



Caritas de São Paulo e seu auxílio na efetividade dos direitos dos refugiados

Caritas of São Paulo and their assistance in the effectiveness of the rights of refugees

 **Alan Faria Andrade Silva**

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC)
Mestre em Direito

Doutorando pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
São Paulo, SP – Brasil
alanfariaandrade@gmail.com

 **Regina Vera Villas Bôas**

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP)

Bi-Doutora em Direito das Relações Sociais e em Direitos Difusos e Coletivos (PUC/SP).
Pós-Dra. em Democracia e D. Humanos (Universidade Coimbra - “Ius Gentium Conimbrigae” (Portugal)).
São Paulo, SP – Brasil

Resumo: Estima-se o crescente número de deslocados no mundo em decorrência do grave temor de perseguição, por guerras e conflitos. Só no Brasil, nos últimos 8 anos, foram mais de 60 mil pessoas buscando o reconhecimento da condição de refugiado. Sendo assim, esta investigação tem como objetivo a observação da realidade da Caritas de São Paulo e verificar suas conexões com as suas atividades, com os conceitos sobre o direito ao refúgio e sobre a efetividade do direito tendo por base somente a Lei nº 9.474/95. A metodologia aplicada é a de revisão bibliográfica e levantamento de dados obtidos pelas atividades exercidas pela entidade de forma empírica e dados disponíveis pela entidade. As pesquisas revelaram que a Caritas de São Paulo nada mais é do que um local de apoio, onde os solicitantes de refúgio e refugiados procuram obter serviços. Por fim, concluiu-se que a Caritas de São Paulo efetiva Direitos dos Refugiados nas perspectivas da proteção, assistência e integração.

Palavras-chaves: Caritas; efetividade do direito; direitos dos refugiados; revisão bibliográfica.

Summary: The growing number of displaced people in the world is estimated due to the serious fear of persecution, wars and conflicts. In Brazil alone, in the last 8 years, there were more than 60,000 people seeking recognition of refugee status. Thus, this investigation aims to observe the reality of Caritas in São Paulo and verify its connections with its activities, with the concepts of the right to refuge and the effectiveness of the right based only on Law nº 9.474/95. The applied methodology is that of bibliographic review and survey of data obtained by the activities carried out by the entity in an empirical way and data available by the entity. Research has revealed that Caritas de São Paulo is nothing more than a place of support, where asylum seekers and refugees seek services. Finally, it was concluded that Caritas de São Paulo enforces Refugee Rights from the perspective of protection, assistance and integration.

Keywords: Caritas; effectiveness of law; refugee rights; bibliographic review.

Para citar este artigo (ABNT NBR 6023:2018)

SILVA, Alan Faria Andrade; VILLAS BÔAS, Regina Vera. Caritas de São Paulo e seu auxílio na efetividade dos direitos dos refugiados. **Revista Thesis Juris – RTJ**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 389-415, jul./dez. 2022.
<http://doi.org/10.5585/rtj.v11i2.19127>

Introdução

A Organização das Nações Unidas (ONU), por intermédio do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), em parceria com várias entidades, informa que 68,5 milhões de pessoas estavam deslocadas por guerras e conflitos até o final do ano de 2017 (JALIL, 2018).

Entre elas, 16,2 milhões se deslocaram, em 2017, tanto pela primeira vez como repetidamente, correspondendo a 44,5 mil pessoas sendo forçosamente deslocadas a cada dia (em outras palavras, uma pessoa deslocada a cada dois segundos).

A ONU ainda informa que o número de pessoas fugindo de guerras, perseguições e conflitos superou a marca de 70 milhões, em 2018, revelando, assim, uma realidade no cenário mundial, principalmente no que se refere ao acolhimento e proteção dessas pessoas.

Em novo relatório publicado pelo ACNUR o número de pessoas forçadas a se deslocar ultrapassou 100 milhões pela primeira vez (GRANDI, 2022), levando em consideração a guerra na Ucrânia e outros conflitos violentos. Isto porque, já em 2021 o número de pessoas forçadas a se deslocar no mundo aumentou para 90 milhões impulsionado por novas ondas de violência ou conflitos prolongados em países como Etiópia, Burkina Faso, Mianmar, Nigéria, Afeganistão e República Democrática do Congo (GRANDI, 2022).

Percebe-se que a Caritas, como organismo da Igreja Católica, com o seu trabalho no centro de referência para refugiados, atende às demandas dessas pessoas que são obrigadas a se deslocarem, e acabam chegando na cidade de São Paulo.

Ademais, observa-se que o Direito se relaciona com essas realidades, sendo ele um organismo vivo, ou seja, “aquele surgido espontânea e involuntariamente da sociedade; aquele nascido de uma necessidade ou de um interesse latente do grupo social” (VILLAS BÔAS, 2009. p. 18), para atender às necessidades dessas pessoas e a busca para a efetivação de tais direitos.

Sendo assim, esta pesquisa tem como objetivo desenvolver a observação da realidade da Caritas, suas atividades e as relações com os Direitos dos Refugiados, como mais um Direito Humano, e como se dá a concretização ou a efetividade de tais direitos no centro de referência para refugiados.

A metodologia aplicada para o desenvolvimento do trabalho contou com a técnica de coleta de dados mediante pesquisa bibliográfica. Neste processo investigativo, foram utilizados textos em geral, na forma de livros, artigos, monografias, dissertações, teses, legislações e doutrina, tanto do meio físico, como do virtual.

Também foi utilizada a experiência empírica do pesquisador, por meio do trabalho voluntário, efetuado nos anos de 2013 a 2014, e o acompanhamento das palestras proferidas por colaboradores da Caritas, em diversos espaços, ao longo dos anos de 2013 a 2019.

Ademais, em tempos em que se observa o crescente número de pessoas deslocadas no planeta, tendo em vista os conflitos internos e externos nos países, o que se percebe é que qualquer ser humano poderá ser um refugiado ou deslocar-se do seu território para um outro. Por fim, observa-se que os direitos podem ser efetivados tanto pelo Estado como pelas Organizações da Sociedade Civil.

1 Caritas Arquidiocesana de São Paulo – Caritas

A Caritas Arquidiocesana de São Paulo é um organismo da Igreja Católica de São Paulo, a qual faz parte da Caritas “*Internationalis*”, sendo esta pertencente a Igreja Católica Apostólica Romana, reconhecida como entidade de direito canônico público, por meio da publicação da Carta “Durante a Última Ceia”, mantendo-se subordinada ao Pontifício Conselho *Cor Unum* (João Paulo II, 2004). A presente pesquisa adota a denominação somente de “Caritas” para se referir à Caritas Arquidiocesana de São Paulo.

Tanto a Caritas de São Paulo como a “*Internationalis*” designam um organismo central da Igreja Católica, promotor e articulador de todo o trabalho caritativo desta instituição, principalmente quanto às questões que afetam a sociedade no que se refere aos temas de amparo aos necessitados, entre outros, a ajuda financeira, o recolhimento de alimentos e de outros bens destinados à doação aos mais pobres. A instituição é voltada à assistência social dos que mais necessitam.

Ela possui três níveis de organização: a) a sede central em Roma, reconhecida como Caritas “*Internationalis*”; b) as sedes por regiões ou países, a exemplo do Brasil, em que a Caritas Brasileira é sediada em Brasília; c) a divisão por regiões territoriais mais locais, a exemplo da Caritas Arquidiocesana de São Paulo, sediada na cidade São Paulo, local em que presta os seus trabalhos.

Ressalta-se que, mesmo possuindo três níveis de organização, elas são consideradas, de um lado, independentes, e, de outro lado, vinculadas, ao mesmo tempo. Isto significa que cada organização da Caritas pode trabalhar individualmente, possuindo campos de trabalhos diversificados, e sem serem submetidas à uma diretriz fixa. Nesse sentido, algumas promovem arrecadação de comida para realizarem doações; outras se dedicam ao recolhimento de dinheiro, objetivando auxiliarem obras sociais, corroborando a educação, a saúde e outros cuidados

necessários com a pessoa humana; e outras auxiliam no atendimento do refugiado e do migrante.

A Caritas Arquidiocesana de São Paulo – CASP, no início de suas atividades, nos anos 60 e 70, tinha a função de receber e distribuir comida às entidades assistenciais, cujos alimentos eram enviados pelos Estados Unidos ao Brasil, por meio da Caritas Brasileira (CAMARGO, 2015. p. 125).

Posteriormente, a Caritas Arquidiocesana começou a desenvolver outras frentes de trabalho, por intermédio dos Planos Pastorais, a exemplo da “Operação Periferia”. Tal atividade consistia em atender às demandas assistenciais e às pessoas dos imigrantes internos de São Paulo, os quais se estabeleciam nas periferias da cidade e, depois, ocupavam o centro de referência aos refugiados.

