IV CONGRESSO DE ESTUDOS JURÍDICOS INTERNACIONAIS E I SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE PESQUISA TRABALHO, TECNOLOGIAS, MULTINACIONAIS E MIGRAÇÕES -TTMMS

SISTEMAS DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS NA ORDEM GLOBAL E SUAS INTERFACES COM TRABALHO, EMPRESAS E MIGRAÇÕES

T758
Trabalho, tecnologias, multinacionais e migrações: desafios contemporâneos dos direitos humanos na ordem democrática global [Recurso eletrônico on-line] organização IV Congresso De Estudos Jurídicos Internacionais e I Seminário Internacional De Pesquisa Trabalho, Tecnologias, Multinacionais E Migrações -TTMMs – Belo Horizonte;

Organizadores: Fabrício Bertini Pasquot Polido, Maria Rosaria Barbato e Natália das Chagas Moura – Belo Horizonte, 2018.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-671-0
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Desafios contemporâneos e expansão dos direitos humanos na ordem democrática global

1. Trabalho. 2. Tecnologias. 3. Multinacionais. 4. Migrações. I. I Congresso de Tecnologias Aplicadas ao Direito (1:2018 : Belo Horizonte, BH).

CDU: 34

IV CONGRESSO DE ESTUDOS JURÍDICOS INTERNACIONAIS E I SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE PESQUISA TRABALHO, TECNOLOGIAS, MULTINACIONAIS E MIGRAÇÕES -TTMMS

SISTEMAS DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS NA ORDEM GLOBAL E SUAS INTERFACES COM TRABALHO, EMPRESAS E MIGRAÇÕES

Apresentação

Trabalho, Tecnologias, Multinacionais e Migrações:

por que discutir os constantes desafios dos direitos humanos na ordem democrática global?

Fabrício B.Pasquot Polido

Maria Rosaria Barbato

Natália Das Chagas Moura

Debates contemporâneos sobre os desafios dos direitos humanos, suas teorias e agendas de resistência e transformação não poderiam ficar alijados da compreensão analítica em torno da relevância ou pertinência de temas transversais da globalidade e que hoje merecem atenção pela academia brasileira. Os múltiplos movimentos envolvendo pessoas, as forças laborais, o capital, e os produtos do intelecto, em escala global, não apenas ignoram fronteiras, padrões culturais ou referenciais morais e éticos, como sistematicamente a realidade prática e pragmática tem demonstrado. Eles igualmente escancaram o esgotamento das formas e procedimentos ditados pelo direito, suas instituições e narrativas.

Nas entrelinhas e encruzilhadas do repertório de atores, contextos e papéis reduzidos ao imaginário das crises cíclicas, da sucessão das fases do capitalismo (industrial, financeiro, tecnológico e informacional) ao longo dos séculos ou da banal “pós-modernidade”, florescem espaços e pontes de transição, sobretudo construídos a partir do trabalho crítico na academia e projetado para governos, legisladores, tribunais, e para a sociedade como um todo. Essa seria a proposta de repensar a permanência e a estabilidade dos direitos humanos como instrumentos transformadores e de irreversível apelo de tolerância. Entre seus desafios contemporâneos, dentro da própria reconceptualização e afirmação do Estado Democrático

de Direito, certamente encontram-se a necessária integração entre o exercício de prerrogativas da cidadania e o resgate da humanidade que deve subsistir em todas as partes do globo, regiões ou localidades.

Com essa nota introdutória, a presente obra vem coligir os estudos coletivos elaborados para a o IV CONGRESSO INTERNACIONAL DE ESTUDOS JURÍDICOS e o I SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE PESQUISA EM DIREITO "Trabalho, Tecnologias, Multinacionais e Migrações –"TTMMs": Desafios contemporâneos dos direitos humanos na ordem democrática global", eventos científicos realizados nos dias 18, 19 e 20 de abril de 2018, na cidade de Belo Horizonte, sob os auspícios do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Os agradáveis encontros de abril congregaram parceiros acadêmicos nacionais e internacionais que se engajaram em iniciativa inovadora e inclusiva de reflexão crítica no Direito e suas interfaces transdisciplinares.

As iniciativas aqui relatadas envolveram ações especialmente voltadas para disseminar a produção na área do Direito, evitando-se incorrer em quaisquer arbitrariedades formalistas que poderiam minar a relevância da dogmática como objeto de estudos no Direito ou vulgarizar o caráter laborativo que deve nortear a academia e as universidades brasileiras. Nesse sentido, em linha com os formatos de plenárias e sessões de discussão de trabalhos, os eventos destacaram a proposta de articular as dimensões políticas, regulatórias, sociais e normativas em torno dos movimentos gerados pelo eixo analítico "Trabalho, Tecnologias, Multinacionais e Migrações – TTMMs", absolutamente inédito na América Latina.

A tarefa de coordenação acadêmica, tendo como plataforma inicial o tradicional e prestigiado Programa de Pós-Graduação em Direito da UFMG, com doutorado mais antigo em funcionamento no Brasil (desde 1932), seria a de proporcionar esse espaço de reflexão, agora registrado em obra publicada pelo Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI). Da mesma forma, a oportunidade criada pelos idealizadores veio a sediar a quarta edição do Congresso Internacional de Estudos Jurídicos, projeto acadêmico de iniciativa dos estimados colegas e professores Luciana Aboim e Lucas Gonçalves, da Universidade Federal do Sergipe - UFS, em continuidade à terceira edição do evento realizada em setembro de 2017, na cidade de Aracajú, Sergipe.

