

# A proteção dos direitos sociais na perspectiva do desenvolvimento e das políticas públicas igualitárias e não discriminatórias

The protection of social rights from the perspective of development and of non-discriminatory and egalitarian public policies

*La protección de los derechos sociales desde la perspectiva del desarrollo y de las políticas públicas igualitarias y no discriminatorias*

Daniela da Rosa Molinari<sup>1</sup>

Luciana Turatti<sup>1</sup>

Ioná Carreno<sup>1</sup>

Recebido em: 02/04/2020; aceito em: 26/02/2021

DOI: <http://dx.doi.org/10.20435/inter.v23i1.2988>

**Resumo:** O presente artigo propõe uma reflexão sobre os direitos sociais e o Estado enquanto agente prestacional e protetor dos direitos fundamentais. Em sociedades marcadas pelo multiculturalismo e migrações, as diferenças precisam ser respeitadas e reconhecidas, e os direitos sociais desta população também. A partir deste contexto, exigem-se adaptações nas políticas públicas, a fim de atender às especificidades dos migrantes, de forma que sejam capazes de estabelecer o diálogo, o respeito e o reconhecimento, bem como a inclusão desses novos atores na sociedade de acolhida, afastando, por consequência, a desigualdade e a discriminação. O artigo está estruturado em três seções. Na primeira seção, procura-se abordar os direitos sociais enquanto prestação positiva do Estado e a partir da dignidade humana, de modo a explicar na segunda seção a relevância da efetivação desses direitos sob a perspectiva do desenvolvimento e da liberdade segundo Amartya Sen e da ampliação das capacidades de Martha Nussbaum. A partir dessas premissas, demonstra-se, na parte final do texto, a importância da instituição de políticas públicas voltadas à concretização dos direitos sociais dos indivíduos, especialmente da população migrante, que, pelas circunstâncias do processo migratório, são reféns da vulnerabilidade social. Desenvolvidos de forma igualitária e não discriminatória, esses direitos são capazes de compensar as desigualdades sociais, bem como atuar como impulsionadores das liberdades, das capacidades e do protagonismo no tecido social. O método utilizado para a análise é o teórico bibliográfico, que elucida a relevância da temática diante do atual contexto de intensa mobilidade humana.

**Palavras-chave:** desenvolvimento; direitos sociais; migrantes; políticas públicas; protagonismo.

**Abstract:** This article proposes a reflection on social rights and the State as a service agent and protector of fundamental rights. In societies marked by multiculturalism and migration, differences need to be respected and recognized, and the social rights of this population as well. From this context, adaptations in public policies are required to meet the specificities of migrants, so that they can establish dialogue, respect, and recognition, as well as the inclusion of these new actors in the host society, removing, for consequence, inequality and discrimination. We structured the article into three sections. The first section seeks to address social rights as a positive provision of the State and based on human dignity, to explain, in the second section, the relevance of the realization of these rights from the perspective of development and freedom according to Amartya Sen and the expansion of Martha Nussbaum's capabilities. Based on these premises, the final part of the text demonstrates the importance of instituting public policies aimed at realizing the social rights of individuals, especially the migrant population, who, due to the circumstances of the migratory process, are hostages to social vulnerability. Developed in an egalitarian and non-discriminatory manner, these rights are capable of compensating for social inequalities, as well as acting as drivers of freedoms, capacities, and protagonism in the social fabric. The method used for the analysis is the bibliographic theoretical, which elucidates the theme relevance in the current context of intense human mobility.

**Keywords:** development; social rights; migrants; public policies; protagonism.

**Resumen:** Este artículo propone una reflexión sobre los derechos sociales y el Estado como agente de servicios y protector de los derechos fundamentales. En sociedades marcadas por el multiculturalismo y la migración, las diferencias deben ser respetadas y reconocidas, y los derechos sociales de esta población también. Desde este contexto, se requieren adaptaciones en las políticas públicas, para cumplir con las especificidades de los migrantes, de manera que ellas posan establecer diálogo, respeto y reconocimiento, así como la inclusión de

<sup>1</sup> Universidade do Vale do Taquari (UNIVATES). Lajeado, Rio Grande do Sul. Brasil.



estos nuevos actores en la sociedad de acogida, eliminando, por consecuencia, desigualdad y discriminación. El artículo está estructurado en tres secciones. En la primera sección, se busca abordar los derechos sociales como una disposición positiva del Estado y basada en la dignidad humana, con el fin de explicar en la segunda sección la relevancia de la realización de estos derechos desde la perspectiva del desarrollo y libertad según Amartya Sen y de la expansión de las capacidades de Martha Nussbaum. Sobre la base de estas premisas, la parte final del texto demuestra la importancia de instituir políticas públicas dirigidas a la realización de los derechos sociales de las personas, en especial de la población migrante, quienes, por las circunstancias del proceso migratorio, son rehenes de la vulnerabilidad social. Desarrollados de manera igualitaria y no discriminatoria, estos derechos son capaces de compensar las desigualdades sociales, además de actuar como impulsores de libertades, capacidades y protagonismo en el tejido social. El método utilizado para el análisis es el teórico bibliográfico, que aclara la relevancia del tema en el contexto actual de movilidad humana intensa.

**Palabras clave:** desarrollo; derechos sociales; migrantes; políticas públicas; protagonismo.

---

## 1 INTRODUÇÃO

Esta reflexão parte da natureza e da finalidade dos direitos sociais e do papel do Estado na garantia da dignidade humana e do mínimo existencial enquanto condições fundamentais para o desenvolvimento humano, das liberdades, das capacidades e do protagonismo dos atores sociais. O que se procura demonstrar é a fundamentalidade das políticas públicas em oferecer às pessoas, em especial aos migrantes, condições emancipatórias por meio da efetivação dos direitos sociais, contribuindo, assim, na construção de sujeitos atuantes, aptos a viver e desenvolver-se dignamente.

