

A INVISIBILIDADE DO REFUGIADO NO BRASIL E O DIFÍCIL ACESSO AO BENEFÍCIO ASSISTENCIAL EM TEMPOS DE PANDEMIA

Arielle Arry Carvalho¹

Gina Vidal Marcílio Pompeu²

Resumo: O presente artigo investiga a ausência de proteção social a que estão submetidos os refugiados no Brasil, no contexto da pandemia da Covid-19, com enfoque no direito ao benefício do Auxílio Emergencial, benefício de natureza assistencial, instituído pelo governo federal por meio da Lei 13.982, 2 de abril de 2020. À vista da Constituição Federal de 1988 e de diplomas internacionais nos quais o Brasil é signatário, o estrangeiro deve gozar de igualdade em relação aos direitos conferidos aos brasileiros. Na prática, contudo, constata-se que, em meio à pandemia do novo coronavírus no país, além do agravamento da condição de vulnerabilidade socioeconômica, muitos dos refugiados se encontram alijados de acesso ao mencionado benefício, motivado pela ausência de documentos e de orientação que os auxiliem no cadastramento. Neste cenário, desenvolve-se uma pesquisa descritiva e teórica, pautada em fontes bibliográficas e documentais, de abordagem qualitativa com esteio na ideia de justiça de Amartya Sen. Conclui-se que o Estado brasileiro encontra-se ausente no seu dever de proteção social aos refugiados no

¹ Mestranda em Direito Constitucional e Teoria Política - Universidade de Fortaleza. Pesquisadora pela Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNCAP). Advogada. Membro da Comissão de Estudos Constitucionais da Ordem dos Advogados do Brasil.

² Pós-doutora pela Universidade de Lisboa, Portugal. Pós-doutora pela Universidade de Havre, França. Doutora em Direito Constitucional pela Universidade Federal de Pernambuco. Mestre em Direito – Universidade Federal do Ceará. Professora coordenadora do Programa de pós-graduação em Direito da Universidade de Fortaleza.

contexto da pandemia da Covid-19. Os refugiados encontram-se invisíveis às políticas estatais assistenciais de enfrentamento da crise sanitária no país. O artigo propõe à implementação de medidas que assegurem a concessão do auxílio emergencial aos refugiados no Brasil pautada no ideal de justiça social que ultrapasse o caráter assistencialista e alcance um ideal de justiça fundamentado em realizações.

Palavras-Chave: Lei 13.445/2017. Covid-19. Refugiados. Ausência de Proteção Social. Benefício Assistencial.

THE INVISIBILITY OF REFUGEES IN BRAZIL AND THE DIFFICULT ACCESS TO ASSISTANCE BENEFIT IN PANDEMIC TIMES

Abstract: This article investigates the absence of social protection to which refugees in Brazil are subjected, in the context of the Covid-19 pandemic, with a focus on the right to the Emergency Aid benefit, a benefit of an assistance nature, instituted by the federal government. through Law nº13.982, april,2, 2020. In view of the Federal Constitution of 1988 and international diplomas to which Brazil is a signatory, foreigners must enjoy equality in relation to the rights granted to Brazilians. In practice, however, it appears that, amid the pandemic of the new coronavirus in the country, in addition to the worsening condition of socioeconomic vulnerability, many of the refugees are excluded from access to the mentioned benefit, motivated by the absence of documents and guidance that assist them with registration. In this scenario, a descriptive and theoretical research is developed, based on bibliographic and documentary sources, with a qualitative approach based on the idea of justice by Amartya Sen. It is concluded that the Brazilian State is careless in its duty of social protection to refugees in context of the Covid-19 pandemic, as they are invisible to state assistance policies to face the

country's health crisis. The article proposes the implementation of measures that ensure the granting of emergency aid to refugees in Brazil in an ideal of social justice that goes beyond the assistance an ideal of justice focused on achievements.

Keywords: Law 13.445/2017. Covid-19. Migrants. Absence of Social Protection. Assistance Benefit.

INTRODUÇÃO



disseminação da Covid-19, doença causada pelo coronavírus 2, da síndrome respiratória aguda grave (SARS-CoV-2) assumiu proporções pandêmicas quando alastrou-se por mais de 180 países após o primeiro caso confirmado na província de Hubei, na China, em dezembro de 2019. Segundo dados da Organização Mundial da Saúde (OMS), aproximadamente 21.756.357 pessoas foram infectadas pela doença, e, cerca de 777.635 casos evoluíram para óbito até o dia 18 de agosto de 2020³. No âmbito nacional, o Brasil confirmou 3.407.354 casos e aproximadamente 109.888 óbitos⁴.

Nesse contexto, como meio de mitigar a transmissão viral no país, medidas extraordinárias foram implementadas pelos países afetados com o desígnio de proteger a coletividade. Nessa toada, na seara nacional, foram editadas, dentre outras, a Lei n. 13.979, de 06 de fevereiro de 2020 que dispõe de medidas para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional, além do Decreto Legislativo n.6, de 20 de março de 2020, o qual reconhece o estado de calamidade pública em face da crise sanitária.

³ Folha Informativa – Covid-19 (doença causada pelo novo coronavírus. Disponível em: https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6101:covid19&Itemid=875. Acesso em: 18 de agosto de 2020.

⁴ Coronavírus Brasil. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 18 de agosto de 2020.

No âmbito regional, por sua vez, os estados-membros, por meio de governadores e prefeitos, envoltos na decisão do Supremo Tribunal Federal (STF),⁵ que reforça a autonomia dos entes da federação, em observância ao princípio da separação dos poderes, implementaram medidas protetoras por intermédio de decretos executivos que determinaram, por exemplo, a paralisação de atividades econômicas não essenciais, distanciamento social, fechamento de fronteiras e até mesmo o *lockdown*, isolamento social rígido.

Observa-se que, em face das medidas restritivas a população brasileira tem experimentado impactos socioeconômicos, haja vista que 41,4% está inserida no trabalho informal, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)⁶. Com efeito, no sentido de atenuar os impactos da crise, a Lei n. 13.982, de 2 de abril de 2020, regulamentada pelo Decreto n° 10.316, de 7 de abril de 2020, estabeleceu como medida excepcional de proteção social, o auxílio emergencial, no valor R\$600,00 (seiscentos reais) a ser concedido para os trabalhadores informais, autônomos e desempregados. Trata-se de um benefício de renda básica emergencial, de natureza assistencial, a ser pago durante o período de 3 (três) meses direcionado⁷. O Decreto n° 10.412, de 30, de junho de 2020 prorrogou o benefício até o mês de setembro de 2020.⁸

Quando se remete à proteção social, sabe-se que é dever do Estado engendrar atenção especial às classes sociais menos favorecidas, local onde se inserem os migrantes. Encontram-se

⁵ BRASIL. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.341., 24 de março de 2020.

⁶ Desemprego cai para 11,8% com informalidade atingindo maior nível da série histórica. Disponível em: <https://censo2020.ibge.gov.br/2012-agencia-de-noticias/noticias/25534-desemprego-cai-para-11-8-com-informalidade-atingindo-maior-nivel-da-serie-historica.html>. Acesso em: 01 de maio de 2020.

⁷ BRASIL. Lei n° 13.982, de 2 de abril de 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113982.htm. Acesso em: 01 de maio de 2020.

