueles que pretendiam permanecer no campo e, especialmente, ante o fato das áreas urbanas das grande cidades oferecerem uma gama maior oportunidades às pessoas, o

[1] Informação extraída de palestra proferida pelo Sr. Luiz Fernando Godinho, representante do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados no Brasil (ACNUR), durante o Simpósio: "Direito internacional dos refugiados no Brasil: aspectos jurídicos e práticos da Lei 9474/97 no Estado de São Paulo", realizado na Procuradoria Regional da República da 3ª Região, em 18.10.2010.

deslocamento campo-cidade tem sido um fenômeno praticamente irreversível e crescente.

Tal fenômeno, via de consequência, tem exercido influência, também, sobre os refugiados, que, impulsionados pelas mesmas necessidades de qualquer outro indivíduo, buscam as áreas urbanas das cidades, na esperança de poderem gozar de melhor qualidade de vida.

O deslocamento dos refugiados para as cidades representa grandes desafios e envolve um significativo preparo, especialmente, pelas autoridades municipais. Segundo Andrés Ramirez, representante do ACNUR no Brasil:

> A urbanização da sociedade e a movimentação de refugiados, deslocados internos e retornados em direção às cidades são tendências irreversíveis, que apresentam desafios para as autoridades municipais, agências internacionais e ONGs envolvidas com o trabalho humanitário. (REFUGEES UNITED BRASIL, 2010)

Na visão do ACNUR (2009, p. 2):

> Sem dúvida, a presença em larga escala de pessoas de interesse do ACNUR em áreas urbanas tem implicações na economia, sociedade e administração das cidades em questão, aumentando os desafios no planejamento urbano e em outras formas de governança social, econômica e pública. Há, sem dúvida, uma pressão adicional sobre a infra-estrutura e o meio ambiente, bem como, na habitação e serviços sociais.

Muitas pessoas imaginam que os refugiados vivem de forma permanente nos campos de refugiados, isolados da sociedade e da cidade, constituindo um verdadeiro núcleo de sobreviventes, em caráter definitivo. Trata-se de um pensamento equivocado, pois os campos de refugiados são instalações provisoriamente construídas para receber refugiados e dar lhes a devida proteção, além de assistência mínima necessária para sua sobrevivência. A intenção é que essas pessoas possam, um dia, retomar suas vidas em um determinado país e numa determinada cidade, longe de qualquer espécie de perseguição odiosa.

Sobre essa questão, ressalta o ACNUR (2009, p.3-4), que:

> A percepção, por exemplo, de que os refugiados tenham que viver em campos como requisito para o reconhecimento da condição de refugiado, ou de maneira a beneficiarem-se dos direitos que decorrem desta condição, não é correta. Como outras pessoas, as pessoas de interesse do ACNUR geralmente gravitam em torno dos centros urbanos procurando segurança e possivelmente uma maior escolha de oportunidades de geração de renda, educacionais e de habitação, assim como serviços básicos de melhor qualidade.
> Muitos também se deslocam para as cidades devido às inúmeras restrições à vida no campo, ao desejo de viver mais perto de parentes e outros membros de suas comunidades de origem, ou às vezes encontrar o anonimato e passar "despercebidos". Em situações prolongadas de refugiados, as motivações incluem o desejo de escapar das duras condições de vida nos campos, eventuais restrições a seus direitos, ou a esperança de mudar para outro país ou continente.

Como se pode notar, muitos são os fatores que levam os refugiados a se deslocarem às cidades. Por isso, a questão principal a se pensar é: as cidades estão preparadas para acolher os refugiados e garantir a concretização de todos direitos a eles inerentes?

A Problemática: Falta de Acesso às Funções da Cidade.

No ano de 1933, durante as discussões realizadas durante o IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, em Atenas, percebeu-se que a técnica do urbanismo deveria evoluir, para deixar de se submeter somente a questões estéticas. Notou-se que a técnica do urbanismo deveria se voltar, também, a questões de funcionalidade, conforto e desenvolvimento da cidade. Assim, a ampliação do objeto do urbanismo poderia contribuir para a correção dos efeitos funestos da urbanização.

