

O COMBATE À EXPLORAÇÃO ECONÔMICA DOS REFUGIADOS: A NECESSIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS PAUTADAS NA DIGNIDADE

*THE COMBAT TO THE ECONOMIC EXPLOITATION OF REFUGEES:
THE NEED FOR PUBLIC POLICIE LINED IN DIGNITY*

Ana Elizabeth Neirao Reymão^I 
Ridivan Mello Neto^{II} 

^I Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA), Programa de Pós-Graduação em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional do CESUPA, Belém, PA, Brasil e Universidade Federal do Pará (UFPA), Faculdade de Economia, Belém, PA, Brasil.

^{II} Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA), Belém, PA, Brasil.

DOI: <http://dx.doi.org/10.20912/rdc.v14i34.2956>

Recebido em: 29.01.2019

Aceito em: 18.06.2019

Resumo: O trabalho discute a importância de políticas públicas para a proteção de refugiados no Brasil, dando efetividade aos Direitos Humanos consubstanciados na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto dos Refugiados de 1951. A pesquisa é exploratória e qualitativa, baseada em fontes bibliográficas, e argumenta em favor da necessidade de instrumentalização das políticas públicas para a efetivação de Direitos Humanos dos grupos vulneráveis, em especial dos refugiados. Procura-se desconstruir a percepção de que o Brasil é um país aberto aos imigrantes, mostrando-se que o mesmo possui uma legislação tendente à exclusão do estrangeiro e à submissão. Apresenta-se uma análise crítica das políticas públicas no país e conclui-se que as mesmas precisam ser reformuladas para garantir o combate à exploração econômica.

Abstract: The paper discusses the importance of public policies for the protection of refugees in Brazil, giving effect to Human Rights embodied in the Federal Constitution of 1988 and the Refugee Statute of 1951, worrying that they are people with potential to be subjected to situations of economic exploitation. The research is exploratory and qualitative, based on bibliographical sources, and argues in favor of the need to implement public policies for the realization of human rights of vulnerable groups, especially refugees. It seeks to deconstruct the perception that Brazil is a country open to immigrants, showing that it has legislation tending to the exclusion of foreigners and submission. A critical analysis of the public policies in the country is presented and it is concluded that they need to be reformulated to guarantee the fight against economic exploitation.



Palavras-chave: Exclusão. Direitos Humanos. Imigrantes. **Keywords:** Exploitation. Public policies. Exclusion. Human rights.

Sumário: Introdução. 1 Desmistificando a ideia de um país acolhedor: a histórica exclusão legislativa e social do estrangeiro no Brasil. 2 A importância da implementação de políticas públicas para a efetividade dos Direitos Humanos dos refugiados: a necessidade da efetiva proteção humana. 3 Análise crítica das políticas públicas no Brasil: a necessidade de reformulação para garantir o combate à exploração econômica. Considerações finais. Referências.

Introdução

O presente artigo objetiva discutir a importância de políticas públicas para a proteção de refugiados no Brasil, dando efetividade aos Direitos Humanos sobre os quais versam a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto dos Refugiados de 1951. Os refugiados são pessoas com grande potencial de serem submetidas a situações de exploração econômica, uma vez que, ao migrarem de um país para outro, muitas vezes desconhecem o regramento jurídico vigente, o que pode facilitar tornarem-se alvo de exploração. Em muitos casos, sujeitam-se a qualquer trabalho, sem observância das condições mínimas de segurança, higiene e remuneração condigna¹.

Falar sobre a necessidade de proteção e garantia de direitos mínimos aos refugiados, como os direitos fundamentais previstos aos cidadãos brasileiros nos artigos 5º e 6º da Constituição Federal de 1988, torna-se imperioso no século XXI. Isso se deve principalmente em razão do exponencial crescimento da quantidade de pessoas nessa situação no mundo, especialmente provenientes de conflitos que impedem que as mesmas permaneçam em seus lares e vivam suas vidas da forma que desejam.

O número total de refugiados no mundo aumentou, de 10,4 milhões em 2011, para 20,2 milhões em junho de 2018, como mostra o Alto Comissariado das Nações Unidas para a Proteção dos Refugiados². No Brasil, o total de refugiados aumentou de 4.715 para 10.850 entre

-
- 1 LIMA FILHO, Francisco das Chagas. Trabalhador migrante fronteiro. *Academia Brasileira de Direito*, fev. 2008. Disponível em: http://www.abdir.com.br/doutrina/ver.asp?art_id=1461&categoria=Trabalho. Acesso em: 7 nov. 2018.
 - 2 UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). *Mid-year trends 2018*, p. 12. Disponível em: <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5c52ea084/mid-year-trends-2018.html>. Acesso em: 20 jan. 2019.

2012³ e junho de 2018, representando um incremento de 130%, com a chegada de grupos como os venezuelanos, sírios, além dos cubanos, haitianos e angolanos⁴.

Essa condição de refugiado está regulamentada e definida por documentos internacionais dos quais o Brasil é signatário⁵, como a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, internalizado pela Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997 que, em seu art. 1º, define refugiado como todo indivíduo que sofre perseguições raciais, religiosas, políticas, por nacionalidade ou por pertencer a certos grupos sociais e que não possa permanecer em seu país; não possa ou não queira regressar a ele, em função das citadas circunstâncias; ou, ainda, foi obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro, devido à grave e generalizada violação de direitos humanos⁶.

Constata-se, portanto, se tratar de grupo específico dotado de alto grau de vulnerabilidade que necessita de reconhecimento e regulamentação de sua condição por parte do Estado, evitando que os mesmos sejam indevidamente explorados, marginalizados ou até mesmo submetidos ao trabalho análogo ao de escravo⁷.

Discute-se principalmente a necessidade da efetividade de alguns direitos aos refugiados, em especial de direitos sociais, tendo em vista que as demandas destes grupos se pautam especialmente em direitos como ao trabalho e à saúde, visto serem estes direitos fundamentais

3 UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). *Mid-year trends 2012*, p. 38. Disponível em: <https://www.unhcr.org/statistics/country/51bacb0f9/unhcr-global-trends-2012.html>. Acesso em: 20 jan. 2019.

4 UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). Op. Cit., 2018, p. 32.

5 FAGUNDES, Lucas Machado; SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes; LOCH, Andriw Souza. O utilitarismo na política migratória brasileira: a luta por direitos humanos dos migrantes. *Revista Direitos Culturais*, Santo Ângelo, v. 13, n. 31, 2018, p. 375. Disponível em: <http://srvapp2s.urisan.tche.br/seer/index.php/direitosculturais/article/view/2871/1394>. Acesso em: 13 jan. 2019.

6 BRASIL. *Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997*. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm. Acesso em: 9 dez. 2018.

7 HIGASHI, Alexandre; DA SILVA, José Antônio. Políticas públicas: instrumentos de defesa dos imigrantes contra a exploração de trabalho escravo no Brasil. *Revista de Artigos do 1º Simpósio sobre Constitucionalismo, Democracia e Estado de Direito*, Marília, v. 1, n. 1, 2016, p. 1528. Disponível em: <http://www.revista.univem.edu.br>. Acesso em: 15 maio 2018.

garantidos aos cidadãos brasileiros nos já citados artigos 5º e 6º da Constituição Federal⁸.

Dessa forma, acredita-se ser importante a instrumentalização de políticas públicas para inserir os refugiados no mercado de trabalho, auxiliando-os a desenvolver suas potencialidades e a possuir uma vida digna, tratando a migração a partir de uma lógica integradora⁹.

Nesse artigo, questiona-se, então: de que forma e por quais motivos a execução de políticas públicas pode se tornar instrumento para efetividade de Direitos Humanos aos refugiados, revelando-se como mecanismos de combate à exploração econômica deste grupo?

Busca-se analisar acerca da necessidade de instrumentalização das políticas públicas para a efetivação de Direitos Humanos dos grupos vulneráveis, em especial dos refugiados. Tal abordagem partirá da desconstrução da percepção de que o Brasil é um país aberto aos imigrantes, mostrando-se que o mesmo possui uma legislação tendente à exclusão do estrangeiro e à submissão.