Como a Caritas Brasileira criou escritórios regionais para facilitar a distribuição dos alimentos que chegavam dos Estados Unidos, os chamados “alimentos para a paz”, a regional criada em São Paulo inicia trabalhos com função similar à da Caritas Arquidiocesana de São Paulo.

Mais tarde, a Caritas recebe novas atribuições, entre as quais a de concatenar as atividades de coordenação de todas as entidades beneficentes de orientação católica, dentro do território da arquidiocese de São Paulo¹ (CAMARGO, 2015. p. 128).

Na assembleia geral da Caritas, realizada em 01 de dezembro de 1967, foi instaurado novo estatuto social, designando a Caritas como uma entidade beneficente, de fins assistenciais - no caso de Serviço Social com registro no Serviço Social do Estado e no Conselho Nacional de Serviço Social, sem fins lucrativos -, sediada na cidade de São Paulo, sendo juridicamente autônoma da Igreja Católica local, todavia como membro integrante do Conselho de Pastoral da Arquidiocese de São Paulo, dirigindo a Ação Social da Igreja.

Nesse sentido, sendo a Caritas uma entidade da sociedade civil e um organismo da Igreja Católica em São Paulo, passa a ter natureza institucional híbrida, podendo, então, se valer tanto dos conceitos jurídicos do direito privado, como do direito público, tendo objetivos e finalidades religiosos.

Como membro de uma Igreja ou de um corpo eclesial, a Caritas professa uma fé, atuando no âmbito jurídico, por intermédio das atividades de serviço social ou implementação dos direitos sociais, e no âmbito religioso, pela ação pastoral, proferindo, inclusive, testemunhos de fé.

¹ Nota explicativa: arquidiocese é um espaço territorial que a Igreja Católica usa para delimitar duas competências locais.

Atualmente, o documento sobre a Igreja “Constituição Pastoral *Gaudium et spes*”, orienta toda a ação social da Igreja Católica, inclusive a da Caritas, revelando que o seu caráter além de meramente assistencialista passa a ser, também, de desenvolvimento integral do ser humano (CAMARGO, 2015. p. 136).

Nesse passo, percebe-se que as realizações da Caritas não são entendidas somente como uma dádiva da Igreja Católica, em processo de mudança de visão no relacionamento com a sociedade e o mundo, mas também, como uma atividade inerente ao ser humano e à sociedade do pós século XXI, a qual almeja uma pessoa humana a partir de seu desenvolvimento integral, razão pela qual necessita proteger a continuidade do processo de conquista dos direitos humanos e, também, as condições favoráveis ao referido processo. No Brasil, essa intersecção revela o ponto comum entre os compromissos assumidos pelo Estado Brasileiro e Igreja Católica, estando a Caritas, ao centro, ao desenvolver trabalhos de acolhimento dos refugiados, recebendo-lhes e orientando-lhes sobre as suas vindas ao território paulistano.

Nesse sentido, a história da Caritas Arquidiocesana de São Paulo se mistura com a história da acolhida dos refugiados no Brasil. Antes mesmo da fundação da Caritas, em 1968, a Igreja Católica de São Paulo já acolhia e auxiliava os refugiados, por intermédio da Comissão Pontifícia Justiça e Paz, que auxiliava os refugiados latino-americanos; e da Associação de Voluntários para a Integração ao Migrante - AVIM², que trabalhava com os refugiados vietnamitas e cubanos (PEREZ, 2005. p. 23).

Em 1988, a AVIM foi extinta e a Comissão assumiu o atendimento aos refugiados em São Paulo, temporariamente. Após, a Caritas se encarregou de auxiliá-los. De início, a Caritas fazia o acolhimento e as orientações ao solicitante de refúgio e ao refugiado, cabendo ao Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) realizar as entrevistas, elaborar os pareceres e encaminhá-lo ao Ministério das Relações Exteriores, o qual elaborava um parecer que era, em seguida, enviado ao Ministério da Justiça.

Todavia, a decisão sobre o reconhecimento da condição de refugiado ficava a cargo do Ministro da Justiça, lembrando-se que ao ser publicada referida decisão no Diário Oficial da União, expedia-se um ofício ao ACNUR, o qual era remetido à Caritas Arquidiocesana de São Paulo, ou à Caritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro, já que ambas se alternavam, revezando-se as cadeiras em face do Ministério - como representantes da sociedade civil – aguardando-se da Polícia Federal, a emissão de documentação para o refugiado (PEREZ, 2005. p. 29), conforme Portaria Interministerial 394/91 (JUBILUT, 2005. p. 104).

² Nora explicativa: Também consta no site da Entidade Missão Paz, vinculada aos Padres Scalabrinianos. Disponível em: <http://www.missaospaz.org/historia>. Acesso em: 07 maio 2018.

Recorda-se que a criação do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) importou alteração do procedimento questionado, tendo em vista que, após a criação do órgão e até a Resolução nº 18, a Caritas atuava de maneira ativa tanto no processo de reconhecimento da condição de refúgio, no preenchimento dos formulários e, também, nas entrevistas efetuadas aos solicitantes, além da comunicação da decisão do reconhecimento (ou não) da condição de refúgio.

Outro ponto de destaque na história da Caritas se refere ao ano de 1987, em que Dom Paulo Evaristo Arns, Dom Francisco Manuel Vieira e um advogado da Cúria, julgaram oportuno organizar novamente a Caritas Arquidiocesana, com a finalidade de que ela cooperasse com a ação evangelizadora e pastoral da Igreja local, e pudesse animar, incentivar, dar conteúdo e formação espiritual às pastorais sociais, em setembro, do mesmo ano (CAMARGO, 2015. p. 160). Deixou a Caritas de ser um órgão assistencialista e distribuidor de alimentos, para se transformar em uma instituição da Igreja para uma ação pastoral, além de agente de implementação dos Direitos Humanos, na cidade de São Paulo.

Importante, nessa seara, a afirmação de Dom Paulo Evaristo Arns de que “Todo homem tem que ser promovido para tomar a sua história na mão” (*apud* CAMARGO, 2015. p. 160), considerada a caridade libertadora, que é mística da Caritas e seu modo de agir. Logo, trata-se de algo que não é assistencialismo, todavia fornece potência à pessoa, ofertando-lhe condições de viver e continuar a lutar pela vida³.

A Caritas, ao longo das suas atividades, desenvolveu várias linhas de trabalho, entre outras, as de: formação em espiritualidade e mística; elaboração de projetos alternativos comunitários; obras sociais e movimentos populares ligadas às paróquias; campanhas permanentes e sazonais de mobilização da população ao atendimento de necessidades específicas e emergências sociais; voluntariado; preparação, formação e capacitação de agentes de desenvolvimento humano e social; iniciativas em prol da autonomia financeira da Caritas Arquidiocesana (CAMARGO, 2015, p. 163).

2 Centro de referência para refugiados da Caritas

Como organismo da Igreja Católica, em São Paulo, a Caritas segue o que determina a Igreja Católica Apostólica Romana, em conjunto com todos os diversos documentos que a orienta, permanecendo, assim, unida ao corpo eclesial e jurídico da Igreja Católica. O principal

³ Nota explicativa: A professora Adalgiza de Oliveira Sposati, em palestra proferida em 01/03/2018, no Núcleo de Estudos Avançados do Terceiro Setor – NEATS menciona a assistência social como meio de dar condições de incrementar as potências humanas para a pessoa viver.

documento, conhecido como “ensinamento”, orientador das ações dos membros da Igreja Católica, está na afirmação de Jesus Cristo. Assim, pois: “Em verdade, vos digo que toda vez que fizeste isto a um destes mais pequenos, que são meus irmãos, foi a mim que o fizestes!” (Evangelho segundo Mateus, capítulo 25, versículo 40).

É nessa linha que a Igreja Católica auxilia a todos aqueles, conhecidos como “próximo”, sempre orientada pela expressão do amor, presente nos cristãos, que devem viver e promover a caridade. E, nessa linha, de amor ao próximo (“ao pequeno”), a Caritas, por intermédio da sua organização ou instituição jurídica, atende ao ensinamento de Jesus Cristo, atuando em acolhimento ao refugiado, independentemente do credo professado, assim como lecionado por Dom Paulo Evaristo, que afirmou: “Acolher é amar e amar é cumprir o destino principal da vida” (CAMARGO *apud* ARNS, 2015. p. 171).

O ato de amar o próximo, expressado na forma de solidariedade e fraternidade, vislumbrado a partir do ordenamento jurídico brasileiro, pode ser reconhecido como um ato de efetividade dos Direitos Humanos, na medida em que compreender os Direitos Humanos é, principalmente, conhecer a existência Humana, aprendendo sobre aquilo que faz a Pessoa Humana viver, qual seja, amar – considerado o ato mais sublime ofertado pelo “ser humano” ao seu semelhante.