Nessa oportunidade, redigiu-se a conhecida Carta de Atenas, documento desenvolvido e assinado por renomados arquitetos e urbanistas da época, que dentre outras questões, definiu quais seriam as funções básicas de uma cidade, de modo que todos os indivíduos pudessem ter acesso a conteúdos e serviços mínimos, essenciais ao seu pleno desenvolvimento, realização, bem-estar e felicidade. Em síntese:

> As funções da cidade, descritas como elementos fundamentais do estudo do urbanismo e do Direito Urbanístico moderno, foram definidas em 1933, durante o IV Congresso Internacional de

> Arquitetura Moderna, em Atenas. O item 77 da Carta de Atenas indica as seguintes funções: habitação, trabalho, recreação e circulação. (LE CORBUSIER, 1971, p. 42 *apud* DI SARNO, 2004, p.13)

Definiu-se, que as funções básicas da cidade são: habitação, trabalho, lazer e circulação.

Segundo Celso Antônio Pacheco Fiorillo (2009, p. 341): “Uma cidade só cumpre a sua função social quando possibilita aos seus habitantes uma moradia digna.”

Todo cidadão deve ter acesso a uma moradia disposta na cidade, um local onde possa se abrigar de maneira permanente com a família, em dimensões, condições de segurança, conforto e higiene adequadas. (SILVA, 2001)

Com relação ao trabalho, apontamos que:

> Cabe ainda à cidade viabilizar o desenvolvimento das atividades laborativas, gerando possibilidades reais de trabalho aos seus habitantes, tudo para que existam condições econômicas destinadas à realização do consumo de produtos e serviços fundamentais para a realização da existência da pessoa humana, bem como a ordem econômica estabelecida em nosso País. (FIORILLO, 2009, p. 342)

O acesso ao trabalho deve ser garantido em favor de todos os habitantes da cidade, para que haja capacidade de realização e satisfação pessoal, bem como, capacidade de se consumir, especialmente, alimentos, vestimentas, remédios e demais produtos e bens fundamentais à existência do ser humano.

Já o lazer, também constitui uma função essencial da cidade, a qual deverá contar com praças, áreas de lazer, áreas verdes, dentre outros ambientes coletivos, destinados ao descanso, descontração, integração social, prática de esportes, apreciação de eventos culturais e artísticos, dentre outras atividades que são, também, essenciais para o desenvolvimento, felicidade, bem-estar e realização do cidadão.

De acordo com Fiorillo (2009, p. 341-342):

> Outra função importante da cidade é permitir a livre e tranqüila circulação, através de um adequado sistema da rede viária e de

> transporte, contribuindo com a melhoria dos transportes coletivos. Nesse aspecto, ganha relevância, em especial nas grandes cidades, temas relacionados ao trânsito, o qual se apresenta como um óbice à livre e adequada circulação.

Como se vê, as funções da cidade formam um conjunto de condições mínimas, essenciais e fundamentais para uma vida com dignidade no meio ambiente urbano, razão pela qual devem ser garantidas em benefício de todos, sem qualquer distinção.

Feitos esses esclarecimentos e remetendo o raciocínio à questão dos refugiados urbanos no Brasil, é necessário salientar que, aos refugiados, não basta o reconhecimento do seu *status* pelo órgão e pelas autoridades nacionais competentes. A questão mais complexa a ser tratada é a inserção social e econômica dessas pessoas nas cidades.

Como qualquer outro ser humano, o refugiado necessita de um lar para nele habitar junto de sua família, de trabalho para a aquisição de bens indispensáveis à sua sobrevivência e de sua família, necessita de horas de lazer e descanso, de liberdade para circular livremente na cidade e acessar todos os serviços e instituições nela disponíveis, como escolas e universidades, hospitais, creches, órgãos públicos, dentre outros.

No entanto, a integração dos refugiados ao meio ambiente urbano, garantida pela Lei Federal 9.474/97, mais precisamente em seus artigos 43 e 44[2], tem sido algo difícil na prática, pois, na maioria das vezes, não dispõem de acesso as funções básicas da cidade.

Sobre essas dificuldades, relata o ACNUR (2009, p.4):

> Apesar de esperarem por uma maior segurança e melhores oportunidades nas áreas urbanas, muitas destas pessoas encontram uma realidade diferente. Muitas vezes, elas já perderam seus bens, não desfrutam de habitações seguras, enfrentam a falta de apoio de

[2] "Art. 43. No exercício de seus direitos e deveres, a condição atípica dos refugiados deverá ser considerada quando da necessidade da apresentação de documentos emitidos por seus países de origem ou por suas representações diplomáticas."