A pesquisa é exploratória e qualitativa, baseada em fontes bibliográficas, estando o texto estruturado em três seções principais, além da introdução e das considerações finais. A próxima seção analisa a sistemática exclusão legislativa e social do estrangeiro no Brasil, desmistificando a ideia de um país acolhedor. A necessidade da efetiva proteção humana e a importância da implementação de políticas públicas para a efetividade dos Direitos Humanos dos refugiados é o tema da seção dois. A seção três, por sua vez, apresenta uma análise crítica das políticas públicas no Brasil e argumenta em favor da necessidade de reformulação das mesmas para garantir o combate à exploração econômica.

1 Desmistificando a ideia de um país acolhedor: a histórica exclusão legislativa e social do estrangeiro no Brasil

Muitas vezes afirma-se que o Brasil é um país aberto, receptivo e tolerante com os estrangeiros que aqui decidiram ou precisaram se

8 SALADINI, Ana Paula Seffrin. Direitos Humanos, Cidadania e o Trabalhador Imigrante Ilegal no Brasil. *Revista Direito UNIFACS*, Salvador, n. 128, 2011, p. 14. Disponível em: <http://www.revistas.unifacs.br/index.php/redu/issue/view/120>. Acesso em: 28 jun. 2018.

9 FAGUNDES *et al.*, *Op. Cit.*, p. 372.

estabelecer, surgindo o “mito de um país de imigração”¹⁰. Tal concepção acaba por construir o pressuposto de que o tratamento dispensado para estas pessoas sempre fora e sempre o é benevolente¹¹ e brando¹².

Entretanto, partindo-se para uma análise sistemática acerca do tema, não raro observa-se a instrumentalização e a sistematização de uma lógica discriminatória e precarizadora de direitos e garantias.

No período colonial, os incentivos à imigração se deram para atender aos interesses da corte portuguesa e garantir a “ocupação” do território brasileiro. Com o desenvolvimento da atividade agrícola, os escravos africanos eram a maior parte dos imigrantes. Já no século XIX, o processo migratório ganhou novo impulso após a proibição do tráfico de pessoas para o Brasil e a abolição da escravidão, em 1888, graças à necessidade de trabalhadores baratos para executar serviço nas lavouras de café e atender a demanda da nascente indústria¹³.

Esses acontecimentos evidenciam que muitos fluxos migratórios para o Brasil tiveram o objetivo de atender interesses específicos, como se revela no trecho a seguir:

Com a abolição da escravidão, novas levas de migrantes começaram a chegar ao Brasil com o objetivo de atender a demanda crescente por mão de obra agrícola e, também, a indústria nacional. A economia deveria girar por novos grupos de europeus que viriam ao país com o intuito de trabalhar e atender aos interesses nacionais¹⁴.

Em verdade, desde a assinatura da Lei de Terras em 1850 houve um processo de utilização da imigração com a finalidade precípua de ocupação do território e, *a posteriori*, a substituição do trabalhador escravo pelo imigrante branco, como relata Carneiro:

Esses primeiros imigrantes, diante de seu isolamento e do abandono do governo, passaram a viver uma situação de

10 PATARRA, Neide Lopes; FERNANDES, Duval. Brasil: país de imigração. *Revista Internacional em Língua Portuguesa–Migrações*, v. 3, n. 24, 2011, p. 68.

11 PATARRA *et al.* *Op. Cit.*, p. 66.

12 BAENINGER, Rosana; PERES, Roberta Guimarães. Refugiados africanos em São Paulo, Brasil: espaços da migração. *Revista Internacional em Língua Portuguesa*, v. 3, n. 24, 2011, p. 109.

13 WERMUTH, Miquel Ângelo Dezordi. A (bio)política migratória brasileira entre utilitarismo e repressivismo: sobre a necessidade de suplantação da ideia de “segurança nacional” em busca da comunidade que vem. *Derecho y Cambio Social*, v. 12, n. 39, 2015, p. 4.

14 FAGUNDES *et al.* *Op. Cit.*, p. 359.

penúria, fome e miséria, relatadas de forma circunstanciada nas cartas que enviavam às autoridades do governo paulista e nos relatórios elaborados pelos Engenheiros Chefes dos Núcleos Coloniais, que eram inspetores nomeados para a fiscalização, o controle e a vigilância dos imigrantes em dada colônia instalada em São Paulo¹⁵.

A imigração também atendia a interesses como o de formar uma identidade nacional homogênea, tendo discurso receptivo aos europeus e assimilador de diferentes povos, discurso esse que mascarava tentativas de “embranquecimento” da população brasileira. Não tardou para que a lógica discriminatória também passasse a se estender a alguns imigrantes europeus, como os alemães que, apesar de bem-vindos num primeiro momento, graças às suas habilidades agrícolas, passaram a ser indesejados devido aos conflitos étnicos e religiosos naquele país¹⁶.

A legislação do período, como a Lei n. 108, de 11 de outubro de 1837, a Decisão n. 47, de 28 de janeiro de 1879, a Constituição Federal de 1891, o Decreto 1.641, de 7 de janeiro de 1907, a Emenda Constitucional em 1926, e o Decreto n. 19.482, de 12 de dezembro de 1930, já evidenciava uma espécie de discriminação e/ou precarização das condições destes estrangeiros¹⁷.

A Lei n. 108/1837 regulamentava os contratos a serem estabelecidos entre fazendeiros e estrangeiros que ofereciam a locação de seus serviços no país. Tal legislação já abria a possibilidade desse estrangeiro se instalar no Brasil contraindo dívidas em razão de seu transporte, intermediários e até mesmo com o próprio Estado¹⁸.

A referida Lei assegurava aos empregadores uma série de garantias, como as de punições pelo descumprimento dos contratos. Caso os fazendeiros fossem responsáveis pela rescisão, ficavam sujeitos ao pagamento dos valores devidos aos trabalhadores (art. 7º) ou, no máximo, ao não recebimento das quantias investidas (art. 10). Em seu

15 CARNEIRO, Cynthia Soares. Políticas Migratórias no Brasil e a Instituição dos “Indesejados”: A Construção Histórica de um Estado de Exceção para Estrangeiros. *Revista Opinião Jurídica*, Fortaleza, ano 16, n. 22, 2018, p. 66.

16 SEYFERTH, Giralda. Colonização, Imigração e Questão Racial no Brasil. *Revista USP*, São Paulo, v. 53, 2002, p. 128.

17 FAGUNDES *et al.*. *Op. Cit.*, p. 360.

18 BASSANEZI, Maria; SCOTT, Ana Silvia Volpi; BACELLAR, Carlos de Almeida Prado; TRUZZI, Oswaldo Mário Serra; GOUVÊA, Marina. *Repertório de legislação paulista e brasileira sobre imigração*. São Paulo: Unesp, 2008, p. 53.

art. 8º, definia que, no caso de o empregado descumprir o contrato, ainda que com justa causa, esse ficava obrigado ao pagamento dos débitos para com o patrão, sob o risco de pena de prisão com trabalho por um máximo de dois anos ou à condenação por trabalho nas obras públicas pelo tempo necessário ao pagamento das dívidas. Sendo o descumprimento do contrato pelo empregado sem justa causa, também era prevista a prisão do locador pelo tempo necessário ao pagamento em dobro dos valores devidos ao empregador. Não existindo meios de pagamento, ficava ele condenado a trabalhar gratuitamente ao locatário por todo o tempo restante para o complemento do contrato, estabelecia a Lei n. 108/1837, em seu art. 9º¹⁹.

A Decisão n. 47, de 28 de janeiro de 1879, proibia os imigrantes que habitavam nos núcleos coloniais de se dirigirem à Corte, independente do motivo²⁰. O Decreto 1.641, de 7 de janeiro de 1907, conhecido como “Lei Gordo”, de autoria do então senador Adolpho Affonso da Silva Gordo, foi promulgado como uma lei complementar à Constituição Federal, objetivando disciplinar as regras que permitiam a expulsão de estrangeiros do território nacional²¹. Evidencia-se, desde seus art. 1º e 2º, a percepção do imigrante como uma ameaça em potencial que precisava ser evitada, associando-os a características negativas como a prática de anarquismo, vigarice, vagabundagem e delitos patrimoniais²².