Observa-se, assim, que o Centro de Referência para Refugiados da Caritas tem por missão o acolhimento, integração, proteção e referência aos refugiados, tendo sido concebido, em 1977, por intermédio da Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de São Paulo. Em 1989, mediante um convênio com o ACNUR, o Centro de Referência para Refugiados passou a integrar a rede de proteção do ACNUR, que objetiva o acolhimento, a proteção e a assistência aos refugiados e solicitantes de refúgio, com a finalidade de integrá-los na sociedade brasileira (CAMARGO, 2015. p. 171).

Por derradeiro, tem-se duas perspectivas de serviço do centro de referência Caritas, a religiosa e a de direito internacional sobre o refúgio, esta última entendida como um Direito Humano (OLIVEIRA, 2011. p. 43). Logo, no ato religioso são encontradas atitudes de compreensão sobre os Direitos Humanos, como é o caso do acolhimento.

3 Atividades desenvolvidas pela caritas no Centro de Referência para refugiados

O Centro de Referência para Refugiado situa-se na sede da Caritas Arquidiocesana de São Paulo, denominada de Região Sé porque se localiza na região central da capital paulista. No local, ela acolhe as pessoas solicitantes de refúgio no Brasil e as pessoas já reconhecidas

como refugiadas, razão pela qual é considerada como um centro de referência para referidas pessoas, tendo o reconhecimento e parceria do ACNUR e do CONARE.

O trabalho da Caritas é desenvolvido por intermédio da assistência social; assistência jurídica (proteção); integração; cursos profissionais ou de aprendizagem da língua portuguesa; encaminhamento ao trabalho e saúde mental (assistência psicológica). Esses serviços são voltados aos refugiados e aos solicitantes de refúgio, desenvolvendo, também, relações externas ao atender estudantes, pesquisadores e imprensa em geral. Desenvolve trabalho voluntário, possibilitando o intercâmbio cultural entre as pessoas atendidas e os voluntários, materializando uma forma de força de trabalho não remunerado no atendimento na própria instituição.

No trabalho desenvolvido pela Caritas, os refugiados encontram uma realidade promissora, sendo recepcionados e/ou integrados pelas pessoas da entidade e, também pela ONU por intermédio do ACNUR, e pelo governo federal por meio da Polícia Federal e do CONARE, além das demais entidades espalhadas na cidade de São Paulo. Perin (2014) afirma tratar-se de realidade de tripartite porque envolve entidades do Estado, da Sociedade Civil e Entidade Internacional.

Aliás, a atuação do ACNUR junto à Caritas, ocorre por meio de financiamentos de projetos, entre outros, o do auxílio para transporte, compra de remédios, cestas básicas, manutenção de programas de saúde mental e de proteção, inclusive incluindo a remuneração de advogados. Demais atividades, como: aulas de língua portuguesa, assistência odontológica e cursos profissionalizantes aos refugiados e solicitantes, são desenvolvidas com o auxílio de parcerias entre a Caritas e as demais entidades, a exemplo do Serviço Social do Comércio (SESC) e do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI). Ele (ACNUR) é responsável pelo treinamento dos advogados que atuam na sede da Caritas, havendo um relacionamento estreito, objetivando esclarecimento de dúvidas sobre o atendimento, elaboração de pareceres dos pedidos de refúgio, realizando, assim, um trabalho humanitário, que destaca a Caritas como agente implementador das diretrizes do ACNUR⁴.

Ponto relevante sobre o atendimento efetivado pela Caritas se reporta ao fato de não ser ela responsável pela autorização da emissão do voto final do reconhecimento da condição de refúgio e, também, pela emissão desses documentos. A Caritas auxilia nos esclarecimentos da situação do processo de reconhecimento da condição de refugiado, chegando a contatar a Polícia Federal e o CONARE para compreender o estado dos processos. É membro do CONARE, ocupando cadeira relativa à organização da sociedade civil, a qual reveza o assento

⁴ Nota explicativa: Conhecido como programas do ACNUR, no atendimento ao refugiado

com a Caritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro, proferindo parecer, com poder de voto, sobre as solicitações de reconhecimento da situação de refugiado em conjunto com os demais membros do órgão⁵.

A Caritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro (CARJ), o Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), a Caritas de Manaus, o Serviço Jesuíta ao Migrante e Refugiados (SJMR), juntamente com a Caritas Arquidiocesana de São Paulo, todos eles realizam, no Brasil, o amparo à pessoa refugiada ou solicitante.

Corroboram, também, essas atividades, por meio de rede de parcerias, os albergues, as associações e as ONGs, como participantes dos centros de atendimento, enfrentando dificuldades nos trabalhos de assistência ofertados. Essa situação ocorre na Caritas de São Paulo, cuja estrutura de escritório auxilia os refugiados nas demandas burocráticas e assistenciais, sem, contudo, possuir estrutura de albergamento/oferecimento de alimentação. Esse centro de referência e contato, em forma de redes com demais entidades, conta com parcerias de entidades públicas do Município e do Estado de São Paulo, além de entidades privadas.

As organizações parceiras constituem uma ampla rede, que abrange os institutos de pesquisa, cooperativas e associações comunitárias, além de empresas e agências internacionais. Importantes são as parcerias com o chamado “Sistema S”: SESC (Serviço Social do Comércio), SESI (Serviço Social da Indústria), SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial), SENAC (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial), sistema este que corrobora a capacitação profissional e educacional dos refugiados. Igualmente, a assistência à moradia estaria muito mais debilitada sem os albergues parceiros da sociedade civil (PERIN, 2014).

Os solicitantes de refúgio e, algumas vezes os refugiados, desde que entram no Brasil, agregam aos seus cotidianos, o contato constante com a Caritas, a qual se torna parte integrante de suas vidas. A Caritas cumpre papel destacado, notadamente, como intermediária imprescindível nas relações entre os refugiados e os órgãos governamentais, ONGs, empregadores, entre outros. Assim, quando ingressam no Brasil, os solicitantes de refúgio acabam pertencendo à uma malha de relações burocrático-administrativas específicas, que atua simultaneamente com as ações assistencial-humanitário, ofertadas pelos programas da Caritas.

Quanto à entrada dos solicitantes de refúgio no Brasil, destacam-se quatro maneiras principais, pelas quais essa situação ocorre: ilegalmente, via fronteira terrestre; legalmente, por avião, com visto de turista ou de estudante; ilegalmente, por avião; ilegalmente, por navio. Fato

⁵ Nota explicativa: Ver composição do CONARE em art. 14 da Lei nº 9.474 de 1997.

destacado é que, após essa entrada no país, a Polícia Federal deveria ser entendida como o mais importante órgão para a solicitação do refúgio.

A maioria dos que buscam refúgio, procuram informações em seus respectivos países a respeito dessas solicitações no Brasil e, quando aqui chegam, entram em contato com a Caritas. Para os que chegam ilegalmente, nos aeroportos, não há escapatória, na medida em que ficam retidos no setor de imigração, somente sendo encaminhados à Caritas para auxílio e orientação, quando conseguem solicitar referido refúgio. Já, os estrangeiros que chegam à Caritas informam os seus desejos de solicitação de refúgio, ao realizarem os seus registros de recém-chegados. Assim, preenchem uma ficha de cadastro com dados pessoais, são colhidas cópias de seus os documentos, sendo, em seguida, encaminhados a um Agente de Proteção (no caso o advogado) para uma prévia entrevista. Posteriormente, recebem orientações sobre o processo de refúgio no Brasil, sobre os serviços oferecidos pela Caritas, e sobre a entrega dos subsídios informativos.

Nesse processo, objetivando eleger as prioridades no atendimento das pessoas, a Caritas identifica situações prioritárias de vulnerabilidades, entre outras: menores desacompanhados, mulheres grávidas, pessoas necessitando de albergamento, violações de direitos em território nacional. Após, procede os encaminhamentos aos programas específicos do Centro de Referências, entregando doações de alguns produtos, entre outros de higiene e vestuários.

A abertura do procedimento do reconhecimento da situação de refúgio formal, no Brasil, é feita na Delegacia da Polícia Federal, local este em que o solicitante de refúgio consegue obter: a sua Carteira de Trabalho e Previdência Social (CPTS); a sua inscrição no Cadastro da Pessoa Física (CPF); a abertura de conta corrente em uma instituição bancária; e o seu acesso aos direitos sociais, entre os quais educação, saúde, trabalho, cultura e assistência social. Nessa seara, também, atua a Caritas, ao conceder orientações sobre como podem obter e solicitar trabalho, como acessar a saúde, e como obter cursos e formações, principalmente quanto o aprendizado da língua portuguesa.

Há situações em que os solicitantes devem aguardar o contato do agente de elegibilidade, no caso o representante do CONARE, entidade esta que realiza as entrevistas com os solicitantes. Também, a Caritas realiza entrevistas, por meio de um advogado, o qual deve elaborar um parecer, encaminhando-o a um Grupo de Estudos Prévios (GEP), seguindo após, à reunião plenária do CONARE.

