

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
CURSO DE DIREITO

Leonardo Antunes Borges

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACOLHIDA PARA IMIGRANTES E A
APLICABILIDADE DO ARTIGO 6º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

Santa Maria, RS
2016

Leonardo Antunes Borges

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACOLHIDA PARA IMIGRANTES E A
APLICABILIDADE DO ARTIGO 6º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

Monografia apresentada ao Curso de Direito, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do título de **Bacharel em Direito**.

Orientadora: Profa. Dra. Giuliana Redin

Santa Maria, RS
2016

Leonardo Antunes Borges

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACOlhIDA PARA IMIGRANTES E A
APLICABILIDADE DO ARTIGO 6º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

Monografia apresentada ao Curso de Direito, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do título de **Bacharel em Direito**.

Aprovado em 19 de dezembro de 2016:

Giuliana Redin, Dra. (UFSM)
(Presidenta/Orientadora)

Amanda Rodrigues da Cruz, Mestranda. (UFSM)

Alex Barcelos Monaiar, Mestrando. (UFSM)

Santa Maria, RS
2016

DEDICATÓRIA

À minha família, que ofereceu todo suporte e afeto. Também às minhas amigas, que me acompanham desde a infância ou, felizmente, encontraram-me nesta jornada de cinco anos.

RESUMO

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACOLHIDA PARA IMIGRANTES E A APLICABILIDADE DO ARTIGO 6º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

AUTOR: Leonardo Antunes Borges

ORIENTADORA: Giuliana Redin

O ser humano cruza fronteiras em busca de melhores condições desde sempre, tanto voluntariamente, quanto não. Portanto, migrar é um processo natural e um direito humano. Nesse sentido, toda vez que uma pessoa se encontra em um local desconhecido, acaba enfrentando inúmeras dificuldades relacionadas à nova vida, como nas questões de moradia, subsistência, xenofobia e integração social como um todo. É afetada a esfera de direitos fundamentais do indivíduo submetido ao processo migratório e, assim, deixando-o vulnerável. Desse modo, por meio do método de abordagem dedutivo e revisão bibliográfica como técnica empregada, objetiva-se aqui averiguar como o Poder Público atua quanto ao seu dever constitucional de criação de políticas públicas específicas aos imigrante residentes no Brasil, vez que não é facultado ao Estado escolher se serão ou não executadas. Isso porque devem ser atendidas as demandas dos imigrantes, como também não se pode deixar desamparado um contingente titular de direitos fundamentais. Assim, inicia-se este trabalho com uma exposição do histórico dos direitos fundamentais e aspectos conceituais da política pública. Posteriormente, elucida-se sua faceta referente ao acolhimento, a qual é essencial à promoção da equidade; bem como avalia-se a atuação brasileira do Ministério Público Federal no sentido de fazer com que o Executivo cumpra com seu dever de execução de políticas. Por fim, mapeiam as políticas existentes e seus responsáveis pela implementação, referindo que ainda são esparsas e há muito que ser feito, mesmo que sejam úteis e em muito auxiliem os imigrantes.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Acolhimento. Imigrantes.

ABSTRACT

RECEPTION PUBLIC POLICIES TO IMIGRANTS AND THE APPLICABILITY OF THE CONSTITUTION'S ARTICLE 6

AUTHOR: Leonardo Antunes Borges

ADVISER: Giuliana Redin

The human being crosses borders looking for better conditions since always, voluntarily or not. Therefore, migration's a natural process and a human right. So, whenever a person finds herself in an unknown place, she ends up facing several difficulties related to the new life, such as in the aspects of housing, subsistence, xenophobia and the social integration in general. The sphere of a person's fundamental rights subjected to the immigration process is affected and she becomes vulnerable. Then, through the deductive method of approach and bibliographic review as technique, the goal is to investigate how's the Public Power acting in relation to his constitutional duty in creation specific public policies for immigrants who live in Brazil, since the State can't choose to implement them or not. This is because immigrants's demands should be answered, as well as it's not possible to leave helpless a contingent holder of fundamental rights foreseen in the Federal Constitution. Thereby, this research begins with an exposition of the fundamental rights's history and the conceptual aspects of public policy. Subsequently, the policies's aspects of the reception are presented, which is essential to the promotion of equity; also evaluating of the Federal Public Ministry's performance in order to make the Executive accomplish his duty to implement public policies. Finally, there's an overview of the existing brazilian policies and the institutions responsible for their implementation, emphasizing that still there are few policies, also much to be done, even if they are useful and very helpful to immigrants.

Keywords: Public Policies. Reception. Imigrants.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	07
2	MIGRAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS: A MOBILIDADE HUMANA INTERNACIONAL E AS ESPECIFICIDADES DAS DEMANDAS DOS SUJEITOS ENVOLVIDOS NESTE PROCESSO	10
2.1	ESTADO SOCIAL NO BRASIL: AS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO MEIO DE CONCRETIZAÇÃO DA JUSTIÇA SOCIAL.....	10
2.2	O ALCANCE DO ARTIGO 6º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL A PARTIR DO ENTENDIMENTO DA TEORIA DAS NECESSIDADES HUMANAS.....	19
3	MOBILIDADE HUMANA INTERNACIONAL E VULNERABILIDADE: POLÍTICA DE ACOLHIMENTO COMO INSTRUMENTO DE INTEGRAÇÃO SOCIAL E PROMOÇÃO DA EQUIDADE	27
3.1	A ATUAÇÃO (PARADIGMÁTICA) DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL.....	29
3.1.1	CASOS DE REPERCUSSÃO: AÇÕES CIVIS PÚBLICAS AJUIZADAS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ACRE E OBSERVÂNCIA PELO PODER PÚBLICO À EFETIVAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS.....	30
4	POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACOLHIDA A IMIGRANTES EXISTENTES NO BRASIL	40
4.1	EM ÂMBITO NACIONAL.....	40
4.2	EM ÂMBITO REGIONAL.....	55
5	CONCLUSÃO	59
	REFERÊNCIAS	61

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa parte do pressuposto do direito de migrar como um direito humano, haja vista a mobilidade humana consistir num processo inerente a todos seres e, portanto, natural. De toda sorte, frente às catástrofes naturais ou provocadas pelo homem, às circunstâncias socioeconômicas, dentre outras inúmeras motivações, muitas vezes, os indivíduos são forçados a deixar seu local de origem em busca de uma vida melhor.

A título de exemplo do exposto, tem-se o terremoto ocorrido no Haiti em 2010, que assolou o território nacional, agravou a situação de crise instaurada previamente no país e, conseqüentemente, obrigou haitianos a cruzarem as fronteiras à procura de condições dignas de se viver. Muitos dos haitianos acabaram, pois, chegando ao Brasil das mais diversas formas, sendo que quaisquer delas foram extremamente doloridas e, por conseguinte, violadoras de seus direitos. O fato é que ao ingressarem em terras brasileiras, não foram acolhidos devidamente em razão da inexistência de políticas públicas de acolhida direcionada a essa população vulnerável, que foi alocada em locais improvisados e alojamentos superlotados, em condições subumanas ou até mesmo ao relento, ante a ausência de vagas em abrigos.

Nesse sentido, saliente-se que a titularidade do rol de direitos e garantias fundamentais, previsto na Constituição Federal, é assegurado tanto aos brasileiros quanto aos migrantes, não só residentes no país, como também aos em trânsito, conforme entendimento sedimentado por meio do Informativo 502 do Supremo Tribunal Federal. Isso porque tratam-se de direitos atinentes à condição humana e que, portanto, não é dado ao Estado, tampouco ao seu poder soberano, discricionariamente escolher quem seria o detentor de sua titularidade potencial.

Desse modo, aqueles que no Brasil estejam têm direito à vida, liberdade, igualdade, segurança, assim como tantas outras garantias e direitos – todos no sentido de efetivar o princípio balizador da Carta Magna e fundamento do Estado Democrático de Direito, que é a dignidade da pessoa humana. Assim, quando um indivíduo cruza as fronteiras de seu país de origem, deve ter seus direitos assegurados e, sobretudo, efetivados.

Daí é que surge a necessidade de criação de políticas públicas de acolhida para esses migrantes, que chegam a um local completamente diferente da sua realidade e que necessitam de auxílio, ou seja, atuação estatal positiva. Isso porque não só passarão por um difícil processo de adaptação, como também enfrentarão inúmeras dificuldades, sejam elas: com o idioma; preconceito; escassez ou ausência de recursos financeiros; ou, até mesmo, exploração de mão-de-obra ou sexual; dentre outras.

Assim, vez que a presença de pessoas oriundas dos mais diversos países é uma realidade brasileira, bem como tendo em vista o já referido desastre haitiano, cumpre mencionar que outras tantas nacionalidades – como senegaleses, nigerianos e ganeses – também habitam em terras brasileiras, buscando de melhores condições de vida por meio de seu trabalho. De qualquer forma, independentemente da causa que os leva a chegar aqui, o que se deve ter em mente ser inadmissível é a inexistência, existência em número ínfimo ou que sejam ineficazes as políticas públicas de acolhimento promovidas para os referidos indivíduos.

Com o propósito, então, de demonstrar a distância entre a obrigação constitucional brasileira e as práticas do Estado na promoção de políticas públicas para migrantes, a presente pesquisa foi desenvolvida pelo método dedutivo de abordagem, uma vez que parte das garantias constitucionalmente asseguradas e sua efetivação; assim como pela revisão bibliográfica como técnica empregada.

Para tanto, no primeiro capítulo, far-se-á um apanhado histórico acerca dos direitos fundamentais sociais; seguindo-se à exposição do significado de uma política pública, suas características, importância; para, finalmente, apreciar a “Teoria das Necessidades Humanas” e sua relação direta com a efetivação dos direitos fundamentais sociais, de modo a sublinhar o alcance do artigo 6º da Constituição Federal como regra efetiva e não programática.

No segundo, analisar-se-á a faceta referente ao acolhimento presente na política pública, evidenciando seu caráter promotor de equidade e integração social aos sujeitos submetidos ao processo migratório; partindo-se à avaliação da atuação – paradigmática ou não – do Ministério Público Federal, por meio do exame de dois casos de grande repercussão levados ao judiciário, frente às

omissões do Poder Público e violações de direitos humanos por que passam os migrantes.

No último capítulo, mapear-se-á quais são as políticas públicas de acolhimento a migrantes existentes no Brasil, delimitando seu foco por âmbito nacional e regional, bem como demonstrando quem são que os responsáveis pela sua implementação não se tratam apenas de entidades públicas, pois, muito pelo contrário, a sociedade civil é que destaca na execução das políticas de acolhimento a imigrantes.

2 MIGRAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS: A MOBILIDADE HUMANA INTERNACIONAL E AS ESPECIFICIDADES DAS DEMANDAS DOS SUJEITOS ENVOLVIDOS NESTE PROCESSO

O trânsito do ser humano entre fronteiras é e sempre foi uma constante. Naturalmente, os indivíduos saem de seus bairros, cidades, estados e países pelos mais variados motivos, seja para angariar melhores condições por meio de seu trabalho, ou para fugir de uma situação de violência. Nesse sentido, os sujeitos envolvidos neste processo encontram-se vulneráveis – tanto psicológica, quanto materialmente, na maioria das vezes – ao passo que deixaram sua zona de conforto, local conhecido, laços e raízes para iniciar uma nova jornada.

Desse modo, como será tratado neste capítulo, as políticas públicas constituem elementos imprescindíveis à integridade dos sujeitos referidos, vez que os auxiliam a superar alguns dos tantos obstáculos encontrados na nova morada. Os Estados, portanto, conforme será explicitado, não têm – nos dias atuais – a faculdade, mas sim o dever de promovê-las, pois envolvem diretamente a preservação e efetivação de direitos fundamentais sociais. Assim, a pauta nacional das políticas públicas deve estar em conformidade com o tipo de estado que se estabeleceu no Brasil; bem como com os ditames internacionais no que se refere aos direitos humanos indisponíveis e aplicáveis de imediato; e também com o que se entende por Teoria das Necessidades Humanas; que serão explicados a seguir.

2.1 ESTADO SOCIAL NO BRASIL: AS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO MEIO DE CONCRETIZAÇÃO DA JUSTIÇA SOCIAL

Convém remontar aos momentos históricos que levaram à positivação das conquistas, como os direitos sociais que hoje constam na Constituição Federal, dentre outras tantas garantias e direitos fundamentais; bem como a própria conformação do Estado brasileiro como social.

Conforme dispõe Bobbio (1992, p. 1), o reconhecimento e a proteção dos direitos humanos estão na base das Constituições democráticas modernas, pois sem essa salvaguarda, não há que se falar em democracia e,

consequentemente, não existem condições mínimas para solução dos conflitos. Esses direitos, por mais fundamentais que sejam, surgem gradualmente, devido a um longo processo histórico, o qual abarca lutas em defesa de liberdades contra velhos poderes, configurando uma verdadeira mudança social. (BOBBIO, 1992, p. 5)

O desenvolvimento desses direitos passou por três fases: afirmando-se como direitos de liberdade, com o escopo de limitar o poder do Estado (chamados de primeira geração); passando para a inserção de direitos políticos, livrando-se da ideia de liberdade estrita, partindo para concepção de autonomia e participação (chamados de segunda geração); para, finalmente, serem proclamados os direitos sociais, que expressam o amadurecimento de certas exigências – bem-estar, igualdade material, dentre outras (chamados de terceira geração). (BOBBIO, 1992) Saliente-se que os direitos constantes no artigo 6º da Constituição, entendidos como sociais, encaixam-se na segunda geração apresentada por Bobbio.

Nesse sentido, as declarações de direitos do homem compreendem, atualmente, além de liberdades, determinados poderes outorgados aos indivíduos. A Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, por exemplo, prevê que todos os homens nascem livres e iguais por natureza. Entretanto, tal afirmação não é completamente verdadeira, pois a liberdade e igualdade não são um dado de fato, mas um ideal a ser perseguido, um valor. Isso porque essas afirmações iniciais são expressão de um pensamento estritamente individual, próprio de um Estado liberal e, logo, extremamente limitados em relação à sua eficácia.

Referida Declaração apresentou um rol universal e positivo de direitos humanos: universal, enquanto seus destinatários não são apenas cidadãos de um ou outro Estado, e positivos no sentido de que a mera previsão não é suficiente, pois devem ser assegurados – inclusive – em face do próprio Estado que eventualmente os viole. É a partir daqui, pois, que se pode, de fato, falar em direitos humanos – os quais tutelam toda humanidade. Esta normativa foi precursora de um processo que se perpetua até hoje, o qual consiste no constante reconhecimento de direitos e necessidade de medidas para sua implementação. (BOBBIO, 1992, p. 30)

Vale mencionar ainda que, nessa viragem, a concepção de direitos envolveu uma mudança no sentido de considerar seus titulares não apenas como indivíduos sozinhos, mas pertencentes à comunidade e família; bem como inseridos em sociedade de maneira específica, ou seja, de acordo com as suas condições individuais – sexo, cor, idade, condições físicas. O fundamental a ser considerado é que os aspectos relativos à igualdade e diferença são de extrema importância para o entendimento dos direitos sociais de hoje, pois é aqui que se concebe que, a despeito do caráter universal dos direitos humanos, os indivíduos não estão no mesmo patamar de oportunidades. (BOBBIO, 1992, p. 69; 71)

Bobbio (1992, p. 20) afirma que entre os diversos direitos humanos, os quais valem para qualquer situação e todos indivíduos indistintamente os detêm, há a exigência de não serem limitados nem diante de casos excepcionais. Todavia, o grande problema hoje referente aos direitos humanos – mais especificamente no que se refere aos direitos sociais – é de ordem jurídico-política, tendo em vista que sua previsão não é tão complexa quanto sua proteção. O maior desafio, portanto, é evitar que sejam constantemente violados, mesmo estando previstos em inúmeros diplomas solenes. Isso porque quanto mais as pretensões aumentam, mais direitos surgem e, por conseguinte, sua respectiva satisfação. A sua proteção requer, pois – diferentemente dos direitos de primeira geração – a ampliação dos poderes atribuídos ao Estado, tendo em vista que ele é responsável pela sua efetivação. (BOBBIO, 1992, p. 25; 63)

Já quanto ao cenário nacional, ao longo dos tempos, a consolidação dos direitos fundamentais e a conformação do Estado como social também se deu de forma gradual, inclusive, no que pertine à composição das Cartas Constitucionais.