A centralidade do trabalho torna-se cada vez mais evidente nas sociedades de capitalismo central e periférico, haja vista os novos arquétipos que veem surgindo a partir da divisão internacional do trabalho, propiciado tanto pela intensa utilização das tecnologias digitais, bem como pelas migrações, muitas vezes provocadas pela nefasta prática do dumping social e ambiental.

Com o objetivo de proporcionar às leitoras e leitores o aprofundamento de temas contemporâneos no eixo investigativo “Trabalho, Tecnologias, Multinacionais e Migrações – “TTMMs”, o livro permitirá apresentar os desafios a serem enfrentados na interface com os direitos humanos. Esperamos que os trabalhos aqui selecionados e sistematicamente organizados possam capitanear novas pesquisas temáticas e que respondam a demandas de investigação na academia, dentro da compreensão de dinâmicas e condicionantes que afetam e transformam a sociedade global no século XXI.

Belo Horizonte, outubro de 2018.

REFÚGIO NO BRASIL: A INTEGRAÇÃO LOCAL COMO GARANTIA DO DIREITO FUNDAMENTAL DO TRABALHO

REFUGE IN BRAZIL: LOCAL INTEGRATION AS GUARANTEE OF THE FUNDAMENTAL RIGHT OF LABOUR

Marina Aragão Santos [1]
Bruna Machado Targino [2]

Resumo

As crises socioeconômicas, políticas e violações de direitos humanos mundiais têm provocado maciços deslocamentos humanos forçados. Recentemente o Brasil tem sido considerado na rota de destino de refugiados, tendo em vista que é signatário dos principais tratados internacionais de direitos humanos e possuidor de legislação específica sobre refúgio. Nesse sentido, neste artigo será analisada a integração local e o acesso de refugiados ao direito fundamental do trabalho no contexto brasileiro a partir de metodologia qualitativa, com análises de documentos internacionais e regionais, legislação e órgãos nacionais, práticas e posicionamento dos atores envolvidos e entrevistas com os principais protagonistas: os refugiados.

Palavras-chave: Palavras-chave: refúgio no brasil, Direitos humanos, Integração local, Trabalho

Abstract/Resumen/Résumé

The socio-economic, political crises and human rights violations worldwide have led to massive forced human displacements. Brazil has been significantly considered on the refugee destination route lately since it is a signatory to the main international human rights treaties and has specific refuge legislation. For that matter, this article will analyze the local integration and the refugee access to the fundamental human right of labour considering the Brazilian system, based on a qualitative methodology, through analyzes of international and regional documents, legislation and national agencies, practices and positioning of the actors involved and interviews with the main protagonists: refugees.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Keywords: refuge in brazil, Human rights, Local integration, Labour

[1] Especialista em Políticas Públicas de Proteção e Direitos Humanos para Refugiados e Migrantes Internacionais pela Fundación Henry Dunant (Santiago de Chile)

[2] Mestranda em História, Política e Bens Culturais pela Fundação Getúlio Vargas (FGV)

Introdução

A temática do refúgio está inserida no contexto mais amplo das migrações internacionais, sendo diferenciada dessas últimas a partir do seu suposto caráter "forçado". Assim, os refugiados se enquadram como migrantes internacionais forçados e, de acordo com Moreira (2012, p. 18), são pessoas que:

> [...] cruzam as fronteiras nacionais de seus países de origem em busca de proteção. Eles fogem de situações de violência, como conflitos internos, internacionais ou regionais, perseguições em decorrência de regimes políticos repressivos, entre outras violações de direitos humanos.

Anualmente, o órgão das Nações Unidas responsável especificamente pelo tratamento de refugiados ─ Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) ─ traz números sobre o painel do refúgio no Brasil e no mundo. O relatório de 2016 mostra o crescente aumento de deslocamentos forçados. De acordo com o relatório Global Trends, foi contabilizado o número de 65,3 milhões de pessoas deslocadas por guerras e conflitos até o final de 2015, representando um aumento de quase 10% em relação ao ano anterior. Esse relatório também aponta que a maioria dos refugiados encontra-se no chamado Sul Global, e não em países desenvolvidos do Norte (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 2016).

Os dados do ACNUR também mostram um panorama do cenário brasileiro. De acordo com seu relatório do ano de 2015, no ano anterior, "em 2014, o Brasil recebeu mais pedidos de refúgio que a Austrália e quase o mesmo número que o Canadá. O Brasil também recebeu mais pedidos do que qualquer outro país na América Latina" (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 2015, p. 4).

Os números do CONARE brasileiro de 2016 mostram que os solicitantes de refúgio advêm de 79 nacionalidades, majoritariamente da África, Ásia (inclusive Oriente Médio) e Caribe. O órgão assinalou, ainda, que os principais grupos de refugiados reconhecidos no Brasil são compostos por nacionais da Síria (2.298), Angola (1.420), Colômbia (1.100), República Democrática do Congo (968) e Palestina (376) (COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS, 2016).

O Brasil pode ser considerado um país que busca promover o acolhimento de refugiados. Contudo, a ideia de acolhimento acompanha demandas relacionadas à capacidade do país receptor em suprir as necessidades de incorporação dessas pessoas à dinâmica da sociedade, oferecendo uma estrutura próspera, já que para essas pessoas o recomeço pode ser enfrentado de forma bastante precária e difícil. Pires (2012) argumenta que o termo integração

"designa o conjunto de processos de constituição de uma sociedade a partir da combinação de suas componentes, sejam elas pessoas, organizações ou instituições". Assim, o processo de integração, que envolve desde a fase inicial de solicitação de refúgio até seu estabelecimento total no país, se torna muito importante para a efetivação de direitos.

