

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA II

HORÁCIO MONTESCHIO

MAYARA DE CARVALHO SIQUEIRA

EDINILSON DONISETE MACHADO

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Ednilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

C755

Constituição, teoria constitucional e democracia II[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Horácio Monteschio, Mayara de Carvalho Siqueira, Ednilson Donisete Machado – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-350-3

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Constituição. 3. Teoria constitucional. XXXII Congresso

Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA II

Apresentação

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA II

Nos Grupos de Trabalho CONPEDI – São Paulo, as teorias se mesclam com as experiências dando origem a novas interpretações e desafios neste que é o campo maior das relações humanas diante dos desafios constitucionais. Os desafios se potencializam na medida em que a sociedade se transforma e fica cada vez mais exigente e carecedora de tutelas e de restrições aos seus direitos.

Na tarde do dia 26/11/2024, no XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP, realizado na Universidade Presbiteriana Mackenzie, sendo que no Grupo de Trabalho CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA II foram apresentados os seguintes artigos:

O DUALISMO DEMOCRÁTICO DE BRUCE ACKERMAN: A ÚLTIMA PALAVRA REPARTIDA? No qual Vinicius José Poli formula a apresentação no sentido de realçar o aspecto histórico inserido no ideal democrático o qual a visão do autor foi apropriado pelo Poder Legislativo para se expressar. Por sua vez expõe que o messianismo judicial presente em autores substancialistas como Dworkin acaba travestido em um certo paternalismo judicial, ambos criticáveis a partir da impossibilidade de se pensar um indivíduo como portador de direitos e, concomitantemente, julgá-lo desprovido da capacidade necessária para decidir como decidir quais seriam e o que acarretaria tais direitos.

Thaís Silva Alves Galvão, Raquel Cavalcanti Ramos Machado elaboraram o artigo: O DIREITO DOS GRUPOS MINORIZADOS NAS DEMOCRACIAS PLURALISTAS: UMA PERSPECTIVA À LUZ DA DEMOCRACIA AMBIENTAL e destacam os desafios da democracia representativa pluralista é amenizar os efeitos negativos da regra da maioria. O artigo investigou os mecanismos podem ser utilizados nas democracias pluralistas com a finalidade de proteger os direitos dos grupos minorizados. Em suas conclusões sustenta a presença de mecanismos nas democracias pluralistas que permitem a proteção dos direitos dos grupos minorizados e que a democracia ambiental se apresenta como alternativa promissora para a promoção dos direitos de participação dos grupos em situação de vulnerabilidade.

Joel de Freitas apresentou o trabalho denominado: A MUTAÇÃO CONSTITUCIONAL E A TUTELA DOS NOVOS ARRANJOS FAMILIARES NO DIREITO DE FAMÍLIA E SUCESSÕES: ENTRE A INTERPRETAÇÃO EVOLUTIVA, A SEGURANÇA JURÍDICA no qual ressalta que na vida nada é estático e imutável, e não seria diferente com o Direito, eis que se trata de uma construção humana, edificada sobre determinada cultura, de determinado local e em um determinado momento da história. A mutação constitucional como instrumento de atualização interpretativa da Constituição Federal de 1988, em vários ramos do direito. Concluiu exposto que a mutação constitucional é ferramenta legítima e necessária para a concretização dos princípios da dignidade da pessoa humana e da proteção plural da família, embora demande balizas claras para evitar insegurança jurídica.

Cleydson Costa Coimbra e Roseli Rêgo Santos Cunha Silva elaboraram o artigo: CONSTITUCIONALISMO DIGITAL E AUTONOMIA DA VONTADE: LIMITES E POSSIBILIDADES NA SOCIEDADE ALGORÍTMICA DE ADESÃO, segundo o qual formula investigação a transformação da autonomia individual em contexto onde algoritmos opacos e assimetrias informacionais comprometem o consentimento livre e esclarecido, convertendo usuários em "dados-mercadoria", conclui a exposição afirmando que a consolidação de um constitucionalismo digital é condição necessária para restabelecer o equilíbrio entre inovação tecnológica e liberdades fundamentais.

Renan Soares de Araújo apresentou o trabalho: A DEMOCRACIA DELIBERATIVA E SEUS IDEIAS NO CONSTITUCIONALISMO COSMOPOLITA, no qual analisa as características da democracia deliberativa que se tornam úteis para compreensão do paradigma do constitucionalismo cosmopolita. Expõe a abrangência e reflexão sobre outras democracias, o artigo destaca a característica marcante da modalidade deliberativa, que enxerga, na característica do processo deliberativo de debate e incentivo constante ao diálogo, a melhor forma de se chegar a decisões que melhor atenda aos interesses da coletiva em detrimento da individualidade. Conclui que o caminho de tomada de decisões para se chegar a um processo deliberativo de dimensão internacional só se materializa se for conectada a procedimentos de publicidade, reciprocidade e accountability.

Carolina Fabiane De Souza Araújo apresentou o trabalho: CONSTRUINDO CIDADANIA E SUSTENTABILIDADE: A EDUCAÇÃO AMBIENTAL CRÍTICA NO CONTEXTO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO, no qual formula uma análise sobre a Educação Ambiental Crítica (EAC) como instrumento essencial para a construção de uma sociedade sustentável no Brasil, considerando o contexto constitucional vigente. Conclui ao afirmar que a pesquisa demonstra que a Educação Ambiental Crítica não se limita à transmissão de conteúdos, mas atua como um meio de capacitar cidadãos, fomentando práticas sustentáveis,

engajamento comunitário e a construção de uma sociedade mais justa, inclusiva e ecologicamente equilibrada.

Claudia Maria da Silva Bezerra e Fredson de Sousa Costa elaboraram o artigo denominado: A FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE RURAL E O ITR COMO INSTRUMENTO INDUTOR: UMA ANÁLISE JURÍDICO-TRIBUTÁRIA À LUZ DO DIREITO AGRÁRIO, DO CONSTITUCIONALISMO TRANSFORMADOR E DOS ODS DA AGENDA 2030, no qual formulam análise crítica sobre o potencial jurídico-tributário do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) como instrumento de efetivação da função socioambiental da propriedade rural, considerando os fundamentos do Direito Agrário, os princípios do Constitucionalismo Transformador e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030. O pioneiro articula ITR, função socioambiental da propriedade rural e ODS da Agenda 2030, desenvolvendo perspectiva inovadora sob o constitucionalismo transformador aplicado ao direito agrário e tributário. Ao final demonstram que o ITR reformulado pode contribuir simultaneamente para democratização do acesso à terra, sustentabilidade ambiental e cumprimento de compromissos climáticos internacionais, articulando política tributária nacional com objetivos globais de desenvolvimento sustentável.

Emília Mirtes Albuquerque Escaleira e Marcelo Fernando Borsio elaboraram o artigo ADPF COMO INSTRUMENTO PARA SUPRIR AS FALHAS ESTRUTURAIS NO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO: UMA ANÁLISE DA DUPLA FUNÇÃO DA ADPF PARA TRANSFORMAÇÃO E O FORTALECIMENTO DOS DIREITOS DO SEGURADO DO INSS no qual os autores formulam uma análise sobre as diversas falhas do sistema previdenciário brasileiro que gera grave violação aos direitos sociais e fundamentais, e podem ser efetivadas pelo controle de convencionalidade por ADPF. Em suas conclusões ponderam que a recepção do ECI no Brasil através da ADPF, servindo como instrumento processual para transformar e fortalecer o direito previdenciário no Brasil, por conseguinte, os direitos do segurado do INSS.

