

O direito ao trabalho para refugiados: características das políticas migratórias brasileiras do pós-guerra até 2019

ANDREIA DE FÁTIMA HOELZLE MARTINS^{1 2}
WESCLEY SILVA XAVIER²

¹ UNIVERSIDADE DO ESTADO DE MINAS GERAIS, BELO HORIZONTE – MG, BRASIL

² UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA, VIÇOSA – MG, BRASIL

Resumo

O artigo tem como objetivo compreender as características das políticas migratórias para refugiados, especificamente em relação ao direito ao trabalho, desde a segunda-guerra até 2019. Políticas migratórias podem ser definidas como direitos e deveres dos imigrantes, incluindo garantias e regulamentações relacionadas à residência e entrada em um país estrangeiro. Escassez de mão de obra, segurança nacional, tratados internacionais e questões humanitárias são algumas das questões frequentes que influenciam a gestão de políticas migratórias. Para tanto, foi realizada uma pesquisa documental e bibliográfica, no qual utilizou-se de fontes científicas, jornalísticas e institucionais (legislações), disponíveis em mídia digital e que tratavam de temas como política migratória, refugiados e direito ao trabalho de refugiados. Como resultado, conclui-se que o Brasil herdou políticas nacionalistas, conservadoras e racistas no escopo da política de migração. Além disso, apesar de ter tido avanços significativos durante o período democrático, ainda há espaço para melhorias na assistência aos refugiados após sua legalização no país. O direito ao trabalho e a documentação necessária para trabalhar legalmente são salvaguardados para os imigrantes reconhecidos como refugiados, incluindo o direito de validar seus diplomas, estudos e qualificações. No entanto, a política falhou em garantir o acesso ao emprego e proteger esses grupos de realizar trabalhos ilegais, o que, por sua vez, ressalta a necessidade de políticas públicas que possam intervir nesse sentido. Por fim, destacamos a relevância das políticas de migração para o reconhecimento legal dos direitos dos refugiados, especialmente no que tange ao seu direito ao trabalho.

Palavras-chave: Políticas migratórias brasileiras. Refugiados. Direito ao trabalho.

Refugees right to work: the characteristics of Brazilian migration policies from the end of World War II to 2019

Abstract

This article aims to understand the characteristics of migration policies targeted at refugees, especially concerning the right to work, from the end of World War II to 2019. Migration policy can be defined as the rights and obligations of migrants, including the guarantees and regulations immigrants have when residing in a foreign country. Labor shortages, national security, international treaties, and humanitarian issues are often recurring concerns in migration policy management. This study relied on scientific, journalistic and institutional (legislative) sources available in digital media. Documentary data analysis focusing on themes regarding migration policy, refugees, and refugee employment were used. As a result, it has been concluded that Brazil had inherited conservative, nationalist, and racist policies in the scope of migration. Furthermore, regardless of the progress made during the democratic period, there is still room for improvement in refugee assistance following its legalization in the country. The right to work and the documentation required to work legally are safeguarded to immigrants recognized as refugees. It also includes groups who have acquired the right to validate their qualifications. Nonetheless, the policy has failed to ensure access to employment and protect these groups from performing illegal work without labor rights, which, in turn, highlights the need for public policies that may intervene in this regard. In conclusion, we show the relevance of migration policies to the legal recognition of refugees' rights, especially concerning their right to work.

Keywords: Brazilian Migration policy. Right to work. Refugees.

El derecho al trabajo de los refugiados: características de las políticas migratorias brasileñas desde la posguerra hasta 2019

Resumen

Las políticas de migración pueden definirse como los derechos y deberes de los inmigrantes, incluidas las garantías y regulaciones relacionadas con la residencia y el ingreso a un país extranjero. La escasez de mano de obra, seguridad nacional, tratados internacionales y cuestiones humanitarias son algunos de los temas que influyen en la gestión de las políticas de migración. Con este fin, se llevó a cabo una investigación documental y bibliográfica, utilizando fuentes científicas, periodísticas e institucionales, disponibles en medios digitales y que trataban temas como política de inmigración, refugiados y derecho al trabajo de los refugiados. Como resultado, se concluye que Brasil heredó políticas nacionalistas, conservadoras y racistas en el ámbito de la política de migración. Además, a pesar de haber logrado un progreso significativo durante el período democrático, todavía hay margen para mejorar la asistencia a los refugiados después de su legalización en el país. El derecho al trabajo y la documentación necesaria para trabajar legalmente están salvaguardados para los inmigrantes reconocidos como refugiados, incluido el derecho a validar sus diplomas, estudios y calificaciones. Sin embargo, la política no ha garantizado el acceso al empleo ni protege a estos grupos de realizar trabajos ilegales, lo que, a su vez, subraya la necesidad de políticas públicas que puedan intervenir en este sentido. Finalmente, destacamos la relevancia de las políticas de migración para el reconocimiento legal de los derechos de los refugiados, especialmente con respecto a su derecho al trabajo.

Palabras clave: Políticas migratorias brasileñas. Refugiados. Derecho al trabajo.

Artigo submetido em 02 de fevereiro de 2020 e aceito para publicação em 11 de setembro de 2020.

[Versão traduzida]

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395120200028>

INTRODUÇÃO

Em 2015, durante uma entrevista para a Revista Brasileira *Galileu*, o filósofo polonês Zygmunt Bauman foi questionado a respeito de uma solução para os problemas decorrentes da migração. Como resposta, destacou que a migração é um fenômeno antigo, que remete à própria história da humanidade. O que difere nos dias atuais, destacou o filósofo, é que os governantes partem do princípio de que suas culturas são superiores às dos imigrantes (Bernardo, 2015).

A mudança descrita por Bauman não se restringe aos governantes, alastrando-se também entre os cidadãos que veem ‘seus espaços’ coabitados por pessoas vindas de diferentes lugares. Soam como ameaças não apenas o risco de um hibridismo cultural, mas também a concorrência por postos de trabalho, como a que alimentou parte da campanha favorável ao Brexit, no Reino Unido.

Particularmente, as demarcações (não só geográficas, mas sociais, econômicas, étnicas e culturais) entre países do norte e sul global produzem grande número de migrantes, que por terem suas ambições econômicas e/ou direitos básicos negados, saem de seus países de origem em busca de novas oportunidades, e reforçam o elo entre a geografia dos movimentos e a reconfiguração da economia mundial (Castles, 2004).

É nesse contexto que se encontram as migrações de crise ou migrações forçadas, caracterizadas por serem ocasionadas por conflitos, desastres naturais e/ou severas restrições econômicas em determinado país ou região (Calegari, 2018), oriundas do esfacelamento de Estados sem aparatos legais de proteção a essas pessoas, que constituem territórios sem Estados (Bauman, 2017). A natureza destes fluxos é o que dá origem à modalidade migratória conhecida como refugiado.

Embora existam discordâncias jurídicas e acadêmicas em relação ao conceito de refugiado, assume-se nesse estudo a definição do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), que considera refugiado aquele que sofre “violação maciça dos direitos humanos”. Segundo a ACNUR (2019), 70 milhões de pessoas no mundo saíram forçosamente de casa em 2018, dentre as quais 22,5 milhões de migrantes pertencem à categoria de refugiados (mais da metade desses são menores de 18 anos).