A expulsão dos estrangeiros considerados “perigosos à ordem pública ou nocivos aos interesses nacionais” também foi objeto da Emenda Constitucional, de 3 de setembro de 1926, que alterou o art. 72 da Constituição de 1924, em seu parágrafo 33. Termos que viriam a ser repetidos em todas as demais normas posteriores, até o Estatuto do Estrangeiro recentemente revogado.

19 DANTAS, Monica Duarte; COSTA, Vivian Chieregati. O “pomposo nome de liberdade do cidadão”: tentativas de arregimentação e coerção da mão de obra livre no Império do Brasil”. *Estudos Avançados*, v. 30, n. 87, 2016, p. 37.

20 CARNEIRO, Cynthia Soares. *Op. Cit.*, p. 68.

21 BONFÁ, Rogério Luis Giampietro. Expulsão e Residência: a luta pelo direito dos imigrantes na Primeira República. *Anais do XIX Encontro Regional de História: Poder, Violência e Exclusão*, 2008, p. 6.

22 Após a conversão do Decreto em Lei, esta norma passou a ser conhecida como “Lei dos indesejáveis”, criada com o objetivo de expulsar estrangeiros que não atendessem aos interesses nacionais, como enunciado em seu Art. 1º. FAGUNDES *et al.*. *Op. Cit.*, p. 360.

O mesmo conteúdo restritivo consta no Decreto n. 19.482, de 12 de dezembro de 1930, pelo qual o Brasil passou a controlar o ingresso de “passageiros de terceira classe”, sob a justificativa de que se fazia necessária a “proteção” ao trabalhador nacional. O preâmbulo da norma indicava “[...] que uma das causas do desemprego se encontra na entrada desordenada de estrangeiros, que nem sempre trazem o concurso útil de quaisquer capacidades, mas frequentemente contribuem para aumento da desordem econômica e da insegurança social”, consagrando a principiologia que viria inscrita no Estatuto do Estrangeiro: proteção à segurança nacional e ao trabalhador brasileiro²³.

Como se observa, a legislação brasileira, desde o período imperial, traz consigo a ideia de exclusão, ameaça em potencial, marginalização e necessidade de medidas rígidas para controlar os “estrangeiros indesejáveis”, associando ao imigrante uma imagem negativa e de não detentores de direitos.

Apesar de o presidente Getúlio Vargas reconhecer a importância da imigração para o desenvolvimento econômico, tanto para o mercado de trabalho quanto para a ocupação do território, foi aprovada a Emenda ao art. 121 da Constituição de 1934, conhecida como Lei de Cotas. A norma instituiu obstáculos à livre entrada de imigrantes, restringindo a entrada de analfabetos, especialmente quando não brancos, proibindo a entrada de pessoas com problemas de saúde mental e exigindo capacidade de integração étnica, física e civil dos mesmos²⁴.

O primeiro “Estatuto do Estrangeiro” do país, Decreto-Lei n° 406, de 1938, determinava que “nenhum núcleo colonial, centro agrícola, ou colônia fosse constituído por estrangeiros de uma só nacionalidade”. Evidencia-se, com isso, uma preocupação com a instabilidade interna que poderia decorrer da concentração de imigrantes em comunidades que pudessem dar origem a uma cultura, a uma economia e a uma política autônoma e de oposição ao governo central, como explica Wermuth²⁵.

Dessa forma, a política migratória apresentava tendências racistas e higienistas, favorecendo a precarização das condições de trabalho e deixando o imigrante à margem de um sistema protetivo, aumentando as possibilidades de sua exploração econômica. Esse

23 CARNEIRO, Cynthia Soares. *Op. Cit.*, p. 70.

24 *Ibidem*, p. 69.

25 WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi. *Op. Cit.*, p. 5.

sistema jurídico-normativo tendia a concretizar normas de caráter segregador e estabelecer o que se Carneiro definiu como estado permanente de exceção, seleção ou exclusão²⁶.

O antigo Estatuto do Estrangeiro, Lei 6.815/80, também incorporou princípios semelhantes relacionados ao direito migratório. Ele repetia o paradigma da segurança nacional, a ideia de estado de exceção relativo aos imigrantes fundamentada na ameaça às instituições do Estado e aos direitos dos nacionais. Trata-se de uma legislação que priorizava a proteção da segurança nacional e não a dignidade de todas as pessoas, como determinam a Constituição Federal e os tratados internacionais de Direitos Humanos ratificados pelo Brasil²⁷.

Em 24 de maio de 2017 foi sancionada a Lei nº 13.445, instituindo a Lei de Migração, que já em seu artigo primeiro dispõe sobre os direitos e os deveres do migrante e do visitante, regula sua entrada e estada no país e estabelece princípios e diretrizes para as políticas públicas para o emigrante²⁸. Com ela, foram revogadas as Leis nº 818, de 1949, que regulava a aquisição, a perda e a reaquisição da nacionalidade, e a perda dos direitos políticos, e a Lei nº 6.815/80, que definia a situação jurídica do estrangeiro no Brasil e criava o Conselho Nacional da Imigração.

A aprovação da nova norma era uma antiga reivindicação de organizações da sociedade civil que criticavam o tratamento a eles dado no país. Ela anuncia, em seus art. 3º e 4º, uma série de princípios e garantias ao migrante, destacando-se a universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos; repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação; não criminalização da migração; não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional; promoção de entrada regular e de regularização documental; acolhida humanitária; garantia do direito à reunião familiar; igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e a seus familiares; inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas; bem como o acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência

26 CARNEIRO, Cynthia Soares. *Op. Cit.*, p. 71.

27 FAGUNDES, *Op. Cit.*, p. 368.

28 BRASIL. Lei nº 13.445. Dispõe sobre os direitos e os deveres do migrante e do visitante, regula a sua entrada e estada no País e estabelece princípios e diretrizes para as políticas públicas para o emigrante. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm. Acesso em: 6 dez. 2018.

jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social. As garantias trazidas pela Lei de Migração, por sua vez, objetivam o direito de igualdade entre o migrante e os nacionais, como estabelece seu art. 4º.

Observa-se uma ênfase, então, nos direitos e garantias dos migrantes, trazendo uma preocupação com a proteção de Direitos Humanos para a temática no país, em consonância com o que versa a Constituição de 1988 sobre a dignidade humana.

Para isso, foram estendidas aos estrangeiros as garantias fundamentais do art. 5.º da Constituição, assegurando-lhes o acesso a serviços públicos, tais como previdência social, educação e saúde, afastando qualquer forma de discriminação com base no critério de nacionalidade.

Alguns aspectos, no entanto, ainda causam preocupação, como a demora e o excesso de burocracia²⁹, especialmente pela exigência de um pedido de autorização de residência como procedimento prévio para a concessão de alguns tipos de visto, como o temporário.

Essa concessão de vistos, conforme a nova lei, evidencia recortes semelhantes aos definidos pela legislação de 1980. Deixaram de existir a concessão de vistos permanentes, o que faz com que o trabalhador imigrante só tenha a possibilidade de ter concedido o visto temporário. Para tal, faz-se necessária uma autorização de trabalho, como estabelece o parágrafo 5º do artigo 14, que exige a comprovação da oferta de trabalho formalizada por pessoa jurídica em atividade no país. Essa exigência pode ser dispensada mediante a comprovação de titulação em curso de ensino superior ou equivalente³⁰.

Como se observa, a entrada do imigrante para trabalho no Brasil só poderá ocorrer com o visto temporário e se uma empresa o convidar previamente, devendo a mesma solicitá-lo. No entanto, condicionar o visto temporário ao interesse e o pedido dela, concluem Wermuth

29 ROCHA, Amanda Bernardes da; GUERRA, Sidney. O direito internacional dos refugiados e a eficácia acerca do sistema brasileiro de concessão de refúgio. *Revista de Direito da Unigranrio*, v. 9, n. 1, 2019, p. 22.

