



Eixo: Serviço Social, relações de exploração/opressão de gênero, raça/etnia, sexualidades.

Sub-eixo: Relações étnico-raciais e desigualdades

FLUXOS MIGRATÓRIOS NA FRONTEIRA E OS DESAFIOS PARA A ASSISTÊNCIA SOCIAL: INSTRUMENTOS E POLÍTICAS

**MARIA DA CONSOLAÇÃO DE CASTRO¹
DUVAL FERNANDES²
JONNATHAN³**

Resumo: Este artigo trata da questão do fluxo migratório haitiano e venezuelano. Apesar das razões dos deslocamentos serem distintas e os projetos migratórios diversos, os dois casos mostram a dimensão do despreparo da área governamental para lidar com o problema de acolhimento e encaminhamento, apesar da existência de mecanismos legais que podem dar suporte a esses processos. Trata também do sistema da assistência social no Brasil que é, possivelmente, um dos mais amplos do mundo em termos de acesso. No entanto, a pouca visão no trato da migração internacional de forma democrática e participativa, deixa de lado um sistema que foi construído em processo de amplo debate com a sociedade civil e que representa uma conquista da sociedade brasileira.

Palavras-chave: Fluxo migratório internacional; Imigração haitiana; Refugiados; Assistência Social; Acolhimento.

Abstract: This article deals with the Haitian and Venezuelan migratory flux. Although the reasons of the displacement and the migratory process are diverse, the both cases show the dimensions of the governmental unpreparedness in dealing with the question of reception and guiding of the immigrants, even though there are legal mechanisms that can support those processes. It also deals with the Brazilian social assistance system, that is, very likely, one of the world's widest when it comes to access. However, the lack of vision when it comes to international migration in a democratic and participative way, ignores a system that possess a wide debate with civil society and that represents a Brazilian society's conquer.

Keywords: International Migratory Flux; Haitian Immigration; Refugees; Social Assistance; Reception.

1 INTRODUÇÃO

O fluxo migratório tendo o Brasil como destino é um processo histórico que tem origem na época do descobrimento. Diversas foram as etapas que envolveram desde a chegada de aventureiros em busca de riqueza fácil até a

¹ Professor com formação em Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. E-mail: < consolacastro@gmail.com >

² Professor com formação em outras áreas. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

³ Estudante de Graduação. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

migração de europeus que se estabeleceram em diversos pontos do território, passando pelo vergonhoso processo da escravidão que deslocou de forma compulsória mais de 4,5 milhões de escravos da África para o Brasil. (KLEIN, 1987; FERNANDES, RIGOTTI, 2008)

Na segunda metade do século XX, os fluxos migratórios de e para o país passam a se compensar em volumes pouco expressivos até meados da década de 1970, quando novo processo vai tomando corpo e, até o final do século, o Brasil se transforma em um país no qual a emigração torna-se o movimento de maior importância nas trocas populacionais com o resto do mundo (ICMPD, 2013).

O início do novo milênio indicava que tal situação deveria perdurar, uma vez que diversos países do Hemisfério Sul passavam por crises econômicas, cuja solução proposta seguia ditames econômicos liberais, que priorizavam o controle monetário e fiscal em detrimento da expansão do emprego. (NETTO, REIS, 2011). Por outro lado, as economias centrais viviam momento de expansão, que ampliava a demanda por mão de obra, em áreas de menor qualificação. Esse mercado poderia facilmente ser atendido pelos imigrantes. As estimativas apontavam que, aproximadamente, 4,0 milhões de brasileiros viviam no exterior em meados da primeira década do século XXI (FERNANDES, RIGOTTI, 2008).

O processo virtuoso desse crescimento iniciado no centro do sistema econômico, também chegou aos países periféricos, principalmente naqueles onde governos mais comprometidos com as necessidades da população assumem o poder e introduzem expressivas mudanças nas políticas econômicas. Tal movimento teve importante papel na política brasileira e em especial para aqueles que viviam no exterior. Pela primeira vez criou-se mecanismos para ouvir os emigrantes e ações concretas para o auxílio e a regularização de brasileiros que viviam no exterior, principalmente em Portugal⁴ (FERNANDES, RIGOTTI, 2008).

⁴ Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Portuguesa sobre Facilitação de Circulação de Pessoas, celebrado em Lisboa, em 11 de julho de 2003.

