

REFUGIADOS LATINO-AMERICANOS E A POSSIBILIDADE DE ACESSO AOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL

LATIN AMERICAN REFUGEES AND THE POSSIBILITY OF ACCESS TO INCOME TRANSFER PROGRAMS IN BRAZIL

Cynara Monteiro Mariano¹
Newton de Menezes Albuquerque²
Yuri Gondim³

RESUMO: O presente artigo tem por objetivo analisar o crescimento do número de refugiados no Brasil e a possibilidade de serem beneficiários do Programa Bolsa Família, bem como receber o Auxílio Emergencial, maior programa de combate aos efeitos econômicos gerados pela pandemia do Covid-19. A partir de uma pesquisa bibliográfica e documental, qualitativa e exploratória, analisar-se-á a história e a institucionalização desse fenômeno, por meio de livros e artigos em revistas especializadas, delimitando-o em torno do aumento do fluxo migratório na América Latina a partir de 2010 e a sua recepção no Brasil, utilizando como principais fontes os estudos da ACNUR e dados do Ministério da Justiça e da Segurança Pública. Revisar-se-á, ainda, a legislação e a literatura acerca da formatação do Programa Bolsa Família e do Auxílio Emergencial, com ênfase em estudos do IPEA e artigos em revistas especializadas publicados na última década.

Palavras-chave: Refugiados na América Latina. Vulnerabilidade. Acesso aos programas de transferência de renda no Brasil.

ABSTRACT: This article aims to analyze the growth in the number of refugees in Brazil and the possibility of being beneficiaries of the Bolsa Família Program, as well as receiving Emergency Aid, the largest program to combat the economic effects generated by the Covid 19 pandemic. Based on a qualitative and exploratory bibliographical and documentar research, this history and institutionalization of this phenomenon will be analyzes, delimiting it around the increase in the migratory flow in Latin America from 2010 onwards and its reception in Brazil. It will also review the legislation and literature on the formatting of the Bolsa Família Program and Emergency Aid.

Keywords: Refugees in Latin America. Vulnerability. Access do cash transfer programs in Brazil

¹ Advogada, Professora adjunta do Programa de Pós-graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará (UFC), Doutora em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR), Mestre em Direito Público pela UFC, Vice-Presidente do Instituto Latino Americano de Estudos sobre Direito, Política e Democracia – ILAEDPD, Membro do Instituto de Direito Administrativo Sancionador (IDASAN) e do Instituto dos Advogados do Ceará (IAC). E-mail: cynaramariano@gmail.com

² Professor adjunto da graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará (UFC), Doutor em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Mestre em Direito Público pela UFC, Membro do Instituto Latino Americano de Estudos sobre Direito, Política e Democracia. E-mail: newtonma@uol.com.br

³ Advogado, Mestrando do Programa de Pós-graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará (UFC). E-mail: dto.gondim@gmail.com

1 INTRODUÇÃO

As questões envolvendo a fuga de pessoas de seus países, por motivos relacionados a massivas violações de Direitos Humanos, e que ensejaram uma articulação internacional, remontam à Segunda Guerra Mundial, embora tais questões não tenham ocorrido pela primeira vez no século XX. Apesar de se tratar de um problema secular, a Convenção de Refugiados de 1951 é um marco histórico na busca por soluções para os obstáculos que se relacionam como a vulnerabilidade social, econômica e cultural destas pessoas, que, em comum, demandam por políticas públicas capazes de permitir sua acolhida e o reconhecimento da dignidade de homens e mulheres que buscam tocar suas vidas em um novo território.

Neste contexto, o presente artigo busca analisar fenômenos relacionados ao aumento do fluxo migratório na América Latina, com ênfase na história recente do aumento de refugiados no Brasil após 2010, analisando estudos do ACNUR e dados do Ministério da Justiça e Segurança Pública, além de artigos e livros que abordam a temática na busca pelas respostas dadas pelo Estado brasileiro a esta realidade, em especial quanto à possibilidade de acesso como bolsistas do Programa Bolsa Família, tomando por base os estudos desenvolvidos pelo IPEA na última década.

Nesta busca pelas políticas públicas existentes que possam minorar a vulnerabilidade econômica dessas populações, e cientes de que a presente pesquisa é desenvolvida em meio à Pandemia Sanitária do Covid-19, analisar-se-á também, ainda que sumariamente, os desafios para o acesso de refugiados ao Auxílio Emergencial, a partir de dados coletados pela ACNUR e outras entidades, como a Defensoria Pública da União.

Neste desiderato, inicialmente será apresentado o surgimento do problema envolvendo os refugiados no mundo, passando pela ação política e articulação internacional em torno da questão, bem como o tratamento concedido ao fenômeno pelo Estado brasileiro, avaliando a legislação e as ações do Executivo federal. A par da história e da institucionalização em torno da questão, também será tratado o problema na América Latina, que se revela na forma de aumento exponencial dos números na segunda década do século XXI, analisando a acolhida destas populações no Brasil, com ênfase, em especial, no fluxo migratório de venezuelanos.

Por fim, será analisado o surgimento e desenvolvimento do programa Bolsa Família, a possibilidade de acesso por estrangeiros, em especial refugiados, bem como, por conta do problema mundial envolvendo o Covid-19, o a participação destas populações no programa do Auxílio Emergencial.

2 REFUGIADOS: HISTÓRIA E INSTITUCIONALIZAÇÃO

O presente tópico tem por escopo analisar o surgimento do tema dos refugiados na comunidade internacional, registrando os principais fatos que marcaram este fenômeno no século XX, suas causas e as primeiras experiências que demandaram por respostas da comunidade internacional para entender como se deu esse processo de institucionalização e da criação de órgãos e instrumentos legais tanto no âmbito internacional como no Brasil.

A origem do termo refugiado é comumente associada aos diplomas legais internacionais que trataram do problema envolvendo a fuga de uma pessoa de seu país

especialmente após a Segunda Guerra Mundial, com a desestruturação da dominação colonial, a emergência das lutas emancipatórias na periferia capitalista, além da dramaticidade da destruição ambiental, esta responsável pelo deslocamento migratório de milhões de pessoas por todo planeta. Refugiado que guardava uma importância marginal na reflexão clássica do Direito Internacional, dado sua aceção marcadamente estatista das relações internacionais. Aliás, o indivíduo, até os pródomos da pós-modernidade na esfera do sistema internacional, não assimilava o indivíduo como sujeito do direito internacional, só o fazendo no pós-guerra com o advento dos direitos humanos e o retemperamento do direito pela ética humanista. Afinal os refugiados refogem a perspectiva tradicional da nacionalidade fechada sobre si mesma, intangível a individuação e a tutela de suas liberdades civis.

De conceito puramente formal, dogmático, encerrado na logicidade do direito normativo, os refugiados clamam por outro olhar, outra angulação do problema da sociabilidade internacional, onde assoma a urgência da garantia sobre o ser humano e sua intrínseca dignidade, independente de sua origem nacional, particularidade étnica e adesão de seu Estado às exigências da tratadística internacional.