30 BRASIL. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui os direitos e os deveres do migrante e do visitante, regula a sua entrada e estada no país e estabelece princípios e diretrizes para as políticas públicas para o emigrante. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm. Acesso em: 29 dez. 2017. Ver parágrafo 5º do artigo 14.

e Aguiar, evidencia traços de manutenção da seletividade na política migratória brasileira³¹.

Conclusão semelhante é a de Guedes *et al.*, quando identificam elementos das antigas normas mantidos na nova legislação, a qual condiciona o exercício de atividade profissional no país à oferta de trabalho, não apresentando avanços em termos de atração de mão de obra qualificada para o Brasil. Apesar de possibilitar a dispensa de oferta de trabalho para o imigrante com ensino superior no caso de suas capacidades profissionais serem consideradas estratégicas para o país, tanto a análise da lei, quanto das atas das reuniões do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) concluíram que não há instrumentos para o governo determinar estas capacidades, tornando inefetiva essa dispensa³².

Essas observações mostram que o país ainda identifica a imigração como um problema, atribuindo aos não-nacionais uma certa condição de inferioridade e um tratamento desigual frente à lei e na prática. Essa discriminação de direito entre eles e os nacionais acaba, muitas vezes, reforçada pelas discriminações de fato, sejam elas, desigualdades sociais, econômicas ou mesmo culturais³³.

Assim, mesmo com a existência de dispositivos legais, tanto no ordenamento jurídico pátrio e no sistema internacional, voltados à proteção do refugiado no país, eles ainda têm baixa eficácia, notadamente porque “deixam a desejar tanto nos aspectos práticos e administrativos, quanto na garantia da manutenção desses refugiados durante o desenvolvimento do procedimento até o seu resultado final”³⁴.

Dessa forma, ainda há muito o que se fazer quanto aos aspectos práticos da requisição e obtenção da autorização de residência e visto, apesar do grande passo à frente, ao estender aos migrantes direitos e garantias previstas constitucionalmente aos brasileiros. Para dar efetividade e proteção a esses direitos, como os previstos nos artigos

31 WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi., *Op. Cit.*, p. 251.

32 GUEDES, Ana Lúcia; ACCIOLY, Tatiana de Almeida; DUARTE, Paula da Cunha; SANCHES, Danielle; CALIL, Lucas; RUEDIGER, Tatiana; OLIVEIRA, Wagner. Migrações internacionais: impactos dos novos fluxos migratórios no Brasil em perspectiva multidisciplinar. *42º Encontro Anual da ANPOCS. GT16 Migrações internacionais: Estado, controle e fronteiras*. 2018, p. 27.

33 WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi., *Op. Cit.*, p. 252.

34 ROCHA, Amanda Bernardes da; GUERRA, Sidney. O direito internacional dos refugiados e a eficácia acerca do sistema brasileiro de concessão de refúgio. *Revista de Direito da Unigranrio*, v. 9, n. 1, 2019, p. 22.

5º e 6º da Constituição Federal de 1988, as políticas públicas são fundamentais, como discute a próxima seção.

2 A importância da implementação de políticas públicas para a efetividade dos Direitos Humanos dos refugiados: a necessidade da efetiva proteção humana

O fato de a Lei de Migração ter avançado na tentativa de inclusão dos estrangeiros, ela ainda não viabilizou a superação de vários obstáculos para o reconhecimento de sua condição em solo nacional. Essa situação, combinada com o desconhecimento do regramento jurídico protetivo, oportuniza sua exposição à exploração econômica, sujeitando-o a condições de precariedade, como no mercado de trabalho, onde assume tarefas que, em muitos casos, não respeitam as condições mínimas de higiene, segurança e remuneração condigna³⁵.

Essa precariedade e a vulnerabilidade pioram quando os estrangeiros se encontram na condição de refugiado, conforme definido nos termos do art. 1º da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, internalizada no Brasil pela Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997.

O número de pessoas nessa situação é cada vez maior no Brasil, como também vem acontecendo no mundo. Entre 2012 e 2018 a quantidade de refugiados elevou-se 130% no país, com a expressiva vinda de grupos como os venezuelanos, sírios, haitianos, cubanos e angolanos³⁶.

Esses refugiados provenientes, muitas vezes, de regiões de conflitos, são impedidos de permanecerem em seus lares e viverem suas vidas da forma que desejam, sofrendo grave e generalizada violação de direitos humanos³⁷. Dessa forma, são um grupo vulnerável e suscetível a práticas discriminatórias e excludentes, mostrando a

35 LIMA FILHO, Francisco das Chagas. Trabalhador migrante fronteiriço. *Academia Brasileira de Direito*, fev. 2008. Disponível em: http://www.abdir.com.br/doutrina/ver.asp?art_id=1461&categoria=Trabalho. Acesso em: 07 nov. 2018.

36 UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). *Op. Cit.*

37 BRASIL. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm. Acesso em: 6 dez. 2018.

importância de políticas públicas para assegurar-lhes a efetividade e proteção dos direitos mais básicos, como os previstos nos artigos 5º e 6º da Constituição Federal de 1988.

A ordem constitucional vigente estabeleceu no país o modelo bem-estar, o qual demanda o protagonismo estatal na correção de problemas sociais. Dessa forma, e tendo sido os direitos humanos positivados no Título II da Carta Magna como direitos e garantias fundamentais, possuem aplicação imediata, sem distinção de qualquer natureza, devendo o Estado garantir aos brasileiros e aos estrangeiros aqui residentes a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade³⁸.

Nesse sentido, direitos sociais como à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao transporte, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância, são deveres do Estado brasileiro, na forma da Constituição, como define a Emenda Constitucional nº 90, de 2015³⁹.

As políticas públicas podem ser um dos meios para a concretização desses direitos, uma vez que, como explica Bucci, elas são programas de ação estatal destinados a realizar os direitos a prestações, seja diretamente, seja pela organização, definição de normas e de procedimentos necessários para tanto⁴⁰. Elas decorrem, então, do reconhecimento desses direitos, demandando ações para sua realização e estruturação⁴¹.

Neste sentido, é importante que o Estado convoque para si a responsabilidade em instrumentalizá-las, a fim de garantir igualdade substancial aos refugiados para o exercício desses direitos. Os direitos de igualdade e a solidariedade social têm um relevante papel no desenvolvimento pessoal, como explica Sanson:

A percepção de que direitos de igualdade são voltados, por meio da solidariedade social, ao desenvolvimento pessoal pleno, faz com que o Estado avoque o papel de promotor de ações que criam desigualdades jurídicas, de modo a suprir as necessidades

38 BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Art. 5.

39 BRASIL, *Op. Cit*, art 6.

40 BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

41 MANIO, Gianpaolo Poggio. BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins. *O Direito e as políticas públicas no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2013, p. 8.

naturais, econômicas ou sociais sobrevividas de debilidades setoriais, devendo, para tanto, interagir com as forças advindas da sociedade, que requerem respostas concretas e eficazes aos anseios comunitários⁴².

A garantia dessa igualdade para os refugiados pressupõe a concretização dos princípios da igualdade, solidariedade, liberdade, todos esses ligados ao princípio da dignidade da pessoa humana, e importantes para assegurar o cumprimento dos mandamentos constitucionais anteriormente citados.

Dessa forma, é importante que a sociedade civil organizada, como as Nações Unidas, outros organismos internacionais, grupos religiosos, assim como governos e setor produtivo atuem juntos para que não apenas a integridade física e mental dos refugiados, mas, sobretudo, que o conjunto de direitos humanos lhes seja garantido, não podendo essa proteção ficar limitada à análise do deferimento ou não do refúgio, uma vez que ela é provisória, precária e demorada.

Analisando o caso dos migrantes na cidade de São Paulo, por exemplo, Gregori menciona vários problemas no atendimento aos pretendentes ao refúgio, os quais ilustram as dificuldades vivenciadas por eles. Um deles é a demora do procedimento de deferimento do pedido para que o estrangeiro passe a ter o *status* de refugiado e goze de proteção jurídica, aumentando a possibilidade de ele ficar em situação irregular, sem documentação e, conseqüentemente, seu acesso à rede de serviços⁴³.

