

# REFUGIADOS NO BRASIL E POLÍTICAS PÚBLICAS: DO CUSTO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS À NECESSIDADE DE EFETIVIDADE

*REFUGEES IN BRAZIL AND PUBLIC POLICIES: FROM THE COST OF FUNDAMENTAL RIGHTS TO THE NEED FOR EFFECTIVENESS*

Fernando Sergio Tenorio de Amorim<sup>I</sup>

Hugo Marinho Emídio de Barros<sup>II</sup>

<sup>I</sup> Centro Universitário CESMAC, Maceió, AL, Brasil e Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE, Brasil. Doutor em Direito. E-mail: fs.amorim@uol.com.br

<sup>II</sup> Centro Universitário CESMAC, Maceió, AL, Brasil. Mestre em Direito. E-mail: hugomeb@gail.com

**Resumo:** O presente trabalho tem por objeto o estudo da efetividade dos direitos fundamentais sociais, em especial, no que concerne às políticas públicas destinadas aos refugiados no Brasil. O objetivo deste artigo é demonstrar que, apesar de avanços alcançados, o problema na inefetividade da prestação desses direitos persiste em razão da desconsideração do custo destes, bem como más escolhas quando da alocação dos recursos orçamentários. Para tanto, utiliza-se de pesquisa empírica, por meio de dados fornecidos pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR e do Comitê Nacional para Refugiados - CONARE, relacionando-os com os aspectos doutrinários específicos, os quais demonstram a razão das dificuldades e desafios apresentados para o estabelecimento de políticas públicas efetivas. Assim, considerando as configurações inerentes ao orçamento atual, é imprescindível o fomento ao debate das questões que envolvem a implementação de políticas públicas destinadas aos refugiados para que respostas e soluções viáveis sejam alcançadas.

**Palavras-chave:** Direitos fundamentais sociais. Refugiados. Políticas Públicas. Custo dos direitos. Efetividade

**Abstract:** The object of this work is studying the effectiveness of fundamental social rights, especially in relation to public policies for refugees in Brazil. The purpose of this paper is to demonstrate that, despite advances achieved, the problem of ineffectiveness in the provision of these rights persists due to the lack of consideration of their cost, as well as poor choices when allocating budgetary resources. Empirical research is used through data provided by the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) and the National Committee for Refugees (CONARE), relating them to specific doctrinal aspects, which demonstrates the

DOI: <http://dx.doi.org/10.31512/rdj.v21i41.629>

Recebido em: 08.04.2020

Aceito em: 06.07.2020



Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional.

reason for the difficulties and challenges presented in the establishment of effective public policies. Considering the inherent configurations of the current budget, it is essential to promote the debate on issues involving the implementation of public policies aimed at refugees so that viable solutions and responses can be achieved.

**Keywords:** Fundamental social rights. Refugees. Public policies. Cost of rights. Effectiveness.

## 1 Introdução

A segunda metade do século XX testemunhou um desenvolvimento sem precedentes do Direito Internacional dos Direitos Humanos e, em especial, do Direito Internacional dos Refugiados. Esse desenvolvimento, contudo, não restou infenso às mudanças conceituais decorrentes do processo de globalização, que afetou não apenas as relações políticas, históricas e culturais das sociedades contemporâneas como influenciou de maneira significativa a proteção internacional dos refugiados. Pode-se mesmo afirmar que a moderna concepção de direito dos refugiados é conseqüência de uma alteração paradigmática na maneira como as sociedades ocidentais concebem a implantação e efetivação desses direitos, fundando-se em um modelo que se pretende hegemônico. Definir a natureza desse modelo resulta no principal desafio a ser transposto, uma vez que a proteção internacional dos refugiados exige da comunidade internacional o partilhar de responsabilidades com o objetivo de assegurar uma proteção mais efetiva e fornecer soluções que não mais devem restar adstritas às fronteiras nacionais.

Afirmar que o problema dos refugiados está intrinsecamente vinculado às relações transfronteiriças pode, à primeira vista, resultar numa obviedade. No entanto, uma observação mais acurada de como as soberanias estatais abordaram a questão ao longo das últimas décadas conduz à inevitável conclusão de que o tratamento dado aos refugiados estava essencialmente vinculado às políticas internas dos Estados, sem que houvesse um reconhecimento efetivo da responsabilidade internacional de todos os sujeitos envolvidos. A proteção dos refugiados resulta atualmente numa questão que integra a agenda global, e como tal deve ser tratada. Para tanto, as concepções antes hegemônicas sobre o tema devem ser suplantadas.

É preciso, pois, efetuar uma análise da necessária efetividade dos direitos fundamentais sociais em relação aos custos financeiros para a sua implementação. A ausência de otimização e eficiência nas escolhas orçamentárias para alocação de recursos destinados à implantação de políticas públicas resulta na adoção de prioridades cada vez mais distantes do cumprimento e garantia desses direitos. A análise aqui efetuada<sup>1</sup>, situa-se, portanto, no âmbito de um espectro teórico que, de um lado, concebe os direitos dos refugiados como um direito fundamental que exige a implantação de políticas públicas para a sua efetivação, e, doutro lado, considera que tal

1 O estudo funda-se em dados fornecidos pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR – e pelo Comitê Nacional para Refugiados – CONARE.

efetivação depende fundamentalmente da adequada alocação de recursos orçamentários, que sempre serão limitados. Para tanto, serão analisados, em primeiro lugar, o desenvolvimento dos direitos fundamentais sociais, enfatizando-se seu reflexo no princípio da dignidade humana, bem como alguns dos instrumentos normativos de proteção internacional dos refugiados. Em seguida, serão apresentados os avanços e os desafios na implementação de políticas públicas destinadas à efetivação dos direitos refugiados no Brasil. Por fim, demonstrar-se-á como o problema da efetividade reside na questão do custo dos direitos e nas escolhas de alocação de recursos orçamentários face à própria escassez de tais recursos para consecução de políticas públicas efetivas. O debate sobre os custos dos direitos fundamentais frente às escolhas orçamentárias é, portanto, relevante. E tem o intuito de fomentar a busca por soluções viáveis e duradouras para a atual crise humanitária relativa ao aumento exponencial do número de refugiados no Brasil.