A crise econômica mundial, cujo momento mais dramático acontece em 2008 com a falência de várias instituições financeiras (NETTO, REIS, 2011), tem importante impacto sobre o processo migratório mundial. Se a questão da segurança já estava presente desde os atentados de 2001, com a crise o aspecto econômico é somado à desconfiança para com o estrangeiro. O desemprego para os imigrantes atinge patamares maiores do que aqueles observados para os nacionais (PEIXOTO, SILVA, 2013) o que torna para alguns a opção do retorno como única possibilidade de sobrevivência (OIM 2013, ICMPD, 2013).

Apesar de geral, a crise atinge os países de forma distinta e o Brasil, logo após o primeiro impacto, já em 2010 apresenta notável taxa de crescimento e na perspectiva da realização de grandes eventos esportivos – Copa do Mundo – 2014 e Olimpíadas em 2016 – a busca por mão de obra, muitas vezes de baixa qualificação, dinamiza o mercado de trabalho que passa a incorporar imigrantes de várias nacionalidades. (SILVA, LIMA, FERNANDES, 2018) Esse fenômeno desencadeia um processo migratório que traz novos atores oriundos de países com pouca ou nenhuma tradição migratória para o Brasil, como haitianos, senegaleses, bengalis, dentre outros. (SILVA, LIMA, FERNANDES, 2018b).

As estratégias utilizadas pela maior parte desses migrantes para a entrada no território nacional seguem padrões distintos, mas em maior frequência acontecem via o cruzamento de fronteiras na região Norte, nos postos dos estados do Amazonas, em um primeiro momento, seguido pelo Acre, Rondônia e no caso de venezuelanos por Roraima. (SILVA, LIMA, FERNANDES, 2018b; SIMÕES, 2017).

Dois grupos em particular merecem especial atenção, por conta das medidas adotadas pelas autoridades brasileiras. Os haitianos, que poucos registros têm no censo de 2010, menos de duas dezenas, são, a partir de 2010, o mais expressivo conjunto de imigrantes recentes que chegam ao Brasil. Se no princípio, após o terremoto ocorrido em Porto Príncipe naquele ano, os que se apresentaram na cidade de Tabatinga, no estado do Amazonas, não passavam de uma centena, em pouco tempo esse número ultrapassou a

casa do milho e outras cidades fronteiriças foram incorporadas à rota dos haitianos como Assis Brasil, Brasília e Etitaciolândia.

Em 2016, as estimativas indicavam que, aproximadamente, 85.000 haitianos haviam ingressado no país desde 2010. Uma importante parcela, mais de 50% entrou por um posto de fronteira terrestre, em sua maioria como solicitante de refúgio, e o restante obteve o visto humanitário junto às representações diplomáticas brasileiras, principalmente em Porto Príncipe. (FERNANDES, FARIA, 2016).

Em período mais recente, outro coletivo de imigrantes que merece especial atenção são os venezuelanos, que buscam no Brasil condições de vida melhores das que encontram no país vizinho. Esse movimento, com destino a países fronteiriços à Venezuela, teve início antes de 2015, mas se desenvolvia de forma residual, principalmente, no Brasil onde as trocas na fronteira já aconteciam com frequência, especialmente por conta das diferenças dos preços de alguns produtos entre os dois países, como o combustível (SIMÕES, 2017), por exemplo. No entanto, a ampliação da crise mundial e a queda do preço do petróleo em nível mundial, primeiro produto da pauta de exportação venezuelana, combinada com o acirramento da latente crise política naquele país, fez com que o fluxo de saída de venezuelanos crescesse de forma exponencial, causando vários impactos nas fronteiras com a Colômbia e com o Brasil.

Apesar de não ser possível uma estimativa correta do número de venezuelanos que cruzaram a fronteira com o Brasil, cifras apresentadas pelo governo do estado de Roraima, no início de 2018, indicam que são mais de 50.000 pessoas⁵, o que representaria mais de 10% da população do estado.

A presença desses imigrantes nas cidades de Pacaraima e Boa Vista vêm causando grande impacto e levantando atitudes que vão deste a solidariedade, como fazem as instituições que auxiliam esses imigrantes, na maioria ligadas à igreja católica, e os organismos internacionais – ACNUR⁶,

⁵ <http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2018/04/governo-de-roraima-pede-fechamento-da-fronteira-com-venezuela.html> Acesso 14/04/2018

⁶ Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados

OIM⁷, UNFPA⁸ – até situações de xenofobia explícita com registros de agressões e atentados contra os imigrantes ou mesmo o fechamento da fronteira com o país vizinho solicitado pela governadora do estado⁹.