Em relação ao período compreendido entre o Império e a Primeira República, Carvalho (2008) afirma que, do ponto de vista do progresso da cidadania, a única alteração significativa foi a abolição da escravidão. Isso, mesmo que tenha se dado muito mais formalmente que na realidade. Essa alteração de regime político não significou grandes mudanças, pois o Brasil chegou ao fim desse íterim sem direitos civis e políticos. Igualmente, era muito difícil falar em direitos sociais, tendo em vista a precariedade nas demais

searas. A assistência social, por exemplo, estava nas mãos de entidades particulares em quase que sua totalidade. (CARVALHO, 2008, p. 61)

A primeira Constituição, promulgada em 1824, estabeleceu os três poderes hoje existentes, mas também um quarto – moderador –, vez que influenciada pelos ideais liberais das constituições europeias (francesa e espanhola). Esse diploma definia quem tinha direito ao voto, assim como quem seria elegível, ou seja, homens a partir de vinte e cinco anos e com renda mínima de cem mil réis. Mulheres e escravos estavam excluídos, pois não eram considerados cidadãos. (CARVALHO, 2008, p. 29) Os aspectos constitucionais propriamente analisados eram atentatórios aos próprios direitos fundamentais, pois, embora houvesse amplo rol de direitos civis e políticos inspirados na Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, da Revolução Francesa, não existiam instrumentos capazes de assegurá-los. Nessa época, não podia se falar em proteção ao trabalhador ou fomento à educação, tendo em vista que o governo se absteve do fornecimento de educação primária. (CARVALHO, 2008, p. 61)

Com a primeira constituição republicana, de 1891, não houve grande avanço, pois baniu-se a exigência de renda, mas restou mantida a exclusão de analfabetos, mendigos, soldados, membros de entidades religiosas e mulheres. Nessa época, as fraudes eleitorais eram uma constante, pois quando os eleitores não eram excluídos, eram coagidos, comprados ou enganados. (CARVALHO, 2008, p. 39-42). Ressalte-se que nesta Carta não houve grandes avanços no campo social, apenas a previsão de aposentadoria por invalidez aos funcionários públicos. Foi no final da Primeira República que surgiram algumas legislações de cunho social, em favor dos trabalhadores – Lei de Acidentes de Trabalho, Lei Eloy Chaves (1923), Lei de Férias (1926). (CARVALHO, 2008, p. 62-63)

O voto feminino só foi introduzido na agenda de direitos após a revolução de 1930. Não se tinha a preocupação referente ao exercício de direitos políticos de maneira contínua, bem como a difusão, por parte do governo, de educação como forma de capacitar a população. Isso porque era mais interessante manter a maior parte do povo excluída. (CARVALHO, 2008, p. 43)

O fato é que o ano de 1930 – em que se deu a derrubada da Primeira República – foi um divisor de águas na história do país, haja vista o avanço na seara dos direitos sociais e também evolução de direitos políticos. (CARVALHO, 2008) Como consequência, a Constituição de 1934 (inspirada na de Weimar) inaugurou um capítulo sobre a ordem econômica e social. Além disso, criaram-se ministérios e houve forte ação do governo na área social. Incluiu-se novo rol de direitos e garantias individuais ao já existente – princípio da igualdade, ato jurídico perfeito coisa julgada, direito adquirido, impedimento de extradição de estrangeiro por crime político ou de opinião, criou a assistência judiciária aos necessitados, entre outros. Quanto às inovações referentes aos direitos fundamentais, há que se falar na criação do mandado de segurança, na ação popular, no uso da propriedade em conformidade com o interesse social ou coletivo, as normas de proteção ao trabalhador (salário mínimo; jornada; repouso semanal; proteção contra diferença salarial por motivo de sexo, nacionalidade, idade ou estado civil). (GROFF, 2008, p. 112) Entretanto, à exceção do referido capítulo, a Constituição destoava das correntes políticas dominantes no Brasil e no mundo, pois o liberalismo estava em crise, os novos tempos pediam governos fortes e tratava-se de uma constituição ortodoxamente liberal. (CARVALHO, 2008, p. 102)

Já na Constituição de 1937, época em que se instituiu regime autoritário¹ em razão de um golpe, foram restringidas todas e quaisquer garantias, direitos,

¹ De acordo com PANDOLFI (1999), no Estado Novo de Getúlio Vargas formou-se a base de um governo centralizador e autoritário. Foi por meio do golpe de 1937 que ele consolidou propostas em pauta desde 1930, época em que assumiu a presidência pela força armada. Em 1934, parlamentares eleitor por voto direto promulgaram uma Constituição e elegeram Vargas governante. Essa Carta ampliava a atuação estatal, predomínio legislativo, possibilitava o aumento do poder do Presidente da República sem implicar ampliação da intervenção estatal e previa a duração do mandato presidencial por quatro anos, sem possibilidade de reeleição. Com as manifestações contrárias ao governo posto, sob a justificativa de “perigo comunista”, intensificou-se a repressão e tentativas de controle social. Com isso, o Legislativo aprovou medidas de fortalecimento do Executivo, iniciou a regressão no país e em 10 de novembro de 1937 foi dado o golpe que inaugurou o Estado Novo, apresentando-se uma nova Constituição que baseava-se num modelo de centralização política, intervenção estatal e modelo antiliberal de organização da sociedade. Com um poder expressivo nas mãos do Presidente, as liberdades civis foram suspensas, parlamento dissolvido, partidos políticos extintos, diminuiu a autonomia dos estados, restringiu-se a imigração, censuraram-se os meios de comunicação e a repressão policial instalou-se em toda parte. Ao passo que a violência era perpetrada em face da população, o regime implantado voltou-se à consolidação da indústria e modernização econômica. Esse processo durou até 1945, quando por ocasião do envolvimento brasileiro na II Guerra Mundial, aliado aos Estados Unidos, Vargas foi deposto. Referem-se como legado desse regime o desenvolvimento econômico, ideia do Estado como responsável pelo bem-estar social, políticas trabalhistas, reforma da previdência.

prerrogativas. Nesta Constituição, de acordo com Groff (2008), não passou de uma grande fraude política. Abusos foram perpetrados, retrocessos permitidos e não houve espaço para direitos civis e políticos. Embora a Carta previsse o extenso rol de liberdade e garantias individuais, não era compatível o regime seu pleno ou parcial exercício.

Após a redemocratização de 1945, veio a Carta de 1946. Estabeleceu-se rol direitos fundamentais previstos na Constituição de 1934 e que haviam sido suprimidos em 1937. As conquistas sociais do período anterior foram mantidas, estendendo a quase todos (à exceção do analfabeto e do soldado) a participação política por meio do voto em seu texto. (CARVALHO, 2008, p. 126-127)

Já com o empossamento² de João Goulart, instaurou-se uma crise política que culminou no regime ditatorial militar instaurado em 1964. O foco residia na repressão de direitos civis e políticos por meio da violência e edição de dos Atos Institucionais. (CARVALHO, 2008) De toda sorte, os direitos até continuavam previstos em determinados capítulos, mas, assim como em 1937, seu exercício restou prejudicado. Com a edição do Ato Institucional nº 5, a ordem constitucional passou a ser ainda mais violenta, o Presidente concentrava sob seu arbítrio todos os poderes, assim como foram suspensas todos direitos e garantias e a palavra de ordem era segurança nacional. (GROFF, 2008, p. 123) Nesse sentido, a censura à imprensa eliminou a liberdade de opinião, os partidos era controlados e regulados pelo governo, os

² Conforme CARVALHO (2008), após a morte de Vargas em 1954, seguiram-se golpes e contragolpes para evitar ou garantir a posse de Juscelino Kubitschek e João Goulart como vice. De todo modo, assumiram o governo que foi conduzido sem medidas extremistas como repressão à imprensa e, ainda, primou-se pelo desenvolvimento. Tanto os operários, quanto patrões, bem como setor industrial nacional e estrangeiro eram agradados pelas taxas de desenvolvimento econômico. Goulart na vice-presidência representava a garantia de que os sindicatos seriam ouvidos pelo governo. Esse ciclo encerrou-se com ausência de reforma no setor agrário. O sucessor na presidência, Jânio Quadros, esteve brevemente no poder, pois renunciou após sete meses de sua entrada. Fala-se que sua ideia era governar discricionariamente com apoio do Congresso, vez que seu vice – João Goulart – não era aceito pelas forças militares, mas fracassou. Os ministros militares não aceitaram a posse de Goulart e instalou-se uma crise política beirando a guerra civil, renovando-se a disputa existente desde o governo Vargas entre as forças políticas e militares. A solução encontrada foi adotar sistema parlamentarista em substituição ao presidencialismo, retirando do presidente grande parte de seus poderes, mas mantendo a conformidade com a Constituição. João Goulart não aceitou e um plebiscito proposto pelo Congresso foi feito para decidir qual o sistema de governo adotado, em 1963. Venceu o presidencialismo e Goulart assumiu os plenos poderes. A partir de então a disputa entre opositores acirrou e foram traçados planos para derrubada do Presidente, os quais obtiveram sucesso em 1964, após seu exílio para o Uruguai, com a colocação de seu sucessor legal no cargo pelo Congresso e tomada do poder por Humberto Castelo Branco.

sindicatos estavam sob constante ameaça de intervenção, o direito de greve não podia ser exercido, sem contar na inexistência de inviolabilidade do domicílio e prisões arbitrárias. (CARVALHO, 2008, p. 163)

Na seara dos direitos sociais, todavia, os militares e tecnocratas conseguiram a unificação e universalização da previdência, por meio da criação do Instituto Nacional da Previdência Social (INPS). Então, com a posse de Ernesto Geisel, por um processo chamado de “abertura política”, eis que estava disposto a um retorno lento à democracia. O ciclo de governos militares acabou em 1985, após lutas e reivindicações da população.

Desse modo, com a retomada da supremacia civil, redigiu-se em 1988 a constituição mais liberal e democrática que o país já teve, sendo chamada de Constituição Cidadã. Houve em 1989 a primeira eleição direta para presidência desde 1960 e os direitos políticos alcançaram amplitude nunca atingida. (CARVALHO, 2008, p. 199) Pode se dizer que com a constituição vigente consagrou-se um leque de direitos fundamentais que conferem o mínimo necessário a uma existência digna. Trouxe a Carta como inovação estes direitos positivados logo no início e, portanto, constitui, juntamente aos princípios fundamentais, valor superior a toda ordem constitucional. (SARLET, 2010, p. 66) Todavia, em que pese o amplo valor dado a Carta, ela não resolveu problemas econômicos mais sérios – como a desigualdade e desemprego, bem como da área social – educação, saúde, segurança. (CARVALHO, 2008, p. 199)

Nesse sentido, considerando-se que hoje, em nossa Constituição, os direitos fundamentais são protegidos, inclusive, com aplicação imediata, conforme seu artigo 5º, §1º, isso se deve ao fato de o longo processo histórico de violações que levou as atuais conquistas e próprio reconhecimento da democracia e do Estado democrático e social de Direito. Nesse sentido: “Art 5º, § 1º: As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.” (BRASIL, 1988)

Então, com a consolidação dessas conquistas ao longo dos tempos para se chegar, nos dias atuais, com um rol amplo, irrevogável, exemplificativo, irrenunciável e inalienável de direitos fundamentais com objetivo de erradicar desigualdades – sejam elas sociais, econômicas, culturais, dentre outras – e com aplicabilidade imediata; onde o Estado é colocado à disposição do titular

das prestações (especificamente falando da seara dos direitos fundamentais sociais); sobrepõe-se a necessidade de conceituar o foco deste trabalho, que são as políticas públicas. Até mesmo porque, conforme Bobbio (1992, p. 5) a maior parte dos direitos sociais – de segunda geração – permaneceram no papel e essa realidade precisa ser redefinida.

Assim, tem-se, inicialmente, que políticas públicas são ações estatais a fim de implementar aquilo que é demandado ou necessário. Ou seja, trata-se de atuação positiva do Estado com a finalidade de assegurar àqueles que residem ou se encontram em território nacional condições dignas de se viver, garantindo e efetivando direitos previstos em âmbito nacional e internacional, constituindo verdadeiros instrumentos de realização da justiça social.

Vale mencionar que essa atuação necessária do Estado representa muito mais que a promoção de políticas públicas, pois é por meio delas que se atinge a equidade e, portanto, superam-se as adversidades constantes na vida dos migrantes. Isso porque são criados aportes que colocam em igualdade indivíduos que não se encontram no mesmo patamar de oportunidades e necessitam, pois, de medidas substantivas. Assim, como ocorrem nas ações afirmativas, por exemplo, as políticas públicas dizem respeito à efetivação de direitos fundamentais, mas, sobretudo, à realização da justiça social.

Todavia, por envolver uma temática extremamente complexa, são apontados cinco elementos facilitadores de seu entendimento. O primeiro – processual – vem no sentido de mostrar que a política envolve um conjunto de atores, entidades (tanto públicas, quanto privadas) e, sobretudo, decisões que são implementadas por meio das ações exercidas por si mesmas. O segundo elemento – finalidade – diz respeito ao seu objetivo que é modificar e erradicar problemas sociais, vez que tidos como indesejáveis. Ademais, frise-se que por meio deste elemento é que se restabelece a coesão social, atendendo às demandas advindas da sociedade. O terceiro item refere-se a uma questão substantiva, pois as políticas públicas são orientadas por valores, visões e ideais, logo, elas os expressam. O quarto elemento – referente à dinâmica – trata deste aspecto devido ao fato de as políticas envolverem conflitos entre os atores e alocação de recursos sociais. Por fim, como consequência dos demais, a política forma um sistema de ação que orienta e delimita todas as demais ações a serem tomadas. (D'ASCENZI; LIMA; 2016; p. 18)

Para Bucci (2006, p. 11), as políticas públicas consubstanciam-se num programa de ação governamental que visa a realizar objetivos determinados, expressas em disposições constitucionais; legais; ou infralegais, como decretos, portarias; e, até mesmo, em instrumentos jurídicos de natureza diversa, como contratos de concessão de serviço público. Refere a autora ainda, que elas “têm um componente de ação estratégica, isto é, incorporam elementos sobre a ação necessária e possível naquele momento determinado, naquele conjunto institucional e projeta-os para o futuro mais próximo” (BUCCI, 2006, p. 19).

Afirma também a autora, a partir do estudo das concepções de Dworkin acerca das distinções entre regras e princípios, que as políticas funcionam de maneira complementar, preenchendo os espaços normativos que as regras acabam por não suprir. Concretizam, desse modo, os princípios e regras, com vista a objetivos determinados (BUCCI, 2006, p. 26). Além disso, ela refere que não se pode considerar as políticas como categoria definida e estabelecida pelo direito, mas “arranjos complexos típicos da atividade político-administrativa” e que, portanto, a ciência jurídica deve estar hábil a estudar e compreendê-las. Desse modo, a autora conceitua, de forma conclusiva, políticas públicas como “programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”.

Nesse sentido, chega-se, então, a um conceito de política pública entendido como a postura ativa, tomada por parte do Estado, que concretiza uma série de decisões debatidas entre os atores envolvidos ou é fruto de demandas daqueles que, muitas vezes, serão seus próprios beneficiários. Tudo de modo a privilegiar o coletivo, com a concepção de bem comum, proteção e justiça social.

2.2 O ALCANCE DO ARTIGO 6º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL A PARTIR DO ENTENDIMENTO DA TEORIA DAS NECESSIDADES HUMANAS

Para que se compreenda a abrangência do artigo 6º da Constituição vigente – que trata de direitos sociais – necessário incluir neste trabalho o estudo da Teoria das Necessidades Humanas, de Potyara Pereira. Isso

porque, o que se entende por provisão de “mínimos sociais” veio a ser introduzido na agenda política brasileira recentemente – a partir do advento da Lei Orgânica da Assistência Social (nº 8.742 de 1993) – e é de fundamental importância para se estabelecer um parâmetro tanto para elaboração das políticas públicas, como da satisfação de necessidades e efetivação de direitos fundamentais.

Referida provisão como sinônimo dos mínimos de subsistência sempre esteve presente nas diversas pautas e modos de produção, mas como resposta isolada aos efeitos da pobreza extrema. Nem sempre inspirados em ideais éticos ou de cidadania, com a concepção protetiva, pois visavam a manter vivas as forças laborais para garantir o esquema de dominação posto. Pode-se dizer que a mudança desse paradigma se deu no século XX, conforme explicitado anteriormente. A diferença é que com a virada ideológica, parte-se do pressuposto dos mínimos sociais como necessidades fundamentais a serem satisfeitas por políticas públicas. (PEREIRA, 2000).

Com a previsão do art. 1º da Lei 8.742 – que dispõe que a assistência social é direito do cidadão e dever do Estado, que provê os mínimos sociais, bem como será realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade a fim de garantir o atendimento às necessidades básicas – introduziu-se um debate acerca da vinculação entre os termos básico e mínimo, se seriam ou não sinônimos. (BRASIL, 1993)

Conforme Pereira (2000, p. 26), tratam-se de acepções distintas, pois enquanto o termo básico expressa a ideia de fundamentalidade, primordialidade e essencialidade, o qual serve de sustentação ao que ele se acrescenta; mínimo identifica-se com “patamares de satisfação que beiram a desproteção social”. A autora faz tal diferenciação para fins de explicar que o mínimo, então, implica em supressão ou cortes de atendimentos, e pressupõe o ideal liberal; enquanto o básico vai ao encontro da ideia de investimentos no sentido de maximizar e potencializar os atendimentos, a título de exemplo. (PEREIRA, 2000, p. 26)

Desse modo, a provisão de mínimos sociais está atrelada ao conceito de básico, posto que “tem que deixar de ser mínima ou menor, para ser básica, essencial, ou precondição à gradativa otimização da satisfação dessas necessidades” (que lhe dão origem, pois só assim se poderá falar em direitos

fundamentais e sua concretização – que se dá por meio de políticas públicas). Assevera a autora ainda que aqueles que não usufruem dos bens e serviços sociais básicos que têm direito não são capazes de se desenvolver como cidadãos ativos. (PEREIRA, 2000, p. 27)

Essas provisões, então, devem ser consideradas como política em movimento que objetiva suprir substancialmente as carências sociais, assegurando a qualidade de vida e cidadania dos segmentos da população mais desprotegidos – como o contingente migrante presente no Brasil. (PEREIRA, 2000, p. 27-28) Além disso, nessa busca pela equidade, importante pautar as necessidades básicas como opostas a preferências, desejos, compulsões, demandas ou expectativas, vez que se tratam de direitos inerentes à condição humana.