Dentre os direitos garantidos não só pela Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, como também amplamente reconhecidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, será destacado neste artigo o direito ao acesso a um trabalho, uma vez que este se torna essencial para a concretização de outros direitos humanos, sendo uma parte inerente e inseparável da dignidade humana. Sua importância está intimamente relacionada com questões econômicas, sociais, políticas e de segurança, pois é através do trabalho que se busca garantir as necessidades básicas da vida humana. Ter um emprego é uma das bases de qualquer sistema social e deve ser uma fonte de dignidade, prosperidade e desenvolvimento.

Desse modo, este presente artigo pretende investigar sobre o processo de integração de refugiados na sociedade brasileira com o objetivo principal de entender de que maneira este processo se relaciona com a realização dos direitos dessa população vulnerável, com enfoque no direito ao trabalho. Como objetivos específicos, este artigo busca confrontar as seguintes questões: Como ocorre o processo de refúgio no Brasil? De que maneira acontece o processo de integração de refugiados na sociedade brasileira? Quais são os principais atores envolvidos neste processo? De que forma a integração local pode auxiliar na efetivação do direito de acesso ao trabalho digno?

Para tal, serão feitas análises a partir de documentos internacionais e regionais de proteção (tratados e declarações), legislação (leis sobre a temática) e órgãos nacionais e internacionais (CONARE e ACNUR), além de práticas e posicionamento dos atores envolvidos, como ONGs, o CONARE e o ACNUR, incluindo entrevistas com os principais protagonistas: os refugiados.

Contexto institucional e histórico

O arcabouço institucional de proteção internacional para refugiados baseia-se em acontecimentos datados entre o período de 1920 a 1935, tendo sido inicialmente concebido como uma maneira de responder a crises humanitárias que provocaram deslocamentos humanos em massa. Em 1933, a Convenção de Genebra foi uns dos primeiros instrumentos para tratar dos refugiados. Entretanto, nesse período a conceituação do termo para definir refugiados era limitada, pois se baseava em critérios grupais e específicos.

A Carta das Nações Unidas de 1945 contém o desejo e comprometimento dos Estados em proteger os direitos humanos fundamentais. De acordo com seu preâmbulo, as nações envolvidas pactuaram em direção a:

> [...] preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade, e a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas, e a estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional possam ser mantidos, e a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade ampla (CARTA..., 1945, p. 1).

No ano de 1946, durante a Assembleia Geral das Nações Unidas, princípios foram estabelecidos para a definição da condição de refugiado a fim de que essa tivesse um alcance e caráter internacionais. Em 1947, foi criada a OIR (Organização Internacional para os Refugiados), ainda dedicada aos problemas relativos apenas aos refugiados da Segunda Guerra Mundial.

O refúgio tem relação com a evolução da problemática dos direitos humanos, podendo ser vista na Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, que trata de maneira indireta a preocupação com a proteção de pessoas em situação de refúgio, principalmente seu Artigo 14, o qual prevê que toda a pessoa sujeita à perseguição tem o direito de procurar e de se beneficiar de asilo em outros países (DECLARAÇÃO..., 1998).

Os eventos da Segunda Guerra Mundial evidenciaram a necessidade de maior comprometimento dos Estados-Nação com as disposições da Declaração de 1948. Tal preocupação motivou a criação do ACNUR em 1950, que surgiu para promover proteção e decidir sobre o fluxo de deslocamento, de uma maneira institucional que viabilizava os propósitos de cuidado e de controle dos refugiados no mundo.

O estabelecimento de um dispositivo que contemplasse de maneira plena o refúgio surgiu pela Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951. De acordo com ela, refugiado é o indivíduo que, temendo ser perseguido

> [...] por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência [*sic*] de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele (CONVENÇÃO..., 1951, p. 2).

A ampliação do conceito disposto na Convenção de 1951, que forçou um maior comprometimento dos Estados em receberem refugiados independentemente de sua origem veio com o Protocolo de 1967, Relativo ao Estatuto dos Refugiados dispondo que:

> [...] o termo "refugiado", salvo no que diz respeito à aplicação do §3 do presente artigo, significa qualquer pessoa que se enquadre na definição dada no artigo primeiro da Convenção, como se as palavras "em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e..." e as palavras "...como consequência de tais acontecimentos" não figurassem do §2 da seção A do artigo primeiro (PROTOCOLO..., 1967, p. 1).

Na América Latina, além de todos os países terem ratificado os principais instrumentos de proteção internacionais, como a Convenção de 1951 e Protocolo de 1967 (com exceção de Cuba e México), houve também a iniciativa de elaboração de dispositivos regionais para abarcar tal temática. A Declaração de Cartagena de 1984 foi o primeiro destes dispositivos e encontrou contexto histórico nos acontecimentos que marcaram a região no período compreendido entre os anos de 1970 e 1980, sendo palco de conflitos armados devido aos regimes políticos ditatoriais que emergiram após a Guerra Fria em diversos países. A Declaração de 1984 surgiu como um instrumento regional de proteção para refugiados, deslocados e repatriados em um contexto mais amplo no que toca a observação dos direitos humanos e a construção da paz no sistema interamericano, passando a abarcar pessoas e vítimas que até então se encontravam desamparadas (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 1994).

O documento definiu que, além dos conceitos para reconhecimento da condição de refugiados já estabelecidos,

> [...] o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública (DECLARAÇÃO..., 1984, p. 3).