Apesar dessas duas situações – a chegada dos haitianos e dos venezuelanos – acontecerem em momentos distintos e com amparo legais diversos, as consequências em termos da governança migratória são bem próximas, indicando um despreparo na administração desses fluxos e a pouca incorporação das lições aprendidas.

No caso dos haitianos, a ideia de permanência era parte do discurso dos imigrantes. A sua presença nas cidades de fronteira era considerada provisória e um ponto de partida para se chegar a outras regiões (FERNANDES, FARIA, 2016). Em relação aos venezuelanos, apesar da indicação de um desejo de partir para outras regiões do Brasil, há clara preferência por estados da região Norte, principalmente, Amazonas, ou mesmo ficar na região próxima a fronteira. (SIMÕES, 2017). Outro ponto a ser considerado é que no caso dos venezuelanos há expressivo movimento de entradas e saídas, com indicação da permanência de aproximadamente 30% dos que entraram no país¹⁰. Ao se tratar dos haitianos o fluxo acontecia de forma expressiva em um só sentido, o da entrada.

Propõe-se no próximo tópico analisar sob a ótica dos instrumentos de gestão da assistência social, como se tem pautado o atendimento aos imigrantes internacionais nas regiões de fronteira, com especial atenção ao caso dos haitianos e venezuelanos, abordando a assistência com direito.

2. A LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E OS OBSTÁCULOS PARA SUA OPERACIONALIZAÇÃO

Somente a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/88), especialmente com o disposto em seu artigo 203, segundo Stuchi (2015, p.

⁷ Organização Internacional para as Migrações

⁸ Fundo de População das Nações Unidas

⁹ <https://www.otempo.com.br/capa/brasil/venezuelanos-s%C3%A3o-v%C3%ADtimas-de-xenofobia-em-roraima-1.1572431> Acesso 10/04/2018

¹⁰ DPF e CONARE, abril, 2018. (Dados apresentados em audiência pública na Câmara Federal).

113) “o direito introduz uma mudança de conceito em relação ao modelo assistencial anterior, pois reconhece a assistência como direito, lhe atribui caráter universal, sem exigir do seu destinatário qualquer contribuição pecuniária ou contraprestação”. Sabemos que este reconhecimento não é suficiente para dar materialidade ou para produzir efeitos imediatos na realidade, pois se trata de um conceito de direito social de caráter prestacional¹¹, cuja interpretação e concretização dependem de normas de processo e de gestão governamental que lhe imprimam sentido real, ou seja, dependem de sua operacionalização. (STUCHI, 2015).

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei Nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993, estabelece em seu artigo 1º

“A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas”. (BRASIL, 1993).

Logo, a Assistência Social é um direito do cidadão e dever do Estado, designado pela Constituição Federal de 1988. Com a publicação da LOAS, a Assistência Social compõe o tripé da Seguridade Social juntamente com a Saúde e a Previdência Social. A Previdência Social tem natureza contributiva, já a Assistência Social não é contributiva, porém ela deve atender a todos que dela necessitarem, conforme previsto na Lei 8.742/1993 e exige do Estado a estruturação de uma política pública específica.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), a partir destes pressupostos traz como objetivos:

- Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem.

¹¹ De acordo com Ingo Wolfgang Sarlet (2009, p. 28), “os direitos sociais prestacionais têm por objetivo precípua conduta positiva do Estado (ou particulares destinatários da norma), consistente numa prestação de natureza fática. [...] os direitos sociais (como direitos a prestações) reclamam uma crescente posição ativa do Estado na esfera econômica e social. [...] pressupõem seja criada ou colocada à disposição a prestação que constitui seu objeto, já que objetivam a realização da igualdade material, no sentido de garantirem a participação do povo na distribuição pública de bens materiais e imateriais”.

- Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e **grupos específicos**, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural.
- Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária¹². (PNAS, 2004).

O primeiro objetivo parece deixar claro que esta política deverá atender todo indivíduo ou grupo que dela precisar. No caso do demandatário da Assistência Social não ser brasileiro ou se encontrar em situação irregular no País, isso não deverá ser considerado obstáculo para seu acesso à Política Pública de Assistência Social, visto que a necessidade de proteção social é real, existe.