Cumprir mencionar também que falar em provisão do básico é mais adequado porque tal terminologia guarda relação com direito indisponível e incondicional, o qual, inclusive, em não estando sob a posse e o pleno exercício do seu titular, em razão das falhas no sistema socioeconômico, terão de ser ressarcidos. (PEREIRA, 2000, p. 35) Sen (1976 apud PEREIRA, 2000, p. 33) também corrobora esse entendimento ao proferir que uma economia pode ser ótima, ainda que alguns estejam em plenas condições de abundância e outros afogados na indigência.

Nesse sentido, há que se falar num conjunto de necessidades comuns a todos seres humanos e objetivamente identificáveis, que não só enseja o planejamento e gerência de políticas públicas, mas, principalmente, justifica-as. (PEREIRA, 2000, p. 38) Mencione-se que esse estabelecimento de modo objetivo de um conjunto de necessidades se apresenta como oposição às correntes neoliberais ou neoconservadoras que tentam impor a satisfação das necessidades pelo mercado, visto que, sem um parâmetro vivenciado coletivamente para formulação e implementação de políticas, seria ele a melhor saída. Frise-se que essa concepção visa a assegurar a manutenção dos direitos sociais e, conseqüentemente, a ingerência estatal no domínio econômico, posto que deve-se reconhecer as diferentes condições em que se encontram os titulares de direitos. (PEREIRA, 2000, p. 39)

É insustentável falar-se na inadmissibilidade da concepção objetiva de necessidades humanas porque existe, de fato, um conhecimento e

racionalidade coletivos que configuram a melhor referência para a formulação de políticas. (PEREIRA, 2000, p. 51) Ademais, é fato que existe exploração das classes menos favorecidas e opressão das minorias sociais. Não se pode, pois, apostar na sensibilidade e impulsos individuais, pois podem ser aprovadas situações motivadas pelo egoísmo, preferências estritamente individuais e irracionais, até mesmo devido ao longo processo histórico que consagrou como cláusulas pétreas os direitos sobre os quais se aqui trata.

Essa teoria das necessidades humanas, desenvolvida por Pereira (2000, p. 58), como uma crítica aos mínimos sociais, é embasada também nas afirmações de Marx, que introduziu o conceito de necessidades existenciais ou primárias, relacionadas já ao instinto de autoconservação, quando se referia às barbáries econômicas no processo produtivo, as quais degradam a dignidade dos envolvidos. Saliente-se que foi a partir dele que surgiram mais discussões acerca do tema, de acordo com Heller (1998 apud PEREIRA, 2000, p. 60) visto que as necessidades não eram consideradas fenômeno puramente econômico, mas por estar acima dos interesses do capital, consistia num conceito extraeconômico.

Há que se levar em conta que já existem documentos publicados anualmente, como relatórios ou informes (Relatório de Desenvolvimento Humano), que analisam fatores de desenvolvimento humano com base em um padrão estabelecido, a fim de aferir o Índice de Desenvolvimento Humano e que, portanto, se aproximam ao que aqui é exposto como a Teoria das Necessidades Humanas. Tais informes são importantes porque apontam que de fato não há vínculo direto entre o desenvolvimento humano e o econômico, sem definir enfaticamente quais são as necessidades mais básicas, mas as quais podem ser detectadas e constituem, portanto, indicadores fundamentais para formulação de políticas sociais e econômicas ao redor de todo mundo. (PEREIRA, 2000, p. 61)

Pereira (2000, p. 62) assevera que embora possam ser infinitas e mutáveis conforme os anos passem, há três oportunidades essenciais para todos os níveis de desenvolvimento, que são desfrutar de uma longa e saudável (plena e digna), adquirir conhecimento e ter acesso aos recursos necessários para obtenção de um nível de vida decente. Trata-se, pois, de um processo de ampliação de oportunidades que possibilite o desenvolvimento

potencial de uma vida digna pelos indivíduos, conforme suas necessidades e interesses.

Conforme referido, são três elementos essenciais que perpassam o desenvolvimento humano. O primeiro – longevidade – envolve outros aspectos como a nutrição, boa saúde; enquanto o segundo – conhecimento – trata do acesso à educação, nível de escolaridade, erradicação do analfabetismo; e o terceiro – manejo dos recursos para obtenção de uma vida digna – acesso à terra, moradia, crédito, renda. (PEREIRA, 2000, p. 62-63)

No Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH), por exemplo, também inclui-se para fins de alcance de uma vida digna, outros elementos que propiciam a satisfação das necessidades básicas, como a igualdade entre os sexos, o acesso a alimentos, bem como a serviços sociais ou de utilidade pública básicos – água, saneamento, saúde. (PEREIRA, 2000, p. 63)

Esses informes são marcos porque inovam ao incluírem variáveis não econômicas como indicadores de um padrão de vida não só desejável, mas sobretudo adequado. Além disso, privilegiam a formação das capacidades humanas e sua satisfação para que possam fazer uso em sociedade. Por fim, importante mencionar que esses documentos legitimam a teoria em comento porque consagram a satisfação das necessidades humanas mais básicas como oportunidades de melhoria da vida humana, prevendo, conseqüentemente, a otimização dessa satisfação constantemente e renegando o mínimo de sobrevivência como um padrão aceitável. (PEREIRA, 2000, p. 64)

De toda sorte, também embasada em concepções recentes sobre as necessidades humanas básicas, Pereira reflete sobre a importância da Teoria das Necessidades Humanas, de modo a estabelecer parâmetros ainda mais significativos para a formulação de políticas públicas, quais sejam: a objetividade e a universalidade. Impende ressaltar que a universalidade tem valor expressivo porque se refere ao que é imprescindível a todos seres humanos, independentemente do tempo, cultura ou lugar em que estiverem inseridos, pois há um consenso³ – consolidado através dos tempos – de que uma vida humana digna carece do atendimento a determinadas necessidades.

³ Cabe mencionar que esse consenso a respeito da satisfação de necessidades universais da vida humana, que se estabilizaram com o passar do tempo, deve ser entendido em realidades como a brasileira, ou seja, de países capitalistas e ocidentais, inseridos em condições culturais e socioeconômicas semelhantes.

O que muda com o passar do tempo é o modo de satisfação dessas necessidades, mas não no que consistem. Frise-se, ainda, que essa concepção está imbricada também ao processo de evolução e conquistas dos direitos fundamentais sociais. (PEREIRA, 2000, p. 66)

Não se pode olvidar também que a chave de distinção, conforme Pereira (2000, p. 67), entre a categoria necessidades humanas e meras aspirações, desejos ou preferências reside na consequência particular às primeiras em seu não atendimento, que consiste em sérios prejuízos à vida e, portanto, a própria condição humana, assim como à dignidade e participação ativa e crítica nos mais diversos espaços. Já a não satisfação de uma preferência tem o condão de causar prejuízos materiais e, inclusive, abalo psicológico. Entretanto, tal consequência não obsta a participação do indivíduo acometido pelo sofrimento na sociedade.

Já para Doyal e Gough (1991 apud PEREIRA, 2000) existem então dois grupos de necessidades objetivas e universais que abarcam todas as demais, inclusive as previstas em documentos oficiais como referidos anteriormente. Configuram verdadeiros direitos que se concretizam por meio das políticas. (CABRERO, 1994 apud PEREIRA, 2000, p. 68) São eles: a saúde física e a autonomia.

A saúde física, obviamente, constitui uma necessidade básica porque sem ela o ser humano sequer existe. Todavia, seu conteúdo requer provisões de conteúdo humano-social. A autonomia como necessidade básica envolve a capacidade do sujeito optar por seus objetivos e crenças, valorá-los com discernimento a fim de colocá-los em prática de maneira livre, sem ser oprimido. Não se trata de uma autonomia conforme dita a concepção liberal (de mera liberdade e abstenção estatal), mas se aproxima da defesa da democracia, dos direitos sociais e principalmente da busca pela equidade e libertação de condições de miséria e desamparo. (PEREIRA, 2000, p. 70)

Nesse sentido:

Ter autonomia não é ser livre para agir como bem se entender, mas, acima de tudo, é ser capaz de eleger objetivos e crenças, valorá-los e sentir-se responsável por suas decisões e seus atos. [...] A autonomia tem sentido [...] de agência, que [...] constitui a condição mais elementar ou “prévia para que o indivíduo possa considerar-se a si mesmo – ou ser considerado por qualquer outro – como capaz de

fazer algo e de ser responsável por sua ação". (DORYAL E GOUGH, 1991 apud PEREIRA, 2000, p. 71)

Por fim, há que se falar nas chamadas necessidades intermediárias (ou satisfadores), que são bens, serviços, atividades, relações, medidas e políticas empregados para atender as necessidades humanas em si. Subdividem-se em universais e específicos, dependendo do sujeito envolvido, e agrupados em onze segmentos, quais sejam: alimentação nutritiva e potável; habitação adequada, ambiente de trabalho desprovido de riscos; ambiente físico saudável; cuidados de saúde apropriados; segurança física; segurança econômica; educação apropriada; relações primárias significativas; proteção à infância; e segurança no planejamento familiar, gestação e parto. (PEREIRA, 2000, p. 76)

A alimentação nutritiva e potável está atrelada aos cálculos feitos pelos Nações Unidas em relação à ingestão de calorias diárias necessária à sobrevivência, bem como à dieta rica em nutrientes e água. O segundo item, habitação adequada, avalia aspectos referentes ao saneamento, a um abrigo em condições de aguentar as adversidades climáticas e doenças, bem como ausência de superlotação. O ambiente de trabalho comporta garantias também à jornada do trabalhador, aos acidentes no trabalho, bem como à saúde psíquica do trabalhador no sentido de não ser permitido formas degradantes. (PEREIRA, 2000, p. 76)

No que se refere ambiente físico saudável, tratam-se das questões referentes ao meio ambiente ecologicamente equilibrado em sentido amplo, inclusive retomando os aspectos anteriores, posto que abarcados neste. Quanto aos cuidados de saúde apropriados, tem-se que o acesso integral à saúde, incluída a alta tecnologia a serviço dos menos favorecidos economicamente. Quanto à segurança física, protege-se o indivíduo tanto contra as arbitrariedade perpetradas pelo Estado em seu desfavor, como dos particulares que possam lhe causar danos ou morte. Já na segurança econômica, garante-se aos indivíduos a manutenção e desenvolvimento de sua própria autonomia, no sentido de que possam planejar meios de atingir um futuro concreto e digno. (PEREIRA, 2000, p. 78)

Na educação apropriada, garante-se não só acesso aos recursos de ensino, como se deve capacitar quem está incumbido de prestá-lo. Quanto às

relações primárias significativas, proporciona-se um ambiente educativo e emocionalmente seguro, um verdadeiro apoio moral além do entorno social dos amigos, parentes e companheiros. (PEREIRA, 2000, p. 81)

No que pertine aos satisfadores específicos – proteção à infância e segurança no planejamento familiar, gestação e parto – garante-se aos indivíduos uma infância segura, haja vista ser de grande valia para a constituição da autonomia e personalidade do indivíduo. Ademais, para a mulher também é assegurada a dignidade, saúde e autonomia para controlar sua vida produtiva e participação social. (PEREIRA, 2000, p. 79; 82)

Portanto, a autonomia de que a Teoria das Necessidades Humanas se assenta requer o compartilhamento de experiências, a responsabilização do indivíduo, o sentimento de pertencimento em sociedade a partir da tomada de decisões – individual ou coletivamente – no sentido de reforçar as referidas crenças e objetivos com a finalidade de que se participe criticamente e se desenvolva enquanto parte desse meio.

A partir então da apresentação desses dois grandes grupos que envolvem a satisfação dessas necessidades mais básicas, as discussões pertinentes à saúde e autonomia – além de serem pautadas por nortes de participação e inclusão – devem se dar num segmento coletivo, envolvendo tanto o Poder Público, quanto a sociedade como um todo.

O pressuposto maior, pois, desta teoria é o reconhecimento universal e objetivo de um rol de necessidades básicas (e não mínimas) atinentes à condição humana que devem ser satisfeitas e a quais motivam, bem como justificam o planejamento, discussão e a execução das políticas públicas que efetivam os direitos fundamentais sociais, amplamente previstos no ordenamento pátrio e também nos tratados. Inclusive, vai ao encontro das afirmações de Bobbio (1992) acerca do que deve constar nas declarações sobre direitos atualmente que, então, inauguram a satisfação das necessidades como ilustração do que significa a melhoria da vida humana, rechaçando a sobrevivência em condições mínimas como aceitável.

Essa teoria se mostra de suma importância no estudo das questões referentes aos migrantes, pois eles estão imersos em uma realidade violadora, na maioria das vezes, que compreende um país sem uma legislação – de fato

– protetiva e ultrapassada, demandando medidas que assegurem os direitos de que são titulares.

Diz-se que o Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/1980) é ultrapassado porque foi concebido em plena ditadura militar e vige até os dias de hoje. Não prevê um rol de direitos subjetivos em conformidade com a agenda de direitos humanos posta, tampouco reconhece o direito de migrar como tal. Muito pelo contrário, estabelece a referida lei uma série de deveres impostos pelo Estado, os quais reduz o migrante a uma condição de objeto, sem direitos ou participação política. (REDIN, 2013) Por óbvio, a previsão do estabelecimento de uma gestão de políticas públicas eficiente para migrantes também não consta no atual Estatuto do Estrangeiro.

Há que falar que tramita novamente no Senado, após aprovação na Câmara dos Deputados, o projeto de Lei nº 2516-B/2015 que objetiva instituir a nova lei de migrações. Contudo, ainda não assegura o direito humano de migrar e, em que pese o reconhecimento de direitos fundamentais e princípios de direitos humanos ligados à agenda migratória nacional, mantém muito do poder discricionário estatal e é omissa em relação à políticas públicas específicas para migrantes. (REDIN, 2016)

3 MOBILIDADE HUMANA INTERNACIONAL E VULNERABILIDADE: POLÍTICA DE ACOLHIMENTO COMO INSTRUMENTO DE INTEGRAÇÃO SOCIAL E PROMOÇÃO DA EQUIDADE

A partir da conceituação de política pública de modo geral, parte-se então para sua análise no âmbito do acolhimento. Isso porque o escopo deste trabalho é mapear sua existência no Brasil, quando direcionada à população migrante.

A esse respeito, vale mencionar a afirmação de Kuhn (2016, p. 15-16), que demonstra a ligação existente entre a acepção da palavra acolher e a direta relação com o exercício efetivo da cidadania, pois o acolhimento em si é entendido como postura, pois em todo lugar que ocorrer o encontro entre usuário e trabalhador das políticas públicas, ocorrem “processos tecnológicos que visam à produção de relações de escutas e responsabilizações, as quais se articulam com a constituição de vínculos e dos compromissos em projetos de intervenção”. Refere ainda a autora que o acolhimento representa a conquista da superação da dor e sofrimento, para fins de promover a qualidade de vida. Nesse sentido:

O trabalho de acolhimento é, então, [...] a ação central de acessibilidade do usuário à política pública, dispositivo de aproximação e encontro das diversas vozes e necessidades presentes nos territórios. Trata-se de acolher a vida como ela é em toda sua plenitude, construindo responsabilidades e protagonismos.

Fala-se então em trabalhador de políticas públicas e trabalho de acolhimento devido ao fato de se considerar uma técnica a ser empregada a fim de aproximar os indivíduos em situação de necessidade e distribuir devidamente as responsabilidades. Além disso, Kuhn (2016, p. 16) faz menção ao acolhimento como sinônimo de uma proposta de reorientação do processo de trabalho na qual todos os indivíduos envolvidos são importantes da mesma forma e têm sua contribuição, no sentido de satisfazer as demandas dos usuários. Outrossim, aduz que

O acolhimento na porta de entrada só tem sentido se considerado como passagem para dentro do sistema das necessidades dos usuários em sua integralidade e, assim, garantindo acessibilidade universal.

Isso porque, conforme já referido, o acolhimento deve ser considerado método e, mais que isso, inclusivo, de modo com que aqueles que lancem mão da política satisfaçam a sua necessidade e, ao mesmo tempo, contribuam para um sistema eficaz.

Considera-se, portanto, o acolhimento não como um espaço ou local, mas, de fato, uma postura ética que implica no compartilhamento de saberes e, principalmente, a tomada para si de responsabilidades, seja de abrigar ou agasalhar, como de resolver quaisquer outras demandas. Postura essa que deve ser tomada, sobretudo, pelo Estado. (KUHN, 2016, p. 17)

Vale mencionar que entende-se por política de acolhimento neste trabalho a promoção de toda e qualquer ação voltada à população migrante residente ou não no Brasil que vise a integrá-la a sociedade, auxiliá-la materialmente, bem como aja no sentido de efetivar qualquer prestação constante no texto constitucional (e que consista em direito fundamental).

Assim sendo, superados os aspectos conceituais referentes não só a política pública em si, mas a sua face referente ao acolhimento, não se pode olvidar que o ideal dessas políticas, sejam elas quais forem, vistas pelo direito (e sob a ótica kelseniana), não se esgota na validade, isto é, na conformidade do seu texto com o regramento jurídico que lhe embasa, mas resulta no atingimento do objetivos sociais a que se propôs e, também, na obtenção de resultados determinados em determinado espaço de tempo. (BUCCI, p. 43)

Desse modo, faz-se necessário demonstrar o sistema de proteção de direitos sociais, sua eficácia e abrangência, para após demonstrar o modo como o Estado cumpre sua prerrogativa atinente à proteção social na seara migratória por meio da execução de políticas que atendam às particularidades do contingente migrante. Assim, conforme será tratado a seguir, sobrepõe-se algumas questões que precisam ser debatidas: como a natureza programática (ou não) das normas sociais, bem como o poder responsável pela efetivação de direitos.