Dentre as suas disposições, a Declaração estabeleceu mecanismos de coordenação para facilitar o cumprimento do seu mandato, além do fortalecimento de programas de proteção e assistência aos refugiados, sobretudo nos aspectos de saúde, educação, trabalho e segurança; bem como a definição de governos comprometidos a empregar esforços necessários para erradicar as causas que provocam o problema dos refugiados; entre outros. A

Declaração de Cartagena possui um caráter inovador, uma vez que passou a utilizar a prerrogativa da violação dos direitos humanos como fundamento para que um indivíduo seja considerado um refugiado.

Dessa maneira, em Cartagena se deu um caráter atual ao tema do refúgio, que hoje está mais vinculado aos temas tratados nessa Declaração do que aos previstos na Convenção de 1951. Dez anos após o esforço firmado em Cartagena, o legado deixado pelo documento deu projeção à Declaração de San José em 1994, que veio para dar novas ênfases e aprofundar questões relacionadas a deslocamentos forçados, direitos econômicos, sociais e culturais, desenvolvimento humano, grupos vulneráveis, ou seja, o direito do refúgio em sua dimensão mais ampla. Essa declaração buscava também estabelecer formas de prevenção e soluções integradas para as questões dos refugiados.

Refúgio no Brasil

O Brasil é signatário dos principais tratados internacionais de direitos humanos, foi o primeiro da sua região a aprovar a Convenção de 1951, em 1960, e aderiu ao Protocolo de 1967, em 1972, sendo, além disso, membro fundador do Conselho Executivo do ACNUR. Apesar disso, teria sido somente ao final da década de 1970 que as relações entre Brasil e ACNUR começaram a se estreitar. O órgão celebrou um acordo com o Brasil para estabelecer um escritório *ad hoc* na cidade do Rio de Janeiro e, em 1982, a presença do ACNUR foi oficialmente aceita no país.

Nesse sentido, através de acordos a partir da década de 1980, o Brasil passou a tomar novas posturas quanto ao tratamento de refugiados e para isso, o ACNUR contou com o suporte de algumas entidades ligadas à defesa de Direitos Humanos, como a Cáritas. Tais avanços observados possuem relação com o processo de redemocratização pelo qual o país passava. A Constituição de 1988, através da Portaria Interministerial nº 394, de 1991, já demonstrava a preocupação e os interesses brasileiros acerca da temática do refúgio e da violação de direitos humanos. Jubilut (2007, p. 175) salienta que, por meio dessa Portaria, houve a ampliação do elenco de direitos dos refugiados e o estabelecimento de procedimento específico para a concessão de refúgio envolvendo tanto o ACNUR, quanto o governo brasileiro, responsável por conceder a decisão final sobre as solicitações de refúgio.

O próximo avanço a partir da Lei nº 9.474/97. Através dela, o Brasil incorpora completamente a Convenção de 1951 em seu ordenamento jurídico interno, significando um verdadeiro marco na trajetória de comprometimento do Brasil com a temática dos refugiados

(ALMEIDA, 2000). Pela Lei, estabeleceram-se três requisitos para o reconhecimento do *status* de refugiado no Brasil. Seu artigo 1º dispõe que:

> I - 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 (BRASIL, 1997, p. 1).

A lei brasileira foi responsável pela criação do CONARE, estabelecendo determinadas competências, em consonância com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967. O Comitê surge, assim, como um marco para o tratamento das solicitações de refúgio e a busca de soluções duradouras para os refugiados que tentam a proteção internacional em seu território (LEÃO, 2004). É formado por representantes da sociedade civil e da sociedade internacional e vem desempenhando um trabalho no fornecimento de documentação necessária que permita aos refugiados terem acesso à residência legal no país, a trabalho e aos serviços de saúde e educação, dentre outras formas de atuação do órgão.

Em virtude de crises financeiras e pela observação dos avanços tomados pelo governo brasileiro em direção a assumir seus recursos para desenvolver e lidar com o tema do refúgio, o ACNUR decidiu fechar seu escritório em solo brasileiro em 1998, transferindo-se para a Argentina e mantendo uma sede na América do Sul. No entanto, no ano de 2004 o órgão retomou suas atividades no país, visando principalmente a apoiar os esforços entre sociedade brasileira para a implantação das normas de proteção internacional dos refugiados no Brasil, em particular, no que diz respeito às soluções duráveis para o refúgio.

A retomada das atividades do ACNUR no Brasil foi bastante motivada pelo desenvolvimento do Programa de Reassentamento Solidário, que começou em 1999. O Programa conta com acordos firmados entre o CONARE, o ACNUR e as ONGs brasileiras, colocando em pauta o comprometimento do país com o reassentamento de refugiados baseando-se nos critérios de necessidade de proteção legal e física à população vulnerável.

Atualmente um dos maiores desafios enfrentados na concretização de políticas está relacionado à capacidade das instituições envolvidas em promover condições de acesso para o processo de integração de forma adequada e sustentável.

A dignidade humana e o direito ao trabalho

É possível perceber que o século XXI é marcado pela preocupação, pelo reconhecimento, defesa e desenvolvimento dos direitos individuais e fundamentais da pessoa humana, principalmente pela geração de um consenso moral que emergiu após as atrocidades cometidas durante as guerras no século XX. As reflexões atuais sobre o tema dos direitos humanos giram em torno não só do valor da pessoa humana e suas capacidades, mas também da vontade e necessidade de transformar as estruturas de vínculos entre pessoas, instituições e culturas, evitando sentimentos de exclusão.

O desenvolvimento de instrumentos jurídicos internacionais, como é o caso da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, proporcionou a criação de normas e obrigações aos Estados em direção ao respeito à vida humana. Os direitos humanos são universais, inalienáveis, indivisíveis e interdependentes, e na esfera internacional, todos os países são considerados vinculados pelos princípios articulados no direito internacional e, consequentemente, pelos direitos humanos.

