

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A INCLUSÃO SOCIAL DE REFUGIADOS

Sthefany Vasconcellos da Silva Geyer¹

Resumo: Em resultado de conflitos e crises diversas internacionais, o Brasil tem recebido inúmeras pessoas que, em intento de fugir das constantes violações de direitos, buscam abrigo em outros países para viverem com suas famílias. As migrações em vasta escala acarretam grande impacto social, cultural e econômico e, por ser um tema que tem proporções e interesses globais, estão submetidas às mutações transnacionais que refletem diretamente nas relações sociais, econômicas e políticas. O objetivo do presente estudo, portanto, foi analisar a gestão de políticas públicas aptas a incluir socialmente os refugiados e eficazes na promoção dos direitos sociais. Os estados precisam estabelecer políticas públicas para inclusão social de refugiados através da devida gestão e do devido planejamento estratégico que deve abranger: em primeiro momento e em caráter de urgência, os direitos humanos; as despesas e os custos; a infraestrutura; as autoridades administrativas que executam as medidas estatais; e, claro, o impacto econômico a longo prazo para contribuição ao desenvolvimento do país.

Palavras-chave: políticas públicas; refugiados; inclusão; gestão; direitos humanos.

Abstract: As a result of conflicts and international crises, Brazil has received countless people who, in an attempt to escape the constant violations of rights, seek shelter in other countries to live with their families. Large-scale migrations have a great social, cultural and economic impact, and because they have global proportions and interests, they are subject to the transnational mutations that directly reflect social, economic and political relations. The objective of the present study was therefore to analyze the management of public policies able to socially include refugees and to be effective in promoting social rights. States need to establish public policies for the social inclusion of refugees through proper management and due strategic planning that must cover: human rights as a matter of urgency; expenses and costs; infrastructure; the administrative authorities which carry out the State measures; and of course the long-term economic impact to contribute to the country's development.

Keywords: public policies; refugees; inclusion; management; human rights.

¹ Pós-graduada em MBA Executivo Internacional em Gestão de Negócios no Complexo de Ensino Superior de Santa Catarina - CESUSC em parceria com a Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias de Lisboa; Graduada em Direito pela Universidade da Região da Campanha - URCAMP - Bagé/RS; Advogada inscrita na OAB/RS sob nº 112.734B; e-mail: adv.svasconcellos@gmail.com.

INTRODUÇÃO

A presente proposta abarcou a análise da inclusão social de refugiados diante das constantes violações de direitos humanos a que se depara a sociedade internacional neste momento.

Esses vulneráveis, que fogem diariamente de seus países por razões de violência, buscam uma vida digna e, na maioria das vezes, não entendem a língua e a cultura dos países que os recebem e, em consequência disso, se submetem a condições precárias de sobrevivência, sem acesso à direitos que são seus por natureza.

Tendo em vista o avanço das relações sociais, e após se estabelecerem regras gerais acerca dos direitos humanos, houve a necessidade de uma proteção voltada especificamente aos seres mais vulneráveis que compõem a massa migratória atual.

Nesse sentido, incide a importância do estudo acerca da inclusão social de refugiados para o exercício dos direitos sociais na atual situação migratória, pois é nítido que uma série de direitos vêm sendo constantemente violados. O assunto merece, portanto, atenção privilegiada devido à sua urgência atual.

Para viabilizar a efetivação destas medidas, elidindo a exclusão social advinda das particularidades sociais, culturais e econômicas dos refugiados e garantir à estas pessoas as devidas condições de sobrevivência, é necessário planejamento estratégico estatal e comunitário em prol do bem-estar social.

Portanto, o desafio do país neste momento é o de repensar suas fronteiras, entendendo que somos parte de uma sociedade internacional una que exige o resguardo dos direitos humanos e do senso de solidariedade e reciprocidade em caráter universal.

1 CENÁRIO INTERNACIONAL

Tem-se hoje que, através da mobilidade irregular, há cerca de 65,6 milhões de pessoas refugiadas no mundo, transitando de um continente a outro por motivos de perseguição e violência (ACNUR, 2016).

Diversos continentes estão efetivamente recebendo refugiados quase que diariamente e estas pessoas encontram-se trabalhando de forma clandestina e em condições extremas em

Volume 6 – Número 2 (2019) - Porto Alegre – Rio Grande do Sul – Brasil

busca de subsistência, e é por isso que “gradativamente os refugiados tornam-se um tema central na agenda política dos Estados” (SILVA, 2015, p.17).

Expõe Bauman (2004, p. 166) que: “Eles são expulsos à força ou afugentados de seus países nativos, mas sua entrada é recusada em todos os outros. Não *mudam* de lugar – *perdem* seu lugar na terra, catapultados para lugar algum”. Ocorre que, diante do princípio do *non-refoulement*, é vedada a devolução dos solicitantes de refúgios aos seus países de origem em razão das constantes violações de direitos humanos que põem em risco suas vidas. Mais do que isso, é uma questão de aplicação do princípio da solidariedade o qual toda a sociedade internacional deve promover (NOSCHANG; CARDONA, 2015, p. 88).

O elevado fluxo migratório permite a inserção de novas culturas ao país, de forma que é necessário criar políticas públicas estratégicas de inclusão social nos países receptores de refugiados. Schmidt (2008, p. 1772), dita que a inclusão social só é viabilizada quando há: “[...] mudanças estruturais na economia e no sistema político, associadas a transformações culturais e nas relações sociais”.