A definição sobre o conceito de refugiado sofreu mudanças ao longo dos anos. O Estatuto dos Refugiados, elaborado em 1951 para gerenciar a crise migratória gerada pela segunda guerra mundial, classifica como refugiado todos aqueles que, por temor de perseguição devido a acontecimentos anteriores a 1951, tiveram que sair de suas casas (United Nations High Commissioner for Refugees [UNHCR], 2020). Embora o texto do Estatuto tenha sido ratificado em 1966, tirando a condição dos acontecimentos anteriores a 1951 (UNHCR, 2020), atualmente o documento que traz a definição adotada pela UNHCR é a declaração de Cartagena, formulada em 1986 por representantes governamentais da América do Sul, trazendo a discussão entre refúgio e violação aos direitos humanos (Barreto & Leão, 2010).

Embora essa discussão seja complexa entre os estudiosos de migração, dada as inúmeras categorias inscritas nesse processo, cabe destacar que a diferença entre os imigrantes refugiados dos demais imigrantes consiste, principalmente, por aqueles terem sido forçados a migrar em razão da violação de direitos básicos, normalmente causadas por guerras e/ou perseguições (UNHCR, 2020). Ainda assim, destacamos que nenhuma migração é totalmente voluntária, mas influenciada por elementos econômicos, políticos, ideológicos, culturais, entre outros (Castles, 2004).

Se por um lado a assertiva de Bauman a respeito do caráter conflituoso da migração tem seu ponto de inflexão na ideia de superioridade cultural cancelada por governantes, por outro, é justamente a partir das políticas elaboradas a nível de governo que a integração dos imigrantes a um novo país pode ser menos dramática. Ações essas previstas e efetivadas através das políticas migratórias, that could be defined as the rights and duties of migrants, including the guarantees and public policies regarding the residence or stay of a foreigner in a country (Hammar, 2005). Tais políticas estão atreladas a interesses nacionais e internacionais e englobam questões políticas, econômicas, sociais, históricas e ideológicas (Loescher, 1996).

No caso das políticas migratórias para refugiados, considera-se ainda o histórico de vulnerabilidade desses públicos, sendo mais necessários instrumentos que facilitem sua integração. Inseridas nesse processo estão as políticas relacionadas ao trabalho. Estudos destacam a relevância do trabalho para o processo de integração do refugiado, entendendo a oportunidade de emprego como uma das variáveis mais enfatizadas pelos próprios refugiados, quando perguntados sobre a permanência e integração no território de asilo (Ager & Strang, 2008; Fleay, Hartley & Kenny, 2013; Tomlinson & Egan, 2002).

Em complemento, Tomlinson e Egan (2002) destacam que o emprego tem sido associado não só à questão econômica, mas também aos aspectos sociais e psicológicos desses indivíduos, uma vez que estão relacionados ao desenvolvimento da competência linguística, ampliação da rede de contatos, e desenvolvimento da autoestima e autoconfiança. Ademais, assegurar oportunidade de trabalho legal afasta os imigrantes de atividades análogas à escravidão, algo suscetível em razão do não conhecimento da língua, dos desafios para comprovação de experiência e do pouco conhecimento da comunidade local (Onraet, Van Hiel, Valcke & Van Assche, 2019).

O crescimento do fluxo de refugiados, se comparados aos da migração econômica, incide na própria reconfiguração da geografia dos movimentos migratórios. O novo contexto de migrações forçadas, colocam a rota sul-sul como possibilidade significativa, faz com que sejam relevantes legislações e políticas migratórias mais amplas, principalmente, que assegurem o direito ao acesso e ampliem as oportunidades de trabalho. Conforme apontado pela ACNUR (2019), nove de dez refugiados foram acolhidos por países do Sul Global ou intermediários.

Historicamente, o Brasil é o país na América Latina que tem seu contexto demarcado por um intenso fluxo migratório de refugiados. Especificamente em consequência da segunda-guerra mundial, importantes legislações e políticas começam a ser incorporadas pelo governo para a recepção e integração desse conjunto de migrantes. Moreira (2012) chama a atenção para o caráter fortemente regulatório dessas políticas, havendo necessidade da previsão de mais instrumentos que facilitem a integração, incluindo as questões referentes ao direito ao trabalho.

Conhecer o avanço dessas políticas e compreender o contexto histórico e político no qual estão inseridas são relevantes para apontar possíveis avanços necessários, bem como perceber pontos positivos já conquistados é um conhecimento necessário para fortalecer a discussão das políticas migratórias. Nesse sentido, esse artigo tem como objetivo compreender as características das políticas migratórias para refugiados, especialmente relacionadas ao direito ao trabalho, no período pós-segunda guerra até o ano de 2019. Para tanto, utilizou-se de pesquisa bibliográfica e documental, que reuniu fontes científicas, documentos e artigos de jornal sobre as políticas migratórias no período estabelecido.

Após essa introdução, tratamos teoricamente as políticas de migração e a importância do trabalho para o processo de integração de refugiados. Posteriormente, destacamos o percurso metodológico adotado. Como resultados, apresentamos a retrospectiva da política migratória brasileira desde o pós-segunda guerra até 2019, com foco nas políticas relacionadas ao direito ao trabalho. Por fim, buscamos trazer apontamentos sobre os resultados encontrados e reflexões acerca do futuro das políticas migratórias brasileiras para refugiados.

O direito ao trabalho e sua importância para a integração de refugiados

Entende-se por política migratória a regulação dos direitos e deveres do migrante ao ingressar em território brasileiro, incluindo as garantias e políticas públicas em relação à moradia ou estadia do estrangeiro no país (Hammar, 2005). O atendimento da demanda de mão de obra, a segurança nacional, o cumprimento de tratados internacionais e o atendimento a questões humanitárias costumam ser preocupações recorrentes do gerenciamento da política de migrações (Salomon, 1991). No que tange a política para refugiados (*refugee policy*), embora não haja literatura consolidada que trate sobre o tema, Moreira (2012) defende que a mesma está relacionada, principalmente, com questões de ordem política.

Dentre os estudos sobre migração, a integração do migrante tem sido assunto recorrente, englobando diferentes abordagens (Siciliano, 2013). Castles (2003) alega que a integração é um conceito complexo e que demanda contextualização, não havendo uma definição universal para ele. Segundo o autor, não há uma única teoria ou modelo que discorra a respeito da integração de imigrantes e refugiados. Dessa forma, cada autor tende a apontar aspectos mais ou menos relevantes conforme os sujeitos de estudo e o contexto migratório.

Hammar (2005), ao teorizar a política migratória (*immigration policy*), defendeu que essa fosse além dos parâmetros de controle migratório (*regulation policy*), abarcando também a integração do migrante (*immigrant policy*). As políticas de regulação estão relacionadas ao controle dos fluxos migratórios e aos critérios utilizados para regularizar os imigrantes. Ademais, tais políticas tratam dos procedimentos legais para a concessão de visto ou cidadania para o estrangeiro imigrante. Em relação à integração do migrante, Ager e Strang (2008) destacaram diversas variáveis relevantes para uma efetiva *immigrant policy*, voltadas para o público de refugiados, com destaque para o direito e acesso à moradia, saúde e trabalho. Segundo Crisp (2004), o acesso a esses direitos é ainda mais necessário quando se trata de refugiados, uma vez que esses passaram por traumas anteriores e

durante o processo de migração, como a sensação de insegurança (por possível perseguição ou guerra vivenciada no país de origem), perda de familiares e amigos, e violências causadas por grupos criminosos, principalmente em relação às mulheres, crianças e população LGBTQI+. Além de geralmente serem estigmatizados de modo negativo pela sociedade de asilo.