O conceito de dignidade tem um caráter amplo, evolutivo e dinâmico, além de aplicável a todas as relações sociais e que visa proteger a pessoa humana. Apesar de sua estrutura complexa e universal, Sarlet (2007) salienta que

> A dignidade é algo real, algo vivenciado concretamente por cada ser humano, já que não se verifica maior dificuldade em identificar claramente muitas das situações em que é espezinhada e agredida, ainda que não seja possível estabelecer uma pauta exaustiva de violações da dignidade. Além disso, verifica-se que a doutrina e a jurisprudência — notadamente no que diz com a construção de uma noção jurídica de dignidade — cuidaram, ao longo do tempo, de estabelecer alguns contornos basilares do conceito e concretizar o seu conteúdo, ainda que não se possa falar, também aqui, de uma definição genérica e abstrata consensualmente aceita, isto sem falar no já referido ceticismo por parte de alguns no que diz com a própria possibilidade de uma concepção jurídica da dignidade. (SARLET, 2007, pg. 361).

Dessa forma, a dignidade humana passa a constituir princípio, fundamento e objetivo do Estado (Miraglia, 2010). O Estado torna-se responsável não somente pela garantia da proteção, como também vetor de ferramentas para que o indivíduo seja contemplado com mecanismos que o tornem capaz de desenvolver uma vida digna.

O trabalho aparece como um dos mais importantes instrumentos para o desenvolvimento e integração na sociedade. O acesso ao trabalho representa não só a realização de um direito humano, mas também um meio para alcançar a eficácia de outros direitos, tais como educação, saúde, habitação, etc. Delgado (2006) faz uma reflexão pertinente a respeito de tal ideal, dispondo que o trabalho, enquanto direito universal fundamental, deve fundamentar-se no referencial axiológico da dignidade da pessoa humana. A autora continua, afirmando que onde o direito ao trabalho não for minimamente assegurado, não haverá dignidade humana que sobreviva.

No que diz respeito à temática dos refugiados, o trabalho representa um importante instrumento para a integração na sociedade. A inserção no mercado de trabalho também significa a busca pela autossuficiência, permitindo o afastamento da condição de fragilidade e, como consequência, uma ferramenta na construção de sua dignidade.

No Brasil, a Constituição Federal do Brasil de 1988 trata a questão do trabalho como um dos pilares para o desenvolvimento social, como também para o desenvolvimento econômico e para a democracia, além de garanti-lo como um direito fundamental em seu artigo 6º. Ademais, a Lei 9.474/97 concede ao refugiado ou solicitante de refúgio o direito ao trabalho legal no país, conferindo permissões de trabalho que estão vinculadas ao Protocolo de Refúgio. No entanto, os obstáculos enfrentados por esta população exigem esforços dos agentes envolvidos no processo, como o Estado, que vão além de medidas como a dimiuição de entraves jurídicos e administrativos que garantam o acesso ao mercado de trabalho.

Tendo em vista esse contexto, a integração se torna indispensável para o processo de superação das dificuldades enfrentadas pelos refugiados, que envolvem a inserção no mercado de trabalho e outros aspectos da condição de vulnerabilidade. Nos próximos tópicos será abordado de maneira mais aprofundada a questão da integração local e como ela se relaciona com o tema do trabalho.

Possíveis soluções duráveis: O conceito de Integração Local

Soluções para o tratamento dos refugiados se tornam matéria de importante discussão, uma vez que afeta toda a sociedade internacional. Essas soluções podem ser de caráter provisório ou duradouro. As soluções duráveis são as que irão interessar a este trabalho, uma vez que abrange o conceito de acolhimento. São elas: o repatriamento voluntário, integração local e reassentamento e nessa pesquisa, a ideia de integração é que será explorada. Como coloca Moreira (2007), na primeira solução durável, o indivíduo é mandado de volta ao seu país; pela segunda, é acolhido pelo país no qual ingressou, após ser reconhecido como refugiado; e, pela terceira, é enviado a um terceiro país. A integração com a sociedade local pode ser considerada a mais satisfatória no acolhimento de refugiados. De acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (c2016, p. 1), "a integração de refugiados nas comunidades que os recebem permite que eles vivam em paz e com dignidade". Como coloca Leão (2004, p. 201):

> Uma das principais estratégias do ACNUR no Cone Sul é a construção e o fortalecimento de uma estrutura tripartite (Governo, Sociedade Civil e ACNUR) sólida. Nesse sentido, um dos seus principais objetivos é dotar e capacitar a

> sociedade civil envolvida com a temática dos refugiados [...] no trabalho de políticas públicas, proteção e integração local.

A integração pode ser conceituada, assim, de acordo com Arger e Strang (2008), como sendo um processo dialético entre refugiados e sociedade civil receptora, que envolve não apenas agências burocráticas estatais, mas também atores não estatais como ONGs que compõem o chamado terceiro setor. Tais autores destacam algumas áreas que funcionam como "indicadores de integração", seriam elas: acesso a emprego, moradia, educação e saúde. Ainda em relação a esta conjuntura, uma das bases que pauta este conceito está relacionada à percepção, aderência e cumprimento de direitos civis e políticos pelos refugiados, esfera em se encontra o direito ao trabalho.