Quando irregulares, sua situação é ainda mais precária, pois sem documentação, enfrentam maiores barreiras culturais, econômicas e sociais presentes na própria condição de estrangeiro. Os obstáculos para o acesso a serviços básicos e burocracias desarrazoadas aumentam o risco de pessoas que já se encontram em risco, fazendo com que tenham a criminalização e a punição pela irregularidade de sua condição no país, colocando-os em situação de maior vulnerabilidade em relação aos direitos civis, políticos e sociais⁴⁴.

42 SANSON, Alexandre. Os grupos de pressão e a consecução das políticas públicas. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio. BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins. *Op. Cit.*, p. 122.

43 GREGORI, José. Refugiados e imigrantes: uma abordagem de direitos humanos. In: Instituto Migrações e Direitos Humanos – IMDH (Org.) *Refúgio, Migrações e Cidadania*. Brasília: 2007, p. 23-24.

44 GREGORI, José. *Op. Cit.*, p. 23.

Esse cerceamento de direitos torna-os seres isolados ou viventes de comunidades segregadas, com os quais se identificam social e etnicamente. A luta pela sobrevivência e a ausência de solidariedade social e estatal fazem com que eles busquem quaisquer oportunidades de trabalho, mesmo aquelas sem a adequada proteção. Não raro são os relatos de exploração econômica, sexual e vivência em condições análogas à escravidão, como ocorre com alguns bolivianos que se deslocam para o Brasil e trabalham no setor têxtil, por exemplo. Muitas vezes são submetidos a jornadas exaustivas e condições degradantes de trabalho e, por estarem em situação migratória irregular, são submetidos a constantes ameaças de serem denunciados às autoridades competentes para o processo de deportação, o que facilita a situação de extrema exploração⁴⁵.

Outro exemplo é o dos haitianos no Acre, onde há denúncias de violações de Direitos Humanos e laborais, como o não pagamento de horas extras, falta de assistência médica e falsas promessas na chegada ao país, além das jornadas de trabalho acima do tempo permitido, salário abaixo do mínimo e alojamento e comida de baixa qualidade⁴⁶.

Os refugiados, como os imigrantes irregulares, quando não têm lugar no mundo e vivem de forma provisória, sem estarem plenamente inseridos na sociedade ou não contarem com apoio das comunidades de seus países, tornam-se fáceis vítimas de empregadores inescrupulosos ou mesmo de quadrilhas criminosas que os aliciam para as mais diversas áreas do crime: “de irregular a pessoa passa a ilegal”, como explica Gregori⁴⁷.

Problemas dessa natureza evidenciam o caráter público da questão e tornam relevantes a implementação de políticas públicas para a efetividade dos Direitos Humanos dos refugiados. São importantes meios para que sejam oportunizados mecanismos de realização desses direitos: é por meio delas que os direitos sociais encontram guarida

45 ALMEIDA, Marcos Antonio Ferreira. Trabalho Escravo e Promoção de Direitos Humanos de Imigrantes: Uma Análise da Realidade Brasileira. *Cadernos de Direito Actual*, n. 3, 2015, p. 315.

46 SILVA, Leticia Bolzon. Leonardo Mercher. Tratamento do imigrante haitiano no Brasil. 2018. <https://repositorio.uninter.com/handle/1/303>. Centro Universitário Internacional Uninter. Curitiba/PR

47 GREGORI, José. *Op. Cit.*, p. 25.

para sua concretização, visto que exigem da administração pública uma atuação incisiva na efetividade de garantias fundamentais⁴⁸.

Os direitos sociais, enquanto categoria de Direitos Humanos, demandam atuação estatal⁴⁹ que, em parceria com outros atores sociais, como econômicos, religiosos ou culturais, deve organizar, e estabelecer normas e procedimentos para evitar a submissão de refugiados às condições de exploração econômica.

A Lei de Migração, como já mostrado, trouxe uma preocupação com a proteção desses direitos na discussão da temática no país, eliminando diferenciações entre nacionais e não-nacionais e privilegiando o entendimento de que a dignidade da pessoa humana⁵⁰ deve ser preservada. Dessa forma, o direito à vida inclui o direito a uma vida digna, devendo as políticas públicas com vistas a diminuir as desigualdades sociais e, promover o ser humano, garantir-lhe iguais oportunidades e condições para desenvolver-se⁵¹.

Nesse contexto, políticas públicas que combatam a exploração econômica dos estrangeiros, em especial dos refugiados, decorrem do próprio art.1, inciso III da Constituição Federal de 1988, que destaca a dignidade humana como princípio fundamental. Esse deve ser um norte interpretativo para o desenvolvimento de políticas públicas, como adverte Janaina Peixer:

O Brasil reconhece e impõe a elevação do ser humano ao ápice de todo o sistema jurídico. A dignidade da pessoa humana, pois, serve como mola de propulsão da intangibilidade da vida do homem, dela defluindo os direitos e garantias individuais, expressos e implícitos em nosso ordenamento, os direitos sociais e a adoção de políticas públicas visando, além de proteger, promover o ser humano em todas as suas⁵².

O Estado brasileiro precisa evitar que as mesmas situações negativas de fome, pobreza, espoliação, conflitos armados, medo e tantas outras vivenciadas pelos refugiados em seus locais de origem⁵³ sejam aqui perpetradas. Nessa perspectiva, a seção a seguir discute a

48 SMANIO, Gianpaolo Poggio. BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins. *Op. Cit.*, p. 12.

49 PEIXER, Janaina. *Op. Cit.*, p. 86-87.

50 BRASIL. *Op. Cit.*

51 *Ibidem*, p. 90.

52 PEIXER, Janaina. *Op. Cit.*, p. 88.

53 PRANDEL, Marcia Anita. A “questão migratória” como objeto de reflexão. In GREGORI, José. *Op. Cit.*, p. 23-24.

necessidade de reformulação de políticas públicas, visando garantir o combate de sua exploração econômica no país.

3 Análise crítica das políticas públicas no Brasil: a necessidade de reformulação para garantir o combate à exploração econômica

O instituto das políticas públicas pode se tornar instrumento eficaz na implementação de Direitos Humanos e fundamentais dos refugiados. Em especial, é por meio da execução dessas políticas e pela observação da legislação vigente que se pode combater a exploração econômica do refugiado, bem como garantir seu empoderamento para desenvolver capacidades suficientes e sua inserção no mercado de trabalho formal para que possa vir a ter condições mínimas de vida digna⁵⁴.

Neste sentido, faz-se necessário refletir criticamente acerca das políticas adotadas pelo Brasil, tendo em vista que somente assim torna-se possível fortalecer e ampliar o sistema protetivo deste grupo vulnerável⁵⁵. A atuação integrada entre governo e sociedade civil organizada no desenvolvimento de políticas públicas de sensibilização da população acerca da situação do refugiado e de integração destes na comunidade de acolhimento também é um passo importante a ser dado⁵⁶.

O Brasil assinou, quando da realização da Assembleia Geral da ONU em setembro de 2016, a Declaração de Nova York sobre Refugiados e Migrantes, que também foi subscrita por outros Estados-membros da Organização das Nações Unidas. A importância desse compromisso é destacada por Resende:

O objetivo da declaração é que os governos promovam engajamento político, financiamento e atos concretos de

54 HAYDU, Marcelo. Refugiados angolanos em São Paulo: entre a integração e a segregação. *Ponto-e-Vírgula: Revista de Ciências Sociais*, n. 5, 2009, p. 173-182.

55 RESENDE, Julieth Laís do Carmo Matosinhos. Análise da (in)efetividade das políticas públicas brasileiras à luz da proteção dos direitos humanos dos refugiados. *XXVI Encontro Nacional do CONPEDI* Brasília-DF, 2017, p. 249. Disponível em: <https://www.conpedi.org.br/publicacoes/roj0xn13/46i41956/ai2Bncbp9vZMHh49.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2018.