Gustavo Alberto Silva Coutinho e Mariana Barbosa Cirne elaboraram o artigo: AÇÃO E REAÇÃO SOBRE O MARCO TEMPORAL: EXTRAPOLANDO O DIÁLOGO NA RELAÇÃO ENTRE O LEGISLATIVO E O JUDICIÁRIO no qual expõem que Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional o marco temporal no tema 1031. O Congresso Nacional, em sentido inverso, aprovou a Lei nº 14.701 para regulamentá-lo destacam que o ano 2023 foi marcado pelo embate entre o Legislativo e o Judiciário. Concluem asseverando que o diálogo entre os poderes Legislativo e Judiciário não se limitou ao tema do marco temporal, partindo para reações institucionais para a restrição dos poderes judiciais em

propostas de alterações constitucionais, bem como, chamar atenção para os riscos da reação entre poderes, de outro, incitar mais pesquisas sobre as possibilidades construtivas desse diálogo entre poderes.

Paulo Roberto Barbosa Ramos, Alexsandro José Rabelo França e José Aristóbulo Caldas Fiquene Barbosa elaboraram o artigo: ATIVISMO JUDICIAL NO BRASIL: ANÁLISE CONSTITUCIONAL DOS LIMITES E DA LEGITIMIDADE DA ATUAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, no qual formularam análise crítica sobre o ativismo judicial no Brasil, examinando seus fundamentos teóricos, manifestações jurisprudenciais e limites constitucionais, com vistas a identificar parâmetros para sua legitimidade democrática. Em suas conclusões os autores propõem critérios objetivos para avaliação da legitimidade democrática do ativismo judicial, baseados em testes de legitimidade democrática, no princípio da proporcionalidade e na exigência de fundamentação adequada.

Gabrielle Leal Pinto apresentou o artigo: O JUIZ COMO GESTOR DA VIDA: BIOPOLÍTICA, JUDICIALIZAÇÃO E ATIVISMO JUDICIAL NO ESTADO DEMOCRÁTICO cujo texto tem por objetivo analisar criticamente como a judicialização da política e o ativismo judicial, no contexto do Estado Democrático de Direito, operam como mecanismos de racionalidade biopolítica, atribuindo ao Judiciário funções de gestão da vida. Ao final expõe que o ativismo judicial, quando exercido sem limites claros e sem fundamentação racional suficiente, deixa de ser apenas uma postura interpretativa expansiva e passa a representar um modo de governo sobre a vida.

André Giovane de Castro apresentou o artigo denominado: A POLÍTICA DEMOCRÁTICA E SEUS DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS NO BRASIL no qual aborda a crise democrática estabelecida atualmente no Brasil, considerando a atuação dos Três Poderes e suas contribuições ao fomento ou ao enfrentamento da tradição autoritária constitutiva da história nacional. Ao final expõe que as regras constitucionais do jogo emergem como as condicionantes do agir humano, constituindo-se como limites e possibilidades da política, com vistas a formar sujeitos democráticos, balizar o funcionamento das instituições e arrostrar as tentativas antidemocráticas inscritas na realidade brasileira.

Jaci Rene Costa Garcia e João Hélio Ferreira Pes elaboraram o artigo: A RELAÇÃO ENTRE A CONSTITUIÇÃO DIRIGENTE DE DIREITOS FUNDAMENTAIS E O JUÍZO REFLETENTE: A OUTRA FACE DO DIRIGISMO CONSTITUCIONAL no qual apresentam a evolução do conceito de Constituição Dirigente em relação aos novos desafios no âmbito da hermenêutica constitucional, ou seja, investigar se uma concepção proativa na busca da concretização dos direitos fundamentais, a partir de decisões estruturantes pelas

Supremas Cortes, é compatível com o conceito desenvolvido pelo Professor Canotilho. Ao final expõem uma percepção estética que dinamiza e mantém vivo o potencial de orientação presente no conceito de dirigismo constitucional.

Demétrius Amaral Beltrão, Bruno Augusto Pereira e José Antonio Conti Júnior elaboraram o artigo: **A AUDIÊNCIA DE CONCILIAÇÃO COMO MECANISMO DE DIÁLOGO INSTITUCIONAL NA CRISE DO IOF** no qual analisam a audiência de conciliação como instrumento de diálogo institucional no contexto da chamada “crise do IOF”, deflagrada a partir da edição do Decreto n.º 12.499/2025, que majorou significativamente as alíquotas do Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários (IOF), e da resposta legislativa formulada por meio do Decreto Legislativo n.º 176/2025. O artigo, investigou o papel desse instrumento processual à luz da teoria do diálogo institucional, examinando sua potencialidade na mediação de conflitos institucionais em matéria tributária, bem como sua relevância para a preservação da legitimidade democrática e da cooperação entre os Poderes da República.

Vivianne Rigoldi e Thais Novaes Custodio elaboraram o artigo: **DESAFIOS À DIGNIDADE HUMANA DO IMIGRANTE E DO REFUGIADO À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA** no qual formula uma análise sobre a inclusão social de imigrantes e refugiados no Brasil, abordando o contexto histórico da imigração, a proteção legal prevista na Constituição Federal de 1988, na Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017) e na Lei de Refúgio (Lei nº 9.474/1997), bem como a efetividade das políticas públicas voltadas a essa população. Ao final destacam a necessária responsabilização estatal pela implementação de políticas públicas efetivas e contínuas, capazes de garantir trabalho, moradia, educação e participação social, assegurando aos imigrantes e refugiados uma vida plena e digna.

Maria Clara Bianchi Firmino e Fernando De Brito Alves elaboraram o artigo: **AUTONOMIA JUDICIAL EM XEQUE: AS TENTIVAS DE INTERFERÊNCIA NO STF E OS DESAFIOS DEMOCRÁTICOS** no qual analisam a autonomia funcional do Supremo Tribunal Federal (STF) no contexto brasileiro contemporâneo, colocando em destaque as tentativas de interferência de outros Poderes e atores externos. Destacam a separação dos Poderes e o sistema de freios e contrapesos, examinando a atuação do STF na função de guardião constitucional e garantidor de direitos fundamentais, principalmente quando há inércia legislativa em matérias sensíveis. Ao final concluem que o fortalecimento institucional do Judiciário se faz essencial para preservação do equilíbrio republicano e para evitar retrocessos na proteção de direitos fundamentais.

Em razão dos trabalhos apresentados, cumpre destacar que pesquisas acadêmicas produzidas e apresentadas no Grupo de Trabalho CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA II, é possível concluir que a pesquisa jurídica se faz necessária no contexto nacional e internacional, para a reflexão sobre como se efetivar os direitos democráticos, isso para garantir uma sociedade fraterna, cooperativa e que sejam empáticas as problemáticas que foram apresentadas.