Integração local no Brasil, realização de direitos e acesso ao trabalho no contexto brasileiro

O histórico do desempenho brasileiro tem relação com sua experiência com o reassentamento. O Programa de Reassentamento Solidário é sustentado pelo Artigo 46 da Lei nº 9.474/97, que expressa que "O reassentamento de refugiados no Brasil se efetuará de forma planificada e com a participação coordenada dos órgãos estatais e, quando possível, de organizações não-governamentais, identificando áreas de cooperação e de determinação de responsabilidades" (BRASIL, 1997, p. 10).

As experiências com o reassentamento nos anos de 2002, 2003 e em 2004 promoveu a capacitação de novos atores e melhorias de procedimentos de refúgio durante o processo. Essa experiência com a plataforma do reassentamento no Brasil também possibilitou a criação de algumas redes de relação que foram direcionadoras ao processo de integração de refugiados no país.

A Lei nº 9.474/97 estabelece em seu Título VII, capítulo II, a integração local como uma solução durável no tratamento de refugiados no país, especificando no artigo 43 que: "No exercício de seus direitos e deveres, a condição atípica dos refugiados deverá ser considerada quando da necessidade da apresentação de documentos emitidos por seus países de origem ou por suas representações diplomáticas e consulares" (BRASIL, 1997, p. 9). A Lei ainda garante o acesso gratuito à cédula de identidade, CPF, documento de viagem e carteira de trabalho, além possibilitar a efetivação de outros direitos, tais como o de reunião familiar, extensão do status de refugiado para membros da família e facilitação no reconhecimento de diplomas e certificados.

Os procedimentos para ter acesso a esses direitos vão desde a ida a um posto da Polícia Federal para preenchimento do formulário de solicitação de refúgio (em que geralmente os refugiados contam com o auxílio de organizações do terceiro setor), passando por entrevistas realizadas por advogados voluntários de instituições para a elaboração de um relatório dos fatos narrados pelo solicitante, objetivando a emissão de um parecer jurídico. As entrevistas realizadas servem para embasar os debates no GEP (Grupo de Estudos Prévios) pela defesa dos casos. Quando há consenso, o caso passa para Plenário em Brasília, onde é dada a decisão final.

Dessa forma, no Brasil a integração funciona pelo sistema tripartite proposto pelo ACNUR: governo, sociedade civil e ACNUR. O governo brasileiro é responsável pela questão legislativa (institucionalização da gestão de normas e políticas sobre o tema) e por questões de caráter básico, como saúde e educação. A sociedade civil (neste caso muitas vezes representada pelas ONGs parceiras), que apoia a estratégia pelo acolhimento através de atividades fundamentais, que vão desde a recepção dos refugiados em aeroportos, passando por assistência legal, financeira e cultural, até o encaminhamento e auxílio a serviços de capacitação e facilitação de acesso ao trabalho e saúde. Todas essas ações são coordenadas em conjunto com o ACNUR e o CONARE, através da implementação de projetos e repasse de recursos destinados ao auxílio dos refugiados no país tendo como objetivo final a integração local.

Apesar de destes esforços, ainda é possível perceber muitos os desafios na integração. Questões como língua, moradia, vestimenta, alimentação, acesso à saúde e educação, além de programas que visem à autossuficiência, combate à xenofobia ainda são negligenciados por parte das autoridades. No que tange ao tema do trabalho, a inserção dos refugiados no mercado de trabalho encontra barreiras na falta de documentos que comprovem qualificação profissional e experiência e pelo desconhecimento, por parte dos empregadores, da temática do refúgio (AGUIAR; ALVES, 2016), além de dificuldades na revalidação dos diplomas.

O acesso ao trabalho é parte fundamental da integração local no processo de acolhimento dos refugiados, já que no processo de integração há o cuidado para que os refugiados se tornem progressivamente autossuficientes e encontrem sua autonomia. Além disso, através do acesso ao trabalho os refugiados são capazes de superar barreiras linguísticas, desenvolverem redes de contato profissional e de amizades, o que contribui para a sua receptividade de forma positiva (TARANTINI, 2016).

Da Costa (2006) destaca algumas sugestões que podem proporcionar um sistema favorável e a melhoria das condições de acesso ao trabalho, são elas: garantia de cartões de identidade ou residência com longos períodos de validade; estratégias para lidar com a falta de provas de qualificações acadêmicas e profissionais; cursos de idioma e garantir o alfabetismo funcional; fomento; oportunidades de formação educacionais, vocacionais e de requalificação; estímulo ao empreendedorismo; encorajamento das organizações para proteção dos refugiados por meio da não discriminação.

A maioria das iniciativas de integração de refugiados na sociedade brasileira é coordenada pela atuação de organizações do terceiro setor. Haydu (2011) destaca que a sociedade civil fornece, por meio de suas atividades diretas ou de parcerias, pouco mais de 60% do total da verba envolvida nos trabalhos com integração no Brasil. Uma dessas iniciativas visa superar o desafio do idioma com Curso de Português para Solicitantes de Refúgio, uma parceria da Cáritas-RJ com a UERJ para aulas de português instrumental, com metodologias, conteúdos e práticas adaptadas para a temática do refúgio. Por meio delas os refugiados poderão interagir com a cidade, buscar alocação no mercado de trabalho e ter acesso à educação. Há também ajuda financeira para o transporte dos alunos que assim necessitam.

Na área da educação, há parcerias com o SENAC que fornecem acesso a cursos profissionalizantes para refugiados. Há também o projeto "Refugiado na Escola" que tem o objetivo de formar um novo público para o tema do refúgio e combater o preconceito. A inserção profissional também é uns dos trabalhos das instituições, atuando na busca de parceiros que disponham oportunidades de trabalho e direcionar o solicitante e refugiado a tais oportunidades.