⁸Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.412-de-30-de-junho-de-2020-264424956>. Acesso em 10 de agosto de 2020.

na situação de imigrantes, de refugiados ou de apátridas⁹. Vale lembrar que com o advento da Constituição Federal de 1988, promulgada sob a índole de defesa e valorização das garantias fundamentais, o estrangeiro adquire condições de igualdade de direitos em relação aos brasileiros. Na prática, contudo, constata-se que, em meio à pandemia da Covid-19, além do agravamento da condição de vulnerabilidade socioeconômica, muitos deles se encontram alijados do direito ao benefício assistencial. Os motivos vão desde a ausência de documentos exigidos pelas agências pagadoras, tanto para a efetivação do cadastro, quanto para o pagamento do benefício, até a ausência de uniformização no atendimento aos refugiados.

O cenário demonstra a incipiência do Estado brasileiro no que tange ao dever de provisão social aos refugiados, sobretudo no contexto da pandemia do novo coronavírus. Essa situação de carência sujeita os refugiados a condições desumanas frente à ampla legislação nacional e internacional de proteção aos migrantes, das quais o país é signatário. É importante mencionar que o benefício do Auxílio Emergencial se insere na seara do direito fundamental social à assistência aos desamparados, previsto nos artigos 6º da C.F. e representa política social organizada pelo sistema de seguridade social no âmbito da assistência social, regulada pelo art. 203 C.F. Ressalta-se que esse benefício deve ser prestado a quem dele necessitar, independente de contribuição.

É, portanto, um direito que objetiva propiciar de forma equânime, amparo, proteção, e capacitação aos desfavorecidos, sobretudo àqueles que se encontram fora do mercado de trabalho. Nessa conjuntura, indaga-se: Em que medida o Estado brasileiro, que reconhece os refugiados como sujeitos de direitos e titulares de garantias fundamentais, os situam às margens das

⁹ É importante esclarecer que o termo migrante assenta-se no Art. 1º §único do Decreto n. 9199 de 20 de novembro de 2019 que regulamenta a Lei 13.445 de 24 de maio de 2017.

ações de enfrentamento da pandemia da Covid-19, no tocante ao direito fundamental à Assistência Social? Quais os possíveis motivos que levam o Estado brasileiro a excluir do seu dever de proteção social os refugiados no contexto da pandemia da Covid-20, e quais os efeitos causados aos mais 65.000 refugiados que se encontram em solo brasileiro?

Para responder aos questionamentos, analisa-se de início, a proteção normativa dos migrantes e refugiados com ênfase na Declaração dos Direitos Humanos, no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), nos Tratados e documentos regionais, como a Convenção de 1951 e o protocolo de 1967 e a Declaração de Cartagena, respectivamente. Diante da legislação nacional, a pesquisa ressalta a Lei 13.445/2017 (Lei de Migração), e a Lei 9.474/90 (Lei do Refúgio). Por fim, aborda-se a ausência de proteção por parte do Estado brasileiro no dever de assegurar o direito ao benefício social do Auxílio Emergencial ao grupo, suas causas e efeitos à pessoa refugiada.

A metodologia assenta-se em estudo descritivo-analítico, de natureza teórica, desenvolvida por meio de pesquisa bibliográfica, com referencial teórico embasado na Teoria da Justiça de Amartya Sen, (realizar justiça diante de casos concretos) que transcende a teoria de justiça Kantiana (perseguir o ideal de Justiça). Trata-se de pesquisa documental, com abordagem qualitativa com suporte de dados secundários, uma vez que apresenta análise de dados da Organização Mundial da Saúde (OMS), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), da Polícia Federal, da Agência da ONU para refugiados (ACNUR), entre outros.

2 PROTEÇÃO NORMATIVA DOS REFUGIADOS: DA DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS À LEI 13445/2017

A proteção normativa dos refugiados deriva dos direitos do homem, da luta pela humanidade para a consolidação dos direitos dos povos que, fundamentalmente, se constrói ao longo do tempo. Parte-se da contemporaneidade no contexto do pós-Segunda Guerra Mundial, com a aprovação da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), em 10 de dezembro de 1948, pela Assembleia das Nações Unidas. Naquele momento, os Estados-membros firmam o compromisso de promover em cooperação com a Organização das Nações Unidas (ONU), o respeito universal e efetivo aos direitos do homem e das liberdades fundamentais¹⁰.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos inspira a elaboração de dois importantes documentos que compõem a Carta Internacional dos Direitos Humanos, o Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos (PIDESC) e o Pacto Internacional sobre os Direitos Humanos. Ambos foram adotados pela Assembleia Geral da ONU, em 16 de dezembro de 1966, sob o fundamento de assegurar a homens e mulheres, a igualdade no gozo de todos os direitos civis e políticos, econômicos, sociais e culturais, enumerados nos mencionados pactos. É por meio do PIDESC que se reconhece o direito de toda pessoa à previdência social e ao seguro social¹¹.

A DUDH inspira ainda, a criação de tratados multilaterais destinados à proteção dos grupos mais vulneráveis da sociedade, como os refugiados, por exemplo. Nesse contexto, surge a necessidade de uma proteção normativa destinada à categoria, com o propósito de evitar violações aos direitos humanos, no pós-Segunda Guerra Mundial. Durante a guerra, os refugiados

¹⁰ONU. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Disponível em: https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf. Acesso em: 05 de maio de 2020.

¹¹ONU. *Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*: Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>. Acesso em: 05 de maio de 2020.

eram vistos como elementos indesejáveis à sociedade, e a comunidade internacional temia que o problema se tornasse permanente (ARENDDT, 1989, p.32).

No tocante aos refugiados, especificamente, resta estabelecida a Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados em 28 de julho de 1951 em Genebra, retificado, posteriormente, pelo protocolo de 31 de janeiro de 1967. O mencionado Tratado estabelece a definição de refugiado e dispõe sobre seus direitos e deveres. De forma paralela, por meio de uma ação conjunta de responsabilidade entre Estados da Europa, instituiu-se, em 14 de dezembro de 1951, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), entidade autônoma, desprovida de ideologia política, destinada a zelar pela aplicação das convenções internacionais que assegurem proteção aos refugiados.

De acordo com o artigo 1º da Convenção, refugiado é toda pessoa que, em razão de fundados temores de perseguição devido à sua raça, religião, nacionalidade, associação a determinado grupo social ou opinião política, encontra-se fora de seu país de origem e que, em face dos ditos temores, não pode ou não quer fazer uso da proteção desse país ou, não tendo uma nacionalidade e estando fora do país em que residia, como resultado daqueles eventos, não pode ou, em razão daqueles temores, não quer regressar ao mesmo¹².

Desse modo, os mecanismos de proteção aos refugiados representam marcos normativos do direito ao refúgio, que definem, tutelam, resguardam e propõem medidas de proteção com a finalidade de atribuí-los a qualidade de sujeitos de direito (JUBILUT, 2007, p.27). É importante mencionar que, com a intensificação dos fluxos migratórios para países em desenvolvimento, por força de acordos de integração econômica entre

¹² ONU. *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados*. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdfAcesso em: 05 de maio de 2020.

blocos regionais, como o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), fundado em 26 de março de 1991, vislumbra-se a necessidade de adotar mecanismos de proteção específica aos refugiados, no âmbito regional, no sentido de estabelecer diretrizes e ações para a consecução dos direitos na esfera da realidade de cada país.

Nessa conjuntura, por meio de um simpósio acadêmico intitulado “Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários”, em Cartagena, na Colômbia, em 1984, elaborou-se a Declaração de Cartagena. O documento regional, inspirado na Convenção da Unidade Africana para Refugiados em 1969, amplia a definição de refugiado e acrescenta a circunstância da violência generalizada dos direitos humanos, bem como as situações de grave perturbação da ordem pública, como considerações para o reconhecimento do status de refugiado (BARRETO, 2010, p. 17).