Diante disso, é necessário que o país compreenda a modificação da noção de fronteira que decorre desta complexa dinâmica social, analisando a eficiência do rol de serviços públicos indispensáveis para suportar a contingência a que o mundo se depara neste momento (CHRISPINO, 2016, P.11).

Cabe aqui o esclarecimento de que política pública e política de governo são distintas. A primeira transcende mandatos enquanto que a segunda é estritamente atrelada ao mandato eletivo. No entanto, cabe ressaltar que, diante do cenário político atual em que o Brasil se encontra, é comum a confusão entre as duas denominações, pois “a cada eleição, principalmente quando ocorre alternância de partidos, grande parte das políticas públicas fomentadas pela gestão que deixa o poder é abandonada pela gestão que o assume” (CRISTÓVAM, 2011, s/p).

Sobre essa alternância, a heterogeneidade do Brasil e a falta de políticas continuadas de municipalização atravancaram o processo de gestão dos serviços sociais (D’AMBROSIO, S/D, S/P).

Complementando esse pensamento, Chrispino (2016, p. 13) dispõe que há “uma lacuna de formação do gestor público para a formulação, execução, acompanhamento e avaliação de políticas públicas voltadas para a solução de problemas públicos”.

Volume 6 – Número 2 (2019) - Porto Alegre – Rio Grande do Sul – Brasil

Frente às decisões e às questões públicas de relevante complexidade, o Estado deve agir como interventor, gerenciador e fiscalizador, propondo atender a necessidade da coletividade através de metas planejadas para enfrentar um problema pontual, concretizar os direitos sociais e neutralizar os impactos negativos derivados da grande massa migratória (CHRISPINO, 2016, P. 19-21).

De toda sorte, hoje encontra-se respaldo aos direitos sociais em tratados e acordos firmados na sociedade internacional, bem como em normas constitucionais de cada Estado que primam pelo ser humano cidadão.

2 INCLUSÃO SOCIAL COMO EFETIVAÇÃO DA CIDADANIA

Os ordenamentos jurídicos brasileiros, bem com os atuais pesquisadores da área, não estabeleceram ainda um significado uno de cidadania. No entanto, é um termo que influenciou diversos momentos históricos na busca de melhores condições de vida ao ser humano no meio social (GORCZEVSKI, 2009, p. 36).

Em suma, o que se pode notar é que desde os primórdios da civilização, a cidadania define quem é o indivíduo perante a sociedade. Diz-se que cidadão, em sentido amplo, é o possuidor dos direitos sociais, dividindo-se em três elementos na obra de Marshall (1967, p. 63-64):

Chamarei estas três partes, ou elementos, de civil, política e social. O elemento civil é composto dos direitos necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça [...] Por elemento político se deve entender o direito de participar do exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo [...] O elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. As

Volume 6 – Número 2 (2019) - Porto Alegre – Rio Grande do Sul – Brasil

instituições mais intimamente ligadas com ele são o sistema educacional e os serviços sociais.

Vieira (2001, p. 87) defende que: “uma sociedade multicultural só pode manter-se unida se a cidadania democrática não se limitar à visão liberal dos direitos políticos, expandindo-se para abranger direitos culturais e sociais”. Desta feita, oportunizaria aos grupos menos favorecidos serem “compensados mediante políticas diferenciadas” para a efetivação de seus direitos (VIEIRA, 2001, p. 87).

Não se pode deixar de pensar que estas pessoas são seres humanos e que, por esta condição, possuem direitos fundamentais inerentes exercitáveis em qualquer local. Nas exatas palavras de Gorczewski (2009, p. 21-22): “[...] e por haver sido empregada pelas Nações Unidas, como o rótulo da Declaração Universal de 1948, além de mostrar de forma direta que estes direitos são reivindicáveis por seres humanos, por todos e por cada um deles”. É necessário, portanto, amparo para que esses direitos estejam guarnecidos em qualquer país.

Conforme o mapeamento mais recente do Agência da ONU para Refugiados (ACNUR, 2016, s/p): “os países com maior número de refugiados reconhecidos no Brasil em 2016 foram Síria (326), República Democrática do Congo (189), Paquistão (98), Palestina (57) e Angola (26)”.

Como bem ressalta Lussi (2015, p.142):

Cresce mundialmente a convicção de que os protagonistas na luta por “liberdade de movimento, reconhecimento social, proteção dos trabalhadores e o direito ao refúgio” (Nyers, 2010, p. 127) são os próprios migrantes e refugiados, mesmo quando se encontram com documentação precária ou até mesmo em situação migratória irregular, o que normalmente acontece por motivos ligados a opções políticas e legislativas dos respectivos governos, não à vontade ou às estratégias migratórias dos sujeitos que se deslocam, muitas vezes com nenhuma ou escassas possibilidades de não migrar, que é um direito sempre mais afirmado e ainda não garantido.

A ONU, em 1951, deu origem à Convenção da Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados que conceituou o termo refugiado, codificou direitos, estabeleceu providências para disponibilização de documentos, buscando regular a situação destas pessoas através de instrumentos legais de nível internacional, devendo ser aplicada sem discriminações de qualquer natureza (ACNUR, s/d, s/p).

A Convenção também trata dos direitos sociais básicos que a Nação contratante deve proporcionar aos refugiados regulares em seu território, podendo-se citar os artigos 21, 22, 23

Volume 6 – Número 2 (2019) - Porto Alegre – Rio Grande do Sul – Brasil

e 24 que dizem que estas pessoas deverão ter tratamento tal qual os nacionais em questões de alojamento, educação, assistência e auxílio público, legislação do trabalho e segurança social (ONU, 1967, s/p).