A análise da problemática é de extrema relevância em tempos de intensas migrações internacionais, já que uma nova população vem dividindo o espaço com os locais e, por sua vez, demanda acesso aos direitos sociais e adaptações nas políticas públicas, a fim de atender às especificidades que a mobilidade humana impõe.

O texto está estruturado em três seções. Na primeira, procura-se abordar os direitos sociais enquanto prestação positiva do Estado e a partir da dignidade humana, de modo a explicar na segunda parte a relevância da efetivação desses direitos sob a perspectiva do desenvolvimento e da liberdade segundo Amartya Sen e da ampliação das capacidades de Martha Nussbaum. A partir dessas premissas, demonstra-se, na parte final do texto, a importância da instituição de políticas públicas voltadas à concretização dos direitos sociais dos indivíduos, especialmente da população migrante, que, pelas circunstâncias do processo migratório, são reféns da vulnerabilidade social. Desenvolvidos de forma igualitária e não discriminatória, esses direitos são capazes de compensar as desigualdades sociais, bem como atuarem como impulsores das liberdades, das capacidades e do protagonismo no tecido social.

## 2 O ESTADO E A PROTEÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS

A questão a ser enfrentada aqui está relacionada aos direitos sociais, que, sendo uma dimensão dos direitos fundamentais, são “prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais” (SILVA, 2005, p. 286).

O Brasil adotou, a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/88), o modelo de Estado do Bem-Estar Social, muito embora a realidade institucional e social brasileira esteja muito longe

desse paradigma. A ordem posta para esse modelo de Estado “preza pela igualdade, pela liberdade e pela dignidade da pessoa humana” e, ao mesmo tempo, “consiste em oferecer aos cidadãos as prestações necessárias para o desenvolvimento pessoal na sociedade” (OLIVEIRA, 2011, p. 90). São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência social aos desamparados (CF/88, art. 6º).

A função prestacional dos direitos sociais se dá por meio dos serviços públicos, que, por sua vez, são atividades destinadas “à satisfação de relevantes necessidades dos seres humanos, ligadas à garantia e promoção de sua dignidade” (HACHEM, 2014, p. 510-1). Para o autor, o serviço público “não é uma atividade que tem por objetivo tornar todos os cidadãos eternamente dependentes das ações estatais”, mas ser um espaço de oferecimento contínuo de condições favoráveis à emancipação das pessoas (HACHEM, 2014, p. 510-1).

A implementação de políticas públicas, parcela integrante do direito fundamental à tutela administrativa efetiva, assume papel central na oferta do direito ao serviço público adequado. Cuida-se de um direito de caráter transindividual que impõe ao Estado o dever de cumprir a dimensão objetiva dos direitos sociais, desenvolvendo um planejamento e programas de ação que serão executados pelo Poder Público. A contrapartida desse direito titularizado pela coletividade recai sobre o dever da Administração em enunciar políticas públicas voltadas à maximização da tutela dos direitos sociais, que têm como foco a coletividade ou grupos, e não efeitos em favor de um ou outro cidadão (HACHEM, 2014).

Apesar das premissas constitucionais desenharem um plano ideal em relação aos direitos sociais, frequentemente a escassez de recursos é utilizada como justificativa pelo Poder Público para o não cumprimento dos direitos fundamentais, em especial dos direitos sociais.

Sob o impacto da globalização, o “Estado se debilita, na medida em que vai perdendo o domínio sobre as variáveis que influem na sua economia”. Por consequência, “deteriora-se a sua capacidade de formulação e implementação de políticas públicas, de regulamentação e fiscalização do seu mercado interno, e com isso o seu poder de garantir a eficácia dos direitos sociais” (SARMENTO, 2001, p. 154).

O enfraquecimento do Estado leva a uma crise estatal, que é ao mesmo tempo uma crise dos direitos fundamentais. Enquanto o enfraquecimento é festejado pela comunidade financeira, é assustador para as classes desfavorecidas. A crescente exclusão social, as altas taxas de desemprego, os alarmantes níveis de violência, a ausência de moradias dignas e acesso a serviços básicos por parte de boa parcela da população mundial exigem cada vez mais políticas de assistência social do Estado, este mesmo Estado que, em muitas oportunidades, deixa de cumprir com a finalidade de promover uma vida digna aos indivíduos.

Sob este aspecto, Sarlet (2001, p. 08) registra que a crise dos direitos fundamentais não se restringe aos direitos sociais. “A crise dos direitos sociais atua como elemento de impulso e de agravamento da crise dos demais direitos”. Assim, “a diminuição da capacidade prestacional do Estado e a omissão das forças sociais dominantes, além de colocarem em cheque a já tão discutível efetividade dos direitos sociais, comprometem inequivocamente os direitos à vida, liberdade e igualdade”.

Junto à crise dos direitos, encontra-se a crise da dignidade humana. Ao deixar de garantir um mínimo existencial às pessoas, o Estado nega o bem-estar e as condições de desenvolvimento dos indivíduos, o que reforça a injustiça social e a invisibilidade desses sujeitos. Logo, invocar

a efetividade dos direitos sociais é empenhar-se em favor do respeito e reconhecimento como sujeito de direito que cada um é.