Aprovado ou deferido o pedido de refúgio, o solicitante se registra junto à Polícia Federal para receber o seu Registro Nacional de Estrangeiro (RNE), assinando um termo de

responsabilidade, oriundo do CONARE. Sendo o pedido indeferido, o solicitante tem um mês, contado da sua notificação, para sair do país ou, então, recorrer perante o Ministério da Justiça.

Na prática, quando um pedido é indeferido, o solicitante do refúgio volta à sede da Caritas, sendo auxiliado por um advogado no preparo do recurso, que é enviado ao Ministro da Justiça; também, a Defensoria Pública da União pode auxiliar o solicitante do refúgio na elaboração do recurso. E, caso o recurso seja indeferido, o solicitante é comunicado pela Polícia Federal sobre referido indeferimento e sobre o prazo que possui para deixar o território brasileiro.

Importante lembrar-se da repartição feita pela Caritas no tocante à assistência aos refugiados e aos solicitantes de refúgio. Referida assistência é dividida em três setores ou programas, os quais são estabelecidos, a partir de programa definido pelo ACNUR às suas agências implementadoras locais, quais sejam: proteção, assistência e integração. A Caritas subdividiu a assistência em assistência social e assistência à saúde mental, implementando, entre outras atividades: as relações externas, relacionadas ao atendimento a estudantes, pesquisadores e imprensa em geral; o voluntariado e a *advocacy*, a cargo do setor de proteção, que implicam maneiras de incidência política nos poderes executivo e legislativo, tanto na esfera municipal como estadual e federal.

Enquanto, por um lado: as divisões de atividades são feitas para melhor acolher o refugiado, constituindo-se em meios de exercício de cidadania universal, tanto para o solicitante de refúgio, como para o próprio refugiado, na medida em que recebem aquilo que se reconhece como efetividade dos Direitos Humanos; por outro: o estrangeiro em situação de deslocamento forçado é considerado o agente passivo da relação, recebendo proteção, assistência e integração, e, também, agente ativo ao exercer os seus direitos, valendo-se dos referidos mecanismos estabelecidos.

A Caritas, por sua vez, é entendida como agente da cidadania universal ao promover a efetividade dos Direitos Humanos, por meio dos programas desenvolvidos e fornecendo instrumentos e condições à materialização e efetivação desses direitos humanos.

Essa situação pode ser ilustrada por números que indicam a quantidade de atendidos de pessoas, realizados pelas Caritas: em 2014, chegou a 5.652; em 2015, chegou a 6.572; em 2016, chegou a 6.375; em 2017, chegou a 6.397; e, em 2018, chegou a 6.503 (CARITAS, 2019).

Relevante, a seguir, tratar-se das três frentes de trabalho da Caritas, quais sejam, a proteção, a assistência e a integração, observado o convênio celebrado com o ACNUR e a derivação legislativa, relativa aos direitos dos refugiados, qual seja, a Lei nº 9.474/1997, constando-se que a Lei nº 13.445/2017 diz respeito à situação dos migrantes.

3.1 Proteção

No Programa de proteção, agentes e/ou funcionários da Caritas dão orientações sobre todo o procedimento envolvido na solicitação de refúgio, realizam entrevistas individuais, orientação jurídica mediante necessidades apresentadas, elaboração de parecer jurídico que é encaminhado ao ACNUR e ao CONARE, objetivando subsidiar a pertinência de se conceder a condição de refúgio a um solicitante.

Adicionalmente, são prestadas assessorias relacionadas às questões de cunho jurídico enfrentadas pelos solicitantes de refúgio, entre outras: trabalhistas, naturalização, permanência no país, casamento, além de trabalhos relativos à fiscalização de denúncias, palestras, participação em comitês e comissões, formação de rede de proteção e articulação com órgãos públicos (CAMARGO, 2015. p. 173).

Basicamente, o setor de assistência jurídica aos refugiados e solicitantes é composto por advogados do Programa, os quais, no procedimento de solicitação de refúgio em si, são responsáveis pela realização de entrevistas que compõem o parecer sobre cada caso apresentado à análise, e pela elaboração da parte do parecer, correspondente à avaliação da Caritas sobre os casos, além da defesa dos mesmos junto ao GEP. Nos casos de pareceres negativos e de decisões de não reconhecimento da situação de refugiado, os advogados auxiliam o solicitante na elaboração de um recurso ao Ministro da Justiça. Acompanham perante as varas da infância e juventude, os casos dos menores que chegam ao Brasil desacompanhados; e, também, as vítimas de tráfico de pessoas e situações de trabalho escravo.

Referidas situações elencadas, exigem a participação ativa do âmbito jurídico, sem, contudo, desconsiderar a enorme importância do âmbito social relacionada às questões assistenciais. Observa-se que, no âmbito jurídico, os advogados ocupam papel relevante, uma vez que possuem conhecimentos profissionais facilitadores da produção dos documentos necessários aos solicitantes de refúgio, a exemplo do registro da vida pregressa, realizando entrevistas e atendimentos de maneira a facilitar a burocracia institucional.

Os advogados auxiliam, também, nos pedidos de autorização de viagens para outros países perante o CONARE, observado que: a) ao ser considerado positivo o pedido, deve ser concedido ao refugiado um passaporte amarelo, necessário à realização da sua viagem; b) necessária a comunicação da situação à Polícia Federal, a qual acompanha o solicitante e, também, retém o passaporte.

Outro importante procedimento realizado pelos advogados diz respeito à solicitação da reunião familiar, procedimento esse solicitado pelo refugiado, que se encontra no Brasil,

enquanto a sua família se localiza no país de origem do refugiado ou, também, tenha chegado ao Brasil, após o refugiado.

3.2 Assistência

O setor de assistência colabora diretamente com as necessidades básicas emergenciais dos solicitantes e dos refugiados, entre essas, elencam-se: o albergamento, o encaminhamento para a retirada da documentação de identidade, a moradia provisória, os cuidados com a saúde, além de outros encaminhamentos que atendam às vulnerabilidades especiais.

Esse setor é responsável, também, pela oferta de roupas, kits de higiene pessoal, cobertores e subsistência financeira inicial, além de disponibilizar o acesso a inúmeros parceiros, e orientar os acessos aos benefícios socioassistenciais governamentais (CAMARGO, 2015. p. 173).

Recorda-se que ao oferecer auxílio de subsistência financeira, por três meses, a Caritas tinha como beneficiários desse auxílio, pessoas que enfrentavam situações de enorme vulnerabilidade, entre outras: as mulheres desacompanhadas, as quais se tornaram chefes de família; os idosos; os portadores de doenças crônicas, ou em tratamento; as famílias cujos pais estão desempregados; os grupos com maior dificuldade de integração.

As assistentes sociais, em conjunto com os advogados, psicólogos e psiquiatras são responsáveis pela determinação dos critérios de distribuição do auxílio, de acordo com a situação de cada caso concreto, relativamente às suas necessidades, em face dos projetos e pecúnias enviados pelo ACNUR. Referidas pessoas necessitadas, atualmente são acompanhadas pela Caritas, que presta orientação sobre os procedimentos ao acesso aos benefícios socioassistenciais.

A Caritas, também, corrobora o encontro de um local de moradia aos vulneráveis recém-chegados no país e que se encontram nessa situação desconfortante. A Caritas não possui uma estrutura de albergamento, mas presta o serviço de encaminhamento desses vulneráveis às entidades que possuem referida estrutura, como é o caso do Programa da Tenda Social do Parque Dom Pedro, na área central da capital paulista.

Quanto ao auxílio à alimentação, são duas as maneiras de acessá-lo: a) quando o solicitante ou refugiado mora longe do centro de São Paulo, a Caritas lhe fornece uma cesta básica mensal, sendo esta retirada do local pelos interessados; b) quando apresentado o cartão de alimentação no SESC da “Unidade Carmo”, localizada no centro da cidade de São Paulo, o

qual possibilita refeições de baixo custo no restaurante da instituição, sendo esse auxílio permitido aos que ainda não possuem o visto de permanência definitiva no Brasil.

Quanto à saúde, ao receberem o protocolo provisório de permanência, os solicitantes de refúgio já podem utilizar as Unidades Básicas de Saúde do sistema público, como o Sistema Único de Saúde (SUS). Podem se valer, também, dos hospitais públicos, considerados parceiros, e dos serviços de saúde organizados pela sociedade civil, a exemplo do tratamento odontológico, ofertado por parceiros, como é o caso do SESC.

