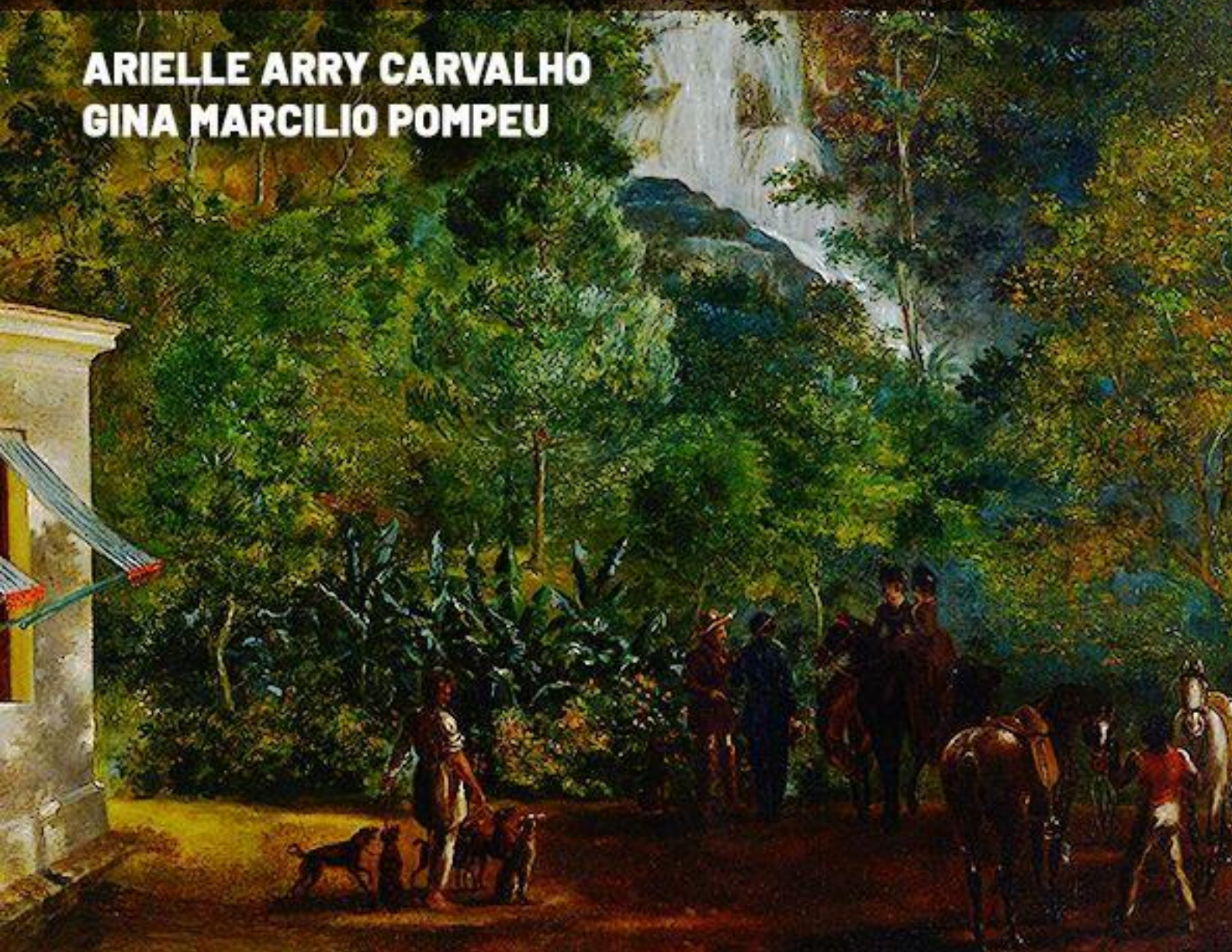




Editora Fundação Fênix

**DEFESA DO DIREITO À ASSISTÊNCIA
SOCIAL DO MIGRANTE NO BRASIL
COM FOCO NO BENEFÍCIO DA PRESTAÇÃO
CONTINUADA E DO AUXÍLIO EMERGENCIAL**

**ARIELLE ARRY CARVALHO
GINA MARCILIO POMPEU**



A pesquisa em torno da inclusão do migrante como sujeito de direitos desenvolve-se, nos últimos 10 anos, no âmbito do Grupo de Pesquisa sobre as Relações Econômicas, Políticas, Jurídicas e Ambientais na América Latina – REPJAAL, do Programa de Mestrado e de Doutorado em Direito Constitucional da Universidade de Fortaleza. O foco da temática, que ora se apresenta, tem como escopo analisar a efetivação do direito à Assistência Social do migrante no Brasil, no âmbito dos benefícios assistenciais, haja vista que a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, conferiu a eles, de forma expressa, esse direito. Nessa esteira de pensamento, deseja-se boa leitura e convida-se a todos que buscam conciliar teoria acadêmica com prática social e jurídica a promover ações que impactem positivamente na inclusão daqueles que ainda se encontram excluídos dos benefícios do Auxílio Emergencial, neste momento avassalador de crise de saúde, mas também crise econômica e moral, para as quais a melhor resposta deve ser fundamentada na alteridade, boa vontade e empatia à questão da dignidade humana do migrante.



Editora Fundação Fênix



PPGD
Programa de
Pós-Graduação em
Direito Constitucional



**DEFESA DO DIREITO À ASSISTÊNCIA SOCIAL DO MIGRANTE NO BRASIL COM
FOCO NO BENEFÍCIO DA PRESTAÇÃO CONTINUADA E DO AUXÍLIO
EMERGENCIAL**

Série Direito

Conselho Editorial

Editor

Ingo Wolfgang Sarlet

Conselho Científico – PPG Direito PUCRS

Gilberto Stürmer – Ingo Wolfgang Sarlet

Marco Felix Jobim – Paulo Antonio Caliendo Velloso da Silveira

Regina Linden Ruaro – Ricardo Lupion Garcia

Conselho Editorial Nacional

Amanda Costa Thomé Travincas - Centro Universitário UNDB

Ana Elisa Liberatore Silva Bechara – USP

Ana Paula Gonçalves Pereira de Barcellos - UERJ

Angélica Luciá Carlini – UNIP

Augusto Jaeger Júnior - UFRGS

Carlos Bolonha – UFRJ

Claudia Mansani Queda de Toledo- Centro Universitário Toledo de Ensino de Bauru

Cláudia Lima Marques – UFRGS

Danielle Pamplona – PUCRS

Daniel Antônio de Moraes Sarmento – UERJ

Daniel Mitidiero – UFRGS

Daniel Wunder Hachem - PUCPR e UFPR

Fabiano Menke – UFRGS

Flavia Cristina Piovesan - PUC-SP

Gabriel de Jesus Tedesco Wedy – UNISINOS

Germano André Doederlein Schwartz – UNIRITTER

Gilmar Ferreira Mendes – Ministro do STF, Professor Titular do IDP e Professor aposentado da UNB

Gisele Cittadino - PUC-Rio

Gina Vidal Marcilio Pompeu – UNIFOR

Giovani Agostini Saavedra - Universidade Presbiteriana Mackenzie – SP

Guilherme Camargo Massaú – UFPel

Hermes Zaneti Jr – UFES

Ivar Alberto Martins Hartmann - FGV Direito Rio

Jane Reis Gonçalves Pereira - UERJ

Juliana Neuenschwander Magalhães – UFRJ

Laura Schertel Mendes – UnB

Lilian Rose Lemos Rocha – Uniceub

Luís Roberto Barroso – Ministro do STF, Professor Titular da UERJ, UNICEUB, Sênior Fellow na Harvard Kennedy School

Mônia Clarissa Hennig Leal – UNISC
Otavio Luiz Rodrigues Jr – USP
Patryck de Araújo Ayala – UFMT
Paulo Ricardo Schier - Unibrasil
Phillip Gil França - UNIVEL – PR
Teresa Arruda Alvim – PUC-SP

Conselho Editorial Internacional

Alexandra dos Santos Aragão - Universidade de Coimbra
Alvaro Avelino Sanchez Bravo - Universidade de Sevilha
Catarina Isabel Tomaz Santos Botelho - Universidade Católica Portuguesa
Carlos Blanco de Moraes – Universidade de Lisboa
Cristina Maria de Gouveia Caldeira - Universidade Europeia
César Landa Arroyo - PUC de Lima, Peru
Elena Cecilia Alvites Alvites - Pontifícia Universidade Católica do Peru
Francisco Pereira Coutinho - Universidade NOVA de Lisboa
Francisco Ballaguer Callejón - Universidade de Granada - Espanha
Fernando Fita Ortega - Universidade de Valência
Giuseppe Ludovico - Universidade de Milão
Gonzalo Aguilar Cavallo – Universidade de Talca
Jorge Pereira da Silva - Universidade Católica Portuguesa
José João Abrantes – Universidade NOVA de Lisboa
José Maria Porras Ramirez - Universidade de Granada – Espanha
Manuel A Carneiro da Frada – Universidade do Porto
Paulo Mota Pinto – Universidade de Coimbra
Víctor Bazán - Universidade Católica de Cuyo
Pedro Paulino Grandez Castro - Pontificia Universidad Católica del Peru

Arielle Arry Carvalho

Gina Marcilio Pompeu

**DEFESA DO DIREITO À ASSISTÊNCIA SOCIAL DO MIGRANTE NO BRASIL COM
FOCO NO BENEFÍCIO DA PRESTAÇÃO CONTINUADA E DO AUXÍLIO
EMERGENCIAL**



Editora Fundação Fênix

Porto Alegre, 2021

Direção editorial: Ingo Wolfgang Sarlet
Diagramação: Editora Fundação Fênix
Capa: FÉLIX- ÉMILE TAUNAY (1795-1881)
Cascatinha da Tijuca, circa 1840
óleo sobre tela, 121 x 90cm

O padrão ortográfico, o sistema de citações, as referências bibliográficas, o conteúdo e a revisão de cada capítulo são de inteira responsabilidade de seu respectivo autor.

Todas as obras publicadas pela Editora Fundação Fênix estão sob os direitos da Creative Commons 4.0 –
http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR

Este livro foi editado com o apoio da CAPES/PROEX no âmbito do Projeto 23038.000972/2018-18



Série Direito – 24

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Arielle Arry Carvalho; Gina Marcilio Pompeu

CARVALHO, Arielle Arry; POMPEU, Gina Marcilio. *Defesa do Direito à assistência social do migrante no Brasil com foco no benefício da prestação continuada e do auxílio emergencial*. Porto Alegre, RS: Editora Fundação Fênix, 2021.

160p.

ISBN – 978-65-87424-89-7



<https://doi.org/10.36592/9786587424897>

Disponível em: <https://www.fundarfenix.com.br>

CDD – 340

1. Migrantes. 2. Lei nº 13.445/2017. 3. Assistência social. 4. Benefício de prestação continuada. 5 Benefício do auxílio emergencial.

Índice para catálogo sistemático – Direito – 340

LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados

BPC – Benefício da Prestação Continuada

CNIg – Conselho Nacional de Imigração

CONARE – Comitê Nacional para Refugiados

DPU – Defensoria Pública da União

DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social

OBMigra – Observatório das Migrações Internacionais

OEA – Organização dos Estados Americanos

OIT – Organização Internacional do Trabalho

OIM – Organização Internacional para as Migrações

PIDCP – Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos

PIDESC – Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

SUAS – Sistema Único da Assistência Social

STF – Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	13
INTRODUÇÃO	15
1. MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS CONTEMPORÂNEAS: UM OLHAR PARA OS DIREITOS HUMANOS	23
1.1 Conceitos, classificações e globalização	23
1.2 Sistema normativo contemporâneo de proteção aos migrantes: da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 à Declaração de Cartagena de 1984	29
2. PROTEÇÃO NORMATIVA DOS MIGRANTES NO BRASIL: DE INDESEJÁVEIS A SUJEITOS DE DIREITO POR MEIO DA LEI Nº 13.445/2017	51
2.1 Fenômeno migratório no constitucionalismo brasileiro	52
2.2 Estrangeiro como um ser indesejável à ordem interna brasileira: a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980 (Estatuto do Estrangeiro), e a Doutrina da Segurança Nacional	59
2.3 Proteção específica a refugiados no Brasil: Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997 (Lei brasileira do Refúgio)	68
2.4 Migrantes como sujeitos de direito e titulares de garantias fundamentais: Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017 (Lei de Migração), e o direito fundamental à Assistência Social	73
3. BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS NO BRASIL E PROBLEMÁTICA RELACIONADA AOS MIGRANTES: BPC E AUXÍLIO EMERGENCIAL	81
3.1 Dever do Estado brasileiro na garantia de proteção social aos migrantes e a importância do direito à Assistência Social	82
3.2 Benefício Da Prestação Continuada (BPC): a problemática relacionada aos migrantes no Brasil	91

3.3 Recurso Extraordinário nº 587970 e necessidade de judicialização do BPC.....	95
3.4 Benefício Assistencial do Auxílio Emergencial: a dificuldade enfrentada pelos migrantes.....	104
3.5 Ação Civil Pública nº 5007915-28.2020.4.03.6100: garantia do benefício do Auxílio Emergencial aos migrantes.....	108
4. AUSÊNCIA DE EFETIVA PROTEÇÃO SOCIAL AOS MIGRANTES NO BRASIL: UMA RELAÇÃO DE CAUSA E EFEITO	115
4.1 Exclusão dos migrantes aos benefícios assistenciais: possíveis causas e efeitos	115
4.2 Busca por um ideal de justiça social inclusiva e fundamentada em realizações: migrantes como agentes ativos na sociedade brasileira	123
4.3 Dever de cuidado, princípio da fraternidade e práticas de alteridade como fundamentos para efetivação dos direitos fundamentais aos migrantes, por meio da implementação de políticas públicas de inclusão.....	131
CONCLUSÃO	137
REFERÊNCIAS	143

APRESENTAÇÃO

A pesquisa em torno da inclusão do migrante como sujeito de direitos desenvolve-se, nos últimos 10 anos, no âmbito do Grupo de Pesquisa sobre as Relações Econômicas, Políticas, Jurídicas e Ambientais na América Latina – REPJAAL, do Programa de Mestrado e de Doutorado em Direito Constitucional da Universidade de Fortaleza. O foco da temática, que ora se apresenta, tem como escopo analisar a efetivação do direito à Assistência Social do migrante no Brasil, no âmbito dos benefícios assistenciais, haja vista que a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, conferiu a eles, de forma expressa, esse direito. Essa temática específica foi objeto de percutiente análise promovida por Arielle Arry Carvalho durante a realização de sua dissertação de Mestrado em Direito Constitucional, desenvolvida sob minha orientação na Universidade de Fortaleza.

Nesse sentido, são analisados, como parâmetros, o Benefício da Prestação Continuada (BPC), previsto no art. 203, inciso V, da Constituição Federal, de 5 de outubro 1988, e no art. 2º, inciso II, alínea e, da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (LOAS), que representa a quantia de um salário mínimo mensal à pessoa com deficiência ou ao idoso que comprove não possuir meios de prover a própria manutenção. Em paralelo, estudam-se os critérios utilizados para a concessão do benefício assistencial do Auxílio Emergencial, instituído pela Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, como medida de enfrentamento à crise sanitária instalada no Brasil.

Sabe-se que os migrantes gozam de condições de igualdade em relação aos direitos conferidos aos brasileiros, por força do artigo 5º, caput, da Constituição Federal de 1988. Todavia, constata-se sua exclusão ao Benefício da Prestação Continuada, em face da exigência do critério da nacionalidade e da cidadania por parte do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). No que se refere ao benefício assistencial do Auxílio Emergencial, verifica-se a dificuldade de acesso aos migrantes, em razão da exigência de documentos por parte das agências pagadoras, dos quais muitos deles não dispõem, sobretudo aqueles com pendência no processo de regularização.

Nessa senda, a problemática apresentada viola o direito à Assistência Social e expõe os migrantes à invisibilidade. Aqueles outrora considerados pela

Lei de Migrações Brasileira como sujeitos de direitos permanecem materialmente sobrevivendo em condições degradantes, especialmente em tempos de crise. Além disso, a situação fática demonstra que o país se direciona em sentido contrário aos instrumentos internacionais, regionais e nacionais de proteção aos migrantes, os quais os reconhecem como sujeitos de direitos e titulares de garantias fundamentais, e preveem o acesso igualitário a serviços, programas e benefícios sociais. Desse modo, questiona-se: Em que medida os migrantes residentes no Brasil são invisíveis às políticas públicas estatais no tocante ao direito à Assistência Social?

A metodologia da pesquisa assenta-se em estudo descritivo-analítico, desenvolvida por meio de vasta pesquisa bibliográfica. Verifica-se que o estudo tem como embasamento a teoria da justiça de Amartya Sen, que transcende a teoria de justiça kantiana, posto que aprecia e propõe a realização da justiça dentro do caso concreto e aponta soluções possíveis diante da realidade econômica brasileira. Infere-se que o Estado brasileiro não assegura, de modo efetivo, o direito à Assistência Social aos migrantes no país. Nesse viés, propõe-se a implementação de medidas efetivas que assegurem a concessão dos benefícios assistenciais ao grupo, de forma facilitada, pautadas em um ideal de justiça social que ultrapasse o caráter assistencialista e alcance um ideal de justiça fundamentado em realizações.

Nessa esteira de pensamento, deseja-se boa leitura e convida-se a todos que buscam conciliar teoria acadêmica com prática social e jurídica a promover ações que impactem positivamente na inclusão daqueles que ainda se encontram excluídos dos benefícios do Auxílio Emergencial, neste momento avassalador de crise de saúde, mas também crise econômica e moral, para as quais a melhor resposta deve ser fundamentada na alteridade, boa vontade e empatia à questão da dignidade humana do migrante.

Arielle Arry Carvalho.

Gina Marcilio Pompeu.

INTRODUÇÃO

A mobilidade humana faz parte da história da humanidade, todavia alcança maior visibilidade no século XX, no contexto do pós-Segunda Guerra Mundial (1939-1945), quando se vislumbra necessária a reconstrução dos Direitos Humanos em resposta às atrocidades ocorridas durante as guerras, marcadas pela destruição humana. Nesse momento, os indivíduos buscam, em outros Estados, novos horizontes, em uma aceção de recomeço. Essa busca assenta-se na pretensão de auferir condições dignas de sobrevivência, de buscar oportunidades de trabalho, de explorar novas culturas e até mesmo de eludir-se de condições climáticas.

Nessa conjuntura, invoca-se no âmbito global um sistema normativo de proteção à pessoa humana, com princípios fundamentais embasados nos ideais de liberdade, igualdade e interdependência dos povos. Com efeito, aprova-se a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), em 10 de dezembro de 1948, na Assembleia Geral das Nações Unidas, que representa o compromisso dos Estados-membros de promoverem, em cooperação com a Organização das Nações Unidas (ONU), o respeito universal e efetivo aos direitos do homem e às liberdades fundamentais¹.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos inspira a elaboração de outros mecanismos normativos internacionais de proteção à pessoa humana, como o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (PIDCP), que preconiza o direito à livre locomoção, bem como o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), que representa o marco para a implementação de mecanismos de consecução dos direitos econômicos, sociais e culturais por parte dos Estados-membros². Esses documentos foram adotados pela Assembleia Geral da ONU, em 16 de dezembro de 1966, e juntamente com a

¹ ONU. Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf>. Acesso em: 5 de maio 2020.

² ONU. Organização das Nações Unidas. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. 22 de novembro de 1966. Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>>. Acesso em: 5 maio 2020.

DUDH passam a compor a Carta Internacional dos Direitos Humanos.

Inspira, de igual modo, a elaboração de documentos internacionais, destinados à proteção de grupos específicos, como a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, por exemplo, que se destinou a implementar mecanismos de proteção aos refugiados³. Elabora-se a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos membros de suas famílias, no sentido de assegurar proteção aos trabalhadores migrantes. No âmbito regional, por sua vez, a DUDH inspira a adoção da Convenção Americana de Direitos Humanos, conhecida como Pacto San José da Costa Rica, de 22 de novembro de 1969, e a Declaração de Cartagena, de 1984.

A partir desse momento, os ordenamentos jurídicos dos Estados-membros apresentam em seus textos constitucionais uma nova feição, agora relacionada à proteção da pessoa humana, envolta de princípios e valores fundamentados na dignidade e igualdade. Com isso, o valor da dignidade da pessoa humana passa a ser o paradigma central a orientar todo o constitucionalismo contemporâneo, tanto no âmbito internacional quanto no âmbito regional e nacional. Por essa razão, embasados em um ideal de complementaridade entre sistema internacional e regional relacionado à proteção humana, os Estados-membros delineiam mecanismos normativos de proteção específica aos povos deslocados em seu âmbito interno, com o intuito de assegurar-lhes a universalidade de direitos.

Na União Europeia, por exemplo, institui-se no ano de 1985 uma convenção sobre política de abertura de fronteiras e livre circulação de pessoas e de mercadorias entre os países signatários, intitulada Tratado de Schengen⁴. Essa convenção dispensa a necessidade de vistos a estrangeiros e apresentação de passaporte ao deslocar-se de um país para outro. No Brasil, identificam-se mecanismos de proteção aos povos deslocados antes mesmo do século XX. Isso

³ ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**. 1951. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 5 maio 2020.

⁴ UNIÃO EUROPEIA. **Tratado de Schengen**. 1985. Disponível em: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/schengen_brochure/schengen_brochure_dr3111126_pt.pdf>. Acesso em: 5 maio 2020.

porque o país, desde sua formação, é marcado por fluxos migratórios em variados momentos de sua história. Observa-se que, em paralelo às normas asseguradoras de direitos aos migrantes, medidas restritivas à migração também eram implementadas, sobretudo com viés preconceituoso.

As normas restritivas ao fenômeno migratório no Brasil acentuam-se a partir da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934, período que corresponde ao governo de Getúlio Vargas (1930-1945). O fato dá-se porque, no mencionado período, prioriza-se a segurança nacional, estabelecem-se cotas relacionadas à quantidade de estrangeiros no país, bem como cotas relacionadas a seu ingresso no mercado de trabalho. Essas restrições persistem no período da Ditadura Militar brasileira (1964-1985), pois o período debruça-se sob a Doutrina da Segurança Nacional, que apresenta um viés político de cunho autoritário.

Essas restrições perduram até a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, momento em que se atribui aos estrangeiros, sob a influência do Direito Internacional dos Direitos Humanos, a igualdade de tratamento em relação aos brasileiros. Desse modo, a prioridade de uma política fundamentada na Doutrina da Segurança Nacional, por meio da qual se restringiam direitos e tratava os migrantes como seres indesejáveis, cedeu lugar a uma política migratória de proteção social, reconhecendo-os como sujeitos de direitos e deveres, e ainda titulares de garantias fundamentais em condições de igualdade em relação aos direitos conferidos aos brasileiros.

A titularidade de direitos e garantias fundamentais conferida aos estrangeiros assenta-se no caput do artigo 5º da Constituição Federal de 1988. O mencionado dispositivo assegura a igualdade de direitos, por meio da expressão de que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se a brasileiros e estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. Por essa razão, salienta-se que o rol de direitos fundamentais sociais elencados no artigo 6º da Constituição Federal de 1988 deve ser garantido aos migrantes, com a finalidade de conferir-lhes um patamar mínimo civilizatório, no sentido de assegurar-lhes uma convivência saudável, de bem-estar social.

Contudo, a partir do século XXI, em face do aumento dos fluxos migratórios entre os países da América do Sul, evidencia-se a necessidade de um sistema de proteção normativo específico relacionado à questão migratória brasileira, no sentido de conferir uma maior efetividade aos direitos a eles inerentes, por força da Constituição Federal de 1988. Nessa conjuntura, em um contexto de intensos fluxos migratórios de haitianos, a partir de 2010, e de venezuelanos, a partir de 2014, o Estado brasileiro sanciona a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017⁵, intitulada Lei de Migração, a qual dispõe sobre direitos e deveres dos migrantes e estabelece princípios e diretrizes a serem adotados quando da elaboração de políticas públicas no território nacional.

A mencionada legislação reforça o preceito constitucional de igualdade de direitos entre estrangeiros e brasileiros, prevê a acolhida humanitária, preconiza o repúdio à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação. A Lei de Migração brasileira estabelece, no artigo 3º, inciso XI, a inclusão social, laboral e produtiva do migrante, bem como o acesso igualitário e livre a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social, objeto deste trabalho.⁶

Todavia, em que pese a previsão legal de um tratamento embasado no ideal da dignidade humana, a realidade social dos migrantes no Brasil não se afigura conforme à legislação. Justifica-se pelo contexto social em que eles se encontram no Estado brasileiro. A vulnerabilidade socioeconômica, que compreende o desemprego, a falta de moradia, a dificuldade de acesso a serviços públicos e a exclusão a benefícios de Assistência Social representam dificuldades por eles enfrentadas. Essas realidades denotam a violação de seus direitos e os expõem, em determinados momentos, a condições desumanas.

No contexto de vulnerabilidade socioeconômica, os benefícios assistenciais são relevantes para a garantia de um patamar mínimo civilizatório, bem como para assegurar condições mínimas de sobrevivência àqueles que, por alguma razão,

⁵ BRASIL. **Lei Federal nº 13.445/2017, de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm>. Acesso em: 6 maio 2020.

⁶ Ibid., 2017.

não se encontram inseridos no mercado de trabalho, ou que não dispõem de recursos mínimos. É nesse momento que a Assistência Social atua, enquanto direito do cidadão e dever do Estado, a qual, conforme disposição no artigo 203 da Constituição Federal de 1988, deve ser assegurada aos que dela necessitam, sem a exigência de qualquer contribuição.

Nessa toada, em condições de igualdade com os brasileiros, deve-se assegurar aos migrantes no país, independentemente da regularidade de sua situação migratória, o direito à Assistência Social, de modo a garantir-lhes os mesmos serviços e benefícios sociais afiançados aos brasileiros na rede socioassistencial já estabelecida. Contudo, na prática, vislumbra-se a exclusão dos migrantes ao Benefício da Prestação Continuada (BPC), bem como a dificuldade de acesso ao benefício assistencial do Auxílio Emergencial.

No que se refere ao Benefício da Prestação Continuada (BPC), regulamentado pelo Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007, a exclusão do migrante de acesso a esse benefício⁷ ocorre por parte do Instituto Nacional de Previdência Social (INSS), autarquia previdenciária responsável pela análise e concessão do benefício, sob o argumento de que o BPC é devido apenas aos brasileiros natos ou naturalizados. Não obstante a isso, constata-se, ainda, a dificuldade do migrante no acesso ao benefício social do Auxílio Emergencial, instituído pela Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020⁸, e regulamentado pelo Decreto nº 10.316, de 7 de abril de 2020⁹. Trata-se de medida excepcional de proteção

⁷ BRASIL. **Decreto-Lei nº 6.214, de 26 de setembro de 2007**. Regulamenta o benefício de prestação continuada da assistência social devido à pessoa com deficiência e ao idoso de que trata a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, acresce parágrafo ao art. 162 do Decreto no 3.048, de 6 de maio de 1999, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6214compilado.htm>. Acesso em: 10 maio 2020.

⁸ BRASIL. **Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020**. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13982.htm>. Acesso em: 10 maio 2020.

⁹ BRASIL. **Decreto nº 10.316, de 7 de abril de 2020**. Regulamenta a Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, que estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do

social, a ser paga durante o período de três meses, direcionada aos trabalhadores informais, no contexto de enfrentamento à crise sanitária instalada no Brasil a partir de março de 2020.

A exclusão dos migrantes aos mencionados benefícios apresenta-se de modo incoerente com o ordenamento jurídico brasileiro. Além disso, o cenário denota a indiferença e a fragilidade do papel do Estado brasileiro no que tange ao dever de provisão social aos migrantes, sobretudo em tempos da crise. A exclusão aos benefícios os sujeita a condições desumanas e ilegais, ante a ampla legislação internacional, regional e nacional de proteção aos migrantes. Demonstra-se, com isso, que o Estado brasileiro se direciona em sentido oposto à essência do Direito Internacional dos Direitos Humanos, em que os Estados-membros se comprometem a garantir a efetivação dos direitos enunciados nos documentos internacionais, sem qualquer discriminação.

De igual modo, viola o princípio da igualdade, previsto no caput do artigo 5º da Constituição Federal de 1988 e na Lei de Migração brasileira, Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que reconhece os migrantes como sujeitos de direitos e titulares de garantias fundamentais. Essa legislação determina o acesso igualitário e livre a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social.

Nesse sentido, na presente pesquisa, questiona-se: Em que medida os migrantes residentes no Brasil são invisíveis às políticas públicas estatais no tocante ao direito à Assistência Social?

Para responder ao questionamento, contextualizam-se, de início, as migrações internacionais contemporâneas com o processo de globalização, expõem-se seus conceitos e suas características, bem como o sistema normativo de proteção ao migrante, no âmbito internacional, regional e nacional. Enfatiza-se a Declaração dos Direitos Humanos, entre outros documentos internacionais ratificados e assinados pelo Estado brasileiro.

Em seguida, demonstra-se a evolução do migrante no constitucionalismo

brasileiro, desde o período do Brasil Império, com a Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824, até a Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988. Abordam-se as legislações específicas de proteção aos migrantes no ordenamento jurídico brasileiro. Enfatiza-se a Lei nº 9474/90 (Lei Brasileira do Refúgio) e a Lei nº 13.445/2017 (Lei de Migração), com o propósito de demonstrar sua titularidade a direitos e garantias fundamentais. Em uma abordagem subsequente, analisa-se o direito fundamental social à Assistência Social dos migrantes no Brasil, com enfoque nos Benefícios da Prestação Continuada (BPC) e no Auxílio Emergencial. Utilizam-se como parâmetros o Recurso Extraordinário (RE) nº 5879701, no Supremo Tribunal Federal, quanto ao BPC, e a Ação Civil Pública da Defensoria Pública da União nº 5007915-28.2020.4.03.6100, quanto ao benefício assistencial do Auxílio Emergencial.

Demonstra-se que o direito à Assistência Social aos migrantes, por parte do Estado brasileiro, não se efetiva a contento, de modo que a indiferença, a displicência e a omissão estatal, na consecução desse direito, restam demonstradas, por meio de sua exclusão aos Benefícios da Prestação Continuada e do Auxílio Emergencial. Nessa senda, em uma visão crítica, delimitam-se possíveis motivos pelos quais os migrantes são excluídos dos mencionados benefícios por parte do Estado brasileiro, os quais, por sua vez, são necessários para a convivência em sociedade, em um ideal de justiça social, fundamentado no princípio da dignidade humana e demais fundamentos do Estado Democrático de Direito brasileiro.

A metodologia assenta-se em um estudo descritivo-analítico, de natureza teórica, desenvolvido por meio de pesquisa bibliográfica. O referencial teórico embasa-se na teoria da justiça de Amartya Sen (realizar justiça diante de casos concretos), que transcende a teoria de justiça kantiana (perseguir o ideal de Justiça), na cidadania em Hannah Arendt, no cosmopolitismo multicultural de Boaventura Santos e no dever de cuidado de Martha Nussbaum. Quanto à abordagem, classifica-se em qualitativa, com suporte de dados secundários, uma vez que apresenta dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), do Ministério da Justiça e Cidadania, por meio da plataforma OBMigra, com dados da Polícia

Federal, da Agência da ONU para Refugiados (ACNUR), entre outros.

Em relação à natureza, trata-se de pesquisa do tipo teórica, pois objetiva analisar a efetivação do direito fundamental à Assistência Social aos migrantes, por parte do Estado brasileiro, no sentido de avaliar a efetividade desse direito aos que, por algum motivo, cruzam as fronteiras brasileiras.

1. MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS CONTEMPORÂNEAS: UM OLHAR PARA OS DIREITOS HUMANOS

O presente capítulo destina-se a tecer considerações quanto às migrações internacionais contemporâneas, seus conceitos, características, classificações, além de sua relação com a globalização. Tenciona-se expor o sistema normativo de proteção global, direcionado aos que, por algum motivo, cruzam as fronteiras de seus países de origem. Nesse sentido, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 10 de dezembro de 1948, que adota como fundamentos a igualdade, a universalidade de direitos e a interdependência entre os povos, representa o marco da proteção aos migrantes na esfera internacional.

Na esfera regional, evidencia-se a Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969, adotada no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), em 22 de novembro de 1969, conhecida como Pacto San José da Costa Rica. Destaca-se, ainda, a Convenção da Unidade Africana para Refugiados de 1969 e a Declaração de Cartagena de 1984. Aborda-se, por fim, a evolução do estrangeiro no constitucionalismo brasileiro, no sentido de demonstrar que o indesejável indivíduo à sociedade brasileira se torna, sob a influência do Direito Internacional dos Direitos Humanos, sujeito de direito e titular de garantias fundamentais, em condições de igualdade, no tocante aos direitos conferidos aos nacionais, no ordenamento jurídico brasileiro.

1.1 Conceitos, classificações e globalização

Desde os primórdios, verificam-se deslocamentos de povos, com início no período paleolítico, na fase da pré-história, em que homínídeos da África migram para outros continentes, como Ásia e Europa, até a contemporaneidade. Trata-se de fenômeno heterógeno, por desdobrar-se de forma multifacetada, envolto de variadas dimensões ao longo do tempo.

Essa história, comumente, divide-se em três grandes fases: a pré-histórica, que engloba as migrações primitivas; a histórica, que abrange a antiguidade, a idade média, a idade moderna e a idade pretérita, correspondente aos séculos XIX

e XX¹. A ocorrência dos primeiros fenômenos migratórios geográficos de que se tem conhecimento, na fase pré-histórica, é impulsionada por motivos climáticos. A submersão de continentes pelos mares ou o resfriamento de certas regiões, como a da Escandinávia, que provocou migrações de pessoas do norte da Europa, representa um dos exemplos ². Essas ocorrências climáticas persistem na contemporaneidade, de modo que a cada dia identificam-se fenômenos ambientais, como a degradação da terra, ciclones, elevação do nível do mar, altas concentrações de gases estufas que provocam o aquecimento global, e seus impactos acarretam, inclusive, o desaparecimento de regiões. Quando isso ocorre, torna-se inevitável a migração em massa involuntária da população afetada a outros continentes à procura de sobrevivência.

Thelma Thaís Cavarzere exemplifica o início dos primeiros fenômenos migratórios quando preleciona que a intermitente erupção de nômades dos desertos da Ásia e África, as viagens dos malasianos para os Oceanos Índico e Pacífico, além do êxodo dos hebreus da terra dos faraós, constituem-se exemplos de movimentos migratórios característicos da fase pré-histórica³. Contudo, a partir do século XVI, já no contexto do colonialismo, identificam-se migrações de indivíduos, não predominantemente entre países, e sim por meio de deslocamentos das metrópoles para as colônias, com a finalidade de dominá-las e povoá-las. Posteriormente, no século XVIII, com o início da fase de industrialização, vislumbram-se migrações em movimento contrário ao do período colonial, em que indivíduos se deslocam no âmbito interno dos Estados, do campo para as cidades, almejando o labor nas fábricas.

Esse momento do século XVIII retrata as palavras de Jurandir Zamberlam de que, quando a sociedade moderna introduz a máquina como instrumento de trabalho ao final do século XVIII e absolutiza a propriedade privada, reforça-se a raiz geradora da atual mobilidade humana⁴. Mais tarde, no século XIX, já na

¹ DOLLOT, Louis. **Les migrations humaines**. Paris: Presses Universitaires de France, 1970, p. 11.

² CAVARZERE, Thelma Thaís. **Direito Internacional da pessoa humana: a circulação internacional de pessoas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 17.

³ Ibid., 2001, p. 17.

⁴ ZAMBERLAM, Jurandir. **O processo migratório no Brasil e os desafios da mobilidade humana na globalização**. Porto Alegre: Pallotti, 2004.

contemporaneidade, verifica-se o aumento do fluxo de pessoas, em face da evolução do transporte, fruto da Revolução Industrial, dentro de um contexto de progresso econômico. Desse contexto, infere-se que a mais vasta migração humana dos tempos modernos ocorre em um clima de liberalismo econômico e político, favorecida pelo desenvolvimento do capitalismo e da grande indústria⁵. Esse período beneficia a migração dos povos dos continentes europeus para países da América. Além disso, ilustra estas palavras de Oscar Tenório: "a Europa pletórica de braços encontrou nas regiões, ainda não exploradas, abrigo para as grandes massas humanas, ansiosas de trabalho e riqueza, e os países da América, em especial, os da América do Sul, procuraram animar a imigração"⁶.

A partir do século XIX, que marca o início do processo de globalização econômica e a formação do mercado de trabalho para o capitalismo financeiro, as migrações massivas tornam-se mais intensas, sobretudo entre países europeus e ulteriormente para os países da América do Norte e América do Sul. Exemplifica-se com movimentos migratórios do período, como o êxodo de irlandeses em massa para regiões da Inglaterra, em face da fome instalada na Irlanda entre os anos de 1840 e 1846. Destaca-se, ainda, a migração alemã aos países da Europa ocidental, diante da Revolução Alemã, em 1818 e 1819, que gerou descontentamento da população com a Confederação Germânica e foi marcada por uma década de grave depressão econômica e fome no país.

Dentro dessa ótica, vislumbra-se necessário compreender o fenômeno migratório sob a ótica da globalização. Neide Lopes Patarra tece considerações sobre o assunto ao prelecionar que os fluxos migratórios representam uma das dimensões mais visíveis do processo de globalização mundial. Para a autora, as grandes transformações políticas, culturais, demográficas, econômicas e sociais, a partir de 1980, servem como linha mestra para entender o fenômeno⁷. Acontecimentos como os choques petrolíferos, a queda do bloco soviético na

⁵ PLENDER, Richard Owen. **Trans-national migration from an international perspective**. Boston; London: Martinus Nijhoff Publishers, 1971, p. 2.

⁶ TENÓRIO, Oscar. **Direito Internacional Privado**. 11. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1976. v. I, p. 248.

⁷ PATARRA, Neide Lopes. Migrações internacionais: teorias, políticas e movimentos sociais. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v. 20, n. 57, p. 7-24, 2006.

década de 1990, a crise do Golfo e a crise financeira asiática de 1997, por exemplo, geraram significativos fluxos migratórios para outros países.

Em meio à heterogeneidade dos movimentos migratórios e sua relação com a globalização, importa refletir sobre os fundamentos que levam os indivíduos a cruzar as fronteiras de seus países de origem. Sob esse viés, pode-se dizer que o fenômeno migratório ocorre por motivos diversos, que vão desde a busca de oportunidades de emprego, a procura por condições mínimas de sobrevivência, como subsídios alimentícios, ou até mesmo com a finalidade de eludir-se de condições climáticas e de ambientes hostis⁸. Dessa forma, cataclismos naturais, aquecimento global, violações de Direitos Humanos, invasões colonizadoras, perseguições religiosas e políticas representam fatores determinantes para a mobilidade humana. Os dois últimos representam os mais violentos e cruéis motivos migratórios, conforme pensamento de Vanessa Oliveira Batista, pois geram a decadência das civilizações e contribuem para a prática da escravidão⁹.

Importa mencionar, no âmbito dos fenômenos migratórios, que migrações em razão do clima crescem a cada dia. Segundo dados divulgados pelo Conselho Norueguês de Refugiados, apresentado pela Organização das Nações Unidas (ONU), aproximadamente 25,3 milhões de pessoas deslocaram-se no mundo por razões climáticas entre os anos de 2008 e 2016¹⁰. O aumento significativo dessas ocorrências climáticas e a preocupação com o aquecimento global deram ao azo à adoção do Acordo de Paris, de 12 de dezembro de 2015. Trata-se de um Acordo adotado no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (CQNUMC), de 9 de maio de 1992, com a finalidade de implementar suas medidas, como a redução de emissão dos gases estufas. O objetivo é conter o aquecimento global em um patamar abaixo de 2° para reduzir seus impactos no

⁸ VATTEL, Emmer de. **O direito das gentes**. Tradução de Vicente Marotta Rangel. Brasília: IPRI/UNB, 2004, p. 151-152.

⁹ BATISTA, Oliveira Vanessa. Trabalho, imigração e Direito Internacional dos Direitos Humanos. **Publica** **Direito**, 2016. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=47a3893cc405396a#:~:text=Desde%20sempre%20o%20impulso%20migrat%C3%B3rio,de%20civiliza%C3%A7%C3%B5es%20e%20a%20escravid%C3%A3o>>. Acesso em: 16 jul. 2020.

¹⁰ ONU. Organização das Nações Unidas. **ONU alerta para aumento do deslocamento forçado provocado por mudança climática**. 2017. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/onu-alerta-para-aumento-do-deslocamento-forcado-provocado-por-mudanca-climatica/>>. Acesso em: 16 jul. 2020.

mundo. O Acordo de Paris foi ratificado pelo Brasil por meio do Decreto nº 9.073, de 5 de junho de 2017.