De acordo com a Agência da ONU, os países, ao ratificarem a Convenção e/ou o Protocolo: “[...] aceitam cooperar com o ACNUR no desenvolvimento de suas funções e, em particular, a facilitar a função específica de supervisionar a aplicação das provisões destes instrumentos” (ACNUR, s/d, s/p).

3 DA NECESSIDADE DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA INCLUSÃO SOCIAL DE REFUGIADOS

Conforme Bazzo e Reis (2018, s/p), em 2017 o Brasil obteve recorde em solicitações de refúgio, resultando no triplo das solicitações registradas no ano anterior. No entanto, as concessões diminuíram desde 2015, conforme gráfico abaixo:



Fonte: Conare

Fica evidente que o conjunto de normas não está sendo eficaz na prática e no cotidiano desses refugiados. Assim, o que foi idealizado inclusive pela Constituição, torna-se vazio (CHRISPINO, 2016, P.38).

Volume 6 – Número 2 (2019) - Porto Alegre – Rio Grande do Sul – Brasil

Massaú (2011, p. 34) ressalta que:

Os fenômenos constitutivos da *globalização* provocam crises jurídicas, políticas, econômicas [...] no Estado. O seu território não está livre de influências exteriores, pois o Estado é pressionado a desempenhar uma função simplificada de manutenção da ordem, devido à influência externa. Tenta-se transformar o "Estado social" em "Estado polícia" com a crise do *Welfare State* - por meio desta função as fronteiras são mantidas, embora flexibilizadas. Isso acontece enquanto o mercado econômico mundial assume a prerrogativa de regular determinadas funções de política estatal. Nesse sentido, ocorre a desterritorialização da economia que força uma nova postura do Estado em relação à soberania, já que ele não é capaz de controlar as forças transnacionais migratórias. A política estatal não se confunde mais com a força, atualmente, ela é coagida a adotar as medidas exigidas pelo sistema exterior, estabelecendo uma postura mínima de organização e regulamentação.

Diante disso, conforme entendimento de Silva (2015, p. 20), o Brasil passou a adotar procedimentos de identificação, recebimento e acolhimento de refugiados sem, no entanto, analisar os procedimentos e as políticas abarcadas pela legislação, seu consequente impacto na comunidade refugiada dentro do país, e a visão do Estado nacional e de suas autoridades.

Como analisa Chrispino (2016, p. 39): “Muitas destas propostas de políticas públicas ou intencionalidades de ação de governo jamais foram refletidas, raríssimas foram construídas a partir de análises circunstanciais ou situacionais que permitissem sua execução”.

Além disso, como bem traz Silva (2015, p. 25), deve-se analisar as “[...] instituições políticas envolvidas com a questão migratória para execução e reconhecimento da condição de refugiado e a habilidade dos agentes, identificando as dificuldades institucionais e burocráticas para execução e inclusão de refugiados em políticas públicas”.

Bauman (2004, p. 165) expõe em sua obra que: “Com as formas de ação testadas não estando mais disponíveis, parece que ficamos sem uma boa estratégia para lidar com recém-chegados. [...] a maioria dos governos prefere, se possível, passar ao largo do problema fechando as portas àqueles que batem em busca de abrigo”.

No entanto, como bem ressalta Massaú (2011, p. 293):

O cerne da *res pública* deve estar voltada ao cosmopolitismo, inicialmente, no movimento de inclusão e de participação do estrangeiro - equivalente às suas particularidades, no que toca à estadia temporária ou ingresso definitivo em outro Estado, - nas coisas da *República*.

Para Hermany (2007, p.32): "Essa concepção de direito social supera o reducionismo dogmático do direito social positivado, trazido no influxo normativo dos direitos humanos, que exige uma atuação prestacional do Estado".

Volume 6 – Número 2 (2019) - Porto Alegre – Rio Grande do Sul – Brasil

Farah (2001, p.124) trata do modelo que influencia a aplicação do *bem estar social* a fim de buscar soluções para as contingências sociais através de políticas públicas, a partir de que: "[...] cabe ao Estado a responsabilidade pela provisão de bens e serviços públicos".

Destacado pelo Ministério da Saúde (2006, p. 9 apud SCHMIDT, 2008, p. 2312), "políticas públicas configuram decisões de caráter geral que apontam rumos e linhas estratégicas de atuação governamental, reduzindo os efeitos da descontinuidade administrativa e potencializando os recursos disponíveis".

Complementam Custódio e Moreira (2015, p. 107) que: "as políticas públicas devem ser desenvolvidas de acordo com um planejamento estratégico por parte do Estado em determinada área, sendo necessário passar por um constante controle de gestão, que primará por sua otimização e aperfeiçoamento [...]".

Perante o atual cenário de transformações que vêm ocorrendo na sociedade internacional, os países em desenvolvimento, como o Brasil, presenciam dificuldades para a realização de medidas fundamentais bem como a implementação, o aprimoramento e a gestão de políticas públicas hábeis às contingências sociais (QUEIROZ, 2013, p. 16).

Contudo, Maas e Leal (2014, p. 1136) ressaltam a importância da definição de estratégias hábeis à efetivar os direitos fundamentais sociais através de políticas públicas na busca de minimizar as omissões estatais na concretização dos direitos básicos.