Em se tratando do 2º objetivo proposto, parece evidente que se a Política Nacional de Assistência Social tem o objetivo de contribuir para equidade e inclusão dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso a bens e serviços socioassistenciais para todos(as), a Assistência Social também deve contribuir para que os **grupos específicos de imigrantes** que aqui residem tenham a inclusão e a equidade¹³ garantidas no acesso a bens e serviços socioassistenciais.

Diante dos argumentos apresentados anteriormente, podemos inferir que de acordo com a Constituição Federal de 1988, o Direito Internacional dos Direitos Humanos, e a Lei orgânica de Assistência Social, os imigrantes internacionais, refugiados e apátridas, estejam regulares ou não, mesmo que documentados de forma provisória, podem ser sujeitos usuários da política pública de assistência social, tanto quanto os brasileiros e acessar os bens e serviços socioassistenciais.

É importante esclarecer que os objetivos da assistência social previstos na LOAS são também pautados como funções da Política Nacional Assistência

¹² CONSELHO NACIONAL DE ASSISTENCIA SOCIAL. Resolução nº 145. Brasília, 15 de outubro de 2004.

¹³ Equidade está relacionada com Igualdade, sendo que: “Equidade significa o uso da imparcialidade para reconhecer o direito de cada um, usando a equivalência para se tornarem iguais, e vem do latim ‘equitas’. A equidade adapta a regra para um determinado caso específico, a fim de deixá-la mais justa.” (*Significado de Equidade*, Disponível em: <http://www.significados.com.br/equidade/>, acessado em 10/08/2013.)

Social e a NOB-SUAS, 2005. É uma política pública de proteção social, de defesa de direitos e de vigilância socioassistencial.

Segundo Bruno (2001, p. 13)

“[...] os direitos socioassistenciais são os próprios benefícios e serviços de assistência social, reclamáveis ao Estado estabelecidos, ou às vezes, em processo de consolidação, consubstanciados em iniciativas concentradas na proteção social, vigilância social e defesa desses direitos, sempre derivados da CF/88 (art. 203) e da LOAS (especialmente nos art. 1º ao 5º), com fundamento na dignidade da pessoa humana”.

Por serviços socioassistenciais, entendem-se as atividades continuadas que objetivem a melhoria de vida da população cujas ações, voltadas para as demandas básicas observem os princípios, os objetivos e as diretrizes daquela lei. Os dois principais serviços de responsabilidade do estatal que estruturam o SUAS, são: o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI). Os demais serviços foram tipificados por deliberação do CNAS – Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Resolução 109/2009), atendendo ao disposto no artigo 18, II da LOAS que lhe atribui competência para normatizar as ações e regular a prestação dos serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social.

Na proteção social, de acordo com a PNAS e a NOB-SUAS (2005), a assistência social deve garantir as seguranças de acolhida, de renda, de convívio ou vivência familiar, comunitária e social; de desenvolvimento da autonomia individual, familiar e social e de sobrevivência em situações de risco circunstanciais.

Para Stuchi (2015) a segurança de acolhida implica em que a assistência social crie condições para que nenhum ser humano fique ao abandono ou ao relento, por ausência ou acolhida, sobretudo em momento climáticos ou de calamidade pública que atinge a condição humana. Aqui cabe refletir: como fica a situação dos imigrantes haitianos e venezuelanos neste caso? Não teria que estar previsto na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais um serviço de segurança de acolhida em abrigo institucional

para os imigrantes que se encontram abandonados nas ruas e em situação de extrema vulnerabilidade, especialmente, as mulheres e as crianças?

E ainda temos as seguranças de convívio que significa atuar para impedir o isolamento e o abandono, estimulando atividades de convívio como exercício de sociabilidade, afirmação de identidade e do reconhecimento social individual e coletivo em diversos ciclos de vida nos territórios de vivência. Serviços estes, também estabelecidos na Tipificação Nacional. E a segurança de sobrevivência (e de renda) que é uma das mais típicas e disseminadas formas de presença da política de assistência social? Cabe a ela criar condições básicas de renda, meios materiais e cuidados enquanto elementos que favoreçam a sobrevivência em situações diversas vividas em uma sociedade que mercantiliza o acesso a bens e a condições de sobrevivência. A segurança de sobrevivência, diferente das demais que são operacionalizadas por meio de serviços, esta opera por meio de benefícios, como o Benefício de Prestação Continuadas (BPC) e o Programa Bolsa Família (PBF), dentre outros. (BRASIL, dez. 2013, p. 68-71).