Desse modo, devido à dependência, por assim dizer, de atividade que concretize as disposições do texto constitucional, seja ela por parte do legislador ordinário ou demais poderes, e, também, devido às circunstâncias econômicas que acabam por limitar a aplicação dos recursos públicos e tem como consequência a ineficácia e violação de direitos (SARLET, 2001, p. 24); assim como será discutido, resta para além do poder legitimado e competente fazer efetivar determinada norma.

3.1 A ATUAÇÃO (PARADIGMÁTICA) DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

“Contemporaneamente, os direitos sociais básicos, uma vez desatendidos, tornam-se os grandes desestabilizadores das Constituições”. (BONAVIDES, 2013, p. 393) Aproveita-se a afirmação do autor para reafirmar a máxima que as questões referentes aos direitos fundamentais, além de terem aplicabilidade imediata, devem ser implementadas pelo Poder Público, seja como for, vez que pode ser fragilizada não só a Lei Maior, como os próprios alicerces em que se sustenta o Estado Democrático de Direito.

Assim, nesse sentido é que entram as ações estatais – políticas públicas – elaboradas como forma de se efetivar esses direitos amplamente previstos no texto constitucional, tendo em vista que a mera vigência da norma não confere a materialidade esperada.

Cumpra ressaltar, então, a atuação judicial na conformação dessas políticas tomada, de certo modo, como imprópria, vez que sua formulação incumbe, via de regra, ao Executivo, dentro de marcos definidos pelo Poder Legislativo. Conforme dispõe Bucci (2006, p. 23)

Duas ordens de questões se apresentam. A primeira, no âmbito da teoria geral do direito, com relação à classificação jurídica do objeto que se submete ao controle. Abrem-se as alternativas de entender-se a política pública, de um lado, como categoria jurídica nova ou, de outro, como resultante da reorganização ou nova sistematização de categorias que integram a ordem jurídica tradicional, a partir de uma perspectiva de abertura do direito para interação com fenômenos próprios da política, economia e dinâmica social. A segunda ordem diz respeito às questões de cunho jurídico-institucional e decorre do problema da separação dos poderes. Uma vez que a política pública é expressão de um programa de ação governamental, que dispõe sobre os meios de atuação do Poder Público [...] portanto, com [...] discricionariedade administrativa, amparada pela legitimidade da investidura do governante no poder[...] como pode, e até que ponto o

Judiciário apreciar determinada política pública sem que isso represente invasão indevida na esfera própria da atividade política de governo?

De toda sorte, mencione-se que, conforme a autora, é inquestionável a possibilidade de submeter à apreciação de uma política pública ao judiciário, ante a previsão do artigo 5º, XXXV da Constituição Federal, que dispõe sobre o princípio da inafastabilidade da jurisdição. Entretanto, mencione-se que são tuteladas as políticas na medida em que expressem direitos, excluindo-se, pois, questões atinentes a sua qualidade ou adequação. (BUCCI, 2006, p. 31)

A atuação judicial tem efeito de “pulverizar os pleitos por direitos, via de regra, na medida em que o juiz não está vinculado à lógica da disponibilidade dos meios, como está o Poder Executivo”. Todavia, a despeito do risco de se evidenciar o fenômeno da “judicialização da política”, a importância da atuação dos membros do judiciário, em demandas coletivas, principalmente, deve ser levada em conta. (BUCCI, 2006, p. 33) Aduz que essa atuação do Ministério Público no cenário judicial tem gerado um novo patamar jurídico de cidadania no Brasil.

E é nesse sentido que serão analisados a seguir dois casos de grande repercussão nacional, escolhidos porque tratam da temática imigratória e são considerados paradigma, nos quais o Ministério Público Federal acreeano agiu a fim de tutelar os direitos violados da população migrante com o objetivo de compelir o Poder Público à criação de políticas públicas que os assistissem de maneira ampla, bem como a assumir a responsabilidade que lhe incumbe.

3.1.1 CASOS DE REPERCUSSÃO: AÇÕES CIVIS PÚBLICAS AJUIZADAS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ACRE E OBSERVÂNCIA PELO PODER PÚBLICO À EFETIVAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS

Em janeiro de 2012, foi ajuizada pelo Ministério Público Federal do Acre uma ação civil pública em face da União, atuada sob o nº 0000723-55.2012.4.01.3000. Referido pleito se embasava em um inquérito prévio e visava a garantir os direitos fundamentais dos haitianos residentes no Brasil, os quais estavam sendo gravemente violados

O caso se deu devido ao terremoto de ampla magnitude que assolou o território haitiano em 2010 e fez com que grande parte da população tivesse de sair de casa para procurar um lugar em condições dignas de se viver. Além disso, “o terremoto físico apenas destruiu o pouco que havia da precária infraestrutura, construída entre os governos [...] com a necessária intervenção da ONU para garantir a ordem social.” (BRASIL, 2016a)

Então, em razão da grande procura pelo Brasil e da existência de haitianos em condições subumanas, bem como aos abusos cometidos pelos “coiotes” que faziam a travessia desse contingente, a Comissão de Direitos Humanos e Cidadania da Assembleia Legislativa do Acre promoveu Audiência Pública a fim de tratar a questão em apreço, ante a inércia do poder público e a impossibilidade de se deixar esse fluxo de pessoas em situação de significativa vulnerabilidade.

O Ministério Público Federal expediu, antes mesmo do ajuizamento da ação, em 2011, recomendações à União (Recomendação n. 20/2011 PRAC/PRDC/AHCL)

- 1) Por meio da **Presidência da República**, do **Ministério da Defesa**, **Secretaria Especial de Direitos Humanos**, do **Ministério da Justiça**, do **Ministério das Relações Exteriores** e do **Ministério da Saúde**, que assumam, imediatamente, mediante disponibilização de verbas, de recursos humanos e de infraestrutura adequada, a assistência humanitária aos refugiados haitianos que se encontram nos Municípios de Brasileia, Assis Brasil e Epitaciolândia, prestando-lhes, com a colaboração dos órgãos estaduais e municipais acreanos: a) abrigo adequado; b) alimentação adequada; c) água potável; d) vestuário e materiais de higiene pessoal; e) assistência médica, com especial atenção às crianças e às gestantes; f) os demais serviços com vistas ao tratamento digno que deve ser dispensado à pessoa humana, nos termos das regras que regem o Brasil na ordem internacional;
- 2) Por meio do **Ministério da Justiça** e da **Diretoria-Geral do Departamento de Polícia Federal**, que proceda ao monitoramento de crianças, mulheres e gestantes imigrantes haitianas, que derem entrada no território nacional, com vistas a implementar efetivo respeito aos seus direitos, resguardando suas integridades física e psicológica, fiscalizando e reprimindo a ação de agentes autores de eventuais abusos sexuais, tráfico de órgãos e tráfico de pessoas;
- 3) Por meio do **Ministério das Relações Exteriores**, que implemente, por meio dos acessos diplomáticos e instrumentos de cooperação jurídica internacional, medidas efetivas a fim de que os governos estrangeiros fiscalizem seus agentes públicos com o fito de evitar o cometimento de delitos em detrimento dos imigrantes haitianos que se encaminham para o Brasil. (BRASIL, 2016a, grifo nosso)

Entretanto, tais recomendações não foram seguidas, mesmo após a notificação dos órgãos recomendados, os quais sequer apresentaram resposta ao documento remetido. A medida tomada posteriormente pelo Governo Federal (Conselho Nacional de Imigração – CNIg), foi a edição de uma modalidade diferenciada de visto, chamada humanitário.

A fundamentação jurídica aduzida pelo Ministério Público pende, no pleito em análise, sobretudo, para o reconhecimento do contingente haitiano como categoria de refugiado, vez que fugiam de situação de absoluta privação e, portanto, grave e generalizada violação de direitos humanos. De qualquer forma, o importante é que remonta ao núcleo básico intangível de direitos fundamentais e o alicerce absoluto de qualquer ordenamento – dignidade da pessoa humana –, para que, em consonância com os tratados internacionais, não reste “espaço de discricionariedade política do Estado brasileiro para decidir se deve ou não respeitar os direitos humanos [...] e a soberania brasileira não passe por cima da constituição.” (BRASIL, 2016a)

Isso tudo no sentido de que a União, no caso, prestasse o auxílio humanitário imediatamente aos imigrantes que se encontravam com direitos fundamentais sociais violados – moradia, alimentação, saúde, trabalho entre outros – sem mais se omitir e, conseqüentemente, desrespeitar direitos.

Em 2013 o feito foi julgado improcedente, bem como extinto sem resolução do mérito e, conseqüentemente, revogada a liminar concedida anteriormente. Os fundamentos aduzidos foram, em síntese, que a União ajudou ostensivamente os imigrantes que aqui chegaram por meio do sistema de saúde e assistência social, editando Portarias que repassavam fundos ao Estado do Acre (Portaria 101 de 18 de janeiro de 2012 do Ministério da Saúde e Portaria 08 de 25 de janeiro de 2012 do antigo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e atual Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário), além de referir a participação do Brasil na Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti desde 2004. (BRASIL, 2016a)

Ademais, a demanda não foi deferida devido ao fato de o magistrado entender que o ato de reconhecimento da condição de refugiado pleiteada para coletividade vulnerável seria impossível de ser controlado pela via judicial, haja vista tratar-se de ato político que envolveria uma série de situações infundadas, demandando, portanto, análise em concreto. (BRASIL, 2016a)

Interposto recurso de apelação, aguarda-se o julgamento até o presente momento, pois o Ministério Público considera que, a despeito de o Estado brasileiro cumprir com suas obrigações internacionais perante aos refugiados e imigrantes, apenas recebê-los ou não devolvê-los, não é justificativa para ausência de uma gestão mais eficiente, coerente e atenta à pauta de direitos fundamentais, que os efetivem de forma ampla. (BRASIL, 2016a)

Já em maio de 2015, novamente foi ajuizada Ação Civil Pública, autuada sob o número 0000384-81.2015.5.14.0402, pelo Ministério Público do Trabalho do Acre, com o escopo central da promoção de políticas públicas voltadas para proteção dos direitos fundamentais do trabalhador imigrante, bem como defesa de toda sociedade. A causa principal era a inércia do Poder Público ante a massiva presença de imigrantes no território brasileiro, demandando, portanto, condições dignas em todos os segmentos. Continuavam faltando políticas habitacionais decentes para os haitianos, pois são eles que desde 2010 entram pelo Acre em sua maioria. Além disso, se submetiam a práticas perversas de contratação, até que constituiu-se um Grupo Permanente de Trabalho, com objetivo de avaliar e resguardar o trabalho desse contingente, a fim de evitar ainda mais violações. (BRASIL, 2016b)

A ideia era responsabilizar devidamente as “três pastas governamentais: Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Justiça e Ministério do Trabalho e Emprego”, de forma a normatizar, formular políticas e prover eficácia aos preceitos fundamentais da Constituição e internacionais, pois apenas facilitar a entrada em território nacional não é satisfatório, sendo necessária medida de acolhimento posterior e integral, que não deixe os imigrantes em situação análoga de escravo, como ocorreu com os haitianos, por exemplo. Pugnou-se, inclusive em sede liminar, que o Governo Federal assumia a responsabilidade referente ao acolhimento dos imigrantes no sentido amplo do termo, pois os pedidos da ação envolviam questões referentes ao atendimento médico adequado, trabalho, acomodação, documentação, transporte, ações para coibir o tráfico de pessoas. Frise-se que havia previsão de multa diária por descumprimento. (BRASIL, 2016b)

Os pedidos foram os seguintes:

- 1) **Instituir**, no prazo de dias, um serviço gratuito adequado incumbido de prestar auxílio aos trabalhadores migrantes e, especialmente, assumir a gestão financeira e institucional do(s) abrigo(s) social(is) localizado(s) no Estado do Acre e atualmente destinado(s) a albergar contingente de trabalhadores imigrantes de diversificadas nacionalidades, sobretudo caribenhos (haitianos e dominicanos), africanos (senegaleses) e asiáticos, garantindo condições materiais de subsistência e acomodação dignas, salubres e não degradantes, enquanto permanecerem em situação de documentação e trânsito naquele Estado;
- 2) **Garantir**, no prazo cinco dias, atendimento médico por profissionais especializados com conhecimento das doenças endêmicas das regiões de procedência dos trabalhadores que acedem ao Brasil pela rota do Acre;
- 3) **Assumir**, no prazo de cinco dias, por meio de seus órgãos públicos (Força Aérea Brasileira, por exemplo) ou através do fretamento de ônibus, nos termos da Lei 8.666/1993 e legislação pertinente, o transporte interestadual de trabalhadores migrantes para que possam reestruturar suas vidas em nossa sociedade e em grandes centros onde haja demanda por mão de obra, contribuindo para a proteção e promoção de seus direitos fundamentais, e de modo a evitar a superlotação do(s) Abrigo(s) de Estrangeiros existente(s) no Estado do Acre;
- 4) **Assumir**, no prazo de cinco dias, o serviço de encaminhamento para o emprego (Sistema Nacional de Emprego – SINE), que neste caso é de alçada federal, porque conexo com a política migratória humanitária brasileira, mediante a criação de unidades de atendimento que realizem as atividades necessárias à prevenção da vitimização dos trabalhadores e empregos de qualidade duvidosa;
- 5) **Comprovar** em Juízo, no prazo de 90 dias, a assunção plena de ações estatais de recepção, documentação, inserção no mercado de trabalho, assim como capacitação e disponibilização de pessoal técnico e correspondentes estruturas operacionais destinados ao atendimento do trabalhador imigrante. Sucessivamente, caso não seja cumprida a obrigação descrita no sobredito item “4”, postula-se a fixação judicial, segundo prudente arbítrio e sob critérios de razoabilidade e proporcionalidade, da universalidade das sobreditas ações político-administrativas, inclusive instituindo-se os executores das precitadas ações/tarefas, sob a vigilância do Ministério Público do Trabalho;
- 6) **Destacar** nas subseqüentes Leis Orçamentárias Anuais, percentual mínimo de recursos do orçamento público federal, que deverá ser destinado às ações de acolhimento de trabalhadores migrantes em situação de vulnerabilidade e seus familiares;
- 7) **Realizar** ações concretas para coibir o tráfico internacional de pessoas (trabalhadores imigrantes), mediante efetiva mobilização da Polícia Federal e dos órgãos responsáveis pela cooperação jurídica internacional, para a concretização de ações de investigação e punição dos responsáveis (“coiotes”, traficantes e contrabandistas) pela gestão das rotas terrestres;
- 8) **Realizar** ações concretas para coibir o tráfico internacional de pessoas (trabalhadores imigrantes), mediante efetiva mobilização nos serviços diplomáticos, para coibir a consolidação ou criação de novas rotas de entrada no país que impliquem a vulneração da dignidade do trabalhador migrante;
- 9) **Indenizar** a sociedade no valor de R\$ 50 milhões por dano moral coletivo, na forma do artigo 13 da Lei de Ação Civil Pública, cujo montante será destinado futuramente à promoção de políticas públicas de acolhimento para trabalhadores migrantes portadores de visto humanitário, a serem indicadas oportunamente pelo Ministério

Público do Trabalho, no decorrer da tramitação da ação civil; 10) **Fixar**, pelo descumprimento da decisão antecipatória e da decisão definitiva, o pagamento de multa diária no valor de R\$ 100 mil por obrigação descumprida, cuja destinação deverá atender, na máxima medida possível, a reconstituição dos bens jurídicos lesados, a critério do Ministério Público do Trabalho. (BRASIL, 2016b, grifo nosso)

Em sede liminar, foram deferidos os pedidos 1, 2, 3, 4 e imposta multa diária em caso de descumprimento. Posteriormente, foi entabulado acordo entre as partes no sentido de, serem previstas ao Governo Federal, em cooperação com os demais entes federados, obrigações para execução de políticas públicas direcionadas a imigrantes e refugiados, mediante apoio técnico e financeiro realizado por meio de convênio entre os entes federados já referidos. (BRASIL, 2016c)

Restaram, então, premissas estabelecidas e direitos especificamente assegurados: assistência social; saúde – inclusive com inclusão no Sistema Único de Saúde; mobilidade interestadual garantida pela União por meio de ações coordenadas com as autoridades competentes dos Estados e Municípios; facilitação da intermediação da mão de obra imigrante e encaminhamento aos postos de trabalho; acompanhamento dos níveis de emprego, facilitação da emissão da CTPS eletrônica e atendimento qualificado referente às questões trabalhistas; cooperação internacional para combate ao tráfico, com intercâmbio de informações; e regional para enfrentamento das organizações criminosas que vem alimentando os fluxos migratórios na América do Sul; ampliação da concessão de vistos humanitários a fim de viabilizar um trânsito mais seguro. (BRASIL, 2016c)

Os casos relatados são extremamente importantes para análise de um princípio atinente à discussão da atuação de um poder ante a inércia de outro, dentro de sua esfera de competência, que é a separação dos poderes e suas consequências.

