
O TRATAMENTO JURÍDICO DOS REFUGIADOS NO BRASIL: INOVAÇÕES LEGISLATIVAS E POLÍTICAS PÚBLICAS

*THE LEGAL TREATMENT OF REFUGEES IN BRAZIL:
LEGISLATIVE INNOVATIONS AND PUBLIC POLICIES*

Bráulio Lisboa Lopes
Doutorando em Direito Público. Mestre em Direito.
Advogado da União (AGU)

SUMÁRIO: Introdução; 1 Contexto histórico na América do Sul e Brasil; 2 A Lei de migração e proteção aos refugiados no Brasil; 3 Políticas Públicas para acolhimento dos refugiados; 4 A judicialização das políticas públicas para refugiados: seria esse o caminho a seguir?; 5 Conclusão; Referências.

RESUMO: A crise de migração mundial enseja uma nova reflexão sobre o tema. A temática extrapola os limites de uma solução a ser encontrada no campo eminentemente jurídico, perpassando necessariamente pelo campo político e social. O presente artigo busca analisar a evolução migratória no Brasil e efetuar uma comparação com as recentes alterações legislativas sobre a temática, enfrentando o tema da judicialização das políticas públicas para refugiados.

PALAVRAS-CHAVE: Imigração. Refugiados. Políticas Públicas.

ABSTRACT: The crisis of world migration provokes a new reflection on the subject. The thematic extrapolates the limits of a solution to be found in the eminently legal field, necessarily going through the political and social field. This article seeks to analyze the evolution of migration in Brazil and to make a comparison with the recent legislative changes on the subject, dealing with the issue of judicialization of public policies for refugees.

KEYWORDS: Immigration. Refugees. Public Policies.

INTRODUÇÃO

O tema do refúgio não é assunto que surgiu no mundo contemporâneo. Pesquisas históricas identificam que suas origens remontam a Grécia antiga, Roma, Egito e Mesopotâmia, onde tinha caráter religioso e era concedido pelos templos, os quais eram invioláveis, não obstante não ser perquirido o real motivo daqueles que se refugiavam nos templos, fazendo com que criminosos comuns pudessem se beneficiar do instituto. Hodiernamente, com a instituição do sistema diplomático, o conceito de refúgio perde o caráter religioso em ganha caráter político, beneficiando não mais os criminosos comuns, mas apenas pessoas que sofram perseguição, seja de caráter religioso ou político.¹

Na América Latina o instituto encontra suas origens com nomenclatura própria, denominado asilo diplomático, instituto típico que surge em decorrência da instabilidade política da região. Encontra fundamento no direito a vida e no respeito a integridade física e mental do ser humano. Tecnicamente, o asilo diplomático consiste na proteção dada por um Estado a um indivíduo cuja vida, liberdade ou dignidade estejam

¹ Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas. Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto, organizador. 1. ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

ameaçados pelas autoridades de outro Estado. Pode estar associado a delitos de opinião, dissidência política ou por outros fatos que não constituam violação do direito penal comum. Francisco Rezek afirma que o fundamento do asilo é o que se denomina de “criminalidade política”, onde o objeto da afronta não é um bem jurídico universalmente reconhecido, mas uma forma de autoridade assentada sobre ideologia ou metodologia capaz de suscitar confronto além dos limites da oposição regular de um Estado Democrático.²

As diretrizes básicas do asilo constam da Resolução 3212 da Assembléia –Geral da ONU, a qual afirma que os Estados tem o direito, e não o dever, de conceder asilo, o qual será concedido a pessoas que sofram perseguição, devendo sua concessão ser respeitada pelos demais Estados soberanos, podendo, entretanto, ser negado por motivo de segurança nacional, sendo da competência do Estado ao qual se pleiteia o asilo a qualificação do delito que justifica a perseguição. Importante salientar que as pessoas que tem direito ao asilo não podem ser impedidas de adentrar no país ao qual solicitam asilo, nem mesmo ser retiradas do Estado onde podem estar sujeitas a perseguição (direito de *non refoulement*).³

A Constituição da República de 1988 ressalta que nosso país rege-se nas relações internacionais pelos princípios da prevalência dos direitos humanos e concessão do asilo político, o qual também é tratado pela Lei nº 13.445/2017 (Lei da Migração). Além do asilo diplomático, o qual caracteriza-se pelo acolhimento do indivíduo pelas missões diplomáticas, navios de guerra, aeronaves e acampamentos militares, o qual é reconhecido como instituto de Direito Internacional apenas nos países latino-americanos, temos o asilo territorial, onde o beneficiário é acolhido no território de um Estado Soberano, acarretando a permanência do asilado em território estrangeiro.

No caso do asilo, diferentemente do refúgio, as garantias são dadas apenas após a concessão. Antes disso, a pessoa que estiver em território nacional estará em situação de ilegalidade. O asilo pode ser de dois tipos: diplomático – quando o requerente está em país estrangeiro e pede asilo à embaixada brasileira - ou territorial – quando o requerente está em território nacional. Se concedido, o requerente estará ao abrigo do Estado brasileiro, com as garantias devidas.⁴

No Brasil, a condição jurídica do asilado é regulada pelos artigos 27 e 28 da Lei de Migração, sendo sua concessão um princípio das relações

2 REZEK, Francisco. *Direito Internacional público*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p.214-215.

3 PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. *Direito Internacional Público e Privado*. Editora: JusPodivm, 2010. p. 276.

4 Vide BRASIL. Ministério da Justiça. *Diferença entre asilo e refúgio*. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/news/entenda-as-diferencas-entre-refugio-e-asilo>. Acesso em: 24 ago. 2018.

internacionais previsto no artigo 4º, inciso X, da Constituição da República de 1988. Importante salientar que não se concederá asilo a quem tenha cometido crime de genocídio, crime contra a humanidade, crime de guerra ou crime de agressão, nos termos do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, de 1998, consoante dispõe a Lei brasileira de Migração.