Na cidade do Rio de Janeiro, a Cáritas Brasileira realiza parcerias com outras ONGs ligadas à temática que desenvolvem projetos de feiras gastronômicas e artesanais, onde os solicitantes e refugiados podem trabalhar expondo e vendendo seus produtos e comidas. A feira "Chega Junto", realizada em conjunto com a Junta Local, uma comunidade que reúne pequenos produtores do campo e da cozinha, e a "Colabora", são exemplos de iniciativas que estimulam o refugiado a ter uma fonte de renda própria. Mais uma iniciativa para inserção ao mercado de trabalho é desenvolvida pela ONG Atados para o desenvolvimento do Abraço Cultural, um curso de idiomas ministrado exclusivamente por professores refugiados.

Outra importante atividade de integração relacionada ao tema do trabalho é desenvolvida pela Ong Adus- Instituto de Reintegração do Refugiado no Brasil por meio do projeto Trabalho e Renda. O programa consiste em: catalisar a contratação dos beneficiados

pela intermediação entre interessados em emprego e o empresariado; sensibilizar e informar empresários acerca da questão do refúgio no Brasil, visando evitar atos discriminatórios e o medo de contratar essas pessoas; preparar os beneficiados para o mercado de trabalho, qualificar os beneficiados, profissionalmente, para o mercado de trabalho (Adus, 2017).

Durante a pesquisa foram entrevistados alguns refugiados que contaram a respeito das barreiras enfrentadas. Em depoimento, R. S.[1] destaca a dificuldade com o idioma:

> Eu vim pra um país completamente diferente do meu em relação à cultura em relação a tudo, completamente o oposto. Não que ser oposto seja ruim, mas é diferente, a língua o idioma, eu não entendia nada do que se falava e hoje eu consigo entender melhor [...] Em relação às dificuldades, vir de um lugar aonde você tinha tudo e chegar num lugar e começar do zero sem nada sem casa sem saber o hoje ,o amanhã ,era uma outra coisa. [...] Não tínhamos o que comer, onde ficar não tínhamos nada, nada. (R.S, 40 anos, refugiada síria da cidade de Aleppo).

Outros desafios identificados em entrevistas têm relação com a xenofobia e racismo e como tais barreiras foram enfrentadas através da integração. J. C.[2] conta que

> No meu país eu trabalhei como eletricista, mas com o período da crise aqui estou com muita dificuldade de trabalhar na minha área e por isso eu estou trabalhando como auxiliar de serviços gerais, a pastoral do migrante em Florianópolis me ajudou a conseguir trabalho. [...] As pessoas daqui não gostam da gente porque somos "pretos". Muitas vezes nos insultam e não nos dão trabalho por causa disso. (J.C, 30 anos, refugiado haitiano).

Conclusões

Neste trabalho, buscou-se identificar e analisar como acontece o acolhimento dos refugiados no Brasil através do processo integração com a sociedade local e de que maneira essa dinâmica se desenrola com a efetivação do direito fundamental de acesso ao trabalho. Foi possível observar que o país dispõe de um aparato jurídico interno formidável que está em conformidade com os principais instrumentos internacionais que regem a problemática do refúgio que levam em direção à integração.

Foi verificado também que a integração local de refugiados no Brasil se desenvolve principalmente a partir das conexões estabelecidas entre a sociedade civil (ONGs), suas parcerias com instituições públicas e privadas, além dos órgãos responsáveis pelo refúgio no país, como o ACNUR e o CONARE. O estabelecimento destas redes durante o processo de integração que foi conceituado e explorado neste trabalho demonstrou ter papel fundamental para que os refugiados consigam de fato acessar a legislação estabelecida nas convenções e

[1] Para preservar a identidade dos entrevistados, foram indicadas apenas as iniciais dos seus nomes.

[2] Para preservar a identidade dos entrevistados, foram indicadas apenas as iniciais dos seus nomes.

tratados sobre o tema em vigência no Brasil. Foi possível observar que, sem um sistema que promova de forma prática a plena inserção do refugiado na sociedade receptora, não há como haver a realização de seus direitos.

Com relação ao acesso de refugiados ao direito fundamental do trabalho, foco deste artigo, ficou evidente que sua efetivação só se torna possível quando ocorrem atividades que se encontram na definição da solução durável denominada integração. Para superar as barreiras do refúgio de forma a evitar um movimento em cadeia de violações de direitos humanos e que esteja em congruência com o desenvolvimento econômico e social, o direito de acesso ao trabalho precisa ser garantido. Assim, ainda se torna pertinente o questionamento em relação ao que efetivamente ainda precisa ser feito, através da investigação da atuação dos organismos nacionais e internacionais que promovem o direito ao trabalho, pra que este possa ser garantido. Além disso, ficou claro também a importância de desenvolvimento de projetos de cooperação, a níveis nacional, regional e internacional, que objetivem uma integração sustentável. Portanto, uma integração bem desenvolvida significa dignidade, autonomia, independência de vidas, impedindo situações de discriminação, exclusão e marginalização.

Referências

ADUS, I. (2017). Ficha técnica do projeto. Acesso em 27 de Janeiro de 2018, disponível em Instituto Adus: http://www.adus.org.br/projetos/projeto-trabalho-e-renda/#1497227618909-45eb7811-8efe

AGUIAR, Aline Maria Thuller de; ALVES, Debora Marques. Desafios para a integração local de refugiados e solicitantes de refúgio e atuação da cáritas arquidiocesana do Rio de Janeiro. A presença do migrante no Rio de Janeiro: o olhar das instituições. Rio de Janeiro, 2016.