Nesse sentido, Bonavides (2007, p. 72-73) aduz que, como afirmação histórica e meio de servir de escudo aos direitos de liberdade, de modo a reprimir a atuação absolutista do Estado, a divisão dos poderes sobreveio como solução à concentração dos poderes, com a consequente atribuição das funções estatais a órgãos diversos. Entretanto, com o passar do tempo, tal princípio foi sendo revisto, adequando-se à realidade social em que estava

inserido. Assim, com o advento do Estado Social, foi necessário compreendê-lo não mais como proposto inicialmente por Montesquieu, mas como afirmação da soberania que implica na divisão coordenada e colaborativa entre as três esferas do poder estatal como um todo. Ou seja, deve-se interpretá-lo, inclusive, de acordo com a agenda de direitos fundamentais. (BONAVIDES, 2007, p. 73)

Vale mencionar ainda o exposto por BARROSO (2010, p. 175), visto que referido princípio é assegurado como cláusula pétrea em nosso ordenamento, a fim de garantir que não ocorram mais arbitrariedades pelo Estado. O autor refere que essa cláusula presente no art. 60, § 4º, III não imobiliza as demais disposições constitucionais. Nesse sentido:

Apenas haverá violação à cláusula pétrea da separação de Poderes se o seu conteúdo nuclear de sentido tiver sido afetado. Isto é: em primeiro lugar, consagrar na expressão do STF, uma “instância hegemônica de poder”; e, secundariamente, se a inovação introduzida no sistema esvaziar a independência orgânica dos Poderes e suas competências típicas.

Desse modo, quando o Judiciário atua conforme demonstrado, no sentido de fazer efetivar normas que, em tese, deveriam ter eficácia plena, não está afrontando o princípio da separação dos poderes porque não constitui uma instância hegemônica do poder, mas apenas supre as omissões do Executivo. Além disso, convém trazer um excerto do referido pelos Procuradores responsáveis pela condução da Ação Civil Pública nº 0000384-81.2015.5.14.0402 em suas manifestações, que trata da inadmissibilidade de não se conceder eficácia plenas às normas constitucionais, sob quaisquer argumentos, pois:

Cabe ressaltar que o esquema orçamentário do Poder Público [...] deve guardar conformação para o cumprimento dos deveres estatais em matéria de direitos sociais fundamentais. Há muito tempo superou-se a canhestra objeção da reserva do possível, como empecilho para concretização de deveres fundamentais. Na atual quadra do constitucionalismo, os objetivos fundamentais da República [...] deixaram ser vistas como normas de mera programação institucional. As normas constitucionais possuem eficácia bastante em si mesmas, e operam par além da vontade do legislador do administrador público. [...] Não cabe aventar a dureza do regime orçamentário, quando se sabe que as rubricas financeiras podem ser remanejadas e reajustadas para atender demandas de

natureza calamitosa ou atinentes a desastres de caráter humanitária. (BRASIL, 2016c)

Referida discussão remete, ainda, ao tema da efetividade das normas programáticas, a partir do estudo de José Afonso da Silva (1998 apud BUCCI, 2006, p. 28). Para o referido autor, tais normas têm eficácia mesmo que dependam de providências institucionais, além de possuírem aplicabilidade imediata, imperatividade direta – de modo a se tornar imposição aos órgãos públicos – e serem juridicamente vinculantes.

Conforme José Afonso da Silva (1998 apud BUCCI 2006, p. 29), normas programáticas estabelecem um dever para o legislador ordinário; condiciona o aporte normativo posterior, pois normas que as contrariem tornam-se inconstitucionais; atribuem fins sociais, proteção da justiça social e bem comum; têm sentido teleológico para interpretação, integração e aplicação das demais normas; e – sobretudo – ressalte-se que condicionam a atividade discricionária da Administração Pública. Assim sendo, uma de suas decorrências é a proibição de omissão por parte dos Poderes Públicos na realização dos direitos sociais.

Bucci (2006, p. 29) faz referência aos instrumentos processuais que socorrem aos titulares de direitos em caso de omissão (previstos nos artigos “102, I, q” e “103, § 2º”, os quais tratam do mandado de injunção, da ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade, respectivamente) como um dos caminhos para a efetivação das normas em comento, face a inércia do Poder Público na iniciativa de medidas administrativas ou legislativas imprescindíveis a implementação do direito.

Nesse sentido, ressalte-se também os mecanismos de ações coletivas – trazidos pela Lei 7.347/85 e Lei 8.078/90 – que conjuntamente elevaram a um novo patamar as matérias referentes a defesa e processos envolvendo questões atinentes a direitos sistematizados em políticas públicas, visto que são instrumentos consagrados, então, como fundamentais a efetivação de normas programáticas.

Convém também mencionar o fenômeno chamado de judicialização da política, haja vista que a atuação do Ministério Público, que acaba, conforme demonstrado, por obrigar o Executivo à promoção das políticas. Esse fenômeno consiste na efetiva substituição da atividade atribuída ao Executivo

pelos promotores, juízes e demais procuradores – não eleitos para a gestão da máquina administrativa e, portanto, não detentores de mandato fixo. Fala-se em substituição porque a atividade executiva é a competente para planejar as ações governamentais e, desse modo, poderia haver conflito na seleção de prioridades a serem atendidas. (BUCCI, 2006)

Entretanto, até mesmo conforme foi demonstrado nos casos de repercussão relatados, com o advento da Lei da Ação Civil Pública (nº 7.347/85), advieram efeitos sociais bastante significativos, como a alteração da cultura que se produz acerca da tutela de direitos, bem como sua repercussão para superação de uma concepção do direito egoísta, privatista e patrimonialista. Isso devido aos instrumentos instituídos pela referida lei, como o inquérito civil, termo de ajustamento de conduta, entre outros. (BUCCI, 2006, p. 32)

Por fim, é válido mencionar afirmações feitas no julgamento da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 45 no STF, pois corroboram o argumento de não intervenção conflituosa entre os poderes quando da atuação do Ministério Público. Nesse sentido:

É certo que não se inclui, ordinariamente, no âmbito das funções institucionais do Poder Judiciário - e nas desta Suprema Corte, em especial - a atribuição de formular e de implementar políticas públicas [...], pois, nesse domínio, o encargo reside, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo. Tal incumbência, no entanto, embora em bases excepcionais, poderá atribuir-se ao Poder Judiciário, se e quando os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem, vierem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatura constitucional, ainda que derivados de cláusulas revestidas de conteúdo programático. Cabe assinalar, presente esse contexto - consoante já proclamou esta Suprema Corte - que o caráter programático das regras inscritas no texto da Carta Política "não pode converter-se em promessa constitucional inconsequente, sob pena de o Poder Público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado" (RTJ 175/1212-1213, Rel. Min. CELSO DE MELLO). (BRASIL, 2004)

Assim sendo, as colocações feitas em julgamento legitimam o exposto no sentido da impossibilidade de se deixar desassistido um contingente vulnerável, como os imigrantes que aqui decidem residir, ante a ausência de

políticas públicas suficientes de acolhida, pois podem restar comprometidas a natureza das normas constitucionais e a dignidade de cada um desses indivíduos. Além disso, pelo que foi exposto a respeito da Teoria das Necessidades Humanas, imprescindível ressaltar que a postura adotada pelo Ministério Público anda em conformidade com a pauta proposta, pois visa a não só efetivar direitos previstos em sede constitucional, de titularidade de um contingente migrante bastante significativo, mas – sobretudo – age com o escopo de satisfazer um rol universal e objetivo de necessidades básicas que todo ser humano possui. Ou seja, ante a inércia do Poder Executivo na esfera de sua atuação, estas ações judiciais representam a concretização da teoria que embasa a idealização, discussão e a promoção das políticas públicas que efetivam os direitos fundamentais sociais.

4 POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACOLHIDA A IMIGRANTES EXISTENTES NO BRASIL

4.1 EM ÂMBITO NACIONAL

No Brasil, incumbe ao Ministério da Justiça e Cidadania a coordenação, formulação e promoção de políticas referentes a temática imigratória em sentido amplo. Conforme estabelecido pelo artigo 9º do Decreto 8.668 de 2016, a Secretaria Nacional de Justiça e Cidadania – que é um dos órgãos que compõe a estrutura do referido ministério – por meio do Departamento de Migrações, mais especificamente, que irá coordenar a formulação e implementação das referidas políticas. Nesse sentido:

Art. 9º. À Secretaria Nacional de Justiça e Cidadania compete:
[...]

V - **coordenar**, em parceria com os demais órgãos da administração pública federal, **a formulação e a implementação das seguintes políticas:**

- a) política nacional de migrações, especialmente no que se refere à nacionalidade, à naturalização, ao regime jurídico e à migração, inclusive por meio da representação do Ministério no Conselho Nacional de Imigração;
- b) política nacional sobre refugiados;
- c) política nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas;
- d) política pública de classificação indicativa; e
- e) políticas públicas de modernização, aperfeiçoamento e democratização do acesso à justiça e à cidadania. (BRASIL, 2016d, grifo nosso)

Desse modo, o Departamento de Migrações (DEMIG) processa, opina, encaminha e implementa assuntos relacionados à naturalização de imigrantes, seu regime jurídico, medidas compulsórias (expulsão e deportação), instrui processos de transferência de presos para cumprir pena no país de origem, bem como os referentes ao reconhecimento da condição de refugiado. Além disso, presta apoio administrativo ao Comitê Nacional dos Refugiados (CONARE – órgão instituído por lei e que mescla participação de diversos ministérios com entidades não-governamentais). (BRASIL, 2016e) Nesse sentido, no contexto da formulação e implementação da política nacional de migrações e demais políticas aludidas, deveria constar a pauta específica de execução de políticas públicas que atenda as demandas específicas dos

migrantes, pois a atuação governamental tem sido bastante insatisfatória e não coordenada, conforme será demonstrado a seguir.

No ano de 2016, no âmbito deste Ministério, em outubro, abriu-se edital para selecionar instituições para desenvolver projetos voltados à promoção da inclusão social, laboral, produtiva e cultural de imigrantes, refugiados e apátridas. Uma vez preenchidos os requisitos previstos no edital, as instituições selecionadas estarão aptas a receber verbas no montante de até R\$ 300 mil para que executem o projeto submetido no prazo de até doze meses. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E CIDADANIA, 2016f)

Já em setembro, em São Paulo, destacou-se a realização da palestra Refugiado Empreendedor, ministrada para 250 pessoas, concebida para um projeto fruto da parceria entre Ministério da Justiça, CONARE e Sebrae. Seu objetivo é capacitar os imigrantes residentes no Brasil, no sentido de torná-los aptos ao próprio desenvolvimento socioeconômico, gerando novos negócios, empregos, ou propiciando o intercâmbio cultural, tecnológico, científico e laboral. Será desenvolvido em etapas, em que as primeiras tratarão especificamente da habilitação dos participantes e as últimas voltada à formalização dos empreendimentos e a possível obtenção de crédito empresarial. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E CIDADANIA, 2016g)

Em fevereiro, um curso de português para imigrantes foi ofertado no Rio de Janeiro, vez que advindo de um projeto de parceria entre Ministério da Justiça, Ministério da Educação (Pronatec), Agência da ONU para Refugiados (ACNUR), Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos do Rio de Janeiro, Instituto Federal do Rio de Janeiro, Comitê Estadual Intersetorial de Políticas de Atenção aos Refugiados e Migrantes (CEIPARM) e a Cruz Vermelha Brasileira. Objetivou-se o fortalecimento da integração social, tendo em vista que o aprendizado do idioma é um elemento essencial ao conhecimento dos usos, costumes e cultura do país. Conforme assevera Agni Castro-Pita (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E CIDADANIA, 2016h), “[...] Esta integração implica não apenas o acesso ao mercado laboral e a ter renda, mas também formar parte do esforço conjunto para construir espaços de convivência. “

Frise-se que a iniciativa aludida é recorrente e houve outra edição em dezembro de 2015, realizada em São Paulo, onde ocorreu a aula inaugural

dessa ação, a qual durou cerca de três meses (fevereiro a maio de 2016) e foram ofertadas cerca de 200 vagas. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E CIDADANIA, 2015a)

Em janeiro, o Ministério da Justiça consolidou a parceria e repasse de recurso para implantação de um Centro de Referência e Acolhida a Imigrantes e Refugiados (CRAI) em Florianópolis. Por meio do convênio firmado entre o governo federal, estadual e a prefeitura do município, as verbas destinadas propiciarão o acolhimento e atendimento especializado a imigrantes e refugiados como assistência jurídica, apoio psicológico e social, bem como oficinas de qualificação profissional. Tudo no sentido de promover o acesso a direitos e inclusão social, cultural e econômica dos imigrantes, conforme já ocorre em outros estados. Segundo Beto Vasconcelos, ex-secretário Nacional de Justiça (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E CIDADANIA, 2016i), “[...] É fundamental que as pessoas que chegam ao Brasil buscando uma vida melhor tenham um ponto de referência e atenção, sejam incluídos social e culturalmente, no país que escolheram para viver. Essa iniciativa se soma a outras ações, tais como a reforma na legislação de imigrantes, a política humanitária adotada pelo Brasil e as campanhas de sensibilização”.

Em outubro de 2015, ainda, o Ministério da Justiça lançou uma campanha na internet sobre o enfrentamento à xenofobia e intolerância no Brasil. Tal iniciativa contou com apoio da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom/PR) e tinha o escopo de informar e conscientizar os brasileiros sobre a formação do país, a diversidade daí advinda e os fluxos migratórios durante diversos momentos históricos, no sentido de erradicar preconceitos e evidenciar que a intolerância é inadmissível. Utilizou-se das redes sociais para a promoção da ação com as “hashtags” “EuTambémSouImigrante” “XenofobiaNãoCombina”, a fim de disseminar o conteúdo mais amplamente. “A campanha tem o objetivo de sensibilizar sobre o drama humano vivido atualmente por milhões de imigrantes que deixam seus locais de origem por diversos motivos. É a pior crise humanitária desde a II Guerra Mundial”, referiu o ex-secretário Nacional de Justiça Beto Vasconcelos. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E CIDADANIA, 2015b).

Em setembro de 2015, instalou-se, em Belo Horizonte, o Comitê Estadual de Atenção ao Migrante, Refugiado e Apátrida, Enfrentamento ao

Tráfico de Pessoas e Erradicação do Trabalho Escravo (Comitrate). Referido comitê irá contar com a participação de representantes tanto do governo estadual, quanto municipal; como também da sociedade civil; a fim de discutir a formulação e execução de políticas públicas relacionadas à temática imigratória e a condição dos sujeitos neste processo envolvidos. Conforme Beto Vasconcelos, "Além das três esferas do governo, o Governo de Minas Gerais acertadamente envolveu a sociedade civil, instituições acadêmicas e os próprios imigrantes". (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E CIDADANIA, 2015c)

Frise-se, ainda, que em Minas Gerais, também há o Observatório de Migração Internacional (ObMinas). Segundo o secretário do Estado (Secretaria de Direitos Humanos) Nilmário Miranda, "[...] O observatório vai fazer um diagnóstico da situação dos imigrantes em Minas e estas informações vão subsidiar o poder público e a sociedade civil na elaboração de projetos de assistência a essa população" (SECRETARIA DE ESTADO DE DIREITOS HUMANOS, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E CIDADANIA DE MINAS GERAIS, 2015)

No âmbito dos Ministérios da Casa Civil; da Defesa; das Relações Exteriores; da Fazenda; dos Transportes, Portos e Aviação Civil; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; e da Cultura não se encontram, efetivamente, notícias acerca da execução de políticas de acolhimento. Apenas menção ao fenômeno migratório, assim como compromissos assinados pelos Presidentes quando das suas visitas em determinados países. O mesmo pode se falar do Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; das Minas e Energia; da Indústria, Comércio Exterior e Serviços; da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações; do Meio Ambiente; do Turismo; da Integração Nacional; da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União; das Cidades; do Esporte; ou da Secretaria do Governo Federal: constata-se a ausência de notícias acerca de políticas, sequer antigas.