Se o termo tem origem na história recente dos povos, a busca de seres humanos por proteção em um território distinto de sua residência e origem é bem mais antiga e data pelo menos do final do século XIV e início do século XV, como quando da expulsão dos judeus da região hoje conhecida como a Espanha, isso sem levar em consideração os refugiados na Antiguidade, notadamente no antigo Egito⁴. Se o fenômeno é antigo, o segundo pós-guerra representou uma mudança na forma como a comunidade internacional passou a encarar a questão, não mais ignorando as diversas razões e circunstâncias, as quais, além de levarem uma pessoa a deixar o seu país, impedem-na de voluntariamente voltar para casa. Ademais, muitos desses problemas tem sua gênese na intervenção de Estados imperialistas que desorganizaram as vidas das comunidades autóctones dos países africanos, asiáticos e americanos. Economias fragilizadas, grupos tribais artificialmente unidas ou separadas em favor das imposições metropolitanas, dinâmica célere de deterioração anômica das instituições internas colocaram na ordem do dia, o problema dos refugiados. Com o agravante da natureza autocrática da maioria dos regimes políticos ali instaurados, explicitamente voltados para uma prática “de exceção”, sem olvidar claro para a pluralidade de circunstâncias e singularidade de cada um dos casos em tratamento.

Apesar da variedade, tais problemas, em comum, apontam para a imprescindibilidade de proteção internacional dessas pessoas, que, muitas vezes, têm negada essa condição diante de uma violação massiva dos Direitos Humanos, seja por motivo de ocorrência de guerras externas, internas ou por perseguição política, religiosa, racial, etc. Embora uma reação institucionalizada tenha como marco a Convenção de Refugiados de 1951, foi a fuga de russos do regime soviético, na segunda década do século XX, que deu ensejo à criação do Alto Comissariado para Refugiados Russos junto à Liga das Nações e, com ele, o início da proteção internacional a esses cidadãos⁵, mas também da ação ocidental sobre os limites do Império Otomano, principalmente em relação à desestabilização promovida sobre

⁴ Liliana Lyra. O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no orçamento jurídico brasileiro. São Paulo : Método, 2007, p. 23.

⁵ ANDRADE, José H. Fischel de. Direito internacional dos refugiados: evolução histórica (1924 – 1952). Rio de Janeiro: Renovar, 1996, p. 25

seu território pelo imperialismo inglês ainda no início do século XIX, em meio aos movimentos que redundaram na eclosão da Primeira Guerra Mundial.

Aliás, foi nesse momento em que se explicitou a demanda imperialista global pela anexação de novos territórios ao seu jugo, com a desestruturação consequente das antigas identidades comunitárias em vigor no mundo. Como resultado, deram-se as tratativas que culminariam na formulação do Princípio da *Non-refoulement*, compreendido como a impossibilidade de se mandar de volta o refugiado ao território inseguro, ou a terceiro em que possam vir a sofrer situação análoga, mas como efeito, desdobramento, das irrupções desorganizadoras das linhas de fronteira em parte ponderável dos países sob o guante do ocidente capitalista.

Na verdade, tal conclusão dimana de uma interpretação sistêmica que integra várias dimensões do Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos, levando-se em conta os fundamentos dos direitos humanos, humanitário e dos refugiados. Entendimento firmado da assunção da consciência jurídica internacionalista da relevância inegociável da tutela da liberdade, da dignidade e da integridade humanas, opondo-se a uma interpretação anacrônica da soberania dos Estados. Necessidade que já se fizera sentir quando da redação do Estatuto dos Refugiados Alemães em 1933, modificado em 1938, assim como pelo Ajuste Relativo do Estatuto Jurídico dos Refugiados Russos e Armênios (1928), anterior a todos estes, que ultimavam por medidas protetivas de pessoas que se viam perseguidas pelo poder dos Estados de onde se originavam.

Nesse sentido, tal princípio ultrapassa a própria questão dos refugiados, pois qualquer indivíduo, independente daquela qualificação, pode solicitar a sua não deportação ou envio para o país de origem contrapondo-se a demanda do Estado a que se vincula pela cidadania. Reconheça-se, porém, a impossibilidade de qualificar individualmente esse grande contingente de pessoas por meio do asilo, dado que nenhum Estado estaria disposto a, discricionariamente, acolher milhares de pessoas, sendo necessária uma qualificação coletiva que lhes assegurasse a proteção internacional⁶, sendo-lhe suficiente a manifesta contrariedade a devolver alguém sob risco de tortura, prisão ou pena degradante em seu país.

Se o primeiro instrumento internacional mais conhecido no plano do Direito internacional tinha como escopo tratar de um problema específico, também foi um sistema *ad hoc*, pensado – como mencionamos acima – para tratar dos problemas envolvendo a fuga de Judeus da Alemanha nazista, que marcou o desenvolvimento da questão na década de 1930, iniciando um novo momento do Direito Internacional dos Refugiados, que, ao se afastar de uma concepção de refugiado a partir de critérios exclusivamente coletivos, passou a qualificá-los considerando aspectos individuais, ou seja, “na história e características de cada indivíduo e na perseguição sofrida por ele”⁷.

No desenrolar deste quadrante histórico, uma situação sem precedentes forçou o mundo a formular instrumentos mais eficazes na proteção desses indivíduos, que, de problemas específicos de países como a Rússia, Armênia e Alemanha, com o advento da 2ª

⁶ JUBILUT, Liliana Lyra. O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no orçamento jurídico brasileiro. São Paulo : Método, 2007, p. 43

⁷ JUBILUT, Liliana Lyra. O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no orçamento jurídico brasileiro. São Paulo : Método, 2007, p. 76 - 77

Guerra Mundial, viu-se um contingente de mais de 40 milhões de refugiados se formar⁸, forçando a criação de um sistema global dando ensejo à Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados, que foi aprovado pela Assembleia Geral da ONU em 1951.

Embora se limitasse aos fatos relacionados à Segunda Guerra, bem como geograficamente restrita à Europa, a reação internacional passou por um processo de ampliação de seu âmbito de incidência com o Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados de 1967, que retirou do texto as expressões que limitavam sua aplicação, temporal e territorialmente, e que foi seguido pela Convenção de 1969 da Organização da União Africana (OUA), e que passou por um novo processo de ampliação em 1984 com a Declaração de Cartagena sobre Refugiados. É este arcabouço que busca criar uma rede de proteção internacional aos refugiados, estruturando direitos e responsabilidades do Estado, derivados “da mesma base filosófica que a proteção internacional dos direitos humanos”, sendo o Direito Internacional dos Direitos Humanos a principal fonte axiológica de proteção dos refugiados⁹.

No Brasil, além dos diplomas internacionais terem sido ratificados e internacionalizados¹⁰, uma cultura de acolhimento foi desenvolvida, consolidando o país como um dos Estados mais acolhedores da América Latina, integrando¹¹, assim, “o grupo de Estados que não apenas se preocupam, mas efetivam o Direito Internacional dos Direitos Humanos, pelo menos no que tange ao Direito Internacional dos Refugiados”¹². Essa posição de destaque decorre do pioneirismo brasileiro na regulamentação da questão, tanto no plano internacional, como no nacional, notadamente ao elaborar uma lei tratando especificamente sobre a temática, sendo o primeiro instrumento legal de um país latino-americano sobre refugiados¹³.