Os refugiados caracterizam-se por serem uma população diferenciada de imigrantes, ainda mais carente de políticas de integração (Vroome & Tubergem, 2010). Sobretudo, por conviverem com o constante medo da insegurança que os afligem diante do estranho, bem como por esses se caracterizarem como estranho aos olhos dos outros (Bauman, 2009). Além das vulnerabilidades vivenciadas por esse grupo, a chegada no país de destino, muitas vezes, ocorre sem um conhecimento prévio do mesmo, e sem comprovações documentais necessárias para o acesso ao trabalho, estudo, moradia e serviços. A fim de se reduzir esse hiato, o direito e o acesso a oportunidade de trabalho têm sido discutidos como importantes dimensões no processo de integração desses grupos (Ager & Strang, 2008; Fleay et al., 2013). O direito ao trabalho é estabelecido pela convenção mundial de direitos humanos, na qual assegura-se que

Every individual has the right to be able to work, allowing him/her to live in dignity. The right to work contributes at the same time to the survival of the individual and to that of his/ her family, and insofar as work is freely chosen or accepted, to his/her development and recognition within the community (Fleay et al., 2013, p. 5).

Entretanto, assim como já exposto, tais direitos são interpretados e implementados de diferentes formas em cada país, dependendo de seu governo, histórico, estrutura social e econômica, dentre outros fatores, moldando a política regulatória em relação a imigrantes e refugiados. Fleay et al. (2013), ao estudarem a importância do trabalho para refugiados que vivem na Austrália, destacam a relevância desse para os aspectos econômicos, sociais e psicológicos desses indivíduos. Outros autores, como Simões (2017), destacam que aspectos como oportunidade de emprego costuma ser a variável mais enfatizada pelos refugiados, uma vez que a sua ausência torna inviável a permanência no território.

Ager e Strang (2008), do mesmo modo, ao teorizarem sobre aspectos que constituem um processo de integração bem-sucedido (ou ideal) para refugiados, apontam dentre as variáveis relevantes à integração a importância do acesso ao emprego. Os aspectos enfatizados foram obtidos tendo como base a percepção de refugiados e trabalhadores envolvidos com a recepção desses indivíduos (Ager & Strang, 2008).

O emprego tem sido associado à promoção de independência, envolvimento com redes sociais, oportunidade para o desenvolvimento da competência linguística, além de ser um importante fator associado ao desenvolvimento da autoestima e autoconfiança (Tomlinson & Egan, 2002). Nesse sentido, o emprego é apresentado como um fator além da sobrevivência e da conquista de bens materiais, mas também como um dos elementos capazes de interferir nas esferas sociais e psicológicas.

O ponto nevrálgico diz respeito à situação que se encontram os refugiados diante da centralidade do trabalho na adaptação ao novo território, uma vez que estes enfrentam dificuldade no reconhecimento de suas qualificações e experiências de trabalho (Ager & Strang, 2008). Além do obstáculo de reconhecer os diplomas, há ainda uma barreira de enxergar o refugiado como alguém qualificado. Tais desafios são destacados por Vroome e Tubergen (2010), para os quais as oportunidades de trabalho para refugiados estão relacionadas ao domínio da língua nativa, rede de contatos nas comunidades em que vivem, e experiências anteriores de trabalho que possam ser comprovadas.

Os resultados do estudo apontam que há relação estatisticamente significativa entre a empregabilidade e a proficiência linguística, de forma que os empregos de melhor remuneração e status sejam ocupados por refugiados que falavam a língua do país de destino (Vroome & Tubergen, 2010). Essa correlação pode ser explicada em razão de um melhor nível do serviço prestado por aqueles que dominam o idioma, sendo essa uma exigência para ocupação dos melhores postos de trabalho (Chiswick & Miller, 2001).

Little (1994) ressalta que o estigma do refugiado pode também dificultar sua integração e sustentabilidade, na medida que há uma tendência de direcionar a esses grupos políticas assistencialistas que não preveem a capacidade de auto sustento do refugiado. Além disso, conforme apontado pelo autor, o título de refugiado pode significar ameaça em sociedades que julgam como fugitivas ou criminosas pessoas nessa situação. Nesse sentido, assim como defendido por Hammar (2005), faz-se necessário ir além de políticas regulatórias, que garantam o acesso ao trabalho, mas políticas que garantam a oportunidade de um trabalho digno, de modo a evitar que esses grupos estejam mais vulneráveis a trabalhos análogos à escravidão.

PERCURSO METODOLÓGICO

Para alcançar ao objetivo proposto, que consistiu em realizar uma retrospectiva do pós-segunda guerra até 2019 das políticas migratórias para refugiados, a coleta e análise de dados tiveram como base a pesquisa e análise documental, além da pesquisa bibliográfica. A coleta de dados documental é aquela na qual a base de dados está limitada a documentos que não receberam nenhum tipo de tratamento científico, como relatórios, livros, revistas, reportagens, dentre outros (Oliveira, 2007).

Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009) assinalam sobre a complexidade de definir documentos, mas entendem que os mesmos são todos aqueles que servem como fonte ou histórico do passado, ou de acontecimentos recentes. Os autores destacam que a análise documental depende do entendimento do contexto em que os documentos foram produzidos, assim como da veracidade dos mesmos. Nesse sentido, além de outros documentos, como reportagens, utilizou-se de pesquisa bibliográfica para melhor compreender o contexto dos mesmos. Segundo Oliveira (2007), a pesquisa bibliográfica utiliza de fontes documentais que já receberam tratamento, portanto, fontes secundárias para discorrer acerca de determinado tema. Desse modo, foram fontes documentais arquivos públicos (legislação) e reportagens. Já as fontes bibliográficas foram artigos, teses e dissertações.

Estabelecemos uma linha do tempo de 1945 a 2019, com os principais marcos na relação refugiados e direito ao trabalho. A principal fonte de dados para a pesquisa documental foi o acervo da Câmara dos deputados, onde foram acessadas 147 normas a partir da busca pela palavra refugiado em Legislação. A consulta teve como finalidade desvelar as previsões regulatórias das políticas para refugiados, concentrando-se em fragmentos que tratavam sobre o direito ao trabalho, políticas voltadas para ampliação da oportunidade de trabalho, e direitos trabalhistas em relação à essa categoria de migração. Também atentamos ao conceito de refugiado estabelecido pela legislação, uma vez que isso determina quem tem acesso aos direitos estabelecidos nas normas. Dessa forma, foi possível estabelecer.

Também foram utilizadas como base fontes jornalísticas, essencialmente disponíveis no meio digital. Os artigos de jornal foram utilizados principalmente para explanar o período mais recente (2017-2019), que ainda possui poucas publicações científicas dada a localização temporal dos eventos. Ademais, foram consultadas publicações da ACNUR e CONARE (Comissão nacional de Refugiados).