Prof. Dr. Ednilson Donisete Machado

Universidade Estadual do Norte do Paraná - UENP

Prof. Dr. Horácio Monteschio

UNIVERSIDADE PARANAENSE - UNIPAR

Profa. Dr^a Mayara de Carvalho Siqueira

Universidade Presbiteriana Mackenzie

DESAFIOS À DIGNIDADE HUMANA DO IMIGRANTE E DO REFUGIADO À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA

CHALLENGES TO THE HUMAN DIGNITY OF IMMIGRANTS AND REFUGEES IN LIGHT OF THE BRAZILIAN FEDERAL CONSTITUTION

**Vivianne Rigoldi 1
Thais Novaes Custodio 2**

Resumo

O presente artigo analisa a inclusão social de imigrantes e refugiados no Brasil, abordando o contexto histórico da imigração, a proteção legal prevista na Constituição Federal de 1988, na Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017) e na Lei de Refúgio (Lei nº 9.474/1997), bem como a efetividade das políticas públicas voltadas a essa população. Com base em pesquisa bibliográfica, documental e fontes oficiais como ACNUR, Conare e Ministério da Justiça, busca-se compreender até que ponto o Estado garante, na prática, a dignidade humana e a igualdade de direitos. Constata-se que, apesar do arcabouço jurídico e de iniciativas como pactos internacionais e programas de integração, barreiras como burocracia, desinformação, xenofobia e exploração trabalhista dificultam a plena inclusão. Conclui-se a necessária responsabilização estatal pela implementação de políticas públicas efetivas e contínuas, capazes de garantir trabalho, moradia, educação e participação social, assegurando aos imigrantes e refugiados uma vida plena e digna.

Palavras-chave: Imigração, Direitos e garantias fundamentais, Políticas públicas, Inclusão social, Grupos vulneráveis

Abstract/Resumen/Résumé

This article analyzes the social inclusion of immigrants and refugees in Brazil, addressing the historical context of immigration and asylum, the legal protections provided for in the 1988 Federal Constitution, the Migration Law (Law n. 13.445/2017), and the Refugee Law (Law n. 9.474/1997), as well as the effectiveness of public policies aimed at the immigrant and refugee population residing in Brazil. Based on bibliographic and documentary research, and official sources such as UNHCR, CONARE, and the Ministry of Justice, the article seeks to understand the extent to which the State effectively guarantees human dignity and equal rights. It is found that, despite the legal framework and initiatives such as public and private inclusion programs, barriers such as bureaucracy, misinformation, xenophobia, and labor exploitation hinder the desired social inclusion. In short, the state's responsibility for

¹ Doutora em Direito pela ITE. Mestre em Direito pelo UNIVEM. Mestre em Ciências Sociais pela UNESP. Coordenadora e Docente do Mestrado em Direito do Centro Universitário Eurípides de Marília/UNIVEM

² Graduada em Direito pelo Centro Universitário Eurípides de Marília/UNIVEM. Técnica em Serviços Jurídicos pela Etec Antonio Devisate. Experiência como estagiária jurídica na Procuradoria Geral da Fazenda Nacional.

implementing effective and continuous public policies, including the use of new technologies, capable of guaranteeing decent work, adequate housing, quality education and social participation is unavoidable, ensuring immigrants and refugees a full and dignified life in the national territory.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Immigration, Fundamental rights and guarantees, Public policies, Social inclusion, Vulnerable groups

1 INTRODUÇÃO

Os imigrantes são pessoas que se deslocam para um país completamente diferente sempre em busca de melhor condição de vida para si e para sua família. Contudo, não raras vezes, são explorados e manipulados por desconhecerem os direitos e deverem vigentes no país de acolhimento. De fato, deixar seu país de origem não é uma tarefa fácil, muitos deixam parentes, e até mesmo os filhos, para conseguirem um emprego e tentarem uma vida mais digna que no país de origem. A situação agrava-se quando, ao chegarem ao novo país, não encontram guarida e, muitas vezes, são vitimados pelo preconceito.

No passado, fazendeiros custeavam a vinda dos imigrantes fazendo com que chegassem ao país endividados. Eram oferecidos serviços em um pedaço de terra, onde os lucros e os prejuízos da colheita seriam divididos; neste cenário, grande parte dos imigrantes não alcançavam, sequer, a obtenção de documentos pessoais.

Nos dias de hoje, a situação do imigrante no Brasil não é muito diferente. A desinformação leva os imigrantes para situações de trabalhos excessivos, com a carga horária além do devido e salário baixo, o que acaba não divergindo do cenário anterior.

A situação é mais grave aos refugiados. De acordo com relatórios divulgados pela ACNUR (Agência da ONU para Refugiados), embora existam imigrantes legalizados, foram feitas 50.355 solicitações da condição de refugiado no Brasil, de 139 países. As principais nacionalidades são venezuelanas (67%), cubanas (10,9%) e angolanas (6,8%). Por conta da difícil condição de vida, no ano de 2022, a condição dos refugiados foi considerada “Grave e Generalizada Violação dos Direitos Humanos (GGVDH)” (acnur.org.br).

Neste sentido, segundo dados oficiais que serão abordados no texto, residem no Brasil cerca de 1,5 milhões de imigrantes/refugiados que, devido à ausência de apoio estatal, não conseguem a almejada legalização, o que dificulta alcançar recursos para uma estadia digna. Nesta realidade é que se pergunta: quais as medidas estatais implementadas e efetivas de inclusão social dos imigrantes e refugiados que buscam vida digna no Brasil?

Para alcançar a resposta, por meio de metodologia qualitativa, será feita análise doutrinária, bibliográfica e legislativa, pesquisa de dados nacionais oficiais, da Organização das Nações Unidas (ONU), do Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH) e demais órgãos relacionados à definição e implementação de políticas migratórias como a ACNUR e o Comitê Nacional para os Refugiados (Conare).

2 CONTEXTO HISTÓRICO DA IMIGRAÇÃO NO BRASIL

Pode-se dizer que a primeira imigração no Brasil teve início com a chegada dos portugueses em território brasileiro em meados de 1500, com objetivo de explorar terras desconhecidas e também enriquecimento para alguns portugueses. Neste período o Brasil era habitado pelos índios, cerca de cinco milhões de habitantes, com predominância dos tupis-guaranis, que conheciam bem a geografia do local e passaram todo o conhecimento que tinham das terras e da natureza aos colonizadores.

Durante todo o período colonial e monárquico, a imigração no Brasil foi predominantemente portuguesa e africana, visto que o Brasil ainda passava por um processo de formação e que as únicas migrações existentes na época eram apenas com intenção de enriquecimento ou para mão de obra. Vale lembrar que, os africanos que chegavam em terras brasileiras em grandes quantidades todos os dias, foram trazidos ao Brasil de maneira forçada com o objetivo de mão de obra escrava.

Com o passar dos séculos, por conta de estratégias políticas entre a monarquia portuguesa e inglesa, ocorreu a abertura dos portos brasileiros, em 1808, e, consecutivamente, em 1850, foi promulgada a lei que proibia o tráfico de escravos no Brasil, que ficou denominada como Lei Eusébio de Queirós¹.

Na perspectiva da imigração brasileira, tais marcos históricos foram essenciais, visto que logo após estes momentos o país passa a receber mais imigrantes destinados ao comércio e também, anos depois, até mesmo para trabalhar como mão de obra, visto que foram criadas leis que impediam o trabalho escravo (GOV.br, 2024).

Com isso, o Brasil passa a receber outros imigrantes de diversas partes do mundo, assim como, nas primeiras décadas do século XIX, chegam imigrantes dos demais países europeus, como: da Suíça, no começo da década de 1820, em Nova Friburgo (Rio de Janeiro); da Alemanha, que habitavam o sul do país; da Itália e do Japão que desembarcaram, em grande massa, no estado de São Paulo com objetivo principal de melhores condições de vida e trabalho. Neste contexto de imigração, muitos imigrantes adentravam o Brasil fugindo de guerras e com finalidade de investir na agricultura, pecuária e comércio.