Já no que se refere ao Ministério da Educação, além dos cursos de língua portuguesa já referidos, promovidos por meio do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), há menção a um programa oferecido pelos institutos federais de educação, ciência e tecnologia da região Norte que qualificava imigrantes haitianos para possibilitar sua inserção no mercado de trabalho. O projeto iniciou em agosto de 2011, com a ação

Mulheres Na Construção Civil, no âmbito do programa Mulheres Mil (desenvolvido entre 2007 e 2010). A primeira fase do curso consistia em aulas de língua portuguesa, geografia, história e cultura (do Amazonas), para, posteriormente, partir para a preparação para o mercado de trabalho com noções de relações humanas, direito, saúde da mulher e segurança do trabalho. Em 2012, as beneficiárias receberam formação profissional com noções de aplicação de cerâmica e azulejo, tipos cerâmicos e técnicas de aplicação e acabamento. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2012)

No campo do Ministério do Trabalho, recentemente, o Conselho Nacional de Imigração (CNIg – órgão vinculado ao Ministério do Trabalho) prorrogou, pelo quarto ano consecutivo, por mais 12 meses, a vigência do visto concedido em caráter humanitário para os imigrantes haitianos que ingressaram no Brasil por meio da Resolução Normativa 97. Por meio de tal medida, o visto referido passará a vigorar até final de outubro de 2017. (MINISTÉRIO DO TRABALHO, 2016a)

Ainda, em agosto deste ano, o Cnig publicou novas regras para a concessão de permanência no Brasil a imigrantes considerados vítimas de tráfico de pessoas ou de trabalho análogo escravo, por meio da Resolução Normativa nº 122. Com isso, o imigrantes que esteja em situação de vulnerabilidade poderá ter deferida a permanência no país por até cinco anos. Segundo o presidente do órgão, Paulo Sérgio de Almeida, “a resolução protege o imigrante, do ponto de vista de seus direitos fundamentais, e é boa para a apuração das responsabilidades no Brasil, porque essa pessoa vai poder colaborar com as investigações e ajudar a punir e diminuir essas práticas aqui no país”. De acordo com esta norma, ao ser concedida a sua permanência, o estrangeiro poderá decidir se coopera ou não com investigações e processos em trâmite. Referida resolução prevê que o pedido de permanência será aferido da seguinte forma: se o imigrante encontra-se em uma situação que não possa retornar ao seu país de origem; ou se está coagido ou exposto a grave ameaça em razão de colaborar com a investigação ou processo no Brasil; ou, ainda, se em virtude da violência sofrida, o imigrante necessitar a assistência imediatas de serviços prestados no Brasil, como saúde, educação, dentre outros. Frise-se que tal resolução é aplicável aos casos pleiteados por imigrantes indocumentados. (BRASIL, 2016h)

Em fevereiro, o CNIg autorizou a permanência de um grupo de 330 imigrantes ganeses os quais moram em cidades satélites do Distrito Federal, por meio de publicação no Diário Oficial da União baseada na Resolução Normativa nº 27 (que dispõe sobre casos omissos). Após, a decisão foi confirmada pelo Ministério da Justiça, com a publicação da lista dos imigrantes autorizados. Eles conseguiram requerer residência permanente no Brasil para obtenção da Cédula de Identidade de Estrangeiro, com a qual terão direito à emissão definitiva da Carteira de Trabalho e Previdência Social, assim como reunião familiar. Paulo Sérgio de Almeida referiu que “O Conselho foi solicitado por grupos de imigrantes que estão no Brasil trabalhando integrados em nosso País, mas com receio de cair em situação de irregularidade migratória e, com isso, perder o acesso ao mercado de trabalho e a uma situação de vida regular”. (MINISTÉRIO DO TRABALHO, 2016b)

Em novembro de 2015, o Ministério do Trabalho, em parceria com o Ministério da Justiça, reconheceu e autorizou a concessão de permanência a 43.781 imigrantes haitianos que viviam no Brasil desde o terremoto de 2010. O Ministro do Trabalho, Miguel Rossetto, enfatizou a ampliação de direitos ao contingente beneficiado e referiu que “Esses cidadãos passam a ter residência permanente em nosso país, portanto, com os mesmos direitos dos demais imigrantes que trabalham e contribuem positivamente para construção da nossa nação”. (FOLHA DE SÃO PAULO, 2015)

Em março de 2015, a Superintendência Regional do Trabalho e Emprego de São Paulo (SRTE-SP) realizou ação, em caráter emergencial, a fim de emitir Carteiras de Trabalho aos imigrantes haitianos que se encontram em situação de risco. Isso porque, à época, enchentes atingiram o Acre e o fluxo de haitianos em busca de trabalho e melhores condições para a cidade de São Paulo se intensificou. (MINISTÉRIO DO TRABALHO, 2015a)

No âmbito do Ministério da Saúde, consta um repasse de R\$ 970 mil ao Amazonas, para reforço de atendimento imigrantes haitianos, mas em abril de 2012. Isso, por meio determinação da Portaria 763 (publicada no dia 20 de abril de 2012) e devido ao requerimento do governo estadual para melhora nos atendimentos aos imigrantes, os recursos repassados se incorporaram ao limite financeiro da Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar (MAC) para garantir assistência médica efetiva e de qualidade, bem como a fim

de evitar sobrecarga na rede do Sistema Único de Saúde (SUS). A ação dava suporte à Secretaria Estadual de Saúde no sentido da realização de avaliações clínicas das pessoas que cruzavam as fronteiras do país. A verba repassada, todavia, foi paga em seis parcelas. Ainda, este mesmo ministério liberou o valor de R\$ 1,3 milhão de reais ao fundo estadual do Acre, por meio da Portaria 101 (2012), valor esse pago em doze parcelas e também incorporado pelo bloco da Alta e Média Complexidade. (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2012a)

Por fim, consta o envio ao Acre, também em 2012, de equipe multidisciplinar de profissionais da área da saúde (Força Nacional do Sistema Único de Saúde – FNSUS), assim como medicamentos, para reforço da assistência médica prestada à população dos municípios mais afetados pelas fortes chuvas e enchentes. À época, cerca de 12.578 pessoas ficaram desabrigadas – com residências destruídas e tendo de ser transferidas a abrigos temporários – e outras 116.151 desalojadas – com residências danificadas, mas sem necessidade de recorrer aos abrigos temporários – dentre as quais grande parte tratava-se de imigrantes haitianos. Saliente-se que essa equipe foi criada para fins de prestar socorro às vítimas de desastres naturais, calamidades públicas ou situações de risco epidemiológico mediante atuação coordenada e integrada à Força Aérea, Defesa Civil Nacional, Exército e Força de Segurança Pública. (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2012b)

No âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, consta que em 2015, os refugiados sírios foram incluídos no já existente Bolsa Família de forma mais facilitada. Já havia registro de famílias sírias recebendo o benefício desde 2013, mas quando do seu maior fluxo e ante a necessidade de atendimento, encontrou-se o bolsa família como alternativa para melhor atendê-los. (CAMINHOS DO REFÚGIO, 2015)

Já no município de São Paulo, por ser destino de grande parte do contingente imigrante que chega ao Brasil, ante a oferta significativa de trabalho, as políticas públicas existentes e direcionadas a esse público são expressivas.

Há que falar, inclusive, que o município neste ano sancionou a Política Municipal para a População Imigrante (7 de julho de 2016), instituída pela Lei Municipal nº 16.478. Referido diploma dispõe sobre seus objetivos, princípios, diretrizes e ações prioritárias, bem como sobre o Conselho Municipal de

Imigrantes e é a primeira do país a instituir diretrizes para a política de imigrantes em âmbito municipal. Ela institucionaliza o conjunto de políticas públicas que vem sendo implementadas no município. (SÃO PAULO, 2016a)

Inicialmente, há que se falar no Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAI), o qual foi inaugurado em novembro de 2014 e destaca-se por ser referência nacional no atendimento aos imigrantes, independentemente da sua situação migratória ou documental. Logo, os serviços são ofertados a toda população imigrante que esteja na cidade de São Paulo, tanto em trânsito, quanto residente. Frise-se que há atenção especial aos solicitantes de refúgio e imigrantes em situações de maior vulnerabilidade. Tudo isso no sentido de promover o acesso a direitos e inclusão social, cultural e econômicas efetivas dessas pessoas. Conforme consta no portal eletrônico da Prefeitura do Município de São Paulo, os objetivos do Centro são os seguintes:

Ofertar atendimento especializado e multilíngue ao público imigrante com orientações para regularização migratória e acesso a direitos sociais, orientação jurídica e do serviço social e encaminhamento de denúncias de violações de direitos humanos;

Articular, com a rede de políticas públicas e com organizações e movimentos da sociedade civil, atendimentos itinerantes em regiões com presença da população imigrante no município, além de estruturar fluxos de atendimento e garantir atenção completa e qualificada a suas demandas;

Promover oficinas, seminários ou palestras de capacitação e sensibilização em serviços da rede de políticas públicas da administração municipal; a servidores públicos, em parceria com a CPMig; e outros grupos na temática da mobilidade humana, direitos dos imigrantes e acesso a educação, saúde, assistência social e outros;

Produzir e compilar informações sobre a população imigrante atendida, de forma a subsidiar a formulação de políticas em âmbito municipal, estadual e federal;

Trabalhar em parceria com a CPMig e outros órgãos públicos para responder prontamente a demandas emergenciais ocasionadas pela eventual chegada de grandes contingentes de imigrantes e refugiados em situação de vulnerabilidade;

Organizar a demanda de cursos de português, oficinas e palestras para imigrantes. (SÃO PAULO, 2016b, grifo nosso)

Desse modo, em conformidade com os objetivos aludidos, são prestados serviços que consistem no apoio jurídico, em parceria com a Defensoria Pública da União (DPU), por meio de atendimento semanais, gratuitos e mediante agendamento prévio; bem como atendimento socioassistencial, o

qual diz respeito ao atendimento com assistente social para orientação e apoio no acesso à rede de assistência pública e benefícios sociais; e também cursos e oficinas voltados à qualificação profissional de imigrantes. Ainda, há que se falar que o atendimento referido é prestado em diversos idiomas, quais sejam, crioulo, espanhol, francês, lingala e português. (SÃO PAULO, 2016b)

Mais especificamente no que se refere aos programas, atualmente a Prefeitura de São Paulo destina 690 vagas em abrigos para imigrantes e refugiados, sendo que 490 delas estão distribuídas nos centros de acolhida a seguir mencionados e as outras 200 são ocupadas no Arsenal da Esperança. Os centros de acolhida são os seguintes: Centro de Acolhida para Imigrantes Bela Vista, com capacidade de 110 vagas; Centro de Acolhida para Imigrantes Bom Retiro, com capacidade de 150 vagas e exclusivo para mulheres e crianças imigrantes; Centro de Acolhida para Imigrantes Pari (conveniado com a Missão Scalabriniana), com capacidade de 150 vagas; Centro de Acolhida para Imigrantes Penha (conveniado com a Associação Palotina), com capacidade de 80 vagas e exclusivo para mulheres e crianças imigrantes. Há ainda, além destas, vagas existentes na rede socioassistencial, as quais são geridas pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, mas também podem ser acessadas por imigrantes. (SÃO PAULO, 2016a) No período de dia 8 de maio a 28 de agosto de 2014 ainda, funcionou o Abrigo Emergencial da Prefeitura de São Paulo, o qual foi um equipamento provisório e criado para atender o grande fluxo de imigrantes que chegava na cidade à época. A estrutura registrou a passagem de 2349 imigrantes, os quais eram de 20 nacionalidades diferentes. (SÃO PAULO, 2016a)

Logo após esse período, em 02 de outubro de 2014, inaugurou-se a Casa de Passagem Terra Nova, que foi o primeiro local estatal para atendimento de solicitantes de refúgio e vítimas de tráfico de pessoas. A Casa possui 50 vagas e funciona 24 horas por dia, sendo voltado, prioritariamente, para atendimento de famílias com filhos até 18 anos e mulheres grávidas. São disponibilizados 10 quartos com banheiros privativos, área de convivência, brinquedoteca, refeitório, lavanderia, copa e salas de atendimento individualizado. Para que os imigrantes cheguem até o local, são encaminhados pela Cáritas, Missão Paz, Posto Humanizado de Guarulhos e pela Secretaria de Estado da Justiça e Defesa da Cidadania. Dentre os

serviços prestados aos beneficiários estão o apoio social, psicológico e jurídico; assim como atividades de convivência, ocupacionais e culturais; orientação profissional e jurídica; aulas de português; auxílio e encaminhamentos para toda rede de políticas públicas necessárias à garantia dos direitos dos usuários. Frise-se que esse estabelecimento é gerenciada pela Coordenação Regional das Obras de Promoção Humana (CROPH) e registrou, até julho deste ano, cerca de 270 pessoas atendimentos a imigrantes advindos da Síria, Congo, Angola, Bolívia, Camarões, Gana, Guiné e Nigéria. (SÃO PAULO, 2016a)

Outro programa pioneiro feito por São Paulo foi a Promoção da Bancarização de Imigrantes, no qual a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo (SMDHC) estabeleceu um Termo de Cooperação com a Caixa Econômica Federal em 2013, e outro termo com o Banco do Brasil em 2014 que tem o escopo de garantir a promoção da bancarização de imigrantes residentes na cidade, facilitando o processo de abertura de contas para essa população. Isso viabiliza uma infinidade de benefícios e a própria emancipação dos imigrante pois consiste no enfrentamento da situação de vulnerabilidade por que passam ao guardarem dinheiro em casa; assim como permite que acessem os programas sociais que eventualmente possam ser beneficiários; impede que percam oportunidades de empregos formais por não possuírem conta em banco e, portanto, forma adequada para perceber sua remuneração; além de, sobretudo, possibilitar que recebam as indenizações pela reparação às vítimas de trabalho escravo. “A bancarização é, portanto, mais uma medida equalizadora das condições de vida de imigrantes e requisito para o acesso a diversos direitos.” (SÃO PAULO, 2016a) Frise-se que atualmente estão buscando a renovação e melhoria dos termos estabelecidos.

São ofertados curso de língua portuguesa em período permanente para imigrantes no município de São Paulo, a fim de possibilitar a comunicação, inclusão e diálogo. Para tanto, a Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig) mantém aberto o cadastro de cursos. Na seara cultural, foram regularizadas Feiras Culturais de Imigrantes, bem como dado o devido apoio, pois incluídas em calendários oficiais. São elas: a Feira Cultural e Gastronômica do Largo do Rosário, na Penha, em 3 de abril de 2014; a Feira

Cultural e Gastronômica da Rua Coimbra, na Mooca, em 20 de novembro de 2014; a Festa de Alasitas no Calendário Oficial da cidade de São Paulo, em 24 de janeiro de 2014. A CPMIg está mapeando se existem outras feiras de imigrantes existentes em São Paulo que não essas. (SÃO PAULO, 2016a)

A Coordenação de Políticas para Migrantes também, em parceria com os Centros e Apoio ao Trabalho (CAT), realiza ações para promoção da empregabilidade adequada de trabalhadores imigrantes no município de São Paulo, de modo a repelir quaisquer formas que atentem a sua dignidade, bem como fazendo a devida fiscalização. (SÃO PAULO, 2016a)

Na cidade de São Paulo destaca-se também a Congregação dos Missionários de São Carlos (Scalabrinianos), que constitui uma comunidade internacional de religiosos a qual está distribuída em 34 países diferentes. Foi fundada em 28 de novembro de 1887 na Itália, sendo composta por cerca de 700 religiosos e acompanham os imigrantes das mais diversas nacionalidades. Em 1978, começou o serviço de acolhida aos imigrantes, por meio da fundação da Casa do Migrante (CdM). Os serviços oferecidos atualmente são os seguintes: possibilidade de permanência no local conforme as necessidades do requerente; alojamento completo, o qual inclui dormitórios separados em alas feminina e masculina; café da manhã, almoço e jantar; lavanderia para lavagem da roupa; local adequado para guardar os pertences; salas de TV e reuniões; atendimento religioso aos que solicitam; atendimento emergencial de primeiros socorros; distribuição de vestimentas; utilização do endereço da Casa para receber correspondências; atividades de lazer, palestras formativas, atividades com psicóloga; possibilidade de permanecer na Casa aos domingos e feriados; comemoração de datas especiais; encaminhamento para cursos profissionalizantes; aulas de português; e orientação sobre os serviços que a cidade de São Paulo oferece. (MISSÃO PAZ DE SÃO PAULO, 2016)

Válido mencionar que, inicialmente, a Casa do Migrante (CdM) atendia, majoritariamente, migrantes internos. Todavia, atualmente, 90% dos atendimentos e acolhimento são prestados a imigrantes, bem como solicitantes de refúgio. A CdM conta com 110 vagas, sendo 85 destas para homens e 25 para mulheres. Durante o ano, promovem-se festas para estimular a convivência e intercâmbio cultural. Dentre as atividades culturais podemos

destacar a projeção de filmes, desenhos para as crianças, bem como as oficinas de artes. Ocorrem também comemorações tradicionais na Páscoa, Festa Junina, Natal e do Ano Novo. A Casa conta com uma equipe de 13 funcionários e 10 voluntários, os quais se revezam em turnos de trabalho durante a integralidade do ano. (MISSÃO PAZ DE SÃO PAULO, 2016)

Para maior eficácia da prestação de serviços pela CdM, sua atuação foi dividida em eixos. O primeiro, comunidade e família, possui três objetivos centrais, quais sejam:

1. Promover o diálogo com os imigrantes e refugiados para compreender suas necessidades, orientando-os de forma que eles tenham uma vida digna, junto às suas famílias.
2. Conhecer e entender o dia a dia dos imigrantes e refugiados dentro do contexto de suas famílias e das comunidades que fazem parte, de maneira a auxiliá-los para que se sintam fortalecidos em suas identidades e para a maximização de soluções de forma a viverem de maneira digna, íntegra e feliz no novo país/cidade de acolhida.
3. Sensibilizar e conscientizar a sociedade brasileira sobre a importância da acolhida e da superação dos preconceitos em relação a pessoas de outras culturas, etnias e religiões. (MISSÃO PAZ DE SÃO PAULO, 2016)

Para garantir o cumprimento destes, a Casa trabalha junto às famílias de imigrantes e refugiados, visitando-as em suas casas, acompanhando seus casos, criando uma rede de atendimento municipal e estadual. A ideia é multiplicar pensamentos e reflexões sobre a imigração e a importância da convivência entre as pessoas de diferentes culturas junto às famílias brasileiras e diferentes coletivos formadores de opinião. (MISSÃO PAZ DE SÃO PAULO, 2016)

O segundo eixo, da capacitação e cidadania, surgiu como resposta à demanda dos migrantes por cursos profissionalizantes com vista à melhor inserção no mercado de trabalho. Assim, este eixo integra-se a outro (que será em breve explanado) e norteia o imigrante ou refugiado no âmbito profissional, para que ele possa dar continuidade aos seus estudos ou buscar formação em novo campo. Desse modo, a CdM dispõe de parcerias com várias instituições de ensino que oferecem descontos ou gratuidade em cursos das mais diversas áreas do conhecimento e em várias regiões da cidade de São Paulo. (MISSÃO PAZ DE SÃO PAULO, 2016)