Vale lembrar que o Brasil é signatário dos documentos internacionais mencionados, uma vez que ratificou o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), por meio do Decreto n. 591, de 06 de julho de 1991. De igual modo, ratificou a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, por intermédio do Decreto n. 99.757, de 06 de julho de 1990, bem como assinou a Declaração de Cartagena no ano de 1984. Assim, a adesão do Estado brasileiro aos instrumentos normativos de proteção ao refugiado representam o compromisso do país na promoção dos direitos fundamentais preconizados nos mencionados documentos.

No âmbito nacional, o Estado brasileiro sancionou a Lei n.º 9.474/97, de 22 de julho de 1977, Lei brasileira do Refúgio, alicerçado nos dispositivos da Convenção de 1951 e o protocolo de 1967, bem como na Declaração de Cartagena de 1984 (APOLINÁRIO; JUBILUT, 2008, p.29). Essa lei representa o marco de proteção ao refugiado no ordenamento jurídico brasileiro.

Nessa linha de proteção ao refugiado no Brasil, menciona-se que a titularidade de direitos e de garantias fundamentais a eles atribuídas, se consolida com o advento da Constituição Federal de 1988, que atribui igualdade de direitos em relação aos brasileiros, no caput do artigo. 5°.

A partir desse contexto, os direitos fundamentais sociais previstos no Art. 6° da Constituição de 1988, entre eles; o direito à saúde, a educação, a moradia, e a assistência aos desamparados devem ser assegurados ao estrangeiro. Nessa conjuntura, torna-se imprescindível a criação de uma legislação específica e adequada aos princípios constitucionais brasileiros e aos documentos internacionais, com o propósito de garantir a promoção dos direitos e garantias fundamentais ao refugiado. Nessa toada, sanciona-se a Lei 13.445, de 24 de maio de 2017, intitulada Lei de Migração brasileira, após o intenso fluxo migratório de haitianos, no ano de 2010, e de venezuelanos, a partir do ano 2014 para o Brasil.

Anteriormente à vigência da Lei de Migração brasileira, vigorava no país, a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, intitulada, Estatuto do Estrangeiro. Essa Lei foi sancionada no período da Ditadura Militar (1954 – 1985), tinha como escopo prioritário a Doutrina da Segurança Nacional, e nesse viés tratava o refugiado como indesejável à sociedade brasileira. A Lei 13.445/2017, no entanto, representa ampla proteção ao migrante. Na categoria de imigrantes estão inseridos os refugiados, o emigrante, os visitantes, os residentes fronteiriços e os apátridas. Todos são sujeitos de direito.

Esta legislação dispõe sobre os direitos e deveres do migrante e do visitante, regula a entrada e estada no país, e estabelece princípios e diretrizes a serem observadas na implementação de políticas públicas por parte do Estado brasileiro. Além disso, reforça o preceito constitucional de igualdade de direitos em relação aos brasileiros. Estabelece no Artigo 3°, inciso XI, o acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e

benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social¹³. Essas garantias tem a finalidade de conferir aos refugiados, a condição de alcançarem um patamar mínimo de bem-estar social, para o desenvolvimento de suas capacidades e resgate da nacionalidade, que por vezes é afetada em razão do processo migratório.

Diante do exposto, demonstra-se que, a proteção normativa ao refugiado, desde a Declaração Universal de Direitos Humanos no âmbito internacional até a elaboração da Lei 13.445/2017 na esfera nacional, confere ao migrante, sobretudo, aos refugiados, o status de sujeitos de direito e titulares de garantias fundamentais. Isso representa o compromisso que o Estado brasileiro tem de assegurar proteção social aos que, por motivos involuntários, buscam o refúgio no país, sobretudo em tempos de crise, quando a condição de vulnerabilidade socioeconômica torna-se acentuada. É nesse contexto que se passa a analisar o dever de proteção social ao refugiado na atual conjuntura da pandemia da Covid-19, notadamente no que se refere ao direito à assistência social, com enfoque no benefício assistencial do auxílio emergencial.

3 O DEVER DE PROTEÇÃO SOCIAL DO ESTADO BRASILEIRO NO ÂMBITO DO DIREITO À ASSISTÊNCIA SOCIAL

Para discorrer sobre proteção social na sociedade, vale refletir sobre o estado de natureza exposto por Thomas Hobbes na obra *Leviatã*, o filósofo afirmava que o medo e ele eram irmãos gêmeos. Nascido na Inglaterra, no século XVI, Hobbes viveu conturbações de guerras e de terror, entre Lutero e

¹³ BRASIL. *Lei Federal n.13445/2017 de 24 de maio de 2017*. Institui a Lei de Migração. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm. Acesso em: 05 de maio de 2020.

Cromwell. Tratava-se de um Estado, onde os indivíduos eram entregues à própria sorte e, portanto, concorrentes numa concepção de guerra de todos contra todos. Para Castel, (2005, p.8) tem-se uma sociedade de insegurança, na qual os homens vivem sob o signo da ameaça, sem expectativas de proteção.

Vencer a guerra de todos contra todos, exige proteção aos indivíduos como imperativo categórico para a convivência numa sociedade denominada por Hobbes como sociedade de segurança. Para ele, esse espaço significa a condição primordial para que os indivíduos possam “fazer sociedade”. A existência de um Estado protetor em Hobbes representa único meio de garantir esta segurança, sobretudo aos indivíduos necessitados e excluídos. A proteção se consolida com a renúncia da liberdade dos indivíduos ao Estado absoluto. O autor expõe que muitos indivíduos numa sociedade tornam-se incapazes de prover seu próprio sustento em face de circunstâncias imprevisíveis da vida. Todavia essas pessoas não devem ser esquecidas à caridade privada. Nesse contexto, é do Estado o dever de providenciar em toda medida as necessidades desses indivíduos (HOBBS, 1983 p.115).

No Brasil do século XXI, o ideal de proteção social foi albergado com o advento da Constituição Federal de 1988, sob a influência do Direito Internacional dos Direitos Humanos, que adota como fundamentos; a universalidade, a igualdade e a interdependência dos povos. Os pressupostos de proteção social na Constituição de 1988 têm o propósito de assegurar o exercício dos direitos individuais e coletivos. Para alcançar esse desiderato pauta as ações do poder de mando do Estado na busca de garantir vida, liberdade, igualdade, segurança, e propriedade, como valores inerentes a uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos. Para isso, exige-se do Estado brasileiro, prestações positivas que garantam aos cidadãos, o alcance de um patamar mínimo civilizatório. Isso se justifica porque os direitos fundamentais sociais são considerados direitos públicos

subjetivos e de segunda dimensão, que têm aplicação imediata, e necessitam, portanto, da execução de políticas públicas para a sua implementação (COMPARATO, 2010, p.206).

Nessa ótica, ao passo que a Constituição Federal garante direitos, atribui-se ao Estado, o dever de implementá-los por meio de pressupostos materiais e necessários para consecução, uma vez que efetivar direitos sociais requer destinação orçamentária (POMPEU, 2019, p.229). Nas palavras de Robert Alexy, pode-se dizer que, é por intermédio de uma relação triádica entre o titular de direito fundamental, o Estado e uma ação estatal positiva, que são concretizados os direitos fundamentais sociais que compõem o sistema de proteção social (ALEXY, 2011, p.445).