Já o refúgio, apesar da mesma origem histórica do asilo, desenvolve-se em vertente diferente, o que faz com que a doutrina identifique certas diferenças com o instituto do asilo. Ao passo que a concessão de asilo caracteriza-se como ato discricionário do Estado, a concessão de refúgio é ato obrigatório, uma vez atendidas as exigências definidas nos tratados internacionais. O controle da aplicação das normas de refúgio fica a cargo de órgãos internacionais, a exemplo do Alto Comissariado das Nações Unidas para os refugiados (ACNUR). Enquanto o asilo é ato fundamentado em critérios políticos, o refúgio fundamenta-se em perseguições por motivo de raça, grupo social, religião ou penúria, não obstante tanto o asilo quanto o refúgio tenham como estruturação normativa de fundo os Tratados Internacionais de Direitos Humanos.

Segundo PORTELA⁵, “o refúgio é uma instituição convencional de caráter universal, que se aplica de maneira apolítica” e institui-se em necessidade de proteção de um número elevado de pessoas, em hipóteses de perseguição de cunho generalizada, contrapondo-se ao asilo.

Consoante informações extraídas do Ministério da Justiça⁶ “o refúgio é concedido ao imigrante por fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas”. Enquanto tramita um processo de refúgio, pedidos de expulsão ou extradição ficam em suspensos. A matéria é regulada pela Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, que criou o Comitê Nacional para os Refugiados – Conare, e pela Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados, de 28 de julho de 1951.

1 CONTEXTO HISTÓRICO NA AMÉRICA DO SUL E BRASIL

Com fim da primeira guerra mundial, a revolução russa e a ruína do império Otomano colocaram o mundo diante do movimento massivo de pessoas, situação agravada com a segunda guerra mundial, levando a Assembléia Geral das Nações Unidas a estabelecer princípios próprios da condição de refugiado, propondo a instituição de um órgão internacional para cuidar do assunto de forma a auxiliar no retorno dos refugiados

5 PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. *Direito Internacional Público e Privado*. Editora: JusPodivm, 2010. p. 278.

6 BRASIL. Ministério da Justiça. *Diferença entre asilo e refúgio*. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/news/entenda-as-diferencas-entre-refugio-e-asilo>. Acesso em: 24 ago. 2018.

aos seus países de origem auxiliando-os com os meios necessários, não devendo, entretanto, obrigar o regresso do refugiado ao seu país de origem quando expressarem objeções válidas a este retorno. Este foi o embrião do princípio consagrado hoje como “non refoulement” segundo o qual um país não pode obrigar um refugiado ao retorno ao seu Estado de origem se houver receio fundado.⁷

No Brasil, após a recepção da Convenção do Estatuto dos Refugiados, foi criado o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), órgão responsável pelo julgamento e concessão do refúgio. No ato da solicitação do refúgio, o solicitante já recebe a proteção imediata como se refugiado fosse, ficando a concessão definitiva do refúgio vinculada a aprovação do pedido pelo CONARE.

Segundo o relatório Refúgio em Números⁸ e as informações do Alto Comissariado das Nações Unidas, ao final de 2016, cerca de 65,6 milhões de pessoas, 1 em cada 113 pessoas em todo mundo, foram forçadas a deixar seus locais de origem por diferentes tipos de conflitos. Desses, cerca de 22,5 milhões são refugiados e 2,8 milhões são solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado. Ainda, de acordo com o relatório, 55% dos refugiados no mundo vieram de três países: Síria (5,5 milhões), Afeganistão (2,5 milhões) e Sudão do Sul (1,4 milhões). Os países que mais possuem refugiados são a Turquia (2,9 milhões), o Paquistão (1,4 milhões) e o Líbano (1 milhão).

Segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas⁹, o continente americano abrigava (em 2016) cerca de 692.700 mil refugiados. As situações mais relevantes são: 1) Colômbia: desde de 1985 cerca de 7,6 milhões de deslocamentos internos (conflito com as FARC). Entre janeiro e agosto/2017, mais 8.700 novos deslocamentos internos. 2) Norte da América Central: cerca de 215 mil solicitaram refúgio nos últimos 5 anos devido à violência e à insegurança em seus países de origem. 3) Venezuela: entre janeiro e setembro/2017, cerca de 48.500 venezuelanos solicitaram refúgio no mundo, quase o dobro do ano anterior. Até julho de 2017, estimava-se que havia cerca de 300.000 venezuelanos na Colômbia, 40.000 em Trinidad e Tobago, e 30.000 no Brasil em situações migratórias diversas ou em situação irregular.

7 Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas / Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto, organizador. – 1. ed. – Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

8 BRASIL. Ministério da Justiça. *Refúgio em Números*. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br>>. Acesso em: 24 ago. 2018.

9 UNHCR. *Global Trends, Forced Displacement 2016* (UNHCR, 19 de junho de 2017). Disponível em: <<http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5943e8a34/global-trends-forced-displacement-2016>>. Acesso em: 24 ago. 2018.

De acordo com o relatório Refúgio em Números¹⁰ existe no Brasil (2017) um acumulado de 10.145 refugiados reconhecidos, sendo 39 % da nacionalidade Síria e 86.007 solicitações de reconhecimento de refugio em trâmite, da qual 17.865 solicitações são oriundas de Venezuelanos, que em sua maioria foram realizados no estado de Roraima, totalizando cerca de 15.955 solicitações de refúgio.

2 A LEI DE MIGRAÇÃO E PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS NO BRASIL

Conforme salienta a professora do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (Irel/UnB), Carolina de Abreu, a nova legislação de migração representa uma mudança de paradigma no que diz respeito ao tratamento de cidadãos de outros países. “O Estatuto do Estrangeiro foi elaborado sob a perspectiva de segurança nacional e via o imigrante como potencial ameaça aos interesses do País. Já a nova lei de migração o enxerga sob a ótica dos direitos humanos”.¹¹

O texto da lei nº 13.445/2017, que substituiu o Estatuto do Estrangeiro, criado em 1980, estabelece novos princípios sobre não discriminação e igualdade de direitos, estando em sintonia com as obrigações internacionais assumidas pelo Brasil. A nova legislação organiza a cooperação jurídica com Estados estrangeiros para a proteção ao apátrida e aos asilados brasileiros no exterior. Instituiu-se o visto temporário específico para o migrante em situação de acolhida humanitária e para as pessoas que necessitam fugir do país de origem e não se enquadram na lei do refúgio, inclusive pessoas que adentram no Brasil objetivando tratamento de saúde e menores desacompanhados.

