

# Colóquio

## Desenvolvimento e direitos humanos na construção da paz

### *Development and human rights in peacebuilding*

Luis Renato Vedovato<sup>1,2</sup>

#### Resumo

O presente trabalho busca analisar as relações entre desenvolvimento, proteção dos direitos humanos e construção da paz. Para tanto, é feita uma análise de dois fatos que envolvem esses elementos: a aprovação da Nova Lei de Migrações e os movimentos separatistas surgidos no Brasil após as eleições presidenciais de 2014. O artigo busca analisar como a construção da paz, facilitada pela proteção dos direitos humanos, pode ser um caminho para o desenvolvimento nesses dois momentos. Além disso, o trabalho expõe os pontos que poderiam ter tratamento pacífico se a sensibilização pela proteção dos direitos humanos estivesse mais espalhada pela sociedade brasileira. O método utilizado foi o dedutivo, visando demonstrar a importância de uma hermenêutica sintonizada com os direitos humanos e com as determinações de organismos internacionais.

**Palavras-chave:** Construção da paz. Desenvolvimento. Direitos humanos. Nova lei de migração.

#### Abstract

*This paper analyzes the relationships between development, protection of human rights and peacebuilding. To do so, an analysis is made of two facts that involve these elements: the approval of the New Migration Law and the separatist movements that arose in Brazil after the presidential elections of 2014. The paper defends that / This article seeks to analyze how the construction of peace, facilitated by the protection of human rights, can be a path to development in these two moments. In addition, the work exposes the points that could have had peaceful treatment if the awareness of the protection of human rights had been more widespread throughout the Brazilian society. A deductive approach was used, aiming to demonstrate the importance of a hermeneutics aligned to human rights and to the terms of international organizations.*

**Keywords:** Peacebuilding. Development. Human rights. New migration law.

## Introdução

Os Direitos Humanos nem sempre são identificados como uma das saídas para fomentar o Desenvolvimento. Aliás, há quem diga que eles são um entrave para que o país possa crescer.

<sup>1</sup> Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Ciências Aplicadas. R. Pedro Zaccaria, 1300, 13484-350, Limeira, SP, Brasil.

<sup>2</sup> Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Centro de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas, Faculdade de Direito. Campinas, SP, Brasil.

Nessa sensação, pode se identificar elementos de segregacionismo, que explicam que o grupo de pessoas com melhores condições econômicas, a quem se pode chamar de elite (ou assim se autodenomina), sintam-se prejudicados quando diante da necessidade de proteção de direitos humanos, em especial, daqueles que não são identificados como colaboradores para o desenvolvimento econômico nacional. Dessa forma, existiriam os outros (BENHABIB, 2004), que seriam os não detentores de direitos.

Empiricamente, esse cenário pode ser constatado em dois fatos históricos ocorridos a partir de 2014 no Brasil. O primeiro foi o movimento contrário à aprovação da nova regulamentação para migração no país, que, apesar de ter sido aprovada em 2017, começou seus debates em 2012. O segundo fato se refere aos movimentos separatistas que foram desencadeados a partir das eleições de 2014, quando expressões de ódio e intolerância ecoaram pelas redes sociais e meios de comunicação, reascendendo a luta por um plebiscito de separação de Estados do Sul e do Sudeste do restante do país.

A Nova Lei de Migração Brasileira (NLM), Lei 13.445/17, tem toda sua construção baseada em um conjunto de normas de Direitos Humanos. Durante todo o longo período de vigência do Estatuto do Estrangeiro, a Lei 6.815 de 1980, e até antes mesmo desse instrumento normativo, a norma interna brasileira era fundada no tratamento do estrangeiro sob o prisma da segurança nacional.

De fato, após um longo período em que o migrante foi considerado, pela legislação interna do país, como alguém a ser evitado, a lei nascida do projeto de iniciativa do Senado da República indica a proteção da dignidade humana como seu ponto fundamental.