Além disso, em razão do recorte brasileiro, recorreu-se a fontes científicas de três bases de busca, sendo essas Scielo, Periódicos Capes e Banco de Teses e Dissertações da Capes. A razão de buscar os dados de cunho científico foi elucidar o contexto das políticas migratórias e compreender marcos na política migratória. Todas as buscas consideraram as palavras-chave “políticas migratórias” e “refugiados”, no título ou resumo do conteúdo científico. Quando impossibilitada a busca avançada, a partir dos filtros por título ou resumo, os mesmos foram lidos com a finalidade de identificar as palavras-chave selecionadas.

A análise dos documentos foi realizada a partir de uma perspectiva histórica, de modo a organizar os dados considerando as características das políticas migratórias de cada período, relacionando-as com o contexto (político, econômico, social) no qual foram produzidas. O tratamento dos dados se deu em três etapas, caracterizadas por análises documental e bibliográfica. A primeira, a partir da organização dos documentos referentes à legislação, organizada por ano, destacando as mudanças nos decretos e nas leis referentes aos refugiados e ao direito ao trabalho para refugiados.

Posteriormente, foram tratados os dados provenientes das fontes bibliográficas. Os artigos selecionados foram agrupados de acordo com o tratamento de considerados significativos para a política migratória e dos refugiados. A terceira etapa consistiu do emparelhamento dos dados documentais e bibliográficos, permitindo uma análise das políticas migratórias para refugiados e a garantia do direito ao trabalho, organizadas em ordem cronológica.

Política brasileira para refugiados, foco na relação refugiado e trabalho: período pós segunda guerra até 2019

A escolha de tratar das políticas migratórias para refugiados após a segunda guerra mundial é proveniente da quantidade de refugiados gerados pela guerra e do grande número dessa categoria de migrantes recebida pelo Brasil. É também nesse período que foi estabelecido internacionalmente o Estatuto do Refugiado, fruto da Convenção de 1951 da ONU sobre esse tipo de imigrante, o qual entrou em vigor apenas em 1967 (ACNUR, 2019).

Entretanto, antes de expor o contexto pós-guerra, é necessário pontuar que o Brasil, historicamente, tem significativo número de imigrantes em sua base populacional. É apenas em 1930, com o projeto nacionalista de Vargas, que o país “fecha as

portas” para a imigração, adotando um sistema de cotas (Andrade, 2013). Com heranças dos anos anteriores, inicia-se, no ano de 1945, um período de reabertura, no qual inicialmente trazia às políticas migratórias um viés racista e utilitarista, sendo bem-vindos apenas os europeus, anticomunistas e aptos ao trabalho na lavoura (Andrade, 2013; Moreira, 2012).

Concomitante ao fim da segunda guerra mundial, o Brasil passava por um processo de industrialização que era parte de um projeto nacionalista, característicos também do período anterior (Estado Novo). Devido a esse contexto, em 1945 o Decreto-Lei nº 7.967 (1945) marca a política migratória brasileira. Tal decreto tinha como principal finalidade regular o fluxo migratório brasileiro, caracterizado pelo intenso fluxo de refugiados da guerra, e conciliar esse fluxo com os interesses nacionais. Considerando as definições estabelecidas no texto do decreto relacionadas ao perfil de imigrantes desejados, é possível verificar que as mesmas apenas englobam indivíduos aptos para contribuir para atividades econômicas no país, como estabelecido nos artigos 2º e 57ª do decreto de lei.

Art. 57. O Governo da União promoverá, por intermédio do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística em colaboração com o órgão competente, a criação e a sistematização dos serviços oficiais de colocação nas sedes de todos os municípios, afim de examinar e atender à necessidade de mão de obra por meio de imigração interna e da introdução de trabalhadores estrangeiro”

Cap. I Art. 2º Atender-se-á, na admissão dos imigrantes, à necessidade de preservar e desenvolver, na composição étnica da população, as características mais convenientes da sua ascendência europeia, assim como a defesa do trabalhador nacional ().

Cabe destacar que no texto do Decreto-Lei nº 7.967 de 1945 a palavra refugiado inexistia. Isso pode ser explicado pela incipiência da discussão sobre classificação desse tipo de imigração no Brasil, que só se torna mais relevante na medida que o Brasil, em 1946, sob gestão do general Dutra, se insere nos debates sobre migração e integra-se como país colaborador para a Comissão Internacional de Refugiados (CIR). Embora apenas a política migratória estabelecida a partir de 1946 seja específica para refugiados, ela é caracterizada pelas restrições previstas no Decreto-Lei nº 7.967 (1945).

Ademais, cabe destacar que o texto se limita aos *regulation policies* (Hammar, 2005), bem como ao tipo de imigrante desejável aos objetivos do país. Moreira (2012) atribui a decisão de receber os refugiados do pós-segunda guerra aos interesses econômicos, étnicos e demográficos da época, período em que necessitava-se fortalecer áreas como a indústria e agricultura. Além disso, o recebimento de refugiados soviéticos contribuía para deslegitimar a União Soviética enquanto nação que lideraria o desenvolvimento mundial, estando também relacionada ao atendimento de objetivos na política externa inclinados a uma aproximação com os Estados Unidos.

A autora ressalta que a política era extremamente seletiva (o que a relaciona com interesses étnicos), reconhecendo e regularizando como refugiados apenas os solicitantes de refúgio europeus. Tal política pode ser tomada como herança do governo de Getúlio Vargas, principalmente com o Estado Novo, que visava o embranquecimento da população e a formação de grupos que corroborassem o ideal cultural nacionalista (Andrade, 2013).

Nesse sentido, a política migratória iniciada por Eurico Gaspar Dutra, valoriza a entrada de imigrantes, incluindo refugiados, desde que selecionados com critérios, denominados por Salles (2007) como agrícolas e industriais, demonstrando o caráter econômico que regia a política. Ainda assim, o Brasil foi um dos países latino-americanos que mais receberam refugiados e deslocados de guerra, sendo o período entre 1946 e 1948 importantes para a criação de decretos que asseguravam direitos fundamentais aos refugiados.

É nesse período que é criada a comissão Mista Brasil-Comitê Intergovernamental para Refugiados, que tinham a finalidade de discutir ações para receber esses indivíduos (Silva, 2013). Já em 1948, o Brasil e a Concessão Preparatória da Organização Internacional de Refugiados firmam um acordo administrativo, a partir do Decreto nº 25.796 (1948). O texto do decreto, define como refugiado pessoas que preenchem as condições previstas no parágrafo 2 do artigo 1º, que prevê:

Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida 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, senão tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele (Decreto nº 25.796, 1948).

A partir do Decreto nº 25.796 (1948), observamos a garantia do mesmo tratamento de outros estrangeiros para refugiados em relação aos direitos do trabalho, como garantia de salário e previdência social, desde que observadas as condições de reestabelecimento de emprego do imigrante (Decreto nº 25.796, 1948), indo ao encontro do que Hammar (2005) classifica como immigrant policy. O decreto é um importante marco para o direito ao trabalho de refugiados no Brasil, embora tenha-se limitado a refugiados europeus atingidos pelos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951.

Nesse sentido, o decreto, embora tenha sua definição de refugiados muito restrita, ao garantir o direito ao trabalho reconhece a importância desse aspecto para a integração do refugiado, dimensão enfatizada por Fleay et al. (2013). Ainda assim, o texto limita-se apenas à permissão de trabalho para esse grupo, sem prever instrumentos que facilitem o acesso ao emprego.