Nessa seara, anota-se que a própria Caritas possui uma psicóloga e uma psiquiatra, ambas contratadas por intermédio de convênio firmado com o ACNUR e por intermédio de parcerias. Tem-se, assim, um Programa de saúde mental, que é compreendido dentro da dinâmica da assistência psicológica, considerada por muitos como principal linha assistencial da entidade. Estão presentes, o atendimento psicológico e o psiquiátrico - preventivos e terapêuticos individuais - destinados aos interessados e aos necessitados, que se encontram debilitados, principalmente, emocionalmente, em razão das adversidades sofridas ao longo de todo processo enfrentado, desde a sua chegada ao Brasil, solicitando proteção e/ou refúgio (CAMARGO, 2015. p. 173).

Importante a lembrança de que os casos mais graves relacionados a esses vulneráveis contam com a parceria do Instituto de Psiquiatria do Hospital das Clínicas, na cidade de São Paulo.

Por derradeiro, incluem-se no elenco apreciado, a promoção de atividades de integração e cultura, e o acompanhamento de casos de menores desacompanhados, que são vítimas de tráfico de pessoas.

3.3 Integração

Na base da construção da área da integração encontram-se as orientações que objetivam facilitar a inclusão dos solicitantes e refugiados na sociedade brasileira, principalmente na paulistana, com foco nas perspectivas educacionais e laborais.

A inclusão ocorre por meio: dos cursos de português, universitários e profissionalizantes; pela orientação das crianças, jovens e adolescentes no ensino regular; pelo reconhecimento de documentos escolares, e validação de diplomas universitários; pela obtenção de documentos pessoais, entre outros, a CTPS (Carteira de Trabalho e Previdência Social), o CPF (Cadastro da Pessoa Física), além da elaboração de currículos – todos eles

corroborando o encaminhamento desses vulneráveis no trabalho; pelas orientações sobre os direitos trabalhistas e projetos de empreendedorismo (CAMARGO, 2015. p. 173).

Considerar a educação e o trabalho na base do programa de integração, impõe, antes, acreditar-se na possibilidade de criação e provimento da independência do refugiado e do solicitante de refúgio, por meio de “parcerias”, as quais designam o seu principal modo de operar com efetividade. Nesse âmbito, a pessoa atendida é encaminhada ao local em que está situada a determinada parceria, portando uma carta que objetiva registrar o seu atendimento e, também, assegurar que o seu encaminhamento foi feito, de fato, pela Caritas.

Uma situação bastante delicada enfrentada pelos solicitantes e pelos refugiados se reporta às dificuldades do idioma, as quais dificultam bastante a conquista de empregos. Essa realidade, todavia, coloca em seus caminhos a figura da assistente social, que busca lhes ajudar, agendando entrevista, seleções, elaboração de currículos, desenvolvendo e organizando projetos com parceiros, objetivando o ingresso desses vulneráveis, no mercado de trabalho.

Também, é considerada como uma realidade difícil, a situação da escolaridade desses personagens, cujo grau de formação maior, implica maior dificuldade na obtenção de um trabalho. Conseguir um emprego, na área de expertise desses personagens, é sempre muito difícil, devido a ausência de títulos de formação que comprovam as suas especialidades. Isto porque, ao se deslocarem do país de origem, e tendo em vista o grave temor de perseguição, os refugiados, deixam suas casas, carregando aquilo que conseguem, o que implica saírem, muitas vezes de suas moradias, somente com a roupa do corpo e seus passaportes, deixando para trás seus pertences, diplomas ou os demais documentos.

E mesmo munidos de seus passaportes ou outros eventuais documentos, os solicitantes e refugiados são incentivados pela Caritas a se empregarem em trabalho formais, e afastando-se das ruas, já que são consideradas como espaços perigosos de trabalho para os estrangeiros, apesar de estarem portando documentos que comprovam a sua situação de refugiado no Brasil.

A procura pela Caritas pelos solicitantes de refúgio e pelos refugiados, ocorre desde o primeiro momento em que chegam ao Brasil, porque o desejo de procurarem e de consequentemente conseguirem trabalho é motivação de todos eles. Nesse passo, a busca de documentação que lhes permita a legalização de suas situações no país, se relaciona diretamente para muitos deles, à necessidade de arrumarem um trabalho. E, quanto à integração desses personagens por meio da educação, tem-se a presença da assistente social, esforçada para encaminhar tanto os refugiados como os solicitantes aos cursos de seus interesses, destacando-se uma maior oferta dos cursos técnicos e profissionalizantes.

Destaca-se, na educação, a existência de projetos com universidades que reservam vagas em seus vestibulares para refugiados, entre outras, a Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), a Universidade Católica de Santos (UNISANTOS), a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e a Universidade Federal de São Carlos (USFCAR), por intermédio do programa da Cátedra Sérgio Vieira de Mello, nome ofertado ao acordo de cooperação entre o ACNUR e os Centros Universitários nacionais e o CONARE, conforme divulgado nos sites do ACNUR.

A Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP) assinou referido acordo de cooperação, apesar de não oferecer vagas para ingresso na graduação e pós-graduação aos refugiados, havendo, todavia, pesquisas e produção de artigos, dissertações e teses, envolvendo a situação do migrante e do refugiado, todas relativas à parceria entre os seus professores e alunos.

Nesse sentido, adverte Perin (2014, p. 328) que é complexo o trabalho desenvolvido pela Caritas, no qual o refugiado possui um aparato transnacional de governo ou tripartite, composto por organizações que vão de agências multilaterais internacionais (ACNHUR) a aparelhos estatais (CONARE) e organizações da sociedade civil (Caritas Arquidiocesana de São Paulo).

4 Efetividade e/ou eficácia dos direitos dos refugiados

De início, reproduz-se os significados das palavras eficácia e efetividade, procurando esclarecer-se a conexão existente entre os significados trazidos no texto normativo e a realidade encontrada na Caritas:

EFICÁCIA. S. f. (Lat. efficacia) Propriedade que têm um ato ou fato para produzir o resultado desejado. Cf. Lei (6) e Negócio jurídico (4) (SIDOU, 2016, p. 237).
EFETIVO (em referência a efetividade). Adj. e s. m. (Lat. effectivus) Termo polissêmico. 1. Permanente ou estável (servidor público) 2. O ativo líquido de uma empresa. 3. O número de componentes de uma unidade das Forças Armadas, ou o número global de todas elas. Cognatos: efetivar (v.), tornar efetivo; efetivação (s. f.), ato ou efeito de efetivar; efetividade (s. f.), qualidade de efetivo (SIDOU, 2016, p. 237).

Extraí-se do texto acima que o vocábulo “eficácia” está mais relacionado àquilo que produz um resultado, ou seja, a um ato que produz um resultado, enquanto que o vocábulo “efetividade”, *a priori*, está mais relacionado àquilo que torna algo permanente ou estável. Assim, pode-se afirmar que ambos os vocábulos se assemelham, podendo, todavia, expressarem realidades distintas na seara jurídica, conforme, a seguir, exposto:

Vigência e eficácia são qualidades distintas. A primeira refere-se ao termo de validade. A segunda, à produção de efeitos. A capacidade de produzir efeitos depende de certos requisitos. Alguns são de natureza fática; outros, de natureza técnico-normativa. A presença de requisitos fáticos torna a norma efetiva ou socialmente eficaz. Uma norma se diz socialmente eficaz quando encontra na realidade condições adequadas para produzir seus efeitos. Essa adequação entre a prescrição e a realidade de fato tem relevância semântica (relação signo/objeto, norma/realidade normada). Efetividade ou eficácia social é uma forma de eficácia (FERRAZ JÚNIOR., 2017, p. 159).

A lição doutrinária propedêutica, extraída da lição de Tércio Ferraz, acima exposta, relaciona eficácia e efetividade de uma norma, ao se referir à relação desta com as suas finalidades sociais e, também, como instrumento da humanidade para suas relações em sociedade. Assim, a norma eficaz ou com eficácia está relacionada à capacidade técnica de produção de efeitos, e a efetividade se relaciona com a eficácia social, ou seja, a relação da norma com a semântica entre signo e objeto.

Melhor esclarecendo a eficácia social, o texto, a seguir, invoca para o vocábulo, o alcance do vocábulo “efetividade”, conforme se pode deduzir:

A eficácia social ou efetividade de uma norma não se confunde, porém, com sua observância. A obediência é um critério importante para o reconhecimento da efetividade, mas esta não se reduz à obediência. Existem exemplos de normas que nunca chegam a ser obedecidas e, não obstante isso, podem ser consideradas socialmente eficazes. São normas que estatuem prescrições reclamadas ideologicamente pela sociedade, mas que, se efetivamente aplicadas, produziriam insuportável tumulto social. Sua eficácia está, por assim dizer, em não serem obedecidas e, apesar disso, produzirem o efeito de satisfação ideológica (FERRAZ JÚNIOR, 2017, p. 160).