Por meio dessa conjuntura, analisa-se o dever de proteção social do Estado brasileiro no âmbito do direito fundamental social à assistência aos desamparados, com previsão no artigo 6º da Constituição Federal de 1988. A assistência aos desamparados representa uma política estatal, de responsabilidade do Estado, a que a Constituição brasileira denomina de assistência social. A assistência social é prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição, conforme previsão nos artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 1988.

A assistência social é organizada por meio do Sistema de Seguridade Social, ao lado da Previdência Social e da Saúde, constante nos artigos 194 e 195 da Constituição Federal brasileira. É regulamentada por meio da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, intitulada Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) que tem como finalidade provê os mínimos sociais à população mais vulnerável¹⁴. De acordo com a LOAS, a assistência social representa um direito do cidadão e dever do Estado, que objetiva viabilizar, de forma equânime, a autonomia individual necessária ao exercício qualificado da cidadania de pessoas

¹⁴ BRASIL. *Lei n. 8.742, de 7 de janeiro de 1993*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 05 de maio de 2020.

que, apesar de materialmente excluídas, devem ser reconhecidas, a todo o momento, como livres e iguais (CHAVES, 2013, p. 16).

Isso se faz com observância aos princípios da supremacia do atendimento às necessidades sociais, da universalização dos direitos sociais, do respeito à dignidade do cidadão, da igualdade de direitos no acesso ao atendimento e a divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como, por meio de recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão. Em tempos de crise, o Estado brasileiro deve direcionar uma atenção especial às classes sociais desfavorecidas com o intuito de mitigar os impactos socioeconômicos que podem surgir, incluídas nelas, o grupo de refugiados.

No contexto da pandemia da Covid-19, essa atenção foi observada pelo Estado brasileiro. O Brasil com intuito de conferir proteção social às classes menos favorecidas, determinou a abertura de crédito extraordinário para fins de auxílio emergencial, destinado às pessoas em situação de vulnerabilidade, *por* meio da Medida Provisória n. 937, de 2 de abril de 2020¹⁵. Essa proteção deve ser garantida aos migrantes por força da condição de igualdade de direitos entre brasileiros e estrangeiros, sobretudo aos refugiados, onde a condição de vulnerabilidade socioeconômica é mais acentuada. Nesse mesmo sentido, a Lei 13.445/17, Lei de Migração brasileira, garante no artigo 3º, inciso XI, o acesso igualitário e livre do migrante, a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e

¹⁵ Salienta-se que o auxílio emergencial foi prorrogado por mais 2 (dois) meses, por meio do Decreto nº 10.412, de 30 de junho de 2020, o que se encerraria no mês de setembro de 2020. Todavia, há o Projeto de Lei nº 2357/20, já aprovado pela Câmara dos Deputados, com a finalidade de prorrogar o pagamento do benefício até 31 de dezembro de 2020, prazo de vigência da calamidade pública decorrente da pandemia de coronavírus, de acordo com Decreto Legislativo nº 6 de março de 2020.

seguridade social¹⁶.

Vale salientar que a condição de vulnerabilidade social advém do panorama da desigualdade social do país. No Brasil, por exemplo, segundo dados do IBGE, aproximadamente 13,5 milhões pessoas sobrevivem com renda mensal per capita inferior a R\$ 145, ou U\$S 1,9 por dia, critério adotado pelo Banco Mundial para identificar a condição de extrema pobreza¹⁷. Nesse mesmo sentido, de acordo com a pesquisa realizada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em 2018, cerca de 25% da população brasileira sobrevive abaixo da linha da pobreza e a parcela dos 10% mais ricos no país concentra o percentual de 42% da renda total do país¹⁸. Apesar do país ocupar a 8ª posição no ranking de crescimento econômico mundial, a pobreza e ausência de bem-estar social são realidades marcantes das cidades brasileiras.

Nessa linha de pensar, infere-se que a condição de vulnerabilidade social representa característica peculiar àquelas pessoas que vivem às margens das políticas públicas estatais, como é o caso dos refugiados no país. Com efeito, além de desprotegidos no país de origem, pois geralmente, escapam dos Estados que violam direitos, ao chegarem no país receptor, essa condição geralmente persiste. Revela-se a frustração, quando o refugiado ingressa nos Estados periféricos, de capitalismo tardio, onde a desigualdade e a exclusão são fenômenos que se cruzam a todo instante, como é o caso do Brasil. (SANTOS, 2010,

¹⁶ BRASIL. *Lei 13.445/2017 de 24 de maio de 2017*. Art. 3º, inciso XI: A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes: acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm. Acesso em: 05 de maio de 2020.

¹⁷ *Condições de vida, desigualdade e pobreza*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/condicoes-de-vida-desigualdade-e-pobreza.html>. Acesso em: 05 de maio de 2020.

¹⁸ Relatório do Desenvolvimento Humano 2019. Disponível em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_pt.pdf. p. 108. Acesso em: 05 de maio de 2020.

p. 282).

No contexto de atual pandemia da Covid-19, os refugiados estão situados às margens das políticas estatais de enfrentamento da doença. Isso porque uma parcela significativa do grupo permanece alijada do direito ao benefício assistencial do auxílio emergencial. Desse modo, em que pese existir a igualdade de direitos em relação aos brasileiros, na prática, essa igualdade apresenta-se de forma mitigada e o Estado brasileiro encontra-se em débito com seu dever de proteção social ao grupo. O dever de proteção social deriva da necessidade de se garantir um patamar civilizatório aos cidadãos, e o não cumprimento por parte do Estado leva a questionar a legitimidade da legislação existente.

Nesse sentido, passa-se a contextualizar os fundamentos apresentados, a problemática enfrentada pelos migrantes, sobretudo, os refugiados, no que se refere ao acesso do benefício assistencial do auxílio emergencial.

3.1 A PROBLEMÁTICA DO ACESSO AO BENEFÍCIO ASSISTENCIAL DO AUXÍLIO EMERGENCIAL PELOS MIGRANTES.

Constata-se que em meio à pandemia da Covid-19, além do agravamento da condição de vulnerabilidade socioeconômica, os refugiados encontram-se alijados do direito ao benefício assistencial do auxílio emergencial, seja no momento da solicitação, seja quando do recebimento do benefício junto as agência pagadoras. Isso acontece pela exigência de documentação tanto para a solicitação do benefício, para o qual se exige o Cadastro de Pessoa Física (CPF), quanto para seu recebimento, em que se demanda documento válido com foto, como por exemplo, o Documento Nacional Migratório (DNM), o Registro Nacional de Estrangeiros (RNE), ou a Carteira de Trabalho e

Previdência Social (CTPS) para o pagamento presencial¹⁹.

Vale ressaltar que nem todos os refugiados, principalmente os solicitantes de refúgio, dispõem da documentação exigida por parte das agências pagadoras. Persistem problemas inerentes a pendência na decisão de solicitação de refúgio, prazo de validade expirado dos documentos, privação de condição social para aquisição de ferramentas tecnológicas, necessárias à solicitação do benefício, como *smartphones*, por exemplo. Soma-se a isso, a barreira do idioma que dificulta o acesso às informações sobre o procedimento de acesso ao auxílio emergencial.

Além disso, identifica-se ausência de uniformização de atendimento aos refugiados pelas agências pagadoras. O desconhecimento das peculiaridades migratórias levam as agências a exigirem documentações equivocadas em relação ao refugiado. Por vezes as agências requerem a apresentação do comprovante de solicitação de refúgio quando se trata de refugiados já regularizados. Para outras agências, é indispensável a apresentação da Carteira de Trabalho e Previdência Social quando se trata de imigrantes econômicos, ou ainda, um passaporte sem prazo expirado. Foi com base nessa problemática que a Defensoria Pública da União (DPU) ajuizou Ação Civil Pública de n. 5007915-28.2020.4.03.6100, com pedido liminar, em face do Banco Central e da Caixa Econômica Federal, para que seja garantido aos refugiados, o pagamento do auxílio emergencial, independentemente da situação migratória e de documentação com validade expirada.