A restrição no conceito de refugiados é reafirmada no Decreto nº 50.215 (1961), que promulga a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra, em 28 de julho de 1951. Embora o Brasil tenha sido o primeiro país do sul-americano a certificar a convenção, o conceito de refugiado estabelecido não é totalmente aplicado no decreto, e ainda, teve excluído seu artigo 17, que garantia aos refugiados os mesmos direitos profissionais de um assalariado nascido no país em questão, e ainda, que no caso de haver medidas restritivas que tenham o intuito de proteger o trabalhador nacional, essas não englobariam pessoas na condição de refúgio (Decreto nº 50.215, 1961).

Aspectos importantes assegurados pelo decreto estão relacionadas ao direito à reunião familiar e à educação, também relevantes para a integração do refugiado. Mais uma vez, assegurando pontos relevantes para a integração do solicitante de asilo no novo país, e reconhecendo aspectos não só instrumentais, mas também psicológicos (ao permitir a reunião familiar). Ager e Strang (2008) ao elaborarem dimensões de uma integração ideal chamam atenção para relevância de atender fatores que implicam sobre as questões psicológicas dos indivíduos, como o direito de exercer a religião e a o direito da reunião familiar.

Embora o Brasil tenha exercido importante papel na recepção de refugiados do pós- segunda guerra, o período ditatorial fechou as fronteiras em nome da segurança nacional. O estrangeiro se transformou em alguém que representava uma ameaça aos nativos, e a decisão sobre receber imigrantes como uma questão relativa à soberania nacional. Ainda que o tratamento dado a migrantes na condição de refúgio seja diferente dos demais estrangeiros em geral, alguns decretos demarcaram retrocessos no que tange aos direitos trabalhistas desses indivíduos. A legislação manteve vetos em relação ao tratamento igual dado a refugiados e cidadãos nacionais, e excluiu o direito de seguro-desemprego a refugiados formalizados (Decreto-Lei nº 406, 1968).

Novamente cabe recobrar a estreita relação que Bauman nos conduz, tomada aqui na abertura desse texto. Os aspectos legais, a depender dos que governam o país, impactam de maneira direta a capacidade de integração desses indivíduos, na medida em que estabelecem distinções de direitos, sobretudo os que tangem o trabalho. Porém, não se limitam ao caráter legal, pois seu transbordamento a nível de sociedade torna esses mesmos indivíduos indesejáveis, reforçando o estigma negativo destacado por Crisp (2004).

É válido ressaltar que ainda nesse período não havia normas que previam a regularização de refugiados não europeus no País. Embora a ACNUR reconhecesse os Chilenos e Argentinos (também foragidos da ditadura) como refugiados, a legislação brasileira não os reconhecia como tal. Considerando que esses também eram foragidos políticos, inexistia o interesse em regularizá-los no país (Moreira, 2012). Ainda no período ditatorial, o Decreto nº 70.946, de 7 de agosto de 1972, modificou a definição de refugiado, todavia, reconsiderando apenas indivíduos perseguidos, independente do prazo anterior à 1 de janeiro de 1951 (anterior à segunda guerra), determinado anteriormente pelo Decreto nº 25.796 de 1948 (Decreto nº 70.946, 1972).

A década de 80 marcou um período de reconstrução dos direitos dos refugiados. Em 1987 estabeleceu-se a Resolução normativa nº 17 (2013), que passou a considerar os “estrangeiros temporários” – portanto, fora da condição de refugiados – que podiam também ser vítimas de perseguições políticas de regimes ditatoriais (Silva, 2013). Com o fim do regime militar e a Constituição de 1988, o Brasil precisava legitimar-se internacionalmente como um país democrático, e nesse sentido, conforme dito anteriormente, inicia-se novamente um processo de abertura de fronteiras e recebimento de imigrantes e refugiados (Moreira, 2012).

Como parte do processo de democratização, o Decreto nº 99.757, de 29 de novembro de 1990, dá nova redação ao Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961. Responsável por promulgar a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, determina “que a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados será executada e cumprida tão inteiramente como nela se contém” (Decreto nº 99.757, 1990). Desse modo, o mesmo promulga direitos iguais entre nacionais e refugiados, no que tange aos trabalhadores assalariados, ao incluir o artigo 17 do Estatuto dos Refugiados, excluído pelos decretos anteriores.

Outro marco importante para os refugiados em relação ao direito ao trabalho foi a possibilidade de requisição da Carteira de Trabalho de Previdência Social (CTPS), ao ser reconhecido nessa condição de migração.

Em 1991, a partir de uma Portaria Interministerial, n.394 do Poder Executivo, ficou estabelecido que [...] quando um indivíduo tivesse reconhecido sua condição de refugiado no Brasil, ganharia um visto temporário que deveria ser comunicado ao Ministério da Justiça para a publicação no Diário Oficial da União (DOU). Assim, o refugiado que tivesse sua condição publicada poderia requerer na política Federal a carteira de Identidade de Estrangeiro (CIE), que lhe permitia a estadia legal e também a obtenção da Carteira de Trabalho de Previdência Social (CTPS) (Silva, 2013, p. 140).

Com a possibilidade de obter carteira de trabalho, logo que reconhecido como refugiado, a legislação brasileira começa a oferecer instrumentos para viabilizar a oportunidade de emprego, descaracterizando uma política estritamente regulatória (Hammar, 2005).

Esse período também ficou marcado pela vinda de angolanos (imigrantes negros) (CONARE, 2017), que representa uma significativa quebra no ideal de imigração para embranquecimento. Durante a gestão Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, a Caritas Internacional foi convidada a contribuir no debate para aperfeiçoar as políticas para refugiados. A convocação desse tipo de organização para o diálogo caracterizou-se como medida importante para a democratização do país e para sua contribuição contra as iniciativas que comprometem os direitos humanos. O Programa Nacional de Direitos Humanos, juntamente com a discussão sobre refugiados, deu origem à Lei 9.474 (1997), extremamente significativa para que fossem definidos mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951 (Lei nº 9.474, 1997).

A Lei nº 9.474 (1997) se caracterizou por ser o primeiro instrumento normativo de cumprimento obrigatório em relação de refugiados no Brasil, além de ser a primeira lei que estabelece mecanismos de implementação, preocupando-se com a efetivação dos direitos previstos. Ademais, cabe destacar que a lei amplia o conceito de refugiados:

Art. 1º. Será reconhecido como refugiado todo indivíduo 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.

Dentre instrumentos importantes para a implementação do Estatuto do Refugiado, é necessário destacar a criação do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), que tem como competência orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados, que em sua composição, engloba membros de organizações não-governamentais. Os avanços legais dão direito ao refugiado de obter cédula de identidade (comprovando sua condição jurídica) e carteira de trabalho. Outro aspecto importante é atribuído pelo Art. 4. do seu Cap. II, a respeito da integração local, que estabelece condições facilitadas para o reconhecimento de certificados e diplomas (Lei nº 9.474, 1997), modificando as condições de acesso ao trabalho para esses grupos. Mudanças essa de grande relevância, dado o seu potencial de mitigar a dificuldade no reconhecimento das qualificações do imigrante refugiado, apontada por Ager e Strang (2008).