"Art. 44. O reconhecimento de certificados e diplomas, os requisitos para a obtenção da condição de residente e o ingresso em instituições acadêmicas de todos os níveis deverão ser facilitados, levando-se em consideração a situação desfavorável vivenciada pelos refugiados."

> redes sociais e podem não possuir habilidades e conhecimentos fundamentais para sobreviver em uma cidade. Eles também podem não possuir ou serem privados de documentos de identidade necessários para acessar serviços públicos, como o acesso a alimentos subsidiados. No caso de refugiados e de requerentes de asilo, eles podem ser formalmente excluídos do mercado de trabalho ou não ter acesso a oportunidades de educação e saúde. Como "gente de fora" e "recém-chegados", eles podem ser alvo do crime organizado, xenofobia e violência, despejos, expulsões, assédio, extorsão e outras formas de abuso e exploração.

João Paulo de Campos Dorini, representante da Defensoria Pública da União, em importante Simpósio[3] realizado na cidade de São Paulo sobre o tema:

> Levantou problemas que os refugiados encontram hoje no Brasil, a começar pelo preconceito que o termo carrega – uma vez que, via de regra, eles são vistos como pessoas que estão fugindo de sua terra de origem por terem feito algo de errado. O defensor público explicou que tal preconceito é generalizado, inclusive em repartições públicas, o que faz com que eles fiquem privados de vários direitos. Dorini trouxe como exemplo um refugiado que não conseguiu se inscrever no vestibular da FUVEST porque a instituição não reconhecia o documento fornecido aos refugiados pela Polícia Federal."Ainda há um grande despreparo dos órgãos públicos em relação ao tema." (DEFENSORIA PÚBLICA-GERAL DA UNIÃO, 2010).

Orlando Fantazzini, secretário de habitação do município de Guarulhos, na mesma ocasião:

> [...] trouxe os principais problemas enfrentados pelos refugiados no País, como o acesso à saúde e a dificuldade em revalidar aqui diplomas obtidos em seus países de origem. Fantazzini atribuiu boa parcela dessas dificuldades à "falta de informação" que existe sobre o tema, o que leva muitas vezes a população e servidores públicos a considerarem o refugiado como um "fora da lei". "Uma mãe colombiana não conseguia matricular seu filho porque pediam seu histórico escolar. Ela dizia que não tinha como obter, e não aceitavam. Falaram para ela ir buscar no Consulado – claro que ela não poderia ir lá. Aí foi proposta uma solução simples: aplicar uma prova para constatar que ele poderia ingressar em determinada turma", exemplificou. "É preciso uma grande ação e o diálogo" defendeu Fantazzini. (DEFENSORIA PÚBLICA-GERAL DA UNIÃO, 2010).

Em pesquisa[4] realizada no ano de 2007 pela UNICAMP, envolvendo refugiados que viviam no Rio de Janeiro e em São Paulo, identificou-se que:

> Os obstáculos mais críticos à integração social e econômica dos refugiados no Brasil são a falta de emprego e moradia, e a

[3] Simpósio: "Direito internacional dos refugiados no Brasil: aspectos jurídicos e práticos da Lei 9474/97 no Estado de São Paulo", realizado no prédio da Procuradoria Regional da República da 3ª Região, na cidade de SãoPaulo/SP, no dia 18 de outubro de 2010

[4] "Refugee population living conditions in Brazil", Núcleo de Estudos de População da Universidade de Campinas (NEPO/UNICAMP) em parceria com o ACNUR, Cáritas São Paulo e Rio de Janeiro, com o apoio financeiro da Secretaria Especial de Direitos Humanos do Governo Federal do Brasil.

> discriminação. Nossa pesquisa demonstrou que os refugiados consideram as condições de trabalho e o salário insatisfatórios. Eles encontram dificuldades em ter acesso a serviços públicos básicos, particularmente cuidados médicos e moradias. Finalmente, eles se sentem discriminados pela população local. A sociedade brasileira não sabe ao certo o que é um refugiado e com freqüência os reconhece como fugitivos da justiça, tornando a integração na sociedade e no mercado de trabalho ainda mais difícil. (MOREIRA e BAENINGER, 2010).