56 MILESI, Rosita. O refúgio no context das migrações: A integração dos refugiados e das refugiadas como solução duradoura. In: *Revista Interdisciplinar de Mobilidade Urbana*, v. 17, n. 33, 2009. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/4070/407042010019.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2018.

solidariedade e apoio aos países de acolhida e busca de soluções efetivas para os refugiados [...] O país se comprometeu em receber 3.000 refugiados, destinar mais de 1 milhão de reais em recursos para as iniciativas assistenciais. Além disso, oferecerá mais cursos de português por meio do PRONATEC, além de cursos de empreendedorismo em parceria com o SEBRAE⁵⁷.

Como se observa, o objetivo dessa Declaração era o de estabelecer uma espécie de pacto global sobre a migração, reafirmando o comprometimento com a efetividade dos Direitos Humanos de refugiados e estabelecendo apoio aos países que fossem afetados por grandes movimentações de refugiados⁵⁸.

Quando da assinatura da mesma, o Brasil comprometeu-se a receber 3.000 refugiados e destinar verbas para a assistência a estes grupos, o que aumenta a importância de efetuar essa reflexão.

O Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), instituído pela lei n. 9.474/97, que trata dos mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, tornou-se o órgão responsável pela análise dos pedidos e reconhecimento da condição de refugiado, visando a proteção de seus direitos.

Entretanto, apenas a existência da lei e do comitê não se revela suficiente, uma vez que a simples previsão normativa, sem organização institucional eficaz dotada de capacidade político-financeira, impede a concretização dos direitos e garantias deste grupo. Faz-se necessária uma atuação contundente do poder executivo e a inclusão do tema na agenda das políticas públicas⁵⁹. Quer dizer, a vontade política é essencial para dar efetividade à referida norma e ao funcionamento do comitê.

Dentre as decisões do CONARE, destaca-se a sugestão de ações para integrar o refugiado à sociedade nacional e dar o sentimento de pertença à comunidade. Em consequência, o termo “refugiado” foi eliminado das carteiras de trabalho e dos documentos de identificação. Por sugestão do conselho, a Polícia Federal também retirou o termo do documento oficial de identificação, passando a constar “residente”⁶⁰.

57 RESENDE, Julieth Laís do Carmo Matosinhos. *Op. Cit.*, p. 249.

58 ONU. Declaração de Nova York sobre refugiados e migrantes, 2016, p. 2. Disponível em: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/71/L.1&Lang=E. Acesso em 8 out. 2018.

59 SANSON, Alexandre. Os grupos de pressão e a consecução das políticas públicas. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio. BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins. *Op. Cit.*, p. 120.

60 RESENDE, Julieth Laís do Carmo Matosinhos. *Op. Cit.*, p. 253.

O Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) também têm oferecido cursos profissionalizantes para refugiados. Por fim, destaca-se a criação de rubrica no orçamento da União para realizar a acolhida de refugiados e políticas de capacitação de profissionais do Sistema Único de Saúde (SUS) para a realização de atendimento de refugiados⁶¹.

No entanto, alguns fatores ainda levam à ineficiência das políticas já existentes, como o aumento exponencial do número de refugiados no país e a sobrecarga dos serviços públicos, a exemplo do sistema de saúde, que não consegue comportar nem mesmo a proteção dos nacionais, bem como dos albergues de acolhimento, inadequados e insuficientes.

Nesse quadro, persiste o desafio de implementação de políticas públicas eficazes, em que pese os avanços de já terem sido formuladas, ainda que precisem ser ampliadas ou aperfeiçoadas.

Um importante passo a ser adotado para o combate à exploração econômica do refugiado é o reconhecimento da situação de refúgio, integrando-o na sociedade, garantindo sua profissionalização e o acesso ao emprego, evitando que haja sua sujeição à exploração econômica e de trabalhos análogos ao de escravo.

De fato, sem o reconhecimento da condição de refugiado, o indivíduo acaba por não ser alcançado por políticas públicas que visam instrumentalizar direitos fundamentais, como os direitos sociais. Assim, a identificação e a documentação destas pessoas é mandatória para que possam ser executadas novas políticas desenvolvidoras de suas capacidades⁶².

Por fim, frisa-se a necessidade de fortalecimento das políticas voltadas para a capacitação dos imigrantes. Somente por meio da capacitação é que se pode garantir que os refugiados não sejam submetidos à exploração econômica e possam desenvolver suas capacidades e alcançar a vida que desejam para si.

Entre os mais diversos obstáculos enfrentados pelos refugiados tem-se a barreira linguística, visto que alguns desses indivíduos chegam em solo nacional sem o conhecimento da língua materna brasileira.

61 Ibidem, p. 253.

62 PEIXER, Janaina. PEIXER, Janaina. *Op. Cit.*, p. 87.

Isso gera diversas consequências em suas vidas, como a dificuldade de acesso à educação e obstáculo para conseguir o primeiro emprego⁶³.

Dessa forma, Higashi e Silva sugerem a adequação dos cursos do SEBRAE e das Escolas do Sistema S (SENAI, SENAC, SENAT, SENARETC) e a abertura de vagas especiais destinadas aos imigrantes e sua capacitação para o mercado de trabalho⁶⁴.

Quando se fala em capacitação o objetivo é, portanto, garantir meios de acesso à educação. Ela possibilita ao refugiado alcançar melhores empregos, combatendo-se sua submissão à exploração econômica e às condições precárias de trabalho.

O direito à educação, presente na Constituição Federal de 1988, é entendido como um direito originário, ou seja, aquele que pode ser demandado, inclusive pela via judicial, mesmo que não exista norma regulamentadora. Esse direito é imprescindível para o processo de emancipação e efetiva garantia de bem-estar do indivíduo, como de refugiados⁶⁵.

Outro aspecto importante a ser mencionado é que o Estado brasileiro e a própria sociedade precisam repensar sua visão sobre a adoção de políticas públicas voltadas aos estrangeiros. Isso não deve ser visto como gasto, mas sim como investimento em longo prazo, uma vez que tais direitos (educação, saúde e emprego) oportunizam a autonomia do indivíduo face ao Estado e ainda geram a possibilidade destes contribuírem para o crescimento econômico nacional, por meio da produção de riqueza.

Por fim, a instituição de políticas públicas para a efetividade de direitos e garantias dos refugiados deve se pautar principalmente na proteção e efetivação da dignidade. Somada a elas, faz-se também necessário o exercício da solidariedade social combinada com a responsabilidade governamental.

63 *Ibidem*, p. 254.

64 HIGASHI, Alexandre; SILVA, José Antônio da. *Op. Cit.*, p. 1526-1527.

65 CLÈVE, Clèmerson Merlin. A eficácia dos direitos fundamentais sociais. *Revista Crítica Jurídica*, v. 22, 2003, p. 5. Disponível em: <http://www.clemersoncleve.adv.br/wp-content/uploads/2016/06/A-efic%C3%83%C2%A1cia-dos-direitos-fundamentais-sociais.pdf>. Acesso em: 13 out. 2018.

Considerações finais

O exame da legislação relativa aos estrangeiros no Brasil evidencia um importante grau de discriminação e complexidade, desmistificando o pressuposto de que o tratamento a eles dispensado no país sempre fora receptivo e inclusivo. A realidade é que em muitos casos, associava-se o estrangeiro à ideia de ameaça à segurança nacional, favorecendo uma política migratória de enfraquecimento dos direitos humanos, como discutido ao longo do trabalho.

Apesar de a nova Lei de Migração ter avançado na tentativa de inclusão desse migrante, ela ainda não viabilizou a superação de obstáculos como a burocracia, o que acaba por impedir a simplificação dos instrumentos de solicitação e reconhecimento de sua condição em solo nacional.

Isso se deve muito em razão de que a obtenção de autorizações de residência e de vistos dependem de atos regulamentares do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), causando um agravamento do cenário já burocrático de regularização da condição do estrangeiro, em especial do refugiado.

Verifica-se que não há um crescimento proporcional do número de reconhecimento de refúgio em relação ao crescimento das solicitações. Isso acaba por gerar um processo de acumulação de pedidos e congestionamento de órgãos como o CONARE responsáveis pela apreciação dos pedidos de refúgio.