Os direitos sociais e o princípio da dignidade humana se interconectam, na medida em que esses direitos buscam “garantir um patamar social que se eleve acima do mínimo existencial”, por meio de um “conjunto de situações ou condições individuais e sociais que ao mesmo tempo proporcionem a autonomia do indivíduo, assegurem o bem comum, ou seja, a comum dignidade da pessoa em sociedade livre, justa e solidária” (LEDUR, 2009, p. 87).

A ideia da dignidade humana prevista na Constituição “parte do pressuposto de que o homem, em virtude tão somente de sua condição biológica humana e independente de qualquer outra circunstância, é titular de direitos que devem ser reconhecidos e respeitados pelos seus semelhantes e pelo Estado” (SARLET, 2015, p. 101). Desse modo, é preciso primar pelo reconhecimento e pela proteção da igualdade em dignidade de toda e qualquer pessoa, coibindo qualquer tipo de discriminação devido à origem, religião, nacionalidade, para que se receba, por parte da sociedade, do Estado e de todos os seus órgãos, igual respeito (FALCÃO, 2013). A dignidade se coliga também com o direito à liberdade, e, portanto, o princípio da dignidade humana funciona como limite das ações e do poder estatal.

Considerando a dignidade como tarefa, o princípio da dignidade humana impõe ao Estado uma dupla função, o dever de respeito e proteção e a obrigação de promover as condições que viabilizem e removam os obstáculos que estejam impedindo as pessoas de viverem com dignidade. Assim, além da proteção e defesa, o Estado deve implementar medidas de precaução procedimentais e organizacionais, com a finalidade de evitar uma lesão dos direitos fundamentais e da dignidade humana, e, quando isso não ocorrer, fazer cessar ou, de acordo com as circunstâncias, minimizar os efeitos das violações, assegurando a reparação de dano (SARLET, 2015).

É nesta linha que caminha a próxima discussão, numa abordagem dos direitos sociais como impulsionadores do desenvolvimento, das liberdades, das oportunidades sociais e da ampliação das capacidades.

### **3 OS DIREITOS SOCIAIS SOB A PERSPECTIVA DE SEN E NUSSBAUM SOBRE O DESENVOLVIMENTO, A LIBERDADE E AS CAPACIDADES HUMANAS**

O filósofo e economista Amartya Sen (2000) aproxima a ideia de desenvolvimento da discussão que envolve os direitos sociais, alegando que nada contribui mais para o desenvolvimento que a criação de instituições e oportunidades sociais, políticas e econômicas que oportunizem as pessoas a exercerem a condição de agentes. O desenvolvimento, nas palavras do autor, tem como fim a realização de uma vida melhor e o bem das pessoas, que está ligado à liberdade e às oportunidades.

Sen (2000, p. 10) é enfático ao dizer que “o desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente” e a eliminação de privações de liberdades é constitutiva de desenvolvimento.

Sen entende que as instituições, quando das suas atividades sociais, econômicas e políticas, devem mobilizar suas tropas, a fim de contribuir “para a expansão e a garantia das liberdades substantivas dos indivíduos, vistas como agentes ativos de mudanças, e não como recebedores passivos de benefícios” (SEN, 2000, p. 11).

Assim, o desenvolvimento requer que “se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência de serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos” (SEN, 2000, p. 18).

Nas palavras de Sen (2000), o homem é um agente, um ser capaz de agir, de intervir no mundo, de produzir mudanças e de realizar seus objetivos. Nesta perspectiva, as pessoas precisam ser vistas como ativamente envolvidas no seu próprio destino, em decorrência das oportunidades concedidas, e não apenas como beneficiários, sujeitos passivos de programas de desenvolvimento. Outrossim, o desenvolvimento implica que a perspectiva da liberdade seja colocada no centro do palco. “O Estado e a sociedade têm papéis amplos no fortalecimento e na proteção das capacidades humanas” (SEN, 2000, p. 71).

No tocante aos direitos sociais, Sen (2000) destaca a importância das políticas públicas, a exemplo da educação e da saúde, que complementam as oportunidades abertas pelas instituições e pelas atividades econômicas, suprindo lacunas e atuando na superação das privações e na construção do cidadão agente. Logo, o desenvolvimento com liberdade é aquele que respeita e prestigia os direitos fundamentais e, ao mesmo tempo que melhora a qualidade de vida das pessoas, produz mudanças em outros aspectos, como a qualificação das habilidades produtivas, a criação de oportunidades sociais e, conseqüentemente, o próprio desenvolvimento. Por fim, é inaceitável o desenvolvimento econômico que não se faz acompanhar do desenvolvimento humano.

Nesta direção, Pinheiro (2012, p. 8) observa que, nos últimos quarenta anos, o conceito de desenvolvimento tem sofrido uma ampliação da extensão do seu conteúdo, que deixou de denotar tão somente fenômenos e processos estritamente econômicos, ligados ao aumento do produto real *per capita* ou aumento da produtividade dos fatores de produção. “A partir dos anos 1970 incorporam-se ao conceito de desenvolvimento diversas noções, que passam, inclusive, a justificar o aparecimento de novas expressões associadas ao desenvolvimento, como ‘desenvolvimento sustentável’ e ‘desenvolvimento humano’”.

Com efeito, o fim de qualquer projeto estatal comprometido com o desenvolvimento não deve estar pautado apenas na busca do crescimento econômico, mas deve também estar voltado para a ampliação das capacidades de todos os indivíduos, o que recai na garantia dos direitos sociais, pois, sem a garantia das prestações básicas ao indivíduo, não há condições de superar as restrições de liberdade e promover a sua condição de agente. Dessa forma, para alcançar os reais escopos do desenvolvimento, é indispensável garantir uma atuação proativa do Estado na concretização de direitos sociais por meio de políticas públicas adequadas (MOTTIN, 2019).