Porém, além de se ter esperado quase 30 anos para que os direitos garantidos na Constituição de 1988 fossem levados aos migrantes no Brasil, o trâmite de aprovação foi lento, tendo enfrentado inclusive movimentos que buscavam o veto do projeto após sua aprovação.

Nesse sentido, ouvindo a voz desses descontentes com o avanço dos direitos humanos, o Presidente da República vetou mais de vinte dispositivos da nova lei e, apesar desse ser exercício de uma prerrogativa presidencial, esses vetos pautaram o “espírito” da regulamentação que surgiu em seguida.

No contexto da efetivação de direitos, a interpretação da lei tem papel fundamental. Esse papel essencial é demonstrado pela construção da interpretação do Estatuto do Estrangeiro, em especial após o advento da Constituição Federal de 1988. Apesar de inúmeras normas restritivas de direitos dos estrangeiros, muitos avanços foram alcançados com uma interpretação avançada.

Para que a interpretação seja positiva, porém, é necessário que o ambiente de construção da paz com a proteção dos direitos humanos esteja preparado. Assim, o conjunto normativo é interpretado pelo judiciário para que se pudesse entender que os direitos são aplicados a todos e todas, não apenas àqueles que possuem residência no Brasil. Vale destacar que isso aconteceu independentemente da Constituição Federal ter trazido clara referência à residência do estrangeiro para garantir igualdade de direitos.

O Brasil para aprofundar suas relações sul-sul buscou, com a aprovação da NLM, adequar-se às novas realidades migratórias, o que se espera, portanto, é que a nova lei continue nessa linha de aprofundamento e reconhecimento dos atuais desafios dos fluxos migratórios. Essa nova realidade é bem descrita por Baeninger e Mesquista (2016).

No entanto, esse novo contexto não envolve apenas as migrações Sul-Sul, mas também traz uma complexidade real que insere o país na rota migratória mundial, como é o caso da vinda dos sírios, conforme Calegari & Baeninger (2015), ou como acontece com os haitianos (BAENINGER *et al.*, 2016).

Os movimentos separatistas fortalecidos após as eleições de 2014 (ANDRADE SAMPAIO; VEDOVATO, 2016) possuem no seu nascedouro a rejeição dos direitos humanos, pois foram deflagrados pela não aceitação do resultado democrático das eleições. Vale ressaltar, no entanto, que essa fala não se relaciona com o que aconteceu posteriormente no governo Dilma, em outras palavras, o foco exclusivo é com o resultado da eleição desencadeou movimento de separação dos Estados, e isso tem relação exclusiva com a insatisfação com o resultado das eleições.

O presente trabalho fará um pequeno histórico sobre o movimento recente que levou à aprovação da Nova Lei de Migrações (NLM), depois será analisado o período pós-eleições de 2014. O passo seguinte será a realização de um cotejo entre os direitos humanos, o desenvolvimento e a construção da paz.

### **O caminho até a Nova Lei de Migração: os últimos passos**

A Nova Lei de Migração vem substituir os seguintes veículos normativos: (a) a Lei nº 818, de 18 de setembro de 1949, (b) Estatuto do Estrangeiro - Lei nº 6.815/80.

E a nova regulamentação (Decreto 9.199, de 20 de novembro de 2017) da NLM revogou o Decreto nº 86.715, de 10 de dezembro de 1981. Tudo indica que a lei por si só não vai se bastar, pois contém muitos artigos que demandam regulamentação, tema que será mais adiante exposto.

Após uma longa pressão da sociedade civil, por intermédio da Missão Paz, Instituto Migrações e Direitos Humanos, Conectas, Caritas, entre outros, e após a apresentação de projetos e anteprojetos anteriores, deu-se um passo consistente.

No Senado Federal (BRASIL, 2013), o então Senador Aloizio Nunes apresentou o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 288, de 2013, que teve sua tramitação e aprovação, tendo sido remetido à Câmara dos Deputados em 4 de agosto de 2015.

Na Câmara dos Deputados, o projeto ganhou novo número e passou a ser o Projeto de Lei (PL) nº 2.516/2015. Depois de uma longa tramitação com inúmeros debates, foi aprovado um projeto substitutivo, no dia 06 de dezembro de 2016, logo enviado ao Senado, pois recebeu alterações no texto.