¹ A Lei Eusébio de Queiroz proibiu o tráfico de escravos africanos dentro do Império Brasileiro. Promulgada em 4 de setembro de 1850, essa legislação foi nomeada em homenagem ao seu criador, Eusébio de Queiroz Coitinho Mattoso Câmara, que atuou como Ministro da Justiça na época.

Em 1911, o governo brasileiro cria o que ficou conhecido historicamente como “branqueamento populacional”, com o objetivo de obter uma população formada, por um grande numero, de pessoas de cor branca. Neste momento da história brasileira, o Estado promove diversas propostas aos estrangeiros europeus para atraí-los ao Brasil, fomentando ainda mais a imigração (SILVA, 2017, p.25).

Por este motivo, notou-se a crescente presença dos japoneses no Brasil, para trabalhar nas lavouras de café no interior de São Paulo, assim como muitos italianos. As cidades que possuíam portos de navios eram as que mais possuíam pessoas advindas de países diferentes; um exemplo disso foi a cidade de Santos. Nesta cidade, antes mesmo de o país se tornar independente, já havia povos ingleses, espanhóis, portugueses, italianos, japoneses, ciganos, entre outros.

As cidades brasileiras do Sul e Sudeste, algumas mais, outras menos, refletiram essa revolução étnico-demográfica desde os primeiros anos da República, tornando-se locais fundamentais de experiências transculturais cosmopolitas e centros agregadores de cada grupo étnico e nacional imigrado no país.

O fluxo migratório volta a crescer após a Primeira Guerra Mundial entre 1914-1918 quando poloneses, judeus e russos chegam como refugiados ou em busca de melhores condições de vida e de trabalho justo. Outro grande fluxo ocorreu em meados de 1940, por conta da Segunda Guerra Mundial; muitos também vieram refugiados, como os chineses.

A partir de 1960, o grupo migratório passou a ser, em grande parte, de bolivianos e asiáticos, objetivando empreender no comércio. Além destes, nas ultimas décadas, nota-se que a imigração em território brasileiro tem sido, a priori, de povos latino-americanos, por razões mais emergentes, como a busca de uma vida melhor, fugindo da realidade alarmante de seu país de origem.

3 OS IMIGRANTES E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA: A PROTEÇÃO À DIGNIDADE HUMANA

A promulgação da Constituição Federal de 1988 foi um marco muito importante para a sociedade brasileira, visto que trouxe direitos e deveres para todos os cidadãos do país e limitações ao poder estatal. A atual legislação maior foi escrita durante o processo de

redemocratização, visto que estabeleceu o fim da ditadura militar brasileira. Também conhecida como “Constituição Cidadã” trouxe dignidade para todas as pessoas que habitam o Brasil, inclusive para aqueles que eram considerados como marginalizados ou desfavorecidos dentre o corpo social.

Neste momento o Estado adota uma perspectiva mais humanística, baseada no princípio fundamental da Carta Magna vigente, “dignidade da pessoa humana”, deixando claro que “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...]” (Art. 5º, Constituição Federal de 1988 - CF/1988). Isso quer dizer que os cidadãos brasileiros, sejam eles estrangeiros ou brasileiros natos, tem direito de usufruir das mesmas condições para ter vida digna, precípua mente se tratar dos direitos fundamentais.

Ademais, nestas circunstâncias, dentre diversos grupos que eram excluídos e foram favorecidos estavam os imigrantes posto que, chegavam desamparados em território desconhecido.

A Constituição Federal de 1988 adotou um posicionamento adaptado para o multiculturalismo e, dentro de seu texto pode-se perceber o quanto o legislador constituinte tomou cuidado para garantir a inclusão de identidades e de culturas diferentes, enaltecendo a dignidade da pessoa humana e criando um rol de direitos fundamentais que perpassam fronteiras e atentam também para estrangeiros que estão residindo ou de passagem no Brasil (MAKEWITZ, 2018, p. 725).

O Estado brasileiro, a partir de 1988, fundamenta-se na “dignidade da pessoa humana” o que facilita, sobremaneira, a estadia dos estrangeiros em terras brasileiras, em virtude de que a partir deste momento, independente da nacionalidade, a pessoa teria que ser zelada de acordo com os direitos humanos, transcritos nas normas constitucionais brasileiras. Surge a necessidade de não apenas proteger todos aqueles que residem no Brasil, mas também de obter um tratamento igualitário entre o grupo citado e os nacionais. O Estado brasileiro torna explícito o posicionamento acolhedor para com todos os que virem de outros países.

Ademais, como princípio constitucional, a dignidade humana representa um valor fundamental e atua tanto como justificação moral quanto fundamento jurídico-normativo dos direitos fundamentais.

Bem assevera Ingo Sarlet (2015, p.87), a respeito da dignidade humana, que mesmo prevalecendo em face de todos os demais princípios e regras do ordenamento, não há como afastar a necessidade de convivência harmônica do princípio da dignidade com os demais princípios e regras, em homenagem à igual dignidade de todos os seres humanos.

Nesse sentido, a dignidade é alicerce último de todos os direitos fundamentais e também, fonte de parte de seu conteúdo essencial e, sendo assim, seria contraditório considerá-la como um direito em si, uma vez que ela é parte de diferentes direitos (BARROSO, 2014, p.67).

Notadamente, os princípios são normas que contêm exigências (SARLET, 2015, p.60) de justiça, equidade e moralidade, conforme doutrina Ronald Dworkin:

Denomino “princípio” um padrão que deve ser observado, não porque vá promover ou assegurar uma situação econômica, política ou social considerada desejável, mas porque é uma exigência de justiça ou equidade ou alguma outra dimensão da moralidade [...]. A diferença entre princípios jurídicos e regras jurídicas é de natureza lógica. Os dois conjuntos de padrões apontam para decisões particulares acerca da obrigação jurídica em circunstâncias específicas, mas distinguem-se quanto à natureza da orientação que oferecem. As regras são aplicáveis à maneira do tudo-ou-nada. Dados os fatos que uma regra estipula, então ou a regra é válida, e neste caso a resposta que ela oferece deve ser aceita ou não é válida, e neste caso em nada contribui para a decisão (Dworkin, 2010, p. 36-39).

Desta feita, o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDH) atesta por meio do site oficial do Governo (GOV.br), em “Migrantes, Refugiados e Apátridas”, que:

As pessoas refugiadas e migrantes possuem os mesmos direitos e garantias previstos para a população brasileira. Aos migrantes e refugiados que estejam no Brasil estão assegurados o exercício dos direitos sociais como educação, saúde, alimentação, moradia, transporte, trabalho, lazer, segurança, assistência e previdência social, proteção à maternidade e à infância e o respeito às especificidades culturais, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória (GOV.br, 2023).

Ao abordar os imigrantes, é essencial adotar uma perspectiva para discutir as questões sociais que surgem junto com eles. É de senso comum o fato de que, apesar da lei que assegura os imigrantes, muitas questões ainda os afetam como o preconceito, a xenofobia, as dificuldades com relação ao idioma, a falta de conhecimento sobre os seus direitos e à legislação brasileira. Todos esses percalços criam dificuldades para a obtenção de uma vida digna. Faz-se necessário obter um olhar humano, que transcende a nacionalidade, ilustrando exatamente o que está previsto no artigo 4º, inciso II da Constituição Federal de 1988: “Art. 4º A República Federativa

do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: [...] II - prevalência dos direitos humanos” (BRASIL, 1988).