Em certa medida, a questão trazida sobre a “efetividade” da norma, apresenta enorme relação com aquilo que se pode extrair da conceituação do significante da palavra, ou seja, ela está mais relacionada com a situação do permanente e estável, do que com a situação da produção de efeitos, conforme afirma, a doutrina, a seguir:

A eficácia, no sentido técnico, tem a ver com a aplicabilidade das normas como uma aptidão mais ou menos extensa para produzir efeitos. Como essa aptidão admite graus, podemos dizer que a norma é mais ou menos eficaz. Para aferir o grau de eficácia, no sentido técnico, é preciso verificar quais as funções da eficácia no plano da realização normativa. Essas funções podem ser chamadas de funções eficácias (FERRAZ JÚNIOR, 2017, p. 161).

Relevante, todavia, é a necessidade de se compreender o alcance, a verticalidade e o sentido contido na expressão “produção de efeitos”, além da sua relação com a temática da “eficácia da norma”, lecionada pelos juristas ora estudados, tendo em vista as finalidades contidas nas normas, as quais devem acompanhar à produção de seus efeitos.

Assim, seja a norma de direito constitucional ou de direitos humanos, inclusive dos direitos dos refugiados, o implicador em relação ao texto normativo (o signo) e o seu objeto (o que deseja a pessoa humana), deve servir de instrumentalidade à compreensão da norma efetiva (ou não), lembrando-se de que, quem a torna eficaz (ou não), independente do Estado. Já Ferraz Júnior não menciona os critérios para uma norma ser considerada efetiva, explicando a relação do texto normativo com a pessoa, ou o indivíduo, ou a própria sociedade, conforme descrito, a seguir:

Ademais, quanto à finalidade da norma, temos que:

Em primeiro lugar, normas visam impedir ou cercear a ocorrência de comportamentos contrários a seu preceito. Essa função eficácia tem o sentido de bloqueio das condutas indesejáveis, podendo denominar-se destarte função de bloqueio. Em segundo lugar, normas visam à realização de objetivo, que funciona como um telos programático. Essa função tem, pois, o sentido de programa a ser concretizado, o que permite chamá-la de função de programa. Por fim, normas visam à realização de um comportamento. Essa função tem o sentido de assegurar uma conduta desejada, razão pela qual a denominamos função de resguardo (FERRAZ JÚNIOR, 2017, p. 161).

Resumindo:

Eficácia é uma qualidade da norma que se refere à possibilidade de produção concreta de efeitos, porque estão presentes as condições fáticas exigíveis para sua observância, espontânea ou imposta, ou para a satisfação dos objetivos visados (efetividade ou eficácia social), ou porque estão presentes as condições técnico-normativas exigíveis para sua aplicação (eficácia técnica) (FERRAZ JÚNIOR, 2017, p. 163).

A efetividade exprime uma relação entre o aspecto-cometimento e o aspecto-relato da mesma norma.

[...]

Entendemos que a efetividade é uma relação de adequação entre o aspecto-relato e o aspecto-cometimento da mesma norma. Sabemos que o aspecto-cometimento das normas nem sempre é definido e deliberado digitalmente, mas tem, em geral, uma expressão analógica.

[...]

Normas efetivas são as normas obedecidas (FERRAZ JÚNIOR, 2016, p. 100).

Efetiva é a norma cuja adequação do relato e do cometimento garante a possibilidade de se produzir uma heterologia equilibrada entre editor e endereçado. Este equilíbrio significa que o cometimento é tranquilo, permanecendo, em segundo plano, de tal modo, que os efeitos podem ser produzidos (FERRAZ JÚNIOR, 2016, p. 103).

Outra parte expressiva da doutrina nacional, explica a relação de eficácia da norma com a relação relacionada à positivação ou, até mesmo, quanto a sua existência:

São as leis que, por não atingirem o momento da eficácia, não se podem dizer positivas. Por outro lado, há regras de conduta efetivamente cumpridas e que, por serem durante certo tempo com convicção de juridicidade, atingem o plano da vigência e tornam-se juridicamente positivas. Onde poder dizer-se que a positividade surge tanto quando a eficácia se faz vigente, como quando a vigência se torna eficaz, em ambos os casos valendo o pressuposto de um valor a realizar, quando mais não seja o de ordem e segurança (REALE, 2010, p. 582).

Leciona Reale (2002, p. 112) que a eficácia se relaciona à aplicabilidade e à executoriedade da norma jurídica, referindo-se “à aplicação ou execução da norma jurídica, podendo designar, também, uma regra jurídica, enquanto um momento da conduta humana”. A situação que revela ser a norma “socialmente efetiva” foi debatida por inúmeros juristas, podendo-se considerar como “Direito autêntico, não somente aquele declarado, mas também, o reconhecido e vivido pela sociedade, como algo que se incorpora, integrando-se à sua maneira de conduzir-se [...]” “[...] sendo a regra de direito formalmente válida e socialmente eficaz” (REALE, 2002, p. 113). E, nesse mesmo sentido, compreende-se a efetividade da norma:

A eficácia, ao contrário, tem um caráter experimental, porquanto se refere ao cumprimento efetivo do Direito por parte de uma sociedade, ao “reconhecimento” (*Anerkennung*) do Direito pela comunidade, no plano social, ou, mais particularizadamente, aos efeitos sociais que uma regra suscita por intermédio de seu cumprimento (REALE, 2002, p. 113).

Invocada a doutrina de Miguel Reale (2002, p. 14) ao presente debate, no plano mais concreto, essa pesquisa propõe a realização de trabalho que se vale da norma estipulada pela vigente Constituição da República Federativa do Brasil, a qual se vale do texto do seu artigo 1º, inciso III, que dispõe ser a dignidade da pessoa humana, um “valor fundante da República brasileira”.

Ao se tratar dos Direitos Humanos e dos Direitos Fundamentais, de modo particular, os direitos dos Refugiados, constata-se que “a pessoa é um centro de imputação jurídica, porque o Direito existe em função dela, e para propiciar seu desenvolvimento” (SILVA, 1998, p. 91).

Silva (1998, p. 91) afirma que “a dignidade da pessoa humana não é uma criação constitucional, mas um dado preexistente à toda experiência especulativa, ou seja, um reconhecimento da própria norma de um dado”, afirmação essa situada em contraponto ao pensamento de Arendt (2012), para quem os direitos humanos não são um dado, mas sim um construído.

Todavia, *a priori*, dignidade da pessoa humana e direitos humanos parecem coisas distintas, o que afasta a concretização desse paralelismo, abrindo ocasião de se compreender como núcleo central das duas afirmativas, a própria pessoa humana, buscando-se protegê-la, tanto pelo primado da dignidade, como pelos direitos humanos, reconhecidos nessa seara, os direitos dos refugiados.

Ou seja, a norma, seja ela constitucional ou de direitos humanos ou de direitos dos refugiados, antes de passar pelo crivo da efetividade, é também um construído, não somente o

texto normativo, mas a sua compreensão e o que se entende como efetividade, ou melhor, eficácia social nas orientações de Ferraz Junior.

Melhor esclarecendo, a construção dos direitos dos refugiados e a necessidade de atender as suas necessidades, entre outras, a moradia, a saúde, a educação e o trabalho, transformaram-se, ao longo da história, principalmente, desde 1951 - por meio da Convenção Internacional Relativa ao Estatuto dos Refugiados -, até os dias atuais, no caso do Brasil com a Lei nº 9.474/1997 – Estatuto dos Refugiados. E, aquilo que, em 1951, foi reconhecido como eficácia social, devido à limitação geográfica, e considerado que o signo não atende mais a realidade atual dos deslocados forçados - alterado que foi para abarcar situação de temor de perseguição e grave violações aos direitos humanos de qualquer pessoa humana, em qualquer lugar do mundo.

Toda pessoa humana que se encontra aterrorizada em razão de perseguição motivada por raça, religião, nacionalidade, pertencimento a determinado grupo social, opiniões políticas, e/ou grave/generalizada violação de direitos humanos, não obtendo proteção do próprio Estado, pode se socorrer de outro Estado que reconheça a Convenção Internacional Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, com a finalidade de ter garantidos os seus direitos fundamentais, principalmente o direito à vida.

A respeito do critério da efetividade na dinâmica dos tratados internacionais sobre direitos humanos, a questão dos recursos internos dos Estados, por intermédio de mecanismos de acesso à justiça, ou ao Poder Judiciário (recursos judiciais eficazes), tem-se a proteção da pessoa humana como principal objetivo. Quando esgotados os recursos internos torna-se possível o acesso ao sistema interamericano ou internacional de proteção à pessoa humana (TRINDADE, 2003, v. 2, p. 89-91). Todavia, no trabalho da Caritas com o centro de referência para refugiados, a efetividade dos Direitos Humanos acontece de modo específico, observado o Direito dos Refugiados pela sociedade civil.