Segundo a DPU, uma quantidade significativa de refugiados está potencialmente impedida de acesso ao benefício por questões puramente operacionais, derivadas da insuficiente normatização e implantação da política pela parte ré. Na ação, a DPU esclarece que a referida verba tem caráter assistencial e

¹⁹ *CPF vira obstáculo para imigrante pedir auxílio emergencial*. Disponível em: <https://www.migramundo.com/cpf-vira-obstaculo-para-imigrante-pedir-auxilio-emergencial-veja-como-regularizar-o-documento/>. Acesso em: 09 de maio de 2020.

enquadra-se como direito fundamental, ante seu papel na segurança alimentar e saúde da população. A ação encontra-se em trâmite na 9ª Vara Cível Federal de São Paulo. O pedido de antecipação de tutela formulado pela DPU foi indeferido por este juízo, sob o fundamento de possível lesão à ordem econômica, e atraso no pagamento do benefício²⁰.

Não obstante, os estrangeiros residentes no país, por força do caput do art. 5º, da Constituição da República fazem jus ao benefício assistencial. Deve-se recordar, ainda, que a Lei de Migração, garante o direito à assistência social em seu Artigo 3º, inciso XI. Desse modo, assinala-se que a natureza do benefício é alimentar e a dificuldade de acesso por parte dos refugiados faz com que eles sobrevivam da solidariedade, da caridade e de ações voluntárias que promovam a distribuição de cestas básicas.

A negação desse direito viola o critério material dos direitos fundamentais sociais que tem o condão de promover um patamar de igualdade entre os seres humanos. (OLSEN, 2006, p. 34), e compromete o mínimo existencial. Viola a dignidade da pessoa humana, fundamento reitor da República Federativa do Brasil. Diferentemente do Estado brasileiro, outros países, como Portugal, por exemplo, promoveram a regularização temporária dos refugiados com processos migratórios pendentes.

Portugal promoveu a regularização temporária dos migrantes por meio do Despacho n.º 3863-B/2020 da Presidência do Conselho de Ministros, Administração Interna, Trabalho. Essa atitude tem a finalidade de garantir inequivocamente os direitos de todos os cidadãos estrangeiros com processos pendentes no Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, no âmbito da Covid-

²⁰ *Ação Civil Pública Cível n° 5007915-28.2020.4.03.6100 / 9ª Vara Cível Federal de São Paulo*. Disponível em: <https://pje1g.trf3.jus.br/pje/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/documentoSemLogi-nHTML.seam?ca=23bbd9a9ce2d56c844fbf8e27d35793dc25ef536de146cc0f52a4c2e0735d72d16348d55f35bb3e77543d6cc46e54a48172d61593858d099&idProcesso-Doc=36587514>. Acesso em: 24 de agosto de 2020.

19. Em que pese o caráter temporário da medida, demonstra-se a preocupação do país em solucionar com urgência problemas emergenciais das pessoas migrantes²¹.

As circunstâncias apresentadas, portanto, denotam a indiferença do Estado brasileiro em relação aos refugiados no contexto da pandemia da Covid-19. Depreende-se que o país caminha em sentido oposto à própria legislação nacional migratória e aos tratados internacionais ratificados, tanto é que, retirou-se do Pacto Global de Migração Segura, Ordenada e Regular²², sob o argumento da segurança nacional, instituído em dezembro de 2018 em Marrakesh. O mencionado pacto foi ratificado pela ONU e assinado por 164 países²³, após sua inclusão entre as metas da Agenda 2030 - Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) para erradicar a pobreza, reduzir as desigualdades sociais, promover crescimento econômico inclusivo e o bem estar a todos por meio de instituições eficazes²⁴.

Demonstra-se, por meio da problemática apresentada, a dificuldade de acesso ao benefício assistencial do auxílio emergencial. Os refugiados encontram-se invisíveis aos olhos do Estado brasileiro no que concerne às ações de enfrentamento da pandemia da Covid-19. Passa-se a analisar os argumentos que

²¹ *Despacho n.º 3863-B de 27 de março de 2020. Presidência do Conselho de Ministros, Administração Interna, Trabalho.* Disponível em: <https://dre.pt/application/contendo/130835082>. Acesso em: 11 de maio de 2020.

²² BRASIL. *Documento dissociação do pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular da ONU.* Disponível em: <file:///C:/Users/Usuario/Desktop/Diserta%C3%A7%C3%A3o/Dissocia%C3%A7%C3%A3o-Brasil-do-GCM.pdf>. Acesso em: 19 de maio de 2020.

²³ O Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular, da Organização das Nações Unidas (ONU) representa um acordo com o propósito de assegurar a redução de riscos durante as trajetórias de migração, a garantia de retorno e reintegração dos migrantes aos países de origem, o enfrentamento de fontes de discriminação e exclusão social, e a promoção do desenvolvimento socioeconômico com ampla cooperação multilateral. Assinado por 164 governos, inicialmente, segundo a ONU, entre eles, o Brasil.

²⁴ ONU. *Nações Unidas do Brasil. 17 objetivos para transformar nosso mundo.* Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em: 12 de maio de 2020.

identificam a ausência do dever de proteção social estatal à pessoa refugiada, motivos e efeitos a eles causados.

4 A AUSÊNCIA DO DEVER DE PROTEÇÃO SOCIAL ESTATAL AOS REFUGIADOS NO TOCANTE AO BENEFÍCIO ASSISTENCIAL DO AUXÍLIO EMERGENCIAL: MOTIVOS E EFEITOS

A dificuldade de acesso ao benefício assistencial do auxílio emergencial demonstra o descaso do Estado brasileiro para com seu dever de proteção social aos estrangeiros que encontram-se no país. Os motivos desdobram-se numa dimensão multifacetada. Primeiramente, salienta-se que a dificuldade de acesso ao benefício torna pública a indiferença disfarçada de certa intolerância por parte do país, aos refugiados, mesmo lastreado por ampla legislação, que os reconhece como sujeitos de direito e titulares de garantias fundamentais.

Nessa linha de pensar, infere-se a doutrina de Zigmum Bauman, para quem a displicência do Estado representa o que o autor intitula de globalização da indiferença, que nada mais é do que uma política de lavar as mãos e pensar que o problema migratório não é do país. A ideia do autor assenta-se na seguinte frase: "Isso não me afeta, não me preocupa, não é da minha conta" (BAUMAN, 2016, p.26). Essa negligência provoca impactos econômicos aos refugiados, uma vez que a ausência de renda dificulta o acesso a recursos materiais necessários à própria sobrevivência, principalmente, em um contexto de crise.

Em 2020, diante da pandemia, o Brasil superou as influências do neoliberalismo no Estado regulador da atividade econômica, o qual se vincula ações às possibilidades orçamentárias. Criou-se um crédito suplementar para custear o auxílio emergencial, foram traçadas políticas públicas voltadas para assistência aos desamparados mediante a preocupação com a questão dos impactos sociais do Covid-19. Pesquisa da Fundação Getúlio

Vargas apontou para os benefícios inclusivos de 13 milhões de pessoas que saíram da linha da pobreza em virtude do recebimento do auxílio emergencial.²⁵

Vive-se num contexto de intensa desigualdade social no país, com um percentual de 25% da população brasileira sobrevivendo abaixo da linha da pobreza, nesse contexto políticas inclusivas são emergenciais. A alta concentração de renda, a precarização das condições de trabalho, a ausência do acesso ao emprego e à renda, agravam a demanda por efetivação dos direitos sociais por intermédio de ações estatais. Os discursos de ódio, intolerância, e negação do outro, paralelos ao recrudescimento de políticas repressivas levam a crer que se vive num contexto, em que as democracias estão sendo desmascaradas pelas suas incapacidades de efetivar os direitos que foram conquistados ao longo da história. (IGREJA, CAMACHO, DANTAS, RAM-PIM, 2018, p.1).