Assim, o Substitutivo da Câmara dos Deputados (SCD) nº 7, de 2016, ao PLS nº 288, de 2013, foi aprovado depois de uma quase batalha no plenário, que alcançou os meios eletrônicos, com votação virtual sobre o tema para pressionar os que buscavam a aprovação do substitutivo (BRASIL, 2013). A aprovação não veio sem grande batalha ideológica no Senado. A questão migratória entrou na pauta política e vários grupos buscaram se valer do combate à lei para o alcance de dividendos políticos, como bem destacou Tarciso Dal Maso Jardim, ao dizer que: “a regra é não ler o projeto e disseminar o discurso de ódio, de preferência enrolado na bandeira nacional, em homenagem à tradição discriminatória de nossas leis” (JARDIM, 2017, online).

No plenário do Senado a batalha se deu em dois *rounds*. No dia 11 de abril, houve tentativa de votação, porém, um pedido de adiamento foi aceito e nova data foi marcada para o dia 18, dia em que foi aprovada. Deve ser destacado que o substitutivo foi aprovado apesar de haver uma consulta popular online no site do Senado cujo resultado foi contrário à aprovação da lei<sup>3</sup>. A despeito da consulta, houve aprovação e o projeto seguiu para sanção presidencial.

O cenário naquele momento testemunhava pequenas manifestações violentas contrárias à NLM, com maior destaque para as ocorridas na Avenida Paulista, na cidade de São Paulo. Os manifestantes pediam o veto total da lei. Houve baixa adesão, mas ganharam destaque nos noticiários<sup>4</sup>.

O Presidente exerceu o veto em 18 dispositivos do projeto, indicam a não preocupação com a proteção dos direitos humanos. Porém a preocupação nesse sentido é maior, tendo em vista que eles só foram exercidos por conta de manifestações que buscavam forçar o Presidente da República a vetar a nova lei de migrações.

Tais manifestações mostravam-se contrárias à NLM, pois ela supostamente permitiria a vinda de mais migrantes para o país. Nesse sentido, é possível aqui também verificar a lógica da segregação do outro, incompatível com os direitos humanos, porém, entendida (erroneamente) como necessária para se garantir o desenvolvimento nacional.

Nada mais era, todavia, do que a demonstração de um grupo que se sentia ameaçado com a ampliação de direitos humanos para outros indivíduos, que, até aquele momento, eram colocados em categoria detentora de menos direitos, os estrangeiros (CARVALHO RAMOS, 2008).

## **Movimentos separatistas de 2014 no Brasil**

É possível afirmar que o princípio da autodeterminação dos povos está amparado no princípio das nacionalidades, no princípio da igualdade soberana e na democracia (VEDOVATO; ASSIS; SAMPAIO, 2016). O princípio das nacionalidades, instituído na França, determina que toda nação poderá se tornar um Estado, o que outorga à autodeterminação seu aspecto anticolonial, mas sem o reconhecimento da secessão. A igualdade soberana concede à autodeterminação a ausência de imposição de um Estado sobre outro, haja vista que todos são iguais em direitos e obrigações, inexistindo dependência ou subordinação. Também se atrela à democracia tendo em vista as eleições como forma de escolher seus dirigentes.

Nesse sentido, os movimentos posteriores às eleições de 2014 se não podem ser considerados antidemocráticos, afinal de contas representam a expressão de vontade de alguns grupos, devem ser classificados como movimentos que não dialogam bem com a democracia.

Além disso, pode se afirmar que não há os requisitos exigidos pelo Direito Internacional, que se relacionam a estar o grupo com nacionalidade comum e com cultura homogênea sob uma dominação colonial, invasão estrangeira ou diante de severas violações a direitos humanos (ANDRADE SAMPAIO; VEDOVATO, 2016).

<sup>3</sup> Cf. <<https://www12.senado.leg.br/ecidania/visualizacao materia?id=127792>>. Acesso em: 19 mar. 2018.