Vale destacar que a LOAS, ao prever a garantia do direito do cidadão a benefícios e serviços, estabelece que estes devam ser “de qualidade” (art. 4º, inciso III). Ora, a qualidade dos serviços e benefícios depende exclusivamente da institucionalidade da política pública, da forma com a qual se articula com outras políticas, do seu funcionamento, da infraestrutura dos seus equipamentos, dos seus recursos humanos e, especialmente, da forma como estrutura e garante a participação e mobilização dos cidadãos (STUCHI, 2015).

E quanto ao seu público? No nosso entendimento vai além daquele previsto na LOAS. Concordamos com Stuchi (2015) quando afirma que

“[...] se o Estado brasileiro tem como fundamento a cidadania (art. 1º da CF/88) e como objetivo erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 2º da CF/88), e os direitos sociais devem ter caráter de inclusão e emancipação social, não se pode definir previamente os cidadãos brasileiros que, em alguma circunstância da vida, venham a necessitar de serviços ou benefícios socioassistenciais”. (STUCHI, 2015, p.119).

Conforme previsto da legislação da PNAS, ficamos nos perguntando se os imigrantes regulares no país, os refugiados e os demandantes de refugio que fixam morada em território brasileiro, também não gozariam de tais direitos, considerando que são seres humanos, na maioria das vezes em situação de extrema vulnerabilidade social. Segundo a PNAS os riscos sociais se caracterizam pela situação de violação de direitos ou ainda, pelo rompimento dos vínculos familiares ou comunitários (poderíamos entender aqui os vínculos comunitários rompidos nos seus países de origem causados por desastres naturais/climáticos, por perseguições políticas e/ou religiosas, por falta de meios para sobreviver, entre outros).

Para se falar de reconhecimento do direito à assistência social, um aspecto fundamental é o rompimento com o estigma do cidadão usuário-beneficiário deste direito. Diante do fluxo migratório atual pelo qual passa o Brasil, especialmente nas regiões fronteiriças, necessário se faz rever este conceito de cidadão usuário-beneficiário da PNAS. É preciso mudar a forma de conceber o usuário, que não é um mero objeto do direito, mas sim protagonista desse direito que só tem significado, que só se efetiva plenamente, se apropriado pelo cidadão (e aqui incluímos o imigrante, o refugiado, o demandante de refúgio e o apátrida, que vivem em território brasileiro) que o reivindica. Para isso, faz-se necessário que os serviços se estruturam, com os devidos recursos da União, do Estado e do Município, conforme previsto no SUAS e viabilizem diagnósticos de seus problemas e da construção de soluções de superação da situação de vulnerabilidade ou risco, juntamente com outros segmentos e/ou órgãos públicos que possam colaborar, efetivamente, para minimizar os impactos da vulnerabilidade social, especialmente vivida pelos migrantes, refugiados e apátridas.

Conforme Stuchi (2015, p. 121)

“[...] é preciso enxergar a assistência social não apenas como distribuição de bens, ou seja, não apenas pela sua faceta mais conhecida, a dos benefícios de renda, mas também como proteção social às pessoas. Nesse sentido é possível interpretar a assistência social como um aspecto relevante do reconhecimento da cidadania, uma vez que a carência material não consegue espelhar a faceta política da exclusão”.

O público usuário da Política de Assistência Social são os “**cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos**”¹⁴.

Para Moojen (2013), a vulnerabilidade, relacionada com migração, é definida como:

[...] um processo multidimensional que conflui risco ou probabilidade do indivíduo, lugar ou comunidade de ser ferido, lesionado ou danificado diante de trocas ou permanências de situações eternas e/ou internas” (BUSSO, 2001, p. 8). Essa noção se aplica às situações que os migrantes enfrentam na mobilidade espacial, seja na saída ou na chegada do lugar de referência, à medida que se deparam com uma realidade que os condiciona, seja pela aceitação, seja pela rejeição¹⁵. (MOOJEN, 2013, p. 13).

Desse modo podemos ver que os migrantes, refugiados e demandantes de refugio são um grupo populacional que fica exposto a diversas vulnerabilidades em função do processo migratório, e como tal podem se constituir enquanto público usuário da assistência social.