Tendo em vista a diversidade de fatores relacionados à mobilidade humana, não há um conceito uniformizado do que venha a ser migração propriamente dita. Suas definições variam conforme a realidade migratória que se pretende abordar. Faz-se necessário verificar seu contexto, suas possíveis causas, bem como os acontecimentos determinantes que culminam na decisão de emigrar de uma região para outra, ou de um país para outro, para que se chegue a um conceito. Everett Lee, por exemplo, conceitua a mobilidade humana como movimentos que demandam mudança de residência, seja de forma permanente ou semipermanente, em que se exclui o critério da distância.

O autor considera migração uma simples mudança de habitação no âmbito de um mesmo bairro, ou a mudança de habitação com o fim de estabelecer residência em outro país¹¹. Na mesma linha de pensamento, Thelma Thais Carvazere concebe o conceito de migração como a circulação de pessoas, seja para dentro do território, seja para fora dele, de modo a caracterizar o movimento migratório exterior ou internacional. Para a autora, o movimento migratório, com o intuito de vir a estabelecer-se em um país estrangeiro, denomina-se imigração, ao passo que a saída da pátria em massa ou isoladamente significa emigração¹².

William Petersen atribui os critérios de tempo e extensão geográfica ao conceito de migração. Para ele, ambas são preponderantes para a formação de seu conceito de mobilidade humana. O autor preleciona que o tempo mínimo de permanência de uma pessoa em local diverso ao que reside é de um ano, e a extensão geográfica deve ser significativa, a ponto de caracterizar o fenômeno migratório. O autor defende que um determinado deslocamento de pessoas que ocorra em um intervalo de tempo inferior a um ano representa apenas uma visita¹³. Jurandir Zamberlan adota o conceito de que a mobilidade humana, definida sob o

¹¹ LEE, Everett S. A theory of migration. **Demography**, v. 3, n. 1, p. 47-57, 1966. Disponível em: <<https://doi.org/10.2307/2060063>>. Acesso em: 16 jul. 2020.

¹² CAVARZERE, Thelma Thaís. **Direito Internacional da pessoa humana: a circulação internacional de pessoas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 10.

¹³ PETERSEN, William. Migration. Social aspects. In: SILLS, David L. (org.). **International Encyclopedia of the Social Sciences**. New York: The Macmillan Company & The Free Press, 1968, p. 286.

enfoque da migração, representa o movimento de pessoas ou grupos, de um lugar para outro, por diferentes motivos, seja de forma estável ou temporária, que normalmente buscam espaço para nova inserção social, o que é captado em diversas manifestações como migrações internas, imigrações e emigrações¹⁴.

Nesse sentido, as variadas dimensões apresentadas, como conceitos, causas e tipos de tomada de decisão para o cruzamento de fronteiras, resultam em diferentes tipos de migrações. As migrações classificam-se em voluntárias ou involuntárias, internas ou externas a um Estado-nação, permanentes ou temporárias. A relação entre migrações voluntárias e involuntárias representa as palavras da política internacional contemporânea, e sua importância demanda o tratamento dispensado a cada tipo de migrante, conforme se aborda adiante.

As migrações voluntárias decorrem do exercício de liberdade de escolha. Entre os motivos ensejadores da decisão de cruzar as fronteiras, estão a ordem econômica, que indica a busca de melhores oportunidades de trabalho, a ordem cultural, que requer o conhecimento de novas culturas, do novo idioma, e a ordem institucional, quando se planeja promover atividades acadêmicas em outros países, por exemplo. Por sua vez, trata-se de migrações involuntárias quando a migração ocorre contra a vontade do indivíduo, e entre os motivos ensejadores da mobilidade identifica-se a busca por condições mínimas de sobrevivência, de eludir-se de violações de Direitos Humanos no país de origem e até de desastres ambientais, como o aquecimento global, por exemplo.

Frisa-se que os indivíduos que migram involuntariamente classificam-se, de modo geral, como pessoas refugiadas. Estas dispõem de um sistema normativo de proteção específica, a ser abordado no Capítulo 2. Soma-se a isso o fato de que as circunstâncias administrativas, judiciais ou de cooperação em matéria penal, como o repatriamento, a deportação, a expulsão, a extradição, entre outros¹⁵, também se enquadram na classificação de migração compulsória. Diante da variedade de fenômenos migratórios, no tocante ao conceito e à classificação, o

¹⁴ ZAMBERLAM, Jurandir. **O processo migratório no Brasil e os desafios da mobilidade humana na globalização**. Porto Alegre: Pallotti, 2004, p. 14.

¹⁵ CLARO, Caroline de Abreu Batista. **A proteção dos "refugiados ambientais" no Direito Internacional**. Tese (Doutorado em Direito). Universidade de São Paulo, 2015, p. 12.

que se exige na contemporaneidade é um sistema normativo de proteção ao migrante. Um sistema com o propósito de lhes assegurar direitos fundamentais para uma convivência de bem-estar social, com base nos ideais da universalidade, igualdade e interdependência dos povos, fundamentos esses adotados no contexto do pós-Segunda Guerra Mundial, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

Nessa linha de pensar, o tópico seguinte destina-se à exposição dos mecanismos normativos de proteção ao migrante adotados na contemporaneidade. Aborda-se a proteção do migrante no âmbito global, regional e nacional, a partir do contexto do pós-Segunda Guerra Mundial, quando surge a necessidade da reconstrução dos Direitos Humanos. Esse período marca a internacionalização desses direitos e representa o momento em que a dignidade da pessoa humana passa a ser o paradigma central a orientar todo o constitucionalismo contemporâneo.

1.2 Sistema normativo contemporâneo de proteção aos migrantes: da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 à Declaração de Cartagena de 1984

De início, expõe-se a proteção normativa direcionada aos migrantes no âmbito internacional, na contemporaneidade. Delimita-se como marco a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Em seguida, aborda-se a adoção do Pacto Internacional de Direitos Cíveis e Políticos (PIDCP), juntamente com o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), ambos de 1966, os quais, somados à DUDH, compõem a Carta Internacional dos Direitos Humanos. Aponta-se ainda a Convenção para Migrantes Refugiados de 1951 e seu Protocolo de 1967, bem como a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes, elaborada no ano de 1990.

Menciona-se a Organização Internacional das Migrações (OIM), no sentido de demonstrar sua finalidade relacionada à migração; por fim, apresenta-se a Declaração de Nova Iorque para Refugiados e Migrantes, elaborada pela Assembleia das Nações em 2016. No âmbito regional, destacam-se a Convenção

Americana sobre os Direitos Humanos de 1969, conhecida como Pacto de San José da Costa Rica, a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos de 1981 e a Declaração de Cartagena de 1984, direcionadas aos que migram de forma compulsória. No âmbito nacional, aborda-se a evolução do migrante no constitucionalismo brasileiro, com a finalidade de demonstrar que o estrangeiro indesejável à sociedade brasileira cedeu lugar a um migrante com status de sujeito de direitos e titular de garantias fundamentais.

As migrações internacionais, no conceito simplista, representam aquelas em que os povos cruzam as fronteiras, de forma compulsória ou voluntária. Essas migrações tornaram-se acentuadas e auferiram maior visibilidade no contexto do pós-Segunda Guerra Mundial, quando surge a necessidade de reafirmação dos Direitos Humanos, sob nova feição, a da universalidade, da indivisibilidade e a da interdependência dos povos. Nesse momento, os indivíduos buscam em outros Estados novos horizontes, em uma acepção de recomeço. Nesse cenário, vislumbra-se o esforço de reconstrução dos Direitos Humanos como paradigma e referencial ético a orientar toda a ordem internacional na contemporaneidade.¹⁶

Norberto Bobbio preleciona que esse período representa a era dos direitos, a qual adquire lastro de consenso abrangente com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), aprovada em 10 de dezembro de 1948, na Assembleia Geral das Nações Unidas. No ano de 1993, foi reforçada pela Conferência de Viena da ONU e consagra, além da universalidade, da indivisibilidade e da interdependência, o inter-relacionamento¹⁷. Desse modo, com a adoção da DUDH, os Estados-membros firmam o compromisso de promover, em cooperação com a Organização das Nações Unidas (ONU), o respeito universal e efetivo dos direitos do homem e das liberdades fundamentais¹⁸.

¹⁶ PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e justiça internacional**: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 65.

¹⁷ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos N. Coutinho. 9. ed. São Paulo: Elsevier, 2004, p. 9.

¹⁸ ONU. Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf>. Acesso em: 5 maio 2020.

A universalidade clama pela extensão universal dos Direitos Humanos, sob a crença de que a condição de ser pessoa representa único requisito para a titularidade de direitos. Sob o enfoque da universalidade, considera-se o ser humano como um ser essencialmente moral, dotado de unicidade existencial e de dignidade. A indivisibilidade refere-se à garantia dos direitos civis e políticos, que representa condição para a observância dos direitos sociais, econômicos e culturais e vice-versa. Os Direitos Humanos compõem, assim, uma unidade indivisível, interdependente e inter-relacionada, capaz de conjugar o catálogo de direitos civis e políticos ao catálogo de direitos sociais, econômicos e culturais.¹⁹

Os Direitos Humanos são fundamentais para que os indivíduos se desenvolvam e participem plenamente da vida. Dalmo de Abreu Dallari afirma que os Direitos Humanos representam a forma abreviada dos direitos fundamentais da pessoa humana²⁰. Na mesma linha de pensar, André de Carvalho Ramos conceitua-os como aqueles necessários para assegurar a vida do ser humano, na qual o indivíduo goze de condições adequadas de existência e participação ativa da vida de sua comunidade.²¹ Os Direitos Humanos, contudo, debruçam-se sob três qualidades encadeadas: devem ser naturais, ou seja, inerentes aos seres humanos; iguais, o mesmo para todos; além de universais, aplicáveis por toda parte.²²

A reafirmação dos Direitos Humanos inicia-se pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, que reconhece a dignidade como qualidade inerente a todos os membros da família humana. Desse modo, acima de um Estado, encontra-se a condição do ser humano, a qual dispensa qualquer outra qualificação de raça, gênero, nacionalidade e religião. Sob esse viés, depreende-se que todo homem tem direito de ser, em todos os lugares, reconhecidos como pessoa perante a lei²³. Nessa mesma vertente, para Norberto Bobbio, a

¹⁹ PIOSEVAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 207.

²⁰ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos Humanos e cidadania**. São Paulo: Moderna, 1998, p. 7.

²¹ RAMOS, André de Carvalho. **Teoria geral dos Direitos Humanos na ordem internacional**. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 22.

²² HUNT, Linn. **A invenção dos Direitos Humanos: uma história**. Tradução de Rosaura Eichenberg. São Paulo: Cia. das Letras, 2007, p. 11.

²³ COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos Direitos Humanos**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 6.

mencionada Declaração representa a síntese de um movimento dialético que se inicia pela universalidade abstrata dos direitos naturais, transfigura-se na particularidade concreta dos direitos positivos e termina na universalidade não mais abstrata, e sim concreta dos direitos positivos universais²⁴.

São universais no sentido de que os destinatários não são apenas os cidadãos de um determinado Estado, e sim todos os homens. E são positivos no sentido de que se põe em movimento um processo em que os direitos do homem devem ser efetivamente protegidos, até mesmo contra o próprio Estado que os tenha violado. O autor pontua ainda que a Declaração representa algo a mais que um sistema doutrinário, representa um "ideal comum a ser alcançado por todos os povos e todas as nações". Tem-se, portanto, no âmbito do Direito Internacional, o início de um sistema normativo de proteção dos Direitos Humanos com o paradigma de amparo à pessoa humana.

De acordo com o pensamento de Flávia Piovesan, esse sistema é como se fosse a projeção da vertente de um constitucionalismo global, vocacionado a proteger direitos fundamentais e a limitar o poder do Estado, mediante a criação de um aparato internacional de proteção de direitos²⁵. Sob essa ótica, extrai-se do artigo 1º da Declaração Universal dos Direitos Humanos que "todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos" e dotados de razão e consciência; devem agir, portanto, uns para com os outros em espírito de fraternidade.

A DUDH representa, com isso, o elemento nuclear da noção de dignidade, que se encontra diretamente ligada à condição humana²⁶. Além disso, conforme preconiza o artigo 2º, todo homem possui a capacidade de gozar dos direitos e liberdades estabelecidos na Declaração, sem distinção de qualquer espécie, sem distinção da condição político-jurídica ou internacional do país a que pertença, quer se trate de território independente, quer sujeito a qualquer outra limitação de

²⁴ BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos N. Coutinho. 9. ed. São Paulo: Elsevier, 2004, p. 29-30.

²⁵ PIOSEVAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 66.

²⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais**. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009, p. 50.

soberania²⁷. No que se refere à proteção social, preleciona em seu artigo 25 que toda pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para assegurar a si e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários. Aduz que toda pessoa tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou em outros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade²⁸.

Especificamente no tocante à mobilidade humana, menciona-se o artigo 13, que determina o direito de todo homem à liberdade de locomoção e de residência, dentro das fronteiras de cada Estado. De igual modo, estabelece o direito de todo homem de gozar da liberdade de deixar qualquer país, inclusive o de origem, e a este regressar²⁹. Com efeito, sob a influência da Declaração Universal dos Direitos Humanos, demais documentos internacionais que tutelam os movimentos migratórios são elaborados, como o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP), a Convenção para Refugiados de 1951, a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias em 1990, entre outros instrumentos de proteção.

Ao lado desses instrumentos internacionais, surgem em paralelo os sistemas de proteção à pessoa humana com o propósito de internacionalizar os Direitos Humanos no âmbito interno dos Estados. Esses sistemas, de ordem

²⁷ ONU. Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948**. "Artigo 9º: Todos os seres humanos podem invocar os direitos e as liberdades proclamados na presente Declaração, sem distinção alguma, nomeadamente de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou outra, origem nacional ou social, fortuna, nascimento ou outro estatuto".

²⁸ "Artigo 25º: 1. Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade. 2. A maternidade e a infância têm direito a ajuda e a assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozam da mesma protecção social". ONU. Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf>. Acesso em: 5 de maio 2020.

²⁹ Ibid., "Artigo 13: 1. **Todos os seres humanos têm direito à liberdade de circulação e residência dentro das fronteiras** de cada Estado. 2. Todos os seres humanos têm o direito de deixar qualquer país, inclusive o seu próprio e de regressar ao seu país". (Grifou-se).

internacional, regional e nacional, complementam-se, pois interagem entre si em benefício dos indivíduos enfocados no valor da primazia da pessoa humana, a fim de proporcionar maior efetividade possível na tutela e promoção de direitos fundamentais. Essa é inclusive a lógica e a principiologia própria do Direito dos Direitos Humanos³⁰.

O Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), por exemplo, ambos adotados pela Assembleia Geral da ONU, em 16 de dezembro de 1966, sob a influência da Declaração Universal dos Direitos Humanos, compõem a Carta Internacional dos Direitos Humanos³¹. O Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos foi ratificado pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992, por meio do Decreto nº 592. Esse mecanismo representa um importante instrumento internacional para assegurar o direito à livre locomoção. O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, por sua vez, foi ratificado pelo Estado brasileiro por meio do Decreto nº 591, na mesma data do PIDCP³².

O PIDCP, em seu artigo 12, proclama o direito de ir e vir de toda pessoa, de modo a circular livremente em qualquer país, inclusive de deixar seu próprio país, além de assegurar a toda pessoa o direito à previdência social, inclusive ao seguro social. Nesse sentido, os Estados comprometem-se a respeitar e garantir a todos os indivíduos que se achem em seu território e que estejam sujeitos a sua jurisdição os direitos reconhecidos nos referidos pactos, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, situação econômica, nascimento ou qualquer condição³³.

Já o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

³⁰ PIOSEVAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 122.

³¹ ONU. Organização das Nações Unidas. **Carta Internacional dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/deconu/textos/onu1.htm>>. Acesso em: 16 jul. 2020.

³² BRASIL. **Decreto-Lei nº 591, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm>. Acesso em: 15 jul. 2020.

³³ BRASIL. **Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm>. Acesso em: 15 jul. 2020.

(PIDESC) complementa o pacto anterior (PIDCP), pois reforça, consolida, especifica, detalha, aperfeiçoa e amplia o rol dos direitos econômicos, sociais e culturais inscritos na Declaração Universal dos Direitos Humanos³⁴. O PIDESC determina aos países, a garantia de direitos econômicos, sociais e culturais aos que não sejam nacionais³⁵. Em seu artigo 2º, proclama que os países em desenvolvimento, em observância aos Direitos Humanos e à situação econômica nacional, devem garantir os direitos econômicos, sociais e culturais reconhecidos no presente pacto àqueles que não sejam seus nacionais³⁶.

Ademais, no artigo 9º do PIDESC, verifica-se a determinação aos Estados-membros ao reconhecimento de toda pessoa à Previdência Social, inclusive ao seguro social, objeto deste trabalho³⁷. Pelo exposto, os pactos abordados, desenvolveram, pormenorizadamente, o conteúdo da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, de forma que esses instrumentos, somados à DUDH, constituem o que se conhece hoje como Carta Internacional de Direitos Humanos. Sob a influência da DUDH, elabora-se a Convenção das Nações Unidas Relativa ao Estatuto dos Refugiados pela ONU, em 28 de julho de 1951, na cidade de Genebra, na Suíça, retificado posteriormente pelo protocolo de 31 de janeiro de 1967.

A mencionada Convenção assegura a proteção aos refugiados, estabelece sua definição e dispõe sobre seus direitos e deveres. O artigo 1º da Convenção de 1951 define refugiado como toda pessoa que, em razão de fundados temores de perseguição devido à sua raça, religião, nacionalidade, associação a determinado grupo social ou opinião política, encontra-se fora de seu país de origem e que, em razão dos ditos temores, não pode ou não quer fazer uso da proteção desse país

³⁴ BORGES, Alci Marcos Ribeiro. **Breve introdução ao Direito Internacional dos Direitos Humanos**. 2006. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/9228/breve-introducao-ao-direito-internacional-dos-direitos-humanos/2>>. Acesso em: 15 jul. 2020.

³⁵ ONU. Organização das Nações Unidas. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. 1992. Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2020.

³⁶ Artigo 2º do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: "Os países em desenvolvimento, levando devidamente em consideração os Direitos Humanos e a situação econômica nacional, poderão determinar em que medida garantirão os direitos econômicos reconhecidos no presente Pacto àqueles que não sejam seus nacionais."

³⁷ ONU. Organização das Nações Unidas. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. 1992. "Artigo 9º: Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa à previdência social, inclusive ao seguro social".

ou, não tendo uma nacionalidade e estando fora do país em que residia como resultado daqueles eventos, não pode ou, em virtude daqueles temores, não quer regressar ao mesmo³⁸.

A Convenção de 1951 prevê em seu artigo 23 que será assegurado aos refugiados que residam em determinado território o mesmo tratamento em matéria de assistência e de socorros públicos a que é dado a seus nacionais³⁹. No artigo 24, há previsão do direito à previdência social relativa a acidentes do trabalho, moléstias profissionais, maternidade, doença, invalidez, velhice e falecimento, desemprego e encargos de família⁴⁰. O mencionado documento, também conhecido como Convenção de Genebra, e seu Protocolo de 1967 foram ratificados pelo Brasil por meio do Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961, posteriormente retificado pelo Decreto nº 98.602, de 19 de dezembro de 1989, e em seguida pelo Decreto nº 99.757, de 29 de novembro de 1990, este vigente. A mencionada Convenção e seu Protocolo, portanto, representam marcos de proteção normativa aos migrantes que buscam, em outros países, refugiar-se. Esses mecanismos definem, tutelam, resguardam e propõem medidas de proteção aos refugiados.⁴¹

Desse modo, o Estado de destino do migrante solicitante de refúgio tem o dever de assegurar a assistência internacional no momento de seu ingresso no território, ainda que a migração ocorra de forma ilícita. O ofício de qualificação do migrante requerente da condição de refugiado obriga o Estado receptor ao acolhimento em seu território, independentemente dos motivos reais de seu

³⁸ ONU. Organização das Nações Unidas. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**. 1961. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2020.

³⁹ Ibid., 1961. "Art. 23: Assistência pública – Os Estados Contratantes darão aos refugiados que residam regularmente no seu território o mesmo tratamento em matéria de assistência e de socorros públicos que é dado aos seus nacionais".

⁴⁰ Ibid., 1961. Art. 24: Os Estados Contratantes darão aos refugiados que residam regularmente no seu território o mesmo tratamento dado aos nacionais no que concerne aos seguintes pontos: A previdência social (as disposições legais relativas aos acidentes do trabalho, às moléstias profissionais, à maternidade, à doença, à invalidez, à velhice e ao falecimento, ao desemprego, aos encargos de família, bem como a qualquer outro risco que, conforme a legislação nacional, esteja previsto em um sistema de previdência social), observadas as seguintes limitações:[...]".

⁴¹ JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007, p. 27.

deslocamento do país de origem⁴². Essa obrigação deriva do artigo 31 da Convenção de 1951, a qual determina que o Estado não pode aplicar sanções penais em razão da entrada ou permanência irregulares dos refugiados que deixam um território onde suas vidas encontram-se ameaçadas⁴³.

A garantia de admissão dos migrantes é reforçada no artigo 33 da mencionada Convenção, o qual prevê o comprometimento de não os devolver, sobretudo quando há risco a suas vidas ou liberdades⁴⁴. Trata-se do princípio do *non refoulement*, ou seja, da não devolução. De forma paralela, e com a finalidade de assegurar a proteção legal aos migrantes que se enquadram na condição de refugiados, por meio de ação conjunta de responsabilidade entre Estados da Europa, institui-se, em 14 de dezembro de 1951, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). Trata-se de entidade autônoma, desprovida de ideologia política, direcionada às ações de proteção aos refugiados, mesmo aqueles que se encontrem em Estados que não tenham aderido à Convenção e a seu Protocolo.

A proteção ao refugiado é operacionalizada pela ACNUR e inclui todas as pessoas que, uma vez submetidas à agressão externa, ocupação, dominação estrangeira ou eventos que perturbem seriamente a ordem pública em parte ou no todo de seu país de origem ou nacionalidade, sejam compelidas a deixar o país de sua residência habitual para refugiar-se em outro lugar fora dali⁴⁵. A ACNUR, por meio do que preconizam as Convenções, incentiva os Estados a receber em seus territórios os refugiados e a efetivar proteção legal, o que inclui a garantia à

⁴² FROUVILLE, Olivier. Les instruments universels de protection: quelle effectivité? In: HABIB, Gherari; MEHDI, Rostane (dir.). **La société internationale face aux défis migratoires**. Paris: Pedone, 2012, p. 93-115.

⁴³ Artigo 31 da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951: "Os Estados Contratantes não aplicarão sanções penais, devido à entrada ou estada irregulares, aos refugiados que, chegando diretamente do território, onde a sua vida ou liberdade estavam ameaçadas, no sentido previsto pelo artigo 1º, entrem ou se encontrem nos seus territórios sem autorização, desde que se apresentem, sem demora, às autoridades e lhes exponham razões consideradas válidas para a sua entrada ou presença irregulares".

⁴⁴ Artigo 33 da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951: "Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas".

⁴⁵ PLENDER, Richard. **International migration law**. Dordrecht, Biston, London: Martinus Nijhoff Publishers, 1988, p. 101.

Assistência Social, com o alcance aos benefícios assistenciais existentes aos que dela necessitam.

Para os refugiados, exige-se dos Estados receptores maior atenção, pois a condição de vulnerabilidade social representa uma característica peculiar a esse tipo de migração. Sob essa ótica, menciona-se o pensamento de Victor Grameiro Drummond sobre a percepção dos países receptores no que se refere ao refugiado. Para o autor, os refugiados são considerados como o outro que não se deseja ser. O outro submetido a condições degradantes, o outro em uma relação de "nós e eles". Seria, portanto, o estrangeiro que não se pretende ser. Para o autor, a ausência de alteridade e a dificuldade em aceitar o outro representam o agravamento da crise dos migrantes na contemporaneidade⁴⁶.

Ainda no que se refere aos motivos pelos quais as pessoas migram, enfatiza-se, desde sempre, o de cruzar fronteiras à procura de oportunidades de trabalho. Segundo dados da Organização Internacional do Trabalho (OIT), estima-se que existam aproximadamente 164 milhões de trabalhadores migrantes em todo o mundo até o ano de 2019.⁴⁷ Essa mobilidade, regra geral, verifica-se com maior intensidade de países em desenvolvimento para países desenvolvidos. Dentro dessa ótica, a proteção normativa direcionada aos trabalhadores migrantes veio à tona primeiramente com o Tratado de Versalhes, de 28 de junho de 1919. O Tratado determina a constituição de uma Organização Internacional do Trabalho como um instrumento de Direito Internacional Público, para a promoção de melhorias de condições laborais.

A partir de 1920, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) designa uma série de convenções com o fito de discutir a proteção aos trabalhadores migrantes. Todavia, apenas no ano de 1939, por meio da realização da Conferência Internacional do Trabalho, aprova-se a Convenção sobre a Migração para o Trabalho. A Convenção não entrou em vigor nesse momento por ausência de

⁴⁶ DRUMMOND, Victor Gameiro. Os refugiados e os escravos contemporâneos: os outros que ninguém quer ver e sua "conexão invisível". *Revista Jurídica Luso-Brasileira*, Lisboa, ano 5, n. 1, p. 2.115-2.148, 2019.

⁴⁷ ONU. Organização das Nações Unidas. **Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias**. 2003. Disponível em: <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/convencao-internacional-protecao-direitos-trabalhadores-migrantes-familias%20(1).pdf>. Acesso em: 16 jul. 2020.

ratificações de Estados para sua vigência, mas foi revista uma década depois, em 8 de junho 1949, e deu origem à Convenção nº 97. Essa Convenção define o trabalhador migrante como todo aquele que emigra de um país para outro, com o fim de ocupar um emprego que não seria exercido por sua própria conta.

A propósito, no ano de 1951, cria-se a Organização Internacional das Migrações (OIM), hoje agência da ONU, que se destina à promoção de uma migração humana e ordenada para o benefício de todos, com a finalidade de promover a assistência e o assessoramento a governos e migrantes ⁴⁸. A Convenção de 97 assegura a igualdade de tratamento em relação aos nacionais. De igual modo, garante serviço gratuito adequado a prestar auxílio aos trabalhadores migrantes e, especialmente, proporcionar-lhes informações exatas ⁴⁹. Dispõe sobre trabalho, remuneração, direitos sindicais e, inclusive, seguridade social, em que se insere a Assistência Social, objeto deste trabalho. No Brasil, a Convenção foi aprovada e ratificada por meio do Decreto nº 58.819, de 14 de julho de 1966, posteriormente revogado pelo Decreto nº 10.088 de 2019, este vigente⁵⁰.

No mesmo sentido, com a finalidade de conferir proteção ao migrante laboral e oportunidades de trabalho, adota-se a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, elaborada em 18 de dezembro de 1990, em Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas. Deve-se registrar ainda a Convenção nº 102 da OIT, que versa sobre normas de proteção social e seguridade social. Há disposições relacionadas à aposentadoria por velhice, invalidez, pensão por morte, entre outros. Essa Convenção foi ratificada pelo Estado brasileiro por meio do Decreto nº 269, de 18 de setembro de 2008.

Em um contexto mais atual, enfatiza-se a elaboração da Declaração de

⁴⁸ ONU. Organização das Nações Unidas. **Organização Internacional para as Migrações**. 2019. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/agencia/oim/>>. Acesso em: 16 jul. 2020.

⁴⁹ Artigo 45 da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias.

⁵⁰ BRASIL. **Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019**. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho – OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm>. Acesso em: 16 jul. 2020.

Nova Iorque para Refugiados e Migrantes, adotada pela Assembleia das Nações Unidas em 19 de setembro de 2016. Sua finalidade é implementar diretrizes para a questão migratória atual, em especial aquelas que derivam de crises humanitárias. Nessa conjuntura, 193 países assinam essa Declaração, sob o manto de reforçar a proteção de milhares de pessoas deslocadas ao redor do mundo⁵¹. A Declaração de Nova Iorque para Refugiados e Migrantes embasa-se no reconhecimento de que o mundo enfrenta um nível sem precedentes de mobilidade humana, a maioria positiva, enriquecedora e voluntária. Contudo, o documento reconhece que o número de pessoas que se deslocam de forma compulsória de seus lares encontra-se em nível historicamente elevado, de modo que a cada dia presencia-se um significativo número de migrantes que se movem em decorrência de circunstâncias que colocam suas vidas em risco. O item 5 da Declaração de Nova Iorque demonstra a conexão com os objetivos da Agenda do Desenvolvimento Sustentável para 2030 (ODS).

O dispositivo menciona que, por meio da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da ONU, firma-se a promessa de que ninguém será deixado para trás. Além disso, declara a intenção de presenciar a implementação de todos os objetivos, por parte de todas as nações, povos e segmentos da sociedade. A Declaração reafirma o compromisso relacionado às necessidades específicas de migrantes, com a facilitação de uma migração segura, regular e responsável de pessoas, inclusive por meio da implementação de políticas de migração planejadas e bem gerenciadas.

O Brasil instituiu uma Comissão Nacional para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, por meio do Decreto nº 8.892, de 27 de outubro de 2016, com a finalidade de internalizar, difundir e dar transparência ao processo de implementação dos objetivos da Agenda 2030. Nos termos do artigo 2º do mencionado Decreto, trata-se de uma instância colegiada paritária, de natureza

⁵¹ ONU. Organização das Nações Unidas. **Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes**. 2016. Disponível em: <<https://www.un.org/pga/70/wp-content/uploads/sites/10/2015/08/HLM-on-addressing-large-movements-of-refugees-and-migrants-Draft-Declaration-5-August-2016.pdf>>. Acesso em: 16 jul. 2020.

consultiva, para articulação entre os entes federativos e a sociedade civil⁵². Porém, em 18 de dezembro de 2019, a comissão foi extinta, juntamente com outros conselhos e comissões, por meio do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019⁵³. De igual modo e na mesma ocasião, extinguiu-se o Decreto nº 8.234, de 23 de maio de 2014, que instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS).

Pode-se dizer que essas extinções violam a Constituição Federal de 1988, sobretudo no que se refere à democracia participativa. O Brasil, por ser um Estado Democrático de Direito, em diversos momentos prevê na Constituição a participação da sociedade civil na formulação e controle de políticas públicas, inclusive no tocante à Assistência Social. De igual modo, a extinção da Comissão viola a meta nº 16.6 da Agenda 2030, que determina o desenvolvimento de instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis, bem com a meta nº 16.7, que assegura a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis. A não participação da sociedade civil nas diretrizes da Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável leva a refletir sobre a legitimidade da democracia, já que a efetivação dos objetivos se limita apenas aos interesses do Estado, de acordo com a conjuntura política do momento, o que é inaceitável.

Além da Agenda 2030, e com a finalidade de implementar uma migração segura, regular e ordenada, institui-se, em dezembro de 2018, em Marrakesh, o Pacto Global de Migração Segura, Ordenada e Regular, firmada sob o enfoque da Declaração de Nova Iorque para Refugiados e Migrantes⁵⁴. O referido pacto foi ratificado pela ONU e assinado por 164 países, inclusive pelo Brasil, em dezembro de 2018, no governo do Presidente Michel Temer. Todavia, após um mês de adesão

⁵² BRASIL. **Decreto nº 8.892, de 27 de outubro de 2016**. Cria a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8892.htm>. Acesso em: 16 jul. 2020.

⁵³ BRASIL. **Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019**. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federa. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9759.htm>. Acesso em: 16 jul. 2020.

⁵⁴ ONU. Organização das Nações Unidas. **Pacto Global de Migração Segura, Ordenada e Regular**. 2018. Disponível em: <https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180713_agreed_outcome_global_compact_for_migration.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2020.

ao pacto, o Estado brasileiro dissociou-se.⁵⁵ Entre os motivos da dissociação, está o de que questões migratórias não devem ser tratadas como uma questão global, e sim de acordo com a realidade e a soberania de cada país⁵⁶. A saída do pacto sem a participação da sociedade civil, ou seja, de forma unilateral, leva a refletir sobre um possível retrocesso ao período nacionalista brasileiro correspondente ao Regime Militar brasileiro (1964-1985), política de cunho nacionalista, fundamentada na Doutrina da Segurança Nacional, que restringia direitos aos estrangeiros.

O Pacto Global de Migração Segura, Ordenada e Regular é de suma importância, pois representa um documento abrangente para gerenciar a migração internacional de forma satisfatória, enfrentar seus desafios e fortalecer os direitos dos migrantes, no sentido de contribuir para o desenvolvimento sustentável⁵⁷. O documento destaca 23 objetivos para a cooperação internacional direcionados à migração. Dentre os objetivos, estão gerenciar as fronteiras de forma integrada, segura e coordenada, fornecer acesso a serviços básicos aos migrantes, capacitar migrantes e sociedades para a plena inclusão e coesão social, criar condições para os migrantes contribuírem plenamente para o desenvolvimento sustentável em todos os países, bem como estabelecer mecanismos para a portabilidade dos direitos de segurança social e benefícios.

A partir desse contexto, e em decorrência da intensificação dos fluxos migratórios para países em desenvolvimento no século XX, amplia-se também a necessidade de se criar mecanismos de proteção aos migrantes no âmbito regional, no sentido de estabelecer diretrizes e ações para a consecução dos instrumentos internacionais de proteção dentro da realidade de cada país. Os sistemas regionais de proteção buscam internacionalizar os Direitos Humanos,

⁵⁵ ONU. Organização das Nações Unidas. **Documento dissociação do Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular**. 2018. Disponível em: <file:///C:/Users/Usuario/Desktop/Disserta%C3%A7%C3%A3o/Dissocia%C3%A7%C3%A3o-Brasil-do-GCM.pdf>. Acesso em: 19 maio 2020.

⁵⁶ AGÊNCIA BRASIL. **Bolsonaro confirma revogação da adesão ao Pacto Global para migração**. Por Carolina Gonçalves. 9 jan. 2019. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2019-01/bolsonaro-confirma-revogacao-da-adesao-ao-pacto-global-para-migracao>. Acesso em: 16 jul. 2020.

⁵⁷ ONU NEWS. Perspectiva Global, Reportagens Humanas. **Saiba tudo sobre o Pacto Global para Migração**. 8 dez. 2018. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2018/12/1650601>. Acesso em: 18 jul. 2020.

particularmente na Europa, na América e na África. Consolida-se, assim, a convivência do sistema global da ONU, com instrumentos do sistema regional, por sua vez integrado pelos sistemas interamericano, europeu e africano de proteção aos Direitos Humanos⁵⁸.

Para tanto, adotam-se a Convenção Americana sobre os Direitos Humanos em 1969, conhecida como Pacto de San José da Costa Rica, a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos em 1981, e a Declaração de Cartagena em 1984, direcionadas àqueles que migram de forma compulsória. A Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969, adotada no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), em 22 de novembro de 1969, conhecida como Pacto San José da Costa Rica, é de grande relevância para o Direito brasileiro. No Brasil, foi ratificada por meio do Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992⁵⁹, ou seja, após 23 anos, demora justificada pelos entraves criados no período da Ditadura Militar⁶⁰.

Sua importância deriva da determinação, em seu preâmbulo, de que os direitos essenciais do homem não provêm do fato de pertencer a um determinado Estado, e sim do fato de ser pessoa, razão por que justificam uma proteção internacional, de natureza convencional, coadjuvante ou complementar da que oferece o Direito Interno dos Estados americanos. O pacto dispõe, em seu artigo 22, sobre os direitos de circulação e de residência, no sentido de que toda pessoa que se ache legalmente no território de um Estado tem o direito de nele circular e nele residir, em conformidade com as disposições legais.

O mencionado pacto preconiza que toda pessoa terá o direito de sair livremente de qualquer país, inclusive do próprio. O exercício do direito de circular livremente não pode ser restringido senão em virtude de lei, para prevenir infrações penais ou proteger a segurança nacional, a ordem pública, a moral, a saúde pública

⁵⁸ PIOSEVAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 71.

⁵⁹ BRASIL. **Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm>. Acesso em: 18 jul. 2020.

⁶⁰ SALADINI, Ana Paula Sefrin. Direitos Humanos, cidadania e o trabalho dos imigrantes ilegal no Brasil. **Revista Direito UNIFACS**, Salvador, 2011. Disponível em: <<https://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/1440/1125>>. Acesso em: 18 jul. 2020.

ou os direitos e liberdades das demais pessoas⁶¹. De igual modo, em seu artigo 26 dispõe sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, no sentido que os Estados-partes se comprometem a adotar as providências, a fim de garantir a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos⁶².

Salienta-se que, nos anos seguintes à adoção do Pacto San Jose da Costa Rica, os Estados-partes complementaram suas disposições com o protocolo adicional, intitulado Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos na Área de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, conhecido como Protocolo de San Salvador. O documento foi assinado na cidade de San Salvador, El Salvador, em 17 de novembro de 1988, com a finalidade precípua de proteger os direitos de segunda geração, como os direitos fundamentais sociais, aqueles que dependem de prestações positivas dos Estados para sua consecução na sociedade. Esse documento foi ratificado pelo Brasil por meio do Decreto nº 3.321, de 30 de dezembro de 1999⁶³.

No tocante à Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, de 27 de junho de 1981, há previsão do direito à livre locomoção em seu artigo 12, em que a todo indivíduo atribui-se o direito de livre locomoção e de residência dentro de um Estado⁶⁴. De igual modo, em seu artigo 18, assegura-se que as pessoas idosas

⁶¹ Artigo 22 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto San José da Costa Rica): "Direito de circulação e de residência. 1. Toda pessoa que se encontre legalmente no território de um Estado tem o direito de nele livremente circular e de nele residir, em conformidade com as disposições legais. 2. Toda pessoa terá o direito de sair livremente de qualquer país, inclusive de seu próprio país".

⁶² Artigo 26 da Convenção Americana sobre os Direitos Humanos (Pacto San José da Costa Rica): "Os Estados-partes comprometem-se a adotar as providências, tanto no âmbito interno, como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados".

⁶³ BRASIL. **Decreto nº 3.321, de 30 de dezembro de 1999**. "Promulga o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais 'Protocolo de São Salvador', concluído em 17 de novembro de 1988, em São Salvador, El Salvador."

⁶⁴ Artigo 12º da Convenção Africana dos Direitos Humanos e dos Povos. "1. Toda pessoa tem o direito de circular livremente e de escolher a sua residência no interior de um Estado, sob reserva de se conformar às regras prescritas na lei. 2. Toda pessoa tem o direito de sair de qualquer país, incluindo o seu, e de regressar ao seu país. Este direito só pode ser objeto de restrições previstas

ou incapacitadas gozem de medidas específicas de proteção que correspondam a suas necessidades físicas ou morais⁶⁵. Por fim, prevê em seu artigo 19 a igualdade de direitos e a dignidade de todos os povos, sem qualquer distinção⁶⁶. No âmbito regional, menciona-se o simpósio acadêmico intitulado “Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários”, em Cartagena, Colômbia, em 1984, que resultou na elaboração de um documento de proteção aos migrantes involuntários, intitulado Declaração de Cartagena de 1984⁶⁷.

O documento, elaborado sob a inspiração da DUDH e da Convenção da Unidade Africana para Refugiados de 1969, amplia a definição de refugiado e acrescenta a violência generalizada dos Direitos Humanos e situações de grave perturbação da ordem pública como condições para o reconhecimento do status de refugiado⁶⁸. Recomenda aos países da região que implementem medidas efetivas de integração dos refugiados na vida produtiva do país, destinando os recursos da comunidade internacional que o ACNUR canaliza para a criação ou geração de empregos, possibilitando assim o desfrutar dos direitos econômicos,

na lei, necessárias à proteção da segurança nacional, da ordem, da saúde ou da moralidade públicas. 3.Toda pessoa tem o direito, em caso de perseguição, de buscar e de obter asilo em território estrangeiro, em conformidade com a lei de cada país e as convenções internacionais. 4.O estrangeiro legalmente admitido no território de um Estado Parte na presente Carta só poderá ser expulso em virtude de uma decisão legal.5. A expulsão coletiva de estrangeiros é proibida. A expulsão coletiva é aquela que visa globalmente grupos nacionais, raciais, étnicos ou religiosos”. ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Convenção Africana dos Direitos Humanos e dos Povos**. 1981. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2020.

⁶⁵ Artigo 18. 4 da Convenção Africana dos Direitos Humanos e dos Povos: “4. As pessoas idosas ou incapacitadas têm igualmente direito a medidas específicas de proteção que correspondem às suas necessidades físicas ou morais.”. Ibid., 1981.