Vale ressaltar que a Constituição Federal brasileira de 1988 estabelece diversos meios para inclusão social de todos os grupos vulneráveis, inclusive o estrangeiro residente no país, oportunizando duas formas para que estes consigam a naturalização e assim também exerçam a cidadania brasileira. A Constituição Federal, no mesmo artigo, oferece a naturalização ordinária e extraordinária para aqueles que se encaixem nas hipóteses previstas e, ainda, oferece equiparação de direitos aos portugueses.

Ademais, a Constituição deixa claro que as únicas distinções entre brasileiros natos e naturalizados são as hipóteses taxativas previstas nos artigos 5º, 12, 89 e 222, referentes respectivamente, à extradição, aos cargos privativos de brasileiros natos, à participação no Conselho da República e à propriedade de empresa jornalística e de rádio difusão. No mais, todos os brasileiros são iguais perante a lei.

Cabe destacar, contudo, que a naturalização não se confunde com condição para o respeito à dignidade humana, uma vez que todos os seres humanos em território nacional, em razão da característica de generalidade dos direitos humanos e fundamentais, são sujeitos de direitos e garantias fundamentais previstos no texto da Constituição Federal brasileira.

4 OS IMIGRANTES E A LEI BRASILEIRA DE MIGRAÇÃO (LEI N° 13.445/2017)

A política migratória brasileira segue os princípios e diretrizes do artigo 3º da Lei 13.445 de maio de 2017, conhecida como Lei de Migração. Esta lei tem por objetivo e princípio a prevenção à xenofobia, ao racismo e qualquer outra forma de discriminação contra os estrangeiros. Dentre todas as normas humanitárias que formam a Lei de Migração, destaca-se a inclusão social e a igualdade de oportunidades.

Com a criação e aprovação da referida lei, o imigrante adquire benesses, que em outros países não são possíveis, como o direito assegurado de não ser detido e imediatamente deportado por estar em situação irregular no país. A não criminalização da imigração passa a significar que o ato de deixar seu país em direção a outro não pode ser considerado crime. Além disso, a norma passa a regulamentar a oportunidade dos estrangeiros de participação na política nacional, seja esta de forma participativa ou em forma de atuações em reuniões políticas ou sindicatos.

A Lei de Migração difere da antiga lei revogada, Estatuto do Estrangeiro, no sentido de dar segurança e direitos necessários para as pessoas que chegam desamparadas em um novo território, como regulamentar esforços para manter as famílias unidas, nos termos do direito de reunião familiar (art.37 da Lei de Migração).

Com esta política de imigração, as famílias podem ser reunidas após a entrada no país, ao passo que em países sem tal regime elas podem ser separadas e deixar de estar em contato. Uma peculiaridade dessa lei é que, diferentemente do ultrapassado Estatuto do Estrangeiro, ela atinge também os brasileiros no exterior, sendo um meio, muitas vezes, para sua proteção.

A política migratória também possui algumas diretrizes que dizem respeito à proteção integral à criança e ao adolescente migrante, no sentido de garantir que sua família seja mantida unida e que recebam os cuidados e orientações adequados a sua idade. Para alcançar tal medida, a norma criou a “naturalização provisória” ao migrante criança ou adolescente que tenha fixado residência em território nacional antes de completar 10 anos (BRASIL, 2017).

O estrangeiro, sem naturalização, fica de fora em algumas situações específicas, como por exemplo, os direitos políticos; o estrangeiro localizado no Brasil não pode votar e nem ser votado, porém com a nova Lei, que revogou completamente o Estatuto de 1980, os estrangeiros tiveram cada vez mais facilidade e acesso tanto a serviços essenciais quanto a possibilidade de preferência social, a possibilidade de saúde, de educação e também uma facilitação do processo de regularização e, porventura, a naturalização para aqueles que desejam se tornar brasileiros naturalizados.

A Lei de 2017 traz direitos e garantias aos estrangeiros e é extremamente hospitalar, para aqueles que estão sofrendo no seu território por conta de algum abalo ambiental, alguma crise humanitária, ou instabilidade institucional.

Conforme elucida Paulo Henrique Gonçalves Portela (2017, p. 313):

[...] em decorrência da noção da universalidade dos direitos humanos, que estabelece que todos os indivíduos são igualmente destinatários dos mesmos direitos, sem distinção de qualquer espécie, e como consequência do incremento dos fluxos internacionais, inclusive de pessoas, e da formação de espaços internacionais comuns, como os blocos regionais, a situação jurídica dos não nacionais assemelha-se cada vez mais à dos nacionais, gozando aqueles de quase todos os direitos destes, sem o que o desenvolvimento das relações internacionais poderia encontrar obstáculos adicionais (PORTELA, 2017, p. 313).

O artigo 4º da Lei 13.445/2017 dialoga sobre as garantias quanto ao fluxo migratório no Brasil. O direito à liberdade civil, social, cultural é uma garantia prevista em lei, além, é claro, da possibilidade de estabelecer reuniões com fins pacíficos de modo que não venha comprometer a segurança nacional e nem gerar perturbação à ordem social.

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:

I - direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos;

II - direito à liberdade de circulação em território nacional;

III - direito à reunião familiar do migrante com seu cônjuge ou companheiro e seus filhos, familiares e dependentes; (BRASIL, 2017).

Podemos notar que a educação pública também é estendida ao imigrante de modo que, é vedado qualquer a discriminação por conta da nacionalidade e fator racial. Abrangendo diversos direitos e garantias quanto à possibilidade de abertura de conta bancária, de estabelecer uma moradia de residência e garantindo também amplo acesso à justiça e assistência jurídica e caso o imigrante, beneficiário, comprove que não dispõe de recursos financeiros suficientes para contratar um profissional, terá acesso a defensoria pública e justiça gratuita, mesmas condições que se aplicam aos nacionais (BRASIL, 2017).

Muitos imigrantes entram no Brasil de forma clandestina sem se apresentar às autoridades para que seja permitida a entrada com o visto que se adequa a situação. Isso ocorre muitas das vezes devido à falta de conhecimento sobre cada tipo de visto e até mesmo por falta de documentação necessária para a viagem: passaporte, documento de identidade e autorização de retorno, que são os principais.

O visto é um documento que permite que o imigrante ingresse em território nacional. Este é emitido pelas embaixadas, escritórios comerciais, consulados-gerais e vice-consulados, entretanto o visto pode não ser concedido em três situações: quando o imigrante não possui os requisitos para o visto desejado, quando for ocultada a condição impeditiva de ingresso em outro país, ou menor de 18 anos, sem acompanhamento dos responsáveis legais. De acordo com a norma que regulariza a migração, são 5 os tipos de vistos que podem ser concedidos.

O visto de visita é concedido para os que adentram ao Brasil e não tenham intenção de estabelecer moradia, o portador deste visto pode realizar atividades com vínculo empregatício, vínculo cultural e artístico. O prazo pode ser de até um ano.

O visto temporário é para aqueles que desejam residir no Brasil, porém com prazo determinado. Geralmente este visto tem finalidade de estudo, atividade religiosa, trabalho, tratamento de saúde, etc. Todas as atividades devem conter contrato com tempo determinado, exceto em caso de saúde. Pode ser também concedido em caso de país em situação grave, conflito armado, em estado de calamidade, desastre ambiental e grave violação dos direitos humanos.