Foi a partir de uma adoção de uma perspectiva ampla do termo refugiado, que a Lei 9.074 foi editada em 1997, criando o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), órgão de deliberação coletiva, interministerial, formado por representantes da sociedade civil e internacional, responsável pela análise dos pedidos de refúgio recebidos pelo país¹⁴, e que tem seus membros designados pelo Presidente da República, que o faz após a indicação dos órgãos e entidades que formam o Comitê¹⁵. Junto ao CONARE, atuando em

8 O número de refugiados subjacentes à 2ª Guerra Mundial foi dez vezes superior ao da 1ª Guerra Mundial (JUBILUT, Liliana Lyra. O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no orçamento jurídico brasileiro. São Paulo : Método, 2007, p. 77).

9 PIOVESAN, Flávia. Direitos humanos e o direito constitucional internacional. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 98.

10 A Convenção de 1951 e Protocolo de 1967 foram internalizados, respectivamente, pelo Decreto nº 50.215 de 28 de janeiro de 1961 e através do Decreto nº 70.946 de 7 de agosto de 1972.

11 A autora apresenta como marco a positivação da Lei 9.474, de 1997 que criou o Estatuto Jurídico do Refugiado.

12 JUBILUT, Liliana Lyra. O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no orçamento jurídico brasileiro. São Paulo : Método, 2007, p. 175

13 PIPENTA, Camila Arraes de Alencar; DISSENHA, Rui Carlo. O Programa Bolsa Família como instrumento de inserção social e econômica dos refugiados e de portadores de visto 84 humanitário. In: In: ANNONI, Danielle (Coord.). Direito Internacional dos Refugiados e o Brasil. Curitiba: Gedai/UFPR, 2018, p. 433.

14 Cabe também ao CONARE a decisão sobre cessão ou perda da condição de refugiados, a orientação e coordenação de ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados e a aprovação de instruções normativas esclarecedoras à execução da Lei nº 9.474/97.

15 Nos termos do parágrafo 2º do artigo 14 da Lei 9.474/1997.

colaboração, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), órgão subsidiário da ONU criado em 1950¹⁶ é uma importante instituição que tem como objetivo dar efetividade às convenções internacionais que protegem os refugiados representando o elo de coordenação do órgão nacional com a comunidade internacional.

Embora o tema dos refugiados seja marcado pela questão europeia, logo na década seguinte à criação da ACNUR, a América Latina, antes reconhecida pelo acolhimento de mais de 100 mil refugiados europeus¹⁷, passou a ser palco de grandes violações de Direitos Humanos, notadamente por questões relacionadas aos sistemas ditatoriais que se espalharam pelo continente, juntando-se aos “Estados na qualidade de “produtora” de refugiados”¹⁸. Voltando o olhar apenas para a América Central, apenas na década de 1970 mais de dois milhões de pessoas deixaram suas casas em países como El Salvador, Nicarágua e Guatemala fugindo para outros países da região bem como para a América do Norte.¹⁹

Na década de 1980, o Brasil começa a ampliar a concepção de refugiado, abandonando a visão eurocêntrica para começar a receber pessoas do mundo inteiro, como angolanos, no início da década de 1990 e colombianos no início dos anos 2000. Deu-se também início a um novo programa voltado para receber refugiados da América Latina, contando com o apoio da ACNUR para o acolhimento e assistência destes migrantes²⁰, juntando-se a países como a Costa Rica e o México como os grandes acolhedores do continente americano. Se no início dos anos 2000 a Colômbia liderava a lista de países com maior número de pessoas que fugiam de suas casas, seguido por Cuba²¹, a história recente, a partir da década de 2010, elevou a situação de refugiados na América Latina a níveis nunca antes experimentados, notadamente pelos desastres ambientais no Haiti em 2010 e 2016, pelos problemas econômicos na Bolívia e por questões políticas na Venezuela.

Os esforços para a recepção destes sujeitos pelo Estado brasileiro, aliado a uma moderna e ampla legislação que objetiva dar respostas às demandas destes refugiados, fez com que a Organização das Nações Unidas reconhecesse o Brasil como referência para outras nações nesta seara, o que não significa que, para além deste reconhecimento normativo, que o assunto dispense a investigação acerca da efetiva tutela destes povos através de políticas públicas²².

¹⁶ O ACNUR foi criado por intermédio das Resoluções 319 (V), de 3 de dezembro de 1949, e 428 (V), de 14 de dezembro de 1950, da Assembleia Geral da ONU.

¹⁷ ZARJEVSKI, Yéfime. *A future preserved: international assistance to refugees*. Oxford: Pergamon Press, 1987, p. 211.

¹⁸ JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no orçamento jurídico brasileiro*. São Paulo : Método, 2007, p. 29

¹⁹ ANDRADE, José H. Fischel de. A proteção internacional dos refugiados no limiar do século XXI. *Travessia-Revista do Migrante*, 1996, p. 39 - 40

²⁰ ACNUR. Refugiados colombianos obtienen una nueva oportunidad en Brasil. 11 mar. 2005. Disponível em: <http://www.acnur.org>. Acesso em: 02 jun. 2021.

²¹ ACNUR. Definición ampliada de refugiado en América Latina: incorporación de la Declaración de Cartagena en la legislación de la región, 2004, p. 20 – 21.

²² DIAS. Thaís Araújo; TASSIGNY, Monica Mota. Das acepções dos direitos dos refugiados às vozes silenciadas nas políticas públicas. In: *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 11, n. 1, 2021, p. 372.

Além das questões de ordem prática, outros problemas relacionados à construção da noção de Direitos Humanos estritamente ligada a realidade ocidental, em especial a partir de uma perspectiva hegemônica das revoluções e reivindicações norte-americanas e europeias, desvelam a necessidade de pensar os problemas latino-americanos para além desta lógica colonial de forma a não silenciar outras formas de pensar capazes de permitir uma pluralidade epistêmica²³.

Neste prosaíco, o próximo capítulo tem justamente o objetivo de analisar as causas e consequências deste fluxo recente, de forma a poder passar, na sequência, para as respostas dadas pelo Estado brasileiro a essa questão.

3 OS REFUGIADOS DA AMÉRICA LATINA E O ACOLHIMENTO BRASILEIRO DE VENEZUELANOS

Neste tópico, o presente estudo busca analisar o aumento do fluxo de refugiados no Brasil na última década, com ênfase na crise migratória envolvendo a Venezuela com a intensificação do fluxo entre os dois países com o aprofundamento da crise política venezuelana a partir de 2016, buscando problematizar os problemas enfrentados na acolhida destes sujeitos em território brasileiro.

É neste ambiente que, considerando apenas o início da década de 2010, segundo informações do CONARE, o número de pedidos de refugiados no Brasil cresceu mais de 900%, sendo este contingente liderado por pessoas vindas da África, Ásia e da América do Sul, com uma concentração destes pedidos nas regiões Sul (35%), Sudeste (31%) e Norte (25%)²⁴. Os números continuaram a crescer de maneira exponencial nos anos seguintes. Este aumento ampliou o desafio de se dar uma resposta rápida na concessão de vistos humanitários, que pela sua própria natureza temporária demandam por celeridade e urgência que muitas vezes esbarra na burocracia e em problemas relacionados ao idioma e falta de documentos²⁵.