⁶⁶ Artigo 19 da Convenção Africana dos Direitos Humanos e dos Povos: “todos os povos são iguais, gozam da mesma dignidade e têm os mesmos direitos. Nada pode justificar a dominação de um povo por outro”. Ibid., 1981.

⁶⁷ ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Declaração de Cartagena de 1984**. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2020.

⁶⁸ BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. A Lei Brasileira de Refúgio – sua história. In: Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e Ministério da Justiça. **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010, p. 12-21.

sociais e culturais pelos refugiados⁶⁹. O Estado brasileiro assina a Declaração de Cartagena no ano de 1984.

A ratificação de um tratado que engloba um acordo, uma convenção ou um pacto importa na obrigação de cumprimento de suas cláusulas por parte do Estado que os ratificou. Essa afirmação assenta-se na Convenção de Viena de 1969, concluída em 26 de maio de 1969 e ratificada pelo Estado brasileiro por meio do Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009, e preconiza, de forma clara, em seu artigo 2º, a relação entre as expressões tratado e ratificação. Tratado, conforme a mencionada Convenção, significa um acordo internacional que se firma por escrito entre Estados, regido pelo Direito Internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação específica.

Por sua vez, ratificação, aceitação, aprovação e adesão implicam um ato internacional pelo qual um Estado estabelece, no plano internacional, seu consentimento em obrigar-se por um tratado⁷⁰. Isso significa que os documentos internacionais que o Estado brasileiro ratifica resultam a obrigação de efetivá-los. Entre os documentos internacionais ratificados pelo Estado brasileiro, menciona-se o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, ratificado em 24 de janeiro de 1992 por meio do Decreto nº 592. Na mesma data, ratifica-se o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) por meio do Decreto nº 591.

A Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, por meio do Decreto nº

⁶⁹ Declaração de Cartagena de 1984. Art. Décima primeira recomendação – “Estudar com os países da região que contam com uma presença maciça de refugiados, as possibilidades de integração dos refugiados na vida produtiva do país, destinando os recursos da comunidade internacional que o ACNUR canaliza para a criação ou geração de empregos, possibilitando assim o desfrutar dos direitos econômicos, sociais e culturais pelos refugiados”. ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Declaração de Cartagena de 1984**. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2020.

⁷⁰ OEA. Organização dos Estados Americanos. **Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, de 23 de maio de 1969**. Artigo 2º – 1. “Para os fins da presente Convenção: a) ‘tratado’ significa um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação específica; b) ‘ratificação’, ‘aceitação’, ‘aprovação’ e ‘adesão’ significam, conforme o caso, o ato internacional assim denominado pelo qual um Estado estabelece no plano internacional o seu consentimento em obrigar-se por um tratado; [...]”.

99.757 de 1990, destinado à proteção de migrantes que buscam refúgio, bem como proclama a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos do Trabalhadores Migrantes, por meio do Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019. No âmbito regional, o Estado brasileiro ratifica o Pacto San José da Costa Rica, por meio do Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992, bem como assina a Declaração de Cartagena em 1984.

Desse modo, diante do conceito de ratificação, o Estado brasileiro, ao aderir a instrumentos de Direito Internacional de Direitos Humanos relacionados ao fenômeno migratório, considera-se um país receptor de migrantes. Com efeito, obriga-se ao acolhimento e integração do grupo na sociedade, no sentido de assegurar à efetivação dos direitos fundamentais preconizados nos documentos internacionais. É importante mencionar que a República Federativa do Brasil se rege, em suas relações internacionais, pelo princípio da prevalência dos Direitos Humanos e pelo princípio da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade⁷¹.

Além disso, a Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu artigo 5º, parágrafo §2º, que os direitos e as garantias expressos na Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados ou em relação aos tratados dos quais o Brasil seja parte. Nas palavras de Antônio Augusto Cançado Trindade, o disposto no artigo 5, §2º, da Constituição Federal de 1988 representa uma nova tendência de constituições latino-americanas de conceder um tratamento especial ou diferenciado no plano do direito interno aos direitos e garantias individuais internacionalmente consagrados. A especificidade e o caráter especial dos Tratados de Proteção Internacional dos Direitos Humanos encontram-se, com efeito, reconhecidos e sancionados pela Constituição Brasileira de 1988⁷².

Ainda de acordo com o autor, os tratados em geral exigem a intermediação,

⁷¹ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1988. "Artigo 4º: A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: II – prevalência dos Direitos Humanos e IX – cooperação entre os povos para o progresso da humanidade".

⁷² TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Direito Internacional e Direito Interno: sua interação na proteção dos Direitos Humanos**. 1996. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/35582/direito-internacional-e-direito-interno>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

pelo Poder Legislativo, de ato com força de lei, de modo a outorgar a suas disposições vigência ou obrigatoriedade no plano do ordenamento jurídico interno. De modo distinto, quanto aos Tratados de Proteção Internacional dos Direitos Humanos dos quais o Brasil faça parte, os direitos fundamentais neles garantidos passam, consoante o artigo 5º, parágrafos 1º e 2º, da Constituição Federal de 1988, a integrar o elenco dos direitos constitucionalmente consagrados direta e imediatamente exigíveis no plano do ordenamento jurídico interno.

Flávia Piovesan expõe que as normas originadas de tratados de Direitos Humanos são consideradas normas materialmente constitucionais, mesmo que não se vislumbrem expressamente no texto constitucional. Para a autora, tratados e convenções de Direitos Humanos têm o condão de integrar e complementar os direitos que já se encontram previstos na Constituição Federal de 1988. Desse modo, pelo fato de conter normas que envolvam direitos fundamentais, os tratados e as convenções são protegidos contra quaisquer emendas que visem modificar ou extinguir suas disposições.

O §3º do mesmo artigo, acrescido pela Emenda Constitucional nº 45/2004, dispõe que as normas apresentadas em tratados que envolvam Direitos Humanos equivalem às emendas constitucionais, desde que sejam aprovados por três quintos dos votos dos respectivos membros de cada casa do Congresso Nacional em dois turnos⁷³. Exemplifica-se a aprovação de uma convenção internacional, conforme o procedimento do §3º, do artigo 5º, da Constituição Federal de 1988, com a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu protocolo facultativo⁷⁴. Essa convenção objetiva promover, proteger e assegurar o exercício pleno e equitativo de todos os Direitos Humanos e liberdades fundamentais por todas as pessoas com deficiência, além de promover o respeito

⁷³ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1988. Artigo 5º, §3º: "Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004).

⁷⁴ BRASIL. **Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009**. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm#:~:text=decreto%20n%C2%BA%206.949%2c%20de%2025,30%20de%20mar%C3%A7o%20de%202007>. Acesso em: 15 jul. 2020.

por sua dignidade.

Diante da exposição no que se refere à proteção normativa aos migrantes, acrescida das que apresentam status constitucional nos ordenamentos jurídicos, importa expor que, em que pese a adesão dos Estados à Declaração Universal dos Direitos Humanos, aos sistemas normativos de proteção ao migrante, bem como a ratificação de documentos internacionais anteriormente mencionados, como a Convenção de 1951 e seu Protocolo de 1967 e a Convenção Internacional para a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Seus Familiares, muitas das nações desrespeitam e discriminam os direitos dos migrantes e implementam políticas migratórias restritivas⁷⁵, por meio da edição de decretos.

Infere-se dessa exposição que a promoção das garantias fundamentais no interior de uma sociedade relaciona-se diretamente com a conjuntura política do país. Esse cenário subleva-se ao discurso de Linn Hunt de que os Direitos Humanos no interior de uma sociedade só se tornam significativos quando ganham conteúdo político. Trata-se de direitos a serem assegurados no mundo político secular que requerem participação ativa daqueles que os detêm⁷⁶. Nessa linha de pensar, Hannah Arendt afirma que é da ordem política que advém a cidadania, a qual representa o direito a ter direitos, os quais devem ser concretizados na sociedade porque correspondem aos direitos dos seres humanos que se constroem da convivência coletiva e eclodem no acesso a um espaço público comum⁷⁷.

Diante do exposto, depreende-se que, com a internacionalização dos Direitos Humanos, no contexto do pós-Guerra, os povos deslocados alcançam maior visibilidade no que se refere à proteção ao direito de migrar, e essa visibilidade resulta na elaboração de normas específicas de proteção ao grupo, no âmbito internacional, a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos na contemporaneidade. A proteção perpassa o âmbito internacional, adentra o âmbito regional e nacional e delineia mecanismos de garantias fundamentais aos

⁷⁵ ZAMBERLAM, Jurandir. **O processo migratório no Brasil e os desafios da mobilidade humana na globalização**. Porto Alegre: Pallotti, 2004, p. 30.

⁷⁶ HUNT, Linn. **A invenção dos Direitos Humanos**: uma história. Tradução de Rosaura Eichenberg. São Paulo: Cia. das Letras, 2007, p. 11.

⁷⁷ ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**. São Paulo: Cia. das Letras, 2012, p. 382.

migrantes de acordo com a realidade de cada Estado-membro.

Porém, no decorrer do trabalho, evidencia-se em determinados momentos que a expressão "o direito a ter direitos" não se afigura de forma satisfatória no Brasil. O país ocupa posição de recuo para com seu dever de proteção social aos migrantes; mesmo com a ratificação de importantes instrumentos internacionais de Direitos Humanos, edita decretos e implementa políticas públicas restritivas aos que, por algum motivo, cruzaram suas fronteiras. Analisados os instrumentos internacionais de proteção dos Direitos Humanos aos povos que migram, aborda-se, no capítulo seguinte, a proteção normativa aos migrantes no constitucionalismo brasileiro.

A finalidade é demonstrar sua evolução no ordenamento jurídico, bem como seu status de titulares de direitos e de garantias fundamentais, fundamentados nos ideais do Direito Internacional dos Direitos Humanos, sob o enfoque da igualdade, da universalidade e da interdependência dos povos.

2. PROTEÇÃO NORMATIVA DOS MIGRANTES NO BRASIL: DE INDESEJÁVEIS A SUJEITOS DE DIREITO POR MEIO DA LEI Nº 13.445/2017

Este capítulo destina-se a demonstrar a evolução do tratamento dispensado aos migrantes, por meio da legislação infraconstitucional brasileira, que inclui decretos, resoluções, leis específicas e legislação complementar relacionadas à entrada e estada dos estrangeiros no país. Conforme mencionado anteriormente, a proteção aos migrantes relaciona-se com a conjuntura política de cada período da história brasileira. Verificam-se normas de proteção ao grupo desde o Brasil Império. Todavia, essa proteção, por vezes, permaneceu limitada, sobretudo no que se refere ao contexto da Ditadura Militar brasileira (1964-1985), que se fundamentou na Doutrina de Segurança Nacional e considerou o estrangeiro como um ser indesejável ao território brasileiro.

Expõem-se, de início, os aspectos da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, intitulada Estatuto do Estrangeiro. Embora se trate de uma legislação envolta de medidas restritivas relacionada ao fenômeno migratório no Brasil, faz-se necessária a análise no sentido de proceder a comparações em relação às legislações subsequentes de proteção ao grupo. Aborda-se a Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997 (Lei do Refúgio), que define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951 e representa o marco normativo de proteção aos refugiados no Brasil. Por fim, aborda-se a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017 (Lei de Migração brasileira), que os reconhece como sujeitos de direito e titulares de garantias fundamentais. É importante esclarecer que o termo migrante se assenta no art. 1º, § único, do Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2019, que regulamenta a Lei nº 13.445/2017¹.

Demonstrada a evolução legislativa relacionada aos migrantes no Estado brasileiro, com a atribuição do status de sujeitos de direito e titulares de garantias fundamentais, por meio da Lei de Migração brasileira, avalia-se o dever do Estado

¹ BRASIL. **Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2019**. "Art. 1º – Para fins do disposto na Lei nº 13.445, de 2017, consideram-se: I – migrante – pessoa que se desloque de país ou região geográfica ao território de outro país ou região geográfica, em que estão incluídos o imigrante, o emigrante e o apátrida; além do migrante, a legislação alcança, ainda, o residente fronteiriço, o visitante e o refugiado".

na efetivação dos direitos fundamentais sociais ao grupo, sobretudo no que se refere ao direito fundamental social à assistência aos desamparados, com previsão no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, com a finalidade de demonstrar sua importância aos que, por algum motivo, migram para o Estado brasileiro.

2.1 Fenômeno migratório no constitucionalismo brasileiro

A partir da internacionalização dos Direitos Humanos, e com a elaboração de tratados que compreendem convenções, acordos e pactos, verifica-se um novo formato nos textos constitucionais dos ordenamentos jurídicos dos Estados, agora com enfoque na dignidade da pessoa humana. Com isso, verifica-se, expressamente, em variadas constituições, previsões normativas relacionadas à questão migratória, como a garantia de liberdade de entrada e de saída de pessoas de um território, garantias relacionadas à inviolabilidade de direitos relacionados à vida, à liberdade individual, à propriedade e até à subsistência.

No Brasil, previsões constitucionais relacionadas ao fenômeno migratório se deram antes mesmo do advento dos Direitos Humanos em 1948. Isso porque o Estado brasileiro, desde sua formação, é marcado por fluxos migratórios que se desdobram sob variadas intensidades e dimensões ao longo de toda sua história. A constituição política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824², por exemplo, em seu artigo 6º, I a V, determina que “era interessante para o país estender aos estrangeiros todas as possibilidades inerentes à nacionalidade brasileira à época”. Vale salientar que, antes da abolição da escravidão, em razão da Lei do Ventre Livre (1871) e das pressões inglesas pela abolição, o Estado passa a promover a imigração de colonos europeus com a finalidade laborativa nas fazendas e povoamento de áreas ainda não exploradas³.

² SANTOS, Igor Pinho dos. **A imigração na história constitucional brasileira**: as transformações no conceito jurídico de migrante. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais) – Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2015, p. 47.

³ BARALDI, Camila Bibiana Freitas. **Migrações internacionais, Direitos Humanos e cidadania sul-americana**: o prisma do Brasil e da Integração Sul-Americana. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Universidade de São Paulo. São Paulo: USP, 2014.

Com o início do período republicano, a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891, preconiza direitos e garantias individuais, bem como normas de proteção relacionadas aos não-nacionais. A mencionada Constituição em seu artigo 72 assegura ao estrangeiro a inviolabilidade dos direitos à liberdade, à segurança individual e à propriedade⁴. O §2º do mesmo dispositivo garante ainda que todos são iguais perante à lei. Na Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934, identifica-se nova garantia aos estrangeiros residentes: a subsistência. O artigo 113 da mencionada Constituição dispõe que são assegurados aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país, além da inviolabilidade dos direitos à liberdade, à segurança individual e à propriedade, o direito à subsistência⁵.

De outro lado, o intervalo correspondente aos anos 1930 a 1945, o qual coincide com o governo do Presidente Getúlio Vargas, fica marcado por um período de cunho nacionalista, em que a questão da segurança nacional passou a ser tida como prioridade. Essa conjuntura política resulta em uma série de medidas restritivas no tocante à entrada e permanência de estrangeiros no país. Isso se vislumbra por meio da expedição do Decreto nº 24.215, de 9 maio de 1934, que estabelece restrições à entrada de estrangeiros no Estado brasileiro, inclusive com um viés preconceituoso.

O Decreto nº 24.215/1934 determina a proibição da entrada no país de estrangeiros portadores de deficiências físicas e auditivas.⁶ O argumento principal

⁴ BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. "Artigo 72 – A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no país, a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade nos termos seguintes: § 2º Todos são iguais perante a lei."

⁵ BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. "Artigo 113 – A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: 1) Todos são iguais perante a lei. Não haverá privilégios, nem distinções, por motivo de nascimento, sexo, raça, profissões próprias ou dos pais, classe social, riqueza, crenças religiosas ou ideias políticas".

⁶ BRASIL. **Decreto nº 24.215, de maio de 1934**. "Art. 2º, I – I – Aleijado ou mutilado, salvo si tiver íntegra a capacidade geral de trabalho, admitida, porém, uma redução desta até vinte por cento, tomando-se por base o grau médio da tabela de incapacidade para indenização de acidentes no trabalho, verificada nos moldes dos dispositivos legais sobre o assunto; II – Cego ou surdo-mudo; III – Atacado de afecção mental, nevrose ou enfermidade nervosa; IV – Portador de enfermidade incurável ou contagiosa grave, como lepra, tuberculose, tracoma, infecções venéreas e outras referidas nos regulamentos de saúde pública; V – Toxicômano; VI – Que apresente lesão orgânica com insuficiência funcional, verificada conforme preceitua a legislação em vigor; VII – Menor de 18

seria o de que a entrada ilimitada de estrangeiros causaria desordem econômica e insegurança social no território nacional. De igual forma, medidas restritivas também foram impostas no que se refere ao ingresso no mercado de trabalho por parte dos estrangeiros. O Decreto nº 19.482/1930 determina em seu art. 3º que empresas, associações, companhias e firmas comerciais de prestação de serviços ou obras obrigam-se a provar, perante o Ministério do Trabalho, que o corpo de funcionários se constitui por, ao menos, dois terços de brasileiros natos⁷. Seria uma medida de priorização aos nacionais no mercado de trabalho brasileiro, pois para o Estado brasileiro, à época, uma das causas do desemprego seria a entrada desordenada de estrangeiros no país.

Esse período, portanto, foi marcado por políticas de nacionalização com medidas restritivas à questão migratória no Brasil, que perduraram nas Constituições subsequentes. Assim, o que na época do Brasil Império era incentivado, nesse contexto, passa a ser limitado, de forma que os estrangeiros passam a ser tidos como uma espécie de seres indesejáveis, ou melhor, o outro que não se deseja ser. Essa ideia é exposta por Endrica Geraldo quando a autora expõe que os migrantes, à época, foram muitas vezes considerados "indesejáveis", com exceção dos chamados "brancos europeus"; aqueles que já se encontravam aqui fixados foram, muitas vezes, acusados de constituir uma ameaça à formação da nacionalidade em termos raciais ou culturais⁸.

Ainda no que se refere à Constituição de 1934, identifica-se em seu artigo 113 a previsão de que todos são iguais perante a lei, sem distinções, por motivo de nascimento, sexo, raça, profissões próprias ou dos pais, classe social, riqueza,

anos e maior de 60; VIII – Cigano ou nômade; IX – Que não prove o exercício de profissão lícita ou a posse de bens suficientes para se manter e às pessoas que o acompanhem na sua dependência, feitas tais provas segundo os preceitos do regulamento que será expedido para melhor execução da presente lei; X – Analfabeto; XI – Que se entregue a prostituição, ou a explore, ou tenha costumes manifestamente imorais; XII – De conduta manifestamente nociva à ordem pública ou a segurança nacional; XIII – Já anteriormente expulso do Brasil, salvo si o ato de expulsão tiver sido revogado; XIV – Condenado em outro país por crime de natureza que determine a sua extradição segundo a lei brasileira".

⁷ SANTOS, Igor Pinho dos. **A imigração na história constitucional brasileira**: as transformações no conceito jurídico de imigrante. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais) – Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2015, p. 83.

⁸ GERALDO, Endrica. A Lei de Cotas de 1934: controle de estrangeiros no Brasil. **Cad. AEL**, São Paulo, v. 15, n. 27, p. 173-207, 2009.

crenças religiosas ou ideias políticas. Percebe-se que, dentre as distinções expressas, não há distinção em razão da origem, o que seria permitida, portanto. Ainda em relação às normas restritivas de entrada de estrangeiros no país, a exemplo do §6º do artigo 121 desta Constituição, determinou-se restrição à entrada de imigrantes, sob um limite de até 2% sobre o número total dos respectivos nacionais fixados no Brasil durante os últimos 50 anos⁹. Essa determinação ficou conhecida como Lei de Cotas.

Tal restrição manteve-se na Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937¹⁰, em seu artigo 151. Não obstante, decretos-lei, à época, também foram editados com previsões de restrições ao fenômeno migratório¹¹, entre eles o Decreto-Lei nº 7.967, de 18 de setembro de 1945. No artigo 2º, por exemplo, verifica-se a previsão de que a admissão dos imigrantes condicionava-se à necessidade de preservar e desenvolver as características mais convenientes de sua ascendência europeia, além de priorizar a defesa do trabalhador nacional¹².

Depreende-se, ainda em relação ao fenômeno migratório, que a Constituição de 1934 e a Constituição de 1937 apresentam os mesmos preconceitos relacionados aos migrantes, de modo a considerá-los como pessoas indesejáveis ao Estado brasileiro. A percepção dos migrantes como uma espécie de ameaça ao país perdura até a Constituição de 1967/1969 e passa a ser utilizada como fundamento para a elaboração do Estatuto do Estrangeiro de 1980¹³, abordado de forma mais aprofundada no próximo tópico.

⁹ BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. §6º do artigo 121** – “A entrada de imigrantes no território nacional sofrerá as restrições necessárias à garantia da integração étnica e capacidade física e civil do imigrante, não podendo, porém, a corrente imigratória de cada país exceder, anualmente, o limite de dois por cento sobre o número total dos respectivos nacionais fixados no Brasil durante os últimos cinquenta anos”.

¹⁰ BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1937. Artigo 151** – “A entrada, a distribuição e a fixação de imigrantes no território nacional estarão sujeitas às exigências e condições que a lei determinar, não podendo, porém, a corrente imigratória de cada país exceder, anualmente, o limite de dois por cento sobre o número total dos respectivos nacionais fixados no Brasil durante os últimos cinquenta anos”.

¹¹ BRASIL. **Decreto-Lei nº 7967, de 18 de setembro de 1945**. Dispõe sobre a Imigração e Colonização, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del7967.htm>. Acesso em: 19 jul. 2020.

¹² Ibid., 1945. “Art. 2º Atender-se-á, na admissão dos imigrantes, à necessidade de preservar e desenvolver, na composição étnica da população, as características mais convenientes da sua ascendência europeia, assim como a defesa do trabalhador nacional”.

¹³ KOIFMAN, Fabio. **Imigrante ideal**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

Na Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946, não se verifica a exigência do percentual de cotas determinado nas Constituições anteriores no que se refere à entrada e estada de estrangeiros no país. O artigo 141 assegura, além da inviolabilidade do direito à liberdade, da segurança individual e da propriedade, a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida¹⁴. O artigo 162 da Constituição de 1946 preleciona que os assuntos relacionados à seleção, à entrada, à distribuição e à fixação de imigrantes no país ficam sujeitos, na forma da lei, às exigências do interesse nacional. Verifica-se que o critério do interesse nacional se mantém prioritário nessa Constituição, bem como passa a permear as demais políticas migratórias do período e a Constituição subsequente, a de 1967.

A Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967, elaborada na conjuntura política do Regime Militar brasileiro (1964 a 1985), apresenta um viés autoritário. Para José Afonso da Silva, a mencionada Constituição representa a Constituição do militarismo dominador. Vale mencionar que, se as Constituições anteriores adotam a segurança nacional de forma prioritária em relação à questão migratória, esse critério torna-se mais acentuado com a Constituição de 1967. Nas palavras do autor, a mencionada Constituição fundamenta-se na Doutrina de Segurança Nacional, de tal maneira que esse princípio se torna verdadeira norma fundamental do sistema constitucional então vigente; uma espécie de princípio de necessidade que sobrepaira sob a eficácia de quase todas as normas constitucionais¹⁵.

Nessa conjuntura política, edita-se o Decreto-Lei nº 941, de 13 de outubro de 1969, com significativas restrições migratórias, entre elas a exigência de vistos para o ingresso no território brasileiro, a determinação de exclusão aos estrangeiros menores de 18 anos, ao nocivo à ordem pública ou aos que não atendessem às condições de saúde, conforme diretrizes do Ministério da Saúde,

¹⁴ BRASIL. [Constituição (1947)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1947**. "Artigo 141 – A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: § 1º Todos são iguais perante a lei".

¹⁵ SILVA, José Afonso da. **O constitucionalismo brasileiro: evolução institucional**. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 77.

entre outras restrições¹⁶. O referido decreto, que vigorou por 12 anos, versou sobre matérias atinentes à entrada e permanência do estrangeiro no país. As restrições relacionadas à mobilidade humana, inclusive as que violam as normas de proteção aos Direitos Humanos, devem-se à soberania dos países e sua discricionariedade. O Estado, ente soberano, dotado de discricionariedade, por diversas vezes, utiliza-se do pretexto da segurança nacional e da ordem pública para restringir direitos aos que cruzam as fronteiras.

Valem-se até mesmo das próprias normas de Direito Internacional, a exemplo do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, que autoriza restrições à livre circulação de pessoas, quando necessárias à proteção da segurança nacional, da ordem pública, da saúde e moral pública ou dos direitos e liberdades dos outros¹⁷. Contudo, o tratamento dispensado ao migrante em condições de igualdade em relação aos direitos fundamentais conferidos aos brasileiros dá-se, no Brasil, somente com o advento da Constituição Federal de 1988.

Com a Constituição Federal de 1988, promulgada sob a égide das garantias fundamentais e sob a influência dos ideais da DUDH, a prioridade de uma política de segurança nacional que restringe direitos aos estrangeiros cede lugar a uma política migratória que os reconhece como sujeitos de direitos e titulares de garantias fundamentais, em condições de igualdade com os brasileiros. O texto constitucional estabelece no artigo 5º, XV, que é livre a locomoção no território nacional em tempos de paz, podendo qualquer pessoa nele entrar ou dele sair com seus bens, nos termos da lei.

A titularidade de direitos e garantias fundamentais assenta-se no artigo 5º, caput, da Constituição Federal de 1988, por meio da expressão de que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se a brasileiros e estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à

¹⁶ Artigo 5º do Decreto-Lei 941 de 13 de outubro de 1969, posteriormente, revogado pela Lei nº 6.815/1980.

¹⁷ ONU. Organização das Nações Unidas. **Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos**. "Artigo 12.3 – §3. Os direitos supracitados não poderão constituir objeto de restrições, a menos que estejam previstas em lei e no intuito de proteger a segurança nacional e a ordem, saúde ou moral públicas, bem como os direitos e liberdades das demais pessoas, e que sejam compatíveis com os outros direitos reconhecidos no presente Pacto".

liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. Deve-se registrar que o artigo 6º da Constituição Federal de 1988 apresenta o rol de direitos fundamentais sociais, como educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados. Esses direitos, considerados de segunda dimensão, devem ser efetivados pelo Estado brasileiro no sentido de assegurar a brasileiros e estrangeiros um patamar mínimo civilizatório, com o intuito de promover uma convivência saudável, de bem-estar social.

A partir desse momento, torna-se indispensável uma legislação específica direcionada aos migrantes que assegure a implementação de políticas públicas capazes de promover o acolhimento e a integração dos migrantes na sociedade brasileira, em condições de igualdade com os nacionais. Nesse contexto, após 29 anos de vigência da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980 (Estatuto do Estrangeiro), legislação envolta de críticas e fundamentada na Doutrina da Segurança Nacional, elabora-se a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, intitulada Lei de Migração brasileira, a qual está exposta com maior profundidade no item 2.4 deste trabalho. A mencionada legislação revoga a Lei nº 6.815/1980. Vale ressaltar que, entre a Constituição Federal de 1988 e a publicação da Lei de Migração brasileira, os assuntos migratórios eram disciplinados por meio de resoluções editadas pelo Conselho Nacional de Migração (CNIg), criado pelo Estatuto do Estrangeiro.

Nessa conjuntura, conclui-se que o tratamento dispensado aos migrantes no constitucionalismo brasileiro é delineado de acordo com as circunstâncias e os interesses nacionais de cada período político da história brasileira, o que durante considerável intervalo foi marcado por normas restritivas aos que adentraram no território brasileiro. Diante das exposições no presente capítulo, depreende-se que a proteção social aos migrantes, sobretudo no que se refere à Assistência Social, tem seu marco com a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, e perpassa os demais documentos internacionais ratificados pelo Estado brasileiro.

No âmbito regional, essa proteção social persiste na Convenção Americana sobre os Direitos Humanos (Pacto San José da Costa Rica), que assegura a toda pessoa o direito à previdência social que a proteja das consequências da velhice e da incapacitação que a impossibilite, física ou mentalmente, de obter os meios de

vida digna. Com a Declaração de Cartagena de 1984, reforça-se o preceito de que aos refugiados são inerentes os direitos econômicos, sociais e culturais. Dessa forma, analisados os instrumentos internacionais de proteção dos Direitos Humanos aos povos que migram, aborda-se, no tópico seguinte, a proteção legislativa dos migrantes na ordem constitucional brasileira, com a finalidade de demonstrar sua evolução legislativa, em que de seres indesejáveis passam a ser considerados sujeitos de direito e titulares de direitos fundamentais, por meio da Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017 (Lei de Migração).

2.2 Estrangeiro como um ser indesejável à ordem interna brasileira: a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980 (Estatuto do Estrangeiro), e a Doutrina da Segurança Nacional

A Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, intitulada Estatuto do Estrangeiro, foi sancionada no contexto político do Regime Militar brasileiro (1964-1985). O período, marcado por um viés autoritário, envolto de uma ideologia nacionalista, fundamentou-se na Doutrina da Segurança Nacional. Tratou-se de uma ideologia em que os interesses nacionais se sobrepunham a qualquer ato que viesse a atentar contra a defesa nacional, os interesses políticos, socioeconômicos e culturais de um país. Seu enfoque, no âmbito global, deu-se com a Guerra Fria (1945-1991), quando os Estados Unidos passaram a utilizá-la como estratégia geopolítica para reprimir o avanço do comunismo e a subversão à ordem interna.

A ideologia da segurança nacional propagou-se por toda a América Latina. No Brasil, a introdução de um ideal de contenção ao comunismo e subversão à ordem interna iniciou-se no governo de Getúlio Vargas. A exemplo, no ano de 1935, ocorreu no país uma conspiração com ideais comunistas, realizada pelo Partido Comunista do Brasil (PCB), em nome da Aliança Nacional Libertadora (ANL), com a finalidade de desestabilizar o governo e lutar contra as oligarquias, o imperialismo e o autoritarismo. Por essa razão, os estrangeiros que ingressavam no país, à época, eram vistos como indesejáveis, sobretudo aqueles oriundos dos

países socialistas e de ideologia política de esquerda¹⁸, ou melhor, aqueles considerados politicamente revolucionários, aliados à União Soviética ou a Cuba, ou exilados das ditaduras vizinhas.

Nessa conjuntura, constituiu-se uma comissão com o propósito de elaborar possíveis leis essenciais para regular a entrada, a fixação, a naturalização e a expulsão de estrangeiros no Brasil. Com efeito, editou-se o Decreto-Lei nº 392, de 27 de abril de 1938, com a finalidade de regular a expulsão de estrangeiros, bem como o Decreto-Lei nº 406, de 4 de maio de 1938, intitulado por Thelma Thais Carvazere como o primeiro Estatuto do Estrangeiro¹⁹. O Decreto-Lei nº 406, de 4 de maio de 1938, visou regular a entrada, a classificação, as quotas de entrada, a hospedagem e o encaminhamento, as penalidades e a naturalização de estrangeiros do país; apresentava característica excludente, pois proibia a entrada de estrangeiros inválidos, cegos, surdos-mudos, indigentes, vagabundos, ciganos, entre outros²⁰. Além disso, o sistema de quotas, conforme artigo 14, adotava o critério de que o número de estrangeiros admitidos no país não poderia exceder o limite anual de 2% do número de estrangeiros de mesmas características, no período de janeiro de 1884 a 31 de dezembro de 1933.

No ano de 1945, com a ascensão de Getúlio Vargas novamente ao poder, editou-se o Decreto-Lei nº 7.967, de 18 de setembro, para dispor sobre a política migratória brasileira. A autora Rosita Milesi aponta que esse decreto até poderia, em um primeiro momento, representar um avanço relacionado à questão migratória no país, por força do artigo 1º, que determinou a todo estrangeiro a permissão de ingressar no país desde que satisfizesse as condições estabelecidas

¹⁸ STEPHAN, Cláudia. A Doutrina da Segurança Nacional de Contenção na Guerra Fria: fatores que contribuíram para a participação dos militares na política brasileira (1947-1969). **Conjuntura Global** – Revistas UFPR, Paraná, v. 5, n. 3, set./dez. 2016. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/conjglobal/article/view/50544>>. Acesso em: 1º set. 2020.

¹⁹ CARVAZERE, Thelma Thais. **Direito internacional da pessoa humana: a circulação internacional de pessoas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 262.

²⁰ BRASIL. **Decreto-Lei nº 406, de 4 de maio de 1938**. “Art. 1º – Art. 1º – Não será permitida a entrada de estrangeiros, de um ou outro sexo: I – aleijados ou mutilados, inválidos, cegos, surdos-mudos; II – indigentes, vagabundos, ciganos e congêneres; III – que apresentem afecção nervosa ou mental de qualquer natureza, verificada na forma do regulamento, alcoolistas ou toxicômanos; IV – doentes de moléstias infectocontagiosas graves, especialmente tuberculose, tracoma, infecção venérea, lepra e outras referidas nos regulamentos de saúde pública; V – que apresentem lesões orgânicas com insuficiência funcional”.

em lei. Todavia, ao empreender a leitura aos demais dispositivos, identificaram-se variadas normas restritivas de direitos, inclusive por condicionar a entrada de estrangeiros no país às características de sua ascendência europeia²¹.

De acordo com as disposições do referido decreto, demonstrava-se a preocupação com a segurança nacional. O artigo 11, por exemplo, elencou o rol de motivos pelos quais não se concederia visto aos estrangeiros no país, entre eles o nocivo à ordem pública, à segurança nacional ou à estrutura das instituições²². A segurança nacional, priorizada no governo de Getúlio Vargas, passa a ser verdadeira norma fundamental no período correspondente ao Regime Militar brasileiro (1964-1985), ou melhor, uma espécie de princípio de necessidade, que sobrepõe a eficácia de quase todas as normas constitucionais²³.

A ideia apresentada, aliada ao histórico autoritário e intervencionista do Estado, culminou no estabelecimento de um Estado de Segurança Nacional, na institucionalização de princípios de práticas repressivas, inclusive em violação de direitos fundamentais de cidadãos brasileiros²⁴. A Doutrina da Segurança Nacional passa a ser concebida, nesse período, como a força do Estado capaz de suprimir qualquer adversário e fazer triunfar os objetivos nacionais²⁵. Sua concepção visou à proteção dos interesses nacionais a qualquer ameaça à ordem interna. A preocupação com a segurança nacional contra antagonismos internos e externos contribuiu para um tratamento diferenciado em relação ao estrangeiro, tanto que a legislação anteriormente mencionada o insere no capítulo relacionado à criminalização.

A ideologia de estrangeiro como estranho à ordem interna não representa

²¹ MILESI, Rosita. **Migrantes e refugiados**. Proteção de seus direitos e resgate da dignidade humana. 2010. Disponível em: <<https://www.migrante.org.br/refugiados-e-refugiadas/migrantes-e-refugiados-protecao-de-seus-direitos-e-resgate-da-dignidade-humana/>>. Acesso em: 1º set. 2020.

²² BRASIL. **Decreto-Lei nº 7.967, de 18 de setembro de 1945**. "Artigo 11: Não se concederá visto ao estrangeiro. IV- Nocivo à ordem pública, à segurança nacional ou à estrutura das instituições".

²³ SILVA, José Afonso da. **O constitucionalismo brasileiro**: evolução institucional. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 77.

²⁴ STEPHAN, Cláudia. A Doutrina da Segurança Nacional de Contenção na Guerra Fria: fatores que contribuíram para a participação dos militares na política brasileira (1947-1969). **Conjuntura Global**. Revistas UFPR, Paraná, v. 5, n. 3, set./dez. 2016. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/conjglobal/article/view/50544>>. Acesso em: 1º set. 2020.

²⁵ COMBLIN, Joseph. **A ideologia da Segurança Nacional**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1978, p. 54.

novidade do período em si, tampouco do país. A própria palavra 'estrangeiro', do latim, significa *extranêus*, ou melhor, estranho, que vem de fora. Essa concepção é defendida por Pierre Bourdieu, ao descrever o estrangeiro como uma pessoa deslocada, *atopos*, inclassificável, sem ordem jurídica, inimigo à ordem interna²⁶.

Na mesma linha de pensar, expõe-se o pensamento de Georg Simmel acerca do significado de estrangeiro. O autor assevera que se trata de um ser estranho, um indivíduo não pertencente à sociedade, ainda que tenha se estabelecido de forma definitiva em determinado local. O estrangeiro é visto como um ser absolutamente móvel, como um indivíduo que surge de vez em quando, através de cada contato específico e, entretanto, singularmente, não se encontra vinculado organicamente a nada e a ninguém. O pensamento do autor deriva das características intrínsecas a que ele atribui ao estrangeiro, entre elas a objetividade e a liberdade²⁷.

A objetividade relaciona-se a uma atitude particular objetiva que alcança um fato especial da distância e da proximidade, dado pela relação ambígua entre insensibilidade e envolvimento. Já a liberdade é comparada pelo autor ao deleite do pássaro com as folhas. Seria a ideia de pousar e não permanecer. Nesse sentido, por não estar vinculado organicamente a nada e a ninguém, não se submeteria, por exemplo, às normas internas do local de pouso. Essa liberdade, na visão do autor, poderia ser classificada como uma espécie de potencialidade perigosa²⁸, pois, uma vez aplicada na conjuntura política do Regime Militar brasileiro, poderia ensejar, por exemplo, atitudes contrárias aos interesses nacionais por parte dos estrangeiros.

A percepção do estrangeiro como ameaça à ordem interna não se limitou à pessoa de fora; passou a ser pensada como intrinsecamente ligada aos inimigos internos, inclusive ao brasileiro considerado subversivo²⁹. Isso se verificou no

²⁶ BOURDIEU, Pierre. Préface. In: SAYAD, Abdelmalek. **L'immigration ou les paradoxes de l'altérité**. 1. L'illusion du provisoire. Paris: Raisons d'Agir, 2006, p. 11.

²⁷ SIMMEL, Georg. O estrangeiro. Tradução de Mauro Guilherme Pinheiro Koury. **Revista Brasileira de Sociologia da Emoção**, João Pessoa, v. 4, n. 12, p. 265-271, dez. 2005.

²⁸ Ibid., 2005.

²⁹ SPRANDEL, Márcia Anita. Migração e crime: a Lei nº 6.815, de 1980. **REMHU**, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum., Brasília, v. 23, n.45, July/Dec. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1980-85852015000200145>. Acesso em: 12 set. 2020.

Decreto-Lei nº 314, de 13 de março de 1967, que dispôs sobre segurança nacional, crimes, ordem política e social³⁰. O artigo 2º, por exemplo, determinou que a segurança nacional correspondia à garantia da consecução dos objetivos nacionais contra antagonismos, tanto internos como externos. O artigo 3º, por sua vez, prelecionou que a segurança nacional compreendia, essencialmente, medidas destinadas à preservação da segurança externa e interna, inclusive a prevenção e repressão da guerra psicológica adversa e da guerra revolucionária ou subversiva.

A convicção apresentada deu azo, ainda, à edição de dois Atos Institucionais, AI nº 13 e nº 14, ambos de 5 de setembro de 1969. O Ato Institucional nº 13 instituiu a pena de banimento para o brasileiro considerado inconveniente, nocivo ou perigoso à segurança nacional. O Ato Institucional nº 14 alterou o §11 do artigo 150 da Constituição de 1967, para permitir a pena de morte, a prisão de perpétua, a pena de banimento ou o confisco, nos casos de guerra externa psicológica adversa, revolucionária ou subversiva. Ainda no ano de 1969, editou-se o Decreto-Lei nº 417, revogado posteriormente pelo Estatuto do Estrangeiro, que dispôs sobre a expulsão de estrangeiros do país. O artigo 1º determinou ser passível de expulsão, por Decreto do Presidente da República, o estrangeiro que, por qualquer forma, atentasse contra a segurança nacional, a ordem política ou social, a tranquilidade e moralidade públicas ou cujo procedimento o tornasse nocivo ou perigoso à conveniência ou aos interesses nacionais³¹.

De igual modo, editou-se o Decreto-Lei nº 941, de 18 de outubro de 1969, que definiu a situação jurídica do estrangeiro no país, criou o passaporte de estrangeiro e determinou, em seu artigo 5º, a não concessão de visto a todas as categorias anteriores, ou seja, ao nocivo à ordem pública, ao menor de 18 anos

³⁰ BRASIL. **Decreto-Lei nº 314, de 13 de março de 1967**. Dispôs sobre a segurança nacional, crimes, ordem política e social. "Art. 2º – A segurança nacional é a garantia da consecução dos objetivos nacionais contra antagonismos, tanto internos como externos. Art. 3º – A segurança nacional compreende, essencialmente, medidas destinadas à preservação da segurança externa e interna, inclusive a prevenção e repressão da guerra psicológica adversa e da guerra revolucionária ou subversiva".