A novel legislação inova ao assegurar ao migrante o direito de associar a reuniões políticas e a sindicatos. Esta disposição compatibiliza-se com o disposto na Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, que em seu artigo 15 preceitua que “os Estados Contratantes concederão aos refugiados que residem regularmente em seu território, no que concerne às associações sem fins políticos nem lucrativos e aos sindicatos profissionais, o tratamento mais favorável concedido aos nacionais de um país estrangeiro, nas mesmas circunstâncias”.

10 BRASIL. Ministério da Justiça. *Refúgio em Números*. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br>>. Acesso em: 24 ago. 2018.

11 BRASIL. *Sítio Oficial do Governo do Brasil*. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2017/05/confira-as-principais-mudancas-trazidas-pela-lei-de-migracao>>. Acesso em: 25 ago. 2018.

Conforme salienta Rodrigo Borges Delfim¹², a nova legislação “reconhece a contribuição histórica e contemporânea dos migrantes para o desenvolvimento econômico e cultural do Brasil, tanto no passado como no presente. E com esse reconhecimento, dá condições para que tal contribuição tenha continuidade no futuro”. A atividade laboral exercida pelo migrante sujeita-se, assim como a atividade laboral exercida pelos demais brasileiros, a incidência tributária, contribuindo com os recursos necessários a execução das políticas públicas delineadas pelo texto Constitucional.

A lei nº 13.445/2017, em seu artigo 3º, enumera como princípios, dentre outros, o respeito à universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos (inc. I), o repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e outras formas de discriminação (inc. II), a acolhida humanitária (inc. VI) e a não criminalização da migração (inc. III).

Inovação importante trazida pela nova legislação que segue as diretrizes internacionais de proteção aos refugiados se verifica na redação do art. 82, inciso IX, da lei de migração, a qual preceitua que não se concederá extradição quando o extraditando for beneficiário de refúgio, nos termos da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, ou de asilo territorial. Um dos princípios mais importantes que fundamentam a proteção internacional dos refugiados é o princípio da não devolução (*non-refoulement*) o qual encontra-se previsto no artigo 33 da Convenção de 1951, a saber:

Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou repelirá um refugiado, seja de que maneira for, para as fronteiras dos territórios onde a sua vida ou a sua liberdade sejam ameaçadas em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou opiniões políticas.

O referido princípio é de extrema importância, visto que “surge diante da insegurança humanitária que ameaça a vida dos refugiados, como um instrumento de garantia e proteção contra a devolução dessas pessoas para o país onde sofrem a perseguição que originou a sua condição de refugiado ou a qualquer outro país onde sua vida ou liberdade estejam sendo ameaçadas”.¹³

A proteção aos refugiados no ordenamento jurídico brasileiro encontra amparo infraconstitucional na Lei nº 9.474/97, que em seu artigo 1º preceitua que será reconhecido como refugiado todo indivíduo que (I)

12 Disponível em: <<http://migramundo.com/veja-12-perguntas-e-respostas-sobre-a-nova-lei-de-migracao-que-aguarda-sancao-presidencial/>>.

13 SOARES, Carina de Oliveira. *A extradição e o princípio de não-devolução (non-refoulement) no direito internacional dos refugiados*. Disponível em <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9429>. Acesso em 25/08/2018.

devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país; (II) não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior; (III) devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

Inicialmente é importante ressaltar que a condição de refugiado ocorre no exato momento em que a pessoa preenche as condições de refugiado na vida real, independentemente de qualquer reconhecimento formal prévio por parte de um Estado parte em uma convenção internacional sobre o tema, e mesmo da edição de subsunção ao sistema legal interno de um Estado. Destarte, a disposição prevista no artigo 1º da Lei nº 9474/97 tem caráter nitidamente declaratório, e não constitutivo, afastando, portanto, eventual sanção ao refugiado por entrada “irregular” em determinado Estado, visto tratar-se de pessoa em estado de necessidade que objetiva salvar a sua própria vida.

A definição de refugiado enseja a análise a partir do ponto de vista subjetivo e objetivo. O elemento subjetivo pode ser aferido pela análise da situação pessoal do indivíduo na sociedade em que estava inserido, a partir de suas experiências no país de origem do qual resulta a situação de temor. O termo perseguição tem relação com a probabilidade de violação dos direitos humanos e/ou fundamentais do refugiado, ou mesmo a tentativa de violação desses direitos.

A proteção conferida ao refugiado deve estender-se à sua família, visto que a proteção do estrangeiro encontra-se prevista no artigo 5º da Constituição da República de 1988, o qual lhe assegura a proteção dos direitos fundamentais, dentre eles a proteção à família, consoante artigo 226 da Constituição da República de 1988. Nesse sentido, o artigo 2º da Lei nº 9474/97 preceitua que “os efeitos da condição dos refugiados serão extensivos ao cônjuge, aos ascendentes e descendentes, assim como aos demais membros do grupo familiar que do refugiado dependerem economicamente, desde que se encontrem em território nacional.

Ademais, a Declaração Universal dos Direitos Humanos afirma que a família é elemento natural e fundamental da sociedade e tem direito à proteção da sociedade e do Estado. Nesse sentido, a ata final da Conferência que aprovou a Convenção de 1951, relativa ao Estatuto dos Refugiados, recomenda assegurar que a unidade da família do refugiado seja mantida, especialmente nos casos em que o chefe de família tenha preenchido as condições necessárias para a sua admissão em um determinado país.

Por fim, consoante adverte o Alto Comissariado das Nações Unidas para refugiados¹⁴, importante ressaltar a diferença entre refugiado e migrante. Enquanto as pessoas refugiadas estão em uma situação muito vulnerável, pois não têm proteção de seus respectivos países e sofrem ameaças e perseguições, os migrantes internacionais escolheram viver no exterior principalmente por motivações econômicas, podendo voltar com segurança a seu país de origem se assim desejarem. Refugiados e migrantes são cada vez mais confundidos entre si e tratados com desconfiança, preconceito e intolerância. Os sistemas de proteção internacional estão sob intensa pressão. Em muitos países, os controles de fronteiras estão cada vez mais rigorosos por questões de segurança interna, impedindo a entrada de migrantes em situação irregular. Como muitas situações atuais se referem ao contexto de fluxos mistos, é necessário garantir que pessoas refugiadas sejam devidamente identificadas e protegidas de acordo com os protocolos internacionais.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ACOLHIMENTO DOS REFUGIADOS

Ao se falar em políticas públicas necessariamente fazemos remissão ao Estado presencial e prestacional. A noção de política pública revela uma noção de auto-sujeição em que o Estado, por vontade própria (emanada do próprio estado legislador), é alçado à condição de garantidor de certas atividades materiais de cunho prestacional (geralmente serviços públicos) que são elaboradas através de planos de governo pautados na lei, mediante uma escolha discricionária do administrador público (no que tange a forma de atuação) que deve ser realizada observando-se o caráter universal e seletivo das políticas públicas disponibilizadas à coletividade.