Trindade (2003) menciona a legitimidade dos sujeitos de direito internacional, identificando o papel das Organizações da Sociedade Civil (OSCs) na formação e aplicação das normas internacionais, acolhidas as normas de direitos humanos a partir do reconhecimento da eficácia social da norma internacional, pelos entes das Organizações da Sociedade Civil. E, sobre a possibilidade de se reconhecer a eficácia social da norma relativa ao Direito dos Refugiados por entidades do Terceiro Setor, como a Caritas, argumenta Leão (2017, p. 225) que:

A legislação brasileira evoluiu com as Resoluções Normativas do CONARE, preservando o núcleo da Convenção de 1951. O avanço que merece o maior destaque é não haver obstáculos na solicitação quando da chegada ou da permanência do solicitante de refúgio no Brasil. Enquanto o que se vê mundo afora é a resistência em se garantir plenamente o acesso ao pedido de refúgio, o Brasil acolhe em seu território os que precisam dessa proteção.

O Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) é um órgão colegiado, que mantém vinculação ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, deliberando a respeito dos pedidos de reconhecimento da condição de refugiados, no Brasil. O CONARE, criado pela Lei nº 9.474/97, busca desde então, tomar e reconhecer decisões sobre referida condição desses refugiados, sempre procurando integrá-los à população local.

Na composição do referido Comitê está presente a Caritas, entidade da sociedade civil que atua com os refugiados, nesse órgão que trata da elegibilidade dos solicitantes de refúgio, fato este que não encontra paralelo em outros Estados da América do Sul (JUBILUT, 2007, p. 193). Nesta seara, destaca-se que a Caritas, por meio da citada participação no CONARE, consegue influenciar, fazer *advocacy*, e/ou participar do processo de reconhecimento da condição de refugiado no Brasil, seja pela elaboração do parecer a ser votado nesse órgão público, ou pelo seu próprio voto.

Ainda, sobre as atividades desenvolvidas pelas Caritas no atendimento ao solicitante de refúgio e ao refugiado, releva-se o seu amor caritativo como mola propulsora de seus atos e como ato solidário, presente na solidariedade disposta na vigente Constituição da República Federativa do Brasil; do seu trabalho em rede e/ou em parceria, pode-se reconhecer produção de efeitos nas relações humano-sociais, oriundas de normas não escritas expressamente no ordenamento jurídico nacional. Assim, pois, “ajudar os próximos em suas necessidades”, não somente por caridade, amor, ágape, esmola, dever moral ou ético, mas por estar presente nestas relações um axioma fundamental, imperativo, não escrito, mas que todos cumprem.

Não se vislumbra a possibilidade da efetividade dos Direitos Humanos ou dos Direitos Fundamentais dos Refugiados pelo Poder Judiciário, por intermédio das suas decisões. Diferentemente, a efetividade desses direitos é verificada na prática cotidiana do atendimento e orientação prestada aos refugiados, pelas frentes de trabalho da Caritas - proteção, assistência e integração.

Os presentes estudos reforçam, nesse sentido, que o alcance da expressão “efetividade dos Direitos Humanos e dos Refugiados”, no contexto das atividades exercidas pela Caritas, se exhibe no atendimento e auxílio aos refugiados, propiciando-lhes a obtenção de alimentos, moradias, transportes, educação (por intermédio dos cursos da língua portuguesa ou validação dos diplomas); corroboram a colocação desses refugiados em trabalhos formais, ofertando-lhes

oportunidade de viverem e conviverem com mais dignidade, na medida em que podem melhorar suas condições de vida, notadamente da saúde, por meio de atendimento médico, odontológico e psicológico.

Revelam, também, que aquele que busca o seu reconhecimento como pessoa refugiada e, também, a garantia dos seus direitos em face do Estado brasileiro, não está preocupado com o conhecimento da norma jurídica, da sua eficácia (plena, contida ou limitada) e, nem tão pouco, das teorias sobre as garantias constitucionais nacionais e sobre os tratados internacionais. De fato, o que interessa para essa pessoa é manter-se vivo, digno e a salvo da situação que lhe fez sair do seu país de origem.

Atendendo às necessidades e interesses dessa pessoa refugiada, as atividades exercidas pela Caritas são muito superiores àquelas realizadas pelos órgãos públicos, situados na cidade de São Paulo, sejam eles representados pelo Poder Judiciário, Poder Legislativo ou Executivo, principalmente pelos Conselhos estaduais e municipais de assistência social e de referência ao imigrante. Afinal, desde os anos 70, a Caritas exerce a função fundamental de agente efetivador de direitos humanos, independentemente de serem eles, emanados na norma ou texto normativo escrito (ou não), preocupando-se, outrossim, que sejam eles oriundos das necessidades prementes dessas pessoas, que buscam proteção dos direitos humanos no território brasileiro, na cidade de São Paulo.

A doutrina orienta de Silva (2015, p. 66) orienta que a “eficácia é a capacidade de atingir objetivos previamente fixados como metas”, invocando a aplicabilidade, exigibilidade ou executoriedade da norma, como possibilidade de sua aplicação jurídica, e a “efetividade diz respeito ao alcance dos objetivos da norma”, sendo que “tratando-se de normas jurídicas, se fala em eficácia social”. Observa-se, no contexto, que o Estado deve se manifestar por intermédio dos três Poderes: executivo, legislativo e judiciário; a sociedade civil se manifesta por exemplo pelas atividades da Caritas, a qual corrobora a efetividade dos direitos dos solicitantes e dos refugiados, por meio do Centro de referência para o refugiado - que conta com a colaboração de parceiros -, trabalhando em rede em prol dessas pessoas vulneráveis.

4.1 Perspectivas da efetividade das normas de Direitos Humanos nas atividades exercidas pelo Centro de Referência para Refugiado

A partir da compreensão da efetividade da norma, elegendo-se, no presente estudo, as normas de Direitos Humanos dos Refugiados, torna-se necessária a apreciação das atividades desenvolvidas pela Caritas no Centro de Referência para o Refugiado, a partir de olhar tridimensional, envolvente das perspectivas: proteção, assistência, integração. Necessário

invocar-se à compreensão da temática, o contexto trazido no capítulo 3, além dos textos da Lei nº 9.474/95 e da Convenção de 1951, ambas tratando dos direitos e do contido no Estatuto do Refugiado, em âmbito nacional e internacional, prevendo as três perspectivas dos direitos dos refugiados, invocadas: a proteção, assistência e integração.

A base legal da nova Lei nº 13.445/2017 - que trata especificamente dos direitos e da situação do migrante - está afastada do presente estudo, porque esse personagem não é o seu foco de apreciação, não prescrevendo referida lei sobre as perspectivas da proteção, assistência e integração como os Estatutos dos Refugiados, dimensões estas destacadas no presente estudo.

4.1.1 Na perspectiva da Proteção

No que tange à perspectiva da proteção, esta está claramente presente nas normas da Lei nº 9474/1997, art. 1º, incisos I a III; 2º; 33 a 37, sendo efetivado esse texto legislativo, somente quando os efeitos contidos na sua norma forem produzidos - acionado o Estado brasileiro pelo solicitante de refúgio. Essa situação ocorre quando o solicitante vai até a Polícia Federal e solicita a abertura do seu processo de reconhecimento, o qual será remetido ao CONARE. Já, a Caritas desenvolve parecer, que é enviado ao CONARE, vota na Assembleia, participa de modo efetivo para o reconhecimento, ou não, do status de refugiado do solicitante.

No que toca a não expulsão da pessoa refugiada, tem-se a ocorrência da efetividade da norma, quando o Estado não permitir (ou proibir) a realização de tal ato. Contudo, a efetividade da norma, no que se refere à proteção, exercida pela Caritas, ocorre quando a pessoa solicitante comparece na sua sede e é atendida por um advogado, o qual lavra o depoimento da pessoa solicitante da condição de refugiado; depois, ele elabora um parecer técnico com base no relato e na pesquisa realizados, sobre os fatos narrados.

Após elaborado o parecer, a Caritas participa dos grupos de estudos prévios – GEP do CONARE, apresentando referido documento para ser estudado, antes de ir à votação da plenária deste órgão público, ofertando efetividade aos Direitos Humanos, por meio das OSCs.

4.1.2 Na perspectiva da Assistência

Várias orientações são trazidas sob a perspectiva da assistência, ora exaltando-se, o conteúdo dos artigos 20, 21, 23, 24 e 25 da Convenção de 1951.

O atendimento às pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio implica atividade amplamente desenvolvida pela Caritas. Ora, considerada efetiva a norma, a partir da realidade concretizada por ela, pode-se dizer que, no contexto da assistência, o albergamento, o

encaminhamento da documentação de identidade, a oferta de moradia provisória e cuidados com a saúde física e mental desses vulneráveis designam a efetividade de direitos esperada.

Logo, pode-se afirmar que a Caritas desenvolve atividades que possibilitam a concretização de direitos humanos dos solicitantes de refúgio e dos refugiados, nas áreas da assistência social, saúde e cuidados básicos, entre outros, a moradia, a alimentação e a higiene pessoal.