Por meio do terceiro segmento, educação, a equipe conduz atividades para garantir a matrícula dos filhos de migrantes nas escolas públicas e a continuidade dos seus estudos. Outrossim, realizam-se debates e exposições com alunos de escolas particulares de São Paulo, a fim de sensibilizar a comunidade educativa como um todo sobre os desafios enfrentados pelos imigrantes e refugiados para a sua plena inserção na sociedade brasileira, bem como sobre a importância de combater a intolerância e xenofobia. Ainda, deve-se ressaltar que promovem-se visitas culturais a diferentes locais da Cidade de São Paulo, tal como à Pinacoteca. Isso, em parceria com o eixo comunidade e família, Centro de Estudos Migratórios, bem como Universidades e Faculdades particulares e públicas. (MISSÃO PAZ DE SÃO PAULO, 2016)

O quarto eixo, trabalho, é composto pela mediação para o trabalho e pelo setor que oferece aulas de português e encaminhamento para cursos profissionalizantes. A mediação envolve um procedimento complexo, em que o imigrante ou refugiado que está procurando trabalho preenche uma ficha destacando sua profissão e experiência de trabalho, enquanto é encaminhado a uma palestra intercultural, onde são apresentados elementos fundamentais da cultura brasileira, seus direitos no mercado de trabalho brasileiro, e seus mecanismos de defesa caso haja casos de exploração ou violações. De outra banda, o suposto empregador, após preencher uma outra ficha com os dados da empresa e as vagas disponíveis, participa de uma palestra em que é elucidado o fato de que o imigrante ou refugiado possui os mesmos direitos de qualquer brasileiro. Após a palestra, as empresas consideradas aptas divulgam as vagas de emprego no auditório da Missão Paz e os voluntários tradutores explicam o perfil do trabalho, a localização da empresa, o salário e os benefícios aos imigrantes. Em seguida, as empresas recebem os imigrantes interessados em suas vagas. Na hora de contratar, a empresa assina um termo de compromisso ético se comprometendo a respeitar todas as leis trabalhistas. Por fim, após as contratações, o trabalho da Missão Paz continua no sentido de fiscalizar as empresas contratantes (visitando-as e enviando, periodicamente, lista das empresas que contrataram para o Ministério do Trabalho, para que esse esteja por dentro do ocorrido). (MISSÃO PAZ DE SÃO PAULO, 2016)

O quinto eixo, jurídico e documentação, presta serviço de apoio completo aos imigrantes e refugiados referente ao processo de regularização

da sua situação no Brasil junto à Polícia Federal e demais órgãos competentes. Isso porque a equipe conhece com profundidade os acordos entre o Brasil e os países de origem dos imigrantes. Logo, pode ajudá-los, inclusive, no pagamento de taxas, conforme avaliação realizada previamente, por uma das Assistentes Sociais, que verifica a situação sócio-financeira da família, bem como seu grau de vulnerabilidade. (MISSÃO PAZ DE SÃO PAULO, 2016)

Por fim, o sexto eixo, saúde, tem como foco principal o acompanhamento da saúde física e psíquica dos imigrantes e refugiados, por meio do atendimento ou encaminhamento e orientação sobre o acesso e fluxo do Sistema Único de Saúde. Várias atividades são desenvolvidas no sentido de articular parcerias para melhor atender as necessidades dos imigrantes. A equipe é composta por uma técnica de saúde, uma psicóloga e voluntários. (MISSÃO PAZ DE SÃO PAULO, 2016)

Já na cidade de Curitiba, em setembro deste ano, a fim de promover o desenvolvimento profissional e inclusão social da população imigrante, o Instituto Superior de Administração e Economia (ISAE) em parceria com a Linyon – Escola de Integração, desenvolveu um projeto de capacitação gratuito, dividido em cinco módulos. O programa objetiva oferecer oportunidades, como recomeço, a fim de formar líderes que compartilhem seus conhecimentos e contribuam com o fortalecimento da economia municipal. Cada módulo abordou uma temática referente à capacitação, inclusão social e econômica dos participantes. Assim, são abrangidos elementos como: desenvolvimento pessoal e profissional, empreendedorismo, liderança, mercado de trabalho e direitos e obrigações trabalhistas brasileiras. (CAMINHOS DO REFÚGIO, 2016a)

Em julho deste ano, em Brasília, também promoveu-se um ciclo de oficinas que objetivaram ajudar na integração de refugiadas de diferentes nacionalidades ao Brasil. Ocorreu dentro da fábrica da Confraria (marca de bolsas) e seis refugiadas do Afeganistão, Colômbia, Síria e Sudão do Sul estiveram juntas ao longo de quatro módulos, aprendendo sobre como fazer adereços de retalhos de couro derivados do processo de fabricação das bolsas. Além da formação profissionalizante, procurou-se promover a interação das participantes, a despeito da dificuldade com o idioma, tentando estabelecer

vínculos por meio do compartilhamento de histórias pessoais. Esta iniciativa só se deu devido a parceria entre ACNUR, o Instituto de Migrações e Direitos Humanos (IMDH), o Instituto UniCEUB de Cidadania (IUC) e a empresa Confraria. (CAMINHOS DO REFÚGIO, 2016b)

Na seara dos organismos não governamentais que prestam assistência à população migrante, além da já referida Congregação dos Missionários de São Carlos, temos a Cáritas Brasileira, que é um organismo da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), o qual está organizado em uma rede com 183 entidades-membros, sendo 12 regionais (RS, SC, SP, MG, ES, AP, PA, MA, PI, CE, AL, PB RN, BA, SE) e uma sede nacional; bem como atua em 450 municípios. Dentre os serviços prestados, destacam-se os Centros de Acolhida a Refugiados, serviço esse que é prestado em parceria com a ACNUR e o Ministério da Justiça. (CÁRITAS BRASILEIRA, 2016) Desde 2010, quando o fluxo de haitianos se intensificou para o Brasil, referida instituição foi destaque no acolhimento de pessoas em situação de vulnerabilidade e violação de direitos, pois manteve desde então a oferta de alimentos, estada, cursos de língua e até mesmo entrega de quantias em dinheiro para subsistência nos centros. Ademais, são promovidos seminários, debates, visitas da população e distribuídas cartilhas, a fim de alertar os imigrantes acerca dos seus direitos e também responsabilidades do governo brasileiro. (O ESTRANGEIRO, 2013)

Há ainda a Congregação das Irmãs Missionárias de São Carlos Borromeo Scalabrinianas que traz como finalidade própria o serviço evangélico e missionário aos migrantes por meio de catequese, da educação cristã, mas – sobretudo – do serviço social, da assistência à saúde e centros de estudos. Conforme seu portal eletrônico, conta hoje com 780 membros, está distribuída em 27 países. Desse modo, são ofertados por essa entidade serviços como um dos centros de acolhimento paulistas (Pari), que é fruto do convênio entre esta entidade e o governo municipal, bem como cursos de profissionalização para imigrantes. (CONGREGAÇÃO DAS IRMÃS MISSIONÁRIAS DE SÃO CARLOS BORROMEO SCALABRINIANAS, 2016)

4.2 EM ÂMBITO REGIONAL

Em outubro deste ano, o Conselho de Pesquisa, Ensino e Extensão da Universidade Federal de Santa Maria (RS) aprovou o Programa de Acesso ao Ensino Superior e Técnico a Refugiados e Imigrantes em situação de vulnerabilidade. Referido programa foi proposto pelo Grupo de Ensino, Pesquisa e Extensão da UFSM Direitos humanos e mobilidade humana internacional (MIGRAIDH) e pela Cátedra Sérgio Vieira de Mello da UFSM em dezembro de 2014. Esse programa possibilita a criação de 5% de vagas suplementares em todos os cursos de graduação e ensino técnico da instituição, assim como contempla um processo com menor burocracia. (UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA, 2016a) Frise-se que neste ano, antes mesmo da aprovação do projeto aludido, foram concedidas duas vagas especiais a refugiados para ingresso no segundo semestre, sendo um deles vindo da Colômbia e o outro do Paquistão. Isso foi possível devido a previsão constante na resolução 39/2010, a qual dispõe sobre a admissão de refugiados para cursos de graduação na instituição, e foi usada pela primeira vez. (UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA, 2016b)

Como continuação do Projeto MT Brasil - Migração, Tráfico de Pessoas e Atendimento a Pessoas Vulneráveis à Exploração, também em outubro deste ano, em Uruguai, ocorreu sua sétima etapa. A iniciativa é da União Europeia em parceria com o Governo brasileiro (Centro Internacional para o Desenvolvimento de Políticas Migratórias, Secretaria Nacional de Justiça e Cidadania do Ministério da Justiça e Cidadania e Conselho Nacional de Imigração do Ministério do Trabalho). Objetiva fortalecer a capacidade do governo federal para melhorar a gestão dos fluxos migratórios, com foco na assistência e na integração laboral de grupos vulneráveis, como os retornados, os migrantes e as potenciais vítimas de tráfico de pessoas. Por meio desse projeto, será confeccionado um Relatório de Pesquisa e um Guia de Atendimento ao Migrante elaborados a partir das atividades realizadas ao longo do projeto desde 2012. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E CIDADANIA, 2016j)

No início de 2016, também, a Cáritas Regional do RS assumiu a ação de incentivar e acompanhar a constituição do Comitê Municipal de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas de Tráfico de Pessoas (COMIRAT-RG) em Rio Grande. No decorrer do ano, a equipe Diocesana da Pastoral do Migrante e a Cáritas Diocesana uniram esforços e buscaram concretizar a

ação, apoiando o Poder Público para a criação do COMIRAT – RG. Logo, por meio do decreto nº 13.660 (20 de novembro de 2015), constituiu-se então o referido comitê, a fim de promover e garantir o respeito aos direitos humanos das pessoas vulneráveis que se encontram em mobilidade na cidade. O COMIRAT – RG é instância constituída por órgãos públicos e de organizações da sociedade civil de interesse público que representam uma diversidade de experiências com a mobilidade humana. Os membros tomaram posse em dia 20 de junho e se reúnem bimestralmente para discutir as questões migratórias, planejando ações e políticas necessárias. (CÁRITAS BRASILEIRA - RS, 2016a)

Já em Erechim, meados de maio deste ano, a Cáritas regional também demonstrou significativa atuação. Nas dependências da Universidade Regional do Alto Uruguai e das Missões, assim como na presença de representantes de entidades religiosa e civis, ocorreu uma reunião para estudo sobre os fluxos migratórios e várias autoridades na área da educação se manifestaram em prol desses migrantes apresentando alternativas de inclusão na cidade de Erechim. Além disso, a Igreja, por intermédio da Cáritas faz o repasse de alimentos provindos da agricultura familiar a imigrantes. (CÁRITAS BRASILEIRA - RS, 2016b)

Na cidade de Rio Grande também, em setembro de 2015, foi ministrado curso de língua portuguesa para imigrantes, coordenado pela Pastoral do Migrante, em parceria com a Cáritas – RS, Universidade Federal do Rio Grande (FURG) e o Instituto Federal do Rio Grande do Sul.

Em janeiro de 2016, o Ministério da Justiça concretizou também convênio para repasse de recurso a fim de que se implante um Centro de Referência e Acolhida a Imigrantes e Refugiados (CRAI) em Porto Alegre. De acordo com Beto Vasconcelos, ex-secretário Nacional de Justiça (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E CIDADANIA, 2016k), “esse centro de referência tem grande importância, pois possibilitará acolhida, assistência e integração gradual à sociedade e à cultura brasileira dessas pessoas que chegam ao Brasil.”

Em dezembro de 2015, assim como ofertado em outros estados, o Ministério da Justiça, Ministério da Educação e Prefeitura de Porto Alegre ofertaram o Curso de Português em Porto Alegre. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E CIDADANIA, 2015d)

Já em meados de julho de 2014, quando o fluxo de imigrantes ganeses para o Brasil estava bastante acentuado, os ministérios da Justiça, Relações Exteriores, Trabalho e Emprego, Desenvolvimento Social e Combate à Fome (atual Social e Agrário) lançaram uma ação para acelerar o recebimento de pedidos de refúgio pela Polícia Federal, feitos pelo imigrantes referidos. Foi posto à disposição do município a estrutura dos Sines (Sistema Nacional de Emprego) para que fossem emitidas Carteiras de Trabalho, além da inclusão no cadastro estadual e nacional de emprego. Com isso, a Secretaria do Trabalho e do desenvolvimento Social do RS já apresentou vagas de trabalho que seriam supridas posteriormente pelos ganeses encaminhados e com a documentação necessária. (BORGES; MATTOS; SARTURI, 2015)

No mesmo sentido que em Rio Grande, em Bento Gonçalves, em agosto de 2014, discutiu-se a criação de um Comitê Municipal de Atenção ao Migrante, o qual foi implementado. Ainda, no mesmo ano, na época em que o fluxo de ganeses na cidade era bastante intenso, a Secretaria Municipal de Habitação e Assistência Social da cidade realizou um mutirão para cadastramento em programas assistenciais de 131 imigrantes. (BORGES; MATTOS; SARTURI, 2015).

Em Caxias do Sul, em 2014 ocorreram reuniões com a Comissão de Direitos Humanos do legislativo, a fim de discutir sobre medidas relativas à imigração de modo a qualificar o acolhimento a imigrantes. Entretanto, ao contrário de Rio Grande, Passo Fundo e Porto Alegre, Caxias não criou um COMITRAT. Quando do maior fluxo de imigrantes – ganeses, em sua maioria – eles permaneceram abrigados juntos à sala de jogos do ginásio de esportes do Seminário Nossa Senhora Aparecida, receberam alimentos e roupas doados pela comunidade e da Fundação de Assistência Social. Ainda, em julho de 2014, reuniram-se representante dos ministérios da Justiça, Trabalho e Emprego e Desenvolvimento Social e Agrário, do governo do Estado, entidades assistenciais e Comissão de Direitos Humanos da Câmara de Vereadores e Polícia Federal com a finalidade de decidir sobre a emissão imediata de protocolos de refugiados e das carteiras de trabalho para 97 migrantes ganeses que se encontravam na cidade. (BORGES; MATTOS; SARTURI, 2015).

5 CONCLUSÃO

O Poder Público tem – de fato – o dever de discutir, promover e executar políticas públicas que acolham a população imigrante residente no Brasil, a partir da agenda de direitos previsto na Constituição Federal. Nesse sentido, em não havendo ação por parte do poder competente, qual seja, o Executivo, não é vedado às demais esferas exigir seu cumprimento, como é o caso da atuação proativa do Judiciário brasileiro nas ações civis públicas relatadas neste trabalho.

Não há que se falar em judicialização da política quando uma esfera do poder atua em face da inércia da outra, tampouco em violação ao princípio da separação dos poderes, porque este embate versa sobre salvaguarda a direitos fundamentais sociais; um contingente significativo em situação de vulnerabilidade e que é titular dos referidos direitos; assim como o próprio respeito aos fundamentos do Estado Democrático de Direito.

Desse modo, vale salientar que a atuação do Ministério Público é verdadeiramente paradigmática, inclusive, porque atua em conformidade com a Teoria das Necessidades Humanas neste trabalho exposta. Isso porque, quando provoca a jurisdição por meio das ações civis públicas relatadas, age de modo a efetivar direitos fundamentais sociais, mas também a fim de satisfazer o rol universal e objetivo de necessidades que todo ser humano precisa para manutenção de sua integridade e vida digna, repudiando situações que tomem o mínimo de sobrevivência como um padrão aceitável ou não primem pela melhoria da vida humana em sua totalidade.

Assim, a despeito de existirem várias iniciativas, e, até mesmo, eficazes, na maioria das vezes, no que pertine à acolhida de imigrantes, elas se mostram esparsas e não advém de um órgão (ou ministério) centralizador que faça a gestão da temática migratória de modo integrado e eficaz. Infelizmente, embora esteja positivado que a Secretaria Nacional de Justiça e Cidadania (Ministério da Justiça) é o órgão legitimado a coordenação e implementação da política migratória em geral, sua gestão mostra-se extremamente insatisfatória e com significativa piora após o golpe de 2016. Referido ministério não possui uma pauta referente a promoção de políticas públicas de acolhida em si, sendo esse fator extremamente significativo para o insucesso da sua atuação.

Soma-se a isso o fato de a legislação vigente estar ultrapassada e não prever um rol já consolidado de direitos aos imigrantes, bem como o direito de migrar como humano; assim como o fato de a nova lei de migrações, que se encontra aguardando deliberação do Senado (PL 2516-B/2015) após aprovação na Câmara, embora avance no reconhecimento de direitos aos imigrantes, não garante a execução de políticas para esse público, tampouco prevê diretrizes ou fomento à sua promoção. Ou seja, embora seja dever do Estado manter seu compromisso de assistência por meio das políticas de acolhida, a ausência da sua previsão no novo marco legal contribui para a pouca difusão do tema em sede judicial – salvo as poucas atuações judiciais explanadas neste trabalho – a fim de que não se resuma às práticas ministeriais insuficientes relatadas.

O Brasil mostra-se receptivo em relação tanto aos imigrantes, quanto aos refugiados, inclusive assinando inúmeros compromissos internacionais e se engajando na combate ao tráfico internacional de pessoas, à xenofobia e na promoção da inclusão e emancipação dessas pessoas. Todavia, medidas como a facilitação de entrada para sujeitos específicos, verbas destinadas para organizações já consagradas na assistência social, bem como inclusão em programas também consagrados como medida paliativa, são alternativas elogiáveis – pois, de certa forma, em muito auxiliam aos beneficiados – mas insuficientes a longo prazo e excludentes em relação a totalidade de pessoas de diversas nacionalidades que residem aqui e pelos mais variados motivos.