Analisando o tema a partir de uma perspectiva mais ampla, apenas entre 2010 e 2018 o Brasil registrou, de acordo com o Relatório Anual do Observatório das Migrações Internacionais, a entrada de mais de 700 mil migrantes, dentre os quais se destacou o aumento do número de haitianos, venezuelanos e bolivianos²⁶. Recentemente, o aumento do número de venezuelanos deixando seu país alcançou a marca de quatro milhões, passando a figurar como uma das maiores populações deslocadas de seu país, conforme

²³ AGNOLETTI, Vitória; ZEIFERT, Anna Paula Bagetti. O pensamento descolonial e a teoria crítica dos direitos humanos: saberes e dignidade nas sociedades latino-americanas. In: Revista Húmus, v. 9, n. 26, 2019, p 198 – 199. .

²⁴ ACNUR. Refúgio no Brasil Uma Análise Estatística Janeiro de 2010 a Outubro de 2014. 2014. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Refugio_no_Brasil_2010_2014.pdf?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Refugio_no_Brasil_2010_2014> . Acesso em 15 out 2020.

²⁵ PIMENTA, Camila Arraes de Alencar; DISSENHA, Rui Carlo. O Programa Bolsa Família como instrumento de inserção social e econômica dos refugiados e de portadores de visto 84 humanitário. In: ANNONI, Danielle (Coord.). Direito Internacional dos Refugiados e o Brasil. Curitiba: Gedai/UFPR, 2018. p. 430-443.

²⁶ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Brasil registra mais de 700 mil migrantes entre 2010 e 2018. 2019. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1566502830.29>> Acesso em 27 out. 2020.

alerta da ACNUR e da Organização Internacional para as Migrações. Esse número, no final 2015, não chegava a setecentos mil pessoas²⁷.

Foram os países latino-americanos que acolheram a maioria significativa destas pessoas, liderados, até 2019, pela Colômbia, que acolheu cerca de 1,3 milhão, Peru, com 768 mil, Chile 288 mil, Brasil 168 mil e a Argentina 130 mil, dando ensejo à criação do Processo de Quito e do Plano Regional Humanitário de Resposta para Refugiados e Migrantes (RMRP), que foi lançado em dezembro de 2018²⁸.

De acordo com o Ministério da Justiça e Segurança Pública (2019, *on line*) a partir de 2016 problemas estruturais se agravaram na Venezuela, gerando violação massiva dos direitos humanos dos venezuelanos, agravando a crise política, social e econômica do país. Segundo a nota técnica, tais situações agravaram a segurança do cidadão, gerando conflitos generalizados. Observando apenas o ano de 2018 e o início de 2019, ressaltou o Ministério:

De 1 de janeiro a 30 de abril de 2018, a ONG Observatório Venezuelano de Conflitos Sociais (OVCS) registrou 3.341 protestos em todo o país, tanto em áreas urbanas quanto rurais. Esses protestos foram geralmente pequenos e espontâneos, apresentando baixos níveis de organização ou coordenação. De fato, em mais de 85% das manifestações registradas pela ONG até 2018, os manifestantes solicitavam melhorias nos direitos trabalhistas e no acesso a alimentos, medicamentos, assistência médica e outros serviços básicos, como eletricidade, água potável e gás doméstico. Neste primeiro trimestre de 2019, a OVCS registrou 6.211 protestos, o equivalente a 69 manifestações diárias, representando um aumento de 157% em relação ao mesmo período do ano passado (2018) e 395% em relação a 2017.

Neste cenário, o número de refugiados continua em crescimento, e, com a intensificação do fluxo a partir de 2016, mais de 264 mil venezuelanos solicitaram refúgio ou residência no Brasil, a grande maioria entrando por Roraima, que vem sofrendo de maneira distinta com este fenômeno, diante sua baixa capacidade de absorção da economia. Tal fato deu ensejo a Operação Acolhida, que deslocou mais de 630 milhões de reais para a assistência emergencial no Estado²⁹, bem como trabalha na interiorização destas pessoas pelo território nacional.

Apesar dos esforços, a resposta lenta aos pedidos de refúgio exigia por um procedimento mais célere, e o Comitê Nacional para os Refugiados reconheceu que a Venezuela passa por uma “grave e generalizada violação de direitos humanos”, situação que, na esteira do inciso III do artigo 1º da Lei nº 9.474/1997, possibilitou a implementação

²⁷ ACNUR. Número de refugiados e migrantes da Venezuela ultrapassa 4 milhões, segundo o ACNUR e a OIM. 2019. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2019/06/07/numero-de-refugiados-e-migrantes-da-venezuela-ultrapassa-4-milhoes-segundo-o-acnur-e-a-oim/>>. Acesso em 02 jun. 2021.

²⁸ ACNUR. Número de refugiados e migrantes da Venezuela ultrapassa 4 milhões, segundo o ACNUR e a OIM. 2019. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2019/06/07/numero-de-refugiados-e-migrantes-da-venezuela-ultrapassa-4-milhoes-segundo-o-acnur-e-a-oim/>>. Acesso em 02 jun. 2021.

²⁹ GOVERNO Federal investe mais de R\$ 630 milhões na Operação Acolhida. Cidadania e Assistência Social. Governo Federal, 2019. Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2020/08/governo-federal-investe-mais-de-r-630-milhoes-na-operacao-acolhida>>. Acesso em 05 jun. 2021.

de um procedimento simplificado para a determinação da condição de refugiado para os nacionais venezuelanos³⁰.

Outra resposta do governo brasileiro foi o Sisconare, lançado abril de 2019, um sistema que processa as solicitações de reconhecimento da condição de refugiado, incorporando novas e antigas solicitações, na busca por maior celeridade neste procedimentos, “possibilitando mais transparência na tramitação dos processos ao permitir que o solicitante de reconhecimento da condição de refugiado possa identificar em que fase está o seu pedido”³¹.

É curioso observar que, contrariando o impacto negativo observado inicialmente, o relatório da ACNUR sobre a economia de Roraima e o fluxo de venezuelanos aponta para avanços na economia, como o aumento de diversificação em 9%, “enquanto no Brasil houve queda de diversificação de 3,4% e, na região Norte, de 1,2%”, destacando-se ainda no setor agropecuário como o Estado com maior aumento de área plantada (28,9%), ficando em situação bem superior à Paraíba, estado com o 2º maior crescimento, na ordem de 10,3%, “crescimento atípico que pode estar associado, direta ou indiretamente, ao movimento migratório”³².

Estes números representam uma nova perspectiva para o problema, que hodiernamente relaciona o aumento de refugiados ao aumento da própria pobreza, diante dos problemas já enfrentados no Brasil pelos cidadãos brasileiros, indicando a necessidade de que sejam refletidas formas de catalisar a assistência e a inserção dos refugiados no Brasil. Uma das formas para que isso aconteça gira em torno do acesso dos refugiados aos programas sociais de distribuição de renda do governo brasileiro. Pela sua abrangência, o próximo capítulo tratará sobre o Programa Bolsa Família, passando, ainda que sumariamente, pelo seu histórico para, ao final, analisar as possibilidades de os refugiados serem integrados ao programa, bem como se analisará a possibilidade de acesso a outro grande programa de renda básica recente, o auxílio emergencial.