A escolha das prioridades deve ser fruto de uma escolha racional efetuada pelo administrador público, sempre pautado pelo interesse público. Não obstante, a implementação das políticas públicas impõe a utilização de certa margem de discricionariedade e hierarquização dos objetivos a serem alcançados. É fruto, pois, de um processo político de escolha de prioridades a serem implementadas a partir de um conjunto de ações dos governantes e da sociedade civil, em verdadeira simbiose.

A Constituição Federal implementa tratamento igualitário aos brasileiros e estrangeiros residentes no país, consoante se extrai de seu artigo 5º, assegurando a estes a possibilidade de acesso às políticas públicas existentes no Brasil. Lado outro, a Lei 9.474/97, a qual se caracteriza pelo

14 ACNUR: *Protegendo refugiados no Brasil e no mundo*. Disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Protegendo-Refugiados-no-Brasil-e-no-mundo_ACNUR-2018.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2018.

compromisso do Brasil com a causa humanitária do refúgio, impõe a nossa república a necessidade de efetivar esses direitos, impondo a implementação de políticas públicas para a integração dos refugiados.

A elaboração de políticas públicas voltadas a assistência e integração dos refugiados são imprescindíveis para assegurar-lhes o acesso aos direitos fundamentais, sociais e culturais, em especial no que se refere ao direito ao trabalho, saúde e educação. Neste contexto torna-se de suma importância o amparo constitucional proporcionado pelo artigo 203 da Constituição da República de 1988, que afirma que a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição, tendo como objetivo a proteção da família, a promoção da integração à vida comunitária e ao mercado de trabalho. Nesse contexto, importante frisar que o Supremo Tribunal Federal em recente decisão (2017)¹⁵ definiu que os imigrantes residentes no país poderão ter concedido em seu favor o Benefício de Prestação Continuada previsto no artigo 203, inciso V, da Constituição da República de 1988, preenchidos os requisitos do artigo 20 da Lei 8742/93.

Nesse contexto, salienta-se a importância de dar concretude ao comando normativo dos artigos 43 e 44 da Lei 9474/97, os quais no intuito de promover a integração local dos refugiados, impõe que se considere a situação desfavorável vivenciada por estas pessoas, a fim de mitigar os procedimentos burocráticos no acesso a documentos necessários ao exercício de seus direitos em território nacional.

Consoante afirma Raimundo Seixas, fica evidente o descompasso entre a prática vivenciada pelos refugiados e o discurso político em torno da questão¹⁶. Ao utilizar a idéia hobbesiana de soberania e contrapô-la à visão da hospitalidade em Derrida, “o autor demonstra que as contradições

15 STF. RE 587.970

16 SEIXAS, Raimundo J.S. *Soberania hobbesiana e hospitalidade em Derrida: estudo ao caso da política migratória federal para o fluxo de haitianos pelo Acre*. Dissertação de mestrado. UNIEURO. Brasília, 2014. [...] Segundo o autor “essa dimensão política derivada dessa relação ontológica carrega diálogo importante com a soberania. Ela aponta as possibilidades de o Estado, como ente soberano, relacionar-se com o estrangeiro sob o prisma da hospitalidade. Indica possíveis caminhos de superação da soberania hobbesiana”. [...] “Derrida também estabelece a ligação dessa experiência de alteridade do outro com a hospitalidade: “A essência do que é, ou antes, do que se abre assim para além do ser, é a hospitalidade” (Derrida, 2013: 65). Afinal, para o autor, hospitalidade aparece como materialidade da ética primeira no momento desse encontro de rostos. Parece ser o acolhimento instantâneo, a marca do outro indelével na ipseidade do sujeito que o acolhe positivamente”. [...] “Em síntese, Derrida (2013) substituiu o medo hobbesiano do estrangeiro pelo acolhimento do rosto, como próximo, “enquanto homem e irmão”. De besta, lobo ou coitote, o estrangeiro, no âmbito da hospitalidade primeira, passa a ser o amigo, o irmão, o familiar. Então, o assassinio e a violência são afastados do momento do encontro com o estrangeiro pela hipótese derridariana. Essa conduta ética é o que deve pautar a posição do Estado soberano em relação ao estrangeiro na visão de Derrida. O autor avança esse debate sobre a hospitalidade que o Estado deve conferir ao estrangeiro. Ele coloca a hospitalidade como parâmetro ético, mas que deve dialogar com o direito e com a política”.

entre o que chama de hospitalidade primeira e hospitalidade documental, levam a situações de vulnerabilidade dos imigrantes que, mesmo quando atendidos, não conseguem obter o acolhimento adequado, pois lhes é negado ou dificultado por longo período de tempo, o acesso à documentação e ao acolhimento esperado.¹⁷

Destarte, a legislação já existente objetivando a dinamização do acesso a documentos e direitos sociais tem de ser observada, a fim de evitar ambiguidades. Para tanto, faz-se necessário melhor estipular e definir as ações governamentais em sede de políticas públicas voltadas para o atendimento dos refugiados, pois do ponto de vista jurídico já temos normas que possibilitam as ações governamentais necessárias.

Além de maior agilidade na concessão e regularização dos documentos dos refugiados e da implementação de benefícios assistenciais em seu favor, torna-se de extrema importância a eliminação de barreiras instaladas pela língua, sendo de todo necessário um processo de integração local, de cunho educacional e profissional, a fim de possibilitar sua inserção no mercado de trabalho com a consequente independência para prover a manutenção própria e de sua família.