<sup>4</sup> Cf. <<http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/grupo-anti-imigracao-protesta-na-avenida-paulista.ghtml>>. Acesso em: 19 mar. 2018.

Nesse sentido, Andrade e Vedovato (2016, p.12) afirmam que:

*To a part of Brazil's southern and south-eastern population, the 2014 presidential election was about two irreconcilable projects for the country. To them, the victory of the Workers Party contender meant the unacceptable maintenance of the current economic policy and distribution of state's benefits. In response to this outcome, they publicly called for the secession of the south and south-east regions. Even though not a new phenomenon in Brazil, the current calls for secession are made under a distinct international legal scenario. The rise of self-determination as a right could serve as a legal basis for such claims. By looking at said right, the present article endeavours to establish the legal validity of the current calls for secession coming from south and south-east Brazil. After demonstrating that these claims are economic in nature, the present work demonstrates that those from the south and south-east seeking secession cannot be classified as a people and, therefore, could not legitimately claim such right. Even if peoplehood was present in the equation, the work further concludes that the current governmental policy directed at distributing benefits to disadvantaged sections of society via taxation cannot be considered to reach a threshold of harm that would legitimise secession through the saving clause of UN Resolution 25/2625.*

Assim, o movimento separatista que chegou a se fortalecer no pós eleições tinha um único apoio, a não sensibilização com o cenário de proteção dos direitos humanos pautado num distanciamento da construção da paz.

Tal fenômeno pode ser considerado parte de uma receita para aprofundamento dos conflitos internos no país. Porém, o movimento perdeu força e pode se dizer que há condições para construção da paz pelos direitos humanos, visando o desenvolvimento, o que pode ser muito efêmero se a sensibilização para a importância dos direitos humanos não se aprofundar na sociedade brasileira.

## **Construindo a Paz**

Os caminhos para a paz, de acordo com Snyder (2017, p.4), são árduos, mas podem ser identificados nos seguintes passos:

1. Não obedeça de antemão.
2. Defenda as instituições.
3. Cuidado com o Estado de partido único.
4. Assuma sua responsabilidade para com o mundo.
5. Lembre-se da ética profissional.
6. Cuidado com grupos paramilitares.

7. Se você tiver que portar armas, reflita.
8. Destaque-se.
9. Trate bem a língua.
10. Acredite na verdade.
11. Investigue.
12. Faça contato visual e converse sobre generalidades.
13. Pratique a política corpo a corpo.
14. Preserve sua vida privada.
15. Contribua para as boas causas.
16. Aprenda com pessoas de outros países.
17. Preste atenção a palavras perigosas.
18. Mantenha a calma quando o impensável chegar.
19. Seja patriota.
20. Seja o mais corajoso possível.

Com essas sugestões, Snyder tenta trazer para os dias atuais as lições que se pode aprender quando se faz uma análise das várias tiranias que assolaram o globo em tempos recentes, em especial no século XX.

Em cada uma dessas sugestões, é possível identificar a preocupação com o isolamento do indivíduo, o que poderia permitir que ele se torne alguém sem condições de construir pontes para o relacionamento com seus iguais. O isolamento é um dos caminhos para o não reconhecimento do próximo como igual e para possível construção de conflitos baseados no ódio.

É inegável que a ausência de uma visão de direitos humanos poderá contaminar a sociedade, trazendo claros desafios à proteção dos indivíduos e à construção da paz numa determinada sociedade. Nesse sentido, não esquecer que a história é passo fundamental. Segundo Snyder (2017, p.5):

Recorrer à história quando nossa ordem política parece estar em perigo é uma tradição americana fundamental. Se hoje tememos que o experimento democrático dos Estados Unidos esteja ameaçado de tirania, podemos seguir o exemplo dos Pais Fundadores e acompanhar a história de outras democracias e repúblicas. Temos a vantagem de poder valer-nos de exemplos mais recentes e relevantes do que a Grécia e a Roma da Antiguidade, mas a história da democracia moderna é também uma história de declínio e queda.