Ainda conforme Stuchi (2015), o direito à assistência social possui quatro dimensões. São elas: a dimensão substantiva, a dimensão estruturante, a dimensão instrumental e a dimensão legitimadora. No caso da **dimensão substantiva** a autora pondera que mesmo “prescrito em texto constitucional e em texto de lei, é insuficiente para que se possa falar na sua concretização, embora a determinação do *dever ser* seja essencial para a superação da lógica da benemerência”. (STUCHI, 2015, p. 122). Na **dimensão estruturante** está previsto o arranjo institucional que organiza a política de assistência social, o SUAS, definindo competências dos entes, órgãos correspondentes nas estruturas da administração pública e interface com outras políticas. A **dimensão instrumental** trata dos mecanismos de operacionalização do direito, de implementação das prestações concretas as quais os cidadãos devem ter acesso, além de prever as regras sobre os serviços e benefícios que são ofertados e de todos os insumos necessários à sua efetivação. Ao se tratar da **dimensão legitimadora**, a autora refere-se ao direito de assegurar voz e

¹⁴ CONSELHO NACIONAL DE ASSISTENCIA SOCIAL. Resolução nº 145. Brasília, 2004. P. 27.

¹⁵ HERÉDIA, Vania Beatriz Merlotti; MOCELLIN, Maria Clara; GONÇALVES, Maria do Carmo Santos (Org.). *Mobilidade humana e dinâmicas migratórias*. Porto Alegre: Letra & Vida, 2011.

protagonismo aos usuários da política de assistência social e garantir mecanismos de controle das ofertas e da qualidade das prestações visando a que este direito atinja seu objetivo constitucional.

Todos nós que pesquisamos ou atuamos na área da assistência social reconhecemos o seu avanço e concordamos também que, com a estruturação da política pública de assistência social promovida pelo SUAS, o direito à assistência social está se concretizando. No entanto, como afirma Stuchi (2015, p. 122) “o reconhecimento do direito à assistência social é um processo de luta política que só se encerra com a total apropriação desse direito pelos próprios cidadãos”.

A seguir refletiremos sobre os instrumentos de acolhimento da assistência social para os imigrantes venezuelanos criados pelo Governo Federal.

3 O CASO DOS VENEZUELANOS A LUZ DOS INSTRUMENTOS DE ACOLHIMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Em fevereiro de 2018, após visita ao estado de Roraima, o Presidente da República anunciou que iria liberar recursos especiais para atender os venezuelanos no norte do país, além de criar um comitê nacional para lidar com os imigrantes. Afirmou ainda que pretendia tratar da situação por vias humanitárias, mas em sua visita se fez acompanhar de ministros da área de segurança, indicando preocupação pelo controle das fronteiras. A ambiguidade entre o discurso e as ações do Governo Federal é foco de crítica por parte da sociedade civil em termos da abordagem dada à situação. O que o presidente fez foi criar os seguintes instrumentos legais na tentativa de solucionar o problema do fluxo migratório venezuelano.

São eles: **Medida Provisória Nº 820 de 15 de fevereiro de 2018** que dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária, frisando no art. 2º, parágrafo único que “a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária,

no território nacional, será reconhecida por ato do Presidente da República”. Ora, o país já não tem uma Política Nacional de Assistência Social (PNAS), operacionalizada pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que define seu público, o conceito de vulnerabilidade, o financiamento, a gestão da política etc? Desconhecem também um documento produzido em maio de 2016, pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, cujo título é “O papel da assistência social no atendimento aos imigrantes”. Este documento teve como objetivo sistematizar os debates da Câmara Técnica da Comissão Intergestores Tripartite (CIT), para a construção do entendimento sobre o papel da Política de Assistência Social no atendimento aos migrantes. É fruto de estudos e da experiência acumulada pela Secretaria Nacional de Assistência Social no acompanhamento da temática, especificamente para esta finalidade. No referido documento, o primeiro item discute o migrante como sujeito de direitos, afirmando:

“[...] o fenômeno da migração se manifesta de muitas formas no território nacional, apresentando especificidades. O primeiro passo para se definir o direito socioassistencial de pessoas em situação migratória é reconhecer que migrantes são sujeitos de direitos, com direitos e proteções asseguradas tanto no ordenamento jurídico brasileiro quanto no plano internacional” (MDS, 2016, p. 4).