4.1.3 Na perspectiva da Integração

As orientações trazidas sob a perspectiva da Integração, exaltam os artigos 17 e 22 da Convenção de 1951, além dos artigos 43 e 44 da Lei nº 9474/97, no ordenamento jurídico interno. Os direitos e deveres previstos e exercidos pelos refugiados, são amparados pelas atividades e redes estabelecidas pela Caritas, importando a possibilidade de se vislumbrar a efetividade da norma pela Organização da Sociedade Civil, por intermédio da entidade.

Neste prisma, a Caritas auxilia a efetivação dos Direitos dos Refugiados, principalmente no que se refere ao Direito à Educação e ao Direito ao Trabalho, como meios de integração da pessoa refugiada à população da sociedade que a acolheu. Lembra-se, no contexto: dos cursos de português, universitários e profissionalizantes, da orientação à inclusão de crianças e jovens no ensino regular; do reconhecimento de documentos escolares, diplomas universitários; e do encaminhamento ao trabalho e das orientações sobre direitos trabalhistas, projetos de empreendedorismo, fornecidos a todos os solicitantes e pessoas refugiadas.

Conclusão

O presente estudo procurou apresentar, explicar, exemplificar e enaltecer as atividades exercidas pela Caritas Arquidiocesana de São Paulo, focada como membro da Igreja Católica de São Paulo, e sendo parte do grande organismo da Caritas “*Internacionalis*”, congregadas no corpo da Igreja Católica Apostólica Romana, ambas atendedoras das necessidades básicas dos seres humanos e da sociedade, agentes efetivadoras e concretizadoras de direitos.

As pesquisas revelaram que o Centro de Referência para Refugiados designa um local de apoio a esses vulneráveis, local em que os solicitantes de refúgio e os refugiados procuram obter prestação de serviços, entre os quais a orientação jurídica, a assistência à saúde e cuidados básicos, além da sua integração na sociedade paulistana, por meio da educação e do trabalho, principalmente

Ficou evidente na pesquisa que o trabalho desenvolvido pela Caritas é antigo e foi absorvido pelo texto constitucional, vigente no Brasil e, também, pela Lei 9.474/97,

recordando-se o intenso trabalho realizado pela Caritas e entidades afins, notadamente na cidade de São Paulo, desde a década de 70, trabalhos esses materializados com o apoio da Igreja Católica, a qual participa, intensamente das atividades de acolhimento e integração local dos solicitantes de refúgio e dos refugiados.

Destacadas, também: a) a internalização da Convenção da ONU, relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, ocasionando a criação do Estatuto do Refugiado no Brasil (Lei 9.474/97) e sua participação no CONARE; b) o convênio celebrado entre ACNUR e Caritas, possibilitando maior implementação dos Direitos Humanos; c) a orientação das frentes de trabalho da instituição, no tocante à proteção, à assistência e à integração da pessoa humana; d) a implementação de relações externas, com a participação de entes públicos e privados, exercendo *advocacy* em vários conselhos municipais, estaduais e federais.

Extraíu-se que a Caritas promove trabalho voluntário, conquistando auxílios ao digno atendimento aos solicitantes de refúgio e refugiados, permitindo que os voluntários tenham uma profícua experiência humana-social-espiritual.

Por derradeiro, pode-se afirmar que a Caritas, por meio do Centro de Referência para Refugiados, efetiva os Direitos dos Refugiados, nas perspectivas da proteção, assistência e integração, áreas de forte atuação dos seus agentes, todos eles, acolhedores, orientadores e auxiliadores de pessoas vulneráveis, que ao baterem na porta da Caritas, na cidade de São Paulo, buscam a proteção de seus direitos, principalmente do direito de se manterem vivas e com dignidade.

Referências

ACNUR – AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS. **Cátedra Sérgio Vieira de Mello. O que fazemos.** Brasil. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/catedra-sergio-vieira-de-mello/> Acesso em: 25 maio 2020.

ARENDR, Hannah. **Origens do totalitarismo.** Tradução: Roberto Raposo. São Paulo: Companhia de Bolso, 2012.

ARNS, Paulo Evaristo. **Da esperança à utopia: testemunho de uma vida.** Rio de Janeiro: Sextante, 2001.

CAMARGO, Carlos Augusto de Oliveira. **A Caritas Arquidiocesana de São Paulo: sua missão como organismo eclesial de promoção humana.** 2015. 223 f. Dissertação (Mestrado em Teologia) - Programa de Pós-Graduação em Teologia, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015.

CARITAS ARQUIDIOCESANA DE SÃO PAULO. **Relatório anual de atividade: ano de referência 2018.** Diretor Padre Marcelo Maróstica Quadro, 2019. Disponível em:

https://www.caritassp.org.br/wp-content/uploads/2019/08/CASP.relat%C3%B3rio.anual_.2018-1.pdf Acesso em: 25 maio 2020.

CONSTITUIÇÃO PASTORAL. “*Gaudium et spes*”: sobre a igreja no mundo actual. Roma: 1965. Disponível em: http://www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/documents/vat-ii_const_19651207_gaudium-et-spes_po.html. Acesso em: 24 ago. 2019.

FERRAZ JÚNIOR, Tercio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito - técnica, decisão, dominação**. 10. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2017.

FERRAZ JÚNIOR, Tercio Sampaio. **Teoria da norma jurídica**. 5. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2016.

GRANDI, Filippo. **ACNUR: Número de pessoas forçadas a se deslocar ultrapassa 100 milhões pela primeira vez**. ACNUR – Agência da ONU para Refugiados, Brasil, 20 maio 2022. Notícias e Publicações. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2022/05/20/acnur-numero-de-pessoas-forçadas-a-se-deslocar-ultrapassa-100-milhoes-pela-primeira-vez/> Acesso em: 02 jun. 2022.

JALIL, Eduardo Soteras. **Deslocamento forçado supera 68 milhões de pessoas em 2017 e demanda novo acordo global sobre refugiados**. ACNUR – Agência da ONU para Refugiados, Brasil, 19 junho 2018. Notícias e Publicações. Disponível em <https://www.acnur.org/portugues/2018/06/19/mas-de-68-milhoes-de-pessoas-deslocadas-em-2017-e-essencial-um-novo-acordo-global-sobre-refugiados/> Acesso em junho de 2022 e Disponível em: <https://nacoesunidas.org/acnur-numero-de-pessoas-deslocadas-chega-a-685-milhoes-em-2017/> Acesso em: 28 maio 2020.

JOÃO PAULO II, Papa. “**Durante a última ceia**” para a concessão da personalidade jurídica canônica à “*Caritas Internationalis*”. Disponível em: http://w2.vatican.va/content/john-paul-ii/pt/letters/2004/documents/hf_jp-ii_let_20040916_caritas-internationalis.html. Acesso em: 26 jul. 2018.

JUBILUT, Liliana Lyra. A acolhida da população refugiada em São Paulo: a sociedade civil e a proteção aos refugiados. In: SILVA, César Augusto S. da; RODRIGUES, Viviane Mozine (org.). **Refugiados**. Vila Velha: [s.n.], 2005. p. 95-129.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007.

LEÃO, Flávia Ribeiro Rocha. Do procedimento de determinação da condição de refugiado: da solicitação até a decisão pelo Comitê Nacional para Refugiados (CONARE). In: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano (org.). **Refúgio no Brasil**: comentários à Lei 9.474/97. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017.

OLIVEIRA, Tânia Biazioli de. **O esquecimento do passado por refugiados africanos**. 2011. 86 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia Social) - Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

PEREZ, Marcella Sírio. **O trabalho da Cáritas Arquidiocesana de São Paulo no acolhimento aos refugiados: um exemplo da relevância de organizações da sociedade civil para a governança global.** 2005. 56 f. Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado em Relações Internacionais) - Faculdade de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2005.

PERIN, Vanessa. Um campo de refugiados sem cercas”: etnografia de um aparato de governo de populações refugiadas. **Horiz. Antropol.** Porto Alegre, v. 20, n. 41, jan./jun. 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-71832014000100011&lng=pt&tlng=pt Acesso em: 05 mar. 2018.

REALE, Miguel. **Filosofia do direito.** 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito.** 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

SIDOU, J. M. Othon (org.). **Dicionário jurídico.** 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

SILVA, José Afonso da. A dignidade da pessoa humana como valor supremo da democracia. **Revista de Direito Administrativo,** Rio de Janeiro, v. 212. p. 89-94, abr./jun. 1998. DOI: <https://doi.org/10.12660/rda.v212.1998.47169>

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 38.ed, rev. e atual. até a Emenda Constitucional n. 84, de 2.12.2014. São Paulo: Malheiros, 2015.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos.** 2. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2003. 3 v.

VILLAS BÔAS, Regina Vera. **Visão difusa do direito: vieses da sua complexidade por intermédio de um olhar sistêmico.** 2009. 273 f. Tese (Doutorado em Direitos Difusos e Coletivos) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009.