Já o visto diplomático e oficial pode ser concedido a autoridades e funcionários que ingressem ao Brasil com função de caráter transitório ou permanente, com intuito de representar Estado ou organismo internacional. Deve ser remunerado pelo Estado ou organismo estrangeiro, porém pode exercer atividade remunerada no Brasil.

O visto de cortesia pode ser concedido a autoridades internacionais que venham ao Brasil de forma não oficial, e também aos seus companheiros, dependentes, familiares, empregados, trabalhadores domésticos, etc. que venham a fim de eventos de caráter cultural e sem percepção de receber honorários no território brasileiro.

Para aqueles que residem no país mediante visto ou há muito tempo de maneira ilegal, a Lei de Migração, em seu artigo 71, trouxe formas de acolher essa comunidade, regularizando a naturalização de maneira facilitadora. Nesse sentido, “o pedido de naturalização será apresentado e processado na forma prevista pelo órgão competente do Poder Executivo, sendo cabível recurso em caso de denegação”, assim o requerimento inicia-se com o endereçamento ao Ministério da Justiça, devendo ser apresentado em uma das unidades da Polícia Federal ou sistema “NATURALIZAR-SE” (BRASIL, 2017).

Contudo, o imigrante pode perder sua naturalização, porém apenas em alguns casos específicos, como previsto na Lei 13.445/17:

O naturalizado perderá a nacionalidade em razão de condenação transitada em julgado por atividade nociva ao interesse nacional, nos termos do inciso I do § 4º do art. 12 da CF.

Parágrafo único. O risco de geração de situação de apatridia será levado em consideração antes da efetivação da perda da nacionalidade” (BRASIL, 2017).

A Lei é um avanço significativo na proteção dos direitos dos imigrantes e na promoção da diversidade cultural no país, entretanto não atende plenamente às realidades e necessidades dos imigrantes, visto que muitas vezes a falta de conhecimento sobre o assunto acaba fazendo com que a necessidade dessa comunidade não seja reconhecida.

Por sua vez, o poder público brasileiro, recorrentemente, permanece inerte e a sociedade permanece cega à desinformação sobre a imigração, dificultando que o estrangeiro, no Brasil, seja de fato assemelhado ao nacional na concretização de seus direitos e garantias.

4.1 Os refugiados no Brasil: definição de refúgio

A palavra “migração” tem origem latina, derivada do termo “migratio”, “-onis”, que em português significa "passagem de um lugar para outro". Diariamente, diversas pessoas se deslocam de um país para outro, ação que é conhecida por migração internacional. Essa movimentação, no geral, quando feita de maneira voluntária, recebe o nome de imigração. Porém, como já exposto, nem todos saem do seu país de origem de modo pacífico; reiteradamente, ocorre por conta de graves questões governamentais, perseguições por conta de raça, religião, nacionalidade, grupo social, opiniões políticas, ou seja, generalizadas violações aos direitos humanos. Quando os indivíduos são levados a realizar esta rotatividade de forma involuntária, no país de destino, ficam conhecidos como refugiados.

Por outro lado, o indivíduo que imigrou fez a escolha de se mudar e pode retornar a qualquer momento ao seu país de origem ou à nação onde residia antes de sua mudança, pois neste lugar não enfrenta perigo algum. Isso significa que sua partida foi motivada pela busca de melhores condições de vida (abrir um comércio, novo emprego, estudo e entre outros) ou, até mesmo, por conta de um desastre natural.

Para residir no Brasil, mantendo seu status de imigração regular, o imigrante deve obter uma autorização de residência, de acordo com as classificações detalhadas no artigo 30 da Lei nº 13.445/2017.

Os refugiados, contrariamente, não se sentiam seguros em seus países, onde nasceram (países de origem) ou onde viviam até então, e por isso partiram em busca de proteção, ou seja, são compelidos a se mudar, já que retornar ao seu país de criação ou residência anterior colocaria suas vidas em risco.

No Brasil, os refugiados possuem direito à proteção internacional e ao princípio de não devolução. O asilado político pode ser também um refugiado. Para tanto, deve realizar o pedido de refúgio, sendo responsabilidade da Conare avaliar e reconhecer seu status, entregando-lhes

uma autorização de residência por tempo indeterminado, além de fornecer uma base legal para seu abrigo.

Nesse sentido, a Lei de Refúgio brasileira (Lei nº 9.474/1997) define 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 (BRASIL, 1997).

A Lei nº 9.474/1997 estabelece, ainda, que os mesmos direitos e condições do abrigado serão estendidos aos cônjuges, aos ascendentes e descendentes, assim como aos demais membros do grupo familiar, que do refugiado dependerem economicamente, devendo estes se encontrarem em território nacional. Entretanto a legislação deixa claro que não se beneficiarão desta condição aqueles que:

I - já desfrutem de proteção ou assistência por parte de organismo ou instituição das Nações Unidas que não o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados - ACNUR;

II - sejam residentes no território nacional e tenham direitos e obrigações relacionados com a condição de nacional brasileiro;

III - tenham cometido crime contra a paz, crime de guerra, crime contra a humanidade, crime hediondo, participado de atos terroristas ou tráfico de drogas;

IV - sejam considerados culpados de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas. (BRASIL, 1997).

Vale ressaltar que, ser refugiado não é a mesma condição de foragido ou fugitivo, uma vez que, foragidos são aqueles que estão fugindo da justiça, normalmente por terem cometido algum delito. Já o asilado não cometeu delito algum. Não existe o termo "imigrante ilegal", uma pessoa, apenas, pode estar em uma situação irregular no país, ou seja, não ter a documentação necessária para viver em determinado lugar.

Portanto, para residir legalmente no Brasil é preciso ter uma autorização de residência e não possuir o documento correto não faz com que a pessoa seja um criminoso, pois a ausência de documentação regular configura apenas uma infração administrativa. O abrigado pode

resolver essa questão, muitas vezes, declarando sua situação de risco e obter permissão para morar no país.

O Brasil é um país tradicionalmente conhecido pelo acolhimento de pessoas imigrantes e refugiadas. Atualmente, acomodar esses grupos representa um desafio internacional devido à natureza imprevisível e variada dos padrões de migração, que também estão aumentando globalmente. Nesse contexto, garantir o cuidado e a proteção aos refugiados é uma prioridade fundamental para o Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania (MDHC). Notavelmente, a Lei Brasileira de Refugiados e a Lei de Migração, são consideradas das mais progressivas no mundo. A comunidade internacional reconhece isso por meio de assistência humanitária e esforços voltados à integração socioeconômica de refugiados e imigrantes, exemplificados por iniciativas que foram implementadas desde o início da crise migratória venezuelana².

4.2 A proteção ao refúgio e a realidade social dos refugiados no Brasil

Com o avanço contínuo da globalização, observa-se um aumento considerável nos fluxos migratórios, impulsionados pela crescente facilidade de deslocamento no cenário atual. Contudo, esse fenômeno atenua-se ainda mais para a expansão dos contingentes de refugiados ao redor do mundo, uma vez que muitos veem nessas migrações uma forma de escapar das condições de vida precárias a que estão submetidos. No Brasil, a situação não é diferente, cada vez mais essa parcela da sociedade se alastrá e com isso, amplifica-se a necessidade de dar atenção a esse cenário, uma vez que os refugiados oferecem conhecimentos e habilidades contribuindo para o desenvolvimento econômico, social e cultural para país que os acolhe.