Além disso, quem – de fato – toma a frente na assistência aos migrantes, ante a inércia do Poder Público, se destacando na execução e, até mesmo, discussão e planejamento de políticas públicas brasileiras, é a sociedade civil, conforme os tantos exemplos referidos no terceiro capítulo (Cáritas Arquidiocesana, Irmãs Scalabrianas, Missão Paz, dentre outras).

REFERÊNCIAS

ACOLHIMENTO, In: FERNANDES, Rosa M. Castilhos; HELLMANN, Aline. **Dicionário crítico**: política de assistência social no Brasil. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2016. p. 15.

Amazonas receberá R\$ 970 mil para reforçar atendimento. **Ministério da Saúde**, 20 de abril de 2012. Disponível em: <<http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/cidadao/principal/agencia-saude/noticias-anteriores-agencia-saude/1759-amazonas-recebera-r-970-mil-para-reforcar-atendimento>>. Acesso em: 17 out. 2016a.

ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS, In: FERNANDES, Rosa M. Castilhos; HELLMANN, Aline. **Dicionário crítico**: política de assistência social no Brasil. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2016. p. 18.

Aulas de língua portuguesa são oferecidas para os imigrantes senegaleses. **Cáritas Brasileira – RS**, 24 de setembro de 2015. Disponível em: <<http://rs.caritas.org.br/novo/aulas-de-lingua-portuguesa-sao-oferecidas-para-os-imigrantes-senegaleses-caritas-diocesana-de-rio-grande/3737>>. Acesso em: 18 out. 2016.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. São Paulo: Saraiva, 2010.

BITENCOURT NETO, EURICO. **O direito ao mínimo para uma existência digna**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

_____. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

BORGES, Leonardo Antunes; MATTOS, Alice Lopes; SARTURI, Cristiana Arruda. Políticas Públicas de Acolhida a Imigrantes: Discussões e Experiências. In: REDIN, Giuliana; MINCHOLA, Luís Augusto Bittencourt. (Org.). **Imigrantes no Brasil**: Proteção dos direitos humanos e perspectivas político-jurídicas. Curitiba: Juruá, 2015. p. 67-80.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 2516/2015**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1594910>>. Acesso em: 24 out. 2016.

_____. **Constituição Federal de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 01 out. 2016.

BRASIL. Decreto 8.668 de 11 de fevereiro de 2016. Aprova a Estrutura Regimental e Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Justiça, remaneja cargos em comissão, aloca funções de confiança e dispõe sobre cargos em comissão e Funções Comissionadas Técnicas mantidos temporariamente na Defensoria Pública da União. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 fev. 2016. Disponível em: <http://planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8668.htm>. Acesso em: 14 out. 2016d.

_____. Lei 6.815 de 19 de agosto de 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 21 ago. 1980. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815.htm>. Acesso em: 24 out. 2016.

_____. Lei 8.742 de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 08 dez. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm>. Acesso em: 01 out. 2016.

_____. **Ministério da Educação**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/index.php>>. Acesso em: 14 out. 2016b.

_____. **Ministério da Justiça e Cidadania**. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/>>. Acesso em: 14 out. 2016e.

_____. **Ministério do Trabalho**. Disponível em: <<http://trabalho.gov.br/portal-mte/>>. Acesso em: 14 out. 2016d.

_____. Ministério Público Federal do Acre. **Atos do MPF**. Disponível em: <<http://www.prac.mpf.mp.br/atos-do-mpf/acp/acphaitianos/view>>. Acesso em: 05 jun. 2016b.

_____. Resolução Normativa nº 122 de 03 de agosto de 2016. Dispõe sobre a concessão de permanência no Brasil a estrangeiro considerado vítima de tráfico de pessoas e/ou de trabalho análogo ao de escravo. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 22 ago. 2016. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=85&data=22/08/2016>>. Acesso em: 15 out. 2016h.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 45-9**, de 29 de abril de 2004. Brasília, 29 de abril de 2004. Ministro Celso de Mello Relator. Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/343_204%20ADPF%202045.pdf>. Acesso em: 24 set. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Informativo n. 502**, de 07 de abril de 2008. Brasília, 07 de abril de 2008. Ministro Celso de Mello Relator. Disponível em:
<<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo502.htm#transcricao1>>. Acesso em: 11 dez. 2016.

_____. Tribunal Regional do Trabalho da 14ª Região. **Ata de audiência referente a Ação Civil Pública nº 0000384-81.2015.5.14.0402**. Disponível em:
<<http://www.trt14.jus.br/documents/10157/cf43e8fe-9ebb-4cda-abd3-2c48e5b3dca3>>. Acesso em: 05 jun. 2016g.

_____. Tribunal Regional do Trabalho da 14ª Região. **Trâmite Ação Civil Pública nº 0000384-81.2015.5.14.0402**. Disponível em:
<https://pje.trt14.jus.br/consultaprocessual/pages/consultas/DetalhaProcesso.shtm?p_num_pje=68434&p_grau_pje=1&popup=0&dt_autuacao=&cid=622256>. Acesso em: 06 jun. 2016c.

_____. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Trâmite Ação Civil Pública nº 0000723-55.2012.4.01.3000**. Disponível em:
<http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?trf1_captcha_id=471a7f8f8905fde6cfd383d8b951920&trf1_captcha=jsqv&enviar=Pesquisar&proc=7235520124013000&secao=AC>. Acesso em: 24 out. 2016a.

Brasil concederá status de residente permanente a 44 mil haitianos. **Folha de São Paulo**, 11 de novembro de 2015. Disponível em:
<<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2015/11/1704865-brasil-concedera-permanencia-a-45-mil-haitianos-que-chegaram-desde-2010.shtml>>. Acesso em: 03 out. 2016.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-50.

Cáritas acompanhará constituição do Comitê Municipal de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas de Tráfico de Pessoas. **Cáritas Brasileira – RS**, 12 de julho de 2016. Disponível em:
<<http://rs.caritas.org.br/novo/caritas-acompanhara-constituicao-do-comite-municipal-de-atencao-a-migrantes-refugiados-apatridas-e-vitimas-de-traffic-de-pessoas/4204>>. Acesso em: 18 out. 2016a.

Cáritas Arquidiocesana de São Paulo e a Missão Paz promovem seminário para discutir o tráfico de pessoas. **Cáritas Brasileira**, 06 de maio de 2014. Disponível em: <<http://caritas.org.br/caritas-arquidiocesana-de-sao-paulo-e-a-missao-paz-promovem-seminario-para-discutir-o-traffic-de-pessoas/25675>>. Acesso em: 17 out. 2016.

CÁRITAS BRASILEIRA. Disponível em: <<http://caritas.org.br/>>. Acesso em: 03 out. 2016.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: um longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008. Disponível em: <https://books.google.com.br/books/about/Cidadania_no_Brasil.html?id=Bu5TG8yl_1oC>. Acesso em: 09 nov. 2016.

Cepe aprova programa de acesso a refugiados e imigrantes na UFSM. **Universidade Federal de Santa Maria**, 24 de outubro de 2016. Disponível em: <<http://site.ufsm.br/noticias/exibir/cepe-aprova-programa-de-acesso-refugiados-e-imigra>>. Acesso em: 03 out. 2016a.

Conselho de Imigração cede visto aos estrangeiros em situação de vulnerabilidade. **Ministério do Trabalho**, 22 de agosto de 2016. Disponível em: <<http://trabalho.gov.br/noticias/3739-conselho-de-imigracao-cede-visto-aos-estrangeiros-em-situacao-de-vulnerabilidade>>. Acesso em: 15 out. 2016a.

Conselho Nacional de Imigração prorroga visto humanitário para haitianos. **Ministério do Trabalho**, 14 de setembro de 2016. Disponível em: <<http://trabalho.gov.br/noticias/3803-conselho-nacional-de-imigracao-prorroga-visto-humanitario-para-haitianos>>. Acesso em: 15 out. 2016a.

Curitiba tem cursos profissionalizantes para refugiados. **Caminhos do Refúgio**, 23 de setembro de 2016. Disponível em: <<http://caminhosdorefugio.com.br/curitiba-tem-cursos-profissionalizantes-para-refugiados-ciclo-vivo-23092016/>>. Acesso em: 19 out. 2016a.

Dois refugiados ingressam na UFSM com vagas especiais neste semestre. **Universidade Federal de Santa Maria**, 15 de agosto de 2016. Disponível em: <<http://site.ufsm.br/noticias/exibir/dois-refugiados-ingressam-na-ufsm-com-vagas-especi>>. Acesso em: 22 out. 2016b.

Em São Paulo, imigrantes fazem cursos profissionalizantes para enfrentar mercado de trabalho. **Congregação das Irmãs Missionárias de São Carlos Borromeo Scalabrinianas**, 30 de setembro de 2016. Disponível em: <<http://www.msccs.org.br/Noticias.aspx?id=310>>. Acesso em: 18 out. 2016b.

Força Nacional do SUS reforça atendimento no Acre. **Ministério da Saúde**, 28 de fevereiro de 2012. Disponível em: <<http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/profissional-e-gestor/vigilancia/noticias-vigilancia/172-noticias-anteriores-vigilancia/8203-forca-nacional-do-sus-reforca-atendimento-no-acre>>. Acesso em: 17 out. 2016b.

Governo brasileiro garante direitos para imigrantes haitianos. **Ministério do Trabalho**, 11 de novembro de 2015. Disponível em: <<http://trabalho.gov.br/noticias/1300-governo-brasileiro-garante-direitos-para-imigrantes-haitianos>>. Acesso em: 15 out. 2016a.

Governo concede residência para 330 ganeses que moram no Distrito Federal. **Ministério do Trabalho**, 02 de março de 2016. Disponível em: <<http://trabalho.gov.br/noticias/2791-governo-concede-residencia-para-330-ganeses-que-moram-no-distrito-federal>>. Acesso em: 15 out. 2016b.

Governo Federal e Prefeitura de Porto Alegre oferecem curso de língua portuguesa a imigrantes e refugiados. **Ministério da Justiça e Cidadania**, 04 de dezembro de 2015. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/noticias/governo-federal-e-prefeitura-de-porto-alegre-oferecem-curso-de-lingua-portuguesa-a-imigrantes-e-refugiados>>. Acesso em: 14 out. 2016d.

Governo Federal e Prefeitura de SP oferecem curso de língua portuguesa a imigrantes e refugiados. **Ministério da Justiça e Cidadania**, 27 de novembro de 2015. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/noticias/governo-federal-e-prefeitura-de-sp-oferecem-curso-de-lingua-portuguesa-a-imigrantes-e-refugiados>>. Acesso em: 14 out. 2016a.

GROFF, Paulo Vargas. **Direitos Fundamentais nas Constituições brasileiras**. Senado Federal, Brasília, 2008. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176526/000842780.pdf?sequence=3>>. Acesso em: 03 out. 2016.

Institutos federais oferecem formação a imigrante haitiano. **Ministério da Educação**, 22 de fevereiro de 2012. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/busca-geral/209-noticias/564834057/17525-institutos-federais-oferecem-formacao-a-imigrante-haitiano>>. Acesso em: 14 out. 2016.

Minas instala Comitê Estadual de Atenção à Imigração, Refúgio e Apátrida de MG. **Ministério da Justiça e Cidadania**, 01 de outubro de 2015. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/noticias/minas-instala-comite-estadual-de-atencao-a-imigracao-refugio-e-apatridia-de-mg>>. Acesso em: 14 out. 2016c.

Missão define ações de recepção a ganeses em Caxias do Sul. **Ministério da Justiça e Cidadania**, 27 de julho de 2014. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/noticias/missao-define-acoes-de-recepcao-a-ganeses-em-caxias-do-sul>>. Acesso em: 14 out. 2016.

MISSÃO PAZ DE SÃO PAULO. Disponível em: <<http://www.missaospaz.org/>>. Acesso em: 17 out. 2016.

MJ lança campanha de enfrentamento à xenofobia e à intolerância. **Ministério da Justiça e Cidadania**, 13 de outubro de 2015. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/noticias/mj-lanca-campanha-de-enfrentamento-a-xenofobia-e-a-intolerancia>>. Acesso em: 14 out. 2016b.

MJC lança edital para selecionar projetos voltados aos refugiados. **Ministério da Justiça e Cidadania**, 03 de outubro de 2016. Disponível em:

<<http://www.justica.gov.br/noticias/mjc-lanca-edital-para-selecionar-projetos-voltados-aos-refugiados>>. Acesso em: 14 out. 2016f.

Mutirão emergencial emite CTPS a haitianos em SP. **Ministério do Trabalho**, 28 de setembro de 2015. Disponível em: <<http://trabalho.gov.br/noticias/817-mutirao-emergencial-emite-ctps-a-haitianos-em-sp>>. Acesso em: 15 out. 2016a.

Na contramão de outros municípios, Caxias do Sul não criará Comitê para atendimento de imigrantes. **Sul 21**, 14 de julho de 2015. Disponível em: <<http://www.sul21.com.br/jornal/na-contramao-de-outros-municipios-caxias-do-sul-nao-criara-comite-para-atendimento-de-imigrantes/>>. Acesso em: 18 out. 2016.

Observatório de Migração Internacional é inaugurado em Minas. **Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania de Minas Gerais (SEDPAC)**, 03 de dezembro de 2015. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.mg.gov.br/index.php/component/gmg/story/2574-observatorio-de-migracao-internacional-e-inaugurado-em-minas>>. Acesso em: 14 out. 2016.

Oficina de artesanato empodera e fortalece vínculos de mulheres refugiadas em Brasília. **Caminhos do Refúgio**, 21 de julho de 2016. Disponível em: <<http://caminhosdorefugio.com.br/oficina-de-artesanato-empodera-e-fortalece-vinculos-de-mulheres-refugiadas-em-brasilia-acnur-21072016/>>. Acesso em: 19 out. 2016b.

PANDOLFI, Dulce. **Repensando o Estado Novo**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/producao_intelectual/arq/142.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2016.

Parceria entre governos garante implantação de CRAI no Rio Grande do Sul. **Ministério da Justiça e Cidadania**, 13 de janeiro de 2016. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/noticias/parceria-entre-governos-garante-implantacao-de-crai-em-porto-alegre>>. Acesso em: 14 out. 2016k.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. São Paulo: Cortez, 2000.

Projeto Refugiado Empreendedor tem início em São Paulo. **Ministério da Justiça e Cidadania**, 26 de abril de 2016. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/noticias/projeto-refugiado-empreendedor-tem-inicio-em-sao-paulo>>. Acesso em: 14 out. 2016g.

Projeto sobre Migrações Transfronteiras capacita 2 mil pessoas. **Ministério da Justiça e Cidadania**, 31 de outubro de 2016. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/noticias/projeto-sobre-migracoes-transfontericas-capacita-2-mil-pessoas>>. Acesso em: 31 out. 2016j.

REDIN, G. Direito de Imigrar: Direitos Humanos e Espaço Público. Florianópolis: Conceito Editorial, 2013.

_____. Direito humano de imigrar e os desafios para construção de uma política nacional para imigrantes e refugiados. In: DA SILVA, Maria Beatriz Oliveira; REDIN, Giuliana; SALDANHA, Jânia Maria Lopes. (Org.). **Direitos emergentes na sociedade global**: Programa de Pós-Graduação em Direito da UFSM. Santa Maria: Editora da UFSM, 2016. p. 11-38.

Refugiados abandonados à própria sorte no RJ. **O Estrangeiro**, 13 de março de 2013. Disponível em: <<https://oestrangeiro.org/2013/03/13/refugiados-abandonados-a-propria-sorte-no-rj/>>. Acesso em: 14 out. 2016.

Reunião de apoio aos imigrantes | Cáritas de Erechim. **Cáritas Brasileira – RS**, 09 de maio de 2016. Disponível em: <<http://rs.caritas.org.br/novo/reuniao-de-apoio-aos-imigrantes-caritas-de-erechim/4074>>. Acesso em: 18 out. 2016b.

Rio de Janeiro tem curso de língua portuguesa para imigrantes e refugiados. **Ministério da Justiça e Cidadania**, 29 de fevereiro de 2016. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/noticias/rio-de-janeiro-tem-curso-de-lingua-portuguesa-para-imigrantes-e-refugiados>>. Acesso em: 14 out. 2016h.

Santa Catarina terá Centro de Referência e Acolhida para Imigrantes e Refugiados. **Ministério da Justiça e Cidadania**, 12 de janeiro de 2016. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/noticias/santa-catarina-tera-centro-de-referencia-e-acolhida-para-imigrantes-e-refugiados>>. Acesso em: 14 out. 2016i.

SÃO PAULO. Prefeitura de São Paulo. **CRAI**. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/migrantes/crai/index.php>. Acesso em: 17 out. 2016b.

_____. Secretaria de Desenvolvimento Social de São Paulo. **Migrantes e Refugiados**. Disponível em: <<http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/portal.php/migrantes-refugiados>>. Acesso em: 18 out. 2016a.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

_____. **Os Direitos Fundamentais Sociais Na Constituição de 1988**. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, v. 1, n. 1, 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 19 set. 2016

Sem programa específico para refugiados, Brasil põe centenas de sírios no Bolsa Família. **Caminhos do Refúgio**, 14 de outubro de 2015. Disponível em: <<http://caminhosdorefugio.com.br/sem-programa-especifico-para-refugiados-brasil-poe-centenas-de-sirios-no-bolsa-familia/>>. Acesso em: 18 out. 2016.

UNIÃO é processada para assumir políticas migratórias. **Ministério Público do Trabalho do Acre**, 26 de maio de 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/6k7dTZ>>. Acesso em: 06 jun. 2016.