Diante da impossibilidade do refugiado de acessar o benefício do auxílio emergencial, resta evidente o desinteresse na efetiva proteção social por parte do Estado aos refugiados. Isso porque a assistência social, antes de se tornar política pública, o que ocorreu apenas com a Constituição Federal de 1988, desenvolvia-se por meio de instituições não governamentais, sob a influência da filantropia e da caridade, ou seja, sob o manto do favor. Essas influências ainda persistem nesta seara e justificam as palavras de Maria Berenice Couto, de que a assistência social é irmã siamesa do assistencialismo (COUTO, 2015, p. 670).

É nesse sentido, que expõe Maria Carmelita Yazbeck sobre a assistência social, para a autora, dissociar-se assistência social do assistencialismo e filantropia representa desafios. O clientelismo consolidou-se numa cultura tuteladora, que não tem favorecido o protagonismo e nem a emancipação dos usuários da assistência social, na sociedade brasileira, em razão de ter

²⁵ Disponível em <https://static.poder360.com.br/2020/08/Numero-de-pobres-FGV-Social.pdf>. Acesso em 25 de agosto de 2020.

sido apoiada por décadas na matriz do favor, do apadrinhamento e do clientelismo (Yazbeck, 2004, p.19).

Depreende-se, no entanto, que a indiferença do Estado brasileiro no que é pertinente aos refugiados, provoca efeitos, tanto no âmbito econômico, pois os priva da aquisição de bens necessários à sobrevivência em meio à crise, quanto no âmbito moral. A inexistência de proteção social denota ausência de reconhecimento, gera sentimento de insegurança e provoca, conforme discurso de Giorgio Agamben, o silenciamento do sujeito, que está diretamente associado à ideia de anulação do indivíduo da sociedade (AGAMBEN, 2008, p.58). Vale mencionar que a anulação do indivíduo, por si só, causa uma identidade demarcada pela autodegradação, pela privação de direitos e pela baixa autoestima, que representam um sofrimento de indeterminação. (HONNETH, 2007, p.53).

A falta de interesse por parte do Estado em efetivar o direito à assistência social, sob um viés transformador, remete ao discurso de Ferdinand Lassalle. Para o autor, questões constitucionais são políticas e não jurídicas, ou seja, emergem das decisões do poder de mando. A normatividade permanece condicionada aos fatores reais do poder, de modo que, quando isso não ocorre, as constituições e as leis de um país apresentam-se num sentido figurado, ao que ele denomina de mera folha de papel. (LASSALLE, 2003, p.40).

No mesmo sentido, faz-se importante lembrar o discurso de Linn Hunt, quando preleciona sobre os direitos humanos em sociedade. Para a autora, os direitos humanos no interior de uma sociedade só se tornam significativos, quando ganham conteúdo político. São naturais, ou seja, inerentes aos seres humanos, iguais e universais, e aplicáveis por toda parte (HUNT, 2007, p.11). Trata-se de direitos a serem assegurados no mundo político secular que requerem participação ativa daqueles que os detém. Diante do caso concreto: impossibilidade de acesso ao auxílio emergencial pelo refugiado, que é sujeito de direitos, passa-

se a questionar a prática dos critérios da igualdade e da universalidade.

É imperioso destacar, ainda, o pensamento de Hannah Arendt no tocante à cidadania, ela adverte que a cidadania advém da ordem política e representa o direito a ter direitos, que por sua vez, além de declarados, devem ser concretizados, pois correspondem aos direitos dos seres humanos que se constroem da convivência coletiva e eclodem no acesso a um espaço público comum (ARENDDT, 1989, p.332). Desse modo, questiona-se a expressão, o direito a ter direitos, no cerne de um Estado que ocupa posição de recuo, para com seu dever de proteção social.

Importa mencionar as palavras de Cass e Holmes, na obra *The Cost of Rights: Why liberty depends on taxes*, de que as necessidades são infinitas, ao passo que os recursos públicos são finitos (CASS e HOLMES, 1999, p.94). Da afirmação, depreende-se que, para a consecução de direitos sociais, exigem-se planejamento orçamentário e estratégias no âmbito das políticas públicas, para que os direitos possam ser levados a sério, de forma a conciliar o crescimento econômico com o desenvolvimento humano. Nesse sentido, o que se busca, fundamenta-se num ideal de justiça social que não se encerra apenas com critério formal, pois requer efetivação material.

Para Zambam e Kujawa (2017, p. 85) a condição de agente preserva a dignidade da pessoa e sublinha a opção pela orientação prioritária das políticas públicas, a partir do capital humano. No entanto, ao passo que o cidadão possui direitos inalienáveis, o Estado tem o dever de garanti-los, por meio de sua ampla estrutura de instituições, recursos, legislação e outras organizações ou acordos.

Vale ressaltar que o discurso de Amartya Sen, (2008, p. 175) sobre privação de bens, não se restringe a indicadores econômicos apenas, embora, para ele, o critério da renda se apresente de forma essencial no sentido de evitar a pobreza. A

privação de bens representa a agrura de não poder exercer o que ele denomina de liberdades substantivas, isto é, de exercer a condição de agente ativo na sociedade, e de desenvolver as capacidades básicas inerentes a cada indivíduo. Para Sen, a ideia de justiça social foca-se em realizações. Pansieri (2016, p. 4) identifica que a pretensão é valorizar a vida dos cidadãos, e seu intento reside em superar as razões que buscam justificar a distância existente entre justo e injusto, sob uma visão prática e realista do mundo.

O pressuposto central da teoria de Amartya Sen é a promoção da justiça pela constatação e diminuição de injustiças latentes e remediáveis, fazendo uso de uma teoria comparativa de justiça. Assim entende o autor:

A identificação de injustiças corrigíveis não é só o que nos anima a pensar em justiça e injustiça, ela também é central, como o argumento neste livro, para a teoria da justiça. Na investigação aqui apresentada, o diagnóstico de injustiça aparece, com suficiente frequência, como o ponto de partida para uma discussão crítica²⁶.

A credibilidade que Sen deposita em sua teoria da justiça motiva-se pelos exemplos que expõe de pacificadores como Mahatma Gandhi e Martin Luther King, que não tinham por objetivo “alcançar um mundo perfeitamente justo (mesmo que não houvesse nenhum acordo sobre como seria tal mundo), mas o que queriam era remover claras injustiças até onde pudessem”²⁷. Para Wayne Morrison (2006, p. 472), assim como para Pansieri (2016, p. 22), a distribuição de justiça, em uma sociedade com desigualdades profundas, é tarefa muito mais ampla e por menorizada, sendo necessário vencer resistências de todas as ordens possíveis, tradicionais, culturais, econômicas, entre outras.

Martha Nussbaum utiliza a abordagem das capacidades como garantias humanas centrais a serem asseguradas e

²⁶ SEN, Amartya. *A ideia de justiça*. Tradução: Denise Bottmann, Ricardo Doninelli Mendes – São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 10.