Há grande dificuldade de se conseguir moradias, pouca oferta de trabalho, de modo que grande parte dos refugiados labutam em empregos informais e recebem salários ínfimos. Há dificuldade de acesso aos serviços públicos em geral, como por exemplo, hospitais, escolas, creches e universidades, transportes públicos gratuitos e benefícios previdenciários, no caso de idosos, bem como, dificuldade de acessar determinados locais e até mesmo repartições públicas, devido ao preconceito e falta de informação sobre a condição dos refugiados por parte da população e também dos servidores públicos.

A falta de acesso às funções da cidade ocorrem, principalmente, na visão de especialistas no assunto, em razão da ausência de políticas públicas em favor dos refugiados e, também, em virtude do preconceito que existe devido à falta de informação.

Paira a falsa idéia de que os refugiados são criminosos, fugitivos, delinqüentes e que, para livrar-se de uma punição, tentam se infiltrar e se esconder em outro País, o que representa uma visão equivocada, pois, em verdade, os refugiados são pessoas que almejam apenas retomar suas vidas, em razão de terem sofrido ameaças, torturas, perseguições múltiplas, agressões, prisões arbitrárias e risco de vida em seu país.

Diante disso, é necessário e urgente o início de um diálogo entre os atores envolvidos nesse contexto, especialmente, o ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados), CONARE (Comitê Nacional para os Refugiados), estados, municípios, sociedade civil e ONG's humanitárias, para que sejam encontradas soluções para o problema da integração social e econômica dos refugiados nas cidades, com a garantia do pleno acesso às funções da cidade, para que possam gozar de uma vida digna.

As Funções da Cidade como Direitos Humanos

As quatro funções básicas da cidade definidas na famosa Carta de Atenas, foram escolhidas não apenas por razões puramente técnicas, mas sim, a partir de uma constatação e identificação daquilo que o ser humano precisa para sobreviver dignamente. Conforme Libório (2004, p. 16): “A definição das funções da cidade na citada Carta de Atenas não ocorreu em face do processo de escolha técnica e sim por meio da experiência e observação das necessidades humanas.”

Muito embora vivamos numa sociedade multicultural, onde pessoas de diferentes nacionalidades, tradições, costumes, religiões, etnias e visões de mundo convivem e se relacionam, resultando num incrível mosaico cultural, existem conteúdos, itens e necessidades que são comuns a todos os seres humanos. Por mais distintas que possam ser uma das outras, é certo que existem necessidades que são inerentes a toda e qualquer pessoa, como por exemplo, a necessidade de moradia, de trabalho, de livre circulação e de recreação, dentre outras.

Como bem exposto por Daniela Libório (2004, p. 14):

> Os agrupamentos humanos desenvolvem e buscam suprir necessidades extremamente semelhantes, por mais diversos que sejam seus tipos. Sociedades industriais desenvolvidas ou subdesenvolvidas, agrárias ou urbanas, antigas ou recentes, o certo é que, de alguma forma, mesmo considerando fatores extremamente específicos da localidade (geografia, clima, vocação econômica da região, etc.), tais funções sempre estão presentes.

Como se pode ver, ainda que existam múltiplas diferenças culturais e de localização entre as sociedades, é certo que todas as pessoas, grupos e aglomerações humanas precisam dispor de conteúdos mínimos para sua sobrevivência e entendemos que alguns desses conteúdos mínimos são a habitação, o trabalho, o lazer e a circulação.

Tais itens, por estarem presentes no inconsciente coletivo[5], acabam por se objetivar num determinado momento através da formulação de leis e de políticas públicas, que irão garantir a proteção e o acesso a tais necessidades.

Para o filósofo Hegel (1997), as leis de um determinado País não representam a vontade e os caprichos de um único homem, vontade esta que prevalece sobre a vontade dos demais, mas sim, a tradução da vontade coletiva, da vontade de todas as pessoas, naquilo que elas têm em comum.

As funções da cidade, devido ao seu caráter de essencialidade inerente a todos os seres humanos, grupos e sociedades, podem ser encontradas, todas elas, na Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, proclamada pela Organização das Nações Unidas, após a 2ª Guerra Mundial.

Somente em 2000, com a Emenda Constitucional n° 26, algumas das funções da cidade como a moradia, o trabalho e o lazer apareceram no ordenamento jurídico pátrio (mais precisamente no *caput* do art. 6º), revestidas na forma dos direitos sociais, constituindo um "piso vital mínimo"[6]. Logo após, o Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/01) contemplou as funções da cidade, impondo o seu pleno desenvolvimento, como um dos objetivos fundamentais da política urbana (art. 2º, *caput* e incisos).