Ante o exposto, é incumbência do Ministério dos Direitos Humanos, por intermédio da Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos Humanos (SNDH) - especificamente pela Coordenação-Geral de Promoção dos Direitos das Pessoas Migrantes, Refugiadas e Apátridas (CGMRA) - formular, coordenar, e muito além disso, validar políticas e diretrizes para articular

² A crise política que a Venezuela tem passado nos últimos anos resultou na 2º maior crise de refugiados do mundo e o maior movimento populacional da história recente da América Latina. O número de venezuelanos que procuram asilo noutros países cresceu exponencialmente desde 2014. Em 2020, a crise dos refugiados venezuelanos tornou-se a segunda maior do mundo e a maior da história da América Latina. Números oficiais das Organizações das Nações Unidas (ONU) estimam que mais de 7,7 milhões de venezuelanos fugiram do país (Disponível em www.acnur.org.br. Acesso em 14 jun 2024).

ações governamentais a fim de atender as necessidades dessa comunidade, não apenas criando mais legislações, mas, também, tomando medidas eficazes para dar uma vida digna àqueles que chegam desamparados ao país.

Essa é a mesma perspectiva que estabelece o “Pacto Global sobre Refugiados”, confirmado pela ONU, em 2018, depois de um período de dois anos de amplas discussões conduzidas pelo ACNUR, envolvendo Estados-nação, entidades internacionais, refugiados e a sociedade civil. O acordo trata de uma estrutura voltada para a repartição de responsabilidades de forma mais previsível e justa, entendendo que uma solução duradoura para os desafios enfrentados por refugiados não será possível sem a colaboração global.

Destarte, a nação brasileira também participa do “Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular”, ao qual foi reintegrada em 2023.

O Governo brasileiro comunicou, hoje, ao Secretário-Geral das Nações Unidas, [...] sua decisão de reintegrar o País ao Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular. O Pacto Global para Migração, adotado pela Assembleia Geral da ONU em 2018, estabelece parâmetros para a gestão de fluxos migratórios. O documento contém compromissos já contemplados pela Lei de Migração brasileira, considerada uma das mais avançadas do mundo, como a garantia do acesso de pessoas migrantes a serviços básicos. O Brasil deixou de participar de iniciativas sobre a implementação do documento em 2019. O retorno do Brasil ao Pacto reforça o compromisso do Governo brasileiro com a proteção e a promoção dos direitos dos mais de 4 milhões de brasileiros que vivem no exterior (GOV.br, 2023).

Justamente por esse motivo que, entre janeiro e novembro de 2024, o Brasil registrou a entrada de mais de 180 mil migrantes, conforme dados do Boletim da Migração divulgado pela Secretaria Nacional de Justiça. Nesse período, foram feitas 62.388 solicitações de refúgio, com 13.340 reconhecimentos concedidos pelo Comitê Nacional para Refugiados (Conare). A maioria dos pedidos de refúgio veio de cubanos e venezuelanos, que buscam abrigo no país devido a perseguições de raça, religião, nacionalidade, opinião política ou por graves violações de direitos humanos e conflitos armados. Atualmente, quase 2 milhões de estrangeiros residem oficialmente no Brasil, com autorizações temporárias ou permanentes, ou como moradores de países vizinhos em municípios fronteiriços. No final do último ano, outros 450.752 pedidos de reconhecimento da condição de refugiado estavam em análise no Conare (GOV.br, 2024).

Não obstante o Brasil ser um país acessível aos imigrantes e possuir uma política “acolhedora” para aqueles que necessitam de proteção, a veracidade dos fatos contradiz com o que foi apresentado, em audiência pública realizada pela Comissão Mista sobre Migrações

Internacionais e Refugiados. Especialistas destacaram os desafios enfrentados por imigrantes e refugiados no Brasil, especialmente no acesso ao mercado de trabalho. Vinícius Pinheiro, diretor da Organização Internacional do Trabalho (OIT) no Brasil, ressaltou a necessidade de alinhar as políticas de emprego com as de imigração, considerando as qualificações dos migrantes. Destacou profissionais da saúde venezuelanos que, durante a pandemia, atuaram em serviços de entrega devido à falta de reconhecimento de suas competências, evidenciando o desperdício de talentos em um momento crítico (Camara.leg.br).

Apesar da implementação da Lei de Migração em 2017, a procuradora do trabalho Alzira Melo Costa apontou que muitos trabalhadores migrantes e refugiados ainda enfrentam exploração, impulsionada por fatores como urgência financeira, barreiras linguísticas e desconhecimento de direitos. Dados indicam que, entre 2011 e 2021, o número de imigrantes no mercado de trabalho formal brasileiro aumentou de 62 mil para 188 mil, refletindo a crescente presença dessa população e a necessidade de políticas públicas eficazes para sua integração socioeconômica (Camara.leg.br). Entretanto, recentemente, o Ministério Público da Bahia relatou a situação precária em que funcionários chineses foram encontrados amontoados em alojamentos sem condições de conforto e higiene e eram vigiados por seguranças armados, que impediam a saída do local.

Neste mesmo sentido, um estudo feito e publicado pela ONG Visão Mundial revelou que 67,4% dos imigrantes no Brasil estão fora do mercado de trabalho formal, com destaque para a baixa empregabilidade entre mulheres, especialmente mães. As principais barreiras enfrentadas incluem dificuldades com o idioma, burocracia na obtenção de documentos e falta de acesso a informações sobre seus direitos. Além disso, 85,3% dos entrevistados não atuam em suas áreas de formação, e muitos estão na informalidade, como diaristas, sem proteção trabalhista. Esses desafios evidenciam a necessidade urgente de políticas públicas que promovam a inclusão socioeconômica e o trabalho decente para essa população.³

5 POLÍTICAS PÚBLICAS DE EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DOS REFUGIADOS

³ Disponível em <https://visaomundial.org.br/noticias/visao-mundial-participa-de-estudo-sobre-o-mercado-de-trabalho-para-pessoas-refugiadas>. Acesso em 14 jun 2024.

A realidade ilustra um cenário desagradável e sedento de políticas públicas que modifiquem tal situação. A esse respeito, um exemplo de tal iniciativa, é a ACNUR que tem desempenhado um papel fundamental no apoio ao desenvolvimento de políticas públicas para refugiados, migrantes e apátridas no Brasil. Desde 2019, a agência tem colaborado com autoridades locais e organizações da sociedade civil para promover a inclusão dessas populações.

Um marco importante foi a sanção da Lei n.º 9.897/2023 pela Prefeitura de Belém, que instituiu a Política Municipal para a População Migrante, Apátrida, Solicitante de Refúgio e Refugiada, abrangendo áreas como regularização documental, combate à xenofobia e acesso a serviços essenciais. Além disso, foi criado o Comitê Municipal correspondente, responsável por elaborar o regulamento da lei e propor políticas inclusivas (Acnur.org.br).

Outras iniciativas destacam-se, como a submissão de um projeto de lei para contratação de refugiados e migrantes no serviço público municipal, visando ampliar oportunidades de inclusão e geração de renda.