4 BOLSA FAMÍLIA, AUXÍLIO EMERGENCIAL E ASSISTÊNCIA SOCIAL AOS REFUGIADOS NO BRASIL

Com a promulgação da Constituição de 1988 diversas demandas presentes nas lutas sociais conquistaram espaço no texto constitucional, e o ideal de erradicação da pobreza e redução das desigualdades foi elencado como um dos objetivos fundantes da nova ordem, razão pela qual o texto é considerado um marco na busca por justiça social. A assistência aos desamparados, positivada no pórtico do texto constitucional, na forma do artigo 6º, lido em cotejo a disciplina da Assistência Social, desvela o compromisso do Estado de

³⁰BRASIL. Lei n.º 9.474/97. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm>. Acesso em 15 out 2020.

³¹MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Refúgio em Números traz dados sobre a realidade do refúgio no Brasil, 2019. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1564080197.57>> . Acesso em 26 out. 2020.

³²ACNUR. A economia de Roraima e o fluxo venezuelano [recurso eletrônico] : evidências e subsídios para políticas públicas / Fundação Getúlio Vargas, Diretoria de Análise de Políticas Públicas. - Rio de Janeiro : FGV DAPP, 2020.

prestar amparo independente de contribuição, sendo seus instrumentos voltados aos estrangeiros e refugiados independentemente de naturalização, conforme entende a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal³³.

Assim, apesar da consagração normativa e do reconhecimento jurisprudencial, o avanço na busca por justiça social se revela cambiante. No início dos anos noventa, notadamente no governo Collor, esta escolha do constituinte não se traduziu em políticas públicas, e a “restrição do gasto social foi um dos pontos da estratégia de ajuste para estabilizar a moeda”. O financiamento social só iniciaria seu processo de recuperação no final de 1992, com o impeachment de Collor, e a coalizão política em torno da presidência da república, que diante da estabilidade monetária alcançada deu início a institucionalização de políticas de proteção social³⁴.

Neste período, iniciou-se também o processo de descentralização dos serviços sociais, visto como um dos principais eixos da reforma, passando a ser atribuição também dos Municípios pensar estratégias de combate à pobreza. Tanto que a primeira experiência em programas de transferência de renda ocorreu em Campinas, no ano de 1995, seguida pelo Distrito Federal e outras cidades, ainda em meados dos anos noventa³⁵.

No âmbito federal, antes da criação do Programa Bolsa Família, o governo de Fernando Henrique Cardoso (1º de janeiro de 1995 a 1º de janeiro de 2003) implementou diversos programas de transferência de renda, inclusive com condicionantes, dando o primeiro passo para a reestruturação das políticas sociais com o Programa Comunidade Solidária, que tinha como objetivo aprimorar os programas federais a partir do estabelecimento de critérios capazes de mensurar a necessidade e eficácia das medidas, culminando na criação de projetos como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e o Bolsa Alimentação³⁶.

Ainda na gestão FHC, por meio da Emenda Constitucional nº 31/2000, foi criado o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, firmando a ideia de “que a transferência direta de renda seria a opção preferencial de política a ser adotada no país”³⁷, dando ensejo à criação do Programa Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio-Gás, criados em 2001, e

³³ A decisão do Recurso Extraordinário de nº. 587970, por exemplo, entendeu pela “possibilidade de conceder a estrangeiros residentes no país o benefício assistencial previsto no artigo 203, inciso V, da Carta da República”. RE 587970 RG, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, julgado em 25/06/2009, DJe-186 DIVULG 01-10-2009 PUBLIC 02-10-2009.

³⁴ VAITSMAN, Jeni; ANDRADE, Gabriela Rieveres Borges de; FARIAS, Luis Otávio. Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988. In: Ciência saúde coletiva, 2009, v.14, nº3, p.731-741. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232009000300009>. Acesso em: 12 set. 2020.

³⁵ KERSTENETZKY, Celia Lessa. Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do programa bolsa família. In: Revista Dados, Rio de Janeiro, v. 52, nº.1, mar, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v52n1/v52n1a02>. Acesso em: 12 set. 2019.

³⁶ SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Texto para discussão, n. 1.424, out. 2009, p. 9. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4980. Acesso em: 12 set. 2020.

³⁷ SALES, Tainah Simões. O papel do estado no combate à pobreza: um estudo de caso do programa Bolsa Família. Dissertação. (Mestrado em Direito). Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, 2013, p. 144.

que viriam a ser unificados pela Lei nº 10.836/04, já sob a gestão de Luis Inácio Lula da Silva, que regulamentou o programa Bolsa Família (PBF).

Com intuito de promover a transferência direta de renda, estabelecendo a necessidade de cumprimento de condicionalidades, a Lei nº 10.836/2004 criou o PBF, unificando a execução e gestão de outras políticas públicas de transferência de renda do Governo Federal, a partir de uma gestão descentralizada e da atuação de diferentes setores do governo e da sociedade. O programa se destina a famílias em situação de pobreza, assim consideradas as com renda *per capita* mensal entre R\$ 89,01 (oitenta e nove reais e um centavo) até R\$ 178,00 (cento e setenta e oito reais), com crianças e/ou adolescentes até dezessete anos, nutrizes ou gestantes na residência, bem como a famílias em condição de extrema pobreza, com renda mensal, por pessoa, de até R\$ 89,00 (oitenta e nove reais).

Na busca por romper o ciclo intergeracional de reprodução da pobreza, o PBF estabelece a necessidade de que as famílias assumam compromissos relacionados à saúde e à educação. Quanto aos educacionais, exige-se a comprovação de frequência escolar, que varia de 75% a 85% a depender da idade. Quanto à saúde, a lei traz ações básicas de imunização, determinando que crianças com idade inferior a sete anos mantenham o calendário vacinal em dia, e tenham o acompanhamento do crescimento e do desenvolvimento, determinando ainda que gestantes façam consultas de pré-natal³⁸.

O acompanhamento destas condições, bem como a coleta de dados, é atribuição dos Municípios, informações que são organizadas em uma base de dados pelo Governo Federal, e que, diante do descumprimento, podem gerar advertências, bloqueios, suspensão, e até o cancelamento do benefício, efeitos estes que são gradativos e devem observar o histórico de descumprimento da família³⁹.

Muito embora tais condicionalidades busquem enfrentar a perpetuação da pobreza, são diversas as críticas à eficácia das exigências, notadamente na área de educação, como a que destaca que, embora inegável a contribuição para a permanência das crianças e adolescentes na escola, “esse resultado não será decorrente de uma melhora nos indicadores de performance educacional”⁴⁰, uma vez que apenas a frequência escolar é insuficiente para aferir as condições de permanência, a qualidade da educação, bem como pelo fato de não existir qualquer estímulo à participação da família na atividade discente dos filhos, desvelando a necessidade da articulação de outros programas.