²⁷ SEN, Amartya. *A ideia de justiça*. Tradução: Denise Bottmann, Ricardo Doninelli Mendes – São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 10.

implementadas pelo Estado, como um mínimo necessário à dignidade humana. O enfoque das capacidades de Nussbaum representa o pano de fundo de sua teoria de justiça social. O foco da abordagem são as capacidades humanas, em que as pessoas são capazes de fazer e serão instruídas pela ideia intuitiva de uma vida apropriada à dignidade humana. Trata-se de uma explicação do mínimo de garantias sociais centrais compatíveis com diferentes visões sobre como lidar com questões de justiça e distribuição (NUSSBAUM, 2013, p.91).

Pretende-se, portanto, obter uma justiça social com o olhar inclusivo aos migrantes, com oportunidades sociais adequadas, em que eles possam moldar o próprio destino. A justiça social a que se almeja não se finda com a concessão do benefício assistencial do auxílio emergencial aos refugiados, sob uma ótica de que possuam apenas status de beneficiários passivos de engenhosos programas de renda, como expõe Amartya Sen. A ideia transporta-se à teoria de justiça, focada no institucionalismo transcendental de John Rawls, para uma teoria de justiça social focada em realizações, que reconheça o papel positivo da condição de agente livre e sustentável, e até mesmo o papel positivo da impaciência construtiva (SEN, 2011, p.26).

Portanto, o dever de proteção social que o Estado deve cumprir a todos, indistintamente, tem o condão de garantir um patamar mínimo civilizatório aos cidadãos, por meio do desenvolvimento de suas capacidades, sob pena de não ser considerado um Estado democrático de direito. Nesse sentido, Gina Pompeu expõe que a ausência desse dever de proteção social, ou seja, de garantia e eficácia dos direitos fundamentais sociais, faz com que o país fique em débito com a democracia. De acordo com a autora, não se fala em democracia, quando parte da população não dispõe desses direitos, entre eles, a alimentação, a educação, a saúde, o trabalho, a moradia e, também, quando se constata o desamparo, a fome e o abandono (POMPEU, 2019, p. 235).

Em face das considerações, tem-se que a indiferença do Estado brasileiro para com os refugiados enseja à ausência do dever de proteção social, e apresenta-se numa dimensão multifacetada. Diante da política de enfrentamento à pandemia da Covid-19, o Estado regulador da atividade econômica se vincula a possibilidades orçamentárias, para a consecução dos direitos e prioriza os nacionais. A inclusão dos refugiados permanece com influência da filantropia e da caridade e caminha a passos lentos para sua consolidação no país e o constitui o que se entende por discriminação interseccional.

Os efeitos da indiferença e da invisibilidade ensejam a exclusão social que contribui para o aumento da desigualdade no país. Enseja, ainda, efeitos destrutivos à categoria, por atingir sua autoestima, sua honra, por sentirem-se desacreditados de próprio potencial e, portanto, incapazes de se tornarem agentes produtivos na sociedade. Vale lembrar que muitos dos migrantes, especificamente os venezuelanos, na qualidade de refugiados, possuem um grau de escolaridade superior à do brasileiro, segundo pesquisa da Fundação Getúlio Vargas²⁸. Porém, em face da dificuldade que o país impõe em revalidar diplomas de estrangeiros, a oportunidade de exercerem seus ofícios torna-se inviável, e o trabalho informal, na maioria das vezes, é a solução.

O Brasil, por ser um país que se desenvolveu com participação significativa de migrantes, deve protegê-los, mas sob o viés de uma justiça social focada em realizações. Todavia, o que se têm são políticas de arranjos e, muitas vezes, nem isso. A invisibilidade dos refugiados no contexto da pandemia da Covid-19 não é um caso isolado. Há tempos predomina no país, a ausência efetiva de proteção social, por parte do Estado brasileiro,

²⁸ FGV. Fundação Getúlio Vargas. *Desafio Migratório em Roraima: repensando a política e gestão da migração no Brasil*. Policy Paper – Imigração e Desenvolvimento. FGV DAPP. Rio de Janeiro. 2018. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/24197/Desafio-migrato%cc%81rio-Roraima-policy-paper.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. p. 4. Acesso em: 19 de maio de 2020.

principalmente, em relação à integração social dos refugiados.

É certo que há políticas públicas a eles direcionadas, sobretudo em Estados de maior concentração, como São Paulo e Roraima, por exemplo, porém os recursos são insuficientes para assegurar direitos sociais a todos. Depreende-se do contexto que os sentimentos de empatia e práticas de alteridade não se fazem presentes por parte da população brasileira em geral, de modo que muitos dos refugiados, em meio a pandemia da Covid-19, estão a depender da distribuição de cestas básicas para sobrevivência²⁹.

Conclui-se que o Estado brasileiro é omissos no seu dever de proteção social aos migrantes. A ausência do Estado, na organização da sociedade de capitalismo tardio, sedimenta e amplia o fosso das desigualdades. Entre outras disparidades, a interferência exclusivamente assistencialista ou de controle social, político e econômico impede outras dimensões integradas ao valor e exercício da liberdade (ZAMBAM, KUJAWA2017, p. 70). Propõe-se, portanto, o acesso de forma facilitada ao auxílio emergencial por parte dos refugiados, com a apresentação de qualquer documentação a que possuam, ainda que com prazo de validade expirado, sem exigência de foto, bem como a orientação às agências pagadoras, para que o atendimento ocorra de modo uniformizado, haja vista a diferença na exigência da documentação por parte das agências. A essência do acesso ao benefício é inclusiva, a fim de que os refugiados possam desenvolver suas capacidades, e, com isso, recuperem sua cidadania, sua identidade que, por vezes, é perdida em face do processo migratório.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

²⁹ *Organizações se mobilizam na doação de cestas básicas para imigrantes e refugiados durante a pandemia da Covid-19.* Disponível em: <https://oestrangeiro.org/2020/05/05/organizacoes-se-mobilizam-na-doacao-de-cestas-basicas-para-imigrantes-e-refugiados-durante-a-pandemia-da-covid-19/> Acesso em: 19 de maio de 2020

O presente artigo investigou a existência de proteção social, por parte do Estado brasileiro, aos refugiados no contexto da pandemia da Covid-19, e constatou a objeção do acesso ao benefício assistencial do auxílio emergencial. Abordou preliminarmente a presença de proteção normativa dos refugiados no âmbito nacional, para demonstrar a qualidade de sujeitos de direito e legítimos titulares de garantias fundamentais, em condições de igualdade em relação aos direitos conferidos aos brasileiros. Existe legislação suficiente e bastante que perpassa a esfera internacional desde a Declaração dos Direitos Humanos até a Lei nº 13.445/2017, Lei de Migração.

Em seguida, contextualizou-se a condição social que cerca os refugiados, diante do fenômeno da Pandemia Covid-19, de modo a expor o dever de proteção social estatal, com enfoque no direito à assistência social. Por fim, verificou-se a ausência de proteção social no dever de assegurar o direito ao benefício assistencial do auxílio emergencial ao grupo, bem como as causas e efeitos à pessoa refugiada.

Conclui-se pela incipiente política pública de proteção social ao grupo refugiados frente a documentos internacionais ratificados, à legislação nacional e à agenda mundial da ONU, composta pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Considera-se injustiça social a objeção do direito ao benefício, que culmina numa série de efeitos negativos que atingem os refugiados. Compromete o mínimo existencial, e expõe esse grupo de 65.000 mil pessoas a condições desumanas. A situação viola, por fim, o direito fundamental à assistência social e à dignidade da pessoa humana.