## **2 Os Direitos Humanos e a proteção internacional aos refugiados: avanços e desafios quanto à necessidade de efetividade dos direitos sociais**

No desenvolvimento histórico dos Direitos Humanos, é possível identificar fases que ao longo dos séculos contribuíram para sedimentar o conceito e o regime jurídico desses direitos na ordem internacional. A primeira fase identifica os Direitos Humanos com as com as teorias jusnaturalistas, segundo as quais o ser humano possuiria direitos inerentes a sua própria condição humana, o que impediria o Estado de restringir ou subtrair tais direitos (BOBBIO, 1992). Essas teorias inspiraram fortemente as revoluções liberais inglesa, americana e francesa quando da reivindicação do reconhecimento de direitos contra os abusos dos Estados, constituindo em seguida o que se convencionou denominar de segundo momento do desenvolvimento dos Direitos Humanos, com a sua positivação nas ordens jurídicas internas de cada Estado, em razão do incipiente processo de constitucionalização (RAMOS, 2017). Essa fase das revoluções é um marco, uma vez que apresentou a primeira e clara afirmação histórica dos Direitos Humanos, inaugurando a 1ª geração de direitos da chamada Teoria das Gerações dos Direitos Humanos, tendo como parâmetro a “evolução histórica dos direitos humanos na ordem jurídica supra estatal e nas Constituições dos Estados contemporâneos [ e preconizando] que o processo de criação de direitos humanos é contínuo e inesgotável.” (SARMENTO, 2012, p. 110)

A teoria das gerações dos direitos humanos é criação do jurista francês Karel Vasak. Durante Conferência em 1979 no Instituto Internacional de Direitos Humanos de Estrasburgo, França, Vasak classificou os direitos humanos em três gerações, cada uma possuindo características próprias (RAMOS, 2017). Nesse sentido, tomando por base essa classificação, os Direitos Humanos foram estruturados ao longo dos anos em, pelo menos, quatro gerações de direitos. Os Direitos de 1ª geração impõem uma dimensão negativa de agir do Estado, ao passo que os direitos humanos de 2ª geração passam a exigir uma dimensão positiva de ação do ente estatal, visando assegurar igualdade de oportunidades a todos. Os chamados direitos de 2ª geração consistem nos chamados direitos sociais, econômicos e culturais, demarcando o período do pós-

primeira guerra mundial e influenciando de maneira decisiva na concepção teórica do Estado do bem-estar social. (SARMENTO, 2012)

Em verdade, esses direitos obrigam a intervenção do poder público com o intuito de assegurar as condições básicas essenciais de saúde, educação, habitação, transporte, trabalho, lazer etc., por meio de políticas públicas e ações afirmativas efetivas e eficientes. Os direitos humanos são, portanto, complementares e conexos entre si, direcionando-se pela busca e consolidação da dignidade humana. Como afirma George Sarmento (2012, p. 110):

Os direitos humanos não são estanques ou incomunicáveis, mas complementares e conexos: integram-se uns aos outros para realizar o ideal de dignidade humana. O vocábulo “geração” nos remete à ideia de direitos sob a mesma inspiração axiológica, que surgem em dado espaço temporal e continuam a se reproduzir de acordo com as etapas evolutivas da civilização.

A Declaração e Programa de Ação de Viena, Resolução n. 48/141 de 1993, estabeleceu que os Direitos Humanos devem ser reconhecidos como universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados, ou seja, ainda que as particularidades nacionais, regionais, históricas, culturais e religiosas devam ser consideradas, os Estados obrigam-se a promover todos os direitos e liberdades fundamentais, independentemente de seu sistema político, econômico ou cultural. (RAMOS, 2017)

O direito internacional dos refugiados surge como uma vertente especializada do Direito Internacional dos Direitos Humanos, caracterizando-se pela necessidade de garantia da proteção às pessoas obrigadas a deixar seu país de origem em razão da perseguição à sua vida e/ou liberdade por motivo de raça, religião, opinião política, pertencimento a um determinado grupo social ou em razão de larga violação aos direitos humanos (SOARES, 2012). Nesse contexto, tendo em vista o crescente fenômeno de êxodos e fluxos transfronteiriços de pessoas, o desenvolvimento de mecanismos de proteção e assistência aos refugiados tornou-se cada vez mais necessário no decorrer dos anos, aproximando os Direitos Humanos e o Direito dos Refugiados (TRINDADE, 1996). Assim, o *status* de refugiado é reconhecido às pessoas que se encontrem em situação na qual seus direitos humanos estão ameaçados. (PIOVESAN, 2001)

O sistema de proteção aos refugiados foi construído gradualmente na ordem internacional, sendo o refúgio um instituto jurídico internacional de alcance universal, regulado pela Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e pelo Protocolo adicional de 1967. A codificação e o reconhecimento do direito dos refugiados no Direito Internacional, seguida da ratificação pelos Estados dos respectivos tratados internacionais, elidiu a discricionariedade de que se revestia o tema anteriormente. Os Estados signatários estão vinculados a uma obrigação internacional, fato este que restringe a margem para o exercício do poder político. Assim, o reconhecimento do *status* de refugiado abrange uma série de obrigações internacionais impostas aos Estados signatários que deverão internalizar as normas de proteção em seus ordenamentos jurídicos, visando a garantia de maior efetividade e promoção de políticas necessárias para a integração dos refugiados em seus respectivos territórios. O objetivo da proteção internacional aos refugiados é auxiliar jurídica e materialmente pessoas que estão em situação de vulnerabilidade.

Os Estados, ao ratificarem a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, vinculam-se à obrigação internacional de proteção, devendo observância aos princípios e normas que compõem o sistema de proteção dos direitos humanos.

A proteção internacional realizada pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR visa, dentre outras coisas, fomentar a adoção e implementação de padrões internacionais de tratamento dos refugiados em áreas voltadas aos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais como, por exemplo, emprego, educação, moradia, liberdade de circulação etc. (JUBILUT, 2007). Contudo, salienta-se que a proteção dos refugiados é de responsabilidade e competência tanto do ACNUR quanto dos próprios Estados. Nesse contexto, é possível constatar que o Direito Internacional dos Refugiados retira seu fundamento legal também nos princípios da cooperação internacional e da solidariedade entre Estados, uma vez que a proteção aos refugiados depende necessariamente do auxílio estatal à população de um outro Estado que se encontra desprovida de proteção. Neste ponto, destaca-se que o princípio da cooperação está previsto tanto no preâmbulo quanto no art. 35 da Convenção de 1951. Carina Soares (2012, p. 53) enfatiza o princípio da solidariedade como um mecanismo eficaz capaz de garantir a proteção internacional dos refugiados:

É através da cooperação internacional e do “princípio da solidariedade” que surgem iniciativas pioneiras para garantir a proteção internacional dos refugiados como, por exemplo, “o reassentamento solidário”; programas de repatriação voluntária; políticas de acolhimento; projetos de parcerias entre Estados que proporcionam um intercâmbio de trabalhos e experiências, entre outros.