Quanto às condicionalidades da saúde, os estudos são escassos e não revelam “evidências substantivas de seus efeitos positivos no caso brasileiro até o momento”, evidenciando a necessidade de “avançar na reorganização dos serviços e no envolvimento

³⁸ BRASIL. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, DF, 9 jan. 2004.

³⁹ CONDICIONALIDADES, Ministério da Cidadania. Brasília, 27 jul. 2015. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/gestao-do-programa/condicionalidades>. Acesso em 02 jun. 2021.

⁴⁰ RIBEIRO, Rosana; CACCIAMALI, Maria Cristina. Impactos do Programa Bolsa-Família Sobre os Indicadores Educacionais. In: Revista Economia, ANPEC, v. 13, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: http://www.anpec.org.br/revista/vol13/vol13n2p415_446.pdf. Acesso em: 15 set. 2020.

dos profissionais”, para que as ações sejam “ofertadas de forma articulada e com qualidade para as famílias beneficiárias”⁴¹.

Tais desafios desvelam que, mesmo em se tratando de nacionais, ainda que tenham acesso ao benefício, diversos são os entraves para que esta política pública se coloque como instrumento suficiente para que seus beneficiários rompam com os entraves que dificultam o pelo exercício de sua dignidade. Ao dirigir o olhar para os refugiados, embora não se olvide o avanço da legislação como, por exemplo, no artigo 4º, inciso I da Lei de Migração - *Lei nº 13.445/ 2017* - que destaca a obrigatoriedade de tratamento igual ao migrante, garantindo seus “direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos” (BRASIL, 2017), evidenciam-se problemas que indicam a necessidade de políticas públicas específicas para refugiados, que contam com barreiras adicionais como a linguística, desconhecimento sobre direitos, a segregação e a falta de documentos.

Assim, agravados por esta vulnerabilidade e “pelas diferentes barreiras derivadas do seu *status* de acaso emergencial da história da imigração no país”, a previsão de igualdade e de acesso em tese aos programas não se coloca como ação política capaz de reverter este quadro. O problema da falta de documentação, por exemplo, é entrave que inviabiliza, de fato, o acesso do refugiado às políticas públicas e representa um peso crescente na estruturação e entrada destas populações no Brasil, culminando em toda uma rede de exploração, principalmente de sua força laborativa⁴². Para receber o Bolsa Família, que poderia amenizar esta vulnerabilidade, é necessária a inserção no cadastro único, que exige que postulante tenha pelo menos um documento como CPF ou carteira de trabalho, além de “estar legalmente no Brasil”⁴³.

Analisando estudos recentes sobre o fluxo de migrantes venezuelanos, estima-se que, no ano de 2018, a existência entre 40 a 80 mil refugiados e migrantes da Venezuela no Brasil. O Brasil situa-se como o sétimo destino de migrantes e refugiados provenientes da Venezuela, sendo antecedido pela Colômbia (550 mil), Equador (288 mil), Panamá (265 mil), Espanha (250 mil) e Chile (164 mil). Números que costumam ser superdimensionados por razões políticas haja vista que, equivocadamente, registra-se como emigrantes pessoas que vão e retornam entre o território brasileiro e venezuelano⁴⁴.

Acrescente-se ainda que a maior parte desses migrantes são originários da etnia *Warao* que se identificam com elementos da comunidade indígena brasileira no Estado de

⁴¹ VERENA, Duarte de Moraes; MACHADO, Cristiani Vieira. O Programa Bolsa Família e as condicionalidades de saúde: desafios da coordenação intergovernamental e intersetorial. In: *Saúde Debate*, Rio De Janeiro, V. 41, nº 3, p. 129-143, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sdeb/v41nspe3/0103-1104-sdeb-41-spe3-0129.pdf>. Acesso em: 15 set. 2020.

⁴² VILLEN, Patrícia. O trabalho forçadamente indocumentado e institucionalmente silenciado: a imigração dos “periféricos emergenciais” para o Brasil. In: *Revista da ABET*, v. 14, n. 2, Julho a Dezembro de 2015. Disponível em: <<https://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/abet/article/download/27949/15018/>> . Acesso em 15 jan. 2021.

⁴³ BRASIL. Agência Brasil. Cadastro vai permitir que imigrantes recebam Bolsa Família e outros benefícios. 2014. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2014-12/cadastro-vai-permitir-que-imigrantes-accessem-bolsa-familia-e-outros>. Acesso em 26 out 2020.

⁴⁴ ACNUR. Número de refugiados e migrantes da Venezuela ultrapassa 4 milhões, segundo o ACNUR e a OIM. 2019. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2019/06/07/numero-de-refugiados-e-migrantes-da-venezuela-ultrapassa-4-milhoes-segundo-o-acnur-e-a-oim/>>. Acesso em 02 jun. 2021.

Roraima ao deslocarem-se entre Pacaraima e Boa Vista. Parte considerável desses números advindos de causas relacionados a ação desorganizadora do imperialismo norte-americano combinado a queda dos preços do petróleo que trouxeram consequências deletérias sobre a economia política da Venezuela. O cerco feito ao fluxo de investimentos interno, além da vedação do repasse de insumos, de tecnologia, o desabastecimento de alimentos, e as ameaças de guerra, infelizmente intensificadas pela ação do Governo Bolsonaro desde 2018 no âmbito do continente, minaram as condições de funcionamento de suas instituições.

Importante salientar a brutal cadência do preço do barril de petróleo entre o primeiro governo Chávez e os períodos posteriores, particularmente a partir do ano de 2002. Correntes de refugiados que ganharam uma conotação mais grave com a eclosão da pandemia, dada as dificuldades excepcionais na dinâmica econômica com retraimento. Destes, 75,4 mil procuraram o Departamento de Polícia Federal, sendo que destes 46,7 mil solicitaram refúgio e 14,9 mil pediram residência. As dificuldades criadas para o reconhecimento de milhares de pessoas que sofrem com a falta de reconhecimento formal de sua condição de refugiado, mormente em razão da assunção de um governo de extrema direita ao poder em 2018 que tem atuado como instrumento de replicação da política externa dos EUA.

Os conflitos de fronteira trazidos a lume pelo governo brasileiro desde 2018 tem incidido no fomento a um clima de beligerância entre o Brasil e Venezuela, assim como no estabelecimento de “incentivos materiais” falsos como apelo político-ideológico contra o governo bolivariano daquele país. Não por outra razão, a forma como o Estado encara os imigrantes sem documentação explica muito sobre qual sua postura diante dos estrangeiros, declinando dos fundamentos necessariamente universalistas que marcam os vínculos morais entre Estado e Direito, como destaca Daniel Chiaretti, defensor público que trabalha com imigrantes:

A classificação de imigrantes indocumentados como ilegais, retirando deles alguma série de direitos, funda-se na ideia do estrangeiro como inimigo, como alguém que está colocando em risco valores fundamentais do Estado. Mas em geral, em regra, esses temores são infundados. A ideia de que estrangeiros cometem crimes no Brasil ou que vêm aqui roubar empregos são todas questões que empiricamente têm sido afastadas. No nosso dia-a-dia, na nossa atuação, nós vemos cada vez mais que isso não faz o menor sentido⁴⁵.