Notamos, portanto, que as funções da cidade estão dispostas na legislação nacional, entretanto, e acima de tudo, devemos resgatar e salientar o fato de que tais funções já estavam bem definidas como sendo direitos humanos, desde o pós 2ª guerra.

Nota-se, portanto, que as funções básicas da cidade, assim definidas através da Carta de Atenas, são direitos humanos e, constituindo-se sob a forma de direitos humanos, cabe ao Poder Público o dever de concretizá-los,

[5] Neste parágrafo, faz-se referência à teoria do psicanalista Carl Gustav Jung, sobre os arquétipos e o inconsciente coletivo e, também, à teoria do filósofo Georg Wilhelm Friedrich Hegel, a respeito do espírito objetivo, a fim de se tratar das necessidades inerentes a todos os seres humanos.

[6] Aqui, utilizamo-nos da expressão adotada pelo professor Celso Antônio Pacheco Fiorillo (2010), para definir um conjunto de valores mínimos e essenciais à todos os seres humanos, para o gozo de uma vida digna.

em favor de todos, sem qualquer distinção, inseridos aí, os refugiados que se encontram nas cidades brasileiras. Fala-se, aqui, em obrigação do Poder Público de concretizar os direitos humanos, porque, como bem exposto pelo Professor Ricardo Hasson Sayeg (2010, p.64):

> Sendo da natureza de direito subjetivo natural, a competência quanto aos direitos humanos não é legislativa, porque eles não são positivados diante de seu caráter jusnatural, posto que, quando positivados, convolam-se nos direitos fundamentais. Logo, a competência federativa no que concerne aos direitos humanos não é quanto a legislar e, sim, no tocante a promovê-los, ou seja, concretizá-los para satisfazer objetivamente a dignidade da pessoa humana.

Considerando, portanto, que os direitos humanos não são positivados devido ao seu caráter preexistente, jusnatural, não há que se falar em necessidade de se legislar a respeito, de modo a inseri-los em nosso ordenamento jurídico (embora estejam), mas apenas, em necessidade de concretizá-los, para que se possa garantir a satisfação da dignidade da pessoa humana.

Dessa forma, defendemos no presente artigo que é dever do poder público garantir a todos, sem discriminações, o pleno acesso às funções básicas da cidade, entendidas aqui como especialmente revestidas na forma de direitos humanos, porque presentes na Declaração Universal de 1948.

A falta de acesso às funções básicas da cidade a qualquer cidadão representa, assim, uma violação de direitos humanos, e no caso dos refugiados urbanos, representa, também, empecilhos à sua integração e inclusão social e econômica, garantidas pela Lei Federal 9.474/97.

Portanto, é necessário que o poder público municipal estabeleça estratégias e caminhos para o acesso às funções da cidade, pelos refugiados urbanos, já que, sem o acesso a tais funções, não se pode falar em dignidade humana, eis que a dignidade humana só é alcançada, com a concretização multidimensional de todos os direitos humanos.

A Necessidade: políticas públicas municipais para os refugiados no Brasil

Para que a integração dos refugiados ao meio ambiente urbano aconteça com sucesso, é necessário garantir-lhes, no mínimo, acesso a um emprego, a um lar, liberdade e meios de circulação no âmbito da cidade e fora dela, possibilidades de lazer, conhecimento do idioma nacional, acesso aos serviços públicos diversos, em especial, à saúde, à educação, à segurança, ao saneamento básico, dentre outros conteúdos.

Aceitar um refugiado não pode ser algo visto apenas sob a ótica de um procedimento formal. Significa, acima de tudo, aceitar um ser humano, reconhecer suas necessidades mais básicas e, especialmente, garanti-las concretamente, permitindo a essas pessoas um recomeço digno.

Por isso, defendemos a necessidade de se iniciar um diálogo, um debate amplo sobre as dificuldades encontradas pelos refugiados, quando da sua inserção no ambiente das cidades, com a participação dos municípios, estados, governo federal, sociedade civil e ONG's, para que sejam definidas as estratégias capazes de sanar essas dificuldades.

Planejar e implementar políticas públicas estaduais e, principalmente, municipais, seria, talvez, uma forma de garantir aos refugiados o acesso às funções da cidade e, por conseqüência, de fazer cessar as violações dos direitos humanos.