³¹ BRASIL. **Decreto-Lei nº 417, de 10 janeiro de 1969**. Dispõe sobre a expulsão dos estrangeiros. "Art. 1º É passível de expulsão, por decreto do Presidente da República, o estrangeiro que, por qualquer forma, atentar contra a segurança nacional, a ordem política ou social, a tranquilidade e moralidade públicas e a economia popular, ou cujo procedimento o torne nocivo ou perigoso a conveniência ou aos interesses nacionais. Decreto-Lei revogado pela Lei nº 6.815/90".

desacompanhado, entre outros anteriormente mencionados. Segundo Fernandes et al., na vigência desse decreto, o Regime Militar brasileiro mudava de acordo com seu próprio arbítrio as regras em relação à admissão dos estrangeiros³². A essência excludente das legislações apresentadas, mais tarde, influenciou a elaboração de uma legislação infraconstitucional relacionada à questão migratória, a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, intitulada Estatuto do Estrangeiro, que passou a dispor sobre a entrada e a permanência de estrangeiros no país, ao priorizar, acima de tudo, os interesses nacionais.

A referida legislação permaneceu vigente durante 37 anos no ordenamento jurídico brasileiro. O artigo 1º da mencionada lei previu que nos períodos pacíficos, sem conflitos belicosos ou armados, o estrangeiro que cumprisse os requisitos legais poderia entrar, sair ou permanecer no Estado brasileiro, resguardando, sobretudo, o interesse nacional.

O artigo 2º, da mesma forma, ressaltou que a aplicação da lei atenderia prioritariamente à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, sociais e culturais brasileiros e, por fim, à defesa do trabalhador nacional. Já o artigo 3º, em seguida, condicionou a concessão dos vistos aos interesses brasileiros³³. Tratou-se de uma legislação eminentemente restritiva e excludente, com o objetivo de reduzir o afluxo de estrangeiros no Brasil aos úteis e necessários para o desenvolvimento do país. O parágrafo único do artigo 16 confirmou esse ideal, ao definir como objetivo primordial da imigração propiciar mão-de-obra especializada aos vários setores da economia, visando à Política Nacional de Desenvolvimento³⁴.

³² FERNANDES, Durval; MILESI, Rosita; PIMENTA, Bruna; CARMO, Vanessa do. Migração dos Haitianos para o Brasil: a RN no 97/2012: uma avaliação preliminar. **Refúgio, Migrações e Cidadania**, Brasília, v. 8, n. 8, 2013.

³³ POMPEU, Gina Vidal Marcílio; CARTAXO, Marina Andrade; CARDOSO. Nardejane Martins. **Políticas públicas, trabalho e fronteiras**. 2015. Disponível em: <<https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/2892/2694>>. Acesso em: 10 out. 2020.

³⁴ "Art. 16. O visto permanente poderá ser concedido ao estrangeiro que pretenda se fixar definitivamente no Brasil. Parágrafo único. A imigração objetivará, primordialmente, propiciar mão-de-obra especializada aos vários setores da economia nacional, visando à Política Nacional de Desenvolvimento em todos os aspectos e, em especial, ao aumento da produtividade, à assimilação de tecnologia e à captação de recursos para setores específicos". BRASIL. **Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980**. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Disponível em:

Portanto, somente aqueles que pudessem complementar a mão-de-obra nacional, nos níveis de qualificação exigidos, poderiam ingressar no país. Tais considerações denotam o pensamento de Mirtô Fraga, que classificou a política migratória brasileira da época como seletiva por preocupar-se mais com a qualidade e não com a quantidade³⁵. A essência restritiva da legislação refere-se à sua aplicação, que esteve condicionada, primordialmente, à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, socioeconômicos e culturais do país, bem como à defesa do trabalhador nacional³⁶.

Considera-se, ainda, uma legislação excludente no que se refere à proibição de concessão de vistos a determinados grupos de pessoas, como aos menores de 18 anos desacompanhados de seus responsáveis legais, ao nocivo à ordem pública ou aos interesses nacionais, ao condenado ou processado em outro país por crime doloso³⁷. Considera-se, assim, também em face da possibilidade de expulsão do estrangeiro sem o devido processo legal e da vedação à legalização de estada do estrangeiro clandestino ou irregular no país. O autoritarismo explícito da legislação e a restrição ao direito dos estrangeiros demonstraram que o Estatuto do Estrangeiro não coadunava com o Direito Internacional dos Direitos Humanos, que apregoa a universalidade, a igualdade de direitos e a interdependência dos povos como fundamentos para a promoção de direitos fundamentais.

De igual modo, violava os documentos internacionais ratificados pelo Estado brasileiro, como o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (1966) e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), a Convenção de 1951 para refugiados e o Protocolo de 1967 e a Convenção

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm#:~:text=Define%20a%20situa%C3%A7%C3%A3o%20jur%C3%ADdica%20do,6.964%2C%20DE%2009.12.1981>. Acesso em: 10 out. 2020.

³⁵ FRAGA, Mirtô. **O novo Estatuto do Estrangeiro comentado**. Rio de Janeiro: Forense, 1985, p. 8.

³⁶ BRASIL. **Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980**, op. cit., 1980. "Art. 2º – Na aplicação desta Lei atender-se-á, precipuamente, à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, socioeconômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional.

³⁷ Ibid., 1980, p. 8. "Art. 7º – Não se concederá visto ao estrangeiro: I – menor de 18 (dezoito) anos, desacompanhado do responsável legal ou sem a sua autorização expressa; II – considerado nocivo à ordem pública ou aos interesses nacionais; III – anteriormente expulso do País, salvo se a expulsão tiver sido revogada; IV – condenado ou processado em outro país por crime doloso, passível de extradição segundo a lei brasileira; ou V – que não satisfaça às condições de saúde estabelecidas pelo Ministério da Saúde".

Americana de Direitos Humanos (1969). Com o processo de redemocratização, lento e gradual, no contexto do enfraquecimento do Regime Militar brasileiro, medidas foram implementadas para pôr fim à essência autoritária do regime, como a anistia a presos políticos e exilados, a revogação do Ato Institucional nº 5 e o fim do bipartidarismo.

A eleição do presidente Tancredo Neves, em 1985, marcou o fim da Ditadura Militar brasileira e, conseqüentemente, exigiu-se um novo texto constitucional nos moldes democráticos. Esse novo texto tinha os desígnios de encerrar a ditadura, assentar as bases para a afirmação da democracia no país, criar instituições democráticas sólidas o bastante para suportar crises políticas e estabelecer garantias para o reconhecimento e o exercício dos direitos e liberdades dos brasileiros³⁸. Em 5 de outubro de 1988, promulgou-se a nova Constituição Federal brasileira, sob a égide das garantias fundamentais, dos direitos sociais, do princípio da igualdade, sobretudo do fundamento reitor, a dignidade da pessoa humana, que a partir de então passou a nortear todo o ordenamento jurídico brasileiro.

Nas palavras de Paulo Bonavides, a Constituição Federal de 1988 adotou o princípio da igualdade como o valor mais alto de todo o sistema constitucional e o critério magno e imperativo de interpretação da Constituição em matéria de direitos sociais³⁹. O princípio da igualdade consolidou-se no caput do art. 5º ao conferir isonomia entre brasileiros e estrangeiros residentes. Nessa linha de pensamento, portanto, pode-se afirmar que a Constituição de 1988 foi a primeira Constituição brasileira que tratou o estrangeiro residente no Brasil em condições de igualdade quanto aos direitos conferidos aos nacionais.

Além disso, adotou como princípios atinentes às relações internacionais a prevalência dos Direitos Humanos, a autodeterminação dos povos e a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade, conforme disposto no artigo 4º. Tais princípios representam o alicerce para a regulamentação do instituto do

³⁸ SCHWARCZ, Lília Moritz; STARLING, Heloísa Murgel. **Brasil: uma biografia**. São Paulo: Cia. das Letras, 2015, p. 488.

³⁹ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. Brasília, DF: OAB, 1989, p. 336.

refúgio no Brasil por meio de legislação ordinária. Vale mencionar que o Estado brasileiro já era signatário da Convenção de 1951 e seu Protocolo de 1967, marcos normativos de proteção aos estrangeiros que buscavam refúgio em outros países, quando a promulgou por meio do Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961.

Com efeito, em 1996, instituiu-se o Programa Nacional dos Direitos Humanos (PNDH), por meio do Decreto nº 1.904, de 13 de maio de 1996, com o propósito de implementar atos e declarações internacionais, com a adesão brasileira, relacionados aos Direitos Humanos, à identificação dos principais obstáculos relacionados à promoção e defesa dos Direitos Humanos no país e à observância dos direitos e deveres previstos na Constituição, especialmente os dispostos em seu art. 5º⁴⁰. Nessa conjuntura, o PNDH, em conjunto com representantes do ACNUR e do governo brasileiro, elaborou projeto de lei que culminou na Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997 (Lei brasileira do Refúgio), que dispõe sobre os direitos e deveres dos estrangeiros refugiados no país.

Verifica-se, contudo, que a aplicação da Lei nº 6.815 de 1980, em matéria migratória, tornou-se inviável frente à Constituição Federal de 1988 e demais legislações e decretos relacionados ao assunto, por tratar-se de legislação de vertente nacionalista, direcionada à proteção dos interesses nacionais, que suprimia direitos aos estrangeiros, os tratava como indesejáveis, sem demonstrar preocupação alguma com a promoção dos Direitos Humanos. Mesmo vigente até que nova lei o revogasse, os assuntos migratórios passaram a ser regulamentados por meio de decretos expedidos pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg), em conformidade com os princípios e fundamentos no ordenamento jurídico brasileiro adotados no novo texto constitucional brasileiro de 1988.

Além da Constituição Federal de 1988, leis ordinárias passaram a dispor sobre direitos e deveres, bem como providências necessárias por parte do Estado

⁴⁰ BRASIL. **Decreto nº 1.904, de 13 de maio de 1996**. Institui o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH. “Art. 2º: O PNDH objetiva: I – a identificação dos principais obstáculos à promoção e defesa dos direitos humanos no País; II – a execução, a curto, médio e longo prazos, de medidas de promoção e defesa desses direitos; III – a implementação de atos e declarações internacionais, com a adesão brasileira, relacionados com direitos humanos; IV – a redução de condutas e atos de violência, intolerância e discriminação, com reflexos na diminuição das desigualdades sociais; V – a observância dos direitos e deveres previstos na Constituição, especialmente os dispostos em seu art. 5º; VI – a plena realização da cidadania”.

brasileiro de proteção ao grupo, a exemplo da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, e da Lei nº 13.445/2017, a nova Lei de Migração brasileira, que revogou o Estatuto do Estrangeiro. Nesse sentido, aquele estrangeiro tido como indesejável passou a ser reconhecido como sujeito de direito e de deveres e titular de garantias fundamentais. Ambas as legislações são abordadas nos tópicos seguintes.

2.3 Proteção específica a refugiados no Brasil: Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997 (Lei brasileira do Refúgio)

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Estado brasileiro, alicerçado nos dispositivos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, já ratificados anteriormente por meio do Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961, sancionou a Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1977, com a finalidade de definir mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, dispor de seus direitos e deveres, bem como determinar providências necessárias à proteção do grupo.

Diferentemente do Estatuto do Estrangeiro, abordado anteriormente, a Lei nº 9.474/97 apresenta uma vertente inclusiva, protetiva e não discriminatória do estrangeiro refugiado no Brasil. De acordo com a legislação, o refugiado gozará de direitos previstos na Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e no Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967, bem como estará sujeito aos deveres dos estrangeiros no Brasil. Entre os direitos previstos na Convenção de 1951, identifica-se o direito à assistência pública, que compreende a segurança social.

De acordo com os artigos 23 e 24, os Estados contratantes concederão aos refugiados que residam regularmente em seus territórios o mesmo tratamento que a seus nacionais em matéria de assistência, auxílio público e segurança social, o que compreende disposições legais relativas aos acidentes de trabalho, doenças profissionais, maternidade, doença, invalidez e morte, desemprego, encargos de família e qualquer outro risco que, em conformidade com a legislação nacional,

esteja coberto por um sistema de seguro social⁴¹.

No tocante aos direitos assegurados na legislação brasileira, estão a não devolução do refugiado ao país de origem, a permissão de entrada irregular no país, o direito à documentação, o direito à reunião familiar, o direito de não ser extraditado, entre outros. O princípio da não devolução ou *non-refoulement*, consagrado pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos por ocasião da Convenção de 1951, preceitua que em hipótese alguma será efetuada a deportação do refugiado ou solicitante de refúgio para fronteira de território em que sua vida ou liberdade esteja ameaçada, em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política.

Além disso, a entrada irregular desse tipo de migrante no país não impede a solicitação de refúgio às autoridades brasileiras, conforme dispõe o artigo 8º. Liliana Lira Jubilut reconhece esses dispositivos como a efetiva proteção aos refugiados no Brasil, já que os motivos ensejadores da busca de refúgio os impedem, por vezes, de obter um visto ou passaporte em seus países de origem⁴². No que se refere à permissão de entrada irregular no país, diferentemente do Estatuto do Estrangeiro, que previa infração ao estrangeiro que não se registrasse no órgão competente dentro do prazo de 30 dias de seu ingresso no território brasileiro, conforme previsão no artigo 8º da Lei nº 9.474/1997, o ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades competentes⁴³.

Em relação à documentação, a mencionada lei, alicerçada na Convenção de 1951, prevê direito à cédula de identidade (Registro Nacional de Estrangeiro – RNE),

⁴¹ ONU. Organização das Nações Unidas. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951**. "Art. 23 – Os Estados Contratantes darão aos refugiados que residam regularmente no seu território o mesmo tratamento em matéria de assistência e de socorros públicos que é dado aos seus nacionais. Art. 24 – 1. Os Estados Contratantes darão aos refugiados que residam regularmente no seu território o mesmo tratamento dado aos nacionais no que concerne aos seguintes pontos: 3. Os Estados Contratantes estenderão aos refugiados o benefício dos acordos que concluíram ou vierem a concluir entre si, relativamente à manutenção dos direitos adquiridos ou em curso de aquisição em matéria de previdência social, contanto que os refugiados preencham as condições previstas para os nacionais dos países signatários dos acordos em questão".

⁴² JUBILUT, Liliana Lira. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007, p. 192.

⁴³ BRASIL. **Lei nº 9.474/97**. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. "Art. 8 – O ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades competentes".

a carteira de trabalho, bem como o documento de viagem⁴⁴. O direito à reunião familiar tem previsão no artigo 2º e assegura que a extensão dos efeitos da condição de refugiado alcance cônjuge, ascendentes e descendentes, assim como os demais membros do grupo familiar que dependerem economicamente do refugiado, desde que se encontrem em território nacional⁴⁵. Desse modo, no sentido de conferir maior eficiência aos pedidos de refúgio, a Lei nº 9474/97 criou o Comitê Nacional de Refugiados (CONARE).

Trata-se de um órgão de deliberação coletiva com o objetivo de decidir sobre a concessão da condição de refugiado a quem a solicite⁴⁶. É de sua competência, portanto, analisar o pedido e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado, determinar a perda, em primeira instância dessa condição, bem como orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, da assistência e do apoio jurídico aos refugiados⁴⁷. Compete ao CONARE expedir resoluções normativas com a finalidade de regulamentar outras questões práticas relacionadas aos refugiados, como a Resolução Normativa 1.

A referida resolução adota um modelo de declaração a ser preenchida pelo solicitante de refúgio quando de sua entrada no país; já a Resolução Normativa 3 elege um modelo de questionário a ser preenchido pelo solicitante de refúgio, nos

⁴⁴ Ibid., 1997. "Art. 6º – O refugiado terá direito, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, a cédula de identidade comprobatória de sua condição jurídica, carteira de trabalho e documento de viagem".

⁴⁵ Ibid., 1997. "Art. 2º – Os efeitos da condição dos refugiados serão extensivos ao cônjuge, aos ascendentes e descendentes, assim como aos demais membros do grupo familiar que do refugiado dependerem economicamente, desde que se encontrem em território nacional".

⁴⁶ Ibid., 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. "Art. 14 – O Conare será constituído por: I – um representante do Ministério da Justiça, que o presidirá; II – um representante do Ministério das Relações Exteriores; III – um representante do Ministério do Trabalho; IV – um representante do Ministério da Saúde; V – um representante do Ministério da Educação e do Desporto; VI – um representante do Departamento de Polícia Federal; VII – um representante de organização não-governamental, que se dedique a atividades de assistência e proteção de refugiados no País".

⁴⁷ Ibid., 1997. "Art. 12 – Compete ao CONARE, em consonância com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e com as demais fontes de direito internacional dos refugiados: I – analisar o pedido e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado; II – decidir a cessação, em primeira instância, ex officio ou mediante requerimento das autoridades competentes, da condição de refugiado; III – determinar a perda, em primeira instância, da condição de refugiado; IV – orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados; V – aprovar instruções normativas esclarecedoras à execução desta Lei".

centros de acolhida, entre outras competências.⁴⁸ Além de direitos previstos pela Lei nº 9474/97, os refugiados estão sujeitos aos deveres dos estrangeiros no país, no sentido de acatar leis, regulamentos e providências que se destinem à manutenção da ordem pública. Lílana Lira Jubilut afirma que a Lei nº 9474/1997 representa uma evolução do sistema internacional de proteção aos refugiados. Todavia, identifica-se que os direitos sociais, econômicos e culturais não se encontram previstos expressamente na legislação; vislumbra-se somente referência aos direitos assegurados na Convenção de 1951, o que para a autora representa um ponto negativo da legislação. Isso porque, caso um dia a Convenção de 1951 fosse extinta, os refugiados e solicitantes de refúgio no país permaneceriam sem proteção social até a elaboração de uma nova legislação nesse sentido⁴⁹.

Mesmo diante dos pontos negativos, a Lei Brasileira de Refúgio apresenta um paradigma para uniformização da prática do refúgio na América do Sul. Em que pese a existência de dois dispositivos na Lei nº 9474/97 que citam a segurança nacional e a ordem pública, não há que compará-la com o Estatuto do Estrangeiro. Seus dispositivos coadunam-se muito mais com o Direito Internacional dos Direitos Humanos, além de ampliar a definição de refugiado. Desse modo, a Lei Brasileira de Refúgio considera refugiado todo aquele que, em razão de fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, encontre-se fora de seu país de nacionalidade ou aquele que, devido à grave e generalizada violação dos Direitos Humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país⁵⁰.

⁴⁸ JUBILUT, Lílana Lira. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007, p. 193.

⁴⁹ Ibid., 2007, p. 195.

⁵⁰ BRASIL. **Lei nº 9.474/97**. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. "Art. 1º – Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que: I – Devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país; II – não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior; III – devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país".

No âmbito da integração local, a condição atípica dos refugiados deve ser levada em consideração quando da necessidade da apresentação de documentos emitidos por seus países de origem ou por suas representações diplomáticas e consulares. Ademais, no que se refere à educação, a legislação prevê que o processo administrativo para reconhecimento de certificados e diplomas, os requisitos para a obtenção da condição de residente e o ingresso em instituições acadêmicas de todos os níveis deverão ocorrer de forma facilitada no país, de modo a observar a situação desfavorável vivenciada pelos refugiados⁵¹.

Na prática, verifica-se a dificuldade na revalidação de diplomas em face do lapso temporal ampliado e do pagamento de taxas, o que representa um dos numerosos obstáculos enfrentados pelos refugiados no país. A proteção específica ao refugiado no Brasil, por meio da Lei nº 9.474/97, representa um avanço em matéria migratória que deixa para trás a ideia de seres indesejáveis e maléficos para o desenvolvimento do país, ao partir para um ideal de inclusão, no sentido de considerá-los sujeitos de direito e deveres, e titulares de garantias fundamentais. Contudo, os refugiados acabam por enfrentar as mesmas dificuldades que os nacionais, dificuldades estas que decorrem da pobreza e das desigualdades sociais. Além do olhar inclusivo aos refugiados, tornou-se necessária a implementação de medidas de proteção direcionadas também aos migrantes voluntários, ou seja, aqueles que migram por vontade própria, geralmente em busca de trabalho. Essa temática é abordada de forma mais detalhada no capítulo seguinte.

A partir de 2010, com a intensificação de fluxos migratórios para o Brasil, tornou-se imprescindível a criação de uma legislação específica e adequada aos princípios constitucionais brasileiros, já que ainda vigorava o Estatuto do Estrangeiro. O propósito seria reconhecê-los, expressamente, como sujeitos de direitos e de titulares de garantias fundamentais e delinear, de modo mais específico, as políticas públicas migratórias. Nessa toada, sanciona-se a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, intitulada Lei de Migração brasileira. A mencionada legislação os reconhece como sujeitos de direito e confere aos estrangeiros,

⁵¹ Ibid., 1997. "Art. 44 – O reconhecimento de certificados e diplomas, os requisitos para a obtenção da condição de residente e o ingresso em instituições acadêmicas de todos os níveis deverão ser facilitados, levando-se em consideração a situação desfavorável vivenciada pelos refugiados".

expressamente, o direito à Assistência Social, especialmente em relação aos benefícios assistenciais.

2.4 Migrantes como sujeitos de direito e titulares de garantias fundamentais: Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017 (Lei de Migração), e o direito fundamental à Assistência Social

A partir do século XX, no contexto do neoliberalismo, países como Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai aderiram ao Tratado de Assunção, de 26 de março de 1991. Esse tratado objetivou a criação de uma zona de livre comércio entre os Estados-partes, a fim de promover maior integração econômica entre eles por meio da criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul). Como seus principais objetivos, o Mercosul delimitou a livre circulação de bens e serviços, além de fatores produtivos entre os países, coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados-partes e o compromisso dos Estados de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração.

Nessa conjuntura, a mobilidade humana passa a se relacionar com a livre circulação de fatores de produção, tais como capital, bens, serviços e trabalho. As legislações que regulamentavam os fenômenos migratórios à época, em especial a da Argentina e a do Brasil, apresentavam uma vertente restritiva, notadamente no que se refere à entrada de estrangeiros irregulares. Nesse sentido, a fim de harmonizar suas legislações para lograr êxito no processo de integração proveniente do Mercosul, a Argentina foi o primeiro país a promulgar uma nova lei de migração, a Lei nº 25.871, de 21 de janeiro de 2004, intitulada *Ley de Migraciones*⁵².

A mencionada legislação aliou o propósito de ampliar a cooperação regional, internacional e bilateral, por meio de convênios com outros governos, à finalidade

⁵² CALDART, Cecília Luísa. **Comparação das leis de migração**: Projeto de Lei 2516/15 do Brasil e da Lei 25.781/04 da Argentina. Repositório Institucional Universidade Federal da Integração Latino-Americana. Foz do Iguaçu, Paraná, 2017. Disponível em: <<https://dspace.unila.edu.br/handle/123456789/2581?locale-attribute=en>>. Acesso em: 10 out. 2020.

de promover políticas fundamentais à migração pautadas nos Direitos Humanos. Nesse sentido, assegurar respeito aos Direitos Humanos, promover a igualdade de direitos trabalhistas e, sobretudo, garantir a seguridade social em benefício da livre circulação de trabalhadores representaram medidas adotadas na legislação⁵³. Já o Brasil readequou sua legislação à nova realidade migratória apenas em 2017. Foi apenas com o advento da Constituição Federal de 1988 que o migrante passou a ser tratado em condições de igualdade com relação aos direitos conferidos aos nacionais.

Além da readequação das legislações apresentadas, os Estados-partes firmaram acordos de residência, temporária ou permanente, bem como acordos de regularização migratória. A intenção foi assegurar a livre circulação de pessoas entre os Estados e, com isso, promover a adequada integração econômica entre os países do bloco. O Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul, Bolívia e Chile foi assinado por meio do Decreto nº 6.975, de 7 de outubro de 2009, em que os nacionais de um Estado-parte poderiam obter residência legal, observados os requisitos. Outro exemplo foi o Acordo sobre Dispensa de Tradução de Documentos Administrativos para Efeitos entre os Estados-Partes do Mercosul, ratificado no Brasil por meio do Decreto nº 5.852, de 18 de julho de 2006. Por fim, nesse sentido, foi assinado o Acordo entre Brasil e Argentina para a Concessão de Permanência e Detentores de Vistos Temporários ou a Turistas, assinado por meio do Decreto nº 6.736, de 12 de janeiro de 2009.

Com efeito, os fluxos migratórios, naturalmente, intensificaram-se entre os países da América do Sul e hoje representam uma parcela significativa das migrações no mundo⁵⁴. No Estado brasileiro, a partir de 2008, presenciou-se significativo fluxo de imigrantes oriundos de países latino-americanos. Nessa

⁵³ MONFREDO, Cintiene Sandes. Política migratória dos países do Mercosul e a conformidade com a política migratória regional. In: Encontro Nacional da ABRI., 3º Governança Global e Novos Atores. **Anais** [...]. São Paulo, 2011. Disponível em: <http://www.abri.org.br/anais/3_Encontro_Nacional_ABRI/Integracao_Regional/IR%2011_Cintiene%20Sandes%20%20Pol+%A1tica%20Migrat+%A6ria%20dos%20Pa+%A1ses%20do%20Mercosul%20e%20a%20conformidade%20com%20a%20Pol+%A1tica.pdf>. Acesso em: 10 out. 2020.

⁵⁴ TOMÁZ, Marcela. **Fluxos migracionais entre Brasil e Bolívia: imigração irregular, causas, vítimas e políticas migratórias**. 2010. Disponível em: <<http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/relacoesinternacionais/article/view/1121>>. Acesso em: 12 out. 2020.

perspectiva, segundo dados do Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra) ⁵⁵, entre 2010 e 2018, aproximadamente 492,7 mil imigrantes ingressaram no Brasil, entre eles bolivianos, congoleses, bengalis, haitianos e venezuelanos. Observou-se, nesse contexto, que diferentemente de outros períodos da história do país, em que predominou uma migração voluntária, voltada para a colonização ou para o fornecimento de mão-de-obra nas lavouras do café, e até mesmo para a prática do empreendedorismo, como no século XX, o fenômeno migratório no século XXI passa a apresentar um novo viés, o humanitário.

A perspectiva humanitária se justifica porque a grave violação de Direitos Humanos praticada pelos próprios Estados em face da população, as perseguições políticas e religiosas passaram a ser cada vez mais presenciadas no mundo. No Brasil, a imigração em massa de haitianos, a partir de 2010, em razão de um terremoto ocorrido no Haiti, aliado a uma crise política e econômica no país, e ainda a imigração de venezuelanos em razão de uma suposta crise humanitária que assola o país desde 2014, representam as principais migrações humanitárias para o Brasil no século XXI. Nesse contexto, em 2015, foi elaborado no Brasil o Projeto de Lei nº 2516/2015, com a finalidade de formular uma legislação migratória condizente com as necessidades dos migrantes e adequada aos princípios democráticos e instrumentos internacionais dos quais o país faz parte.

O mencionado projeto, elaborado por uma comissão de especialistas no assunto, inclusive com a participação da sociedade civil, envolveu pesquisadores, professores de relações internacionais, de ciência política, juristas e órgãos do governo ⁵⁶, fruto de muitas discussões. Proposto pelo senador Aloysio Nunes Ferreira do PSDB de São Paulo, o mencionado projeto de lei foi aprovado e deu origem à nova Lei de Migração brasileira, sancionada sob o nº 13.445, em 25 de

⁵⁵ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. OBMigra. **Relatório Anual 2020**. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/dados/relatorio-anual/2020/obmigra_relato%3%93rio_anual_2020.pdf>. Acesso em: 12 out. 2020.

⁵⁶ CULPI, Ludmilla Andrzejewski. Nova Lei de Migrações Brasileira: Inspiração no Modelo da Lei Migratória Argentina? In: Workshop de Pesquisa em Relações Internacionais da UFPR, IV. 2017, Curitiba. **Anais** [...], 2017. Disponível em: <http://www.humanas.ufpr.br/portal/nepri/files/2012/04/Nova-lei-de-migra%C3%A7%C3%B5es-brasileira_Inspira%C3%A7%C3%A3o-no-modelo-da-lei-argentina.pdf>. Acesso em: 12 out. 2020.

maio de 2017. A Lei nº 13.445/2017, distribuída em 125 artigos, foi sancionada com 18 vetos presidenciais⁵⁷. Posteriormente, foi regulamentada pelo Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017. A nova legislação brasileira revogou o Estatuto do Estrangeiro, que não mais condizia com os novos preceitos constitucionais do país.

Assim, o estrangeiro visto como potencial inimigo da sociedade brasileira cedeu espaço a um migrante, reconhecido expressamente como sujeito de direito. Diferentemente do Estatuto do Estrangeiro, a nova legislação relaciona-se com os Direitos Humanos, incentiva a regularização migratória, tornando o migrante menos vulnerável. A lei apresenta normativa condizente com a Constituição Federal de 1988 e os documentos internacionais. O termo 'migrante' passou a ser utilizado em substituição ao termo 'estrangeiro'. A legislação dispõe de ampla proteção ao migrante; oferece direito à residência e à reunificação familiar, assegura o acesso à justiça⁵⁸, entre outros direitos consagrados.

A Lei de Migração brasileira dispõe sobre os direitos e deveres do migrante e do visitante, regula a entrada e estada no país, estabelece princípios e diretrizes a serem observados na implementação de políticas públicas por parte do Estado brasileiro. Na categoria de migrantes, estão inseridos o imigrante, o emigrante e os apátridas. Trata-se de uma ampla legislação que alcança, ainda, o residente fronteiriço, os refugiados e os visitantes⁵⁹. Todos são sujeitos de direito e titulares

⁵⁷ BRASIL. Senado Federal. **Nova Lei de Migração é sancionada com vetos**. 25 maio 2017. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/cias/materias/2017/05/25/nova-lei-de-migracao-e-sancionada-com-vetos>>. Acesso em: 12 out. 2020.

⁵⁸ CULPI, Ludmilla Andrzejewski. Nova Lei de Migrações Brasileira: Inspiração no Modelo da Lei Migratória Argentina? In: Workshop de Pesquisa em Relações Internacionais da UFPR, IV. 2017, Curitiba. **Anais** [...], 2017. Disponível em: <http://www.humanas.ufpr.br/portal/nepri/files/2012/04/Nova-lei-de-migra%C3%A7%C3%B5es-brasileira_Inspira%C3%A7%C3%A3o-no-modelo-da-lei-argentina.pdf>. Acesso em: 12 out. 2020.

⁵⁹ BRASIL. **Lei Federal nº 13.455, de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. Art. 1º – Esta Lei 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. § 1º Para os fins desta Lei, considera-se: I – (VETADO); II – imigrante: pessoa nacional de outro país ou apátrida que trabalha ou reside e se estabelece temporária ou definitivamente no Brasil; III – emigrante: brasileiro que se estabelece temporária ou definitivamente no exterior; IV – residente fronteiriço: pessoa nacional de país limítrofe ou apátrida que conserva a sua residência habitual em município fronteiriço de país vizinho; V – visitante: pessoa nacional de outro país ou apátrida que vem ao Brasil para estadas de curta duração, sem pretensão de se estabelecer temporária ou definitivamente no território nacional; VI – apátrida: pessoa que não seja considerada como nacional por nenhum Estado, segundo a sua legislação, nos termos da Convenção sobre o Estatuto

de garantias fundamentais. O artigo 3º elenca os princípios e garantias que devem formar as bases da política migratória brasileira⁶⁰. O referido artigo 3º define, como um de seus princípios e diretrizes, o acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social.

A eles, portanto, deve ser conferido o acesso aos benefícios assistenciais já existentes no país, entre eles o Benefício da Prestação Continuada (BPC), previsto na Lei Orgânica de Assistência Social, Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (LOAS), e recentemente o Auxílio Emergencial, implementado na crise sanitária da Covid-19 no país, por meio da Lei nº 13.982, de 13 abril de 2020. A universalidade, a indivisibilidade e a interdependência dos Direitos Humanos, o repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação, a promoção de entrada regular e de regularização documental, a acolhida humanitária, a igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e a seus familiares, o acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social representam alguns dos princípios e garantias a serem observados quando da implementação de políticas públicas migratórias.

Nesse sentido, a nova legislação migratória brasileira foi considerada pelos organismos internacionais e movimentos sociais como importante conquista para o arcabouço normativo nacional. O novo paradigma para a questão migratória do país que acarreta mudanças em institutos jurídicos relacionados aos migrantes⁶¹

dos Apátridas, de 1954, promulgada pelo Decreto nº 4.246, de 22 de maio de 2002, ou assim reconhecida pelo Estado brasileiro.

⁶⁰ Ibid., 2017. "Art. 3º – A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes: I – universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos; II – repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação; III – não criminalização da migração; IV – não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional; V – promoção de entrada regular e de regularização documental; VI – acolhida humanitária; XI – acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social; entre outros".

⁶¹ VARELLA, Marcelo Dias; OLIVEIRA, Clarice G.; OLIVEIRA, Mariana S.C.; LIGIERO, Adriana P. O caráter humanista da Lei de Migrações: avanços da Lei nº 13.445/2017 e os desafios da regulamentação. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 14, n. 2, 2017, p. 255.

e alia seus dispositivos à essência dos Direitos Humanos consiste nos principais elogios dispensados à legislação. Por outro lado, segundo Sidney Guerra, a Lei de Migração brasileira foi alvo de protestos por determinados setores da sociedade, sobretudo aqueles considerados mais conservadores. O argumento embasou-se na ideia de que a nova legislação passou a conferir grandes possibilidades e oportunidades aos indivíduos que não possuem a nacionalidade brasileira.⁶²

A referida legislação reforça o preceito constitucional de igualdade de direitos em relação aos nacionais, conforme caput do artigo 4º⁶³. Desse modo, ainda que tenha sido sancionada com 18 vetos, a Lei de Migração brasileira representa um avanço na questão migratória. As garantias fundamentais previstas na lei têm a finalidade de conferir aos migrantes a condição de alcançar um patamar de bem-estar social ao se estabelecer no país. Com efeito, o acesso aos direitos fundamentais, sobretudo aos direitos sociais, previstos no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, são o ponto de partida para que possam moldar seu próprio destino. Contribui, de igual modo, para o resgate da cidadania, que por vezes torna-se afetada em razão do processo migratório, sobretudo aqueles que migram na condição de refugiados.

A cidadania mencionada fundamenta-se no pensamento de Hannah Arendt. Para a autora, a cidadania advém da ordem política e representa o direito a ter direitos. Esses direitos, uma vez declarados pelos Estados, devem ser concretizados, pois correspondem aos direitos dos seres humanos, que se constroem com a convivência coletiva e eclodem no acesso a um espaço público comum⁶⁴. Uma das formas de conferir aos migrantes um patamar de bem-estar social corresponde à efetivação do direito à Assistência Social no âmbito dos benefícios assistenciais. Promover a inclusão facilitada dos migrantes aos benefícios sociais já existentes facilita sua integração no país, pois a Assistência Social, conforme dispõe o artigo 203 da Constituição Federal de 1988, tem a

⁶² GUERRA, Sidney. A nova lei de migração no Brasil: avanços e melhorias no campo dos Direitos Humanos. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 4, 2017, p. 1.724.

⁶³ BRASIL. **Lei Federal nº 13.455, de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. "Art. 4º- Ao migrante é garantida no território nacional, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, bem como são assegurados; [...]".

⁶⁴ ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**. São Paulo: Cia. das Letras, 2012, p. 332.

intenção de prover os mínimos sociais⁶⁵ e será conferida a quem dela necessitar, independentemente de contribuição.

Desse modo, conclui-se, por meio das legislações apresentadas, notadamente no que se refere à Lei nº 13.445/2017, que os migrantes são reconhecidos como sujeitos de direito e titulares de garantias fundamentais. Salienta-se que a concretização de seus direitos e garantias se dá por meio de prestações positivas por parte do Estado brasileiro. É dever do país promover a proteção social aos migrantes, de modo a efetivar seus direitos. Nesse sentido, passa-se a discorrer sobre o dever que o Estado brasileiro tem de conferir proteção social ao grupo, com destaque para a importância da política de Assistência Social na esfera dos benefícios assistenciais, de modo a demonstrar a problemática que eles enfrentam para acessar esse direito.

⁶⁵ BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Art. 1º – A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

3. BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS NO BRASIL E PROBLEMÁTICA RELACIONADA AOS MIGRANTES: BPC E AUXÍLIO EMERGENCIAL

Neste capítulo, apresenta-se a problemática relacionada ao acesso aos benefícios assistenciais por parte dos migrantes. Para isso, discorre-se sobre o dever do Estado brasileiro na garantia de proteção social aos migrantes e a importância do direito à Assistência Social. Elegem-se o Benefício da Prestação Continuada (BPC), disciplinado pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, intitulada Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), e o Auxílio Emergencial, instituído pela Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. A finalidade é demonstrar a dificuldade enfrentada pelos migrantes para se tornar beneficiários, pois, mesmo considerados sujeitos de direito e titulares de garantias fundamentais, por força da Constituição Federal de 1988 e por meio da Lei de Migração brasileira, muitos encontram-se alijados de acesso aos referidos benefícios assistenciais.

A proteção social conferida aos brasileiros e estrangeiros tem sua importância quando direcionada às pessoas em situação de vulnerabilidade social. O acesso aos benefícios de Assistência Social possibilita auferir meios de alcançar um patamar mínimo de sobrevivência, sobretudo em momentos de crise. Para isso, é do Estado o dever de providenciar, em toda medida, a consecução desse direito. Os benefícios assistenciais também devem ser assegurados aos migrantes e aos refugiados, por força da igualdade de direitos entre brasileiros e estrangeiros, conforme determina a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, caput. Além disso, há previsão expressa na Lei de Migração brasileira, a Lei nº 13.447/2017. O artigo 3º da Lei nº 13.445/2017, conforme mencionado anteriormente, assegura acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social.

A efetivação do direito à Assistência Social, no âmbito dos benefícios assistenciais, pode significar o ponto de partida para sua integração na sociedade brasileira, em especial àqueles que se enquadram na categoria de refugiados, em que a condição de vulnerabilidade socioeconômica é mais acentuada. Pode-se dizer que, no contexto de atual pandemia da Covid-19, os refugiados estão situados às

margens das políticas estatais de enfrentamento da doença, pois parte deles permaneceu alijada do direito ao benefício assistencial do Auxílio Emergencial, conforme se aborda adiante. Além disso, sofrem negativa por parte do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em relação ao Benefício da Prestação Continuada (BPC), sob a exigência dos critérios da nacionalidade e da cidadania. Desse modo, em que pese existir a igualdade de direitos em relação aos brasileiros, na prática, essa igualdade apresenta-se de forma mitigada.

3.1 Dever do Estado brasileiro na garantia de proteção social aos migrantes e a importância do direito à Assistência Social

Para discorrer sobre proteção social, vale refletir sobre o estado de natureza exposto por Thomas Hobbes em sua obra "Leviatã". O filósofo afirmava que o medo e ele eram irmãos gêmeos. Nascido na Inglaterra, no século XVI, Hobbes viveu conturbações de guerras e de terror entre Lutero e Cromwell. Tratava-se de um Estado onde os indivíduos eram entregues à própria sorte e, portanto, concorrentes em uma concepção de guerra de todos contra todos. Vencer a guerra de todos contra todos exige proteção aos indivíduos como imperativo categórico para a convivência em uma sociedade denominada pelo autor como sociedade de segurança.

Para ele, esse espaço significa a condição primordial para que os indivíduos possam "fazer sociedade". Nesse sentido, a existência de um Estado protetor em Hobbes representa o único meio de garantir essa segurança, sobretudo aos indivíduos necessitados e excluídos. A proteção social se consolida com a renúncia da liberdade dos indivíduos ao Estado absoluto. O autor expõe que muitos indivíduos em uma sociedade se tornam incapazes de prover seu próprio sustento em face de circunstâncias imprevisíveis da vida. Todavia, essas pessoas não devem ser esquecidas à caridade privada; suas necessidades devem ser supridas pelas leis do Estado. Nesse contexto, é do Estado o dever de providenciar, em toda medida, as necessidades desses indivíduos¹⁵².

Assegurar necessidades aos indivíduos de uma sociedade significa garantir

¹⁵² HOBBS, Thomas. **Leviatã** – Matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. 3. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983, p. 115.

um patamar mínimo de bem-estar social, que se consolida por meio da efetivação de direitos. Direitos que atendam as demandas de educação, saúde, alimentação, moradia, transporte, assistência aos desamparados, entre outros. A consecução de determinados direitos se materializa por meio de prestações positivas por parte do Estado, sobretudo, os direitos fundamentais sociais que, inseridos no Título II (dos direitos e garantias fundamentais), capítulo II da CF/88, são considerados direitos públicos subjetivos e de segunda dimensão, que têm aplicação imediata, e necessitam, portanto, da execução de políticas públicas para a sua implementação¹⁵³.