Assim, entendemos que a assistência humanitária reserva-se a proporcionar um alívio temporário ao refugiado, que deve ser aliada a políticas públicas de reintegração e absorção social, através de programas educacionais e de qualificação técnica. A dependência indefinida de assistência humanitária não é desejada, seja por fatores emocionais e psicológicos do refugiado, seja por questões financeiras ligadas a escassez de recursos financeiros por parte do Estado.

No Distrito Federal, São Paulo, Rio de Janeiro e Porto Alegre, o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), em 2016, começou a oferecer o curso de língua portuguesa e cultura brasileira. O curso é resultado do pacto firmado pelo Ministério da Justiça e Cidadania por meio do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) com o Ministério da Educação. No primeiro ano de 2016, foram ofertadas 40 vagas pelo Instituto Federal de Brasília (IFB), 200 vagas em São Paulo, 70 vagas no Rio de Janeiro e 50 em Porto Alegre. As aulas têm por finalidade proporcionar o aprendizado da língua e da cultura brasileira, aos solicitantes de refúgio e refugiados. O PRONATEC fornece, além

17 FERNANDES, Durval; GOMES DE CASTRO, Maria da Consolação; MILESI, Rosita. *O fluxo de imigração recente para o Brasil e a política governamental: os sinais de ambiguidade*. Notas preliminares. Disponível em: <http://www.migrante.org.br/components/com_booklibrary/ebooks/caderno-debates-9.pdf>. Acesso em: 04 set. 2018.

das aulas gratuitas, um auxílio ao estudante para custear alimentação e transporte, de acordo com os critérios e valores da unidade ofertante.¹⁸

O Instituto Federal no Rio Grande do Sul - IFRS oferece o curso: “Português como Língua Adicional”, voltado aos refugiados e imigrantes. Com três módulos de 30 horas, sem custos, e totalmente EAD, via sua estrutura Moodle, o curso apresenta básico da língua portuguesa para aqueles que não podem se deslocar, mas tem acesso a um computador.

Em nível de educação superior, a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) lançou, por meio de edital, um programa de acesso à formação técnica, tecnológica e superior voltado para esse público, em que 5% das vagas serão direcionadas para estudantes imigrantes e refugiados a partir do primeiro semestre letivo de 2017. Serão admitidos imigrantes ou refugiados que tenham concluído o ensino médio ou equivalente no país onde residiam, tenham sido impossibilitados de dar continuidade ao ensino técnico ou superior pelo motivo de imigração ou que já tenham concluído os estudos equivalentes e não tenham interesse na revalidação do diploma.¹⁹

Conforme artigo publicado no sítio eletrônico da Organização das Nações Unidas no Brasil²⁰, a estruturação de soluções duradouras por meio políticas públicas é a garantia da implementação de medidas que garantam uma inserção efetiva do refugiado no seu novo local de moradia. De acordo com a Chefe de gabinete do Estado, Juliana Armede, praticamente todos os refugiados que chegam a São Paulo vieram de outras áreas urbanas, e buscam na cidade o ambiente para reconstruir suas vidas. São Paulo é a cidade brasileira onde vive a maior parte da população migrante e refugiada no país. São cerca de 385 mil pessoas, segundo dados da Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania do município.

“A cidade de São Paulo tem cada vez mais se consolidado como uma cidade solidária à acolhida de pessoas migrantes e refugiadas, demonstrando através de diversas ações seu compromisso e solidariedade com a proteção dos refugiados e os direitos humanos das pessoas imigrantes”, afirma a representante da Agência da ONU para Refugiados (ACNUR) no Brasil, Isabel Marquez.

O Plano de Ação do Brasil, adotado em 2014 por todos os países da América Latina e do Caribe em comemoração ao 30º Aniversário da

18 BUSKO, D. Políticas públicas educacionais para imigrantes e refugiados no Rio Grande do Sul. *Jornal de Políticas Educacionais*. V. 11, n. 22. Dezembro de 2017.

19 Idem.

20 ONU. *Prefeitura de SP apresenta políticas de inclusão e integração de migrantes e refugiados*. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/prefeitura-de-sp-apresenta-politicas-de-inclusao-e-integracao-de-migrantes-e-refugiados>. Acesso em: 04 set. 2018.

Declaração de Cartagena sobre Refugiados, ressalta o papel fundamental das autoridades municipais na adoção de políticas públicas que promovam a integração local dos refugiados.

4 A JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA REFUGIADOS: SERIA ESSE O CAMINHO A SEGUIR?

Sob a ótica neo-institucionalista²¹ as possibilidades da escolha estratégica são determinadas de forma decisiva pelas estruturas político-institucionais, inclusive a capacidade dos atores políticos de modificar essas estruturas de acordo com suas estratégias, devendo estas abordagens ser efetuadas de acordo com três pilares básicos²²: o primeiro diz respeito ao sistema político clássico no qual se questiona sobre a ordem política real e verdadeira, sobre o que é um bom governo e qual o melhor estado para se garantir as maiores virtudes da comunidade;²³ o segundo refere-se ao questionamento político propriamente dito, que se refere à análise das

21 "É mister lembrar que instituições servem não apenas para a satisfação de necessidades humanas e para a estruturação de interações sociais, mas ao mesmo tempo determinam posições de poder, eliminam possibilidades de ação, abrem chances sociais de liberdade e erguem barreiras para a liberdade individual. [Waschkuhn, 1994, p. 188 f]. A institucionalização implica, portanto, custos graves, porque ela não representa somente a exclusão de muitas vozes, mas também o pesadelo da burocratização e das contrariedades que essa acarreta consigo [O'Donnell, 1991, p. 30]. Instituições não são somente um reflexo de necessidades individuais ou sociais. Instituições políticas são padrões regularizados de interação, conhecidos, praticados e em geral reconhecidos e aceitos pelos atores sociais, se bem que não necessariamente por eles aprovados. Logo, são produto de processos políticos de negociação antecedente, refletem as relações de poder existentes e podem ter efeitos decisivos para o processo político e seus resultados materiais [Prittwitz, 1994, p. 239]. É esse o ponto de partida do neo-institucionalismo que tematiza os pressupostos político-institucionais dos processos de decisão política. Entretanto, o neo-institucionalismo não desenvolve uma macroteoria de instituições políticas - como pretendem Parsons ou Luhmann com sua teoria dos sistemas - mas salienta apenas a importância do fator institucional para a explicação de acontecimentos políticos concretos. O neo-institucionalismo remete não somente às limitações de racionalidade do processo de decisão como consequência de uma falta ou de um excesso de informações, mas salienta a existência de regras gerais e entendimentos fundamentais que prevalecem em cada sociedade e que exerceriam uma influência decisiva sobre as interpretações e o próprio agir das pessoas. De acordo com March/Olson (1995, p. 7), a perspectiva institucional é criada em torno de idéias de identidades e de concepções do comportamento apropriado, contrapondo-se à perspectiva de troca que é constituída em torno de idéias de formação de coalizões e de uma troca voluntária entre atores políticos impulsionados pelo interesse próprio." APUD FREY, Klaus. *Políticas Públicas*: Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Extraído do segundo capítulo da tese de doutorado (Frey, 1997) sobre as políticas ambientais dos municípios de Santos e Curitiba. UFSC. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>>.