Algumas iniciativas tem sido implementadas no Brasil para garantir uma melhor inserção social e econômica dos refugiados nas cidades, como por exemplo, a criação do Comitê Estadual de São Paulo e, também, de um Comitê Municipal, o que demonstra uma maior preocupação no que tange ao acolhimento dessas pessoas.

No entanto, lembra-nos Liliana Lyra Jubilut (2010), que:

> É importante destacar, no entanto, que os Comitês Estaduais para Refugiados não devem ser vistos como um fim em si mesmos. Pelo contrário, eles funcionam como um catalisador para a criação de políticas públicas que ajudem a assegurar a proteção completa dos

> refugiados no Brasil, garantindo tanto seus direitos civis e políticos quanto econômicos e sociais.

É preciso, portanto, avançar na criação de políticas públicas, especialmente na esfera de governo municipal, caso haja, de fato, a intenção de proteger os direitos dos refugiados e, especificamente, o acesso total as funções básicas da cidade.

Outro passo rumo à proteção dos refugiados nas cidades, como forma de diminuição do preconceito hoje existente, seria por meio da disseminação da informação sobre a sua real condição. Assim sendo, caberiam campanhas educativas, criação de programas e cartilhas informativas, capazes de conscientizar a população e, também, os servidores públicos municipais, sobre a situação dessas pessoas, seus direitos e garantias.

Essas estratégias, de certa forma, poderiam contribuir para o resgate e para a disseminação global de um valor, de uma virtude importantíssima, dentro do atual cenário que presenciamos, no qual diversas fronteiras e países se fecham para muitas pessoas: a hospitalidade.

Certamente, a conscientização de toda a população de uma cidade aliada ao desenvolvimento e implementação de políticas públicas específicas, especialmente no âmbito do território dos municípios, garantiria aos refugiados o acesso as funções da cidade e demais direitos a eles inerentes. Além disso, tais ações representariam, também, um exemplo de hospitalidade e de acolhimento dos refugiados aos países que tem se esquivado em recebê-los.

Importa lembrar que muitos de nós somos filhos, netos e bisnetos de refugiados econômicos, pessoas que ficaram a míngua em seus países e que, por isso, deixaram-no, numa tentativa de poder sobreviver. Se essas pessoas não tivessem sido acolhidas na pátria em que chegaram e não tivessem tido pleno acesso às funções da cidade, que em nosso entendimento são direitos humanos, muitos de nós, certamente, não estaria aqui.

Como bem lembrado por Boff (2005, p. 111-112):

> Marx, Lênin, Einstein, Freud, Brecht, Thomas Mann, Walter Benjamin, Antonio Machado, Paul Tillich, quase todos os mestres da escola de Frankfurt, os intelectuais espanhóis que fundaram a Casa da Espanha e depois o Colégio de México, fonte de renovação intelectual e política do México, foram refugiados. Pablo Neruda, Paulo Freire, Josué de Castro, Celso Furtado, Betinho, Leonel Brizola, Fernando Henrique Cardoso, ex-Presidente do Brasil, e muitos de nossos melhores intelectuais e políticos também foram refugiados.

Considerando, portanto, que se vive numa democracia cujo um dos objetivos é a construção de uma sociedade solidária, pluralista e sem preconceitos, cujo um dos princípios é a prevalência dos direitos humanos e cujo fundamento repousa na dignidade da pessoa humana, conforme sua Constituição Federal, é certa a necessidade de uma estruturação dos municípios, para que se possa garantir total acesso as funções da cidade, em favor dos refugiados.

Considerações finais

Como bem colocado pelo então Presidente do STF, o Ministro Marco Aurélio Mendes de Farias Mello[7]:

> O Brasil importa-se com os refugiados e, na medida de sua capacidade, acolhe-os comprometendo-se a lhes dar assistência compatível àquela dispensada aos nacionais. Numa época em que as fronteiras se fecham num pavor xenófobo nunca visto, em que sangrentas guerras destroçam cruelmente etnias quase inteiras e os ódios raciais e religiosos se acirram para levar cada vez mais mortes e destruição, o gesto de boa vontade brasileiro resplandece como estrela de primeira grandeza para quem, defendendo o primordial dos direitos, o único que lhe restou – a própria vida -, luta como autêntico herói para manter a derradeira gota de esperança e, com dignidade, recomeçar. (In: ACNUR e CONARE, s.d., p.91).