Quanto mais apta for uma sociedade para promover os direitos sociais que eliminem a dependência socioeconômica, que ampliem as capacidades humanas e promovam a autonomia das pessoas, mais desenvolvida será a sociedade. A partir de Sen, constitui-se o primeiro passo para a reconciliação dos direitos sociais com o desenvolvimento, o que reforça a conexão e a interdependência entre esses dois conceitos (MOTTIN, 2019).

Enquanto para Sen (2011) a ideia de desenvolvimento está ligada à liberdade, que confere aptidão real de uma pessoa para fazer diferentes coisas que ela valoriza, para a filósofa norte-americana Martha Nussbaum (2013) este conceito parte das capacidades, propondo uma relação de dez capacidades (a exemplo da vida, saúde, educação, ambiente sadio, paz etc.) como exigências para que a pessoa desfrute uma vida com dignidade, como uma determinação de

justiça social. As capacidades são garantias humanas centrais que devem ser asseguradas pelo Estado e pela comunidade internacional a todos os indivíduos, como mínimo de respeito que a dignidade humana requer. Com foco nas capacidades, a implementação de políticas sociais e governamentais pode colaborar com a Teoria da Justiça. Logo, a sociedade que não assegura esse mínimo não pode ser considerada justa (NUSSBAUM, 2013).

O enfoque das capacidades é completamente universal, as capacidades em questão são consideradas importantes para todo e qualquer cidadão, cada pessoa deve ser tratada como um fim (enfoque das capacidades). Assim, o enfoque das capacidades seria como uma espécie de abordagem dos direitos humanos (NUSSBAUM, 2013).

Da mesma forma como os direitos fundamentais, a lista das capacidades funda-se na noção de dignidade humana. As dez capacidades humanas centrais pressupõem direitos humanos e correspondem a valores morais mínimos para uma existência digna, devendo esses, portanto, serem garantidos e implementados pelos Estados que visem prover uma vida digna a seus cidadãos, especialmente os Estados Democráticos de Direito (NUSSBAUM, 2013).

As capacidades humanas estão relacionadas à justiça social, que presume a igualdade de condições e de capacidades humanas que possibilitem, assim, o pleno desenvolvimento humano. Pensar a dignidade humana a partir das capacidades requer um olhar diferenciado sobre as condições que norteiam viver uma vida plena e digna, orientado pela noção de sociabilidade e compaixão entre as pessoas, instrumentos para a promoção da justiça (ZEIFERT, STURZA, 2019).

Partindo para a fase final desta abordagem, verifica-se que as migrações desafiam o Estado e a sociedade quanto à efetivação dos direitos sociais, pois impõem a implementação de políticas públicas adequadas a atender às especificidades que a mobilidade humana exige.

A sociedade é formada pelas diferenças entre os indivíduos, logo, é preciso buscar sanar as dificuldades, desigualdades e injustiças que emergem das diferenças, principalmente na figura dos migrantes. A execução de políticas públicas pode e deve colaborar com o desenvolvimento do potencial das pessoas e, por meio da efetivação dos direitos sociais, o Estado e a sociedade estarão mais perto da justiça social do que da injustiça.

A garantia da igualdade é considerada um dos temas mais complexos na atualidade, pois novas diferenças aparecem e passam a reivindicar a integração nas agendas públicas, suscitando respostas políticas e jurídicas. Há de se ter presente, neste sentido, que, se a implementação de políticas públicas referentes à educação, saúde, moradia e a outros serviços públicos para os nacionais é tarefa árdua, mais difícil ainda se faz a proposta de atendimento das necessidades dos migrantes, devido às questões culturais, sociais e linguísticas. Para isso, são necessárias políticas públicas capazes de promover a igualdade e eliminar qualquer forma de discriminação.

#### **4 POLÍTICAS PÚBLICAS SEM DESIGUALDADE E/OU DISCRIMINAÇÃO**

O Brasil é um país de migrantes. Desde a sua colonização, estabeleceram-se aqui migrantes italianos, alemães, espanhóis, portugueses, japoneses, os quais vieram em busca de crescimento e melhores condições de vida.

Este processo foi ampliado na atualidade devido às crises econômicas e às catástrofes ambientais, as quais têm provocado a migração de milhares de haitianos que acessam especialmente o Brasil, a fim de obterem outras possibilidades de sobrevivência. O mesmo fenômeno ocorre com os senegaleses que sofrem com a precariedade econômica do seu país

agravada após a crise global de 2008 (ZAMBAN, KAJAWA, 2017). Recentemente, temos o caso dos venezuelanos, que, por causa da crise política, econômica e humanitária que assola seu país, decidiram migrar, tendo como um dos principais destinos o território brasileiro.<sup>2</sup>

De fato, há na sociedade muitas diferenças. Nenhuma pessoa é igual. As diferenças tornam algumas pessoas permanentemente ou temporariamente mais fracas e, por conta dessa situação, muitas vezes é preciso dar um tratamento protetivo para esses mais fracos e evitar qualquer discriminação. Por certo, os imigrantes que chegam ao país podem ser considerados temporariamente mais fracos, por estarem em um país diferente, no qual, muitas vezes, não dominam a língua local, não têm família ou amigos por perto, desconhecem as normas do país, dos costumes e da cultura e, na maioria das vezes, chegam sem emprego e precisando de trabalho para poder se sustentar (MARQUES; MIRAGEM, 2012; SILVA; LIMA, 2017).

A vulnerabilidade dos migrantes provoca a necessidade de proteção e assistência às pessoas que migram nas sociedades em que se estabelecem. No entendimento de Lussi (2015b, p. 60), “a temática migratória é nova para as políticas públicas no Brasil, o que nos coloca ainda em uma fase de aprendizagem do que o fenômeno representa” e da “compreensão que adotamos de seu significado para o país e da relevância das questões relacionadas com o tema”.