22 FREY, Klaus. *Políticas Públicas*: Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Extraído do segundo capítulo da tese de doutorado (Frey, 1997) sobre as políticas ambientais dos municípios de Santos e Curitiba. UFSC. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>>.

23 Eram as preocupações principais dos teóricos clássicos, como Platão e Aristóteles.

forças cruciais no processo decisório e o terceiro refere-se ao resultado que um sistema decisório vem produzindo.²⁴

Ao se tratar do tema políticas públicas no cenário político institucional brasileiro, verifica-se uma crescente tendência à judicialização das referidas questões, ora por haver omissão total do Estado em relação a comandos constitucionais asseguradores de direitos fundamentais, ora pela omissão parcial na observância dos referidos comandos e, por fim, pela própria ineficácia das estruturas/instituições designadas pela lei como responsáveis pela implementação das referidas políticas públicas.²⁵

Em face da discricionariedade outorgada ao administrador público para estabelecer as premissas e as diretrizes dos programas sociais de promoção do bem estar da população, acaba-se por segregar os beneficiários de acordo com o caráter seletivo e universal que se deve atribuir à execução destas políticas públicas, fato que também ocasionará o aumento da litigiosidade dos referidos programas sociais, objetivando a inclusão de cidadãos que, em face da objetivação dos critérios de seleção adotados por esses programas, ficaram excluídos de seu alcance e alegam injustiça na forma de execução da atuação estatal.²⁶

Verifica-se, pois, um problema relacionado com a implementação e a eficácia desses direitos à obtenção de prestações positivas por parte do Estado, visto que a referida prestação decorre de direitos que não são referenciados em recursos finitos e, na maioria das vezes, sua disposição exige

24 Esses pilares irão trazer a sustentação necessária para a correta compreensão da "policy analysis," através da empiria e da prática política, segundo Klaus Frey. Para o referido autor, "A concepção da "policy analysis" parece, em princípio, apropriada para a análise de políticas públicas no contexto da realidade brasileira, porém é imprescindível uma adaptação da abordagem às particularidades da situação política e institucional do País, além de mostrar as próprias limitações da proposta em questão. A "policy analysis" tradicional pressupõe, na verdade, que a variável sistema político, isto é, a estrutura institucional do sistema político-administrativo, deve ser constante e conhecida nas suas características e princípios básicos. Como bem lembra Couto, em um estudo sobre o processo de reforma do Estado no contexto da transição democrática no Brasil, torna-se difícil aplicar ao processo político transicional os mesmos modelos de análise utilizados para a compreensão de estruturas já consolidadas. [Couto, 1998, p. 55]. Além disso, a realização de estudos sobre a dimensão material de políticas públicas pressupõe um conhecimento geral dos processos de resolução de problemas, porque só no caso de um conhecimento suficiente tanto das instituições quanto dos processos político-administrativos é que estes podem servir como quadro de referência para a análise de cada campo de política." C.f. FREY, Klaus. *Políticas Públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil*. Extraído do segundo capítulo da tese de doutorado (Frey, 1997) sobre as políticas ambientais dos municípios de Santos e Curitiba. UFSC. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>>.

25 É inegável a gravidade, sob o ponto de vista jurídico e político, desta omissão estatal violadora de direitos fundamentais assegurados constitucionalmente. A não concretização dos referidos preceitos constitucionais leva o Estado a incidir em inconstitucionalidade por omissão, conforme será abordado com maior profundidade nas páginas seguintes.

26 É freqüente a utilização das vias judiciais por parte de determinados cidadãos com o fito de conseguir o custeio por parte do estado de determinado medicamento ou mesmo tratamento cirúrgico no exterior que não é ofertado pelos programas sociais já devidamente implementados a título de políticas públicas na área da saúde.

uma tomada de decisão e escolha de quais valores e bens serão distribuídos e quais serão sacrificados.²⁷ Nessa seara a doutrina constitucionalista passou a reafirmar como critério fundamental na solução desses casos difíceis a doutrina da reserva do possível²⁸ (*Vorbehalt des Möglichen*), de modo a atuar como limite ao poder do Estado de concretizar efetivamente direitos fundamentais a prestações positivas. Importante mencionar as considerações de Ana Paula de Barcelos²⁹ sobre o tema, ao afirmar que “a limitação de recursos existe e é uma contingência que não se pode ignorar [...] não se pode esquecer que a finalidade do Estado ao obter recursos, para, em seguida, gastá-los sob a forma de obras, prestação de serviços, ou qualquer outra política pública.”

Surge, então, a tormentosa questão de saber se é possível exigir do Estado, diante do cenário cada vez maior de ingresso de refugiados no Brasil, algumas espécies de direitos fundamentais como se fossem verdadeiros direitos subjetivos, passíveis de suportar uma demanda judicial capaz de atuar em concreto realizando o direito pretendido em face da omissão estatal em relação aos problemas sociais decorrentes do fluxo migratório.³⁰

Consoante se infere da Ação Cível Originária nº 3121/RR em trâmite no Supremo Tribunal Federal, o Estado de Roraima ajuizou ação em face da União objetivando, dentre outras providências, a atuação em áreas de fronteira objetivando o fechamento temporário da fronteira do Brasil com a Venezuela, limitando o tráfego de imigrantes. Na referida ação, que teve a antecipação de tutela dos pedidos indeferida pelo STF, o Ministério da Defesa informou que a União tem realizado ações de interiorização dos refugiados juntamente com a Força-Tarefa Logística Humanitária Roraima, já tendo adotado ações de interiorização dos refugiados, já tendo sido efetuado o transporte de imigrantes para outros Estados da Federação, nas seguintes datas: 5 de abril de 2018, 104 imigrantes para São Paulo; 6 de abril de 2018, 161 imigrantes (66 para Cuiabá e 95 para São Paulo);

27 C.f. CALIENDO, Paulo. *Direito Tributário e Análise Econômica do Direito. Uma visão crítica*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. p. 170.