Determinando um tratamento casuístico, o artigo 43 da Lei 9.474/1997 (Lei Brasileira de Refúgio) orienta as instituições brasileiras que considerem a dificuldade dos refugiados na obtenção e apresentação de documentos emitidos em seus países de origem, e estabelece ainda que depois de reconhecida a condição de refugiados, têm direito a obtenção do Registro Nacional de Estrangeiros (RNE), Carteira de Trabalho e Previdência

⁴⁵ ACNUR. ACNUR defende garantias para refugiados e apátridas em nova lei migratória do Brasil, 2015. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2015/10/29/acnur-defende-garantias-para-refugiados-e-apatridas-em-nova-lei-migratoria-do-brasil/>>. Acesso em 15 out 2020.

Social (CTPS); um número de Cadastro de Pessoa Física (CPF) e um documento de viagem⁴⁶.

As dificuldades não param, contudo, com o cadastro nos programas sociais. No ano de 2020, com o aprofundamento da crise humanitária resultante da pandemia do COVID-19, diversos foram os esforços para ajudar os refugiados a superar os entraves para ter acesso ao Auxílio Emergencial, política pública criada pela Lei nº 13.982/2020 e regulamentada pelo Decreto nº 10.316, dentre os quais se destaca a atuação da Defensoria Pública da União (DPU). Diante da notícia de que estrangeiros, que se enquadravam como público alvo do programa do Auxílio Emergencial, estavam sofrendo com a negativa do auxílio por entraves exclusivamente operacionais⁴⁷, a DPU expediu ofício circular⁴⁸ para pagamento de auxílio-emergencial, independentemente da condição migratória, destinados aos gerentes da Caixa Econômica Federal, destacando a obrigatoriedade de aceitação de documentos como a Carteira de Registro Nacional Migratório, o Documento Provisório de Registro Nacional Migratório, outros documentos brasileiros, documentos emitidos por seus países de origem, ainda que com prazo de validade expirado.

O documento destacou ainda a existência de reconhecimento geral do direito ao auxílio emergencial para todos os residentes em território nacional, desde que preenchida as regras de elegibilidade, além de que, em razão da pandemia e da suspensão do atendimento presencial pela Polícia Federal, devem ser considerados prorrogados por prazo indeterminado a validade de documentos de imigrantes.

O problema no acesso a estes programas está presente também na realidade de refugiados indígenas, que tiveram sua situação agravada com a pandemia. Conforme dados coletados pelo ACNUR, cerca de cinco mil venezuelanos indígenas, de etnias como Warao e também de povos Eñapa, Kariña, Pemón e Ye'kwana vivem atualmente no Brasil em “alto risco em decorrência de questões de documentação, principalmente seu status irregular e condições de vida e habitação”, situação agravada por conta das medidas de isolamento social que interromperam diversas de suas atividades, como agricultura, comércio de produtos e artesanato⁴⁹, evidenciando a necessidade de programas específicos para estas populações.

⁴⁶ BRASIL. Lei n.º 9.474/97. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm>. Acesso em 15 out 2020.

⁴⁷ Conforme, por exemplo, relataram Ivan MARTÍNEZ-VARGAS e Flávia MONTAVANI: Caixa barra pagamento de auxílio emergencial a imigrantes. Folha de S. Paulo, mai. 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/05/caixa-barra-pagamento-de-auxilio-emergencial-a-imigrantes.shtml>>.

⁴⁸ Nesse sentido, ver o OFÍCIO CIRCULAR - Nº 3578466/2020 - DPU SP/GABDPC SP/10FMIG SP. Disponível em: <https://static.help.unhcr.org/wp-content/uploads/sites/8/2020/04/27122322/oficio-circular-DPU-pagamento-de-auxilio-emergencial-a-imigrantes.pdf>

⁴⁹ ACNUR. Refugiados indígenas lutam contra o coronavírus na América Latina, 2020. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2020/05/19/refugiados-indigenas-lutam-contra-o-coronavirus-na-america-latina/#:~:text=Refugiados%20ind%C3%ADgenas%20lutam%20contra%20o%20coronav%C3%ADrus%20na%20Am%C3%A9rica%20Latina,-Este%20%C3%A9%20um&text=%C3%80%20medida%20em%20que%20a,perigosamente%20expostas%20e%20em%20risco>>. Acesso em 15 out. 2020.

Estas demandas exigem o aperfeiçoamento com a adaptação para que os procedimentos não excluam esses grupos sociais vulneráveis, dando respostas que levem em consideração a desigualdade destes sujeitos na forma de uma diferenciação no procedimento para tratar adequadamente deste fenômeno⁵⁰.

Nesta busca, além da criação de políticas públicas específicas, urge que os servidores públicos municipais e estaduais, que trabalham na execução das políticas públicas, como a do Bolsa Família, recebam formação capaz de permitir a integração dos refugiados, levando o direito a assistência social para além do seu reconhecimento formal.

5 CONCLUSÃO

Passadas mais de três décadas, o programa estabelecido pelo constituinte, que elenca a erradicação da pobreza como objetivo fundante da República Federativa do Brasil, permanece carente de concretização, exigindo uma reflexão sobre como o Estado brasileiro está atuando para dar efetividade ao comando constitucional, notadamente por meio de políticas públicas voltadas para a redução da pobreza e da desigualdade.

Esse problema adquire mais relevo quando a análise se volta a um público específico, os refugiados, que buscam novas oportunidades do Brasil, e que encontram obstáculos para além dos problemas econômicos. Tais questões, no ano de 2020, marcado pela pandemia do COVID-19, foram especialmente esquecidas pela grande mídia, que concentrou seu foco na doença, pouco se discutindo sobre seus reflexos na saúde e no acesso destes refugiados aos programas sociais, sem voltar-se para os vetores principiológicos e hermenêuticos que devem balizar a adequada interpretação e aplicação da Constituição e seus comandos normativos. Afinal os direitos fundamentais situam-se como o eixo identitário de nosso ordenamento jurídico determinando assim que os órgãos do Estado submetam-se as definições teleológicas. Ainda mais em um período histórico em que o combate a pandemia exige um tratamento da integralidade do corpo social, incluindo a esfera comunitária e internacional, sob pena da ineficácia das políticas de saúde.

Embora exista previsão constitucional, na forma dos artigos 6º e 203, de que a assistência social deverá ser prestada a quem dela precisar, independentemente de contribuição, o que se vê hodiernamente é o aumento da extrema pobreza no Brasil e a peculiaridade dos obstáculos enfrentados pelos refugiados, que vão além dos problemas econômicos, revelando a necessidade de formatação de políticas públicas específicas para estes povos, que passaram por um processo de maior invisibilidade diante do problema envolvendo o Covid-19.

Assim, apesar dos esforços da sociedade civil, bem como do Estado Brasileiro, a resposta estatal à dinâmica do aumento do fluxo migratório recente, em especial de venezuelanos, apresenta-se como tardia e insuficiente, tendo em vista que o acolhimento destes refugiados exige a criação de estruturas e políticas públicas específicas, e não apenas o reconhecimento formal de sua dignidade. Ademais, a Constituição de 88 estabelece a busca da integração da comunidade latino-americana, não somente nos aspectos econômicos, mas também nos níveis da consumação da cidadania, do acesso a

⁵⁰ GUEDES, Jefferson Carús. O atual direito processual de grupos sociais: entre o ativismo judicial e o garantismo judicial. In: Revista Brasileira de Políticas Públicas, v. 6, n. 1. JAN-JUL, 2016.

direitos fundamentais. A perspectiva holística, transversal e universalista dos direitos humanos, humanitário e dos refugiados coloca como horizonte inexpugnável o ideal regulativo da liberdade positiva inscrita no Estado Democrático de Direito que impõe uma compreensão dialógica das relações ordem internacional e nacional.