Os efeitos recaem tanto no âmbito econômico, quanto no âmbito moral, além de repercutir para o aumento da desigualdade social no país. Demonstrou-se que a displicência estatal deriva de motivos que vão desde a globalização da indiferença, de vislumbrar o refugiado como uma pessoa estranha ao território

e achar que o problema não é do país. Pontua-se para a permanência de um Estado regulador da atividade econômica, que se vincula a possibilidade orçamentária e recua no dever de proteção social de efetivar direitos sociais. A assistência social parece tratar-se de uma norma programática, sem exigibilidade judicial. Um direito, cuja realização esbarra em uma sociedade e Estado não democráticos, que continuam a enxergar no refugiado, apenas um “estrangeiro,” pessoa de segunda categoria, e não um ser humano.

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

Almeja-se promover a proteção social de inclusão, que ao afastar a injustiça no caso concreto, realiza a justiça social. O discurso de Amartya Sen deve ser praticado, e arranjos institucionais carecem ser promovidos, pois transcendem a teoria de Justiça ideal de Kant e a justiça contratualista de John Rawls. Pretende-se implementar inicialmente o exercício da alteridade, boa vontade e empatia para incluir o refugiado como agente ativo na sociedade e, para que em seguida, possa ele desenvolver suas próprias capacidades. Uma vez capacitado, e em razão do acesso ao emprego e à renda alcançará a emancipação e o patamar civilizatório de bem-estar social.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGAMBEN, Giorgio. *Infância e História: destruição da experiência e origem da história*. Tradução Henrique Burigo. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Tradução de Virgílio. Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.
- ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- BRASIL. Lei n. 8.742, de 7 de janeiro de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm. Acesso em: 05 de maio de 2020.
- BRASIL. *Decreto-Lei nº 10.316 de 7 de abril de 2020*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10316.htm. Acesso em: 05 maio de 2020.
- BRASIL. *Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/13982.htm. Acesso em: 05 mai. de 2020.
- BRASIL. *Lei Federal nº 13.445/2017 de 24 de maio de 2017*. Institui a Lei de Migração. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/13445.htm. Acesso em: 05 mai. de 2020.
- JUBILUT, Liliana Lira e OLIVEIRA Selmi Apolinário, SM (2008). *Determinação do status de refugiado no Brasil: uma empresa tripartida*. *Refúgio: Jornal do Canadá sobre Refugiados*. p. 29-40. Disponível em: <https://refuge.journals.yorku.ca/index.php/refuge/article/view/26029>. Acesso em: 23 de abril de 2020.
- BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. *A Lei Brasileira de*

- Refúgio – Sua história.* In: Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas, p. 12 – 21. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.
- BAUMAN, Zigmunt. *Extanhos ilamando a la puerta*. Disponível em: file:///C:/Users/Usuario/Desktop/Disserta%C3%A7%C3%A3o/34082_Extranos_lla-mando_a_la_puerta.pdf. Acesso em: 20 de maio de 2020.
- CASTEL, Robert. *A insegurança social. O que é ser protegido?* Tradução de Lúcia M. Endlich Orth. Petrópolis: Editora Vozes, 2005.
- CHAVES, Victor Pinto. *O direito à assistência social no Brasil*. 1ª ed. Editora Elsevier. São Paulo, 2013.
- COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 7ª edição. São Paulo: Saraiva, 2010.
- COUTO, Maria Berenice. *Assistência social ou benesse?* Serviço Social & Sociedade. 2015, n.124. p.665-677.
- DRUMMOND, Victor Gameiro. *Os refugiados e os escravos contemporâneos: os outros que ninguém quer ver e sua “conexão invisível”*. Revista Jurídica Luso-brasileira. Ano 5. 2019. n.01. p. 2.115-2.148.
- HOBBS, Thomas. *Leviatã. Matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. 3. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983. Col. Os Pensadores.
- HOLMES, S.et SUSTEIN, C. *The Cost of Rights. Why liberty depends on taxes*. Ne York: W.W. Norton and Company, 1999.
- HONNET, Axel. *Sofrimento de indeterminação: uma atualização da filosofia do direito de Hegel*. São Paulo: Editora Singular, Esfera Pública, 2007.
- HUNT, Linn. *A invenção dos direitos humanos: Uma história*. Tradução: Rosaura Eichenberg ed. Companhia das Letras. 2007.
- IGREJA, R. L.; CAMACHO, M. T. S.; DANTAS, F. A. DE C.;

- RAMPIN, T. T. D. *Contribuições das ciências sociais diante o avanço do neoliberalismo*. Abya-yala: Revista sobre Acesso à Justiça e Direitos nas Américas, v. 2, n. 1, p. 1-6, 30 abr. 2018.
- JUBILUT, Liliana Lyra. *O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007.
- LASSALLE, Ferdinand. *A essência da Constituição*. 6ª Ed. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 6ª Ed. 2001.
- MORRISON, Wayne. *Filosofia do Direito: dos Gregos ao Pós-Modernismo*. São Paulo: Martins Fontes, 2006. P.472-473.
- NUSSBAUM, Martha. *Fronteiras da Justiça: deficiência, nacionalidade, pertencimento à espécie*. São Paulo: Martins Fontes, 2013.
- OLSEN, Ana Carolina Lopes. *A eficácia dos direitos fundamentais sociais frente à reserva do possível*. Dissertação (mestrado). Curitiba: UFPR, 2006.
- ONU. *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados*. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdfAcesso em: 05 de maio de 2020.
- ONU. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Disponível em: https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf. Acesso em: 05 de maio de 2020.
- ONU. *Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>. Acesso em: 05 de maio de 2020.
- PANSIERI, Flávio. *A Crítica de Amartya Sen à concepção*

- Rawlsiana de Justiça*, p. 1-26. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/seq/n74/0101-9562-seq-74-00181.pdf>. Acesso em: 20 de maio de 2020.
- POMPEU, GINA et.al. *Estado social, Desenvolvimento Humano e Sustentabilidade na América Latina. In: Direitos Fundamentais na perspectiva da Democracia Interamericana*. Lumen Juris, p. 225-256. 2019.
- RAMOS, Elival da Silva. *CONTROLE JURISDICIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS: a efetivação dos direitos sociais à luz da Constituição brasileira de 1988* in: Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo v. 102 p. 327 – 356. 2007.
- RAWLS, John. *Uma Teoria da Justiça. Tradução Almiro Pissetta e Lenita M.R. Esteves*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *A gramática do tempo para uma nova cultura política*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2010.
- SEN, Amartya. *Desigualdade reexaminada. Tradução de Ricardo Doninelli Mendes*. Rio de Janeiro: Record, 2008.
- SEN, Amartya. *A Ideia de Justiça*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.
- SEN, Amartya. *O desenvolvimento como liberdade*; São Paulo; Companhia das Letras, 2010.
- YAZBECK, Maria Carmelita. *As ambiguidades da assistência social brasileira após dez anos de Loas*. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, ano XXV, n. 77, mar. 2014.
- ZAMBAM, Neuro José; KUJAWA, Henrique Aniceto. *As políticas públicas em Amartya Sen: condição de agente e liberdade social/Public policies in Amartya Sen: agent condition and social freedom*. Revista Brasileira de Direito, Passo Fundo, v. 13, n. 1, p. 60-85, mar. 2017. ISSN 2238-0604. Disponível em: <https://seer.imed.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/1486>.

doi:<https://doi.org/10.18256/2238-0604/revistadedireito.v13.n1.p60-85>. Acesso em: 21 maio 2020.