Ademais, de acordo com o Jaumotte et al (2016, p. 2):

Um impacto positivo a longo prazo da imigração sobre o PIB per capita seria um forte argumento a favor da imigração, em particular para os países em que o aumento dos índices de dependência (ou seja, o número de pessoas com idades entre 65 e mais em relação ao número das pessoas que produzem renda) colocam pressões descendentes sobre a renda per capita e as finanças públicas (tradução do autor).

Para a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, os dados coletados em suas pesquisas locais permitem preencher lacunas significativas de conhecimento acerca da migração internacional e reafirma a estreita relação bidirecional entre migração e políticas públicas que afetam diretamente o desenvolvimento (OECD, s/d, s/p).

O assunto também se baliza pelas questões orçamentárias do Estado. Para a implementação e execução de políticas públicas, além da devida gestão e controle, é necessária o aperfeiçoamento financeiro, de forma que as medidas adotadas garantam o mínimo existencial ao mesmo tempo em que os recursos são otimizados. Trata-se do princípio da reserva do

Volume 6 – Número 2 (2019) - Porto Alegre – Rio Grande do Sul – Brasil

possível em que o Estado deve agir até o limite de suas finanças para atingir o bem maior (MAAS; LEAL, 2014, p. 1132-1135).

Isso só destaca o desafio do administrador público atual: mapear políticas públicas de longo prazo que sejam capazes de atender aos direitos dos cidadãos e aos deveres da administração pública. Isso significa compreender o processo de elaboração de políticas públicas, convertendo-as em temas da agenda política do Estado, planejando os objetivos, os resultados e os riscos envolvidos para então implementá-las. Por óbvio, antes de implementar a política pública, deve-se ter a devida precaução com relação às metodologias aplicadas, o que inclui análise de eficácia, definição de processos de avaliação e, por fim, a execução (CHRISPINO, 2016. P. 43-44).

Diante disso, é de relevância analisar custos e a origem dos recursos que serão aplicados na ação do governo, conhecendo a fundo o orçamento público, o que significa ter um plano para destinação das receitas e despesas do poder público (CHRISPINO, 2016, P. 45).

Conforme Lussi (2015, p. 138):

E como fator intrínseco do desenvolvimento, os deslocamentos de pessoas e de grupos precisam ser abordados transversalmente e com visão de médio e longo prazo, seja em nível global, seja na elaboração de políticas ou na programação de ações e análises em contextos locais. O desafio é proporcional ao potencial; contudo, a não inclusão do tema transforma potencial em ameaça, o que pode levar sempre mais o tema da migração e o do refúgio para as mesas de gestão de problemas, com custos humanos, sociais, financeiros e também ecológicos que podem ser relevantes.

É possível identificar que os desafios na implementação dessas medidas e na continuidade do processo decorrem das dificuldades institucionais e financeiras do governo federal (ARRETCHE, 1996, s/p). No entanto, é necessária a devida precaução para evitar que a mera alegação de recursos escassos por parte do Estado cause a infringência dos direitos fundamentais sociais, pois o mínimo existencial exige proteção (MAAS; LEAL, 2014, p.1139).

Além disso, sob alegação de perda social, negar oportunidades igualitárias às pessoas é o mesmo que privá-las do bem estar comum a qual fazem jus (SEN, 2000, p. 41-42). Sob o prisma do desenvolvimento, Sen (2000, p. 18) coloca que, para que este seja possível, é necessário que se “removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos”.

Volume 6 – Número 2 (2019) - Porto Alegre – Rio Grande do Sul – Brasil

Levando em consideração que a política pública não deve ser estudada de forma remota, Schmidt (2008, p. 2308) disciplina que: “uma melhor compreensão do tema permite uma ação mais qualificada e mais potente, com maior impacto nas decisões atinentes às políticas”. Inclui, ainda, que: “o interesse pelos resultados das ações governamentais suscitou a necessidade de uma compreensão teórica dos fatores intervenientes e da dinâmica própria das políticas”.

Compartilha dessa mesma ideia Chrispino (2016, p. 30) ao defender que:

Queremos ver a política pública como gênero, do qual derivam duas espécies necessárias: como ideia, ela pertence ao universo da ciência política, e, como ação de governo, ela vive e se subjeta ao universo do direito. Em ambos os aspectos propomos o aprimoramento dos sistemas de acompanhamento e controle visando ao que realmente importa: o resultado das políticas públicas.

Para que seja possível o processo de desenvolvimento, elidindo a pobreza e a exclusão social provenientes da diferença cultural, social e econômica dos refugiados comparados aos brasileiros, é necessário viabilizar infraestrutura, capital, saúde e educação, bem como aspectos do ambiente social como senso de confiança, reciprocidade e associativismo (SCHMIDT, 2008, p. 1757).

Baraldi (2014, p.23) enfatiza que:

As migrações são uma questão radicalmente política no sentido de que incidem sobre a própria configuração do Estado nacional. Pensar a imigração é pensar o Estado, seus termos de inclusão e exclusão (SAYAD, 1999). É nesse sentido que a mobilidade é uma prática democrática de busca da igualdade (ARADAU; HUYSMANS, 2009) e um exercício de liberdade (MEZZADRA, 2006) contra a exclusão gerada pela ordem político-jurídica nacional e capitalista.

Conforme estudo da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, a organização está implementando um projeto que será conduzido em dez países em desenvolvimento com altas taxas de imigração, e que permite averiguar a inter-relação entre Políticas Públicas, Migração e Desenvolvimento. São eles: Costa Rica, Haiti, República Dominicana, Marrocos, Burquina Faso, Costa do Marfim, Geórgia, Armênia, Camboja e Filipinas. O objetivo do projeto é fomentar a formulação de potenciais políticas públicas setoriais ainda inexploradas (OECD, s/d, s/p).