28 Limite ao poder do Estado de concretizar efetivamente direitos fundamentais a prestações, tendo por origem a doutrina constitucionalista alemã. Pode ser de ordem fática (falta de recursos) ou jurídica (orçamentária).

29 BARCELOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

30 Cite-se, a título de exemplo, o decreto 25.861 do Estado de Roraima que, sob a justificativa de que o fluxo migratório de venezuelanos tem causado impactos no Estado, restringiu o atendimento aos refugiados a serviços públicos de saúde, segurança, trabalho e bem estar social. Em resposta ao referido decreto e a ações judiciais intentadas em face da referida situação, a Justiça Federal do Estado de Roraima expediu liminar suspendendo o ingresso e admissão de imigrantes venezuelanos no Brasil. Decisão que foi cassada pelos Supremo Tribunal Federal, a pedido da Advocacia-Geral da União.

4 de maio de 2018, 233 imigrantes (68 São Paulo e 165 Manaus); e 15 de maio de 2018, 29 migrantes para Cuiabá.

Sob o aspecto normativo, o procedimento de interiorização é reconhecido pelo Estado brasileiro como medida de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente do fluxo migratório provocado por crise humanitária, conforme o art. 5º, X, da Lei nº 13.684/2018. Consoante o referido dispositivo legal objetiva-se a ampliação das políticas públicas de mobilidade, contempladas pela distribuição e a interiorização no território nacional das pessoas em estado de vulnerabilidade.

Veja-se que o tema da judicialização de políticas públicas está envolvendo ações relacionadas a questões migratórias. Na questão em tela, decidiu o Supremo Tribunal Federal (STF) pelo indeferimento do pedido de fechamento temporário da fronteira do Estado de Roraima com a Venezuela, sob o fundamento de que a União, no exercício de sua competência privativa para legislar sobre emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros, prevista no art. 22, inciso XV da CR/88, editou a Lei nº 13.445/2017 (Lei de Migração), que “afirma, entre os princípios e diretrizes da política migratória brasileira, a universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos (art. 3º, I), a acolhida humanitária (art. 3º, VI), o fortalecimento da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, mediante constituição de espaços de cidadania e de livre circulação de pessoas (art. 3º, XIV) e a cooperação internacional com Estados de origem, de trânsito e de destino de movimentos migratórios, a fim de garantir efetiva proteção aos direitos humanos do migrante (art. 3º, XV).

Consoante voto proferido pelo Relator da ACO 3121 em trâmite no STF, o art. 45, parágrafo único, da Lei nº 13.445/2017 é categórico, ainda, ao assegurar que “ninguém será impedido de ingressar no País por motivo de raça, religião, nacionalidade, pertinência a grupo social ou opinião política”. Como se vê, ao delinear a feição da política migratória brasileira, o marco legal vigente confere densidade à prevalência dos direitos humanos e à cooperação entre os povos para o progresso da humanidade, princípios segundo os quais a Constituição determina expressamente, no art. 4º, II e IX, devem ser regidas as relações internacionais da República Federativa do Brasil.³¹

Verifica-se, a priori, que a implementação das políticas públicas para refugiados da Venezuela amolda-se àquelas situações em que o comando constitucional instituidor de determinada política pública foi efetivamente cumprido pelo legislador e executado de forma plena pelo administrador

31 ACO 3121 TP / RR – RORAIMA – Relatora Min. Rosa Weber. DJe-160 DIVULG 07/08/2018

público. Neste cenário cremos que não haverá espaço para a judicialização da questão, como acertadamente deliberou o STF na ACO 3121, até mesmo porque não se vislumbrou omissão ou ineficiência do Estado, mas, ao contrário, o ente público adotou as medidas executivas necessárias ao acolhimento e interiorização dos refugiados, restando atendido os pressupostos para a regular fruição do serviço público³²

Para se admitir a atuação judicial, necessário a verificação de situações em que o comando constitucional instituidor de determinada política pública não foi atendido pelo legislador e pelo administrador público, bem como àquelas situações em que, apesar de formalmente atendido, materialmente verifica-se incompatibilidade com o texto constitucional. Aqui resta diferenciar a espécie do comando normativo constitucional que assegura o referido direito prestacional positivo, ou seja, se trata-se de norma constitucional de eficácia plena ou de norma constitucional de eficácia limitada. A primeira, como adverte a doutrina, não necessita de lei infraconstitucional para ser aplicada, ao contrário da segunda, que exige uma ação do Poder Legislativo no intuito de se implementar o disposto na constituição, através da edição de legislação infraconstitucional.

Quando se tratar de norma de eficácia plena e se verificar a omissão estatal em implementá-la, entendemos estar justificada a atuação jurisdicional ao determinar sua implementação, isto porque, nessa hipótese, não haverá substituição das funções legislativas pelo magistrado, eis que o texto constitucional já contém comando normativo suficiente para permitir a sua implementação. Deveras, nesta hipótese, o magistrado não estará atuando como legislador, mas sim como garantidor da força normativa da Constituição, conforme preconiza Konrad Hesse.³³ Estará o magistrado emitindo comando para que se implemente determinado direito cuja discricionariedade na elaboração da norma já foi objeto de avaliação pelo próprio Constituinte. Quando se tratar de norma de eficácia limitada e se verificar a omissão estatal em implementá-la, entendemos que a atuação do Poder Judiciário se justificará apenas nas hipóteses em que restar caracterizado o denominado mínimo existencial³⁴.