REFERÊNCIAS

ACNUR. Refugiados colombianos obtienen una nueva oportunidad en Brasil. 11 mar. 2005. Disponível em: <http://www.acnur.org>. Acesso em: 02 jun. 2021.

ACNUR. Refúgio no Brasil Uma Análise Estatística Janeiro de 2010 a Outubro de 2014. 2014. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Refugio_no_Brasil_2010_2014.pdf?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Refugio_no_Brasil_2010_2014 . Acesso em 15 out 2020.

ACNUR. ACNUR defende garantias para refugiados e apátridas em nova lei migratória do Brasil, 2015. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2015/10/29/acnur-defende-garantias-para-refugiados-e-apatridas-em-nova-lei-migratoria-do-brasil/>. Acesso em 15 out 2020.

ACNUR. Refugiados indígenas lutam contra o coronavírus na América Latina, 2020. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2020/05/19/refugiados-indigenas-lutam-contra-o-coronavirus-na-america-latina/#:~:text=Refugiados%20ind%C3%ADgenas%20lutam%20contra%20o%20coronav%C3%ADrus%20na%20Am%C3%A9rica%20Latina,-Este%20%C3%A9%20um&text=%C3%80%20medida%20em%20que%20a,perigosament e%20expostas%20e%20em%20risco>. Acesso em 15 out 2020.

ACNUR. Definición ampliada de refugiado en América Latina: incorporación de la Declaración de Cartagena en la legislación de la región, 2004.

ACNUR. Número de refugiados e migrantes da Venezuela ultrapassa 4 milhões, segundo o ACNUR e a OIM. 2019. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2019/06/07/numero-de-refugiados-e-migrantes-da-venezuela-ultrapassa-4-milhoes-segundo-o-acnur-e-a-oim/>. Acesso em 02 jun. 2021.

ANDRADE, José H. Fischel de. Direito internacional dos refugiados: evolução histórica (1924 – 1952). Rio de Janeiro: Renovar, 1996a.

ANDRADE, José H. Fischel de. A proteção internacional dos refugiados no limiar do século XXI. Travessia-Revista do Migrante, p. 39-42, mai-ago. 1996b.

AGNOLETTI, Vitória; ZEIFERT, Anna Paula Bagetti. O pensamento descolonial e a teoria crítica dos direitos humanos: saberes e dignidade nas sociedades latino-americanas. In: Revista Húmus, v. 9, n. 26, 2019.

BRASIL. Agência Brasil. Cadastro vai permitir que imigrantes recebam Bolsa Família e outros benefícios. 2014. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2014-12/cadastro-vai-permitir-que-imigrantes-accessem-bolsa-familia-e-outros>. Acesso em 26 out 2020.

BRASIL. Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017. Lei de Migração. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm

BRASIL. Lei n.º 9.474/97. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm. Acesso em 15 out 2020.

DIAS. Thaís Araújo; TASSIGNY, Monica Mota. Das acepções dos direitos dos refugiados às vozes silenciadas nas políticas públicas. In: Revista Brasileira de Políticas Públicas, v. 11, n. 1, 2021.

GUEDES, Jefferson Carús. O atual direito processual de grupos sociais: entre o ativismo judicial e o garantismo judicial. In: Revista Brasileira de Políticas Públicas, v. 6, n. 1, 2016.

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

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do programa bolsa família. In: Revista Dados, Rio de Janeiro, v. 52, nº.1, mar, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v52n1/v52n1a02>. Acesso em: 12 set. 2019.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Brasil registra mais de 700 mil migrantes entre 2010 e 2018. 2019. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1566502830.29> Acesso em 27 out 2020.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Nota Técnica n.º 3/2019/CONARE_Administrativo/CONARE/DEMIG/SENAJUS/MJ. 2019. Disponível em: https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1564080197.57/sei_mj-8757617-estudo-de-pais-de-origem-venezuela.pdf Acesso em 16 out 2020.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Refúgio em Números traz dados sobre a realidade do refúgio no Brasil, 2019. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1564080197.57> . Acesso em 26 out 2020.

PIOVESAN, Flávia. Direitos humanos e o direito constitucional internacional. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

PIMENTA, Camila Arraes de Alencar; DISSENHA, Rui Carlo. O Programa Bolsa Família como instrumento de inserção social e econômica dos refugiados e de portadores de visto

84 humanitário. In: ANNONI, Danielle (Coord.). *Direito Internacional dos Refugiados e o Brasil*. Curitiba: Gedai/UFPR, 2018. p. 430-443.

RIBEIRO, Rosana; CACCIAMALI, Maria Cristina. Impactos do Programa Bolsa-Família Sobre os Indicadores Educacionais. In: *Revista Economia*, ANPEC, v. 13, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: http://www.anpec.org.br/revista/vol13/vol13n2p415_446.pdf. Acesso em: 15 set. 2020.

SALES, Tainah Simões. O papel do estado no combate à pobreza: um estudo de caso do programa Bolsa Família. Dissertação. (Mestrado em Direito). Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, 2013, p. 144. Disponível em: http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/12844/1/2013_dis_tssales.pdf. Acesso em: 12 set. 2020.

SANTOS, Cinthya Cristiane Galvão dos; GOMES, Alfredo Macedo. Contrapartida do Programa Bolsa Família na perspectiva dos professores. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 9, n. 17, p. 425-446, jul./dez. 2015. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/589/663>. Acesso em: 15 set. 20

SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Texto para discussão, n. 1.424, out. 2009, p. 9. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4980. Acesso em: 12 set. 2020.

VAITSMAN, Jeni; ANDRADE, Gabriela Rieveres Borges de; FARIAS, Luis Otávio. Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988. In: *Ciência saúde coletiva*, 2009, v.14, nº3, p.731-741. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232009000300009>. Acesso em: 12 set. 2020.

VERENA, Duarte de Moraes; MACHADO, Cristiani Vieira. O Programa Bolsa Família e as condicionalidades de saúde: desafios da coordenação intergovernamental e intersetorial. In: *Saúde Debate*, Rio De Janeiro, V. 41, nº 3, p. 129-143, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sdeb/v41nspe3/0103-1104-sdeb-41-spe3-0129.pdf>. Acesso em: 15 set. 2020.

VILLEN, Patrícia. O trabalho forçadamente indocumentado e institucionalmente silenciado: a imigração dos “periféricos emergenciais” para o Brasil. In: *Revista da ABET*, v. 14, n. 2, Julho a Dezembro de 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/abet/article/download/27949/15018/> . Acesso em 15 jan 2021.

ZARJEVSKI, Yétime. *A future preserved: international assistance to refugees*. Oxford: Pergamon Press, 1987.