Todavia, no cenário atual, mesmo diante de um conjunto de direitos humanos universais reconhecidos, positivados e internacionalizados, a efetividade desses direitos ainda enfrenta diversos obstáculos ao redor do globo, em especial os direitos sociais de caráter prestacional. Os sistemas de proteção global e regionais, bem como o especializado na questão dos refugiados, não oferecem respostas para o problema da efetivação desses direitos nos Estados de acolhida. Em outras palavras, o sistema normativo e de proteção internacional não contém mecanismos que assegurem a efetividade dos direitos. Em razão do sistema de proteção aos refugiados ser criado e administrado pelos Estados no âmbito interno, a disponibilidade e a qualidade da proteção depende, necessariamente, dos interesses nacionais, sendo tanto a admissão de refugiados quanto a garantia de efetividade de seus direitos tratadas de acordo com os interesses desses Estados. (HATHAWAY, 1990)

Conforme o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR, 2019), o deslocamento forçado em razão de guerras, violência e perseguições atingiu o número mais alto já registrado no mundo. O relatório “Tendências Globais” revela que ao final de 2018 havia cerca de 70,8 milhões de pessoas forçadas a deixar seus locais de origem, dos quais cerca de 85% encontram-se em países de renda média ou baixa, e um a cada três, cerca de 6,7 milhões de pessoas, foi acolhido nos países menos desenvolvidos do mundo. Nesse ponto, destaca-se que a Turquia ainda é o país que mais abriga refugiados no mundo ao final de 2018, contando

aproximadamente com 3,7 milhões de refugiados em seu território, seguido pelo Paquistão (1,4 milhão), Uganda (1,2 milhão), Sudão (1,1 milhão), Alemanha (1,05 milhão) e Irã (900 mil).

Da lista apresentada pelo ACNUR, é possível observar apenas a Alemanha como país desenvolvido na lista dos países que mais abrigam refugiados no mundo. Essa assimetria, segundo o relatório do ACNUR, reflete diversos aspectos, inclusive a ausência de consenso internacional quando se trata do acolhimento de refugiados e a proximidade de muitos países pobres às regiões em conflito. Para que seja assegurada a efetividade dos direitos inerentes aos refugiados, um primeiro e necessário passo a ser dado é o verdadeiro comprometimento dos Estados em compartilhar as responsabilidades de acordo com a capacidade econômica de cada um diante dos desafios apresentados no mundo globalizado.

A proteção dos refugiados, em tese, deveria ser a mesma tanto em países desenvolvidos quanto nos países considerados emergentes. A implantação desse sistema de proteção depende, evidentemente, da adequada alocação de recursos orçamentários. E, no caso brasileiro, nem sempre as políticas públicas que objetivam garantir e dar efetividade ao sistema de proteção dos direitos fundamentais estão fundadas na correta reserva de recursos financeiros e orçamentários. Os limites impostos à efetividade de tais políticas serão adiante analisados. Antes, porém, é preciso considerar os principais obstáculos à efetivação dos direitos fundamentais dos refugiados no Brasil.

### **3 A proteção aos refugiados no Brasil: os direitos fundamentais e o problema da efetividade das políticas públicas**

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu os direitos e garantias fundamentais no Brasil, abrangendo os direitos e deveres individuais e coletivos, os direitos sociais, a nacionalidade, os direitos políticos e o regramento dos partidos políticos (SARLET, 2012). Em verdade, observa-se uma primazia dos direitos fundamentais em relação aos demais direitos previstos na Constituição Federal de 1988, dado o grau de importância atribuído ao princípio da dignidade da pessoa humana. Erigido à condição de princípio fundamental do Estado brasileiro e atuando como valor unificador dos direitos fundamentais, como bem afirma Ingo Sarlet, a dignidade da pessoa humana passa a ser identificada como o núcleo essencial dos direitos fundamentais. Tal constatação, modulada pela ideia de que a dignidade humana resta imune a restrições, pode ser aplicada ao tratamento jurídico internacional dos refugiados:

É justamente neste contexto que o princípio da dignidade da pessoa humana passa a ocupar lugar de destaque, notadamente, pelo fato de que, ao menos para alguns, o conteúdo em dignidade da pessoa humana acaba por ser identificado como constituindo o núcleo essencial dos direitos fundamentais, ou pela circunstância de- mesmo não aceita tal identificação- se considerar que pelo menos (e sempre) o conteúdo em dignidade da pessoa em cada direito fundamental encontra-se imune a restrições. Na mesma linha, situam-se os entendimentos de acordo com os quais uma violação do núcleo essencial-



especialmente do conteúdo em dignidade humana- sempre e em qualquer caso será desproporcional. (SARLET, 2011, p. 142-143)

De fato, o princípio da dignidade humana atua como uma espécie de “limite dos limites” aos direitos fundamentais, ao passo que por um lado serve como um elemento de proteção dos direitos face a medidas restritivas, bem como age contra o uso abusivo dos direitos (SARLET, 2011). A proteção aos refugiados no Brasil é regulada pela Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, responsável pela definição dos mecanismos de proteção e regulamentação de direitos inerentes aos refugiados. Da análise de seus dispositivos, entretanto, observa-se a ausência de mecanismos que garantam maior amplitude na efetividade dos direitos de 2ª geração aos refugiados.