Sendo assim, muitos indivíduos que deveriam ter sua condição de refugiado reconhecida e declarada pelo governo brasileiro ficam a margem da legalidade e vulneráveis ao processo de exploração econômica e social. Constata-se que a própria demora na realização do procedimento pode se caracterizar como violação de direitos humanos por acabar impedindo o gozo de direitos fundamentais ao indivíduos que não estão com esta condição reconhecida.

O *status* de imigrante irregular acaba deixando-os em situação ainda mais precária, já que sem documentação enfrentam as mais diversas barreiras, tais como culturais, econômicas e sociais, além de não terem acesso a serviços básicos, sendo passíveis de criminalização e até mesmo punição pela condição de irregularidade no país. O reconhecimento da condição de refugiado é, portanto, peremptório para evitar que haja mitigação de direitos civis, políticos e sociais.

Por todo o exposto, diversas são as conclusões que podem contribuir para o combate à exploração econômica dos refugiados. A primeira delas, a partir da retomada legislativa feita no presente trabalho, é a de que o refugiado é um indivíduo submetido à extrema vulnerabilidade, principalmente em razão de a legislação e sociedade historicamente vê-lo como intruso, indesejável e um peso ao Estado.

Neste sentido, há uma tendência a manter o estrangeiro, mais ainda o refugiado, em condições precárias que o levam à exploração econômica. As normas e o comportamento da sociedade brasileira tendem a tornar o estrangeiro um indesejável no território nacional.

Somente com a mudança de posicionamento sobre o papel que o refugiado pode vir a desempenhar em nossa sociedade é que se pode contribuir efetivamente para o desenvolvimento de políticas sérias e integradoras pautadas essencialmente na dignidade humana.

Logo, a desconstrução da ideia de que o Brasil se demonstra como um país acolhedor ao estrangeiro é extremamente importante para que se visualize a sociedade com verdadeiro olhar crítico e questionador de comportamentos que são tidos como normais ou naturais. Além do mais, somente com a realização de uma crítica sobre a nossa legislação e as políticas públicas desenvolvidas, bem como a adoção de novas práticas como a solidariedade entre sociedade civil organizada e governo, é que podemos ampliar e fortalecer o sistema de proteção ao estrangeiro e refugiado.

Sendo assim, é preciso que tanto o Estado brasileiro quanto a própria sociedade compreendam que a ordem constitucional de 1988 não realiza diferenciação entre brasileiro e estrangeiros em relação a proteção e garantia de direitos fundamentais. Deve-se partir da noção de que toda e qualquer pessoa que se encontra em solo nacional precisa ter direitos garantidos independentemente de seu local de nascimento.

O objetivo constitucional sempre fora o de reconhecer que ao estrangeiro devem ser garantidos direitos fundamentais, não sendo necessário que o mesmo ao ingressar em território nacional o faça com ânimo definitivo ou de forma legal. O que o texto constitucional pretendia era a garantia de direitos em razão do indivíduo ser meramente humano.

Trata-se, portanto, da percepção de que a ordem constitucional de 1988 para a garantia de direitos se pauta principalmente na dignidade humana. Ou seja, a dignidade é tida como valor fundamental

do ordenamento, gerando a obrigatoriedade em ser vista como norte interpretativo para toda e qualquer ação estatal, tal como o estabelecimento de políticas públicas de combate à exploração econômica e social.

Ou seja, todo e qualquer comportamento estatal necessita se fundar no princípio da dignidade humana, sempre buscando proteger o indivíduo enquanto detentor de direitos pelo fato de ser uma pessoa. Por tal razão, o desenvolvimento de políticas públicas enquanto instrumentos de concretização de direitos humanos e fundamentais deve também se pautar no valor fundante do ordenamento jurídico nacional que é a dignidade.

Ora, se o valor fundamental da ordem constitucional é a dignidade as políticas públicas não devem ser institucionalizadas por meio de critérios excludentes pautadas em meros vínculos jurídico-políticos. Ao contrário, devem ser desenvolvidas visando sempre a efetividade da dignidade humana. Sendo assim, esta deve ser a razão da existência das políticas públicas.

Políticas públicas, em que pese não serem as únicas formas de se alcançar mudanças, precisam ser vistas como meios para efetividade de justiça e pacificação social. Inclusive, é por meio destas que se pode combater a exploração econômica de grupos como os refugiados, tendo em vista que estas possibilitarão acesso à direitos básicos que afastam a pessoa da submissão a trabalhos precários e da exploração econômica.

Logo, o desenvolvimento de políticas públicas aos refugiados se revela como mandamento constitucional e precisam ser vistas como investimentos e não como custos para o Estado, visto que tais políticas garantem um processo de emancipação e independência do refugiado.

Sendo a existência de refugiados em território brasileiro um fato, é preciso a conscientização do governo e sociedade civil de que, a depender da maneira como lidam com esta situação, pode-se desenvolver um problema de custo ante apenas uma visão assistencialista ou, por outro lado, criar uma política de incentivo ao desenvolvimento das capacidades destes indivíduos para que possam contribuir para a economia e geração de riqueza a longo prazo.

Logo, é preciso que se leve em consideração que os resultados sociais de inclusão do estrangeiro podem ser positivos, resultando em melhorias na economia, redução da violência e pobreza e diminuição do preconceito e xenofobia. A implementação de políticas públicas deve

ser vista como investimentos que trarão bons frutos para a sociedade em todos os seus espectros.

Frisa-se que quase na totalidade das vezes os refugiados abandonam seu Estado de residência justamente em razão da ausência de garantias mínimas de vida, sempre procurando locais onde condições mínimas de dignidade possam ser garantidas. Permitir que no Brasil estas pessoas sejam submetidas à exploração econômica, à condições precárias de trabalho e até mesmo situações análogas à escravidão é atuar da mesma forma que os demais Estados de origem violadores atuam.

Além disso, este tipo de comportamento estatal contraria o mandamento constitucional de que a ordem jurídica nacional deve se pautar na efetivação de direitos fundamentais, bem como na prevalência de Direitos Humanos. Sendo assim, o Brasil precisa instrumentalizar políticas públicas que tenha como norte interpretativo a dignidade. O direito à uma vida digna é a principal razão que obriga o Estado brasileiro a desenvolver políticas para a proteção dos direitos e garantias fundamentais de refugiados.

Este tipo de comportamento estatal garantirá que o refugiado não seja submetido à exploração econômica, pois estará abarcado por um sistema eficaz de proteção de direitos, bem como possibilitará que este seja integrado ao mercado de trabalho nacional. Integrar o refugiado ao mercado de trabalho gera benefícios que alcançam tanto o refugiado em situação de vulnerabilidade quanto a própria economia nacional.

O refugiado, tendo reconhecida sua qualidade de sujeito de direitos e sendo alvo de políticas públicas de inserção no mercado de trabalho possui a capacidade de contribuir para o crescimento econômico da nação, além de se tornar independente, *a posteriori*, do próprio Estado. Negar políticas de inclusão para estas pessoas as tornam “não-sujeitos” e totalmente vulneráveis à violência e à exploração econômica e social.

Diante do exposto, verifica-se que a concepção de que toda e qualquer pessoa é detentora de dignidade é fundamental para o entendimento de que sempre haverá titularidade de direitos independentemente das qualidades político-jurídica de cada indivíduo. O desenvolvimento de políticas no sentido de combater a exploração econômica é um dever, pois o fato de ser humano já se revela motivo suficiente para a proteção de direitos fundamentais. Ser humano é ser sujeito de direitos.

Referências

BAENINGER, Rosana; PERES, Roberta Guimarães. Refugiados africanos em São Paulo, Brasil: espaços da migração. *Revista Internacional em Língua Portuguesa*, v. 3, n. 24, p. 97-110, 2011.

BASSANEZI, Maria; SCOTT, Ana Silvia Volpi; BACELLAR, Carlos de Almeida Prado; TRUZZI, Oswaldo Mário Serra; GOUVÊA, Marina. *Repertório de legislação paulista e brasileira sobre imigração*. São Paulo: Unesp, 2008.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal.

BRASIL. *Decreto nº 1.641, de 7 de janeiro de 1907*. Providencia a expulsão de estrangeiros do território nacional. Publicação: Diário Oficial - 9/1/1907, Página 194 (Publicação Original). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-1641-7-janeiro-1907-582166-publicacaooriginal-104906-pl.html>. Acesso em: 11 abr. 2016.