Observa-se, então, que “as demandas sociais levam a constantes ajustes nas políticas existentes e à criação de novas políticas. As respostas, todavia, não necessariamente atendem as expectativas da maioria da população, nem as das principais forças políticas” (SCHMIDT, 2018, p. 125).

A inclusão dos migrantes e a implementação de ações orientadas a garantir os direitos sociais obrigam a reavaliar as políticas públicas. Garantir a educação, a saúde, o trabalho e a moradia digna à população migrante impõe desafios específicos às políticas públicas. Trata-se de reconhecer o migrante, estabelecer uma relação de alteridade, respeito e diálogo.

O reconhecimento do outro (migrante) pela sociedade e pelas políticas públicas é vital. No entendimento de Sarmiento (2019, p. 242), “a falta de reconhecimento oprime, instaura hierarquias, frustra a autonomia e causa sofrimento”. Desse modo, “vícios no reconhecimento têm também reflexos diretos nas relações econômicas e de poder presentes na sociedade, pois ‘fecham as portas’, criando embaraços ao acesso a posições importantes na sociedade para pessoas estigmatizadas”. Sendo assim, “uma dimensão importantíssima do princípio da dignidade humana é o reconhecimento intersubjetivo”.

O reconhecimento é ligado à valorização da pessoa, está próximo do que se compreende por respeito. Nas palavras de Fraser citado por Sarmiento (2019, p. 242-43), a falta de reconhecimento ou reconhecimento deturpado importa na diminuição do sujeito, e a postura desrespeitosa o degrada e compromete a sua possibilidade de participar, como um igual, nas interações sociais. Uma das ideias-chave das políticas do reconhecimento é a de se buscar a construção de “um mundo sensível à diferença”.

O reconhecimento vem sendo tema de intensos debates e o assunto ganhou maior projeção devido a sua ligação à emergência de uma série de movimentos sociais, especialmente a partir dos anos 60 do século passado, que veiculavam e seguem com reivindicações ligadas ao respeito e à valorização de identidades coletivas: mulheres, negros, povos indígenas, LGBT, pessoas com

---

<sup>2</sup> Solicitações de refúgio no Brasil, em 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/10/18/brasil-recebeu-cerca-de-59-mil-solicitacoes-de-refugio-em-2019.ghtml>

deficiência e outras. Essas reivindicações estão cada vez mais presentes na arena pública e suscitam questões delicadas e importantes (SARMENTO, 2019).

De todo modo, hoje, quem “reivindica” o reconhecimento e a igualdade, amparados pelo princípio da dignidade humana, são os migrantes. O respeito aos direitos e o reconhecimento postulado pelos migrantes não são cobranças realizadas somente junto à sociedade, implicam também as ações do Estado, visto que, não raras vezes, esses são invisíveis aos seus olhos. Em se tratando de políticas públicas, é necessária, como Habermas (*apud* SARMENTO, 2019, p. 273) designou, a “inclusão com sensibilidade para as diferenças”.

O não reconhecimento implica o desrespeito e reflete na privação de direitos. “O sujeito sequer alcança ou acaba por perder a estima social”. Logo, o “indivíduo é conduzido a uma rejeição gradativa decorrente de suas escolhas ou comportamentos que passam a diferenciá-lo das normas sociais generalizadas e, conseqüentemente, é marginalizado, torna-se despercebido” (POLI, 2015, p. 219).

Como observado por Sarmento (2019, p. 270), “o que a igualdade postula não é o tratamento igual para todas as pessoas, mas sim o respeito a cada um como um igual. Tratar as pessoas como iguais implica reconhecer e respeitar as diferenças identitárias”.

Nesta direção, é insuficiente tratar os indivíduos de forma genérica, geral e abstrata, o que vale também para as ações das políticas públicas. “Faz-se necessária a especificação do sujeito de direito, que passa a ser visto em sua peculiaridade e particularidade” (PIOVESAN, 2016).

Nesse sentido, Piovesan (2016, p. 37) aduz que “determinados sujeitos de direitos, ou determinadas violações de direitos, exigem uma resposta específica e diferenciada”. Mulheres, crianças, indígenas, população afrodescendente, pessoas com necessidades especiais, os migrantes, dentre outros grupos vulneráveis, devem ser vistos nas especificidades e peculiaridades de sua condição social. Ao lado do direito da igualdade, surge também, como direito fundamental, o direito à diferença (PIOVESAN, 2016).

Os direitos sociais, embora consagrados na Constituição, são embaraçados no dia a dia, e a igualdade prevista em lei, sem distinção de qualquer natureza entre brasileiros e estrangeiros, nem sempre se traduz na prática da sociedade multicultural. Lussi (2015a, p. 136) sustenta que “não existe a igualdade em contextos de pluralidade sociocultural, menos ainda em contextos onde sujeitos migrantes interagem com autóctones, por vezes convergem e sempre se cruzam na luta por políticas públicas adequadas”. Assim, “homens e mulheres migrantes, em sua condição de estrangeiros, representam uma diferença imprescindível nos contextos locais onde buscam inserir-se, normalmente, como concidadãos ‘iguais’ a todos os demais habitantes de um determinado território”.

E, quando se fala em “desigualdades”, Lussi (2015a, p. 136) se refere a “situações ou características pessoais ou coletivas, sociais ou culturais que determinam a presença de alguma forma de alteridade em uma relação ou em um contexto específico”. Para a autora, “as desigualdades que discriminam e excluem têm relação com a vulnerabilidade que expõe os sujeitos à exclusão”, destacando que “ser migrante ou refugiado, por si só, não significa ser vulnerável, mas a migração pode representar uma condição que favorece e até leva a pessoa a passar por situações de vulnerabilidade”.