Conforme dados do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE, 2017), o número de solicitantes de refúgio nos últimos 8 anos totalizou 126.102 mil. O aumento das solicitações de refúgio se deu de maneira exponencial, passando de 996 no ano de 2010 para 28.670 em 2015 e 33.866 apenas no ano de 2017, entretanto, o país conta com apenas 10.145 mil refugiados reconhecidos em seu território. Diante do atual cenário, bem como das legislações interna e internacionais, o país deve desenvolver políticas públicas capazes de proporcionar a integração desses indivíduos e assegurar a efetivação dos direitos humanos fundamentais em seus territórios. Nesse contexto, políticas públicas são compreendidas como o conjunto de medidas concretas, formando a substância “aparente” da política. Esta substância é constituída de recursos, podendo estes recursos ser financeiros, intelectuais, reguladores e materiais. Por esta perspectiva, a política pública concretiza-se por meio de um cenário generalista de ação, devendo se consubstanciar harmonicamente no conjunto de leis, atribuições de créditos, de administrações e de pessoal direcionados para a realização de uma série de objetivos definidos. (MULLER; SUREL, 2004)

Ademais, cumpre ressaltar que as políticas públicas são realizadas pelos mais diversos atores sociais, incluindo pessoas, instituições e grupos tanto da iniciativa pública quanto privada que direta ou indiretamente participam da formulação, implementação e resultados de uma política estabelecida. Todavia, o planejamento e implementação de políticas públicas tendem a ser mais centralizados no âmbito do Estado, uma vez que essas políticas possuem um componente de ação estratégica, incorporando elementos acerca da possibilidade e necessidade da ação em um determinado momento, projetando-os para o futuro (BUCCI, 2006). Nesse sentido, apesar da ausência de mecanismos na lei de refúgio nacional, o Brasil vem buscando garantir e assegurar esses direitos. Na área de educação, por exemplo, a Universidade Federal de Minas Gerais, por meio da resolução 03/98, admite refugiados nos cursos de graduação, oferecendo bolsa de manutenção, apoio psicológico, acesso a programas de moradia e estágios remunerados (CARLET; MILESI, 2006). Embora essa política pública seja condizente com os princípios que permeiam os direitos que devem ser assegurados aos refugiados, a medida não se expandiu para o restante das Universidades Federais, uma vez que não se trata de uma política pública estabelecida em caráter geral.

A criação de rubrica no orçamento da União destinada à acolhida aos refugiados, a partir de 2005, possibilitou a adoção de um programa de proteção que atualmente tem entre seus objetivos a promoção dos direitos de migrantes e refugiados, bem como o fortalecimento do enfrentamento do tráfico de pessoas (LOA, 2018). Contudo, mesmo diante desses avanços, o problema da inefetividade dos direitos fundamentais sociais/prestacionais ainda persiste. Em verdade, percebe-se a ausência de uma política pública nacional direcionada a garantia desses direitos sociais aos refugiados, havendo apenas soluções pontuais encontradas de maneira disforme entre as entidades públicas e/ou privadas no país. Em pesquisa realizada acerca dos obstáculos ao acesso aos serviços públicos e direitos no Brasil por parte dos migrantes estrangeiros, incluindo refugiados e solicitantes de refúgio, Liliana Jubilut (2015, p. 151-152) aponta a existência de obstáculos normativos, estruturais e institucionais relacionados à inefetividade dos direitos sociais. Dentre os obstáculos normativos, destaca-se a necessidade de atualização e criação de uma legislação específica para adoção ou adaptação de políticas públicas para imigrantes. Em termos estruturais, as questões inerentes à moradia e trabalho aparecem com frequência. As dificuldades com o idioma, a ausência de recursos e a capacitação de profissionais constituem os principais desafios institucionais.

As principais dificuldades impostas aos refugiados no Brasil são, contudo, a educação e a moradia. Inexistem mecanismos legais de facilitação da inserção dos refugiados nas universidades públicas para o aprendizado da língua portuguesa. De igual modo, faltam programas que flexibilizem a exigência de documentação e permitam a inserção dos refugiados nas políticas públicas de aquisição de imóveis. Nesse sentido, o acesso dos refugiados às políticas públicas já existentes como Bolsa Família, Minha Casa Minha Vida, Brasil Carinhoso ou PROUNI apresenta-se como uma medida inicialmente viável, entretanto, sem prejuízo de implementação posterior de programas específicos. Tais questões, contudo, desenvolvem-se em um pano de fundo mais amplo, que diz respeito ao impacto orçamentário da adoção de políticas públicas de proteção dos direitos fundamentais. O custo financeiro desses direitos tem consequências diretas na adoção de políticas capazes de lhes garantir maior efetividade, como será demonstrado a seguir.

#### **4 Os direitos fundamentais e seu reflexo orçamentário no Brasil: o custo dos direitos e o problema da efetividade**

A correta compreensão dos direitos sociais/prestacionais exige uma correlação imediata com o direito de desenvolvimento, entendido como a progressiva implantação desses direitos. O desenvolvimento deve ser concebido como um processo de expansão das liberdades reais de que as pessoas podem usufruir (SEN, 1999). Nesse sentido, de acordo com o art. 26 da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH, 1969):



### Artigo 26 - Desenvolvimento progressivo

Os Estados-partes comprometem-se a adotar as providências, tanto no âmbito interno, como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir **progressivamente a plena efetividade dos direitos** que decorrem das normas econômicas, **sociais** e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, **na medida dos recursos disponíveis**, por via legislativa ou por outros meios apropriados (grifos inovados).

Como se pode constatar, a progressividade deve ser realizada na medida dos recursos disponíveis. Embora os direitos fundamentais sociais sejam caracterizados por exigirem do poder público prestações materiais no intuito de que sejam efetivados, essa efetivação é dependente da disponibilidade de recursos públicos (KRELL, 2002), uma dependência enfatizada, dentre outros, por Fernando Scaff, para quem é necessário um esforço de compreensão dos mecanismos de financiamento dos direitos fundamentais. Scaff critica a análise estanque dos sistemas financeiro e tributário constantes do texto constitucional, que nem sempre efetua uma correlação com os direitos fundamentais também previstos na Constituição. Como ele mesmo afirma:

[...] É imprescindível a realização de um esforço para que se esboce uma compreensão desses mecanismos de financiamento que a sociedade realiza (direito tributário) a fim de permitir ao Estado (direito financeiro) a concretização dos direitos humanos (direito constitucional) estabelecidos em seu ordenamento jurídico, especialmente os de 2ª dimensão (direito econômico). No Brasil este tipo de análise alcança um papel de especial relevo em face do detalhamento adotado na Constituição quanto ao seu sistema tributário (principalmente nos arts. 145 a 157) e financeiro (essencialmente focados nos arts. 157 a 169), que muitas vezes são estudados de forma estanque, separadamente dos direitos fundamentais igualmente estabelecidos de forma bastante minuciosa na Carta de 1988 (de maneira central nos arts. 1º a 11). (SCAFF, 2007, p. 2)