Na mesma linha de pensamento, Robert Alexy afirma que é por intermédio de uma relação triádica entre o titular de direito fundamental, o Estado e uma ação estatal positiva que são concretizados os direitos fundamentais sociais que compõem o sistema de proteção social¹⁵⁴. No Brasil do século XXI, o ideal de proteção social foi albergado com o advento da Constituição Federal de 1988, a qual, sob influência do Direito Internacional dos Direitos Humanos, adotou como fundamentos: a universalidade, a igualdade e, sobretudo, a dignidade da pessoa humana. Esses pressupostos têm o propósito de assegurar aos indivíduos da sociedade brasileira o exercício dos direitos individuais e coletivos.

Para alcançar esse desiderato, pauta as ações do poder de mando do Estado, na busca de garantir vida, liberdade, igualdade, segurança, e propriedade como valores inerentes a uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos. Todavia, conforme como expõe Norberto Bobbio, a problemática em relação aos direitos dos indivíduos não é justificá-los, e sim efetivá-los, visto que depende do próprio Estado, ou seja, para o autor trata-se de problema político, e não filosófico¹⁵⁵. O dever que o Estado tem de efetivar direitos, sobretudo os direitos fundamentais sociais que exigem atuação positiva do Estado, demanda a presença de pressupostos materiais e necessários para sua consecução.

Expor sobre a presença de pressupostos materiais para a efetivação de direitos significa dizer que cada direito a ser assegurado exige um custo aos cofres

¹⁵³ COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos Direitos Humanos**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 206.

¹⁵⁴ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio. Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 445.

¹⁵⁵ BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Tradução de Nelson Coutinho. 9. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 23.

públicos. Esse ideal embasa-se nas palavras de Stephen Holmes e Cass R. Sustein em relação ao custo dos direitos. Os autores afirmam que, se os direitos têm custos, o trunfo é a política. Isso porque a efetivação de direitos depende de decisões políticas, sobretudo no que se refere ao modo de canalizar os recursos disponíveis. Por essa razão, necessita-se de destinação orçamentária por parte do poder público para efetivá-los¹⁵⁶.

Sabe-se que os recursos são limitados ao passo que as necessidades da população são ilimitadas, mormente nos países em desenvolvimento, onde a desigualdade e a exclusão são fenômenos que se fazem presentes. Nesse viés, Gilmar Mendes alerta para o fato de que a construção do Estado Democrático de Direito requer que custos e estratégias sejam considerados, uma vez que não há Estado Social sem que haja Estado Fiscal¹⁵⁷, portanto todos os direitos que têm dimensão positiva implicam custos que devem ser levados a sério. Exigem-se planejamento orçamentário e estratégias no âmbito das políticas públicas para que sejam assegurados, de modo mais eficaz, os direitos fundamentais à população, observando os critérios de equidade e de justiça.

O propósito é tentar conciliar o crescimento econômico do país com o desenvolvimento humano e, com isso, garantir proteção social aos excluídos. Levar em consideração o custo dos direitos significa também engendrar questões de transparência, principalmente no que se refere à prestação de contas no processo de destinação de recursos¹⁵⁸. Avelãs Nunes afirma que a prestação de contas representa a pedra de toque da democracia. A ausência da transparência provoca o esvaziamento do Estado, a morte da política e constitui ameaça à democracia. Para o autor, as questões políticas não são se confundem com as jurídicas, e é por isso que aqueles que detêm o poder político e exercem funções políticas precisam estar sujeitos ao controle político democrático e à prestação de contas pelas suas decisões¹⁵⁹. Diante desse pensamento, importa analisar a efetivação dos direitos

¹⁵⁶ POMPEU, Gina Vidal Marcílio. Estado social, desenvolvimento humano e sustentabilidade na América Latina. In: SARLET, Ingo; NOGUEIRA, Humberto, POMPEU, Gina Marcílio. **Direitos fundamentais na perspectiva da democracia interamericana**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 229.

¹⁵⁷ MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 1.491.

¹⁵⁸ HOLMES, S.; SUSTEIN, C. **O custo dos direitos: por que a liberdade depende dos impostos?** Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. New York: W.W. Norton and Company, 1999, p. 219.

¹⁵⁹ NUNES, Antônio José Avelãs. As duas últimas máscaras do estado capitalista. **Revista Pensar**, Fortaleza, v. 16, n. 2, p. 409-476, 2011, p. 419.

fundamentais sociais no Estado brasileiro.

Da análise, extrai-se que a concentração de renda no país somada ao alto índice de pobreza que o Brasil enfrenta, a corrupção, o paternalismo e o clientelismo representam problemas estruturais que dificultam a efetivação de direitos¹⁶⁰. Para ilustrar essa afirmação, basta verificar dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que demonstram que aproximadamente 13,5 milhões pessoas sobrevivem com renda mensal per capita inferior a R\$ 145, ou U\$S 1,9 por dia¹⁶¹.

De acordo com pesquisa realizada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em 2018, extrai-se que cerca de 25% da população brasileira vive abaixo da linha da pobreza, e a parcela dos 10% mais ricos no país concentra o percentual de 42% da renda total do país¹⁶². Soma-se a isso o fato de que o país ocupa a 8ª posição no ranking do crescimento econômico ao passo que se localiza na 79ª posição de desenvolvimento humano¹⁶³. O panorama apresentado justifica a alta desigualdade social e, conseqüentemente, a condição de vulnerabilidade social que enfrenta parcela considerável da população brasileira.

Refletir sobre os problemas estruturais do país, entre eles a alta concentração de renda por uma pequena parcela da população e um contexto de intensa desigualdade social, implica analisar os tipos de ideologias de Estado que surgiram ao longo do tempo. O Estado Liberal do século XIX, que tinha como lema *laissez faire, laissez passer*, cujo significado é 'deixar fazer, deixar passar', pautou sua fundamentação na intervenção mínima do Estado na economia. Nesse sentido, a economia deveria ser regida pelo livre mercado, pela iniciativa privada. A liberdade de mercado significou a livre iniciativa de empreender, produzir e negociar. Essa

¹⁶⁰ YAZBECK, Maria Carmelita. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 110, abr./jun. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000200005>. Acesso em: 15 out. 2020.

¹⁶¹ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Condições de vida, desigualdade e pobreza**. 2017. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/condicoes-de-vida-desigualdade-e-pobreza.html>>. Acesso em: 15 out. 2020.

¹⁶² PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2019**. Além do rendimento, além das médias, além do presente: desigualdades no desenvolvimento humano no século XXI. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_pt.pdf>. Acesso em: 5 maio 2020.

¹⁶³ PNUD BRASIL. **PNUD apresenta Relatório de Desenvolvimento Humano 2019 com dados de 189 países**. 2019. Disponível em: <<https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/presscenter/articles/2019/pnud-apresenta-relatorio-de-desenvolvimento-humano-2019-com-dado.html>>. Acesso em: 15 out. 2020.

liberdade, mais tarde, acabou por dar ensejo à concentração de renda e de riqueza nas mãos de uma parcela da sociedade, da burguesia, o que perdura até os dias atuais no Brasil.

Ao longo do tempo, verificou-se que a estrutura do Estado Liberal produziu uma realidade social de intensas desigualdades sociais. No século XX, por exemplo, após a ocorrência da 1ª e 2ª Guerras Mundiais, vislumbrou-se um contexto de forte depressão econômica e o agravamento de problemas sociais e econômicos que culminaram em lutas sociais. O contexto apresentado acabou por ensejar forte oposição ao Estado Liberal¹⁶⁴. Viu-se a necessidade de maior intervenção dos Estados na esfera econômica para assegurar melhor proteção aos indivíduos, sobretudo na esfera social, pois o Estado Liberal tinha como foco a garantia dos direitos civis.

Nesse sentido, pensou-se um Estado que se responsabiliza pela política econômica, em que cabem a ele as funções de proteção social do indivíduo, o que inclui saúde, educação, seguridade social, entre outras. Esse modelo de Estado, a que se denominou de Estado Social, passou a ser implementado por diversos países, entre eles Alemanha, Noruega, Suécia e Suíça. Após a Segunda Guerra Mundial, o Estado Social se fez mais presente. Boaventura de Sousa Santos expõe que, com o declínio do Estado Liberal, forçou-se a criação de um Estado ativamente envolvido na gestão dos conflitos entre classes e grupos sociais, acreditando na redução das desigualdades sociais¹⁶⁵.

Com efeito, novas Constituições foram elaboradas, entre elas a Constituição Alemã de 1949, que atribuiu ao Estado o dever de garantir estabilidade, bem-estar e liberdade aos indivíduos por meio do artigo 20. O referido artigo, segundo Andreas Krell, representou como norma-fim do Estado o conceito de Estado Social, que estabeleceu tarefas para o Estado.¹⁶⁶ O intuito seria proteger os cidadãos e, consequentemente, reduzir as desigualdades sociais. Nas palavras de Boaventura de

¹⁶⁴ POMPEU, Gina Vidal Marcilio; PESSOA, Carlos Levi Costa. O constitucionalismo e a crise do Estado Social do século XXI: reflexos de Portugal. In: Congresso Nacional do CONPEDI., XXI. Florianópolis: FUNJAB, *Anais* [...], 2012, v. 1, p. 25-45.

¹⁶⁵ SANTOS, Boaventura de Sousa. Os tribunais nas sociedades contemporâneas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 30, ano 11, fev. 1996, p. 11. Disponível em: <<https://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/65.pdf>>. Acesso em: 20 de outubro de 2020.

¹⁶⁶ KRELL, Andreas. **Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha** – os descaminhos de um direito constitucional “comparado”. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 46.

Sousa Santos, seria um Estado em que “a gestão da tensão que ele próprio cria, entre justiça social e igualdade formal são incumbidos, ainda que de modo diferente, todos os órgãos e poderes do Estado”¹⁶⁷.

Para o autor, a igualdade dos cidadãos perante a lei passou a ser confrontada com a desigualdade perante os cidadãos, daí a necessidade de um Estado fomentador de garantia de direitos sociais. Contudo, os Estados Sociais vigoraram por décadas; a partir de 1970, viram-se economicamente sobrecarregados, sem conseguir gerir a economia e ao mesmo tempo garantir direitos. Nesse sentido, o esgotamento dos recursos públicos somado à impossibilidade de efetivar direitos sociais por meio da implementação de políticas públicas em larga escala, entre outros fatores, provocaram o declínio do Estado Social.

O Estado Social não foi capaz de impedir sucessivas crises econômicas, sobretudo nos países europeus, nem tampouco reduzir as desigualdades sociais. Nesse sentido, na segunda metade do século XX, pensou-se uma nova forma de Estado, capaz de promover o crescimento econômico e o desenvolvimento humano, concomitantemente, sobretudo nos países de terceiro mundo, contexto em que, mais tarde, deu origem ao que se denomina Estado Neoliberal. A ideologia do Estado Neoliberal pautou-se na intervenção mínima do Estado no âmbito econômico; assim, por meio da livre atuação do mercado como forma de autorregulação, haveria crescimento econômico e consequentemente desenvolvimento social.

A ideologia, no pensamento de Friedrich August von Hayek, é a de que as forças da concorrência no mercado promoveriam o equilíbrio essencial para os esforços individuais, mas para isso seria necessário criar condições essenciais à concorrência leal¹⁶⁸. A economia, sob inspiração da ideologia neoliberal, portanto, passou a ser gerida pela mão invisível do mercado com enfoque na lei da oferta e da procura, pautada na livre concorrência. Ao Estado caberia garantir estrutura necessária ao bom funcionamento e escoamento da produção de mercadorias, de modo que sua intervenção se dava em momentos de eventuais crises.

Logo privatizou-se tudo, inicialmente nos países europeus. Viu-se posteriormente que os setores privatizados deveriam ser regulados, pois, como

¹⁶⁷ SANTOS, Boaventura de Sousa, op. cit., 1996, p. 12.

¹⁶⁸ HAYEK, Friedrich August von. **O caminho da servidão**. Tradução de Anna Maria Capovilla, José Ítalo Stelle e Liane de Moraes Ribeiro. 5. ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

afirma Avelãs Nunes, deixar o mercado a si próprio, sem salvaguardar os interesses públicos, não garante a paz social. Nessa conjuntura, criou-se uma ideologia de mercado regulada, na qual se fundamenta o conceito de Estado regulador. O Estado poderia intervir sempre que houvesse falhas de mercado em situação de monopólio natural, quando houvesse necessidade de garantir prestação de serviço público e, ainda, sempre que necessário proteger os direitos dos consumidores ou para minorar os custos sociais do desenvolvimento.

Todavia, nas palavras de Avelãs Nunes, o Estado regulador, na verdade, foi criado para encobrir as políticas que visam impedir o Estado de assumir sua tradicional responsabilidade no tocante à prestação de serviços públicos à margem do mercado. Para ele, esse Estado regula tudo, até mesmo a vida das pessoas, e essa regulação não significa mais do que tapar o sol com a peneira, pois a mão invisível no mercado deu lugar à mão visível dos grandes conglomerados transnacionais.¹⁶⁹ No Brasil, o neoliberalismo tornou-se evidente a partir de 1990, quando ocorreu a privatização da maioria das estatais então existentes, com destaque para a Vale do Rio Doce, a Telebrás e a Embratel.

Ao concordar com a ideologia de Avelãs Nunes, de que quem manda na vida das pessoas é o próprio mercado, infere-se que o indivíduo na sociedade se afigura como mero consumidor. Esse consumo passa a ser potencializado por meio da imposição de uma cultura global de consumo, em que o exercício de cidadão passa a resumir-se no consumo exacerbado, a qualquer custo. Esse ideal representa nas palavras de George Ritzer apenas a ponta do *iceberg*, pois por baixo, há significativos problemas estruturais, em especial a pobreza e a desigualdade social¹⁷⁰. Percebe-se, com isso, que as ideologias estatais aqui apresentadas não foram capazes de reduzir as desigualdades sociais e promover o desenvolvimento humano, principalmente nos países periféricos ao capitalismo, onde a pobreza, a desigualdade social e a exclusão são fenômenos que se cruzam a todo instante, como no Brasil, por exemplo¹⁷¹.

Na busca de reduzir as desigualdades sociais, erradicar a pobreza e a marginalização, e construir uma sociedade livre, justa e solidária, criou-se o sistema

¹⁶⁹ NUNES, Antônio José Avelãs. As duas últimas máscaras do estado capitalista. **Revista Pensar**, Fortaleza, v. 16, n. 2, p. 409-476, 2011, p. 415.

¹⁷⁰ RITZER, George. **The globalization of nothing 2**. California: Sage, 2007, p. 6.

¹⁷¹ SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo para uma nova cultura política**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2010, p. 282.

de seguridade social no país. O sistema foi criado com o advento da Constituição Federal de 1988 e congrega políticas de saúde, previdência social e assistência social. Originou-se da necessidade de se criar métodos de proteção contra os variados riscos ao ser humano, o que se traduziu na elaboração de medidas para reduzir alguns efeitos das adversidades da vida, como o desemprego, a velhice, a prisão, a infância, a doença, a maternidade e a invalidez e a morte.

A palavra 'seguridade' representa segurança, proteção e salvaguarda. Kertzman e Martinez a definem como uma manifestação institucional de um seguro que a própria sociedade brasileira, tendo como base o primado do trabalho, e com vistas ao bem-estar social e à justiça social, construiu para si mesma¹⁷². Trata-se de direito público subjetivo que depende de prestações positivas por parte do Estado para ser conferido. Seus objetivos denotam a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice, o amparo às crianças e adolescentes carentes, a integração por meio do mercado de trabalho, a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária, a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família¹⁷³.

Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna expõe que o sistema de seguridade social foi criado para que aquele indivíduo que não venha a conseguir prover seu próprio sustento passará a ser amparado pelo Estado. É dizer que o problema deixa de ser meramente individual e passa a constituir responsabilidade social pública.¹⁷⁴ A seguridade social está prevista no artigo 194 e seguintes da Constituição Federal de 1988; compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à

¹⁷² KERTZMAN, Ivan; MARTINEZ, Luciano. **Guia prático da Previdência Social**. 6. ed. Salvador: Juspodvim, 2018, p. 13.

¹⁷³ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição Federal de 1988**. "Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II – o amparo às crianças e adolescentes carentes; III – a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV – a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei".

¹⁷⁴ VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. As armas que abateram a seguridade social. In: LESBAUPIN, I. (org.). **O desmonte da nação** – balanços do governo FHC. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

previdência e à assistência social. Seus objetivos compreendem: a universalidade da cobertura e do atendimento, a uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais, a seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços, a irredutibilidade do valor dos benefícios, a equidade na forma de participação no custeio, entre outros.

Conforme preconiza o artigo 195, a seguridade social é financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Ao lado da previdência social e da saúde, vem a Assistência Social, prevista no artigo 203 e 204 da Constituição brasileira. A Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice, o amparo às crianças e adolescentes carentes, a promoção da integração ao mercado de trabalho, a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária, além da garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

A importância da Assistência Social recai sob um contexto de intensa vulnerabilidade social, a fim de prover os mínimos sociais e garantir a sobrevivência aos que pelas adversidades da vida não possam prover a si mesmos nem por meio de sua família. A Assistência Social objetiva viabilizar, de forma equânime, a autonomia individual necessária ao exercício qualificado da cidadania de pessoas que, apesar de materialmente excluídas, devem ser reconhecidas, a todo o momento, como livres e iguais. Trata-se de política pública que se efetiva por meio de um conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios assistenciais de natureza permanente ou temporária, com o propósito de promover o desenvolvimento de potencialidades e aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, a que se denomina de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial¹⁷⁵.

¹⁷⁵ BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. "Art. 6º-A; A assistência social organiza-se pelos seguintes tipos de proteção: I – proteção social básica: conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que visa a prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários; II – Proteção social especial: conjunto de serviços, programas e projetos que tem por

Como se sabe, a proteção social aos desamparados no Brasil antes do advento da Constituição Federal de 1988 dependia de entidades filantrópicas, da caridade privada e da Igreja Católica, isto é, sobrevivia sob o manto do favor. Não havia garantia de que seria assegurada ao indivíduo necessitado. Não se tratava de direito subjetivo relacionado ao indivíduo, mas sim mera expectativa de direito que dependia da existência e disponibilidade de recursos capazes de efetivar sua implementação, não havendo garantia plena. A introdução da Assistência Social como política social inserida no sistema de seguridade social trata-se de inovação conceitual, na medida em que incorpora heranças constitutivas da cultura política do país, ou seja, das práticas assistencialistas e clientelistas¹⁷⁶.

Dessa forma, conforme já demonstrado neste capítulo, aos migrantes e aos refugiados, por serem considerados sujeitos de direito e titulares de garantias fundamentais, deve ser conferido o direito à Assistência Social por parte do Estado brasileiro. Sua importância é exatamente prover sua subsistência, seja no momento de acolhida no país, seja em momentos de crise, como o atual contexto em que vive o Estado brasileiro, o da pandemia da Covid-19. Todavia, quando se analisa a efetivação desse direito ao grupo, verifica-se na prática que a dificuldade de acesso ao direito à Assistência Social, no âmbito dos benefícios assistenciais, dentre eles o Benefício da Prestação Continuada (BPC) e o Auxílio Emergencial, os quais são abordados nos tópicos seguintes.

3.2 Benefício da Prestação Continuada (BPC): a problemática relacionada aos migrantes no Brasil

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu, em seu artigo 203, V, como objetivo da Assistência Social, a concessão da renda contínua de um salário mínimo mensal aos portadores de deficiência ou aos idosos comprovadamente incapazes de prover a própria subsistência. Trata-se de benefício intitulado como Benefício da Prestação Continuada (BPC), disciplinado pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de

objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos".

¹⁷⁶ PEREIRA, Potyara Amazoneida. **A assistência social na perspectiva dos direitos**: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil. Brasília: Thesaurus, 1996, p. 40.

1993, a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). Ao migrante, em face da condição de igualdade de direitos em relação aos brasileiros, deve ser assegurado o referido benefício de natureza assistencial.

Historicamente, o Benefício da Prestação Continuada (BPC) foi instituído pela Lei nº 6.179, de 11 de dezembro de 1974, como amparo previdenciário aos maiores de 70 anos de idade e aos inválidos. Tratou-se de benefício com status de renda mensal vitalícia, conhecido como Amparo Social, em que o valor equivalente corresponde à quantia de meio salário-mínimo. Posteriormente, o BPC sofreu alterações, mormente no que se refere ao valor e à idade exigida para se tornar beneficiário. Passou a ser disciplinado pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), inicialmente nos artigos 20 e 21, e hoje acresceu-se o artigo 21-A. Sua regulamentação se dá por meio do Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007, com redação dada pelo Decreto nº 7.617, de 17 de novembro de 2011.

Trata-se do único benefício com previsão constitucional. Consagra-se como política pública de Estado que pretende assegurar a concessão de direitos mínimos a quem se encontra em situação de vulnerabilidade social. Sua finalidade é tentar assegurar que a pessoa com deficiência ou idosa seja inserida na sociedade sob o enfoque da dignidade¹⁷⁷. Conforme aduz o artigo 1º do Decreto que o regulamenta, o Benefício de Prestação Continuada, previsto no artigo 20 da Lei nº 8.742/93, representa a garantia de um salário mínimo mensal à pessoa com deficiência e/ou ao idoso, com idade de 65 anos ou mais, que comprove não possuir meios para prover a própria manutenção nem de tê-la provida por meio de sua família.

Os requisitos para a concessão do benefício compreendem a idade mínima de 65 anos e/ou ser portador de deficiência, comprovar não possuir meios de prover seu sustento nem de tê-la assegurada por meio de seus familiares. A pessoa com deficiência, segundo o que dispõe o art. 2º da Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015, é considerada aquela que tem impedimentos de longo prazo, seja de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, que afeta sua participação plena e efetiva na

¹⁷⁷ MOREIRA, Andréia Castro Dias; SERAU JÚNIOR, Marco Aurélio. **Justiça social**: o benefício de assistencial de prestação continuada (BPC) no Estado brasileiro e a sua fundamentação em “Uma teoria de justiça” de John Rawls. 2015. Disponível em: <<https://periodicos.furg.br/juris/article/view.6339>>. Acesso em: 23 out. 2020.

sociedade, em igualdade de condições com as demais pessoas¹⁷⁸. A incapacidade, por sua vez, compreende um fenômeno multidimensional que engloba a limitação do desempenho de atividade e restrição de participação, com redução efetiva da capacidade de inclusão social, conforme disposto no inciso III do artigo 4º do Decreto nº 6.214/07.

Família incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou do idoso significa aquela cuja renda mensal bruta familiar dividida pelo número de seus integrantes seja inferior a um quarto do salário mínimo. É o que aduz o inciso IV, do artigo 4º, do decreto anteriormente mencionado. O Benefício da Prestação Continuada, conforme dispõe o §2º de seu artigo 1º, integra a proteção básica no âmbito do Sistema Único de Assistência Social, o SUAS, que por sua vez é instituído pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, conforme estabelecido pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

A finalidade do benefício repousa no enfrentamento à pobreza, na garantia de proteção social, no provimento de condições para atender às contingências sociais e na universalização dos direitos sociais, nos moldes definidos no parágrafo único, do art. 2º, da Lei nº 8.742, de 1993. É de competência do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário a implementação, a coordenação-geral, a regulação, o financiamento, o monitoramento e a avaliação da prestação do benefício, sem prejuízo das iniciativas compartilhadas com Estados, Distrito Federal e Municípios, em consonância com as diretrizes do Sistema Único de Assistência Social e da descentralização político-administrativa, conforme preconiza o artigo 2º do Decreto nº 6.214/2007.

No Brasil, aproximadamente 4,7 milhões de brasileiros, entre idosos e deficientes de baixa renda, recebem o Benefício da Prestação Continuada. Em 2019, o orçamento do país, em relação ao pagamento do BPC, foi de aproximadamente R\$ 4,8 bilhões de reais, segundo dados do Portal da Transparência¹⁷⁹. Em análise aprofundada em relação ao BPC, verifica-se no artigo 7º do Decreto nº 6.214, de 26

¹⁷⁸ BRASIL. **Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015**. Institui a lei brasileira de inclusão da pessoa com deficiência. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm>. Acesso em: 23 out. 2020.

¹⁷⁹ BRASIL. Portal da transparência. **Detalhamento dos benefícios dos cidadãos**. 2020. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/comunicados/603478-portal-da-transparencia-divulga-gastos-com-beneficio-de-prestacao-continuada-bpc>>. Acesso em: 23 out. 2020.

de setembro de 2007, um requisito a mais para sua concessão. O referido dispositivo consigna ser o benefício devido ao brasileiro nato ou naturalizado e às pessoas de nacionalidade portuguesa, desde que comprovem, em qualquer dos casos, residência no Brasil e atendam a todos os demais critérios estabelecidos na legislação que o regulamenta.

Na mesma linha de pensar, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, através do Ofício Circular Conjunto nº 02/2004 – SENARC/MDS e SNAS/MDS, de 11 de fevereiro de 2014, descreve que o Benefício de Prestação Continuada é direito único dos cidadãos brasileiros. A exigência da nacionalidade se confirma, no âmbito interno da autarquia previdenciária, por meio da Portaria Conjunta do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), MDSA/INSS nº 1, de 3 de janeiro de 2017, que dispõe de regras e procedimentos de requerimento, concessão, manutenção e revisão do Benefício de Prestação Continuada¹⁸⁰. Há de se observar que a exigência do requisito da nacionalidade e cidadania acaba por excluir os migrantes.

A exclusão dos migrantes de acesso ao BPC conflita com a Constituição Federal de 1988, com a Lei de Migração brasileira e principalmente com o princípio da dignidade da pessoa humana, que representa o fundamento reitor do ordenamento jurídico brasileiro. Trata-se de exigência inconstitucional, visto que a Constituição brasileira prevê a igualdade de direitos entre brasileiros e estrangeiros no caput do artigo 5º. Além disso, determina que a Assistência Social, ao insculpir-se dos princípios da universalidade, da supremacia do atendimento às necessidades sociais no que se refere à rentabilidade econômica e ao respeito ao cidadão, seja prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição.

O acesso ao referido benefício aos migrantes consiste em um verdadeiro calvário. Os migrantes devem enfrentar considerável percurso para ter acesso ao benefício mencionado¹⁸¹, já que, ao acessar o portal da Previdência Social, não

¹⁸⁰ BRASIL. **Portaria Conjunta nº 1, de 3 de janeiro de 2017**. Regulamenta regras e procedimentos de requerimento, concessão, manutenção e revisão do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social – BPC. Disponível em: <http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20575033/do1-2017-01-04-portaria-conjunta-n-1-de-3-de-janeiro-de-2017-20574928>. Acesso em: 25 out. 2020.

¹⁸¹ DINIZ, Silvania Aparecida; LUZ, Cícero Krupp da. Benefício de prestação continuada aos imigrantes e a decisão do recurso extraordinário 587970 do STF: direito ou calvário? **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v. 13, n. 3, 3º quadrimestre de 2018. Disponível em: <www.univali.br/direitoepolitica>. Acesso em: 25 out. 2020.

encontram a opção direcionada ao estrangeiro, e sim apenas a opção do benefício ao idoso e ao refugiado. Na ocasião, eles preenchem o formulário, que solicita o número do CPF ou do NIS. O NIS somente se obtém caso a pessoa seja beneficiária de algum tipo de assistência social do governo federal, como o programa Bolsa Família, por exemplo. Caso não disponham da documentação exigida, devem comparecer a um dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) para realizar o cadastro e obter, com isso, o número do NIS. Com a documentação, é necessário enviar o requerimento e a documentação por meio do INSS digital.

Com isso, realiza-se um estudo psicossocial, por meio de perícia técnica do INSS; após o estudo, o INSS se manifesta pela concessão ou não do benefício aos migrantes. Percorrida essa caminhada, o benefício pode ser negado ao migrante por parte do INSS. A eles restam buscar a Defensoria Pública da União ou constituir um advogado para ingressar no Poder Judiciário como forma de garantir o direito aos benefícios assistenciais em estudo.

3.3 Recurso Extraordinário nº 587970 e necessidade de judicialização do BPC

A exclusão ao referido benefício assistencial ensejou ações judiciais que passaram a ser propostas por eles na busca de ter acesso ao Benefício da Prestação Continuada. Em 2010, por exemplo, a negativa de acesso ao benefício a três palestinos idosos, acima de 65 anos, com dificuldades de se sustentar por conta própria e com problemas de saúde, levou o Ministério Público Federal do Estado de São Paulo a ajuizar a Ação Civil Pública de nº 0023528-28.2010.4.03.6100, que tramitou na 10ª Vara Federal no Estado de São Paulo. A intenção foi garantir a concessão do benefício a todos os estrangeiros que tivessem o *animus* de se estabelecer definitivamente no país e que cumprissem os requisitos da idade e da hipossuficiência¹⁸².

De igual modo, em 2015, a Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul propôs ação judicial em favor de um palestino, oriundo do Programa de Reassentamento do ACNUR, que havia perdido toda sua família em um atentado no

¹⁸² BRASIL. Ministério Público Federal. **Ação Civil Pública nº 0023528-28.2010.4.03.6100 (2010)**. Disponível em: <<https://mpf.jusbrasil.com.br/noticias/2484861/mpf-sp-move-acao-para-garantir-beneficio-a-tres-refugiados-palestinos-idosos>>. Acesso em: 25 out. 2020.

Iraque e não dispunha, na época, do mínimo necessário para sua sobrevivência. O refugiado teve o benefício negado por parte da autarquia previdenciária responsável, o INSS. Em sentença, o juízo da 3ª Vara Federal de Canoas-RS, comarca onde tramitou o processo, reconheceu o direito do refugiado ao BPC e determinou a concessão do benefício ao estrangeiro, desde a solicitação administrativa¹⁸³. A partir de então, o único meio de acesso ao BPC por parte dos migrantes passou a ser a judicialização. Diversas foram as ações propostas para a concessão do benefício. Importa destacar a ação judicial, proposta no ano de 2005, por Felícia Mazzitello Albanese, estrangeira italiana, idosa, de 67 anos de idade, que residia no Brasil há 54 anos e visou tornar-se beneficiária do BPC. A decisão de primeira instância concedeu o benefício à italiana. A referida ação chegou à Primeira Turma Recursal do Juizado Especial Federal da 3ª Região, processo nº 200663010756366, que confirmou a sentença de primeiro grau¹⁸⁴.

A autarquia previdenciária, inconformada com o acórdão, interpôs o Recurso Extraordinário (RE) nº 587970 (SP), pleiteando o não deferimento do benefício à estrangeira. Seus fundamentos compreendem, tão somente, o critério da nacionalidade como requisito de acesso ao benefício. O STF, em observância ao disposto no artigo 1.035, §1º da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, reconheceu tratar-se de questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico, e atribuiu, portanto, repercussão geral ao referido Recurso Extraordinário¹⁸⁵. Na apreciação do recurso, o ministro-relator Marco Aurélio de Mello concluiu pela concessão do Benefício de Prestação Continuada ao estrangeiro residente no Brasil.

Por tratar-se de tema em que se reconheceu a Repercussão Geral, a decisão tornou-se válida a todos os migrantes que atendam aos requisitos do BPC. Sua fundamentação alicerçou-se nos preceitos de dignidade da pessoa humana,

¹⁸³ DINIZ, Sylvania Aparecida; LUZ, Cícero Krupp da. Benefício de prestação continuada aos imigrantes e a decisão do recurso extraordinário 587970 do STF: direito ou calvário? **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v. 13, n. 3, 3º quadrimestre de 2018. Disponível em: <www.univali.br/direitoepolitica>. Acesso em: 25 out. 2020.

¹⁸⁴ BRASIL. **Processo nº 200663010756366 do Turma Rec. Juiz Esp. Fed – Seq. Jud. São Paulo**. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/processos/63310267/processo-n-200663010756366-do-turma-recjuizespfed-secjudsao-paulo>>. Acesso em: 25 out. 2020.

¹⁸⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Relatório e Voto do Relator – Recurso Extraordinário nº 587.970/SP**. Instituto Nacional do Seguro Social e Felícia Mazzitello Albanese. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, 20 abril 2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RE587.970votoMMA.pdf>>. Acesso em: 26 out. 2020.

solidariedade, erradicação da pobreza e assistência aos desamparados, elementos necessários para a interpretação adequada do benefício assistencial em questão. Destaca que o conceito de dignidade humana embasa-se em três elementos: valor intrínseco, autonomia e valor comunitário. O valor intrínseco relaciona-se com o imperativo categórico de Kant, de que a dignidade exige que cada indivíduo seja reconhecido como um fim em si mesmo¹⁸⁶.

A autonomia, por sua vez, relaciona-se com o conjunto de decisões e atitudes que o Estado deve tomar para proteger a vida de cada indivíduo e assegurar a concretização de suas metas e projetos de vida. O Estado existe para auxiliá-los na realização dos projetos pessoais de vida de cada pessoa, que traduzem o livre e pleno desenvolvimento da personalidade. A ideia central, no tocante à concessão do Benefício de Prestação Continuada ao migrante, no Brasil, refere-se à solidariedade social, que, segundo o ministro-relator do recurso extraordinário em análise, foi alçada à condição de princípio de lei fundamental, já que construir uma sociedade livre, justa e solidária constitui um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, conforme aduz o artigo 3º, I da Constituição Federal de 1988.

Para ele, o estrangeiro residente no Brasil participa do esforço mútuo, e esse esforço, somado a sua contribuição para criação e consolidação da cultura brasileira, representa o laço de irmandade, não sendo coerente com a história estabelecer critério da nacionalidade para concessão do benefício aos migrantes, sobretudo quando a dignidade está em xeque, em um momento de fragilidade do ser humano, seja em face da idade avançada ou de algum tipo de deficiência. Além disso, aduz que o Estado brasileiro, por meio de prestações positivas, tem o dever de eliminar a pobreza aguda, de modo que esse dever surge como pré-condição da construção da sociedade, o que, para ele, representa a sociedade verdadeiramente democrática, de estabilidade política, com a finalidade de promover o desenvolvimento como um todo.

Ainda que toda a sua fundamentação no recurso extraordinário não convença, é do Estado a obrigação de prover a assistência aos desamparados, sem qualquer distinção e sem ressalva ao migrante, já que o artigo 5º, caput, da Constituição

¹⁸⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Relatório e Voto do Relator – Recurso Extraordinário nº 587.970/SP**. Instituto Nacional do Seguro Social e Felícia Mazzitello Albanese. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, 20 abril 2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RE587.970votoMMA.pdf>>. Acesso em: 26 out. 2020.

brasileira confirma o princípio da igualdade, em que o tratamento dispensado ao estrangeiro residente no país deve ser de isonomia. Soma-se a isso o fato de que o Brasil é signatário de tratados internacionais, entre eles a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Convenção Americana de Direitos Humanos e, sobretudo, a Convenção de Nova Iorque, que ingressou no país com status constitucional, por meio do Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009, pois atendeu ao procedimento da Emenda nº 45, com aprovação em dois turnos, em cada uma das Casas Legislativas, por três quintos, em relação à pessoa com deficiência¹⁸⁷. Por todos os fundamentos apresentados, o ministro-relator decidiu que "os estrangeiros residentes no País são beneficiários da assistência social prevista no artigo 203, inciso V, da Constituição Federal, uma vez atendidos os requisitos constitucionais e legais".

Na mesma linha de pensamento, os demais ministros proferiram seus votos e acompanharam o voto do ministro-relator. O ministro Alexandre de Moraes fundamentou seu voto no sentido de que não se trata de nacionalidade, e sim de solidariedade aos que, por algum motivo, vieram ao Brasil com a finalidade de construir suas vidas; não se trata apenas de simples passagem pelo país¹⁸⁸. Para ele, o dever de solidariedade transcende o vínculo da nacionalidade, sobretudo quando se trata de observância aos direitos fundamentais. Soma-se a isso o princípio da universalidade da cobertura e atendimento das políticas públicas de seguridade social, conforme aduz o artigo 194, I, da Constituição Federal de 1988, e os tratados internacionais dos quais o Estado brasileiro é signatário.

Por sua vez, o ministro Edson Fachin, ao fundamentar seu voto, mencionou que a seguridade social representa um direito fundamental, conforme preleciona o artigo 194, I da Constituição brasileira, que determina a universalidade da cobertura e do atendimento como um dos objetivos da seguridade social. Assim, todo e qualquer risco que possa levar uma pessoa ao estado de necessidade, deve ser amparado pela seguridade social, de modo a dar efetividade ao princípio da dignidade humana, um

¹⁸⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Relatório e Voto do Relator – Recurso Extraordinário nº 587.970/SP**. Instituto Nacional do Seguro Social e Felícia Mazzitello Albanese. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, 20 abril 2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RE587.970votoMMA.pdf>>. Acesso em: 26 out. 2020.

¹⁸⁸ Ibid., 2017.

dos fundamentos da República Federativa do Brasil, constante no artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal de 1988. Por essas razões, acompanhou o voto do ministro-relator para reconhecer o direito ao BPC aos migrantes residentes no país.

A ministra Rosa Weber fundamentou seu voto no sentido de que a nacionalidade brasileira não representa requisito para a concessão do benefício em questão, de modo que a interpretação da legislação infraconstitucional há de se fazer sempre à luz do norte constitucional. A ministra cita versos de John Donne reproduzidos no romance "Por quem os sinos dobram?" como metáfora poética no recurso extraordinário em análise: "Não vamos perguntar por quem dobram os sinos, porque sabemos que eles dobram por todos nós". No mesmo sentido fundamentaram os demais ministros do Supremo Tribunal Federal, Ricardo Lewandowski, Dias Toffoli, Luiz Fux, para considerar os migrantes residentes no Brasil como beneficiários do BPC.

O acórdão do RE nº 587970/SP foi proferido, por unanimidade, em 20 de abril de 2017. Nos termos do voto do relator, ao apreciar o tema 173 da repercussão geral, negou provimento ao recurso fixando a seguinte tese: "Os estrangeiros, residentes no País, são beneficiários da assistência social, prevista no artigo 203, inciso V, da Constituição Federal, uma vez atendidos os requisitos constitucionais e legais". Em que pese o reconhecimento do STF, constata-se na prática que o benefício permanece negado pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), sob o fundamento disposto em suas próprias instruções normativas internas.

A instrução normativa prevista no MDSA/INSS nº 1, de 3 de janeiro de 2017, que tem como base a Lei nº 8.742, de 1993, e o Decreto nº 6.214, de 2007, estabelece os critérios de nacionalidade e a condição de cidadão como excludente de direito à concessão do benefício. Desse modo, a única via para que os migrantes tenham acesso ao benefício é a judicialização, basta consultar a jurisprudência dos Tribunais Federais para se deparar com ementas de acórdãos. Nesse sentido, mesmo após decisão do STF, seguem algumas dessas ementas:

PROCESSUAL CIVIL E PREVIDENCIÁRIO. REMESSA NECESSÁRIA. BENEFÍCIO ASSISTENCIAL AO IDOSO. REQUISITOS ATENDIDOS. ESTRANGEIRO RESIDENTE NO BRASIL. POSSIBILIDADE. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. ANTECIPAÇÃO DE TUTELA.

1. O § 3º do inciso I do art. 496 do CPC/2015, dispensa a submissão da sentença ao duplo grau de jurisdição quando a condenação ou o proveito econômico obtido na causa for de valor certo e líquido inferior a 1.000 (mil) salários-mínimos para a União e suas respectivas autarquias e fundações de direito público. Precedentes do STJ.2. O direito ao benefício assistencial pressupõe o preenchimento dos seguintes requisitos: a) condição de deficiente (incapacidade para o trabalho e para a vida independente, de acordo com a redação original do artigo 20 da LOAS, ou impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir a participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas, conforme redação atual do referido dispositivo) ou idoso (neste caso, considerando-se, desde 1º de janeiro de 2004, a idade de 65 anos); e b) situação de risco social (estado de miserabilidade, hipossuficiência econômica ou situação de desamparo) da parte autora e de sua família.3. Comprovado o preenchimento de ambos os requisitos necessários à concessão do benefício, é de ser deferido o pedido de concessão de benefício de amparo social ao idoso.4. Nos termos do RE 587970, STJ, a assistência social prevista no artigo 203, inciso V, da Constituição Federal beneficia brasileiros natos, naturalizados e estrangeiros residentes no País, atendidos os requisitos constitucionais e legais.