32 O Ministério da Defesa informou que a União tem realizado ações de interiorização dos refugiados juntamente com a Força-Tarefa Logística Humanitária Roraima, já tendo adotado ações de interiorização dos refugiados, já tendo sido efetuado o transporte de imigrantes para outros Estados da Federação, nas seguintes datas: 5 de abril de 2018, 104 imigrantes para São Paulo; 6 de abril de 2018, 161 imigrantes (66 para Cuiabá e 95 para São Paulo); 4 de maio de 2018, 233 imigrantes (68 São Paulo e 165 Manaus); e 15 de maio de 2018, 29 migrantes para Cuiabá

33 HESSE, Konrad. *A Força Normativa da Constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes, Porto Alegre: Editora Sérgio Antônio Fabris, 1991.

34 C.f. FACHIN, Luiz Édson. *Estatuto Jurídico do Patrimônio Mínimo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p.232. Em certa medida, a elevação protetiva conferida pela Constituição à propriedade privada pode, também, comportar tutela do patrimônio mínimo, vale dizer, sendo regra de base desse sistema a garantia ao direito

Destarte, podemos concluir, sob o prisma legal, que para além desse mínimo existencial fundamental à dignidade da pessoa humana não há o dever do Estado em realizar prestações positivas e envolver recursos coletivos, mesmo em se tratando de implementação de políticas públicas para refugiados.

Isso porque as normas de eficácia limitada seriam aquelas nas quais o constituinte traçou apenas um desenho geral de competências, atribuições e poderes para que o legislador infraconstitucional determine o preenchimento de sentido conforme as condições de seu contexto histórico. Nesse diapasão, a eficácia positiva deve ser determinada em função da discricionariedade administrativa e da reserva do possível.

Não se afigura legítimo, pois, a atuação judicial substituindo o Poder Legislativo quando se tratar de normas programáticas que não envolvam o mínimo existencial, devendo o judiciário adotar uma postura de *self restraint* (autocontenção) em sua forma de atuação.

5 CONCLUSÃO

Como visto no decorrer dos tópicos anteriores, é evidente a situação de vulnerabilidade dos refugiados. A temática extrapola os limites de uma solução a ser encontrada no campo eminentemente jurídico, perpassando necessariamente pelo campo político e social. Os problemas vivenciados pela comunidade internacional impõe-nos uma reflexão que extravasa os limites geográficos e jurisdicionais existentes *a priori*.

Juridicamente verificamos no texto constitucional brasileiro um dever do ente federado em acolher aqueles que atravessam nossas fronteiras buscando o refúgio, adotando as medidas administrativas necessárias para melhor solucionar sua situação nos termos da legislação infraconstitucional, a qual estabelece certos parâmetros objetivos que fundamentarão o pedido formulado aos órgãos brasileiros competentes.

Não obstante a conclusão de que em sede legislativa os diplomas normativos brasileiros que cuidam do tema estejam em consonância com as melhores práticas internacionais a serem adotadas nas referidas situações de refúgio, as medidas executivas que serão implementadas para a reintegração dos refugiados devem estar em consonância com os planos de gestão da Administração Pública, de forma a materializar todo rol de garantias legais atribuídas aos refugiados.

de propriedade não é incoerente, pois, que nele se garanta um mínimo patrimonial. Sob o estatuto da propriedade agasalha-se, também, a defesa dos bens indispensáveis à subsistência. No mesmo sentido vide TORRES, Ricardo Lobo. *O direito ao mínimo existencial*. Rio de Janeiro:Renovar, 2009. Segundo o autor, "há um direito às condições mínimas de existência humana digna que não pode ser objeto de intervenção do Estado e que ainda exige prestações estatais positivas."

A escolha dos projetos de materialização das referidas políticas públicas caberá ao Poder Executivo, que dispõe originariamente de competência constitucional e legitimidade jurídica para, sob critérios técnicos e econômicos, viabilizar os modelos que entende mais adequados ao tratamento da situação. A escolha das prioridades deve ser fruto de uma escolha racional efetuada pelo administrador público, sempre pautado pelo interesse público.

A discussão judicial das políticas públicas implementadas só torna legítima quando se verifica a sua incompatibilidade com o texto constitucional, visto que, nas demais hipóteses, haveria ilegítima substituição pelo magistrado das competências constitucionais outorgadas ao legislador e ao administrador público. Essa noção de política pública revela uma hipótese de auto-sujeição em que o Estado, por vontade própria (emanada do próprio estado legislador), é alçado à condição de garantidor de certas atividades materiais de cunho prestacional (geralmente serviços públicos) que são elaboradas através de planos de governo pautados na lei, mediante uma escolha discricionária do administrador público (no que tange a forma de atuação) que deve ser realizada observando-se o caráter universal e seletivo das políticas públicas disponibilizadas à coletividade.

REFERÊNCIAS

ACNUR: *Protegendo refugiados no Brasil e no mundo*. Disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Protegendo-Refugiados-no-Brasil-e-no-mundo_ACNUR-2018.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2018

BARCELOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BRASIL. *Sítio Oficial do Governo do Brasil*. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2017/05/confira-as-principais-mudancas-trazidas-pela-lei-de-migracao>>. Acesso em: 25 ago. 2018.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Diferença entre asilo e refúgio*. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/news/entenda-as-diferencas-entre-refugio-e-asilo>. Acesso em: 24 ago. 2018.

CALIENDO, Paulo. *Direito Tributário e Análise Econômica do Direito. Uma visão crítica*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

FACHIN, Luiz Édson. *Estatuto Jurídico do Patrimônio Mínimo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001

FREY, Klaus. *Políticas Públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil*. Extraído do segundo capítulo da tese de doutorado (Frey, 1997) sobre as políticas ambientais dos municípios de Santos e Curitiba. UFSC. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>>.

HESSE, Konrad. *A Força Normativa da Constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes, Porto Alegre: Editora Sérgio Antônio Fabris, 1991

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. *Direito Internacional Público e Privado*. Ed. JusPodivm.

REZEK, Francisco. *Direito Internacional público*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

SOARES, Carina de Oliveira. *A extradição e o princípio de não-devolução (non-refoulement) no direito internacional dos refugiados*. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9429>. Acesso em 25 ago. 2018.

TELES. Luiz Paulo Ferreira Barreto. *Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas*. 1. ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

UNHCR. *Global Trends, Forced Displacement 2016* (UNHCR, 19 de junho de 2017). Disponível em: <<http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5943e8a34/global-trends-forced-displacement-2016> >. Acesso em: 24 ago. 2018.