Resumidamente, o sistema orçamentário brasileiro funciona por meio de uma hierarquia estabelecida na própria Constituição Federal. No topo dessa escala, estão os fundamentos e objetivos constitucionais (arts. 1º e 3º) que coordenam a construção do sistema. O Plano Plurianual (PPA) constitui o segundo estágio, estabelecendo os planos e projetos do governo para os próximos quatro anos. Em seguida, tem-se a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), responsável por orientar a construção do projeto da Lei Orçamentária Anual (LOA). A LOA é o instrumento final, que possui a função precípua de estimar as receitas, fixar as despesas e reger a sua realização. A estrutura mínima de financiamento dos direitos fundamentais no Brasil definida na Constituição Federal de 1988 se dá por meio da arrecadação de tributos, das vinculações da receita dos impostos e das contribuições. O Fundo Nacional de Educação (FNE) (art. 212), ao vincular determinada percentagem da receita de impostos dos Entes da federação, e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) (art. 195) são exemplos desse sistema de financiamento que nem sempre beneficia a todos os que dele necessitam. (SCAFF, 2007)

Em verdade, os recursos econômicos e financeiros públicos destinados ao financiamento dos direitos fundamentais sociais/prestacionais do Estado são finitos e sua escassez é previsível, fato este que impede a realização da totalidade dos objetivos sociais assegurados no texto constitucional e, sendo assim, impõe o sacrifício da realização de alguns direitos em detrimento de outros. De igual modo, a realização de direitos prestacionais destinados a determinados indivíduos acarreta na conseqüente não realização para outros. Mesmo as prestações públicas destinadas a atender direitos que integrem o chamado mínimo existencial encontram-se igualmente sujeitas aos recursos econômicos e financeiros disponíveis, ocorrendo apenas um tratamento preferencial dessas matérias em detrimento das demais. (GALDINO, 2005)

Flávio Galdino afirma predominar no pensamento jurídico brasileiro um senso comum em torno dos direitos fundamentais orientado pela premissa da existência de direitos fundamentais positivos e negativos. Apenas os direitos positivos exigiriam um custo financeiro para sua implementação. No entanto, deve-se atentar para o fato de que o Estado atua tanto em razão das contingências de recursos econômico-financeiros captados junto aos indivíduos singularmente considerados, quanto no reconhecimento e efetivação dos direitos, sendo indispensável para este fim específico. Logo, conclui-se que todos os direitos subjetivos públicos são positivos, uma vez que os direitos só existem onde também existe um fluxo orçamentário que viabilize tais direitos, o que impõe um custo às prestações necessárias à sua efetivação. Por esta perspectiva, a efetivação dos direitos depende sempre dos recursos públicos, devendo a escassez destes ser devidamente considerada quando de sua alocação. (GALDINO, 2005)

Os direitos não devem ser considerados absolutos, sendo as escolhas orçamentárias reveladoras dos valores que uma sociedade atribui a tais ou quais direitos. Assim, ainda que essenciais, as políticas públicas destinadas a assegurar aos refugiados os direitos fundamentais prestacionais devem retirar seu financiamento da contraprestação, não devendo ser desconsiderados os custos para a implementação de tais direitos. A dispensa de tal contraprestação não significa a gratuidade do direito ou serviço prestado, apenas reflete a realidade de que a sociedade suporta os custos desses direitos, ou seja, quem utiliza as políticas públicas está arcando indiretamente com os seus custos de implantação. (GALDINO, 2005)

O estabelecimento de uma remuneração que atenda à política de modicidade para determinados serviços prestados, em especial os de regime de universalidade, pode ser uma forma de garantir maior amplitude de acesso das pessoas a esses serviços. Nesse sentido, os recursos da redistribuição de renda advindos dos tributos que compõem as receitas estatais seriam ressaltados para alocação orçamentária que atendessem aos direitos mais essenciais da parcela da população que se encontra em posição de hipossuficiência e carência acentuada de recursos financeiros. Segundo Flávio Galdino (2005, p. 323), essa função distributiva “[...] não pode ser exercida sem o atributo da eficiência, certamente voltada não apenas para a rentabilidade do explorador (público ou privado), mas também para o impacto social do serviço [...]”

Além de considerar os custos dos direitos e a eficiência, é evidente que as políticas públicas devem atender igualmente aos princípios da proporcionalidade, impessoalidade, igualdade material e supremacia do interesse público na busca pela concreção do princípio maior da dignidade humana. Em verdade, o problema da inefetividade dos direitos fundamentais reside nas escolhas realizadas por aqueles que conduzem o Estado e representam o povo, uma vez que a ineficiência na distribuição de recursos estabelecida na legislação acentua a miséria e o desperdício. Nesses moldes, a afirmação e reconhecimento de direitos na Constituição Federal assume caráter irrealizável quando da sua efetivação na maioria das situações fáticas e, portanto, apresenta uma função mais ideológica do que emancipatória (GALDINO, 2005). Tal fato pode ser exemplificado por meio do estabelecimento da chamada Desvinculação das Receitas da União (DRU). Em suma, trata-se de um mecanismo que permite ao governo federal utilizar livremente 20% de todos os tributos federais vinculados por lei a fundos ou despesas, sendo a principal fonte de recursos as contribuições sociais, correspondentes a cerca de 90% do montante desvinculado. (SCAFF, 2007)

Noutras palavras, a desvinculação de receitas permite ao governo aplicar os recursos destinados a áreas como educação, saúde e previdência social em qualquer despesa considerada prioritária e na formação de superávit primário, bem como possibilita o manejo de recursos para o pagamento de juros da dívida pública. Apesar de ter sido criada em 1994 com o intuito de estabilizar a economia logo após o Plano Real, esse mecanismo foi prorrogado diversas vezes, sendo a última prorrogação aprovada no Congresso Nacional em 24/08/2016, por meio da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 87/2015, estendendo novamente o instrumento até 2023 e ampliando seu percentual de 20% para 30% de todos os impostos e contribuições sociais federais. Além disso, mecanismo semelhante foi criado para estados, Distrito Federal e municípios – a Desvinculação de Receitas dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios (DREM), ficando desvinculadas 30% das receitas relativas a impostos, taxas e multas, não aplicados às receitas destinadas à saúde e à educação.<sup>2</sup>

Nos moldes em que está estabelecida atualmente, o exemplo da DRU impõe, no mínimo, um arranjo diferente para o financiamento dos direitos fundamentais inicialmente previsto na Constituição Federal, pois as escolhas realizadas para alocação de recursos foram modificadas. Nesse sentido, para coadunar os princípios constitucionais e a realidade fática social com os limites econômicos e financeiros impostos pelos custos de efetivação dos direitos, o Estado deve realizar suas escolhas orçamentárias utilizando uma metodologia de alocação de recursos para que melhor concretize esses direitos no plano fático. A técnica da ponderação de Robert Alexy constitui um meio jurídico viável de decisão, podendo garantir maior efetividade aos direitos sociais, considerando o reconhecimento de um padrão mínimo existencial à dignidade humana, bem como o princípio da proibição da proteção deficiente/insuficiente frente a chamada reserva

---

2 Para mais informações consulte-se: SENADO FEDERAL. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/24/senado-aprova-proposta-que-prorroga-a-dru-ate-2023>>. Acesso em 30 de jan. 2018.

do possível. Por esta perspectiva, a teoria de Alexy pode ser útil para direcionar as escolhas orçamentárias quando da necessidade de estabelecimento de prioridades diante da colisão entre princípios para efetivação de determinado direito fundamental, que pode ser evidentemente estendido às políticas públicas destinadas aos refugiados.