5. Verba honorária majorada em razão do comando inserto no § 11 do art. 85 do CPC/2015.6. Confirmado o direito ao benefício, resta mantida a antecipação dos efeitos da tutela concedida pelo juízo de origem. (TRF5. 5ª TURMA. APELAÇÃO CÍVEL. PROCESSO N. 5020900-56.2018.4.04.7107. DATA: 21/07/2020).

APELAÇÃO CÍVEL. PRELIMINAR DE SUSPENSÃO DA TUTELA REJEITADA. BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA. ASSISTÊNCIA SOCIAL. IDOSO. CONCESSÃO PARA ESTRANGEIRO. POSSIBILIDADE. HIPOSSUFICIÊNCIA/MISERABILIDADE. REQUISITO PREENCHIDO. TERMO INICIAL DO BENEFÍCIO. JUROS E CORREÇÃO MONETÁRIA. MANUAL DE CÁLCULOS DA JUSTIÇA FEDERAL. SUCUMBÊNCIA RECURSAL. 1. Mantidos os efeitos da tutela antecipada. Conforme avaliação do Juízo a quo restaram configurados os requisitos autorizadores da concessão da tutela antecipada. Apresente demanda possui natureza alimentar, o que por si só evidencia o risco de dano irreparável tornando viável a antecipação dos efeitos da tutela. Preliminar rejeitada. 2. O artigo 5º da Constituição Federal assegura ao estrangeiro, residente no país, o gozo dos

direitos e garantias individuais, em Igualdade de condições como brasileiro. Os estrangeiros residentes no país também devem ser amparados como benefício assistencial, desde que preenchidos os requisitos necessários. Precedente STF em repercussão geral: RE 587970. 3. O benefício assistencial de prestação continuada, previsto no artigo 203, V, da Constituição Federal, é devido ao portador de deficiência (§2º do artigo 20 da Lei nº 8.742/93, coma redação dada pela Lei nº 12.470/2011) ou idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais (artigo 34 da Lei nº 10.741/2003) que comprove não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família. 4. Requisito de miserabilidade/hipossuficiência preenchido. Laudo social indica que a parte autora encontra-se sem condições de suprir suas necessidades básicas ou de tê-las supridas por sua família. 5. Termo inicial do benefício mantido na data do pedido administrativo. Precedentes STJ. 6. Critérios de atualização do débito corrigidos de ofício. 7. Sucumbência recursal. Honorários de advogado majorados em 2% do valor arbitrado na sentença. Artigo 85, §11, Código de Processo Civil/2015. 8. Sentença corrigida de ofício. Preliminar arguida pelo INSS rejeitada. Apelação do INSS não provida. (TRF DO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3ª REGIÃO – TRF-3, DE 6 DE OUTUBRO DE 2020).

A necessidade de judicializar um direito já reconhecido no ordenamento jurídico brasileiro revela a incapacidade do Estado em responder às demandas sociais, mormente no que se refere aos direitos dos migrantes. As migrações no século XXI para o Brasil apresentam um viés humanitário, cuja finalidade, quase sempre, é a busca de novos horizontes, novas oportunidades de trabalho e até mesmo condições mínimas de sobrevivência. Nesse contexto, a necessidade de intervenção do Poder Judiciário para acesso ao benefício assistencial demonstra-se desarrazoada e desumana, pois a condição social dessas pessoas, quando adentram no território brasileiro, quase sempre, é de vulnerabilidade socioeconômica, o que as impede inclusive de acessar o Poder Judiciário por meio da contratação de um advogado.

Salienta-se que a judicialização, no âmbito dos benefícios assistenciais, inclusive no tocante ao BPC, já é característica do país. Segundo relatório de pesquisa realizada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), aproximadamente 1 milhão e 300 mil processos, distribuídos ao longo dos anos de 2015 a 2019, em todas

as regiões do Brasil¹⁸⁹. Sabe-se que o Poder Judiciário exerce a finalidade de garantir direitos individuais e coletivos, mas quando se analisa tal finalidade no âmbito das políticas públicas, que é de responsabilidade do próprio Estado, tem-se uma sensação de esvaziamento dos Poderes Executivo e Legislativo, o que acaba por provocar a descrença na política e na própria democracia.

A distância entre o direito já conquistado e sua materialização, por meio da execução de políticas públicas, representa a comparação que Ferdinand Lassale realiza de uma Constituição que, para ele, quando não leva em consideração os fatores reais do poder, trata-se de mera folha de papel. A exigência dos critérios da nacionalidade e cidadania demonstram que o Estado brasileiro, nesse ponto, não incorporou ao país o conceito de cidadania da contemporaneidade. Leva-se a crer, diante de tais exigências, que o país nesse ponto retornou à Antiguidade Clássica, quando o significado de cidadão denotava o habitante da cidade, o cidadão, ou aquele a quem se atribui o exercício dos direitos políticos, ou melhor, o direito de participar ativamente da vida política do local em que se vive.

Tratou-se de um período em que, por cidadania, entendia-se a qualidade dos que poderiam exercer direitos políticos¹⁹⁰. Após a Segunda-Guerra Mundial, o conceito de cidadania, sob a influência do Direito Internacional dos Direitos Humanos, modificou-se gradativamente. A partir desse momento, o conceito de cidadão passou a se relacionar não apenas com aqueles detentores do exercício dos direitos políticos, e sim com todos que habitam o âmbito da soberania de um Estado, que, além de sujeitos e titulares dos direitos civis e políticos, passam a ser detentores de direitos sociais, econômicos e culturais.

Marina Andrade Cartaxo estabelece a diferença entre nacionalidade e cidadania. Para a autora, nacionalidade representa o elo jurídico-político que liga o indivíduo a determinado Estado. A cidadania, por sua vez, implica a condição de exercício dos direitos constitucionalmente assegurados, que não mais se limita à mera atividade de votar e ser votado, compreende muito mais que isso, eis que

¹⁸⁹ BRASIL. Conselho Nacional de justiça. **Relatório Justiça Pesquisa**. 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/10/Relatorio-Final-INSPEP_2020-10-09.pdf>. Acesso em: 28 out. 2020.

¹⁹⁰ CARTAXO, Marina Andrade. A nacionalidade revisitada: o direito fundamental à nacionalidade e temas correlatos. **Domínio Público**, 2010. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp133097.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2020.

abrange todos os direitos constitucionalmente consagrados¹⁹¹.

Ao conceito de cidadania é imperioso destacar o pensamento de Hannah Arendt, haja vista que para a autora, a cidadania advém da ordem política e representa o direito a ter direitos. Os direitos, além de declarados, devem ser concretizados, pois correspondem aos direitos dos seres humanos que se constroem da convivência coletiva e eclodem no acesso a um espaço público comum¹⁹². Em sua concepção, cidadão implica ser membro de uma comunidade. O direito a ter direitos para a autora pressupõe a cidadania não apenas como simples expressão ou como fato, e sim como princípio, de modo que sua privação afeta substancialmente a condição humana¹⁹³. Há de se entender que a referida expressão apresenta uma ideia de solidariedade nas relações internacionais em que, de um lado, denota a importância da nacionalidade para que se possa exercer os direitos da cidadania; já por outro lado, representa a relação entre as nações soberanas e independentes na construção de vínculos de solidariedade na promoção da paz¹⁹⁴.

Ao se refletir sobre o pensamento arendtiano, aliado ao conceito contemporâneo de cidadania, tem-se que a expressão direito a ter direitos não se aplica ao contexto do benefício assistencial em estudo. A problemática apresentada, conforme mencionado anteriormente, exclui os migrantes do BPC. Tal atitude, por parte do próprio Estado brasileiro, confirma a invisibilidade dos migrantes frente às políticas públicas necessárias à efetivação de direitos que compõem o patamar mínimo civilizatório, ou seja, aqueles constantes no artigo 6º da Constituição Federal de 1988. Essa invisibilidade se acentua em momentos de crise, basta-se analisar a crise da pandemia da Covid-19, quando a doença se alastrou por mais de 180 países, após o primeiro caso confirmado na província de Hubei, na China, em dezembro de 2019.

No Brasil, segundo dados do Ministério da Saúde, foram confirmados

¹⁹¹ CARTAXO, Marina Andrade. A nacionalidade revisitada: o direito fundamental à nacionalidade e temas correlatos. **Domínio Público**, 2010. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp133097.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2020.

¹⁹² ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**. São Paulo: Cia. das Letras, 2012, p. 332.

¹⁹³ LAFER, Celso. **Reconstrução dos Direitos Humanos**. São Paulo: Cia. das Letras, 1988, p. 151.

¹⁹⁴ PEIXOTO, Cláudia Carneiro; LOBATO, Anderson O.C. **Pensar a cidadania em Hannah Arendt: direitos ter direitos**. 2013. Disponível em: <https://direito.furg.br/images/stories/livros/direitos_sociais_fundamentais/04peixoto2013_DSF.pdf>. Acesso em: 1º nov. 2020.

aproximadamente 19.069.003 casos, até 10 de julho de 2021¹⁹⁵. No sentido de atenuar os impactos da crise, a Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, regulamentada pelo Decreto nº 10.316, de 7 de abril de 2020, estabeleceu, como medida excepcional de proteção social, o Auxílio Emergencial, benefício de renda básica emergencial de natureza assistencial, a ser pago durante o período de três meses, direcionado aos trabalhadores informais, autônomos ou desempregados¹⁹⁶. Posteriormente, foi prorrogado por mais dois meses, por meio do Decreto nº 10.412, de 30 de junho de 2020¹⁹⁷. Os migrantes, por serem sujeitos de direito e titulares de garantias fundamentais, deveriam ter acesso ao benefício mencionado.

Na prática, contudo, constata-se que muitos dos migrantes, sobretudo aqueles que compõem a categoria de refugiados, encontram-se alijados do direito ao benefício assistencial do Auxílio Emergencial, problemática essa exposta com maior afinco no tópico seguinte.

3.4 Benefício assistencial do Auxílio Emergencial: a dificuldade enfrentada pelos migrantes

O benefício assistencial do Auxílio Emergencial foi instituído no contexto da pandemia da Covid-19 no Brasil, por meio da Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020 e regulamentada pelo Decreto nº 10.316, de 7 de abril de 2020, como medida de enfrentamento à doença. Sua finalidade é atenuar os impactos da crise socioeconômica que experimenta a população brasileira, sobretudo as classes sociais menos favorecidas. Trata-se de um benefício pago inicialmente em 3 parcelas,

¹⁹⁵ BRASIL. Ministério da Saúde. Covid Brasil. **Painel Coronavírus**. Disponível em: <<https://covid.saude.gov.br/>>. Acesso em: 11 jul. 2021.

¹⁹⁶ BRASIL. **Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020**. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13982.htm>. Acesso em: 30 out. 2020.

¹⁹⁷ BRASIL. **Decreto nº 10.412, de 30 de junho de 2020**. Altera o Decreto nº 10.316, de 7 de abril de 2020, para prorrogar o período de pagamento do auxílio emergencial de que trata a Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10412.htm#:~:text=D10412&text=Altera%20o%20Decreto%20n%C2%BA%2010.316,2%20de%20abril%20de%202020>. Acesso em: 30 out. 2020.

no valor de R\$ 600,00 reais cada uma, destinado aos trabalhadores informais, microempreendedores individuais (MEI), autônomos e desempregados. O benefício foi prorrogado por mais dois meses, por meio do Decreto nº 10.412, de 30 de junho de 2020. Trata-se de importante medida legislativa que possui nítida natureza alimentar, destinado à garantia da subsistência e do mínimo existencial das pessoas mais impactadas pela atual crise econômica e de saúde pública. O benefício alcançou 68 milhões de pessoas, quase a metade da população brasileira, e atingiu a marca de R\$ 250 bilhões de reais, segundo dados do governo federal¹⁹⁸.

A operacionalização de acesso ao benefício foi vinculada ao cadastramento prévio no Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), para os que recebem ou não renda oriunda do Programa Bolsa Família, ou por meio de solicitação especificada em aplicativo eletrônico da Caixa Econômica Federal (CEF). Uma vez solicitado e aprovado, o pagamento é implementado pela CEF e por outros bancos públicos federais, por conta bancária ou pela utilização de poupança social digital, com fim exclusivo para a operação bancária em questão. Apesar da característica emergencial e de todo o quadro de ruptura da normalidade, bem como de degradação da atividade econômica em todo o país, milhões de pessoas têm tido alguma dificuldade ou problema na obtenção do benefício, seja por não conseguir sequer se cadastrar, seja por não conseguir sacar o valor após a aprovação do cadastro. Em relação à população migrante, não há na legislação que instituiu o benefício qualquer exceção às pessoas migrantes, que por sinal também são titulares do direito à Assistência Social.

Na prática, percebe-se que eles enfrentam dificuldade de acesso ao benefício, de modo que uma quantidade significativa de migrantes está potencialmente alijada do direito, por questões puramente operacionais, derivadas da insuficiente normatização ou implantação da política. Segundo relatado em diversos atendimentos virtuais, desde a divulgação do aplicativo, diretamente ou por informações de organizações de organizações da sociedade civil que, normalmente, prestam assistência voluntária aos migrantes, há dois problemas que os impedem de terem concedido o benefício. O primeiro deles é a impossibilidade de inscrição

¹⁹⁸ BRASIL. Governo Federal. **Programa já pagou 250 bilhões e 68 milhões de brasileiros**. Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2020/11/programa-ja-pagou-r-250-bilhoes-a-68-milhoes-de-brasileiros>>. Acesso em: 1º nov. 2020.

originária, por meio do CPF, pelo motivo de geralmente não dispor desse documento.

O segundo problema relaciona-se com a exigência de regularidade migratória, bem como em relação à exigência de documento válido com foto emitido no Brasil, a exemplo da Carteira de Registro Nacional Migratório (CRNM) e do Documento Provisório de Registro Nacional Migratório (DP-RNM). Vale ressaltar que nem todos os migrantes, principalmente os solicitantes de refúgio, dispõem da documentação exigida, seja em face de pendência na decisão de solicitação de refúgio, seja em razão do prazo de validade dos documentos, seja pela própria condição social em que se encontram, por não dispor de ferramentas tecnológicas, como computadores ou smartphones, por exemplo, necessários à solicitação do auxílio. Além disso, a Polícia Federal, órgão que operacionaliza a renovação de passaportes no Brasil, suspendeu os atendimentos em face da pandemia, sem que os passaportes pudessem ser renovados no momento.¹⁹⁹

No município de Fortaleza, por exemplo, o atendimento a migrantes aumentou em 237% entre os anos de 2019 e 2020, segundo dados da Secretaria de Proteção Social (SPS) do Estado. A SPS informa que atendeu 1.388 migrantes em 2020, aumento em torno de 234% em relação ao ano de 2019, quando foram realizados 415 acolhimentos. De acordo com a coordenadora do Programa de Atenção ao Migrante, Refugiados e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas da SPS, Lívia Xerez, o aumento no número de atendimentos deveu-se a orientações de como acessar o benefício do Auxílio Emergencial em face da deficiência tecnológica, por parte deles, como também dificuldades com o idioma²⁰⁰.

A dificuldade com o idioma também representa uma das agruras por eles enfrentadas, pois os impedem de entender as informações sobre o procedimento para inscrição no benefício do Auxílio Emergencial. Além da problemática apresentada, verifica-se ainda a ausência de uniformização na exigência da documentação por parte das agências pagadoras. Há agências que exigem a

¹⁹⁹ BRASIL. Polícia Federal. Ministério da Cidadania e Segurança Pública. **Polícia Federal altera o atendimento do passaporte aos estrangeiros em virtude da pandemia**. Disponível em: <<http://www.pf.gov.br/imprensa/noticias/2020/03-noticias-de-marco-de-2020/policia-federal-altera-o-atendimento-do-passaporte-e-aos-estrangeiros-em-virtude-da-pandemia>>. Acesso em: 2 nov. 2020.

²⁰⁰ CEARÁ. Governo do Estado do Ceará. **SPS cria canal de atendimento para imigrantes por whatsapp**. 20 abr. 2020. Disponível em: <<https://www.ceara.gov.br/2020/04/20/sps-cria-canal-de-atendimento-para-imigrantes-por-whatsapp/>>. Acesso em: 2 nov. 2020.

apresentação do comprovante de solicitação de refúgio quando se trata de migrantes econômicos e há outras que exigem a apresentação da Carteira de Trabalho e Previdência Social, quando se trata de solicitantes de refúgio. A exigência de documentação, por parte das agências bancárias, pressupõe a regularização migratória, já que o migrante regularizado é o que dispõe da documentação exigida.

Não se pode, com isso, olvidar que, no âmbito da pandemia, o Brasil até superou as influências do neoliberalismo no Estado regulador da atividade econômica. Como se sabe, criou-se um crédito suplementar para custear o benefício do Auxílio Emergencial; foram traçadas políticas públicas voltadas para assistência aos desamparados mediante a preocupação com a questão dos impactos sociais da Covid-19. Importa mencionar um estudo realizado pela Fundação Getúlio Vargas que apontou para os benefícios inclusivos de que 13 milhões de pessoas saíram da linha da pobreza em virtude do recebimento do Auxílio Emergencial em 2020. Conclui que o número de pobres no Brasil (com renda domiciliar per capita até $\frac{1}{2}$ salário mínimo) caiu 15 milhões entre 2019 e agosto de 2020.

Tratou-se de uma queda de 23,7%, o que, para a Fundação Getúlio Vargas, denota um ritmo superior ao observado em momentos de *boom* social no Brasil, como nos períodos seguintes ao lançamento dos planos de estabilização, como o Cruzado em 1986 e o Real em 1994. A referida queda atinge os menores níveis com aproximadamente 50 milhões de pobres²⁰¹. Isso se deve também ao benefício do Auxílio Emergencial, segundo a FGV. Segundo a FGV, o benefício do Auxílio Emergencial atingiu no ano de 2020 a marca de 67 milhões de beneficiários, superando nove anos de Bolsa Família. Não se pode negar que, em um contexto de intensa desigualdade social no país, com um percentual de 25% da população brasileira sobrevivendo abaixo da linha da pobreza, o país tenha obtido esses resultados por meio do benefício ora estudado.

Nesse assunto, a Lei de Migração brasileira preconiza, no §1º do artigo 3º, que os direitos e as garantias previstos na legislação migratória serão exercidos em observância ao disposto na Constituição Federal, independentemente da situação

²⁰¹ FGV SOCIAL. Centro de Políticas Sociais. **Fundação Pesquisa "Covid, classes econômicas e o caminho do meio: crônica da crise até agosto de 2020"**. 2020. Coordenação: Marcelo Neri. Disponível em: <<https://cps.fgv.br/videos/pesquisa-covid-classes-economicas-e-o-caminho-do-meio-cronica-da-crise-ate-agosto-de-2020>>. Acesso em: 30 nov. 2020.

migratória. Todavia, o que se verifica, diante da problemática, é que o Estado brasileiro não atende ao disposto na legislação, tampouco na própria Constituição brasileira, que prima por igualdade, solidariedade e dignidade inerente à pessoa humana. A objeção do benefício do Auxílio Emergencial aos migrantes não coaduna com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, com o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) e com os demais documentos internacionais ratificados pelo Brasil, conforme exposto no primeiro capítulo.

Com base nessa problemática, a Defensoria Pública da União (DPU) ajuizou a Ação Civil Pública nº 5007915-28.2020.4.03.6100, com pedido liminar, em face do Banco Central e da Caixa Econômica Federal, na 9ª Vara Cível da Justiça Federal, para que fosse garantido o pagamento do Auxílio Emergencial aos migrantes, independentemente da situação migratória e de documentação com validade expirada.

3.5 Ação Civil Pública nº 5007915-28.2020.4.03.6100: garantia do benefício do Auxílio Emergencial aos migrantes

Na ação, a DPU esclarece que a referida verba tem caráter assistencial e enquadra-se como direito fundamental, ante seu papel na segurança alimentar e saúde da população. Pontua que milhões de pessoas têm tido alguma dificuldade na obtenção do benefício, seja por não conseguir sequer se cadastrar, seja por não conseguir sacar o valor após a aprovação do cadastro, e que tais problemas também atingem os migrantes, que têm ainda maior dificuldade para a obtenção do benefício em razão da não aceitação dos documentos de identidade que possuem.

A DPU sustenta que a Lei de Migração, de nº 13.445/2017, garante o direito à Assistência Social, o que abrange o atual benefício do Auxílio Emergencial a todos os imigrantes residentes no Brasil, independentemente de sua situação migratória regular (com autorização de residência) ou irregular (sem autorização de residência), bem como o direito de acessar os serviços bancários. Salaria que, no caso de migrantes que possuem autorização de residência, ou seja, que estão regulares em território nacional com documentos emitidos pelo Departamento de Polícia Federal, a identificação pode ser feita por diversos documentos, tais como a Carteira de

Registro Nacional Migratório (CRNM), anteriormente conhecida como Carteira de Identificação de Estrangeiro/Registro Nacional de Estrangeiro (CIE/RNE), e o Documento Provisório de Registro Nacional Migratório (DP-RNM), anteriormente conhecido como Protocolo Provisório de Solicitação de Refúgio ou Documento Provisório de Identidade de Estrangeiro (art. 22 da Lei nº 9.474/1997 e Decreto nº 9.277/2018), ou de modo genérico como protocolo de refúgio.

A Defensoria Pública da União argumenta na ação que não há qualquer garantia de que os réus tenham promovido capacitação ou edição de normas suficientes para a efetivação em todos os casos individuais do direito à percepção do auxílio. Apesar de não estar hoje apresentado sob a forma de cédula em todos os casos, já que os novos modelos de DP-RNM se encontram em fase de implementação gradativa, basta que se reconheça, em todo o país e em todos os pontos de atendimento, o pagamento do Auxílio Emergencial, pois segundo a DPU o documento tem validade idêntica à da Carteira de Registro Nacional Migratório (CRNM). Discorre também sobre os imigrantes com autorização de residência que não puderam renovar os documentos após a data de expiração, haja vista o fechamento quase total dos serviços de atendimento da Polícia Federal, diante da pandemia de Covid-19.

Os prazos migratórios foram suspensos a partir de 16 de março de 2020 e prorrogados os prazos de vencimento de protocolos, carteiras e outros documentos relativos às atividades de regularização migratória, incluindo certidões para instruir os procedimentos, até o final da situação de emergência de saúde pública ou da divulgação de nova orientação da Polícia Federal. A DPU relata uma situação “extremamente dramática” de imigrantes que não possuem regularidade migratória ou que, por razões diversas (perda, roubo, extravio, etc.), não possuem documentos de identificação emitidos pelo Brasil, não obstante sejam residentes em território nacional, em sua maioria impossibilitados de retornar a seus países de origem, façam jus ao benefício instituído pela Lei nº 13.982/2020.

Fundamenta que a Corte Interamericana de Direitos Humanos, por meio da Opinião Consultiva nº 18/2003, promoveu interpretação autorizada da Convenção Americana de Direitos Humanos que impede a discriminação entre migrantes documentados, regulares e indocumentados, irregulares para o exercício de direitos

básicos, como o da Assistência Social. Ocorre que, no exato momento do pagamento no caixa, há exigência de documentos que hoje, segundo a DPU, são de impossível obtenção. Por fim, aduz que a identificação de migrantes com documentos emitidos pelo país de origem pode ser feita pelo agente pagador por verificação visual, pois se trata de procedimento adequado e suficiente ao caráter assistencial e emergencial do benefício em questão, com baixíssima possibilidade de fraude, como já acontece usualmente.

Os documentos dos países de origem, segundo a DPU, permitem, desde a inscrição originária de CPF, por meio das agências da Caixa Econômica Federal e ECT, a percepção de pagamentos do Auxílio Emergencial. A ausência de pagamento caracteriza violação ao direito do migrante à Assistência Social e, em razão da natureza alimentar do benefício e da extrema vulnerabilidade social dos beneficiários, ofende a própria dignidade da pessoa humana. Aquele juízo indeferiu o pedido liminar na DPU, sob o fundamento de evitar severa lesão à ordem e à economia públicas, haja vista que a concessão de liminar, medida precária, acarretaria, sem um procedimento específico para a verificação da autenticidade dos documentos emitidos no exterior, readequação do sistema de gerenciamento cadastral e controle de fraudes, atraso no processamento dos pedidos daqueles que já tiveram seu direito reconhecido na plataforma de dados e, conseqüentemente, atraso ainda maior no pagamento do auxílio.

A Ação Civil Pública ainda se encontra em trâmite, não tendo sido sentenciada. Pode-se dizer, diante do exposto, que os migrantes encontram-se situados às margens das ações estatais no contexto da pandemia de Covid-19. Desse modo, os migrantes passaram a sobreviver da solidariedade, da caridade e de ações voluntárias, por parte da Igreja Católica, que promove a distribuição de cestas básicas à população migrante²⁰². Além disso, entidades de atendimento ao migrante e refugiado nos Estados brasileiros promoveram ações coletivas que, além da distribuição de cestas básicas, passaram a auxiliá-los no preenchimento do formulário necessário para o acesso ao benefício do Auxílio Emergencial. Como se sabe, uma das dificuldades enfrentadas pelos migrantes no Brasil é a barreira

²⁰² MIGRAMUNDO. **ONG criada por imigrantes distribui cestas básicas e kits de higiene em São Paulo.** 13 abr. 2020. Disponível em: <<https://migramundo.com/ong-criada-por-imigrantes-distribui-cestas-basicas-e-kits-de-higiene-em-sao-paulo/>>. Acesso em: 5 nov. 2020.

linguística. Na cidade de Belo Horizonte, por exemplo, o Serviço Jesuíta a Migrante e Refugiado (SJMR) criou um Cadastro de Avaliação para Assistência Emergencial, através do link <https://bit.ly/cadastrsjmrh>, onde o estrangeiro preenche um formulário, passa por uma avaliação e é encaminhado aos serviços que atendam às suas necessidades²⁰³.

Outras entidades não-governamentais de atendimento aos menos favorecidos também implementaram força-tarefa com o intuito de ajudá-los. A Cio da Terra, que se trata de um coletivo de mulheres migrantes, refugiadas e apátridas que acolhe, orienta e fortalece a cada uma delas, por meio do trabalho coletivo, de forma a valorizar as criações individuais, criou a chamada "vaquinha virtual". Trata-se de uma ferramenta online que permite arrecadar doações direcionadas a pessoas desamparadas²⁰⁴. Sob a mesma perspectiva, a organização não-governamental Coletivo Conviva Diferente, que ministra cursos de língua portuguesa, de forma voluntária, para migrantes e refugiados do leste de São Paulo, elaborou uma carta-manifesto com a finalidade de sinalizar ao poder público, às entidades do terceiro setor e à sociedade as agruras experimentadas por eles na pandemia de Covid-19.

Entre as demandas sinalizadas ao poder público, estão a garantia de renda por meio da concessão de benefícios assistenciais emergenciais, bem como a garantia aos benefícios vigentes, como a prestação continuada, o Bolsa-Família, entre outros, de modo que a ausência de documentos não os impeça de acessar as políticas públicas de combate à pandemia. Além disso, demandas como garantia de alimentação, auxílio-aluguel por quatro meses, isenção do pagamento de Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), água e luz para migrantes e refugiados por um período de quatro meses também foram reivindicadas. A referida carta-manifesto foi assinada por cerca de 25 entidades de apoio aos migrantes no Estado de São Paulo, entre elas a Cátedra Sérgio Vieira de Mello (UFABC), o Centro de Apoio e Pastoral do Migrante (CAMI) e o Centro de Estudos de Migrações Internacionais (CEMI-Unicamp).

No tocante ao benefício assistencial emergencial, importa expor que os

²⁰³ ESTADO DE MINAS GERAIS. **Veja como ficou a assistência emergencial a migrantes e refugiados.** Por Elian Guimarães, 1º maio 2020. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2020/05/01/interna_gerais,1143717/veja-como-fica-a-assistencia-emergencial-ao-migrante-e-refugiado.shtml>. Acesso em: 5 nov. 2020.

²⁰⁴ CIO DA TERRA. **Companhia de Mulheres Migrantes.** 21 jul. 2019. Disponível em: <<https://mapaculturalbh.pbh.gov.br/evento/2068/#/tab=permissao>>. Acesso em: 5 nov. 2020.

migrantes e refugiados não enfrentaram dificuldade de acesso apenas no Brasil. Na Argentina, por exemplo, o governo argentino implementou o benefício Ingresso Familiar de Emergência (IFE) para trabalhadores informais e de casas particulares, motoristas de transportes sociais e motoristas das categorias A e B. Além disso, o beneficiário precisa ter entre 18 e 65 anos, não receber renda própria ou de familiares nem receber outro benefício estatal. O benefício consiste em 10 mil pesos argentinos mensais para auxílio durante o período de pandemia. Esse benefício, que significa para muitas pessoas a única oportunidade de sobrevivência neste período de pandemia, não contempla os imigrantes com menos de dois anos de residência na Argentina. Para a concessão, é obrigatório que o cidadão possua Documento Nacional de Identidade (DNI).

Portugal, em sentido contrário ao Brasil e Argentina, logo promoveu a regularização temporária dos migrantes com processos migratórios pendentes, por meio do Despacho nº 3863-B/2020, da Presidência do Conselho de Ministros, Administração Interna e Trabalho, no sentido de garantir inequivocamente os direitos de todos os cidadãos estrangeiros com processos pendentes no Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, no âmbito da Covid-19.²⁰⁵

O despacho determinou que, em caso de cidadãos estrangeiros que tenham formulado pedidos ao abrigo da Lei nº 23, de 4 de julho de 2007, alterada pela Lei nº 28, de 29 de março de 2019 (regime jurídico da entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional) ou que tenham formulado pedidos ao abrigo da Lei nº 26/2014, de 5 de maio, considera-se ser regular sua permanência em território nacional, com processos pendentes no SEF, à data de 18 de março, quando da declaração do Estado de Emergência Nacional²⁰⁶.

O propósito do despacho foi garantir que o migrante no país pudesse ter acesso às políticas de combate à pandemia de Covid-19, sobretudo ao auxílio financeiro. Em que pese o caráter temporário da medida, demonstra-se a preocupação do país para com as pessoas migrantes – inclusive, os brasileiros

²⁰⁵ PORTUGAL. DRE. Diário da República, 2ª série. **Despacho nº 3863-B de 27 de março de 2020.** Presidência do Conselho de Ministros, Administração Interna, Trabalho. Disponível em: <<https://dre.pt/application/conteudo/130835082>>. Acesso em: 5 nov. 2020.

²⁰⁶ Ibid., 2020.

correspondem à principal comunidade migrante em Portugal²⁰⁷. Pode-se dizer, com isso, que o auxílio estatal aos migrantes, além de ser uma questão humanitária, é uma medida necessária para assegurar o distanciamento social²⁰⁸. A não concessão do benefício aos migrantes significa, além da violação de direitos, a violação do próprio isolamento social, pois para alcançar o mínimo de renda para sobrevivência precisam violar tal regra sanitária.

As circunstâncias apresentadas no tocante à dificuldade que migrantes e refugiados enfrentam para ter acesso aos benefícios assistenciais denotam a indiferença do Estado brasileiro em relação aos migrantes. Depreende-se, assim, que o país se direciona em sentido oposto à própria legislação nacional migratória e aos tratados internacionais ratificados, sobretudo em relação aos refugiados, frente ao artigo 43 da Lei nº 9.474/1997. O referido artigo determina que, no exercício de seus direitos e deveres, a condição atípica dos refugiados deverá ser considerada quando da necessidade da apresentação de documentos emitidos por seus países de origem ou por suas representações diplomáticas e consulares.

Demonstra-se, por meio da problemática apresentada, que a objeção na concessão do Benefício da Prestação Continuada (BPC) e do Auxílio Emergencial representa a medida na qual os migrantes encontram-se invisíveis ao Estado brasileiro, quanto ao direito à Assistência Social e às políticas públicas de enfrentamento à pandemia de Covid-19. Quando se analisa a situação socioeconômica dos migrantes e refugiados no Brasil, verifica-se que eles enfrentam dificuldades não apenas em relação aos benefícios assistenciais expostos neste trabalho. Ao avaliar os demais direitos sociais, previstos no artigo 6º da Constituição brasileira, afere-se também que há objeção quando o assunto engloba o acesso por parte dos migrantes e refugiados.

Diante do que foi apresentado, compreende-se que a exclusão e a dificuldade de acesso ao Benefício da Prestação Continuada e ao Auxílio Emergencial,

²⁰⁷ GONÇALVES, Gabriela; SOUSA, Cátia. **Imigrantes e sociedade de acolhimento**: percepções e realidades no caso de Portugal. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-71822015000300548>. Acesso em: 5 nov. 2020.

²⁰⁸ MARTINI, Sandra Regina et al. **A pandemia de Covid-19 e os imigrantes**: uma análise dos contextos brasileiro e argentino. Disponível em: <<http://rediberoamericanadisa.com/wp-content/uploads/2020/09/miolo-web-o-direito-a-saude.pdf>>. Acesso em: 5 nov. 2020.

juntamente com a dificuldade de acesso aos demais direitos que lhes são inerentes, sobretudo aos direitos sociais, causam efeitos de ordem social, econômica e moral nos migrantes residentes no Brasil.

4. AUSÊNCIA DE EFETIVA PROTEÇÃO SOCIAL AOS MIGRANTES NO BRASIL: UMA RELAÇÃO DE CAUSA E EFEITO

Este capítulo objetiva empreender uma análise crítica sobre a problemática enfrentada pelos migrantes na esfera dos benefícios assistenciais. A objeção de acesso aos benefícios em estudo, por parte do próprio Estado brasileiro, provoca efeitos de ordem econômica, social, mas sobretudo moral. Possíveis motivos para a indiferença do Estado brasileiro em relação aos migrantes estão expostas neste capítulo. Além disso, abordam-se as teorias de justiça social de modo a eleger qual a que melhor atende ao fenômeno migratório no Brasil.

A discussão gira em torno de uma teoria de justiça social que os considere como meros beneficiários de programas de transferência de renda, bem como de uma outra teoria de justiça social que perpassa essa concepção e os considere como sujeitos ativos na sociedade brasileira. O presente trabalho não se encerra com a divergência entre norma superior e norma inferior, ele perpassa o viés constitucional e adentra a seara da fraternidade, da alteridade e da empatia. Por fim, aborda a necessidade de que os referidos princípios sejam aplicados à questão migratória brasileira, pois certamente servirão como linha mestra para a implementação de políticas públicas de inclusão do migrante no país.

4.1 Exclusão dos migrantes aos benefícios assistenciais: possíveis causas e efeitos

A exclusão dos migrantes aos benefícios assistenciais e aos demais direitos que compõem o patamar mínimo de sobrevivência demonstra displicência do Estado brasileiro para com seu dever de proteção social aos estrangeiros que residem no país. Os possíveis motivos da indiferença desdobram-se em uma dimensão multifacetada. A dificuldade de acesso aos benefícios assistenciais torna pública a indiferença disfarçada de certa intolerância por parte do país aos migrantes, mesmo lastreado por ampla legislação que os reconhece como sujeitos de direito e titulares de garantias fundamentais.

O primeiro ponto a ser refletido como causa envolve a doutrina de Zygmunt

Bauman, que expõe sobre a globalização da indiferença. O autor escreve sobre migrações massivas e demonstra sua frustração com o modo como governantes e sociedade tratam a questão migratória em seus países. Ele enfatiza o fenômeno migratório, sobretudo no que se refere à migração em massa para os países da Europa e os Estados Unidos, tendo em vista que estes respondem à questão de forma violenta e os têm como pessoas indesejáveis. Sua ideologia se assenta na seguinte frase: "isso não me afeta, isso não me preocupa, isso não é da minha conta". É como uma política de "lavar as mãos" e pensar que o problema migratório não é do país¹.

Pode-se perceber, através do contexto apresentado neste trabalho, que a ideologia do autor não se limita aos países europeus e aos Estados Unidos. Ela é aplicada, de igual modo, pelo Estado brasileiro, afinal, conforme exposto anteriormente, não é de hoje que os migrantes são invisíveis às políticas estatais no Brasil; tampouco é apenas no âmbito dos benefícios assistenciais que se identifica tal invisibilidade, basta que se analise o direito à educação e à saúde para concluir a afirmação. Na educação, por exemplo, pode-se expor a dificuldade de revalidar os diplomas. A Portaria Normativa nº 22, de 13 de dezembro de 2016, dispõe de normas e procedimentos gerais de revalidação de diplomas para estrangeiros distribuídos em 58 artigos². Dentre eles, o §4º do artigo 7º determina que o pagamento de eventuais taxas representa condição necessária para abertura do processo e emissão do número. Além das taxas, o prazo para análise do processo de revalidação de diplomas dos estrangeiros é de 180 dias, conforme dispõe o artigo 6º da referida portaria, lapso temporal extenso frente à necessidade e emergência de se integrarem na sociedade brasileira.

A relação de documentos exigida também constitui impedimento para que migrantes, em especial os refugiados, consigam efetivar a revalidação de seus diplomas. Em parceria, a ACNUR e a organização não-governamental (ONG)

¹ BAUMAN, Zygmunt. **Extraños llamando a la puerta**. 2010. Disponível em: <file:///C:/Users/Usuario/Desktop/Disserta%C3%A7%C3%A3o/34082_Extranos_llamando_a_la_puerta.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2020.

² BRASIL. **Portaria Normativa nº 22, de 13 de dezembro de 2016**. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/22190733/do1-2016-12-14-portaria-normativa-n-22-de-13-de-dezembro-de-2016-22190702>. Acesso em: 6 nov. 2020.

Compassiva auxiliam os refugiados no Brasil durante o processo de revalidação de seus diplomas desde 2016. Segundo a ONG, até 2019, a organização protocolou 181 processos de revalidação no âmbito da graduação. Desse total, apenas 34 foram deferidos, 15 indeferidos, 16 arquivados e 116 processos aguardam análise³. No ano de 2020, foram protocolados 342 processos.

Do total, 154 processos estão em análise, 57 foram deferidos e os demais, ou seja, 131 processos foram indeferidos⁴. O contexto apresentado culmina na impossibilidade de migrantes e refugiados exercerem suas profissões e, com efeito, ingressarem no mercado informal. Importa ressaltar que, segundo pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), os venezuelanos apresentam grau de escolaridade superior à do brasileiro⁵, de modo que aproximadamente 31,9% dos que adentram o território brasileiro possuem nível superior, mas não conseguem atuar na área de formação⁶.

Ainda na esfera da educação, pode-se citar a barreira linguística. O não domínio do idioma português dificulta a integração dos migrantes no Brasil. Isso acaba por gerar uma sensação de insegurança que afeta a autoestima do grupo, haja vista que se sentem isolados da sociedade. Ademais, isso os impede do conhecimento de seus próprios direitos. Desse modo, ao analisar o que o país oferece, em termos de ensino da Língua Portuguesa, verifica-se que algumas universidades públicas federais oferecem cursos de Língua Portuguesa direcionados a estrangeiros; porém, com uma metodologia geral, direcionada a qualquer estrangeiro, seja intercambista, turista, migrante ou refugiado. Isso

³ AGÊNCIA BRASIL. **Refugiados têm dificuldade de revalidar diplomas, diz ACNUR**. Por Daniel Mello. 4 set. 2019. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2019-09/refugiados-tem-dificuldade-para-revalidar-diploma-no-brasil-diz>>. Acesso em: 6 nov. 2020.

⁴ ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **ACNUR e parceiros fortalecem integração de refugiados nas universidades brasileiras**. Por Miguel Pachioni. 30 jun. 2020. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2020/06/30/acnur-e-parceiros-fortalecem-integracao-de-refugiados-nas-universidades-brasileiras/>>. Acesso em: 6 nov. 2020.

⁵ FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS – FGV. **Desafio migratório em Roraima: repensando a política e gestão da migração no Brasil. Policy Paper – Imigração e Desenvolvimento**. FGV DAPP. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/24197/Desafio-migrato%cc%81rio-Roraima-policy-paper.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. p. 4>. Acesso em: 6 nov. 2020.

⁶ BRASIL. **Comissão para migrações e refugiados recebe sugestões de especialistas**. 2020. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/03/05/comissao-para-migracoes-e-refugiados-recebe-sugestoes-de-especialistas>>. Acesso em: 9 nov. 2020.

dificulta o aprendizado, primeiro pelo número restrito de vagas, segundo pelo tempo que leva o módulo de um curso, além de taxas semestrais cobradas.