Segundo publicação do CONARE (2017), o número de refugiados reconhecidos cresceu substancialmente após a implementação da lei. Antes da lei, o Brasil registrava 1746 refugiados reconhecidos, e após a criação do CONARE e da Lei 9.474 (1997), o número passou a ser de 5.892, em 2014. Atualmente, o número equivale a 11.231 refugiados reconhecidos (CONARE, 2019). Entretanto, em termos legais, esse número cai a aproximadamente 7.000, em razão de eventos como falecimento, obtenção da nacionalidade brasileira, ou estarem em outra condição migratória.

As transformações trazidas pelo século XXI – sobretudo a intensificação das atividades de produção e circulação de mercadorias em larga escala global, somadas ao crescimento das tensões provocadas por conflitos históricos e pela ação de grupos terroristas, colocou em pauta novamente a questão migratória. Em complemento à maior cobertura da mídia, ampliaram a demanda de solicitantes de refúgio, fazendo-se necessário o desenho de novas políticas migratórias.

Concomitante a isso, compunham o quadro amplos debates sobre direitos humanos. Em 2003, o Decreto legislativo nº 231 (2003) torna-se a primeira norma que tem como ementa o combate ao tráfico de pessoas e outras formas de exploração. A relevância do decreto se dá por prever e combater “a exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, a escravatura ou práticas similares à escravatura” no que tange a indivíduos estrangeiros (Decreto legislativo nº 231, 2003). Ao considerarmos que o decreto se torna elemento protetivo de pessoas mais vulneráveis (Hammar, 2005), esse se mostra como aspecto legal que contribui para retirar os refugiados de situações de trabalho escravo ou outros tipos de exploração. O decreto assegura, ainda, o fornecimento de recuperação para indivíduos nessas condições, incluindo:

- a) Alojamento adequado;
- b) Aconselhamento e informação, especialmente quanto aos direitos que a lei lhes reconhece, numa língua que compreendam;
- c) Assistência médica, psicológica e material e;
- d) Oportunidade de emprego, educação e formação (Decreto legislativo nº 231, 2003).

Ressalta-se que essa recuperação é prevista em parceria com organizações não governamentais. Em diversos textos legislativos referentes a refugiados é comum a previsão da participação dessas organizações, fazendo com que essas sempre assumam papel importante na integração desses indivíduos e na efetivação dos direitos previstos em lei (Calegari, 2018).

A partir da Lei de 1997, atreladas a novas demandas migratórias do século XXI, o Brasil passa a aceitar Refugiados de diversas partes do mundo, sendo preponderantes os vindos do continente Africano, num total de 63% até 2012 (Calegari, 2018). Já em 2018, a maioria deles (aproximadamente 30%) é composta de imigrantes sírios, em razão da fuga maciça de cidadãos em meio à Guerra Civil na Síria. Essa nova fase descaracteriza a aceitação de refúgio com finalidade de embranquecimento da população, estando atrelada ao atendimento dos direitos humanos do sujeito solicitante do refúgio (Calegari, 2018).

Com o aumento de solicitações de refúgio, devido ao desastre natural do Haiti, a supracitada Guerra Civil na Síria, dentre outras demandas, novas regulamentações que asseguravam o direito de entrada no país foram postas em prática. Solicitantes de refúgio com alta ameaça aos direitos humanos, como os Haitianos e Sírios, tiveram o acesso amplificado com a adição do direito de regularização no país (Calegari, 2018).

No caso dos Sírios, foi estabelecida a Resolução Normativa nº 17 (2013), que previa:

Artigo 1º Poderá ser concedido, por razões humanitárias, o visto apropriado, em conformidade com a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, e do Decreto 86.715, de 10 de dezembro de 1981, a indivíduos afetados pelo conflito armado na República Árabe Síria que manifestem vontade de buscar refúgio no Brasil.

Parágrafo único: Consideram-se razões humanitárias, para efeito desta Resolução Normativa, aquelas resultantes do agravamento das condições de vida da população em território sírio, ou nas regiões de fronteira com este, como decorrência do conflito armado na República Árabe Síria (Resolução Normativa nº 17, 2013).

A normativa prevista para finalizar em 2015 foi prorrogada para 2017. A mesma previa também que tais imigrantes teriam o reconhecimento de diplomas facilitado, devido a impossibilidade de resgatar documentos no período de guerra, o que caracteriza como outro instrumento para aumentar a oportunidade de trabalho e não apenas regularizá-lo. Ainda assim, Moreira (2012) e Calegari (2018) destacam que a política migratória brasileira é muito preocupada com o caráter regulatório, sendo ainda carente de instrumentos para efetivar os direitos garantidos.

A mudança mais atual, embora já em debate há um tempo, foi a nova lei de migração aprovada em maio de 2017 (Lei nº 13.445, 2017), com 20 vetos, pelo então presidente Michel Temer, caracterizando-se como novo instrumento obrigatório que regula a condição de migrantes no Brasil. Ainda que considerada como um avanço para as políticas migratórias brasileiras (salvo os vetos), a política foi votada em meio a muitas pressões internas, caracterizadas por discursos fascistas e xenófobos (Assis, 2018). Assis (2018) aponta, dentre os avanços, a garantia ao refugiado de poder solicitar assistência a programas como o Bolsa Família e Minha Casa Minha Vida, desde que comprovados os requisitos mínimos relativos à renda.

Apesar dos avanços, há críticas quanto aos vetos relacionados à ampliação do conceito de refugiados. Como exemplo, cabe citar o veto que desconsidera como refugiados “os requerentes de visto humanitário, as vítimas de tráfico de pessoas, as vítimas de trabalho escravo, os migrantes em cumprimento de pena ou que respondem criminalmente em liberdade e os menores desacompanhados” (Lei nº 13.445, 2017). A justificativa para o veto traz como argumento que o “dispositivo apresenta

impropriedade, ao arrolar indevidamente como integrante de grupo vulnerável, passível portanto de benefícios no âmbito da política migratória, os indivíduos que respondam criminalmente em liberdade” (Lei nº 13.445, 2017).

Dessa forma, o veto não permite o avanço da política de refugiados em relação àqueles que também são vulneráveis, e o não reconhecimento de refugiado dos requerentes de visto humanitário faz com que estes não regozijem dos direitos atribuídos à categoria. Além disso, tal fato coloca em pauta o recebimento de solicitantes de refúgio Venezuelanos, atualmente regidos sob o visto humanitário (Assis, 2018).

No ano seguinte, o Decreto nº 9.277, de 5 de fevereiro de 2018, dispôs sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária, onde estabelece as seguintes medidas de assistência, no art. 4º do decreto: “I - proteção social; II - atenção à saúde; III - oferta de atividades educacionais; IV - formação e qualificação profissional”, que implicam, principalmente, sob o acesso à oportunidade de trabalho de migrantes oriundos da crise da Venezuela. Esse decreto representa um importante avanço, ao facilitar o processo de integração dos migrantes venezuelanos antes mesmo do reconhecimento desses como refugiados no país, sendo relevante fundamentalmente em casos de crise humanitária.