## **5 Ponderação e escolhas orçamentárias: reserva do possível, proibição da proteção deficiente e padrão mínimo existencial como corolários de uma proteção efetiva**

Conforme exposto anteriormente, as escolhas orçamentárias encontram-se no âmbito da esfera de ponderação do legislador, o qual deve levar em consideração o conjunto de princípios e regras estabelecido no ordenamento jurídico para definir a melhor forma de alocação de recursos. Por esta perspectiva, considerando a necessidade de ponderação, a teoria de Robert Alexy pode ser utilizada para direcionar as escolhas orçamentárias quando da necessidade de estabelecimento de prioridades diante da colisão entre princípios para efetivação de determinado direito fundamental.

Em resumo, segundo Robert Alexy (2015), princípios são normas que estabelecem que algo deve ser realizado na maior medida possível, diante das possibilidades fáticas e jurídicas presentes, sendo por esta razão chamados de mandamentos de otimização. Destaca-se, nesse ponto, a ideia de que a realização completa de um determinado princípio pode ser obstada pela realização de outro princípio. Trata-se da colisão entre princípios, a qual deve ser resolvida por meio de um sopesamento, visando a obtenção de um resultado ótimo. Esse resultado ótimo dependerá necessariamente das variáveis do caso concreto, sendo esta a razão de não se falar que um princípio P1 sempre prevalecerá sobre o princípio P2, devendo-se sempre falar em prevalência do princípio P1 sobre o princípio P2 diante das condições C.

Uma vez que para se obter o resultado ótimo é necessário limitar a realização de um ou de ambos os princípios, os princípios devem expressar deveres e direitos *prima facie*, que poderão revelar-se menos amplos após o sopesamento com princípios colidentes. O conceito de princípio, na teoria de Alexy, não trata da fundamentalidade da norma e, sendo assim, um princípio pode ser um “mandamento nuclear do sistema”, mas pode também não o ser, uma vez que uma norma é um princípio apenas em razão de sua estrutura normativa. Em razão disso, o conceito de princípio na teoria de Alexy é um conceito axiologicamente neutro, cujo uso não expressa nenhuma opção por esta ou aquela disposição fundamental, nem por este ou aquele tipo de constituição.

Assim, a teoria da argumentação jurídica de Alexy se desenvolve a partir da aplicação dos princípios por meio da técnica de ponderação. Para Manuel Atienza (2003), ainda que não seja possível construir uma teoria dos princípios que estabeleça uma ordem hierárquica entre eles, é necessário o estabelecimento de uma ordem “flexível” que permita a sua aplicação ponderada. Assim, o uso puramente arbitrário dos princípios é rechaçado por um sistema de

estruturas de ponderação que têm por base uma concepção de princípios como mandamentos de otimização, com relação às possibilidades fáticas e jurídicas. Em verdade, Alexy admite que mesmo a dignidade humana possui um núcleo essencial intangível. O princípio comporta, portanto, vários níveis de realização e, por consequência, de graduação e relativização, desde que esta modulação não importe em sacrifício de seu núcleo essencial. Otimizadas devem ser, portanto, a eficácia e efetividade das normas jurídicas que reconhecem e protegem a dignidade, não implicando na afirmação de que a dignidade impõe uma máxima/ótima satisfação de todas as necessidades humanas. Se assim o fosse, tal situação resultaria na interpretação de que a dignidade serviria de fundamento para um programa de segurança social amplo e irrestrito na dimensão dos direitos sociais/prestacionais, fato este que inviabilizaria a própria efetividade dos direitos em sua totalidade. (SARLET, 2011)

Nesse contexto, embora a dignidade humana seja concebida como um bem jurídico absoluto, o que seria absoluto ainda se encontra em aberto, uma vez que depende necessariamente da vontade do intérprete e de uma construção de sentido cultural e socialmente vinculada. Ana Paula de Barcellos (2008) ressalva que a ponderação deve ser utilizada nos casos em que a mera subsunção não se apresenta adequada, uma vez que não possui instrumentos para produzir uma conclusão capaz de considerar a totalidade dos elementos normativos pertinentes. A opção pela ponderação deve ocorrer quando diversas premissas de igualmente válidas e de mesma hierarquia indicam soluções normativas diversas e, por vezes, contraditórias.

Segundo Alexy (2015, p. 63), “[...] a ponderação deve realizar-se em três graus. No primeiro grau deve ser determinada a intensidade da intervenção. No segundo grau trata-se, então, da importância dos fundamentos que justificam a intervenção. Somente no terceiro grau realiza-se, então, a ponderação em sentido restrito e verdadeiro”. Neste último grau ocorre a mediação dos princípios em colisão, incidindo o princípio da proporcionalidade que impõe limites ao intérprete durante a atividade de sopesamento dos valores. O exame da proporcionalidade apresenta-se de forma essencial para a otimização diante dos conflitos principiológicos no caso concreto, constituindo-se em um próprio mandamento de ponderação. (ALEXY, 2015)

Em síntese, Alexy defende a ideia de racionalidade do Direito por meio da razão prática discursiva, apresentando o preceito da proporcionalidade como síntese finalística do método de aplicação e solução de conflitos entre princípios, fundamentando-se nas ideias complementares de razoabilidade e devido processo legal. A proporcionalidade atende a três sub-regras: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. O exercício da proporcionalidade na técnica da ponderação demanda o cumprimento dessas regras na ordem em que está disposta, de forma sucessiva e subsidiária, pois a eficácia da regra precedente depende do atendimento da anterior (AFONSO DA SILVA, 2002). Assim ocorre porque para Alexy (2015) o discurso jurídico nada mais é do que um caso especial do discurso prático geral e, como tal, caracterizado por uma série de condições restritivas, às quais a argumentação jurídica está submetida, referindo-se sempre à vinculação à lei, ao precedente e à dogmática. Todavia, essas condições não conduzem a um

único resultado em cada caso concreto, uma vez que nos casos minimamente problemáticos são necessárias valorações que não são dedutíveis diretamente do material normativo preexistente. Portanto, a racionalidade do discurso jurídico depende em grande medida de se saber se, e em que medida, essas valorações adicionais são passíveis de um controle racional.