ALMEIDA, Guilherme Assis de. A Lei n. 9.474/97 e a definição ampliada de refugiado: breves considerações. Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, v. 95, p. 373-383, jan. 2000. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67475/70085>. Acesso em: 5 out. 2016.

_____, Guilherme Assis de; RODRIGUES, Gilberto (Orgs.). 60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. 10 anõs de la Declaración de Cartagena. San José: IIDH-ACNUR, 1994.

_____. Construindo comunidades de práticas para refugiados urbanos: relatório da Mesa Redonda do Brasil. São Paulo, 2015b. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2015/Brazil_Roundtable_Report.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2016

_____. Dados sobre refúgio no Brasil: balanço até abril de 2016. Agência da ONU para Refugiados - ACNUR, maio 2016. Disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/recursos/estatisticas/dados-sobre-refugio-no-brasil/>. Acesso em: 27 ago. 2016

_____. Global trends: forced displacement in 2015. Geneva, 2016. Disponível em: <http://www.unhcr.org/576408cd7#_ga=1.196320684.1452692500.1483535943>. Acesso em: 25 fev. 2016.

_____. Soluções duradouras. Agência da ONU para Refugiados - ACNUR, c2016. Disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/solucoes-duradouras/>. Acesso em: 15 ago. 2016.

ARGER, Alastair; STRANG, Alison.Understandind integration: a conceptual framework. Journal of Refugees Studies, Oxford, v.1, n. 2, p. 166-191, 2008.

BRASIL. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Palácio do Planalto, Brasília, DF, 23 jul. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9474.htm>. Acesso em: 23 ago. 2016.

CARNEIRO, Wellington Pereira. A Declaração de Cartagena de 1984 e os desafios da proteção internacional dos refugiados, 20 anos depois. *In*: SILVA, César Augusto S. da. (Org.). Direitos humanos e refugiados. Dourados: UFGD, 2012. p. 13-32. Disponível em: <http://200.129.209.183/arquivos/arquivos/78/EDITORA/catalogo/direitos-humanos-e-refugiados-cesar-augusto-da-silva-org.pdf>. Acesso em: 25 set. 2016.

CARTA das nações unidas. [S.l.: s.n.], 1945. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/carta/>. Acesso em: 22 ago. 2016.

COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS (Brasil). Sistema de refúgio brasileiro: desafios e perspectivas. Brasília, 2016. Disponível em: http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Sistema_de_Refugio_brasileiro_-_Refugio_em_numeros_-_05_05_2016>. Acesso em: 23 jul. 2016.

CONVENÇÃO relativa ao Estatuto dos refugiados. [S.l.: s.n.], 1951. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 24 out. 2016.

DA COSTA, Rosa. Rights of Refugees in the Context of Integration: Legal Standards and Recommendations, Legal and Protection Policy Research Series. POLAS/2006/02, UNHCR, DIVISION OF INTERNATIONAL PROTECTION SERVICES, June 2006. Disponível em: < http://www.unhcr.org/44bb90882.pdf> Acesso em 16 de novembro de 2016.

DECLARAÇÃO de Cartagena. [S.l.: s.n.], 1984. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2016.

DECLARAÇÃO universal dos direitos humanos: adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembléia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Brasília, DF: UNESCO, 1998. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2016.

DELGADO, Gabriela Neves. Direito fundamental ao trabalho digno. São Paulo: LTR, 2006.

HAYDU, Marcelo. A integração de refugiados no Brasil. In: RAMOS, André de Carvalho;

JUBILUT, Liliana Lyra. O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no orçamento jurídico brasileiro. São Paulo: Método, 2007. 240 p. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/O_Direito_Internacional_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2016.

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. O Brasil e o Instituto do Refúgio: uma análise após a criação do Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE. Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos, Fortaleza, v. 5, n. 5, 2004. Disponível em: <http://revista.ibdh.org.br/index.php/ibdh/article/download/71/72>. Acesso em: 26 jul. 2016.

MIRAGLIA, L. M. (2010). O DIREITO DO TRABALHO E A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA – PELA NECESSIDADE DE AFIRMAÇÃO DO TRABALHO DIGNO COMO DIREITO FUNDAMENTAL. XIX Encontro Nacional do CONPEDI (pp. 9038-9047). Fortaleza/CE: Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI.

MOREIRA, Julia Bertino. A política em relação aos refugiados no Brasil 1947-2010. 2012. 377 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) ─ Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2012.

_____. O acolhimento dos refugiados no Brasil: políticas, frentes de atuação e atores envolvidos. *In*: ENCONTRO NACIONAL SOBRE MIGRAÇÕES, 5., 2007, Campinas. Anais eletrônicos... Campinas: ABEP, 2007. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/outros/5EncNacSobreMigracao/comunic_sec_2_aco_ref_bra.pdf >. Acesso em: 3 jul. 2016

PIRES, Rui Pena. O problema da integração. Revista Sociologia, Faculdade de Letras da Universidade do Porto, v. 24, p. 55-87, 2012.

PROTOCOLO de 1967 relativo ao Estatuto dos refugiados. [S.l.: s.n.], 1967. Disponível em: <http://www.adus.org.br/protocolo-de-1967-relativo-ao-estatuto-dos-refugiados/>. Acesso em: 7 set. 2016

SARLET, Ingo Wolfgang. As Dimensões Da Dignidade Da Pessoa Humana: Construindo Uma Compreensão Jurídico-Constitucional Necessária e Possível. Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC n. 09 – jan./jun. 2007.

TARANTINI, Vanessa Celano. A Integração Local dos Refugiados no Brasil e os Direitos Humanos. O Papel das Empresas. 2016.130 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.