Logo, a construção da paz passa por entender as experiências passadas para enfrentar os desafios atuais. A proteção dos direitos humanos é um dado histórico relevante (COMPARATO, 2017).

A realidade não pode ser ignorada, daí, o tratamento correto dessa realidade poderá servir para levar mais cidadania para as pessoas que de outra forma estariam em contexto de violação a direitos.

Seguir as sugestões de Snyder pode permitir a construção da paz num contexto de sensibilização de direitos humanos na sociedade, o que pode ser um grande passo para evitar espaços de construção de ódio entre os grupos politicamente rivais.

Além disso, o Brasil passa por monitoramento feito por órgãos internacionais, mas é importante que o país esteja à frente para garantir a proteção dos direitos humanos, que formam a origem do grande contingente da sua população.

Focando no tema da migração, no dia 18 de dezembro de 2009, o Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) proferiu a mensagem SG/SM/12.667, na qual afirmou que a migração envolve todos os países do mundo, quer como local de origem, trânsito ou destino, quer como uma combinação destes (COMPARATO, 2017). Na mensagem, ele afirmou, ainda, que, em 2009, cerca de 200 milhões de pessoas, ou 3% da população mundial, viviam fora do país de seu nascimento.

De acordo com o Secretário-Geral, a migração pode ser uma experiência positiva e de habilitação para os próprios migrantes, e também para o lar e para as sociedades de acolhimento; mas, reconheceu que para muitos deles a realidade é de discriminação, exploração e abuso, afirmando que eles são alvos frequentes de discurso de ódio, perseguição e violência. Os migrantes são injustamente acusados de crime e de serem causadores das dificuldades econômicas, além de estarem sujeitos à discriminação generalizada.

Para a ONU, a crise econômica e financeira mundial agravou a vulnerabilidade dos migrantes. Muitos países ampliaram as restrições em matéria de migração e adotaram medidas mais duras para combater a migração irregular, o que traz para essa Organização a preocupação com o fato de que essas medidas podem aumentar o risco de exploração e abuso e reforçar a ideia de que os imigrantes têm parte na culpa pelos efeitos da crise, alimentando atitudes anti-imigrantes e de xenofobia (VEDOVATO, 2013).

Na mensagem, no entanto, o Secretário-Geral ressalta que, mesmo em lugares onde o desemprego é elevado, muitas vezes há uma demanda de trabalhadores estrangeiros em determinados setores, por possuírem as habilidades necessárias para impulsionar o crescimento econômico. Longe de causar a crise, para o Secretário-Geral, a migração é, na verdade, parte da solução em longo prazo.

No plano internacional, sob os auspícios da ONU, destaca-se a Convenção sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias<sup>5</sup>, que se foca na proteção dos direitos dos migrantes. Ela foi aprovada no seio da ONU, tendo sido adotada como Resolução da Assembleia Geral sob o número 45/158, de 18 de dezembro de 1990 (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1990). Ao final da mensagem, o Secretário-Geral exortou todos os Estados-membros que ainda não ratificaram ou aderiram à Convenção a fazê-lo, além de demonstrar a preocupação da ONU com a proteção dos direitos humanos dos migrantes. Também destacou a necessidade de colocar os direitos humanos no centro da política de migração

<sup>5</sup> Importante ressaltar que a Convenção sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, apesar de muito esforço, não é vinculante ao Brasil (VEDOVATO; ASSIS; SAMPAIO, 2016).

e de sensibilização para o fato de que os migrantes fazem contribuições positivas para a vida econômica, social e cultural de seu país anfitrião. A mensagem mostra a importância do tema para o cenário global. A atuação que ultrapassa um país isoladamente é de extrema relevância, pois as consequências da migração atingem grande parte dos países do mundo.