Desse modo a utilização do critério da ponderação de princípios torna-se imprescindível, uma vez que permite a dedução de valores que não se alcança diretamente da lei. A racionalidade deve ser utilizada na construção dos seus argumentos jurídicos, no sentido de evitar que a ponderação seja influenciada por critérios ou interesses individuais. Considerando que as escolhas orçamentárias também devem se fundamentar no ordenamento jurídico, quando da alocação de recursos, o legislador deve se utilizar da ponderação atentando, especialmente, para a necessidade de efetivação dos direitos sociais. Para tanto, a adoção de um padrão mínimo existencial indispensável à dignidade humana é essencial, bem como a observância dos princípios da proibição da proteção deficiente/insuficiente devem nortear esse processo de alocação de recursos e garantir maior efetividade frente às questões inerentes à chamada reserva do possível.

A proibição da proteção deficiente/insuficiente constitui uma faceta do princípio da proporcionalidade, relativa à promoção dos direitos humanos, com base na qual se fiscalizam os atos estatais excessivamente insuficientes para promover um direito, consubstanciando-se numa dimensão positiva daquele princípio. Nesse sentido, André de Carvalho Ramos assegura que a proibição da proteção insuficiente decorre do reconhecimento de uma dimensão objetiva dos direitos humanos. Com ele mesmo afirma:

Essa atuação de proibição da proteção insuficiente decorre do reconhecimento dos deveres de proteção, fruto da dimensão objetiva dos direitos humanos. A proporcionalidade, então, tem função dúplice: serve para que se analise eventual “restrição em demasia”, mas também serve para que se verifique se houve “proteção deficiente” dos direitos. No Estado Democrático de Direito, no qual o Estado deve intervir na vida social para assegurar uma sociedade justa e solidária (art. 3º da CF/88), a proibição de insuficiência fixa um mínimo de proteção adequada, necessária e proporcional em sentido estrito a um direito, que sofre a omissão do Estado ou mesmo colisão com outros direitos. (RAMOS, 2017)

Assim, uma vez que o Estado se compromete a proteger/tutelar bens e valores inerentes aos direitos humanos e fundamentais, resta estabelecido um dever de assegurá-los otimizando ao máximo o conteúdo essencial de determinado direito, não sendo permitindo que o faça de maneira insuficiente/deficiente (BONFIM, 2010). Por fim, quando se fala em reserva do possível, é preciso ressaltar que o seu conteúdo está além da simples disponibilidade de recursos de um Estado. Em verdade, ainda que o Estado disponha de recursos, este não está obrigado a prestar algo que se encontre além dos limites do razoável, ou seja, a reserva do possível se refere também àquilo que o indivíduo pode razoavelmente exigir da sociedade, restando seu conteúdo também na esfera da ponderação que deve ser realizada pelo legislador. (TORRES, 2006)



## 6 Conclusão

O processo de garantia da efetividade dos direitos fundamentais, em especial os de 2ª dimensão, passa necessariamente pela utilização de uma metodologia capaz de auxiliar nas escolhas de modo a otimizar a alocação de recursos no orçamento destinados à implementação de políticas públicas, considerando efetivamente os custos desses direitos e os princípios constitucionais. Tem-se assim um instrumental jurídico capaz de possibilitar a adoção de políticas públicas destinadas à proteção dos refugiados, que evidentemente devem ser inseridos na sociedade brasileira com condições mínimas de subsistência asseguradas aos demais cidadãos brasileiros. A finitude dos recursos públicos, não poderá se constituir em justificativa para a não adoção de políticas públicas capazes de permitir a inserção dos refugiados na sociedade local. E tal inserção deve ser efetivada preservando-se o mínimo existencial necessário para garantir uma vida digna àqueles que abandonam seus estados de origem em busca de proteção e de garantia dos seus direitos fundamentais.

A evolução e desenvolvimento dos direitos humanos e, conseqüentemente, da proteção dos refugiados propiciaram uma melhora no tratamento das questões envolvendo os refugiados no plano interno e internacional. No entanto, o problema da efetividade dos direitos fundamentais ainda persiste quando do desenvolvimento de melhores soluções para as questões da proteção dos direitos dos refugiados. A efetividade da proteção dos direitos inerentes aos refugiados passa por uma necessidade de melhor desenvolvimento de seus mecanismos de implantação, e tais mecanismos dependem da adequada alocação de recursos públicos. No plano internacional, o que se percebe é a ausência de observância aos princípios básicos para um melhor desenvolvimento dos mecanismos de proteção como, por exemplo, o princípio da cooperação por meio do compartilhamento das responsabilidades de acordo com a capacidade econômica de cada Estado.

No caso do Brasil, a questão envolvendo a efetividade dos direitos fundamentais, em especial os de 2ª dimensão, ainda passa por diversos obstáculos e desafios para sua concreção. O sistema orçamentário e financeiro definido na Constituição Federal é voltado para o cumprimento dos fundamentos e objetivos estabelecidos no texto constitucional. Igualmente, a estrutura mínima de financiamento dos direitos fundamentais no Brasil definida na Constituição Federal de 1988 se dá por meio da arrecadação de tributos, em especial, das vinculações da receita dos impostos e das contribuições. Todavia, a desconsideração dos custos de implementação desses direitos aliada às escolhas orçamentárias realizadas resulta em alocações de recursos que muitas vezes não se apresentam como sendo as melhores escolhas possíveis para a efetivação dos direitos fundamentais.

Portanto, a utilização de uma metodologia capaz de otimizar essas escolhas se apresenta como uma alternativa viável quando da escolha de alocação de recursos e estabelecimento de políticas públicas, uma vez que os custos para a efetivação dos direitos impõem a colisão de princípios e, sendo assim, o estabelecimento de prioridades deve considerar mais a argumentação

jurídica, com fundamento na própria Constituição Federal, em detrimento de escolhas meramente políticas.