BRASIL. *Decreto nº 19.482, de 12 de dezembro de 1930*. Limita a entrada, no território nacional, de passageiros estrangeiros de terceira classe, dispõe sobre a localização e amparo de trabalhadores nacionais. Brasília: Câmara dos Deputados, [1930]. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19482-12-dezembro-1930-503018-republicacao-82423-pe.html>. Acesso em: 08 abr. 2017.

BRASIL. *Lei n. 108, de 11 de outubro de 1837*. Dando várias providências sobre os contratos de locação de serviços dos Colonos. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/norma/541072/publicacao/15632760>. Acesso em: 15 maio 2018.

BRASIL. *Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017*. Dispõe sobre os direitos e os deveres do migrante e do visitante, regula a sua entrada e estada no País e estabelece princípios e diretrizes para as políticas públicas para o emigrante. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm. Acesso em: 6 dez. 2018.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

CARNEIRO, Cynthia Soares. Políticas Migratórias no Brasil e a Instituição dos “Indesejados”: A Construção Histórica de um Estado de Exceção para Estrangeiros. *Revista Opinião Jurídica*, Fortaleza, ano 16, n. 22, p. 56-85, jan./jun., 2018. Disponível em: <http://periodicos.unichristus.edu.br/index.php/opiniaojuridica/article/view/1728/620>. Acesso em 13 nov. 2018.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. A eficácia dos direitos fundamentais sociais. *Revista Crítica Jurídica*, v. 22, 2003, p. 5. Disponível em: <http://www.clemersoncleve.adv.br/wp-content/uploads/2016/06/A-efic%C3%83%C2%A1cia-dos-direitos-fundamentais-sociais.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2018. Acesso em: 13 out. 2018.

CONVENÇÃO RELATIVA AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS DE 1951, de 28 de Julho de 1951. Disponível em: http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados&view. Acesso em: 8 jan. 2017.

DANTAS, Monica Duarte; COSTA, Vivian Chierigati. O “pomposo nome de liberdade do cidadão”: tentativas de arrematamento e coerção da mão de obra livre no Império do Brasil”. *Estudos Avançados*, v. 30, n. 87, p. 29-48, 2016.

DI GIOVANNI, Geraldo. As Estruturas Elementares das Políticas Públicas. *Caderno de Pesquisa*, Campinas, n. 82, 2009.

FAGUNDES, Lucas Machado; SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes; LOCH, Andriw Souza. O utilitarismo na política migratória brasileira: a luta por direitos humanos dos migrantes. *Revista Direitos Culturais*, Santo Ângelo, v. 13, n. 31, p. 355-377, dez. 2018. Disponível em: <http://srvapp2s.urisan.tche.br/seer/index.php/direitosculturais/article/view/2871/1394>. Acesso em: 13 jan. 2019.

GREGORI, José. Refugiados e imigrantes: uma abordagem de direitos humanos. In: Instituto Migrações e Direitos Humanos – IMDH (Org.). *Refúgio, migrações e cidadania*. Brasília: 2007, p. 23-24.

GUEDES, Ana Lúcia; ACCIOLY, Tatiana de Almeida; DUARTE, Paula da Cunha; SANCHES, Danielle; CALIL, Lucas; RUEDIGER, Tatiana; OLIVEIRA, Wagner. Migrações internacionais: impactos dos novos fluxos migratórios no Brasil em perspectiva multidisciplinar. *42º Encontro Anual da ANPOCS. GT16 Migrações internacionais: estado, controle e fronteiras*. 2018.

HAYDU, Marcelo. Refugiados angolanos em São Paulo: entre a integração e a segregação. *Ponto-e-Vírgula: Revista de Ciências Sociais*, n. 5, p. 173-182, 2009.

HIGASHI, Alexandre; DA SILVA, José Antônio. Políticas públicas: instrumentos de defesa dos imigrantes contra a exploração de trabalho escravo no Brasil. *Revista de Artigos do 1 Simpósio sobre Constitucionalismo, Democracia e Estado de Direito*, Marília, v. 1, n. 1, 2016. Disponível em: <http://www.revista.univem.edu.br/>. Acesso em: 15 maio 2018.

LIMA FILHO, Francisco das Chagas. Trabalhador migrante fronteiriço. *Academia Brasileira de Direito*, fev. 2008. Disponível em: http://www.abdir.com.br/doutrina/ver.asp?art_id=1461&categoria=Trabalho. Acesso em: 7 nov. 2018.

MILESI, Rosita. O refúgio no context das migrações: A integração dos refugiados e das refugiadas como solução duradoura. *Revista Interdisciplinar de Mobilidade Urbana*, v. 17, n. 33, 2009. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/4070/407042010019.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2018.

OLIVEIRA, Marco Aurélio; CAMPOS, Davi. Imigrações e instituições de fronteira: bolivianos em Corumbá, MS. *Revista científica Direitos Culturais*, Santo Ângelo, v. 10, n. 20, p. 47-58, 2015. Disponível em: <http://srvapp2s.urisan.tche.br/seer/index.php/direitosculturais/issue/view/77>. Acesso em: 24 abr. 2018.

PATARRA, Neide Lopes; FERNANDES, Duval. Brasil: país de imigração. *Revista Internacional em Língua Portuguesa-Migrações*, v. 3, n. 24, p. 65-96, 2011.

PEIXER, Janaina. As políticas públicas como forma de concretização dos direitos do homem e o tratamento dispensado aos refugiados no Brasil. *Revista Universitas: Relações Internacionais*. v. 10. n. 1, 2012. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/relacoesinternacionais/article/view/1606>. Acesso em: 20 maio 2018.

RESENDE, Julieth Laís do Carmo Matosinhos. Análise da (in) efetividade das políticas públicas brasileiras à luz da proteção dos direitos humanos dos refugiados. *XXVI Encontro Nacional do CONPEDI* Brasília-DF, 2017, p. 249. Disponível em: <https://www.conpedi.org.br/publicacoes/roj0xn13/46i41956/ai2Bncbp9vZMHh49.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2018.

ROCHA, Amanda Bernardes da; GUERRA, Sidney. O direito internacional dos refugiados e a eficácia acerca do sistema brasileiro de concessão de refúgio. *Revista de Direito da Unigranrio*, v. 9, n. 1, p. 1-24, 2019.

SALADINI, Ana Paula Sefrin. Direitos Humanos, Cidadania e o Trabalhador Imigrante Ilegal no Brasil. *Revista Direito UNIFACS*, Salvador, n. 128, 2011. Disponível em: <http://www.revistas.unifacs.br/index.php/redu/issue/view/120>. Acesso em: 28 jun. 2018.

SANSON, Alexandre. Os grupos de pressão e a consecução das políticas públicas. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins. *O Direito e as Políticas Públicas no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2013, p. 117-138.

SEYFERTH, Giralda. Colonização, Imigração e Questão Racial no Brasil. *Revista USP*, São Paulo, v. 53, p.117-149, mar. 2002.

SMANIO, Gianpaolo Poggio. Legitimidade jurídica das políticas públicas. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio. BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins (Org.) *O Direito e as Políticas Públicas no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2013, p. 3-15.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). *Global Trends: Forced Displacement in 2016*. Disponível em: <http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5943e8a34/global-trends-forced-displacement-2016.html>. Acesso em: 11 jan. 2018.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). *Mid-year trends 2016*. Disponível em: <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/58aa8f247/mid-year-trends-june-2016.html>. Acesso em: 20 out. 2018.

WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi. A (bio)política migratória brasileira entre utilitarismo e repressivismo: sobre a necessidade de suplantação da ideia de “segurança nacional” em busca da comunidade que vem. *Derecho y Cambio Social*, v. 12, n. 39, p. 1-34, 2015.

WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi; DE AGUIAR, Jeannine Tonetto. Direitos humanos e políticas migratórias brasileiras: do estatuto do estrangeiro à nova lei de migrações, rupturas e continuidades. *Revista Culturas Jurídicas*, v. 5, n. 10, 2018.