Segundo Aiyar et al (2016 p. 17-25), os efeitos econômicos advindos do acolhimento serão progressivos à medida em que os refugiados se integram melhor ao ambiente social. E é por isso que o Estado deve permitir-lhes o acesso ao mercado laboral, primando por suas aptidões.

Volume 6 – Número 2 (2019) - Porto Alegre – Rio Grande do Sul – Brasil

Sobre esses efeitos, Lussi (2015, p. 138):

O RMM alerta para o “reconhecimento cada vez mais generalizado de que a migração canalizada e gerenciada eficazmente pelos encarregados da formulação de políticas pode contribuir ao desenvolvimento” (OIM, 2013, p. 35). Isto significa que a força positiva que as migrações podem representar para o desenvolvimento e o enriquecimento integral de um povo ou de uma nação está intrinsecamente relacionada à implementação de políticas adequadas e abrangentes a ponto de alcançar igualmente a população migrante quanto os nativos (OIM, 2013). Este desafio não exime os Estados de abarcar, no estudo e na concretização de políticas públicas de inclusão e superação das desigualdades discriminatórias, aqueles migrantes que, por diferentes motivos, encontram-se em situação migratória irregular.

O poder local deve, então, propiciar esses aspectos para inserção dos refugiados à comunidade, de forma a permitir o acesso à igualdade de direitos e a contribuir para o crescimento social. Nas palavras de Silva (2015, p.18): “demonstrando o que poderiam trazer de forma positiva para o país de recepção”.

Nos ditames de Cormerlatto et al (2007, p. 266):

A gestão das ações sociais públicas passa a ancorar-se na parceria entre Estado e sociedade porque a gestão social tem, com a sociedade e com os cidadãos, o compromisso de assegurar, por meio das políticas e programas públicos, o acesso efetivo a bens, serviços e riquezas da sociedade. Por isso mesmo, precisa ser estratégica e conseqüente.

Cabe aos estados e municípios o papel de executores das políticas formuladas centralmente, quando restarem envolvidos (FARAH, 2001, p. 122). Nesse ponto, complementa Hermany (2012, p.69): “assume destaque a democracia administrativa, cujo papel se amplia a partir da esfera local, espaço em que se potencializa a democracia participativa [...]”.

Há, portanto, grande importância na expressão do poder local para execução de políticas públicas, visto que os municípios estão mais próximos dos cidadãos, podendo fortalecer as possibilidades de participação destes e a idéia de solidariedade e pertencimento. Os municípios podem potencializar a aplicação dos recursos públicos nas políticas sociais para que as contingências da comunidade local sejam de fato atendidas. E isso se dá porque quando o cidadão participa da gestão, pode contribuir com práticas alternativas como o voluntariado, por exemplo (HERMANY, 2012, p. 70-85).

Neste mesmo sentido, Massaú (2016, p. 3) destaca que o espaço público é oportuno para a socialização sob argumento de que:

Volume 6 – Número 2 (2019) - Porto Alegre – Rio Grande do Sul – Brasil

É o espaço comum a todos que deve existir e ser mantido a fim de resguardar a viabilidade da pluralidade de indivíduos. Espaço em que todos podem satisfazer suas necessidades individuais e contribuir para o enriquecimento social. O espaço público é o local da alteridade e da solidariedade [...].

No entanto, a ausência de um planejamento nacional de descentralização dos programas sociais tem resultado em uma gestão ineficaz das contingências (ARRETCHE, 1996, s/p). Portanto, o momento exige que o conjunto das políticas públicas, por meio da adequada gestão, redimensione o processo de formular e operacionalizar estratégias e ações. Além disso, a implementação de medidas flexíveis e integrativas permitem maior negociação e participação dos cidadãos e de outros interlocutores nas ações que decorrem das políticas públicas (COMERLATTO; ET AL, 2007, p. 266).

Isso porque a centralização concentra recursos e o poder decisório em apenas uma entidade estatal ou governo, ao passo que a descentralização permite deslocar recursos para outros entes que possam auxiliar de forma mais eficiente na implementação das políticas públicas (ARRETCHE, 1996, s/p), isto é, a transferência da gestão de serviços sociais do Governo Federal para os Estados e municípios (D'AMBROSIO, S/D, S/P).

Diante disso, a descentralização:

Pode ser considerada como uma estratégia para reestruturar o aparelho estatal, não para reduzi-lo, mas para torná-lo mais ágil e eficaz, democratizando a gestão através da criação de novas instâncias de poder e redefinindo as relações entre Estado e sociedade. Demarca-se, então, uma nova ordem ético-política para compor estratégias, ações e relações entre as diferentes áreas das políticas públicas, as esferas organizacionais e os sujeitos sociais, fundamentada pela democracia, autonomia e participação (COMERLATTO; ET AL, 2007, p. 266).

Este método, tanto por questões de ordem econômica quanto de ordem política, reduz consideravelmente as atribuições do governo central na gestão das políticas públicas, concedendo maior parte da esfera decisória para os estados e municípios, "como o respeito ao princípio federativo e a necessidade de aliviar a agenda decisória do governo central e do Congresso" (ARRETCHE, 1996, s/p).