## Referências

ACNUR, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. *Lei 9.474/97 e Coletânea de Instrumentos de Proteção Internacional dos Refugiados*. Disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2012/Lei\\_947\\_97\\_e\\_Coletanea\\_de\\_Instrumentos\\_de\\_Protecao\\_Internacional\\_de\\_Refugiados\\_e\\_Apatridas.pdf](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2012/Lei_947_97_e_Coletanea_de_Instrumentos_de_Protecao_Internacional_de_Refugiados_e_Apatridas.pdf)>. Acesso em: 10 de ago. 2017.

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Trad. Virgílio Afonso da Silva. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

ATIENZA, Manuel. *As razões do direito: teorias da argumentação jurídica*. Trad. Maria Cristina Guimarães Cupertino. 3.ed. São Paulo: Landy, 2003.

BARCELLOS, Ana Paula de. Alguns parâmetros normativos para a ponderação constitucional. IN: *A nova interpretação constitucional: ponderação, direitos fundamentais e relações privadas*. Luís Roberto Barroso (Org.). 3.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONFIM, Edilson Mougenot. As três velocidades do moderno processo penal. In: PUCINELL, André; CONTAR, Carlos Eduardo; COSTA, Daniel Castro Gomes (orgs.). *Estudos contemporâneos de Direito público*. Bela Vista: Editora Pilares, 2010, p. 291.

BUCCI, Maria Laura Dallari. O conceito de política pública em direito. IN: BUCCI, Maria Laura Dallari et al (Org.). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

CARLET, Flávia.; MILESI, Rosita. *Refugiados e políticas públicas*. In: RODRIGUES, Viviane (Org.). *Direitos humanos e refugiados*. Vila Velha/Espírito Santo: Nuares – Centro Universitário Vila Velha; ACNUR; IMDH, 2006.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em Rede. A era da informação: economia, sociedade e cultura*. vol. 1. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

CONARE, Comitê Nacional para Refugiados. *Refúgio em números – 3ª edição*. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Justiça, 2017. Disponível em: <[http://www.justica.gov.br/news/de-10-1-mil-refugiados-apenas-5-1-mil-continuam-no-brasil/refugio-em-numeros\\_1104.pdf/view](http://www.justica.gov.br/news/de-10-1-mil-refugiados-apenas-5-1-mil-continuam-no-brasil/refugio-em-numeros_1104.pdf/view)>. Acesso em: 12 de jul. 2018.

- COSTA RICA. *Convenção Americana de Direitos Humanos*. San Jose. 1969. Disponível em [https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_americana.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm). Acesso em: 29 de jan. 2018.
- GALDINO, Flávio. *Introdução à teoria dos custos dos direitos: direitos não nascem em árvores*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.
- HATHAWAY, James C. A reconsideration of the underlying premise of refugee law. *Harv. Int'l. LJ*, v. 31, p. 129-174. 1990. Disponível em: <<http://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/hilj31&div=13&id=&page=>>>. Acesso em: 15 de ago. 2017.
- JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e a sua aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método, 2007. Disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/O\\_Direito\\_Internacional\\_dos\\_Refugiados.pdf](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/O_Direito_Internacional_dos_Refugiados.pdf)>. Acesso em: 29 de jan. 2018.
- JUBILUT, Liliana Lyra (Coord). *Migrantes, apátridas e refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil*. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL): IPEA, 2015. Disponível em: <[ensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/12/PoD\\_57\\_Liliana\\_web3.pdf](http://ensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/12/PoD_57_Liliana_web3.pdf)>. Acesso em: 29 de jan. 2018.
- KRELL, Andreas Joachim. *Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha: Os (Des) Caminhos de um Direito Constitucional "Comparado"*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.
- MULLER, Piere; SUREL, Yves. *A análise das políticas públicas*. Pelotas: Educat, 2004.
- ORÇAMENTO, União. *Exercício Financeiro de 2018. Volume II, Consolidação dos programas de Governo*. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/2018/loa-2018/volume\\_ii.pdf/view](http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/2018/loa-2018/volume_ii.pdf/view)>. Acesso em 29 de jan. 2018.
- PIOVESAN, Flávia. O direito de asilo e a proteção internacional dos refugiados. IN: ARAÚJO, Nadia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de. (Coord.) *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. P.27-64. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- RAMOS, André de Carvalho. *Curso de Direitos Humanos*. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.
- SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na constituição federal de 1988*. 9ª ed., rev., atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.
- SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 11. ed., rev., atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.
- SARMENTO, George. As gerações dos Direitos Humanos e os desafios da efetividade. IN: RIBEIRO, Mara Rejane; RIBEIRO, Getúlio (org.). *Educação em Direitos Humanos: Diálogos interdisciplinares*. p. 109-128. Maceió: EDUFAL, 2012.

SCAFF, Fernando Facury. Como a sociedade financia o Estado para a implementação dos direitos humanos no Brasil. IN: SCAFF, Fernando Facury (org). *Constitucionalismo, tributação e direitos humanos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

SEN, Amartya. *Development as Freedom*. Nova York: Alfred A. Knopf, 1999.

SILVA, Virgílio Afonso da. Princípios e regras: mitos e equívocos acerca de uma distinção. *Revista Latino Americana de Estudos Constitucionais* 1. 2003.

SILVA, Virgílio Afonso da. O proporcional e o razoável. *Revista dos Tribunais* 798. 2002.

SOARES, Carina de Oliveira. *O Direito Internacional dos Refugiados e o Ordenamento Jurídico Brasileiro: Análise da Efetividade da Proteção Nacional*. 2012. 252 f. Dissertação de Mestrado em Direito - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Alagoas, Maceió.

TORRES, Silvia Faber. Direitos prestacionais, reserva do possível e ponderação: breves considerações e críticas. IN: SARMENTO, Daniel; GALDINO, Flávio (Orgs.). *Direitos fundamentais: estudos em homenagem ao professor Ricardo Lobo Torres*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 769-792.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito Internacional Humanitário e Direito Internacional dos Refugiados: Aproximações ou Convergências. In: TRINDADE, Antônio Augusto Cançado; PEYTRIGNET Gérard e SANTIAGO, Jaime Ruiz de. *As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana. Direitos Humanos, Direito Humanitário, Direito dos Refugiados*. p. 10- 59. São José da Costa Rica, Brasília: IIDH, Comitê Internacional da Cruz Vermelha e ACNUR, 1996.

UNHCR. *Global Trends – Forced Displacement in 2018*. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf>>. Acesso em: 27 de fev. 2020.