A discussão sobre as desigualdades enfrentadas por migrantes e refugiados requer uma visão abrangente para além das políticas migratórias, envolvendo quem pode entrar no Brasil e em quais condições, mas inclui também toda a preocupação com a população migrante que



escolheu o Brasil para viver e o acesso às políticas públicas universais implementadas no país, além de ações, programas e políticas que enfrentam os desafios específicos da população migrante (LUSSI, 2015b). No entendimento de Zamban e Kujawa (2017, p. 62), “as políticas públicas são um importante recurso que os Estados dispõem para enfrentar os graves dilemas sociais que ameaçam o seu funcionamento e a sua organização em vista da justiça social”.

No caso em tela, o Brasil está engatinhando nas respostas às demandas específicas da população migrante, está aprendendo com os novos fluxos de migrações, “numa aprendizagem que leva a reinventar a relação da população autóctone e de seu governo com pessoas, famílias e grupos de imigrantes para além do que foi a migração histórica, que hoje é sentida como uma experiência distante cultural e socialmente” (LUSSI, 2015a, p. 137).

De acordo com o Relatório das Migrações da Organização Internacional de Migrações (OIM), a migração internacional é um fenômeno complexo, que aborda múltiplos aspectos econômicos, sociais e de segurança que afetam a vida cotidiana em um mundo cada vez mais interconectado. Migração é um termo que abrange uma ampla variedade de movimentos e situações que envolvem pessoas de todas as esferas da vida e origens. Mais do que nunca, a migração atinge todos os Estados e pessoas em uma era de aprofundamento da globalização (OIM, 2018).

É nesse sentido que Sayad (1998) alega que a migração é considerada um “fato social total”, e o que se espera, segundo Lussi (2015a, p. 142), “são políticas que garantam acesso aos direitos assegurados a todos e também políticas que respondam as diferenças para que estas não se tornem fatores que cristalizam desigualdades discriminatórias”. Ou seja, as “respostas das políticas públicas aos desafios das migrações e do refúgio devem ser: interdisciplinares, integradas, contextualizadas, capazes de reconhecer e assumir a complexidade que o tema requer, sem simplismos”.

Se a globalização é inevitável, a evolução e as mudanças nas políticas públicas enquanto instrumentos de efetivação dos direitos sociais também o são, de modo que estas venham a contemplar as demandas atuais – no caso em tela, as migrações internacionais. Assim, o Estado deve possibilitar políticas públicas voltadas à proteção dos direitos dos migrantes, por intermédio de “uma política anti-discriminatória e de universalização, que seja capaz de transformar a migração em um fator de desenvolvimento, dando efetivo valor a pessoa humana, independentemente de sua origem” (RIKILS, 2018, p. 103).

Por outro lado, a “adoção de políticas públicas específicas para abrigar e atender as necessidades dessas pessoas em condição de vulnerabilidade, faz-se cada vez mais necessária e deve estar baseada no respeito à dignidade humana” (RIKILS, 2018, p. 65). Desse modo, as políticas públicas são essenciais para que o migrante inicie a construção de seu próprio espaço social na sociedade em que transita.

Ademais, quando a temática migratória não entra na agenda por vontade política, pode entrar por necessidade emergente. Trata-se de garantir “o direito a ter direitos”, sejam de nacionais ou migrantes. Lussi (2015a), fazendo referência a Nyers, observa:

Ninguém é efetivamente um “João-ninguém”; o que acontece é que migrantes e refugiados, por razões concordadas entre interesses e experiências pregressas de autóctones – sociedade e seus políticos, podem ter seu direito a ter direitos de cidadania na sociedade do país de imigração limitado por uma “hierarquia de pertença” (Nyers, 2010, p. 138). Esta faz que algumas pessoas sejam consideradas menos cidadãs que outras, por desigualdades impostas à custa do reconhecimento da mesma dignidade humana para todos (LUSSI, 2015a, p. 142).

Enfim, as desigualdades de fato precisam ser consideradas como um pressuposto para as políticas públicas que se querem inclusivas. Para Furri (2016), o migrante é visto como mero objeto, imunizado de autonomia, de qualquer direito de agir e exigir seus direitos, como também de sonhar com uma realidade nova.

O migrante, quando chega à cidade, reivindica a sua visibilidade no espaço urbano e a concretização de seus direitos, como bem observa Joseph (2018, p. 9-10):

Migrar vai além de um ato, de um percurso, de um trajeto, de um deslocamento no tempo e no espaço. O que chamamos de ato migratório constitui-se em um modo de vida do migrante, de estar-no-mundo e de ser-no-mundo, de afirmar-se diante do Estado e da sociedade de instalação. Digo de instalação, porque o migrante nem sempre é bem-vindo e acolhido nos lugares por onde transita, instala-se e reside. Por isso, muitos reivindicam o direito de livre circulação, o direito ao trabalho, à educação, à saúde, etc. Em outras palavras, o migrante reivindica, ao mesmo tempo, os Direitos Humanos como cidadão do mundo e o direito de ser nas sociedades de instalação.

Sen e Nussbaum trazem a discussão sobre a liberdade e as capacidades para dentro do campo central do desenvolvimento. Nesta seara, a efetivação dos direitos sociais e as políticas públicas são instrumentos para desenvolver a liberdade e as capacidades dos indivíduos, o que não é diferente na figura dos migrantes, aliás, podendo ser ainda mais relevantes, considerando a vulnerabilidade dessa população.