Em seu escrito, D'Ambrosio (s/d, s/p) trata do estudo de Arretche acerca do debate citando que:

50 mil habitantes é um parâmetro aceitável para que uma cidade tenha uma densidade política e econômica que lhe permita assumir a própria gestão de suas políticas sociais. Cerca de 90% dos municípios do País estão abaixo desse parâmetro. Necessitam, portanto, de incentivos dos governos estaduais para conseguir a descentralização. [...]

Volume 6 – Número 2 (2019) - Porto Alegre – Rio Grande do Sul – Brasil

Os 10% restantes têm condições de assumir a descentralização com relativa autonomia.

Percebe-se, ainda, o quanto reformas estatais transparentes e com a devida gestão e controle de ações nesse sentido são favoráveis, pois viabilizam o concretização da justiça social sem tornar as políticas públicas ineficazes. Ainda, ao ocorrer a descentralização a consequência é a redução do escopo de atuação das instâncias centrais de governo (ARRETCHE, 1996, s/p).

Referindo-se aos atos de governo e à disposição dos recursos para atender necessidades alheias, Chrispino (2016, p.36) destaca que: “é justo que, perante todos, este agente responda pela eficiência de seus atos, tal como na vida privada se exige de um procurador ou um gestor de negócios”.

É fato que os refugiados, ao adentrarem as fronteiras do Brasil, se deparam com a situação de pobreza e, conseqüentemente, de exercer uma vida digna e cidadã em razão da dificuldade de mão de obra, de adaptação e de comunicação. No entanto, a partir dessa análise de solidariedade universal, pode-se reverter a exclusão causada por problemas de extrema desigualdade social a partir de políticas públicas que sejam capazes de efetivar os direitos inerentes ao ser humano (CUSTÓDIO; MOREIRA, 2015, p. 76).

Para evitar a prática de atos desumanos (como o trabalho escravo e demais tratamentos degradantes) para com estas pessoas que se refugiam nas limitações do Estado brasileiro que é necessária a implementação de políticas públicas capazes de garantir a dignidade da pessoa humana (SARLET, 2015, p. 166).

Sobre a vulnerabilidade dos refugiados na atual situação migratória irregular, Lussi (2015, p. 142) explica que:

[...] a dependência e a subordinação de tais sujeitos pode ser fomentada por políticas públicas, leis e práticas sociais. Políticas públicas podem ser responsáveis pela falta de equidade no acesso aos serviços e direitos básicos de migrantes e refugiados, especialmente para os que se encontram em situação migratória irregular (Gasana, 2012).

Percebe-se que culpar os recém-chegados por toda doença social tem se tornado um hábito global desenfreado e, então, vê-se que os direitos inalienáveis do homem na prática são suposições, sem aplicação se não sobrevierem do exercício de outros direitos. Isto porque nessa era moderna há uma linha tênue entre humano e desumano que divide cidadãos e estrangeiros (BAUMAN, 2004, p. 148 – 154).

Volume 6 – Número 2 (2019) - Porto Alegre – Rio Grande do Sul – Brasil

Bauman (2004, p. 145) traz em sua obra que:

Um espectro paira sobre o planeta: o espectro da xenofobia. Suspeitas e animosidades tribais, antigas e novas, jamais extintas e recentemente descongeladas, misturaram-se e fundiram-se a uma nova preocupação, a da segurança, destilada das incertezas e intranquilidades da existência líquida moderna.

Como bem cita Marinucci e Milesi (2005, p. 24): "o grande desafio para a defesa e promoção dos direitos fundamentais dos migrantes [...] é reafirmar os direitos invioláveis de cada pessoa, cuja dignidade não pode ser avaliada a partir de sua nacionalidade de origem". É necessário que se tenha uma percepção de responsabilidade global para transformar as políticas nacionais e internacionais em algo fluído e flexível e não em algo engessado e burocrático que cause ainda mais sofrimento aos vulneráveis.

Por isso, que cada vez mais a ideia de cooperação na comunidade internacional é debatida. "Tanto na ideia de solidariedade mundial, quanto na busca de interesses diplomáticos e políticos, é nítido que problemas regionais causam consequências globais [...]" (ALVES; ALVES; GEYER, 2016, S/P).

No direito contemporâneo, tanto em Rawls quanto em Habermas, deve-se garantir a liberdade e a integração igualitária entre os indivíduos e aglomerados sociais, buscando, assim, uma legitimidade universal cosmopolita de integração de todos os Estados como uma comunidade internacional que se utilize do direito em prol da sociedade. Ainda, se apoiando na vertente de Kant, é necessária uma perspectiva universal da dignidade como sendo fim em si mesma através do dever de agir do estado de direito em consonância com a liberdade (SALOMÃO; SVOLINSKI, 2015, P. 203). Sobre isso, "o direito preenche funções de integração social. Funciona, pois, como uma correia de transmissão capaz de transportar a solidariedade humana para um nível mais abstrato que é a da solidariedade cidadã [...]" (SALOMÃO; SVOLINSKI, 2015, P. 204).

Para Lussi (2015, p. 142):

As demonstrações públicas de migrantes e defensores de direitos humanos por direitos, cidadania, liberdade e equidade em favor de migrantes e refugiados são ações claras de um protagonismo que se impõe à gestão da coisa pública. Nyers (2010) chama tais ações de "atos de cidadania" (p. 130). Quando a temática migratória não entra na agenda por vontade política, pode entrar por necessidade emergente, com complexidades e prazos muito mais complicados e exigentes. Trata-se de garantir o "direito a ter direitos" também à população que escolheu este país para viver, ao menos por um tempo, mesmo tendo nascido em outro lugar.