A carência de vagas somada à metodologia empregada não contribuem para os refugiados. O grupo, quando adentra o território brasileiro, necessita de uma comunicação mais rápida, haja vista que necessita utilizar um serviço de saúde, matricular um filho na escola, buscar um emprego, entre outras atividades diárias. No âmbito da saúde, importa mencionar o Decreto nº 25.681, de 1º de agosto de 2018, do governo de Roraima, relativamente à restrição do acesso à saúde dos migrantes refugiados. O referido decreto, em seu artigo 3º, § único, determinou que, para acesso aos serviços públicos de saúde, com exceção de urgências e emergências, a não ser indivíduos oriundos da Argentina, Paraguai e Uruguai, em razão do Mercosul, seria necessária a apresentação de passaporte válido⁷.

Tal exigência excluiria os mais de 60 mil refugiados venezuelanos existentes no Estado de Roraima, haja vista que nem todos dispõem desse documento. A restrição gerou a Ação Cível Ordinária (ACO) nº 3.121, em que a ministra relatora do Supremo Tribunal Federal (STF) Rosa Weber deferiu a liminar de suspensão do referido ato normativo, sob a fundamentação de incompatibilidade com o ordenamento jurídico brasileiro⁸. Na esfera do direito à moradia, também se verifica dificuldade por parte da categoria de refugiados. Em Roraima, segundo dados da ACNUR, há aproximadamente 65 mil venezuelanos no Estado. Desse total, aproximadamente 27.222 deles foram oficialmente interiorizados⁹, 6,5 mil venezuelanos se dividem em apenas 14 abrigos disponíveis no Estado, com capacidade máxima atingida, e 3 mil deles divididos em 11 prédios

⁷ BRASIL. **Decreto nº 25.861-E, 1º de agosto de 2018**. Disponível em: <http://www.tjrr.jus.br/legislacao/phocadownload/Decretos_Estaduais/2018/25681_e.pdf>. Acesso em: 6 de novembro de 2020.

⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Cível Ordinária nº 3.1210/DF – Distrito Federal**. Relator: Ministro Rosa Weber. Pesquisa de Jurisprudência, 8 de agosto 2018. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ACO3121decreto.pdf>>. Acesso em: 6 nov. 2020.

⁹ BRASIL. Governo Federal. **Ordenamento da fronteira em números**. 2019. Disponível em: <<https://www.gov.br/acolhida/historico/>>. Acesso em: 25 abr. 2020.

públicos e privados. Os demais vivem às ruas, na prática da mendicância¹⁰.

De acordo com uma nota divulgada pelo Ministério da Defesa, em 18 de fevereiro de 2020, os abrigos do Estado de Roraima, criados pelo governo federal em parceria com a ACNUR e entidades da sociedade civil, por meio da Operação Acolhida, apresentam umidade e calor bastante intensos, com o chão forrado por britas. São 117 barracas, cada uma com tamanho de aproximadamente de 17 metros quadrados¹¹. As dificuldades por eles enfrentadas denotam a fragilidade das políticas públicas relacionadas à pessoa migrante e confirmam que o pensamento de Bauman sobre a globalização da indiferença é aplicado, claramente, no Brasil.

O segundo ponto relaciona-se com o próprio direito à Assistência Social. Conforme mencionado anteriormente, trata-se de um direito que se tornou de responsabilidade do Estado brasileiro apenas com o advento da Constituição Federal de 1988. Antes disso, desenvolvia-se por meio de instituições não-governamentais com gestão privada, sob a influência de filantropia, caridade, benemerência, esmola, ou seja, sob o manto do favor, em uma relação estatal-privada. A essência histórica da Assistência Social no país se desenvolveu sob a influência da antiga Lei dos Pobres de 1834, cujo objetivo, para Marshall, não foi criar uma mudança essencial, e sim apenas aliviar a pobreza e suprimir a vadiagem.

Sobre a temática, importa mencionar as palavras de Maria Carmelita Yazbek de que a Assistência Social, embora tenha se tornado política social, sempre esteve atrelada a uma concepção de benesse e assistencialismo, e não de direito social em si. A Assistência Social, na atualidade, ainda apresenta significativas influências de filantropia, benesse, caridade, e isso representa os desafios a serem enfrentados nessa área. Para a autora, décadas de clientelismo consolidaram uma cultura tuteladora que não tem favorecido o protagonismo nem a emancipação

¹⁰ ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Relatório Mensal Roraima, Março 2020**. Disponível em: <<https://data2.unhcr.org/ar/documents/download/75317>>. Acesso em: 9 nov. 2020.

¹¹ BRASIL. Ministério da Defesa. **Abrigo de refugiados venezuelanos são o ponto de partida para um novo recomeço**. 2020. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/noticias/66007-abrigos-de-refugiados-venezuelanos-sao-o-ponto-de-partida-para-um-novo-recomeco>>. Acesso em: 9 nov. 2020.

dos usuários da Assistência Social na sociedade brasileira¹². Para Maria Berenice Rojas Couto, essa influência ainda persiste na seara da Assistência Social, de modo que, nas palavras da autora, a Assistência Social é irmã siamesa do assistencialismo¹³.

Nesse sentido, torna-se evidente o desinteresse do Estado brasileiro na efetivação do referido direito, notadamente no que se refere aos migrantes, já que, conforme o exposto, a Assistência Social no país ainda é vista sob o manto do favor e da esmola, que por sinal se disfarçam de solidariedade. A política se resume a dividir um bolo em partes iguais a um determinado número de pessoas, sem se preocupar com a emancipação dos usuários, por meio do desenvolvimento de suas próprias capacidades. Sendo assim, a intensa desigualdade social do país, com um acentuado contexto de exclusão social, justifica que o desempenho da política de Assistência Social no Brasil representa uma política de seguridade que aponta desacertos no ambiente neoliberal¹⁴.

O terceiro ponto se relaciona com os fundamentos da teoria neoliberal e passa a ser explorado como uma possível causa para a indiferença do país em relação à questão migratória. Empreender análise crítica sobre ser o Estado brasileiro um Estado regulador de atividade econômica é dizer que ele se limita a possibilidades orçamentárias e passa a ocupar uma posição de recuo para com seu dever de efetivar direitos, notadamente os relacionados à proteção social. O modelo de Estado sob o manto do neoliberalismo não foi capaz de conciliar o crescimento econômico com o desenvolvimento humano no país, de modo que as consequências dessa teoria têm apresentado significativas fragilidades, principalmente nas economias periféricas, que têm experimentado o agravamento da crise social aliado à alta taxa de desemprego.

Nas palavras de Maria Berenice Rojas Couto, o ajuste proposto a partir das orientações neoliberais recoloca a questão dos direitos sociais como um problema

¹² YAZBEK, Maria Carmelita. As ambiguidades da Assistência Social brasileira após dez anos de Loas. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano XXV, n. 77, mar. 2004, p. 19.

¹³ COUTO, Maria Berenice Rojas. Assistência social ou benesse? **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 124, p. 670, 2015.

¹⁴ Id. (org.). **O sistema único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2017, p. 67.

a ser enfrentado pela sociedade. Para a autora, esse contexto representa o retorno à política da meritocracia, em que o fato de ser pobre constitui atributo de acesso a programas sociais que devem ser estruturados sob a lógica da concessão e da dádiva, contrapondo-se ao direito. As decisões tomadas por esse modelo estatal traçam políticas públicas voltadas para os setores da economia, com pouca ou nenhuma preocupação com a questão dos impactos sociais. Seus entendimentos são tecnocratas, esquecendo que políticas públicas envolvem a ponderação dos efeitos sociais para a população¹⁵.

Nesse sentido, achar que a questão migratória não é problema do país, em um contexto que se afigura em um Estado regulador que suprime direitos, juntamente com um direito fundamental que ainda não se consolidou efetivamente como política social, uma vez que apresenta resquícios de caridade e esmola, seriam os possíveis motivos pelos quais os migrantes são invisíveis às políticas estatais, na esfera da Assistência Social, notadamente em relação aos benefícios assistenciais em estudo, sobretudo em momentos de crise, como a da pandemia da Covid-19.

A invisibilidade aos migrantes por parte do Estado brasileiro provoca efeitos não apenas de ordem econômica, mas também de ordem moral e social; isso acaba por gerar efeitos destrutivos à categoria por atingir sua autoestima, sua honra e por sentirem-se desacreditados de seu próprio potencial, ou seja, de se tornarem agentes produtivos na sociedade brasileira. A inexistência de proteção social denota ausência de reconhecimento, gera sentimento de insegurança e provoca, conforme o discurso de Giorgio Agamben, o silenciamento do sujeito, diretamente associado à ideia de anulação do indivíduo da sociedade¹⁶. Vale mencionar que a anulação do indivíduo, por si só, causa uma identidade demarcada pela autodegradação, privação de direitos e baixa autoestima, o que gera um sofrimento de indeterminação¹⁷.

¹⁵ COUTO, Maria Berenice Rojas (org.). **O sistema único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2017.

¹⁶ AGAMBEN, Giorgio. **Infância e história: destruição da experiência e origem da história**. Tradução de Henrique Burigo. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008, p. 58.

¹⁷ HONNET, Axel. **Sofrimento de indeterminação: uma atualização da filosofia do direito de Hegel**. São Paulo: Singular, Esfera Pública, 2007, p. 53.

Além dos problemas sociais enfrentados pelos migrantes no Brasil, eles estão sujeitos ao preconceito; basta analisar os dados da Secretaria Especial de Direitos Humanos do Governo Federal, que apontam o crescimento das denúncias de xenofobia no país em 633%, entre os anos de 2014 e 2015. O referido contexto engloba os discursos de ódio, a intolerância, a negação do outro e, em paralelo, o recrudescimento de políticas repressivas; com isso, leva-se a crer que as democracias estão sendo desmascaradas por suas incapacidades de efetivar direitos conquistados ao longo da história¹⁸. Vale lembrar as palavras de Norberto Bobbio de que o problema fundamental em relação aos direitos do homem não se trata de um problema filosófico, mas sim político¹⁹.

A falta de interesse por parte do Estado em efetivar o direito à Assistência Social subleva-se ao discurso de Ferdinand Lassalle. Para o autor, questões constitucionais são políticas, e não jurídicas, ou seja, emerge-se do poder. A normatividade, portanto, sujeita-se à realidade, aos fatores reais do poder, de modo que, quando isso não ocorre, as constituições e as leis de um país apresentam-se em sentido figurado²⁰. No mesmo sentido, faz-se importante abordar o discurso de Linn Hunt a respeito do que ela denomina de Direitos Humanos em sociedade.

Para a autora, os Direitos Humanos no interior de uma sociedade só se tornam significativos quando ganham conteúdo político e também são naturais, ou seja, inerentes aos seres humanos, iguais e universais, aplicáveis por toda parte²¹. Trata-se de direitos a serem assegurados no mundo político secular que requerem participação ativa daqueles que os detêm. Porém, diante do contexto apresentado, questiona-se o critério da igualdade e da universalidade, em uma sociedade que exclui pessoas, anula o sujeito, o que dificulta o acesso aos direitos, como o Brasil em relação aos migrantes.

¹⁸ IGREJA, R. L.; CAMACHO, M. T. S.; DANTAS, F. A. de C.; RAMPIN, T. T. D. Contribuições das ciências sociais diante o avanço do neoliberalismo. *Abya-yala: Revista sobre Acesso à Justiça e Direitos nas Américas*, Brasília, v. 2, n. 1, p. 1-6, 30 abr. 2018.

¹⁹ BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução de Nelson Coutinho. 9. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 23.

²⁰ LASSALLE, Ferdinand. *A essência da constituição*. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, p. 40.

²¹ HUNT, Linn. *A invenção dos Direitos Humanos: uma história*. Tradução de Rosaura Eichenberg. São Paulo: Cia. das Letras, 2007, p. 11.

4.2 Busca por um ideal de justiça social inclusiva e fundamentada em realizações: migrantes como agentes ativos na sociedade brasileira

A ausência de proteção social ao grupo e a falta de acesso aos direitos básicos pelos migrantes e refugiados se relacionam à privação de liberdades e oportunidades, o que subtrai da pessoa a liberdade de viver dignamente, de realizar aquilo que se valoriza²². A falta de acesso aos benefícios assistenciais e a todos os demais direitos que compõem o patamar mínimo civilizatório relaciona-se com a privação de bens que Amartya Sen defende em sua obra “Desenvolvimento como liberdade”. Para o autor, a privação de bens representa a agrura de não poder exercer o que ele denomina de liberdades substantivas, isto é, exercer a condição de agente ativo na sociedade e desenvolver as capacidades básicas inerentes a cada indivíduo.

A dificuldade dos migrantes de terem acesso aos benefícios assistenciais aqui estudados causa impactos sociais, mas sobretudo efeitos de ordem econômica, por estarem os benefícios assistenciais diretamente ligados à questão de sobrevivência das pessoas e à pobreza. A pobreza definida em Amartya Sen vai além do critério econômico; ela é multidimensional, não se restringe a indicadores econômicos, embora, para ele, o critério da renda se apresente de forma essencial no sentido de evitá-la. Ela atinge outras dimensões, como não conseguir expandir suas capacidades. Nesse sentido, um indivíduo pobre é aquele que não consegue expandir suas capacidades para alcançar um número maior de recursos que o possibilite desfrutar uma vida plena e saudável.

A pobreza em Sen, portanto, não se limita ao fator monetário, ela acaba por atingir outras dimensões, de modo a impedir que o indivíduo leve uma vida digna, com saúde, educação, alimentação, moradia, emprego, renda e assistência social. O autor defende a inclusão da educação básica, o acesso aos serviços de saúde e todos os demais direitos relacionados à sobrevivência das pessoas. Acredita que, quanto maior a inclusão social, maior a chance de um indivíduo pobre superar a penúria e desenvolver suas próprias capacidades. Sen propõe um ideal de justiça

²² SEN, Amartya. **O desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia. das Letras, 2010, p. 58.

inclusiva, de modo que possibilite às pessoas viverem a vida que elas valorizam ter.

Para Sen, a ideia de justiça social foca-se em realizações. Flávio Pansieri identifica que a pretensão é valorizar a vida dos cidadãos, e seu intento reside em superar as razões que buscam justificar a distância existente entre justo e injusto, sob uma visão prática e realista do mundo²³. O pressuposto central da teoria de Amartya Sen é a promoção da justiça pela constatação e diminuição de injustiças latentes e remediáveis, fazendo uso de uma teoria comparativa de justiça. Assim, nas palavras do autor, a identificação de injustiças corrigíveis não é só o que se anima a pensar em justiça e injustiça, também é central como argumento para a teoria da justiça. Na investigação por ele apresentada, a ideia de justiça se afigura com suficiente frequência como ponto de partida para uma discussão crítica²⁴.

Os migrantes, antes de qualquer situação, são seres humanos que têm sua história de vida, seus valores, suas capacidades. Conforme exposto anteriormente, os venezuelanos, que hoje consistem na nacionalidade em maior número no Brasil, possuem um grau de escolaridade superior à do brasileiro, conforme pesquisa da Fundação Getúlio Vargas, anteriormente referenciada. Nesse sentido, a objeção de acesso aos benefícios assistenciais contribui para agravar sua situação socioeconômica, a qual, por vezes, é de vulnerabilidade social, além de dificultar que a condição de agentes na sociedade, por meio de suas capacidades, para exercer suas profissões, por exemplo, venha a se efetivar.

A condição de agente é uma característica peculiar na identidade e no agir do ser humano, que se entende como membro de uma sociedade. Significa ainda o ideal de ser o responsável por seu destino, o que o qualifica como impulsionador do processo de organização e desenvolvimento do ambiente onde se encontra²⁵.

²³ PANSIERI, Flávio. **A crítica de Amartya Sen à concepção rawlsiana de justiça**. 2016, p. 4. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/seq/n74/0101-9562-seq-74-00181.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2020.

²⁴ SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Tradução de Denise Bottmann, Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Cia. das Letras, 2011, p. 10.

²⁵ ZAMBAM, Neuro José; KUJAWA, Henrique Aniceto. As políticas públicas em Amartya Sen: condição de agente e liberdade social. **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, v. 13, n. 1, p. 60-85, mar. 2017. Disponível em: <<https://seer.imed.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/1486>>. Acesso em: 15 nov. 2020.

Preserva a dignidade da pessoa e sublinha a opção pela orientação prioritária das políticas públicas a partir do capital humano, pois, na medida em que o cidadão possui direitos inalienáveis, o Estado tem o dever de garanti-los, por meio de sua ampla estrutura de instituições, recursos, legislação e outras organizações ou acordos²⁶. A credibilidade que ele deposita em sua teoria da justiça motiva-se pelos exemplos que expõe de pacificadores como Mahatma Gandhi e Martin Luther King.

Mahatma Gandhi, no século XX, foi um líder que lutou pelos direitos civis dos indianos, a fim de mitigar a pobreza, eliminar a injustiças dos sistemas de castas, reconhecer os direitos femininos. Martin Luther King, por sua vez, destacou-se por lutar pelos direitos civis dos negros, nos Estados Unidos da América, também no século XX, em um contexto de leis que discriminavam a população negra, privando-a de usufruir os benefícios básicos, como educação, saúde, transporte público, direitos esses que os brancos usufruíam. O autor afirmou que, em meio ao preconceito, a liberdade jamais seria dada de forma voluntária pelo opressor, ela deveria ser exigida pelo oprimido. Para ele, era preciso enxergar a situação da mesma forma que os juristas a enxergavam, pois justiça muito adiada representa justiça denegada²⁷.

Os autores não tinham por objetivo "alcançar um mundo perfeitamente justo, mesmo que não houvesse nenhum acordo sobre como seria tal mundo, mas o que pretendiam era remover claras injustiças até onde pudessem"²⁸. Martin Luther King expõe sua preocupação em relação à desobediência às leis justas. Afirma que, diante de uma decisão que proibia a segregação racial, havia pessoas que não a cumpriam. As leis justas para o autor constituem não apenas uma responsabilidade legal, mas sobretudo moral. Nesse contexto, expõe também sobre o que entende por lei justa e injusta. Uma lei injusta nada mais é do que um

²⁶ ZAMBAM, Neuro José; KUJAWA, Henrique Aniceto. As políticas públicas em Amartya Sen: condição de agente e liberdade social. **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, v. 13, n. 1, p. 60-85, mar. 2017. Disponível em: <<https://seer.imed.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/1486>>. Acesso em: 15 nov. 2020.

²⁷ MONTEIRO, Irineu. **O pensamento vivo de Martin L. King**. São Paulo: Martin Claret, 1988, p. 15.

²⁸ SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Tradução de Denise Bottmann, Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Cia. das Letras, 2011, p. 10.

código em desarmonia com a lei moral. O autor defende a concepção de Santo Tomás de Aquino em relação à temática, no sentido de que uma lei justa é toda lei que eleva a personalidade humana, e é injusta a lei que degrada a personalidade humana.²⁹

Na concepção do referido líder, reflete-se a Constituição Federal de 1988 como uma lei justa, pois assegura a igualdade de direitos entre brasileiros e estrangeiros, e objetiva a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, destinada a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos. Já os decretos que regulamentam o Benefício da Prestação Continuada, em face da exigência do critério da nacionalidade e da cidadania, podem ser tidos como lei injustas, haja vista que excluem pessoas, degradam a personalidade humana. A objeção de acesso ao benefício, por parte dos migrantes, dificulta-lhes desfrutar uma vida com dignidade, notadamente no tocante aos idosos e às pessoas com deficiência.

A justiça social inclusiva, conforme concepção de Amartya Sen, afasta-se da teoria de justiça kantiana, que adota como ideia central a de que o ser humano deve ser tratado como um fim, jamais como um meio. A teoria do contrato social em Kant defende que, em uma sociedade, existe o grupo de pessoas contratantes, que se faz representar por indivíduos livres, iguais e independentes. Todavia, existe um outro grupo que não se caracteriza por pessoas independentes; essas pessoas são aquelas que, pelas adversidades da vida, não são capazes de promover seu próprio sustento (subsistência e proteção). Para Kant, esse grupo é representado por mulheres, crianças e pessoas com impedimentos mentais e físicos. Essa diferenciação leva a uma distinção exposta pelo próprio autor de cidadãos ativos e cidadãos passivos³⁰.

Os cidadãos passivos são, nas palavras de Kant, os indivíduos subalternos da comunidade, são aqueles dependentes, portanto não contratantes. Isso não

²⁹ Ibid., 1988, p. 20.

³⁰ KANT, Immanuel. **Metaphysical elements of justice**. Organização e tradução de John Ladd. Indianópolis: Hackett, 1797, p. 315.

significa que suas necessidades não devam ser levadas em consideração, mas eles estão inseridos de forma permanente na categoria de cidadãos passivos. É como se a dependência tornasse essas pessoas improdutivas permanentemente, e assim as impedisse de exercer as liberdades substantivas, conforme a justiça social defendida por Amartya Sen. Sob a mesma ótica de Kant, pode-se dizer que John Rawls adota como base a ideia central de Kant de que o ser humano deve ser tratado sempre como fim, e não como meio, mas defende que princípios políticos são necessários para conferir a essa ideia um conteúdo determinado³¹.

Os princípios adotados por Rawls são a liberdade e a igualdade. A concepção geral do autor é a de que todos os valores sociais, de liberdade e oportunidade, de renda e riqueza, bem como das bases sociais da autoestima, devem ser distribuídos igualitariamente, a não ser que uma distribuição desigual de um ou de todos esses valores traga vantagens para todos³². O princípio da liberdade, nas palavras do autor, demanda que cada pessoa possua um direito igual ao mais abrangente sistema total de liberdades básicas iguais, direito esse que deve ser compatível com um sistema semelhante de liberdade para todos. No tocante à liberdade, as desigualdades socioeconômicas devem ser ordenadas de modo que a diferença seja para o maior benefício dos que têm menos vantagens, consistente com o princípio de poupança justa e vinculada a cargos e posições abertos a todos sob condições de igualdade equitativa de oportunidades³³.

Autores como Amartya Sen e Martha Nussbaum tecem comentários a respeito da proposta de John Rawls. De um lado, Sen com uma visão voltada para o âmbito econômico; de outro lado, Nussbaum com um viés filosófico. Sen argumenta que a teoria de Rawls apresenta problemas. Ele afirma que os bens primários de John Rawls se referem mais aos meios do que aos fins. É como se os bens primários, defendidos pelo autor, servissem apenas para auxiliar na realização daquilo que se almeja, mas não representam a própria liberdade de realização em si, ou seja, o próprio fim. Os fins para Amartya Sen representam a

³¹ NUSSBAUM, Marta C. **Fronteiras da justiça** – deficiência, nacionalidade, pertencimento à espécie. Tradução de Susana de Castro. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2013, p. 61.

³² RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Tradução de Almiro Pisetta, Lenita M. R. Esteves. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 66.

³³ Ibid., 2002, p. 266.

capacidade de realização. Afirmar que "os bens primários são meios para as liberdades, ao passo que as capacidades de realização são expressões da própria liberdade³⁴".

O autor defende que o que realmente interessa é a liberdade em si mesma, e não os meios para alcançá-la. Trata-se de uma liberdade efetiva de escolher uma vida que se tem razão para valorizar. Suas palavras apontam que, se o objetivo é concentrar-se na oportunidade real de o indivíduo promover seus objetivos, na visão de Rawls, então "será preciso levar em conta não apenas os bens primários, mas também as características pessoais que governam a conversão dos bens primários na capacidade de a pessoa promover seu próprio objetivo". Isso porque, segundo exemplo exposto pelo autor, pode acontecer de uma pessoa mais idosa ou mais propensa a doenças vir a ser mais desfavorecida, mesmo tendo obtido um pacote de bens primários maior.

Martha Nussbaum aborda a teoria de justiça de John Rawls sob o ponto de vista filosófico. A autora analisou a temática e construiu sua teoria de justiça a partir das ideias do autor e de Amartya Sen, de modo que sua teoria pautou-se em defender que as garantias humanas devem ser efetivadas pelos governos de todas as nações, com um mínimo de dignidade. A autora aponta problemas em relação ao contrato social na contemporaneidade. Afirmar que as fragilidades por ela identificadas relacionam-se com as questões de deficiência, nacionalidade e pertencimento à espécie. Essas particularidades são abordadas de forma mais aprofundada em sua obra "Fronteiras da justiça". Para Nussbaum, o critério de igualdade adotado pelas teorias contratualistas é equivocado, haja vista que uma sociedade se reveste de indivíduos plurais, o que inclui as pessoas com deficiência. A pressuposição ensejaria a exclusão das pessoas que apresentam impedimento da formação dos princípios políticos de um Estado.

A autora pensa no ser humano como um ser social e político que se realiza por meio da relação com o próximo. Com efeito, defende a inclusão das pessoas com deficiência, independentemente de serem úteis ou não para a sociedade, sob o fundamento de respeito à humanidade e à diversidade. A inclusão defendida pela

³⁴ SEN, Amartya. O desenvolvimento como expansão das capacidades. **Lua nova**, São Paulo, n. 28/29, 1993, p. 323.

autora deve ser efetivada pelos Estados e pela comunidade internacional. Para isso, a autora utiliza a abordagem das capacidades como garantias humanas centrais a serem asseguradas como um mínimo necessário à dignidade humana. O enfoque das capacidades de Nussbaum representa o pano de fundo de sua teoria de justiça social. As capacidades humanas centrais na visão da autora compreendem vida, saúde física, integridade física, sentidos, imaginação e pensamento, emoções, razão prática, afiliação, relação com os animais, lazer, controle sobre o próprio ambiente, e são inerentes a todos os seres humanos³⁵.

O foco de sua abordagem são as capacidades humanas, o que as pessoas são capazes de fazer, instruídas pela ideia intuitiva de uma vida apropriada à dignidade humana. Trata-se de uma explicação do mínimo de garantias sociais centrais compatíveis com diferentes visões sobre como lidar com questões de justiça e distribuição³⁶. A autora defende que é possível realizar justiça, ainda que os indivíduos não sejam considerados iguais, pois para ela a sociedade é composta por uma diversidade de indivíduos. Diante das concepções apresentadas no tocante à teoria de justiça, pretende-se a justiça social idealizada por Amartya Sen.

Almeja-se uma justiça que assegure aos migrantes um olhar inclusivo, em que eles possam dispor de oportunidades sociais adequadas e necessárias para que moldem o próprio destino. A justiça social que se objetiva não se finda com a concessão do Benefício da Prestação Continuada e do Auxílio Emergencial aos migrantes, sob uma ótica de que possuam apenas status de beneficiários passivos de engenhosos programas de renda, como expõe Amartya Sen. A ideia transporta-se à teoria de justiça focada no institucionalismo transcendental de John Rawls, para uma teoria de justiça social focada em realizações que reconheçam o papel positivo da condição de agente livre e sustentável, e até mesmo o papel positivo da impaciência construtiva.

O Brasil, por ser um país que se desenvolveu com participação significativa de migrantes, deve protegê-los, sob o viés de uma justiça social aqui defendida.

³⁵ NUSSBAUM, Marta C. **Fronteiras da justiça** – deficiência, nacionalidade, pertencimento à espécie. Tradução de Susana de Castro. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2013, p. 92-93.

³⁶ Ibid., 2013, p. 91.

Todavia, diante das dificuldades por eles enfrentadas e aqui abordadas, conclui-se que o que se tem são políticas de arranjos, e muitas vezes nem isso. A invisibilidade dos refugiados no contexto da pandemia de Covid-19 e a objeção à concessão do BPC não são casos isolados. Há tempos predomina no país a ausência efetiva de proteção social, notadamente em relação à integração social dos migrantes. É certo que há políticas públicas a eles direcionadas, sobretudo em Estados de maior concentração, como São Paulo e Roraima, porém os recursos são insuficientes para assegurar direitos sociais a todos.

A ausência do Estado na organização da sociedade de capitalismo tardio sedimenta e amplia o fosso das desigualdades. Entre outras disparidades, a interferência exclusivamente assistencialista ou de controle social, político e econômico impede outras dimensões integradas ao valor e exercício da liberdade³⁷. Propõe-se, portanto, a concessão do Benefício da Prestação Continuada aos migrantes, sem que eles precisem judicializar um direito que já é reconhecido no ordenamento jurídico, por meio do Recurso Extraordinário nº 587970, conforme abordado no capítulo anterior. A exclusão dos migrantes ao referido benefício se afigura inconstitucional, pois seria atribuir a um decreto, ou seja, à legislação infraconstitucional, um status de lei superior, porque nem a própria Constituição Federal de 1988 exclui os estrangeiros em relação à Assistência Social.

Em relação ao benefício do Auxílio Emergencial, propõe-se a aplicação imediata da legislação existente para garantir o acesso e o saque do benefício mencionado de forma facilitada, mediante apresentação de qualquer documentação que possuam os refugiados, mesmo com prazo de validade expirado e sem exigência de foto. Ao tempo em que os órgãos nacionais competentes emitem novos documentos como carteira de trabalho e CPF. Sugere-se às agências pagadoras que o atendimento aos migrantes ocorra de forma padronizada, haja vista que cada agência atua de forma distinta no tocante à exigência da documentação para o pagamento do benefício.

³⁷ ZAMBAM, Neuro José; KUJAWA, Henrique Aniceto. As políticas públicas em Amartya Sen: condição de agente e liberdade social. **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, v. 13, n. 1, p. 60-85, mar. 2017. Disponível em: <<https://seer.imed.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/1486>>. Acesso em: 30 nov. 2020.

4.3 Dever de cuidado, princípio da fraternidade e práticas de alteridade como fundamentos para efetivação dos direitos fundamentais aos migrantes, por meio da implementação de políticas públicas de inclusão

O presente trabalho não se limita a discutir a relação de tensão entre a normatividade constitucional e a legislação infraconstitucional pertinente à matéria. Vai além, pois entra na seara do cuidado, da fraternidade, da solidariedade, do cosmopolitismo multicultural, das práticas de alteridade e empatia com o próximo. Refletir sobre o dever de cuidado, na concepção de Martha Nussbaum, significa refletir sobre um campo amplo de capacidades. Prestar assistência aos desamparados, promover elos emocionais, excluir medos, instigar os sentidos, a imaginação e contribuir para o raciocínio prático e escolha são atributos proporcionados por um bom cuidado³⁸.

O dever de cuidado, na concepção da autora, denota uma forma valiosa de relação. Quando o cuidado é direcionado a pessoas idosas ou com algum tipo de limitação física ou cognitiva, pressupõe sua visibilidade, ou seja, a certeza de que se trata de cidadãos dignos, tidos como sujeitos de direitos da mesma forma que os demais. De igual modo, o cuidado pressupõe que essas pessoas possam usufruir suas capacidades, afinal as pessoas idosas ou deficientes possuem suas habilidades. Pensar o dever de cuidado no âmbito deste trabalho é mais uma forma de se comprovar a invisibilidade dos migrantes na sociedade brasileira. Negar a assistência a essas pessoas que, por algum motivo, migraram para o país enseja a subtração da própria dignidade.

A dignidade significa a qualidade intrínseca e distintiva inerente a cada ser humano³⁹. Ingo Sarlet defende que os seres humanos são merecedores de respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade. Para o autor, ser merecedor de consideração e respeito implica a efetivação de direitos e deveres fundamentais que garantam à pessoa condições mínimas existenciais, para que molde seu próprio destino e, com isso, desfrute uma vida saudável e digna. Refletir o conceito

³⁸ NUSSBAUM, Martha. **Fronteiras da justiça**: deficiência, nacionalidade, pertencimento à espécie. São Paulo: Martins Fontes, 2013, p. 209.

³⁹ SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais**. 7. ed. Livraria do advogado, 2009, p. 67.

de dignidade sob a ótica dos benefícios assistenciais em estudo é questionar se essa qualidade é aplicada em tal esfera. No tocante ao BPC, percebe-se um embate sobre o critério da renda para o acesso ao benefício.

O requisito da renda para acesso ao BPC se restringe a um quarto do salário-mínimo por pessoa da família, conforme dispõe o artigo 20 da LOAS. Isso acaba por excluir muitas pessoas em situação de pobreza. Em razão da pandemia de Covid-19, o requisito econômico foi ampliado pela Lei nº 13.982/2020 e passou a ser de meio salário mínimo, o que alcançaria maior número de idosos e deficientes em situação de vulnerabilidade social, mas logo retornou ao parâmetro anterior, por força da ADPF nº 662/DF, de relatoria do ministro Gilmar Mendes. Logo se percebe que tal embate, somado à exclusão dos migrantes do BPC, por parte do próprio Estado brasileiro, leva a questionar a legitimidade da democracia brasileira, que tem como fundamento reitor a dignidade da pessoa humana.

Gina Pompeu afirma que não se fala em democracia e em dignidade quando parte da população não dispõe de direitos básicos e necessários à vida, entre eles a alimentação, a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, nem tampouco quando se constata o desamparo, a exclusão, a fome e o abandono. A problemática relacionada aos migrantes se encaixa na concepção da autora e permite inferir que o país se encontra em débito com os fundamentos da democracia e da dignidade da pessoa humana, mas sobretudo com o objetivo de construir uma sociedade livre, justa e solidária.⁴⁰

A construção de uma sociedade livre, justa e solidária demanda o dever de cuidado e de ajuda mútua entre os membros que a compõe, seja entre Estado e cidadão, seja entre cidadãos. A solidariedade denota ideia de assistência, de amparo. José Fernando de Castro Farias define a solidariedade, historicamente, como um laço que os juristas romanos utilizavam para unir os devedores de uma soma ou dívida, de forma que cada um deles se responsabilizava pelo todo. O autor afirma que, desde a antiguidade na Grécia, o pensamento solidário se fez presente vinculado a uma perspectiva ética e teológica, a qual passou a ser compreendida

⁴⁰ POMPEU, Gina Marcílio. Estado social, desenvolvimento humano e sustentabilidade na América Latina. In: SARLET, Ingo; NOGUEIRA, Humberto; POMPEU, Gina Marcílio. **Direitos fundamentais na perspectiva da democracia Interamericana**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 235.

como virtude indispensável na relação interpessoal, na caridade oriunda do amor recíproco cristão, fundamentada na existência de laços comuns⁴¹.

A solidariedade no ordenamento jurídico brasileiro não se afigura como mera caridade, possui um patamar de objetivo da República Federativa do Brasil. Portanto, deve ser observado pelo Estado brasileiro no tocante à efetivação de direitos. E essa efetivação ocorre por meio da implementação de políticas públicas, mas se insere também no âmbito das atividades privadas. Ser solidário, no Brasil, significa assegurar ao próximo os direitos que lhe são necessários para que possa conviver em sociedade. Esse dever é, em toda medida, do Estado brasileiro. Analisar a solidariedade na esfera migratória no Brasil é concluir que, em diversos momentos, a esfera privada é quem de fato pratica esse dever.

Avalia-se essa ideia no contexto da pandemia de Covid-19, em que os migrantes passaram a sobreviver da caridade privada, da distribuição de cestas básicas e da ajuda da Igreja Católica. Ressalta-se, de igual modo, o contexto social em que convivem os venezuelanos no Estado de Roraima, parte significativa na prática da mendicância. O dever de ser solidário advém do princípio da fraternidade. A fraternidade implica a afirmação de que uma sociedade fraternal mantém compromissos com o bem-estar geral, a liberdade e a igualdade de todos os seus membros. Pode-se verificar tal concepção, no âmbito constitucional brasileiro, no preâmbulo da Constituição Federal de 1988, quando aponta que o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça representam valores supremos de uma sociedade fraterna.

Aplicar o dever de cuidado, a solidariedade e a fraternidade na promoção de uma sociedade justa, e de iguais, seria conferir aos migrantes maior visibilidade. Como já exposto em momento anterior, a sociedade brasileira foi instituída por migrantes. A dificuldade por eles enfrentada se afigura desumana, haja vista toda a sua contribuição para a formação da sociedade brasileira, o que inclui a cultura, a culinária, o empreendedorismo, etc. Não apenas isso, os migrantes, antes de qualquer fundamento, são pessoas que, como quaisquer outras, merecem respeito,

⁴¹ FARIAS, José Fernando Castro. **A origem do direito de solidariedade**. Rio de Janeiro: Renovar, 1998, p. 188.

consideração e atenção. É necessário que o Estado brasileiro faça jus à legislação migratória, sob pena de serem consideradas leis inexistentes, injustas ou até mesmo representarem uma mera folha de papel.

Não se pode olvidar que o Estado brasileiro não efetive, em momento algum, a legislação migratória. É importante expor que há sim políticas públicas importantes no país direcionadas à questão migratória, dentre elas: a acolhida dos refugiados venezuelanos no Brasil, com a Operação Acolhida, instituída pelo Decreto nº 9.285, de 15 de fevereiro de 2018, as políticas públicas implementadas pelos Estados de São Paulo e Paraná, entre outras, mas que são insuficientes para a demanda de migrantes no país e frágeis no âmbito da integração. O que se verifica são políticas de arranjos, em que parte dos migrantes permanece alijada da qualidade de sujeitos de direito.

A visibilidade dos migrantes torna-se possível, ainda, com as práticas da vontade, da alteridade e da empatia. Victor Marcílio Pompeu expõe sobre a temática ao defini-la como valor-guia das políticas positivas. Para o autor, vontade, alteridade e empatia compõem o trinômio que deve guiar as relações modernas pautadas na fraternidade social, presentes na ética da dignidade humana⁴². Nessa linha de pensar, colocar-se no lugar do próximo permite visualizar, ainda que distante, a indiferença, o preconceito, a exclusão social e as demais dificuldades por eles enfrentadas no Brasil. É inevitável utilizar-se também do cosmopolitismo idealizado por Boaventura de Sousa Santos. Seu ideal representa a luta do subalterno pela subalternização.

Sua ideia compreende um conjunto vasto e heterogêneo de iniciativas, movimentos e organizações, partilhando a luta contra a exclusão e a discriminação social, bem como a destruição ambiental produzida pelo que o autor denomina de localismos globais e pelos globalismos localizados. O autor entende que cosmopolitismo nada mais é que a solidariedade transnacional entre grupos explorados, oprimidos, excluídos pela globalização hegemônica. Aplicar os fundamentos acima defendidos na prática, no sentido de conferir visibilidade aos migrantes no Brasil, significa implementar políticas públicas que atendam às suas

⁴² POMPEU, Victor Marcílio. **Justiça restaurativa**: alternativa de reintegração e de ressocialização. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 161.

necessidades⁴³.

Tais políticas demandam a inclusão social do grupo, por meio do acesso ao emprego e à renda, asseguram a inclusão de forma facilitada aos benefícios assistenciais existentes no país, incentivam a criação de cursos de Língua Portuguesa pautados no modelo da Universidade Federal do Paraná (UFPR), que adota uma metodologia conhecida como “porta-giratória”, de forma a facilitar o aprendizado do idioma, entre outras necessidades. Para isso, exige-se planejamento orçamentário, pois não há Estado Social sem que haja Estado Fiscal.

É preciso incluir os direitos dos migrantes na pauta permanente de reivindicações na esfera das políticas públicas do país, em especial os direitos necessários ao desfrute de uma vida com dignidade. A invisibilidade dos migrantes, por parte do Estado brasileiro, sobretudo no que se refere ao direito à Assistência Social, que se soma à indiferença aos demais grupos excluídos, clama por uma reformulação dos conceitos de democracia, cidadania, soberania, nacionalidade e Estado-Nação. Essa reformulação é idealizada por Henrique Vasconcelos Silva e temo base a interculturalidade e a teoria descolonial.

Para o autor, modelos de participação política e de cidadania interfronteiriça, com a realidade contemporânea de inclusão dos estrangeiros como política de justiça humanitária, alteridade e empatia, são medidas urgentes e necessárias para o país. Em sua obra “Interculturalidade e teoria descolonial”, o autor defende o direito do estrangeiro de participação política. A eles o único direito que lhe é restrito e que tem previsão constitucional é o direito ao voto, restrito em face do critério da nacionalidade. O capítulo demonstra possíveis causas e efeitos decorrentes da invisibilidade dos migrantes no Brasil, notadamente em tempos de crise⁴⁴.

A globalização da indiferença, que se soma a um Estado Neoliberal, que ocupa posição de recuo na efetivação dos direitos sociais, além da fragilidade do direito à Assistência Social na sociedade brasileira, consiste em possível motivo pelo qual o Estado brasileiro é indiferente aos direitos assistenciais dos migrantes.

⁴³ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Reconhecer para libertar**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 437.

⁴⁴ SILVA, Henrique dos Santos Vasconcelos. **Interculturalidade e teoria descolonial**: reflexão crítica da participação política do estrangeiro no Brasil. Chiado, Portugal: 2019, p. 298.

Entre as teorias de justiça abordadas, a de Amartya Sen e a de John Rawls, elege-se a de Sen, pois esta foca-se em realizações. Diante do que foi abordado, defende-se que promover a visibilidade dos migrantes, na prática, enseja sua inclusão nas pautas das políticas públicas, de forma permanente, para que sua integração se consolide, de acordo com os fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil, inicialmente abordados.