Na área educacional, algumas Secretarias Municipais de Educação, com apoio da ACNUR, aprovaram diretrizes para o atendimento a estudantes indígenas, migrantes, refugiados e apátridas, incluindo o ensino do português como língua de acolhimento e a valorização de suas culturas de origem.

Adicionalmente, foi elaborado o I Plano de Ação Municipal para essas populações, incorporando um eixo específico de meio ambiente, reconhecendo a interligação entre deslocamentos forçados e questões ambientais. Essas ações refletem o compromisso da ACNUR em servir como modelo de inclusão e proteção para outras cidades no Brasil e no mundo (Acnur.org).

O ACNUR entende que a proteção e a integração dessas populações é uma responsabilidade compartilhada entre diferentes atores públicos, privados, organizações não-governamentais, academia e instituições e agentes internacionais, e que apenas estratégias conjuntas e sinérgicas entre eles podem promover respostas integrais às necessidades da população refugiada. (Acnur.org/politicasppublicas, 2025)

Anualmente, é realizada a promoção da Semana do Migrante e do Refugiado, organizada pelo Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC), que visa celebrar o acolhimento, o respeito às diferenças e a promoção dos direitos das pessoas migrantes, refugiadas e apátridas no Brasil. Durante esse período, são realizadas ações e divulgadas

políticas públicas destinadas a essa população, destacando que, no país, essas pessoas têm os mesmos direitos que os brasileiros, o evento realizado em 2024 chegou a ter transmissão ao vivo pelo YouTube do MDHC, com o objetivo de alcançar o maior número de pessoas (Gov.br, 2024).

Em junho de 2024, exatamente no Dia Mundial do Refugiado, o referido Ministério anunciou iniciativas que estavam sendo incrementadas como o Fórum Nacional de Lideranças Migrantes, Refugiadas e Apátridas (FOMIGRA), uma disposição que voltada, especificamente, para fortalecer a participação social dessas populações na formulação e implementação de políticas públicas. Neste mesmo sentido, também houve a divulgação da Campanha Contra a Discriminação e Xenofobia que foi lançada no Rio Grande do Sul, que busca combater atitudes discriminatórias e promover a integração social dessas populações.

Outro grande empreendimento foi a criação do aplicativo "Clique Cidadania", ferramenta digital que tem como objetivo facilitar o acesso a informações e serviços públicos para aqueles que chegam em território brasileiro em busca de moradia.

O aplicativo "Clique Cidadania" é uma ferramenta digital, que contém informações e orientações sobre direitos, serviços e políticas públicas disponíveis no Brasil para pessoas brasileiras e migrantes, [...]. Embora em fase inicial de desenvolvimento, a ferramenta será ampliada, para tornar-se referência na disponibilização de informações qualificadas para a população residente no Brasil (Gov.br, 2023).

Como dito, apesar do Brasil ser um país tradicionalmente conhecido pelo acolhimento de pessoas imigrantes e refugiadas, incluir esses grupos representa um desafio interno devido à natureza imprevisível e variada dos níveis de migração que estão aumentando exponencialmente.

Por estas razões, garantir o cuidado e a proteção aos refugiados é uma prioridade fundamental para o Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania (MDHC), uma vez que a Lei Brasileira de Refugiados e a Lei de Migração são consideradas progressistas e humanitárias.

6 CONCLUSÃO

Com base nos apontamentos apresentados, é possível concluir que, apesar dos avanços legislativos e da aparente postura acolhedora do Estado brasileiro diante da imigração e do refúgio, a efetivação das políticas públicas ainda se mostra limitada e desigual. A Constituição

Federal de 1988 e a Lei de Migração de 2017, bem como a adesão a pactos internacionais, demonstram um compromisso formal com a dignidade da pessoa humana e com a universalidade dos direitos, mas, na realidade cotidiana, muitos imigrantes e refugiados seguem enfrentando diversos obstáculos que comprometem sua inclusão social e econômica.

A discrepância entre a legislação e sua efetividade revela que, embora existam normas jurídicas garantidoras da igualdade de oportunidades, elas nem sempre alcançam os grupos mais vulneráveis, desvendando que o Poder Público se mostra eficaz ao “abrir as portas” aos estrangeiros, que chegam ao país de diversas maneiras, porém se mantém inerte ao zelar, de fato, por esta população. A burocracia, a desinformação, a xenofobia, a precarização do trabalho e a ausência de medidas continuadas de apoio são alguns dos fatores que impedem que essas pessoas usufruam plenamente dos direitos assegurados em lei.

Dessa forma, torna-se evidente a necessidade urgente de políticas públicas que sejam, de fato, efetivas, contínuas e abrangentes. É imprescindível que tais políticas não se limitem a ações pontuais ou simbólicas, mas que sejam pensadas e executadas com foco na equidade, de forma a garantir que todos - inclusive os estrangeiros imigrantes e refugiados - tenham acesso aos meios necessários para uma vida digna.

A utilização de novas tecnologias como o aplicativo “Clique Cidadania” e as políticas públicas estaduais, como a do Rio Grande do Sul, e municipais, como a de Belém/PA, demonstram a necessidade de ampliação do compromisso estatal com a multiplicação de medidas nacionais de assistência humanitária e esforços voltados à integração socioeconômica de refugiados e imigrantes em todo território brasileiro.

Infere-se, desta feita, que estas novas posturas serão essenciais para inseri-los, efetivamente, na sociedade, de forma que possam usufruir de melhores condições de vida e moradia, trabalho digno e sem exploração, de sorte a desenvolver e evoluir a própria sociedade brasileira. Somente por meio da implementação concreta e igualitária dessas medidas será possível promover uma verdadeira inclusão social dos imigrantes e refugiados no Brasil, honrando os compromissos assumidos tanto no âmbito interno quanto internacional.

REFERÊNCIAS

ACNUR. **Agência da ONU para Refugiados.** Relatórios e dados sobre migração e refúgio no Brasil. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/>. Acesso em: 14 jun. 2024.

BARROSO, Luís Roberto. A Dignidade da Pessoa Humana no Direito Constitucional Contemporâneo: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 jul. 2024.

BRASIL. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm. Acesso em: 02 ago. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm. Acesso em: 19 ago. 2024.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão Mista sobre Migrações Internacionais e Refugiados: Audiência Pública. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/>. Acesso em: 08 set. 2024.

DWORKIN, Ronaldo. **Levando os Direitos a Sério**. 3ª ed. Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2010

FOLHA DE S.PAULO; UOL. **A cada refugiado que retorna, 22 se tornam refugiados**. 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/>. Acesso em: 23 set. 2024.

GOV.BR. Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania. Migrantes, Refugiados e Apátridas. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br>. Acesso em: 07 out. 2024.

MAKEWITZ, Jean Louis. **Reflexos da Constituição Federal de 1988 frente a imigração no Brasil.** Anais do Congresso Brasileiro de Processo Coletivo e Cidadania, n. 6. Ribeirão Preto/SP, out/2018, p. 720-731.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito Internacional Público e Privado: Incluindo Noções de Direitos Humanos e de Direito Comunitário**. São Paulo: JusPodium, 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade (da Pessoa) Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 15ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SILVA, Jorge da. **História da Imigração no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2017.

VISÃO MUNDIAL, ONG. O mercado de trabalho para pessoas refugiadas no Brasil. Disponível em <https://visaomundial.org.br/noticias/visao-mundial-participa-de-estudo-sobre-o-mercado-de-trabalho-para-pessoas-refugiadas>. Acesso em: 14 jun 2024.