Volume 6 – Número 2 (2019) - Porto Alegre – Rio Grande do Sul – Brasil

Portanto, o desafio a que se depara o país no período mundial atual é o de repensar a cidadania, desvinculando-a do conceito territorial e de soberania nacional, considerando que o indivíduo é parte de uma sociedade política internacional, ao mesmo tempo em que precisa gerir corretamente suas políticas públicas para possibilitar que a integração tenha impacto positivo na economia nacional (JUNQUEIRA, 2009, p. 62).

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O entendimento atual é o de que a sociedade internacional é una e que os problemas de um país tem proporções extraterritoriais. Com isso, supera-se a barreira da soberania nacional e verifica-se que os países devem prestar auxílio mútuo uns aos outros no intento de resolver uma questão global que é de responsabilidade compartilhada.

Apenas a cooperação internacional entre os entes estatais é capaz de eliminar e proibir efetivamente as violações de direitos humanos na sociedade internacional e, em consequência disso, complementar os esforços nacionais para oferecer a devida proteção aos refugiados.

Diante do estudo, foi possível identificar que, a longo prazo, a inclusão de refugiados trará impactos positivos na economia nacional. Para isso, o governo tem importante papel estratégico nos processo de formulação e descentralização na gestão de programas estatais, devendo conduzir tanto a implementação quanto a execução das medidas.

Partindo desse pressuposto, os estados precisam estabelecer políticas públicas para inclusão social de refugiados através da devida gestão e do devido planejamento estratégico que deve abranger: em primeiro momento e em caráter de urgência, os direitos humanos; as despesas e os custos; a infraestrutura; as autoridades administrativas que executam as medidas estatais; e, claro, o impacto econômico a longo prazo para contribuição ao desenvolvimento do país.

Ademais, é de extrema importância que o poder seja descentralizado permitindo que as esferas de poder mais próximas e a própria comunidade auxiliem na inclusão de refugiados na educação, no trabalho e na saúde, pois estão mais próximos da realidade vivencial.

Volume 6 – Número 2 (2019) - Porto Alegre – Rio Grande do Sul – Brasil

Outro ponto de relevância é a continuidade das medidas estabelecidas, ou seja, os governos subsequentes devem dar seguimento as políticas públicas anteriormente implementadas a fim de que sejam efetivas. Caso contrário, de nada adiantarão.

A proteção diplomática pressupõe uma ordem jurídica global em que se busca resguardar os direitos e interesses comuns dos sujeitos. Para se reproduzir essa busca de interesses transfronteiriços há instrumentos de cooperação, como acordos e convenções. No entanto, só isso não basta. É necessário que os países se curem de suas cegueiras morais e ajam mais sob o princípio da solidariedade e da cooperação, pois somente a integração pode ajudar a minimizar o problema a que se depara a comunidade internacional neste momento.

O debate acerca das soluções para o problema da violação de direitos de refugiados não se exaure aqui, haja vista haver outros pontos a serem analisados, como por exemplo a exploração humana e as falhas sociais emergidas do atual sistema capitalista.

No entanto, o estudo buscou analisar os princípios norteadores das relações internacionais e a gestão das políticas públicas aptas a incluir socialmente os refugiados, a fim de que possam contribuir com o desenvolvimento social e econômico do país.

REFERÊNCIAS

ACNUR. Agência da ONU para refugiados. *O que é a Convenção 1951?*. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/o-que-e-a-convencao-de-1951/>> Acesso em: 14 Out 2016.

ALVES, Eliada Mayara Cardoso da Silva; ALVES, Elisama Maryan Cardoso da Silva; GEYER, Sthefany Vasconcellos. *Uma abordagem acerca da cooperação jurídica internacional*. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/49526/uma-abordagem-acerca-da-cooperacao-juridica-internacional>> Acesso em: 20 Jun. 2016

AIYAR, Shekhar; et al. *The Refugee Surge in Europe: Economic Challenges*. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2016/sdn1602.pdf>> Acesso em: 24 Nov. 2017

ARRETCHE, Marta. *Mitos da Descentralização: Maior Democracia e eficiência nas Políticas Públicas?*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 11, n.31, p. 44-66, 1996.

BARALDI, Camila Bibiana Freitas. *Migrações internacionais, direitos humanos e cidadania Sul-Americana: O prisma do Brasil e da integração Sul-Americana*. Disponível em:

Volume 6 – Número 2 (2019) - Porto Alegre – Rio Grande do Sul – Brasil

<<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/101/101131/tde-08102014-171457/pt-br.php>>
Acesso em: 11 Out 2016

BAUMAN, Zygmunt. *Amor Líquido: sobre a fragilidade dos laços humanos*. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.

BAZZO, Gabriela; REIS Thiago. *Brasil aprovou 40% das solicitações de refúgio analisadas em 2017*. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/brasil-aprovou-40-das-solicitacoes-de-refugio-analisadas-em-2017.ghtml>> Acesso em: 10 Fev. 2018

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 10 Out. 2017.

CHRISPINO, Alvaro. *Introdução ao estudo das Políticas Públicas: uma visão interdisciplinar e contextualizada*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.

COMERLATTO, Dunia; et al. *Gestão de políticas públicas e intersetorialidade: diálogo e construções essenciais para os conselhos municipais*. Disponível em: <> Acesso em: 26 Nov. 2017

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. *Direitos sociais e controle jurisdicional de políticas públicas*. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/19437/direitos-sociais-e-controle-jurisdicional-de-politicas-publicas>> Acesso em: 26 Nov. 2017

CUSTÓDIO, André Viana; MOREIRA, Rafael B. da R.. *Exploração sexual comercial de crianças e adolescentes: reflexões contemporâneas no contexto do Brasil, da Argentina e do Uruguai*. Curitiba: Multideia, 2015.