Se por um lado o ano de 2018 foi demarcado por um avanço no caráter legal das ações voltadas a refugiados, em particular os Venezuelanos, por outro, o também se caracterizou pelo endurecimento da ação militar contra os que atravessam a fronteira e ocupavam as ruas de cidades brasileiras, sobretudo na região norte. No âmbito legal, foi promulgado o Decreto nº 9.501, de 11 de setembro de 2018, que em seu art. 1º, autoriza o emprego das forças armadas “para a Garantia da Lei e da Ordem, no período de 29 de agosto a 30 de outubro de 2018” em algumas áreas do Estado de Roraima. Chancela que culminou não apenas na ação violenta por parte da polícia, como também insuflou a já acalorada reação dos habitantes brasileiros dessas cidades frente aos Venezuelanos.

Em meio a esse contexto, a ONU estabeleceu o Pacto Global de Migração. O pacto é motivado pela atual crise migratória mundial, na qual 3,4% da população são deslocados ou refugiados. Segundo a ONU, até 2018 3.323 pessoas morreram ou desapareceram em rotas migratórias, representando um problema de cunho mundial (ONU NEWS, 2018). Apesar de o Brasil ter assinado o plano em 2018, no governo Temer, a chegada ao poder de Jair Bolsonaro põe em risco a abertura a refugiados, demarcado pela saída do Brasil do Pacto Global de Migração da ONU (Globo, 2018).

Além da saída do Brasil do pacto, outro ponto marca involuções em relação às políticas voltadas para os refugiados. Um ato declaratório encerrou o prazo de vigência da Medida Provisória nº 860, de 3 de dezembro de 2018, que autorizava “a doação de recursos financeiros para o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, e para a Organização Internacional para as Migrações para fins de acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária” (Ato declaratório do presidente da mesa nº 28, 2019). Nesse sentido, há uma possível tendência de políticas menos abrangentes para com refugiados e imigrantes em situação de vulnerabilidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio pesquisa bibliográfica e documental, que reuniu fontes científicas, documentos e artigos de jornal sobre as políticas migratórias no período estabelecido, pode-se perceber que as políticas migratórias obedecem a um movimento ideológico e de interesse político que se modifica na medida em que mudam os governos e o contexto histórico. Destaca-se que a primeira fase de Vargas é demarcada por seu caráter conservador, nacionalista e racista (embranquecimento da população), que implicou em políticas migratórias excludentes e abrigou apenas refugiados europeus (brancos).

Percebe-se, ao longo dos anos, uma constante ampliação do conceito de refugiado e dos direitos associados ao trabalho desse grupo no Brasil. À exceção dos retrocessos no período da ditadura militar, que excluiu alguns direitos trabalhistas dos migrantes, em linhas gerais é possível afirmar que os direitos relacionados ao trabalho avançaram. A constituição de 1988, que marca a redemocratização brasileira, e a lei de 2017, são marcos importantes para a política migratória, sobretudo para os refugiados. A constituição garante o direito à carteira de trabalho e ao documento de identidade para todos os refugiados, e descaracteriza o caráter racista presente na política migratória pré-1988 ao abarcar os refugiados não brancos.

Além de garantirem remuneração e acesso à previdência social, passaram a ser acompanhados de políticas que previam o reconhecimento de diplomas e parcerias com organizações não governamentais para a efetivação da oportunidade de emprego a imigrantes. Ademais, trabalhadores refugiados passaram a ter tratamento igual ao de trabalhadores nacionais.

Tal avanço é relevante para que esses tenham não só o direito ao trabalho, mas o acesso a emprego e direitos trabalhistas essenciais para a integração, além de salvaguardarem aspectos básicos à vida. Observa-se que já em 1948 previa-se o direito ao trabalho e um conjunto de direitos trabalhistas para o refugiado. A mudança substancial, entretanto, está no conceito de refugiados, antes limitado aos europeus vindos ao Brasil no pós-guerra, e atualmente ampliadas a todos aqueles perseguidos por raça ou orientação política, religiosa e/ou sexual, que tiveram seus direitos humanos violados e foram levados a deixarem seus países.

É importante destacar que decretos são constantemente utilizados como instrumento normativo para indivíduos em condição de refúgio, e que somente após a redemocratização instauram-se leis voltadas para esse público. Isso é relevante pois decretos não tem força de lei e podem ou não ser empregados, enquanto a lei se caracteriza por ser uma normativa obrigatória, podendo ter maior efetividade.

A lei de 2017 é um marco por ser considerada uma das mais avançadas da América Latina, que embora não amplie o conceito de refugiado, garante o acesso à políticas públicas de moradia e renda básica. Ainda que essas questões não estejam diretamente relacionadas ao emprego, são pontos importantes na política de integração que vão além do caráter estritamente regulatório.

Foi possível observar, também que a política migratória brasileira é diferente para imigrantes e refugiados, sendo menos restritiva a indivíduos nessa última classificação, o que faz com que o país ocupe uma posição importante na legislação para esse tipo de migração. Entretanto, novamente evidencia-se que a regulação não garante a sua efetividade e a integração do refugiado, tornando importante, principalmente para fins de acesso à oportunidade de trabalho, aprendizado da língua portuguesa, reconhecimento de diplomas, treinamentos e demais instrumentos que facilitem a inserção do refugiado no mercado de trabalho. Tais políticas, são essenciais não apenas para garantir o direito ao trabalho digno, mas também para reduzir a vulnerabilidade dos refugiados a grupos criminosos, como aqueles envolvidos com o tráfico de humanos, tráfico de drogas, terrorismo e grupos que submetem os refugiados a condições de trabalho análogas à escravidão.

Entendemos que as principais conquistas são muito recentes, necessitando de melhor consolidação para que o Brasil contribua com seu papel humanitário frente a crise migratória mundial. Sobretudo, diante de ameaças oriundas do conservadorismo e do flerte com o nacionalismo, que podem gerar perdas significativas nos avanços conquistados no período democrático, corroborando mais uma vez para a ideia de que as políticas não obrigatórias são ameaçadas por governos conservadores.

AGRADECIMENTOS

Os autores agradecem à CAPES pelo apoio financeiro a esta pesquisa.