O Brasil, certamente, tem sido um exemplo de nação solidária, cooperativa e humana na medida em que aceita, recebe e garante a proteção dos refugiados contra perseguições, agressões, ameaças e risco de vida. Todavia, é necessário avançar nessa proteção, garantindo a integração local

[7] Prefácio do Ministro à obra: "Refugiados: realidades e perspectivas", organizada por Rosita Milesi. Brasília: CSEM/IMDH; Edições Loyola, 2003.

dos refugiados e o pleno acesso às funções da cidade, para que possam retomar suas vidas com dignidade.

Dessa forma, entendemos que a ampliação dos debates entre as autoridades humanitárias nacionais e internacionais, governos estaduais e municipais e sociedade civil são imprescindíveis para o alcance desse avanço, pois, é num ambiente de diálogo que surgirão os melhores caminhos e propostas em favor dos refugiados dispersos nas grandes cidades brasileiras.

As políticas públicas municipais específicas e as campanhas educativas de conscientização da população e dos servidores públicos, são apenas algumas estratégias já apontadas por especialistas no assunto, e que merecem implementação, para se garantir aos refugiados o direito à cidade e, assim, aperfeiçoar o gesto de humanidade de nosso País.

Referências

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. Diálogo do alto comissário sobre os desafios da proteção: desafios para pessoas do interesse do ACNUR em ambientes urbanos. Genebra, 9-10 de dezembro de 2009. p.1-4, pdf.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS e COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS. **O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil**: comentários sobre decisões do CONARE. Brasília/DF: CONARE e ACNUR Brasil, s.d.

BOFF, Leonardo. **Virtudes para um outro mundo possível, vol. I**: hospitalidade: direito e dever de todos. Petrópolis/RJ: Vozes, 2005.

CARVALHO RAMOS, André de. O princípio do "non-refoulement" no direito dos refugiados: do ingresso à extradição. In: **Revista dos Tribunais**. São Paulo/SP, v. 892, p. 347-376, 2010.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Refugiados, uma decisão soberana do Brasil**. In: Fundação Lauro Campos. 20 de janeiro de 2009. Disponível em: <http://www.socialismo.org.br> Acesso em: 30 out. 2010.

DEFENSORIA PÚBLICA-GERAL DA UNIÃO. **Especialistas discutem os 13 anos do Estatuto dos Refugiados em simpósio realizado na PRR-3**. 19 de outubro de 2010. Disponível em: <http://www.dpu.gov.br> Acesso em 3 nov. 2010.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Elementos de direito urbanístico**. Barueri/SP: Manole, 2004.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro.** 10 ed. São Paulo/SP: Saraiva, 2009.

GHOSH, Bismal. Movements of people: the search for a new international regime. In: THE COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE (Ed.). **Issues in Global Governance**. London: Kluwer Law International, 1995.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Princípios da filosofia do direito**. Trad. Orlando Vitorino. São Paulo/SP: Martins Fontes, 1997.

JUBILUT, Liliana Lyra. Melhorando a integração dos refugiados: novas iniciativas no Brasil. In: **Revista Forced Migration**. edição 35, julho de 2010.

MOREIRA, Julia Bertino e BAENINGER, Rosana. A integração local de refugiados no Brasil. In: **Revista Forced Migration**. edição 35, julho de 2010.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Introdução ao Direito Ecológico e ao Direito Urbanístico.** 2 ed. São Paulo/SP: Editora Forense, 1977.

REFUGEES UNITED BRASIL. ACNUR promove debate sobre refúgio e assistência humanitária nas cidades. 23 de março de 2010. Disponível em: <http://refunitebrasil.wordpress.com> Acesso em 3 nov. 2010.

SAYEG. Ricardo Hasson. **Doutrina Humanista de Direito Econômico**. 2010, 382 p. Texto de estudos. Edição do Núcleo do Capitalismo Humanista da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/SP.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 19 ed. São Paulo/SP:Malheiros Editores, 2001.

_____. **Direito Urbanístico Brasileiro.** 6 ed. São Paulo/SP: Malheiros Editores, 2010.

Mirena Ferragut Gallo - Advogada, especialista em Direito Ambiental e Gestão Estratégica da Sustentabilidade pela PUC/SP e mestranda em Direito Urbanístico pela PUC/SP.