Vindo ao encontro do que defende Sen e Nussbaum, Lussi (2017) parte da ideia do protagonismo dos indivíduos e da fundamentalidade de se estabelecer um espaço de reinvenção das relações, capaz de oportunizar o protagonismo dos sujeitos em mobilidade. O protagonista “é aquela pessoa que toma a iniciativa, que age, que é por excelência ativa e não passiva perante as situações, que exerce sua liberdade e singularidade tomando decisões e interagindo propositivamente com atores e contextos” (LUSSI, 2017, p. 481).

Logo, a expansão das liberdades e das capacidades favorece o protagonismo dos atores em mobilidade junto ao tecido social. Como menciona Lussi (2017, p. 481-82):

Saber identificar onde e como pode ser favorecido ou exercitado um protagonismo ativo de pessoas e grupos em mobilidade é prevenir a exclusão e melhorar a capacidade de incidência, junto com a qualidade de vida de migrantes e refugiados, prevenindo vulnerabilidades, fortalecendo a resiliência e ampliando a coesão social e o sucesso dos processos migratórios. Todavia, cabe ressaltar que as potencialidades podem ser neutralizadas por situações de vulnerabilidade, portanto, não se trata de contrapor promessa a ameaça, mas manter a complexidade do fenômeno, sem simplificações nem reducionismos, para que as estratégias de desenvolvimento do projeto migratório sejam capazes de otimizar as oportunidades.

Sendo assim, o Estado é fundamental para o desenvolvimento das pessoas como protagonistas, agentes ativos da sociedade, e o cumprimento da sua função na efetivação dos direitos sociais cria oportunidades que dignificam a vida das pessoas, especialmente dos migrantes que precisam de um espaço aberto pra desenvolver suas capacidades e liberdades e, assim, recomeçarem suas vidas com reconhecimento e respeito, que todo pessoa merece.

## 5 CONCLUSÃO

A efetivação dos direitos sociais é essencial para garantir uma vida digna às pessoas. A não observância ao princípio da dignidade humana constitui-se em grave violação ao atual

texto constitucional e também à Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948. Uma vida somente será digna e fará jus a esta condição quando as liberdades, a ampliação das capacidades e o acesso aos direitos sociais não forem privados. No entanto, não basta existir, é preciso viver com qualidade e dignidade. Logo, a garantia de um mínimo existencial para o desenvolvimento dos indivíduos exige do Estado uma resposta prestacional.

O Estado, por sua vez, nem sempre dá conta da responsabilidade de proporcionar melhorias e qualidade de vida às pessoas, uma situação que atinge não somente os nacionais, mas também o migrante, que, além de suas dificuldades linguísticas, diferenças culturais e vulnerabilidade social, depara-se com os impasses no reconhecimento, no acesso aos direitos sociais e na inclusão nas políticas públicas.

Reconhecer o migrante como sujeito de direitos e merecedor de respeito, de uma vida digna como todos, é assunto que deve ser repensado pela sociedade, pelo Estado e pelos seus órgãos. Incluir as discussões sobre alteridade no campo das políticas públicas é fundamental, quando se deseja o bem-estar das pessoas. Mais do que instrumentos de efetivação de direitos, as políticas públicas são instrumentos que possibilitam o protagonismo dos indivíduos junto ao meio onde estão inseridos, favorecem o seu desenvolvimento humano, suas liberdades e a ampliação das suas capacidades enquanto atores sociais.

É necessário que a sociedade e o Estado demonstrem se importam com os mais fracos, os mais vulneráveis, pois só assim será possível idealizar uma sociedade justa, digna e igualitária. As políticas públicas são essenciais nesta tarefa, em especial quando se tem um cenário marcado pela desigualdade e pela multiculturalidade, em que, não raras vezes, caminha-se em direção à exclusão das pessoas, discriminação e aplicação das lentes da invisibilidade. O olhar da invisibilidade deve ser substituído por um olhar mais humano e sensível, capaz de enxergar o outro e respeitar suas diferenças. A solidariedade, a igualdade, o diálogo e a efetivação dos direitos humanos devem representar a melhor imagem da dignidade humana.

Como desafio, impõe-se ao Estado a realização de políticas públicas capazes de fazer o possível para melhorar a vida das pessoas, senão, ao menos, amenizar os efeitos das desigualdades sociais, na medida em que uma sociedade justa é aquela que é mais desenvolvida. O que se espera, ao menos, é: um Estado voltado aos direitos sociais, ao desenvolvimento e às políticas públicas igualitárias e sem discriminação.

## REFERÊNCIAS

FALCÃO, Valdirene Ribeiro de Souza. Os direitos fundamentais e o princípio da dignidade da pessoa humana. *Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro – SJRJ*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 38, p. 227-39, dez. 2013.

FURRI, Filippo. “Os migrantes podem agir?” – presença, organização, visibilidade em um cenário precário. *Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana – REMHU*, Brasília, v. 24, n. 47, p. 11-26, maio/ago. 2016.

HACHEM, Daniel W. *Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, integral e igualitária*. 2014. 614 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION [IOM]. World Migration Report 2018. *IOM*, 2018. Disponível em: <https://www.iom.int/wmr/world-migration-report-2018>.

JOSEPH, Handerson. Prólogo. In: MEJÍA, Margarita Rosa Gaviria (Org.). *Migrações e direitos humanos: problemas socioambientais*. Lajeado: Ed. da Univates, 2018.

LEDUR, José Felipe. *Direitos fundamentais sociais: efetivação no âmbito da democracia participativa*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2009.

LUSI, Carmen. Políticas públicas e desigualdades na migração e refúgio. *Psicologia USP*, São Paulo, v. 26, n. 2, p. 136-44, 2015a.