REFERÊNCIAS

- Ager, A., & Strang, A. (2008). Understanding Integration: a conceptual framework. *Journal of Refugee Studies*, 21(2), 166-191.
- Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. (2019). *Dados sobre Refúgio*. Recuperado de <http://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio/>
- Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. (2020). *Convenção de 1951*. Recuperado de <https://www.acnur.org/portugues/convencao-de-1951/>
- Andrade, G. (2013). A trajetória da extrema-direita no Brasil: integralismo, neonazismo e revisionismo histórico (1930-2012). In *Anais do 5º Simpósio Internacional Lutas Sociais na América Latina "Revoluções nas Américas: Passado, Presente e Futuro"*, Londrina, PR.
- Assis, G. (2018). A nova lei de migração no Brasil: Avanços e Desafios. In R. Baeninger, L. M. Bógus, J. B. Moreira, L. R. Vedovato, D. M. Fernandes, M. R. Souza, ... L. F. A. Magalhães. (Orgs.), *Migrações Sul-Sul* (pp. 609-623). Campinas, SP: Nepo/Unicamp.
- Ato declaratório do presidente da mesa Nº 28, de 15 de maio de 2019*. (2019). Brasília, DF: Diário da União.
- Barreto, L., & Leão, R. (2010, julho). O Brasil e o espírito da declaração de Cartagena. *Forced Migration Review*, 35, 1-5.
- Bauman, Z. (2009). *Confiança e Medo na Cidade*. Rio de Janeiro, RJ: Editora Zahar.
- Bauman, Z. (2017). *Estranhos à Nossa Porta*. Rio de Janeiro, RJ: Editora Zahar.
- BBC News. (2019, janeiro 08). BBC News: em comunicado a diplomatas, governo Bolsonaro confirma saída de pacto de migração da ONU. *G1*. Recuperado de <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/01/08/em-comunicado-a-diplomatas-governo-bolsonaro-confirma-saida-de-pacto-de-migracao-da-onu.ghtml>
- Bernardo, A. (2015, novembro 19). Zygmunt Bauman fala sobre migração e relacionamentos. *Galileu*. Recuperado de <https://revistagalileu.globo.com/Revista/noticia/2015/11/solido-como-uma-pedra-aos-90-anos-zygmunt-bauman-fala-sobre-migracao-e-relacionamentos.html>
- Calegari, M. (2018). Condições de vida dos refugiados sírios em São Paulo. In R. Baeninger, L. M. Bógus, J. B. Moreira, L. R. Vedovato, D. M. Fernandes, M. R. Souza, ... L. F. A. Magalhães. (Orgs.), *Migrações Sul-Sul* (pp. 325-228). Campinas, SP: Nepo/Unicamp.
- Castles, S. (2004). Why migration policies fail. *Ethnic and racial studies*, 27(2), 205-227.
- Chiswick, B., & Miller, P. (2001). A Model of Destination-Language Acquisition: Application to Male Immigrants in Canada. *Demography*, 38, 391-409.
- Conselho Nacional de Refugiados. (2017). *Refúgio em Números*. Recuperado de <http://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/01/refugio-em-numeros-2010-2016.pdf>
- Conselho Nacional de Refugiados. (2019). *Refúgio em números*. Recuperado de <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros>
- Crisp, J. (2004). *The local integration and local settlement of refugees: a conceptual and historical analysis*. Geneva, Switzerland: UNHCR, Evaluation and Policy Analysis Unit.
- Decreto Legislativo Nº 231, de 29 de maio de 2003*. (2003). Submete à consideração do Congresso Nacional o texto da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional e seus dois Protocolos, relativos ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea e à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças, celebrados em Palermo, em 15 de dezembro de 2000. Brasília, DF: Senado Federal. Recuperado de <http://legis.senado.leg.br/norma/538684/publicacao/15829041>
- Decreto Nº 25.796, de 10 de novembro de 1948*. (1948). Manda executar o Acôrdio Administrativo entre o Brasil e a Concessão Preparatória da Organização Internacional e Refugiados, firmado no Rio de Janeiro, a 30 de abril de 1948. Brasília, DF: Presidência da República. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/decretos/1948/D25796.html
- Decreto Nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961*. (1961). Promulga a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra, em 28 de julho de 1951. Brasília, DF: Presidência da República. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D50215.htm
- Decreto Nº 70.946, de 7 de agosto de 1972*. (1972). Promulga o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados. Brasília, DF: Presidência da República. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/d70946.htm
- Decreto Nº 99.757, de 29 de novembro de 1990*. (1990). Retifica o Decreto nº 98.602, de 19 de dezembro de 1989, que deu nova redação ao Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961, que promulgou a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados. Brasília, DF: Presidência da República. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99757.htm
- Decreto-Lei Nº 406, de 31 de dezembro de 1968*. (1968). Estabelece normas gerais de direito financeiro, aplicáveis aos impostos sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre serviços de qualquer natureza, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República.
- Decreto-Lei Nº 7.967 de 18 de setembro de 1945*. (1945). Dispõe sobre a Imigração e Colonização, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del7967.htm
- Fleay, C., Hartley, L., & Kenny, M. (2013). Refugees and asylum seekers living in the Australian community: The importance of work rights and employment support. *Australian Journal of Social Issues*, 48(4), 473-493.
- Hammar, T. (2005). *European immigration policy: A comparative study*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Lei Nº 9.474, de 22 de julho de 1997*. (1997). Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm

- Lei Nº 13.445, de 24 de maio de 2017. (2017). Brasília, DF: Presidência da República. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm
- Little, P. (1994). Espaço, memória e migração. Por uma teoria de reterritorialização. Textos de História. *Revista do Programa de Pós-graduação em História da UnB*, 2(4), 5-25.
- Loescher, G. (1996). *Beyond charity: International cooperation and the global refugee crisis: A twentieth century fund book*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Moreira, J. (2012). *Política em relação aos refugiados no Brasil (1947-2010)* (Tese de Doutorado). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP.
- Oliveira, M. M. (2007). *Como fazer pesquisa qualitativa*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- Onraet, E., Van Hiel, A., Valcke, B., & Van Assche, J. (2019). Reactions towards Asylum Seekers in the Netherlands: Associations with Right-wing Ideological Attitudes, Threat and Perceptions of Asylum Seekers as Legitimate and Economic. *Journal of Refugee Studies*, 103, 1-18.
- ONU News. (2018, dezembro 08). *Pacto global de migração, entenda mais*. Recuperado de <https://news.un.org/pt/story/2018/12/1650601>
- Resolução normativa Nº 17 de 20 de setembro de 2013. (2013). Dispõe sobre a concessão de visto apropriado, em conformidade com a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, e do Decreto 86.715, de 10 de dezembro de 1981, a indivíduos forçosamente deslocados por conta do conflito armado na República Árabe Síria. Brasília, DF: Diário Oficial da União.
- Resolução normativa Nº 25 de 14 de setembro de 2017. (2017). Prorroga a vigência da Resolução Normativa nº 17, de 20 de setembro de 2015. Brasília, DF: Diário Oficial da União.
- Salles, T. (2007). A política Imigratória Brasileira no Pós-Segunda Guerra Mundial e os Refugiados: Uma leitura da revista de imigração e colonização. *Cena Internacional*, 9(2), 184-210.
- Salomon, K. (1991). *Refugees in the cold war: toward a new international refugee regime in the early postwar era*. Lund, Sweden: Lund University Press.
- Sá-Silva, J. R., Almeida, C. D., & Guindani, J. F. (2009). Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais*, 1(1), 1-15.
- Siciliano, A. L. (2013). *A política migratória brasileira: limites e desafios* (Dissertação de Mestrado). Universidade de São Paulo, São Paulo, SP.
- Silva, C. (2013). *A política brasileira para refugiados (1998-2012)* (Tese de Doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS.
- Simões, G. (2017). Venezuelanos em Roraima: características e perfis da migração venezuelana para o Brasil. In J. Woischnik (Ed.), *Fluxos migratórios e refugiados na atualidade*. Rio de Janeiro, RJ: Fundação Konrad Adenauer Stiftung.
- Tomlinson, F., & Egan, S. (2002). From marginalization to (dis) empowerment: organizing training and employment services for refugees. *Human Relations*, 55(8), 1019-1043.
- Vroome, T., & Tubergen, F. (2010). The employment experience of refugees in the Netherlands. *International Migration Review*, 44(2), 376-403.

Andreia de Fátima Hoelzle Martins
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4773-5074>

Mestre em Administração pela Universidade Federal de Viçosa; Professora Substituta na Universidade do Estado de Minas Gerais.
E-mail: hmartins.andreia@gmail.com

Wesley Silva Xavier
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3524-3566>

Doutorado em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais; Professor Adjunto da Universidade Federal de Viçosa. E-mail: wesley@ufv.br