Assim, a hermenêutica jurídica voltada para os direitos humanos pode ser relevante instrumento para a construção da paz. Nesse sentido, não é compatível com essa hermenêutica das normas jurídicas simplesmente virar as costas para os migrantes, fazendo-os retornar à condição de questão de segurança nacional. Ou ainda, essa interpretação não permite garantir a secessão quando o foco não estiver em acordo com o direito internacional. Agindo de outra forma que não seja a de dar guarida aos direitos humanos no campo da migração e nos movimentos internos (de qualquer matiz), o Brasil violará tratados internacionais.

Além disso, o desenvolvimento pode ficar prejudicado num país que não passa a garantia de que pessoas serão tratadas como detentoras de direitos humanos, não importando em que categoria social se encaixem.

## Conclusão

No contexto atual, não se pode permitir que os avanços trazidos pela NLM fiquem apenas na promessa. Além de não ser possível conviver com movimentos que buscam a secessão por estarem descontentes com os resultados das urnas. O compromisso da legislação e da atuação do país com os direitos humanos deve ser garantido guiando a interpretação jurídica.

O discurso contrário aos direitos humanos pode ser um grande empecilho para a construção da paz. Nesse sentido, a convivência com raciocínios violadores de direitos humanos pode trazer consequências delicadas para uma sociedade que busca o desenvolvimento.

O desenvolvimento só para alguns grupos pode significar o desenvolvimento do país. Nesse sentido, não há muita relevância que governo está no poder, há tiranias em todos os lados. Cuidar dos direitos humanos como pressuposto para o desenvolvimento é a melhor receita para construção da paz.

## Referências

- ANDRADE SAMPAIO, A.; VEDOVATO, L.R. Out for the money: A legal analysis of economic claims for secession in Brazil. *The International Journal of Human Rights*, v.20, p.1-16, 2016.
- BAENINGER, R.; MESQUITA, R.B. Integração regional e fronteiras: desafios para a governança das migrações internacionais na América Latina. *Revista Transporte y Territorio*, v.14, p.14, 2016.
- BAENINGER, R. et al. (Org.). *Imigração haitiana no Brasil*. Jundiaí: Paco Editorial, 2016. v.1.
- BENHABIB, S. *The right of others*. Cambridge, UK.: Cambridge University Press, 2004.
- BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 288, de 2013. *Institui a Lei de Migração e regula entrada e estada de estrangeiros no Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2013.
- CALEGARI, M.; BAENINGER, R. From Syria to Brazil. *Forced Migration Review*, v.51, p.96, 2015.
- CARVALHO RAMOS, A. Direitos dos estrangeiros no Brasil: a imigração, direito de ingresso e os direitos dos estrangeiros em situação irregular. In: SARMENTO, D.; IKAWA, D.; PIOVESAN, F. (Org.). *Igualdade, diferença e direitos humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p.721-745.



COMPARATO, F.K. *Afirmção histórica dos direitos humanos*. 11a. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

JARDIM, T.D.M. *Até quando a lei brasileira será xenófoba?* [s.l.:s.n.]. Disponível em: <<https://www.nexojournal.com.br/ensaio/2017/At%C3%A9-quando-a-lei-brasileira-ser%C3%A1-xen%C3%B3foba>>. Acesso em: 9 set. 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Resolução da Assembleia Geral número 45/158, de 18 de dezembro de 1990*. [s.l.:s.n.], 1990. Direitos Humanos: Documentos Internacionais.

SNYDER, T. *Sobre a tirania*. São Paulo: Cia das Letras, 2017.

VEDOVATO, L.R.; ASSIS, A.E.S.Q.; SAMPAIO, A.A. Proteção internacional do trabalhador e as políticas migratórias. *Direito e Justiça: Reflexões Sociojurídicas*, v.16, n.27, p 211-232, 2016.

VEDOVATO, L.R. *O direito de ingresso do estrangeiro*. São Paulo: Editora Atlas, 2013. v.1.

---

Como citar este artigo/*How to cite this article*

VEDOVATO, L.R. Desenvolvimento e direitos humanos na construção da paz. *Cadernos de Fé e Cultura*, v.3, n.1, p.47-55, 2018. <http://dx.doi.org/10.24220/2525-9180v3n12018a4305>