LUSI, Carmen. *Formulação legal e políticas públicas no trato das migrações nacionais e internacionais*. Migrações e trabalho. Brasília: Ministério Público do Trabalho, 2015b.

LUSI, Carmen. Desafios do encontro entre migrantes e comunidades cristãs: reflexões sobre situações de vulnerabilidade. *Encontros Teológicos*, Florianópolis, v. 32, n. 3, p. 479-94, set./dez. 2017.

MARQUES, Claudia Lima; MIRAGEM, Bruno. *O novo direito privado e a proteção dos vulneráveis*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MOTTIN, André Luís dos Santos. *Direitos sociais e desenvolvimento: perspectivas para uma reconciliação em Amartya Sen*. 2019. 165 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Passo Fundo [UPF], Passo Fundo, RS, 2019.

NUSSBAUM, Martha C. *Educação e justiça social*. Portugal: Pedago, 2014.

NUSSBAUM, Martha C. *Fronteiras da justiça: deficiência, nacionalidade, pertencimento à espécie*. São Paulo: Martins Fontes, 2013.

OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima. Interesse privado: uma reflexão acerca da supremacia do interesse público no estado social. In: LIMA, Fernando Rister de Sousa. PORT, Otávio Henrique Martins. Oliveira, Rafael Sérgio Lima de Oliveira (Coord.). *Poder Judiciário, Direitos Sociais e Racionalidade Jurídica*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

POLI, Luciana. Um olhar sobre a teoria crítica de Axel Honneth. *Ius Gentium*, Curitiba, v. 12, n. 6, p. 209-30, jul./dez. 2015.

PINHEIRO, Maurício Mota Saboya. *As liberdades humanas como bases do desenvolvimento: uma análise conceitual da abordagem das capacidades humanas de Amartya Sen*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2012. [Texto de Discussão].

PIOVESAN, Flávia. Proteção dos direitos humanos sob as perspectivas de raça, etnia, gênero e orientação sexual. Perspectivas do constitucionalismo brasileiro à luz dos sistemas global e regional de proteção. In: BERTOLDI, Márcia Rodrigues; GASTAL, Alexandre Fernandes.

CARDOSO, Simone Tassinari (Org.). *Direitos fundamentais e vulnerabilidade social: em homenagem ao professor Ingo Wolfgang Sarlet*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

RIKILS, Fabiana. *Imigrantes venezuelanos no município de Boa Vista – Roraima e as políticas públicas sociais*. 2018. 129 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, RS, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos fundamentais sociais na Constituição de 1988. *Revista de Diálogo Jurídico*, Salvador, v. 1, n. 1, p.01-45, abr. 2001. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5307223/mod\\_resource/content/1/OS%20DIREITOS%20FUNDAMENTAIS%20SOCIAIS%20NA%20CONSTITUI%C3%87%C3%83O%20DE%201988%20-%20INGO%20WOLFGANG%20SARLET.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5307223/mod_resource/content/1/OS%20DIREITOS%20FUNDAMENTAIS%20SOCIAIS%20NA%20CONSTITUI%C3%87%C3%83O%20DE%201988%20-%20INGO%20WOLFGANG%20SARLET.pdf)

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015.

SARMENTO, Daniel. *Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia*. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

SARMENTO, Daniel. Direitos sociais e globalização: limites ético-jurídicos ao realinhamento constitucional. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 223, p. 153-68, jan./mar. 2001.

SAYAD, Abdelmalek. *A imigração ou os paradoxos da alteridade*. Prefácio de Pierre Bourdieu. Tradução de Cristina Murachco. São Paulo: Edusp, 1998.

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

SEN, Amartya. *A ideia de justiça*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 24. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, Leda Maria Messias; LIMA, Sarah Somensi. Os imigrantes no Brasil, sua vulnerabilidade e o princípio da igualdade. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 7, n. 2, p. 384-403, abr./jul. 2017.

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-49, set./dez. 2018.

ZAMBAM, Neuro José; KUJAWA, Henrique Aniceto. As políticas públicas em Amartya Sen: condição de agente e liberdade social. *Revista Brasileira de Direito*, Passo Fundo, v. 13, n. 1, p. 60-85, mar. 2017.

ZEIFERT, Ana Paula; STURZA, Janaína Machado. As políticas públicas e a promoção da dignidade: uma abordagem norteada pelas capacidades (capabilities approach) propostas por Martha Nussbaum. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 9, n. 1, p.114-26, 2019.

### **Sobre as autoras:**

**Daniela da Rosa Molinari:** Doutora em Ambiente e Desenvolvimento na Universidade do Vale do Taquari (UNIVATES). Mestre em Direito pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ). Graduanda em Direito pela Universidade de Cruz Alta (UNICRUZ). Servidora pública municipal, advogada. **E-mail:** danielarmolinari@hotmail.com, **Orcid:** <https://orcid.org/0000-0001-7789-9921>

**Luciana Turatti:** Doutora em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Professora dos Programas de Pós-Graduação em Ambiente e Desenvolvimento (PPGAD) e em Sistemas Ambientais Sustentáveis (PPGSAS), ambos da Universidade do Vale do Taquari (UNIVATES). **E-mail:** lucianat@univates.br, **Orcid:** <http://orcid.org/0000-0002-6684-1422>

**Ioná Carreno:** Doutora em Enfermagem pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professora nos cursos de Medicina, Enfermagem e Farmácia da Universidade do Vale do Taquari (UNIVATES). **E-mail:** icarreno@univates.br, **Orcid:** <http://orcid.org/0000-0002-9872-217X>.