D'AMBROSIO, Oscar. *Poder aos municípios*. Disponível em: <<http://www.unesp.br/aci/jornal/152/polsocia.htm>> Acesso em: 27 Nov. 2017

FARAH, Marta Ferreira Santos. *Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo*. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 119-144, jan./fev. 2001.

GORCZEWSKI, Clovis. *Direitos humanos, educação e cidadania: conhecer, educar e praticar*. 1. ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2009.

HERMANY, Ricardo. *(Re)discutindo o espaço local: uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch*. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2007.

_____. *Município na Constituição: Poder local no constitucionalismo Luso-brasileiro*. Curitiba, 2012.

Volume 6 – Número 2 (2019) - Porto Alegre – Rio Grande do Sul – Brasil

JAUMOTTE, Florence; et al. *Impact Of Migration on Income Levels in Advanced Economies*. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/ns/search.aspx?NewQuery=Spillover+Notes%2C+Issue+8%3A+Impact+of+Migration+on+Income+Levels+in+Advanced+Economies%2C+October+2016&submit=>>> Acesso em: 25 Nov. 2017

JUNQUEIRA, Karina. *O impacto da migração internacional sobre a cidadania nacional*. Disponível em: <<http://www.revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao/article/view/686/640>> Acesso em: 09 Set 2016

LUSSI, Carmen. *Políticas públicas e desigualdades na migração e refúgio*. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/pusp/v26n2/0103-6564-pusp-26-02-00136.pdf>> Acesso em: 10 Nov. 2017

MAAS, Rosana Helena; LEAL, Mônia Clarissa Hennig. *Políticas Públicas de Efetivação dos Direitos Fundamentais Sociais: Algumas Estratégias*. In: Unoesc International Legal Seminar. v. 3. n. 1. Joaçaba: Editora Unoesc, 2014.

MARINUCCI, Roberto; MILESI, Rosita. *Migrações Internacionais: em busca da cidadania universal*. Disponível em: <www.rle.ucpel.tche.br/index.php/rsd/article/download/444/398> Acesso em: 12 Out 2015.

MASSAU, Guilherme Camargo. *A esfera pública como espaço da necessidade e mutabilidade do controle social*. In: Revista Eletrônica da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL). Vol. 02, n. 1, Jan-Jun, 2016. Disponível em: <<https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/revistadireito/article/view/9305/6036>> Acesso em: 24 Nov. 2017

_____. *A reorientação do princípio republicano a partir da solidariedade: o Cosmopolitismo na coisa pública*. Disponível em: <<http://biblioteca.asav.org.br/vinculos/tede/GuilhermeCamargoMassauDireito.pdf>> Acesso em: 20 Nov. 2017

_____. *International Social Law for an International Solidarity Community*. In: Pensar - Revista de Ciências Jurídicas. v. 22, n. 1, p. 209-239. Fortaleza: Pensar, 2017.

MILESI, Rosita; ANDRADE, William Cesar de. *Migrações Internacionais no Brasil: Realidade e desafios contemporâneos*. Disponível em: <<http://www.gritodelosexcluidos.org/media/uploads/migracionesintbr.pdf>> Acesso em: 14 Nov. 2016

NOSCHANG, Patrícia Grazziotin; CARDONA, Rafaela Machado. *Refugiados do Brasil ao Rio Grande do Sul: novos desafios para a comunidade que acolhe*. In: SARRETA, Cátia Rejane Liczbinski (organizadora). Revista de Estudos Jurídicos e Sociais. 4 ed. n. 4. Cascavel: NEJUS, 2015.

Volume 6 – Número 2 (2019) - Porto Alegre – Rio Grande do Sul – Brasil

OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development. *Interrelations between Public Policies, Migration and Development: Case Studies and Policy Recommendations (IPPMD)*. Disponível em: <<http://www.oecd.org/migration/migration-development/ippmd.htm>> Acesso em: 27 Nov. 2017

ONU. Organização das Nações Unidas. *Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951*. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf?view=1> Acesso em: 14 Out. 2015.

_____. *Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados de 1967*. Disponível em: <<http://www.adus.org.br/protocolo-de-1967-relativo-ao-estatuto-dos-refugiados/>> Acesso em: 14 Out. 2015

QUEIROZ, Roosevelt Brasil. *Formação e gestão de políticas públicas*. Curitiba: Editora InterSaberes, 2013.

SALOMÃO, Kátia R.; SVOLINSKI JÚNIOR, Waldomiro Salles. *O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana em Kant: caminho para uma hermenêutica do dever*. In: SARRETA, Cátia Rejane Liczbinski (organizadora). *Revista de Estudos Jurídicos e Sociais*. 4 ed. n. 4. Cascavel: NEJUS, 2015, p. 193-235.

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

SCHMIDT, João Pedro. *Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos*. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (organizadores). *Direitos Sociais e Políticas Públicas: Desafios Contemporâneos*. Tomo 8. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008, p. 2307-2333.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

_____. *A Ideia de Justiça*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SILVA, César Augusto S. da. *A política migratória brasileira para refugiados*. Curitiba: Íthala, 2015.

VIEIRA, Liszt. *Os Argonautas da Cidadania: a sociedade civil na globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2001.