Nesse sentido, o discurso de Amartya Sen é o que deve ser praticado, e arranjos institucionais carecem de ser promovidos, pois transcendem a teoria de justiça ideal de Kant e a justiça contratualista de John Rawls. Pretende-se implementar, inicialmente, o exercício da alteridade, da boa vontade e da empatia para incluir o migrante como agente ativo na sociedade, para que em seguida ele desenvolva suas próprias capacidades. Uma vez capacitado e em razão do acesso ao emprego e à renda, alcançará a emancipação e o patamar civilizatório de bem-estar social.

CONCLUSÃO

A presente análise buscou responder ao questionamento referente à invisibilidade dos migrantes no Brasil no âmbito do direito à Assistência Social. Verificou-se que os migrantes residentes no país se encontram invisíveis às políticas estatais no tocante aos benefícios assistenciais. Elegeram-se o Benefício da Prestação Continuada e o Auxílio Emergencial como prioridades de investigação. Demonstrou-se a exclusão dos migrantes do BPC em face da exigência do critério da nacionalidade e da cidadania para se tornarem beneficiários. No que se refere ao Auxílio Emergencial, verificou-se que os migrantes têm dificuldade de acesso; dentre os motivos, está a exigência de documentos, dos quais muitos deles não dispõem.

Para abordar a temática, no primeiro capítulo, contextualizaram-se as migrações internacionais contemporâneas, com o processo de globalização; expuseram-se seus conceitos e suas características e apresentou-se o sistema normativo de proteção ao migrante, no âmbito internacional e regional. A proteção aos migrantes, no âmbito internacional, tem seu marco no contexto do pós-Segunda Guerra Mundial, momento de adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), que tem como princípios a universalidade, a indivisibilidade e a interdependência dos povos. Na esfera regional, tal proteção está inserida principalmente na Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969.

No âmbito nacional, pode-se dizer que a proteção conferida ao migrante sempre existiu nas Constituições brasileiras, ainda que com restrição em variados períodos da história do Brasil. Somente com o advento da Constituição Federal de 1988, os migrantes alcançaram o status de sujeitos de direito e titulares de garantias fundamentais. Desse modo, em face da condição de igualdade em relação aos nacionais, por força do art. 5º, caput, da Constituição Federal de 1988, a eles devem ser garantidos todos os direitos que compõem o patamar mínimo de sobrevivência, dentre os quais o da Assistência Social.

Para demonstrar a titularidade a direitos e garantias fundamentais, fez-se necessário expor a trajetória legislativa do estrangeiro nas Constituições

brasileiras e no ordenamento jurídico brasileiro como um todo. Com efeito, o segundo capítulo demonstra que às restrições ao ingresso do estrangeiro à sociedade brasileira, notadamente no que se refere ao período da Ditadura Militar no Brasil, cedeu espaço a um migrante sujeito de direitos em condições de igualdade com os brasileiros. Abordaram-se, portanto, a Lei nº 6.815/80 (Estatuto do Estrangeiro), que tratava o estrangeiro como um ser diferente; a Lei nº 9.474/97 (Lei do Refúgio), que dispõe sobre a proteção do refugiado no país; por fim, a Lei nº 13.445/2017 (Lei de Migração), que dispõe dos direitos e deveres dos migrantes no país.

Dentre esses direitos a serem assegurados, destaca-se o direito à Assistência Social. Verifica-se que os documentos internacionais expostos no primeiro capítulo, elaborados sob a influência da DUDH, preveem o direito à Assistência Social como um direito inerente a todos os seres humanos, indistintamente. Expõe que, na prática, a qualidade de sujeitos de direito encontra-se mitigada, uma vez que, no âmbito dos benefícios assistenciais estudados, constata-se sua exclusão em relação ao BPC e a dificuldade de acesso em relação ao benefício do Auxílio Emergencial.

Nesse sentido, o terceiro capítulo foi destinado à apresentação da problemática por eles enfrentada, tanto em relação ao Benefício da Prestação Continuada como em relação ao Auxílio Emergencial. Para isso, contextualizou-se o direito à Assistência Social, sua história, sua finalidade, seus objetivos, bem como se apresentou cada benefício em estudo. Demonstrou-se que o direito ao BPC foi reconhecido como direito do migrante pelo STF, mediante Recurso Extraordinário nº 587970/SP, com Repercussão Geral; mesmo assim, continua a ser negado por parte do INSS.

A negação fundamenta-se em decretos e normas internas que exigem os critérios da nacionalidade e da cidadania para serem considerados beneficiários, o que confronta com a própria Constituição Federal e demais legislações nacionais e internacionais inerentes ao fenômeno da migração. Diante da problemática, expõe-se que a única via de alcançar o BPC é a judicialização, via essa que representa, para eles, verdadeiro calvário. A nacionalidade contemporânea não se limita aos direitos políticos, como na antiguidade, engloba também os demais

direitos: civis, econômicos, sociais e culturais. Demonstrou-se, ainda, a dificuldade que enfrentam, no momento da pandemia da Covid-19, em relação ao benefício do Auxílio Emergencial, situação que revela discriminação interseccional.

Muitos encontram-se impedidos de acessar o benefício porque as agências pagadoras exigem documentos dos quais não dispõem, como CPF, passaporte válido, DNE, entre outros. Diante de tal dificuldade, os migrantes no país passaram a sobreviver da caridade privada, da esmola. Pelo exposto, conclui-se que os migrantes são pessoas invisíveis às políticas estatais de Assistência Social, vez que são excluídos dos benefícios. Nessa toada, defende-se que é do Estado o dever de providenciar, em toda medida, a consecução desse direito, mas sua atitude é indiferente à questão migratória no país. A Assistência Social é importante, pois pode representar o ponto de partida para a integração dos migrantes na sociedade brasileira, já que sua finalidade é prover os mínimos sociais, sobretudo quando se fala em deficiente e idosos.

A problemática, além de violar a Constituição Federal e o direito à Assistência Social, provoca nos migrantes efeitos de ordem econômica, social e, sobretudo, de ordem moral. Diante disso, abordam-se, no quarto capítulo, os efeitos provocados nos migrantes. A objeção aos benefícios assistenciais acaba por gerar efeitos destrutivos à categoria, por atingir sua autoestima, sua honra e por sentirem-se desacreditados de seu próprio potencial, desacreditados de se tornarem agentes produtivos na sociedade brasileira. Tal objeção representa, ainda, a agrura de não poder exercer as liberdades substantivas, as próprias capacidades, inerentes a cada ser humano.

Essa atitude, por parte do Estado brasileiro, apresenta-se em uma dimensão multifacetada. A globalização da indiferença somada a um Estado regulador da economia, mas que não assegura, de modo efetivo, os direitos sociais da população. Persiste um ordenamento jurídico que ainda não se consolidou diante dos fatores reais do poder e da ausência da respectiva dotação orçamentária, haja vista o custo da efetivação de direitos sociais. O Direito positivo apresenta resquícios da caridade privada, da filantropia, da esmola, do manto do favor, e nesse viés, talvez residam os possíveis motivos pelos quais o Estado brasileiro não tem interesse em assegurar o direito à Assistência Social aos migrantes,

tornando-os invisíveis.

Conclui-se que o Estado brasileiro não consegue enfrentar a questão migratória brasileira nos termos previstos da Lei nº 13.445/2017. Negar o BPC ao migrante significa violar a Constituição Federal, o direito à Assistência Social, os documentos internacionais por ele ratificado, em especial a Convenção da Pessoa com Deficiência, que possui status constitucional, já que foi aprovada por meio de Emenda constitucional. Observa-se que não apenas no âmbito da Assistência Social eles enfrentam dificuldades, mas também nos demais direitos que compõem o patamar mínimo civilizatório, dentre eles: a educação, a saúde, a moradia, conforme abordado no bojo do texto.

Propõe-se a inclusão dos migrantes nos benefícios assistenciais, de forma facilitada, e com um olhar de inclusão social. A inclusão que se pretende não se assenta naquela em que eles passarão a ser considerados beneficiários de programas sociais, e sim a que os torna agentes ativos na sociedade brasileira, segundo o discurso de Amartya Sen. O autor propõe um ideal de justiça inclusiva, de modo que possibilitem às pessoas viver a vida que elas valorizam ter. Diante do que foi abordado, depreende-se que a visibilidade dos migrantes, na prática, enseja sua inclusão nas pautas das políticas públicas, de forma permanente, para que sua integração se consolide, de acordo com os fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil.

O que se tem em relação ao fenômeno migratório brasileiro, no âmbito das políticas públicas, não passa de políticas de arranjos, insuficientes para atender à demanda e às suas necessidades. Para conferir visibilidade é necessário que o Estado brasileiro e a sociedade ponham em prática a valoração da vontade, da alteridade, da empatia, da solidariedade e da fraternidade. A busca pela visibilidade representa a luta do subalterno contra a subalternização. A solidariedade transnacional, a que se chama de cosmopolitismo, também deve ser praticada, pois representa movimentos e organizações que lutam contra a exclusão e a discriminação social. Trata-se de medidas urgentes.

O presente trabalho não se limita a discutir o embate entre dispositivos normativos, vai além do viés constitucional. Adentra a esfera do ser, do dever de cuidado, da vontade, da empatia, da alteridade e da solidariedade. A construção de

uma sociedade livre, justa e solidária demanda o dever de cuidado e de ajuda mútua entre os membros que a compõe. É preciso lembrar que, antes de migrantes, são seres humanos, sujeitos de direito. Além disso, é necessário enfatizar que em muito contribuíram para a formação da sociedade brasileira, sua cultura, valores e costumes. O Brasil é um país de imigrantes; negar-lhes direitos é refutar a construção do constitucionalismo dirigente, negar a história e se abster da efetivação do ordenamento jurídico nacional.

REFERÊNCIAS

ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **ACNUR e parceiros fortalecem integração de refugiados nas universidades brasileiras.** Por Miguel Pachioni. 30 jun. 2020. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2020/06/30/acnur-e-parceiros-fortalecem-integracao-de-refugiados-nas-universidades-brasileiras/>>. Acesso em: 6 nov. 2020.

ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados.** 1951. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 5 maio 2020.

ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Declaração de Cartagena de 1984.** 19 a 22 nov. 1984. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2020.

ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Relatório Mensal Roraima, Março 2020.** Disponível em: <<https://data2.unhcr.org/ar/documents/download/75317>>. Acesso em: 9 nov. 2020.

AGAMBEN, Giorgio. **Infância e história:** destruição da experiência e origem da história. Tradução de Henrique Burigo. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

AGÊNCIA BRASIL. **Bolsonaro confirma revogação da adesão ao Pacto Global para migração.** Por Carolina Gonçalves. 9 jan. 2019. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2019-01/bolsonaro-confirma-revogacao-da-adesao-ao-pacto-global-para-migracao>>. Acesso em: 14 jul. 2020.

AGÊNCIA BRASIL. **Refugiados têm dificuldade de revalidar diplomas, diz ACNUR.** Por Daniel Mello. 4 set. 2019. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2019-09/refugiados-tem-dificuldade-para-revalidar-diploma-no-brasil-diz>>. Acesso em: 6 nov. 2020.

ALEX, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais.** Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo.** São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

BARALDI, Camila Bibiana Freitas. **Migrações internacionais, direitos humanos e cidadania Sul-Americana:** o prisma do Brasil e da Integração Sul-americana.

Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Universidade de São Paulo. São Paulo: USP, 2014.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. A Lei Brasileira de Refúgio – sua história. In: Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e Ministério da Justiça. **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010, p. 12-21.

BATISTA, Oliveira Vanessa. Trabalho, imigração e direito internacional dos direitos humanos. **Publica Direito**, 2016. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=47a3893cc405396a#:~:text=Desde%20sempre%20o%20impulso%20migrat%C3%B3rio,de%20civiliza%C3%A7%C3%B5es%20e%20a%20escravid%C3%A3o>>. Acesso em: 16 jul. 2020.

BAUMAN, Zigmunt. **Extraños llamando a la puerta**. Buenos Aires: Paidós, 2016. BELLO, Enzo; BERCOVIC, Gilberto; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. O fim das ilusões constitucionais de 1988? **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 1769-1811, 2019. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/37470>>. Acesso em: 6 nov. 2020. DOI: 10.1590/2179-8966/2018/37470.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 9. ed. São Paulo: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. Brasília, DF: OAB, 1989.

BORGES, Alci Marcos Ribeiro. **Breve introdução ao direito internacional dos direitos humanos**. 2006. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/9228/breve-introducao-ao-direito-internacional-dos-direitos-humanos/2>>. Acesso em: 15 jul. 2020.

BOURDIEU, Pierre. Préface. In: SAYAD, Abdelmalek. **L'immigration ou les paradoxes de l'altérité**. 1. L'illusion du provisoire. Paris: Raisons d'Agir, 2006.

BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91>. Acesso em: 15 jul. 2020.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34>. Acesso em: 15 jul. 2020.

BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37>. Acesso em: 15 jul. 2020.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46>. Acesso em: 15 jul. 2020.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 15 jul. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 15 jul. 2020.

BRASIL. **Comissão para migrações e refugiados recebe sugestões de especialistas**. 2020. Disponível em:

<<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/03/05/comissao-para-migracoes-e-refugiados-recebe-sugestoes-de-especialistas>>. Acesso em: 9 nov. 2020.

BRASIL. **Decreto 25.861-E, 1º de agosto de 2018**. Decreta atuação especial das forças de segurança pública e demais agentes públicos do Estado de Roraima em decorrência do fluxo migratório de estrangeiros em território do Estado de Roraima e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.tjrr.jus.br/legislacao/phocadownload/Decretos_Estaduais/2018/25681_e.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 1.904, de 13 de maio de 1996**. Institui o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH. Disponível em:

<<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1996/decreto-1904-13-maio-1996-431671-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 10 out. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 10.088 de 5 de novembro de 2019**. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho – OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm>. Acesso em: 16 jul. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 8.892, de 27 de outubro de 2016**. Cria a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8892.htm>. Acesso em: 16 jul. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 9.199 de 20 de novembro de 2019.** Regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del7967.htm>. Acesso em: 16 jul. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019.** Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9759.htm>. Acesso em: 15 jul. 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9759.htm>. Acesso em: 15 jul. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 10.316, de 7 de abril de 2020.** Regulamenta a Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, que estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10316.htm>. Acesso em: 10 maio 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 314, de 13 de março de 1967.** Dispõe sobre a segurança nacional, crimes, ordem política e social. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9759.htm>. Acesso em: 15 jul. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 406, de 04 de maio de 1938.** Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social e dá outras providências. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decrei/1930-1939/decreto-lei-406-4-maio-1938-348724-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 1º set. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 417, de 10 janeiro de 1969.** Dispõe sobre a expulsão dos estrangeiros. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0417.htm>. Acesso em: 12 set. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 591, de 6 de julho de 1992.** Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm>. Acesso em: 15 jul. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 592, de 6 de julho de 1992.** Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos. Promulgação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm>. Acesso em: 15 jul. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 6.214, de 26 de setembro de 2007.** Regulamenta o benefício de prestação continuada da assistência social devido à pessoa com deficiência e ao idoso de que trata a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e a

Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, acresce parágrafo ao art. 162 do Decreto n. 3.048, de 6 de maio de 1999, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6214compilado.htm>. Acesso em: 10 maio 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 6.949, de 25 de agosto de 2009.** Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm>. Acesso em: 15 jul. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 678, de 6 de novembro de 1992.** Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm>. Acesso em: 5 jul. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 7.967 de 18 de setembro de 1945.** Dispõe sobre a Imigração e Colonização, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del7967.htm>. Acesso em: 19 jul. 2020.

BRASIL. Governo Federal. **Ordenamento da fronteira em números.** 2019. Disponível em: <<https://www.gov.br/acolhida/historico/>>. Acesso em: 9 nov. 2020.

BRASIL. Governo Federal. **Programa já pagou 250 bilhões e 68 milhões de brasileiros.** Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2020/11/programa-ja-pagou-r-250-bilhoes-a-68-milhoes-de-brasileiros>>. Acesso em: 1º nov. 2020.

BRASIL. **Lei Federal nº 13.445/2017, de 24 de maio de 2017.** Institui a Lei de Migração. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm>. Acesso em: 6 maio 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015.** Institui a lei brasileira de inclusão da pessoa com deficiência. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm>. Acesso em: 23 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020.** Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro

de 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13982.htm>. Acesso em: 30 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980.** Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm>. Acesso em: 10 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de janeiro de 1993.** Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm>. Acesso em: 16 jul. 2020.

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/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9759.htm>. Acesso em: 15 jul. 2020.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Abrigo de refugiados venezuelanos são o ponto de partida para um novo recomeço.** 2020. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/noticias/66007-abrigos-de-refugiados-venezuelanos-sao-o-ponto-de-partida-para-um-novo-recomeco>>. Acesso em: 9 nov. 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. OBMigra. **Relatório Anual 2020.** Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/dados/relatorio-anual/2020/obmigra_relata%c3%93rio_anual_2020.pdf>. Acesso em: 12 out. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. Covid Brasil. **Painel Coronavírus.** Disponível em: <<https://covid.saude.gov.br/>>. Acesso em: 11 jul. 2021.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Ação civil pública nº 0023528-28.2010.4.03.6100(2010).** Disponível em: <<https://mpf.jusbrasil.com.br/noticias/2484861/mpf-sp-move-acao-para-garantir-beneficio-a-tres-refugiados-palestinos-idosos>>. Acesso em: 25 out. 2020.

BRASIL. Polícia Federal. Ministério da Cidadania e Segurança Pública. **Polícia Federal altera o atendimento do passaporte aos estrangeiros em virtude da pandemia.** Disponível em: <<http://www.pf.gov.br/imprensa/noticias/2020/03-noticias-de-marco-de-2020/policia-federal-altera-o-atendimento-do-passaporte-e-aos-estrangeiros-em-virtude-da-pandemia>>. Acesso em: 2 nov. 2020.

BRASIL. Portal da transparência. **Detalhamento dos benefícios dos cidadãos.** 2020. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/comunicados/603478-portal-da>>

transparencia-divulga-gastos-com-beneficio-de-prestacao-continuada-bpc>. Acesso em: 23 out. 2020.

BRASIL. **Portaria Conjunta nº 1 de 3 de janeiro de 2017**. Regulamenta regras e procedimentos de requerimento, concessão, manutenção e revisão do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social – BPC. Disponível em: <http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20575033/do1-2017-01-04-portaria-conjunta-n-1-de-3-de-janeiro-de-2017-20574928>. Acesso em: 25 out. 2020.

BRASIL. **Portaria Normativa nº 22, de 13 de dezembro de 2016**. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/22190733/do1-2016-12-14-portaria-normativa-n-22-de-13-de-dezembro-de-2016-22190702>. Acesso em: 6 nov. 2020

BRASIL. **Processo nº 200663010756366**. Turma Rec. juiz. esp. Fed – seq. jud. São Paulo. 2006. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/processos/63310267/processo-n-200663010756366-do-turma-recjuizespfed-secjudsao-paulo>>. Acesso em: 25 out. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Nova Lei de Migração é sancionada com vetos**. 25 maio 2017. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/05/25/nova-lei-de-migracao-e-sancionada-com-vetos>>. Acesso em: 12 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Cível Ordinária nº 3.1210/DF – Distrito Federal**. Relator: Ministro Rosa Weber. Pesquisa de Jurisprudência, 08 agosto 2018. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ACO3121decreto.pdf>>. Acesso em: 6 nov. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso extraordinário nº 58797034**. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2621386>>. Acesso em: 10 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Relatório e Voto do Relator – Recurso Extraordinário nº 587.970/SP**. Instituto Nacional do Seguro Social e Felícia Mazzitello Albanese. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, 20 abr. 2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RE587.970votoMM A.pdf>>. Acesso em: 26 out. 2020.

CALDART, Cecília Luísa. **Comparação das leis de migração**: Projeto de Lei nº 2516/15 do Brasil e da Lei 25.781/04 da Argentina. Repositório Institucional Universidade Federal da Integração Latino-Americana. Foz do Iguaçu, Paraná, 2017. Disponível em:

<<https://dspace.unila.edu.br/handle/123456789/2581?locale-attribute=en>>.

Acesso em: 10 out. 2020.

CARTA INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS. 1948. Disponível em:

<<http://www.dhnet.org.br/direitos/deconu/textos/onu1.htm>>. Acesso em: 15 jul. 2020.

CARTAXO, Marina Andrade. **A nacionalidade revisitada**: o direito fundamental à nacionalidade e temas correlatos. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Universidade de Fortaleza, 2010. Disponível em:

<<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp133097.pdf>>.

Acesso em: 28 out. 2020.

CAVARZERE, Thelma Thais. **Direito Internacional da pessoa humana**: a circulação internacional de pessoas. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

CEARÁ. Governo do Estado do Ceará. **SPS cria canal de atendimento para imigrantes por Whatsapp**. 20 abr. 2020. Disponível em:

<<https://www.ceara.gov.br/2020/04/20/sps-cria-canal-de-atendimento-para-imigrantes-por-whatsapp/>>. Acesso em: 2 nov. 2020.

CIO DA TERRA. **Companhia de Mulheres Migrantes**. 21 jul. 2019. Disponível em:

<<https://mapaculturalbh.pbh.gov.br/evento/2068/#/tab=permissao>>. Acesso em: 5 nov. 2020.

CLARO, Caroline de Abreu Batista. **A proteção dos “refugiados ambientais” no Direito Internacional**. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, 2015.

COMBLIN, Joseph. **A ideologia da segurança nacional**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

COUTO, Maria Berenice Rojas. Assistência social ou benesse? **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 124, 2015.

COUTO, Maria Berenice Rojas (org.). **O sistema único de Assistência Social no Brasil**: uma realidade em movimento. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2017.

CULPI, Ludmilla Andrzejewski. Nova lei de migrações brasileira: inspiração no modelo da Lei Migratória Argentina? In: UFPR. Universidade Federal do Paraná.

Workshop de Pesquisa em Relações Internacionais da UFPR, IV, Curitiba, 2017. Disponível em: <<http://www.humanas.ufpr.br/portal/nepri/files/2012/04/Nova-lei-de-migra%C3%A7%C3%B5es-brasileira-Inspira%C3%A7%C3%A3o-no-modelo-da-lei-argentina.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2020.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos Humanos e cidadania**. São Paulo: Moderna, 1998.

DINIZ, Silvania Aparecida; LUZ, Cícero Krupp da. Benefício de prestação continuada aos imigrantes e a decisão do recurso extraordinário 587970 do STF: direito ou calvário? **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v. 13, n. 3, 3º quadrimestre 2018. Disponível em: <www.univali.br/direitoepolitica>. Acesso em: 25 out. 2020.

DOLLOT, Louis. **Les migrations humaines**. Paris: Presses Universitaires de France, Oikos-Tau, 1970.

DRUMMOND, Victor Gameiro. Os refugiados e os escravos contemporâneos: os outros que ninguém quer ver e sua “conexão invisível”. **Revista Jurídica Luso-brasileira**, Lisboa, ano 5, n. 1, 2019.

ESTADO DE MINAS GERAIS. **Veja como ficou a assistência emergencial a migrantes e refugiados**. Por Elian Guimarães, 1º maio 2020. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2020/05/01/interna_gerais,1143717/veja-como-fica-a-assistencia-emergencial-ao-migrante-e-refugiado.shtml>. Acesso em: 5 nov. 2020.

FARIAS, José Fernando Castro. **A origem do direito de solidariedade**. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

FERNANDES, Durval; MILESI, Rosita; PIMENTA, Bruna; CARMO, Vanessa do. Migração dos Haitianos para o Brasil: a RN nº 97/2012: uma avaliação preliminar. **Refúgio, migrações e cidadania**, Brasília, v. 8, n. 8, 2013.

FGV SOCIAL. Centro de Políticas Sociais. **Fundação Pesquisa “Covid, classes econômicas e o caminho do meio: crônica da crise até agosto de 2020”**. 2020. Coordenação: Marcelo Neri. Disponível em: <<https://cps.fgv.br/videos/pesquisa-covid-classes-economicas-e-o-caminho-do-meio-cronica-da-crise-ate-agosto-de-2020>>. Acesso em: 30 nov. 2020.

FIGUEIREDO, Joana Miranda. **Fluxos migratórios e cooperação para o desenvolvimento**: realidades compatíveis no contexto europeu? Observatório da Imigração. ACIME, 2005. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=4DWCucgHOXIC&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false>. Acesso em: 25 maio 2020.

FRAGA, Mirtô. **O novo estatuto do estrangeiro comentado**. Rio de Janeiro: Forense, 1985.

FROUVILLE, Olivier. Les instruments universels de protection: quelle effectivité? In: HABIB, Gherari; MEHDI, Rostane (dir.). **La société internationale face aux défis migratoires**. Paris: Pedone, 2012.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS – FGV. Desafio migratório em Roraima: repensando a política e gestão da migração no Brasil. **Policy Paper – Imigração e Desenvolvimento**. FGV DAPP. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/24197/Desafio-migrato%cc%81rio-Roraima-policy-paper.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. p. 4>. Acesso em: 6 nov. 2020.

GERALDO, Endrica. A lei de cotas de 1934: controle de estrangeiros no Brasil. **Cad. AEL**, São Paulo, v. 15, n. 27, 2009.

GONÇALVES, Gabriela; SOUSA, Cátia. **Imigrantes e sociedade de acolhimento: percepções e realidades no caso de Portugal**. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-71822015000300548>. Acesso em: 5 nov. 2020.

GUERRA, Sidney. A nova lei de migração no Brasil: avanços e melhorias no campo dos direitos humanos. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 4, 2017.

HAYEK, Friedrich August von. **O caminho da servidão**. Tradução de Anna Maria Capovilla, José Ítalo Stelle e Liane de Moraes Ribeiro. 5. ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

HOBBS, Thomas. **Leviatã** – matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. 3. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

HOLMES, S.; SUSTEIN, C. **O custo dos direitos: por que a liberdade depende dos impostos?** Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. New York: W.W. Norton and Company, 1999.

HONNET, Axel. **Sufrimento de indeterminação: uma atualização da filosofia do direito de Hegel**. São Paulo: Singular, Esfera Pública, 2007.

HUNT, Linn. **A invenção dos direitos humanos: uma história**. Tradução de Rosaura Eichenberg. São Paulo: Cia. das Letras, 2007.

IGREJA, R. L.; CAMACHO, M. T. S.; DANTAS, F. A. de C.; RAMPIN, T. T. D. Contribuições das ciências sociais diante o avanço do neoliberalismo. **Abya-yala**:

Revista sobre Acesso à Justiça e Direitos nas Américas, Brasília, v. 2, n. 1, p. 1-6, 30 abr. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Condições de vida, desigualdade e pobreza**. 2017. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/condicoes-de-vida-desigualdade-e-pobreza.html>>. Acesso em: 15 out. 2020.

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

KANT, Immanuel. **Metaphysical elements of justice**. Organização e tradução de John Ladd. Indianópolis: Hackett, 1797.

KERTZMAN, Ivan; MARTINEZ, Luciano. **Guia prático da previdência social**. 6. ed. Salvador: Juspodvim, 2018.

KOIFMAN, Fabio. **Imigrante ideal**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

KRELL, Andreas. **Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha**. Os descaminhos de um direito constitucional "comparado". Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

LAFER, Celso. **Reconstrução dos direitos humanos**. São Paulo: Cia. das Letras, 1988.

LASSALLE, Ferdinand. **A essência da constituição**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

LEE, Everett S. A theory of migration. **Demography**, v. 3, n. 1, p. 47-57, 1966. Disponível em: <<https://doi.org/10.2307/2060063>>. Acesso em: 16 jul. 2020.

MARTINI, Sandra Regina et al. **A pandemia de Covid-19 e os imigrantes: uma análise dos contextos brasileiro e argentino**. Porto Alegre, 2020. Disponível em: <<http://rediberoamericanadisa.com/wp-content/uploads/2020/09/miolo-web-o-direito-a-saude.pdf>>. Acesso em: 5 nov. 2020.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012.

MIGRAMUNDO. **ONG criada por imigrantes distribui cestas básicas e kits de higiene em São Paulo**. 13 abr. 2020. Disponível em: <<https://migramundo.com/ong-criada-por-imigrantes-distribui-cestas-basicas-e-kits-de-higiene-em-sao-paulo/>>. Acesso em: 5 nov. 2020.

MILESI, Rosita. **Migrantes e refugiados**. Proteção de seus direitos e resgate da dignidade humana. Disponível em: <<https://www.migrante.org.br/refugiados-e->>

refugiadas/migrantes-e-refugiados-protecao-de-seus-direitos-e-resgate-da-dignidade-humana/>. Acesso em: 1º set. 2020.

MONFREDO, Cintiene Sandes. Política migratória dos países do Mercosul e a conformidade com a política migratória regional. In: ENCONTRO NACIONAL DA ABRI. 3º Governança Global e Novos Atores. **Anais [...]**. São Paulo, 2011.

Disponível em:

<http://www.abri.org.br/anais/3_Encontro_Nacional_ABRI/Integracao_Regional/IR%2011_Cintiene%20Sandes%20%20Pol+%A1tica%20Migrat+%A6ria%20dos%20Pa+%A1ses%20do%20Mercosul%20e%20a%20conformidade%20com%LEE20a%20Pol+%A1tica.pdf>. Acesso em: 10 out. 2020.

MONTEIRO, Irineu. **O pensamento vivo de Martin L. King**. São Paulo: Martin Claret, 1988.

MOREIRA, Andréia Castro Dias; SERAU JÚNIOR, Marco Aurélio. Justiça social: o benefício de assistencial de prestação continuada (BPC) no Estado brasileiro e a sua fundamentação em “Uma Teoria de Justiça” de John Rawls. **JURIS – Revista da Faculdade de Direito**, 24, 2016, 231-264. Disponível em:

<<https://periodicos.furg.br/juris/article/view.6339>>. Acesso em: 23 out. 2020.

NUNES, Antônio José Avelãs. As duas últimas máscaras do estado capitalista. **Revista Pensar**, Fortaleza, v. 16, n. 2, p. 409-476, 2011.

NUSSBAUM, Martha. **Fronteiras da justiça**: deficiência, nacionalidade, pertencimento à espécie. São Paulo: Martins Fontes, 2013.

OEА. Organização dos Estados Americanos. **Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 23 de maio de 1969**. Disponível em:

<<http://www.dhnet.org.br/direitos/deconu/textos/onu1.htm>>. Acesso em: 15 jul. 2020.

OIM. Organização Internacional para as Migrações. 2019. Disponível em:

<<https://nacoesunidas.org/agencia/oim/>>. Acesso em: 15 jul. 2020.

ONU NEWS. Perspectiva Global, Reportagens Humanas. **Saiba tudo sobre o Pacto Global para Migração**. 8 dez. 2018. Disponível em:

<<https://news.un.org/pt/story/2018/12/1650601>>. Acesso em: 14 jul. 2020.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Carta Internacional dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em:

<<http://www.dhnet.org.br/direitos/deconu/textos/onu1.htm>>. Acesso em: 15 jul. 2020.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias**. 2003. Disponível em:

<file:///C:/Users/Usuario/Downloads/convencao-internacional-protecao-direitos-trabalhadores-migrantes-familias%20(1).pdf>. Acesso em: 16 jul. 2020.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**. 1951. Disponível em:

<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2020.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes**. 2016. Disponível em: <<https://www.un.org/pga/70/wp-content/uploads/sites/10/2015/08/HLM-on-addressing-large-movements-of-refugees-and-migrants-Draft-Declaration-5-August-2016.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2020.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1879**. Disponível em:

<<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181406/000398329.pdf?sequence=3>>. Acesso em: 15 jul. 2020.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em:

<https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2020.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Documento dissociação do Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular**. 2018. Disponível em:

file:///C:/Users/Usuario/Desktop/Disserta%C3%A7%C3%A3o/Dissocia%C3%A7%C3%A3o-Brasil-do-GCM.pdf>. Acesso em: 19 maio 2020.

ONU. Organização das Nações Unidas. **ONU alerta para aumento do deslocamento forçado provocado por mudança climática**. 2017 Disponível em:

<<https://nacoesunidas.org/onu-alerta-para-aumento-do-deslocamento-forcado-provocado-por-mudanca-climatica/>>. Acesso em: 16 jul.2020.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Pacto Global de Migração Segura, Ordenada e Regular**. 2018. Disponível em:

<https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180713_agreed_outcome_global_compact_for_migration.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2020.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. 1966. Disponível em:

<<https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2020.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos**. 1969. Disponível em:

<<http://www.dhnet.org.br/direitos/deconu/textos/onu1.htm>>. Acesso em: 15 jul. 2020.

PANSIERI, Flávio. **A crítica de Amartya Sen à concepção rawlsiana de justiça**. 2016. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/seq/n74/0101-9562-seq-74-00181.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2020.

PATARRA, Neide Lopes. Migrações internacionais: teorias, políticas e movimentos sociais. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v. 20, n. 57, 2006.

PEIXOTO, Cláudia Carneiro; LOBATO, Anderson O.C. **Pensar a cidadania em Hannah Arendt: direitos ter direitos**. 2013. Disponível em: <https://direito.furg.br/images/stories/livros/direitos_sociais_fundamentais/04p_eixoto2013_dsf.pdf>. Acesso em: 1º nov. 2020.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. **A Assistência Social na perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil**. Brasília: Thesaurus, 1996.

PETERSEN, William. Migration social aspects. In: SILLIS, David L. (org.). **International Encyclopedia of the Social Sciences**. New York: The Macmillan Company & The Free Press, 1968.

PIOSEVAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano**. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. São Paulo: Max Limonad, 1996.

PLENDER, Richard. **International migration law**. Dordrecht, Biston, London: Martinus Nijhoff Publishers, 1988, p. 101.

PNUD BRASIL. **PNUD apresenta Relatório de Desenvolvimento Humano 2019 com dados de 189 países**. 2019. Disponível em: <<https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/presscenter/articles/2019/pnud-apresenta-relatorio-de-desenvolvimento-humano-2019-com-dado.html>>. Acesso em: 15 out. 2020.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2019**. Além do rendimento, além das médias, além do presente: desigualdades no desenvolvimento humano no século XXI. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_pt.pdf>. Acesso em: 5 maio 2020.

POMPEU, Gina Vidal Marcílio; PESSOA, Carlos Levi Costa. O constitucionalismo e a crise do Estado Social do século XXI: reflexos de Portugal. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI. XXI. Florianópolis: FUNJAB, 2012, v. 1.

POMPEU, Gina Vidal Marcílio. Estado Social, desenvolvimento humano e sustentabilidade na América Latina. In: SARLET, Ingo; NOGUEIRA, Humberto; POMPEU, Gina Vidal Marcílio. **Direitos fundamentais na perspectiva da democracia interamericana**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

POMPEU, Gina Vidal Marcílio; CARTAXO, Marina Andrade; CARDOSO, Nardejane Martins. Políticas Públicas, Trabalho e Fronteiras. **Revista de Direito Brasileira**, [S.l.], v. 8, n. 4, p. 233-274, ago. 2015. Disponível em: <<https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/2892/2694>>. Acesso em: 10 out. 2020.

POMPEU, Victor Marcilio. **Justiça restaurativa**: alternativa de reintegração e de ressocialização. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

PORTUGAL. DRE. Diário da República, 2ª série. **Despacho nº 3863-B de 27 de março de 2020**. Presidência do Conselho de Ministros, Administração Interna, Trabalho. Disponível em: <<https://dre.pt/application/conteudo/130835082>>. Acesso em: 5 nov. 2020.

QUEIROZ, Bernardo; BARBIERI, Alisson F. **Os potenciais efeitos das mudanças climáticas sobre as condições de vida e a dinâmica populacional do nordeste brasileiro**. Campinas: Núcleo de Estudos da População – NEPO/UNICAMP; Brasília: UNFPA, 2009.

RAMOS, André de Carvalho. **Teoria geral dos Direitos Humanos na ordem internacional**. São Paulo: Saraiva, 2018.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Tradução de Almiro Pisetta, Lenita M. R. Esteves. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

RITZER, George. **The globalization of nothing 2**. California: Sage Publications, 2007.

SALADINI, Ana Paula Sefrin. Direitos Humanos, cidadania e o trabalho dos imigrantes ilegal no Brasil. **Revista Direito UNIFACS**, Salvador, 2011. Disponível em: <<https://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/1440/1125>>. Acesso em: 5 jul. 2020.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo para uma nova cultura política**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Os tribunais nas sociedades contemporâneas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, ano 11, n. 30, fev. 1996, p. 11.

Disponível em: <<https://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/65.pdf>>.
Acesso em: 20 out. 2020.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Reconhecer para libertar**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SANTOS, Igor Pinho dos. **A imigração na história constitucional brasileira**: as transformações no conceito jurídico de imigrante. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais) – Universidade Federal Fluminense – Instituto de Ciências Humanas e Filosofia. Niterói, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais**. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2009.

SCHWARCZ, Lília Moritz; STARLING, Heloísa Murgel. **Brasil**: uma biografia. São Paulo: Cia. das Letras, 2015.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Tradução de Denise Bottmann, Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Cia. das Letras, 2011.

SEN, Amartya. **O desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia. das Letras, 2010.

SEN, Amartya. O desenvolvimento como expansão das capacidades. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 28/29, p. 313-333, 1993.

SILVA, Henrique dos Santos Vasconcelos. **Interculturalidade e teoria descolonial**: reflexão crítica da participação política do estrangeiro no Brasil. Portugal: Chiado, 2019.

SILVA, José Afonso da. **O constitucionalismo brasileiro**: evolução institucional. São Paulo: Malheiros, 2011.

SIMMEL, Georg. O estrangeiro. Tradução de Mauro Guilherme Pinheiro Koury. **Revista Brasileira de Sociologia da Emoção**, João Pessoa, v. 4, n. 12, dez., 2005.

SPRANDEL, Márcia Anita. Migração e crime: a lei 6.815, de 1980. **REMHU – Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.**, Brasília, v. 23, n. 45, jul./dez., 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1980-85852015000200145>. Acesso em: 12 set. 2020.

STEPHAN, Cláudia. A Doutrina da Segurança Nacional de Contenção na Guerra Fria: fatores que contribuíram para a participação dos militares na política brasileira (1947-1969). In: Conjuntura Global. **Revistas UFPR**, Paraná, v. 5, n. 3,

set./dez. 2016. Disponível em:
<<https://revistas.ufpr.br/conjglobal/article/view/50544>>. Acesso em: 1º set. 2020.

TENÓRIO, Oscar. **Direito Internacional Privado**. v. I. 11. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1976.

TOMÁZ, Marcela. **Fluxos migracionais entre Brasil e Bolívia**: imigração irregular, causas, vítimas e políticas migratórias. Disponível em:
<<http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/relacoesinternacionais/article/view/1121>>. Acesso em: 12 out. 2020.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Direito Internacional e Direito Interno**: sua interação na proteção dos Direitos Humanos. Janeiro, 2015. Disponível em:
<<https://jus.com.br/artigos/35582/direito-internacional-e-direito-interno>>. Acesso em: 15 jul. 2020.

UN. United Nations. Home Refugees and Migrants. **Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration**. 2018. Disponível em:
<https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180713_agreed_outcome_global_compact_for_migration.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2020.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado de Schengen**. 1985. Disponível em:
<https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/schengen_brochure/schengen_brochure_dr3111126_pt.pdf>. Acesso em: 5 maio 2020.

VARELLA, Marcelo Dias; OLIVEIRA, Clarice G.; OLIVEIRA, Mariana S. C.; LIGIERO, Adriana P. O caráter humanista da Lei de Migrações: avanços da Lei nº 13.445/2017 e os desafios da regulamentação. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 14, n. 2, 2017.

VATTEL, Emmer de. **O direito das gentes**. Tradução de Vicente Marotta Rangel. Brasília: IPRI/UNB, 2004.

VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. As armas que abateram a seguridade social. In: LESBAUPIN, I. (org.). **O desmonte da nação** – balanços do governo FHC. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

YAZBECK, Maria Carmelita. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 110, abr./jun. 2012. Disponível em:
<https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000200005>. Acesso em: 15 out. 2020.

ZAMBAM, Neuro José; KUJAWA, Henrique Aniceto. As políticas públicas em Amartya Sen: condição de agente e liberdade social. **Revista Brasileira de Direito**,

Passo Fundo, v. 13, n. 1, p. 60-85, mar. 2017. Disponível em:
<<https://seer.imes.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/1486>.doi:<https://doi.org/10.18256/2238-0604/revistadedireito>>. Acesso em: 30 nov. 2020.

ZAMBERLAM, Jurandir. **O processo migratório no Brasil e os desafios da mobilidade humana na globalização**. Porto Alegre: Pallotti, 2004.