Os autores do documento ponderam ainda, que as ações realizadas pela equipe do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome com relação à temática migratória advém das atribuições do governo federal no tocante à Política Nacional de Assistência Social. Segundo eles, fenômenos complexos, como o da mobilidade humana, exigem respostas transversais no âmbito das políticas públicas, a envolver diversas pastas, como uma única possibilidade de um resultado efetivo.

O documento citado apresenta um histórico de atuação da Secretária Nacional de Assistência Social no contexto dos fluxos migratórios ao Brasil. Após o histórico e reconhecimento da situação do aumento do fluxo migratório, especialmente a partir de 2010, o Governo Brasileiro empenhou esforços no sentido de acolher os imigrantes em ações humanitárias, integrando diversas políticas públicas nas três esferas da Federação. No campo socioassistencial,

as primeiras medidas adotadas foram caracterizadas como respostas emergenciais devido à demanda por acolhimento provisório de proporções muito superiores às capacidades locais de atendimento, em um período curto, para estruturação de uma rede de acolhimento até então inexistente.

Foram também pactuados na CIT e aprovados no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) critérios de partilha do cofinanciamento federal para a oferta do Serviço de Proteção em situações de calamidades públicas e de Emergências, conforme previsto na PNAS (Portaria Nº 70, de 11 de junho de 2014), novos critérios de partilha pactuados nas resoluções Nº 2, de 03 de abril de 2014, da CIT, e Nº 11, de 17 de abril de 2014, do CNAS. A PNAS prevê o ordenamento dos serviços em rede e de acordo com os seguintes tipos de proteção social: básica e especial (de média e alta complexidade). O atendimento aos migrantes deve estar garantido em todos os níveis de proteção, de acordo com as demandas apresentadas. (MDS, 2016).

O Presidente promulgou o **Decreto Nº 9.286 de 15 de fevereiro de 2018**, que define a composição, as competências e as normas de funcionamento do Comitê Federal de Assistência Emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária, previsto na Medida Provisória Nº 820. O Comitê é formado por um representante de cada Ministério¹⁶ e da Casa Civil e todas as suas funções e atribuições acontecem em Brasília. A presidência do Comitê é exercida pela Casa Civil e a Secretaria Executiva está a cargo do Ministério da Defesa.

Algumas medidas tomadas pelo Governo Federal, como o Decreto mencionado anteriormente nos inquieta, pois, as competências estabelecidas para o Comitê poderiam ser atendidas por órgãos de governo que participam da gestão da Política Nacional de Assistência Social como o Ministério de Desenvolvimento Social.

¹⁶ Participam do Comitê: Casa Civil, Ministério da Justiça e Segurança Pública, Ministério da Defesa, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Educação, Ministério do Trabalho, Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério da Saúde, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Ministério da Integração Nacional, Ministérios dos Direitos Humanos e Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

Pensamos que seria iniciativa acertada rever as responsabilidades de cada ente da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) prevista no documento “O papel da Assistência Social no atendimento aos migrantes”, produzido pelo MDS em 2016, além de enfrentar os desafios nele propostos, especialmente a integração no conjunto das políticas públicas as responsabilidades compartilhadas e exclusivas, de forma a permitir que as seguranças do SUAS sejam garantidas a quem delas necessitar, com o cuidado de não cometer duplicidade ou omissão de ofertas nos territórios. (MDS, 2016).

CONSIDERAÇÕES GERAIS

Em um de seus últimos livros¹⁷, Zygmunt Bauman (1925 – 2017) trata da questão do fluxo migratório no mundo. Segundo o autor o estranhamento, a negação de auxílio e outras agressões em relação aos imigrantes internacionais eram sintomas de crise humanitária pela qual passa a sociedade. A chegada do imigrante, o outro, não nos deixa cômodos e o contato com o “estranho” nos modifica.

Durante vários anos o Brasil podia ser definido, em termos da migração internacional, como país de imigração, como no século XIX e parte do século XX, ou país de emigração, após a década de 1970 até os primeiros anos do século seguinte. Quando do início da crise econômica mundial de 2008, vários fluxos migratórios se cruzaram, entradas, saídas e transito, criaram um novo quadro que exigiam análises mais profundas.

O início da década de 2010 é um ponto de inflexão desse processo, pois a chegada de haitianos e imigrantes de outras nacionalidades mostrou o quanto o país estava despreparado para receber um volume, até certo ponto reduzido, se comparado aos fluxos de demandantes de refugio na Europa. Em uma contagem bem generosa, os recém-chegados, em um período de oito anos (2010 a 2018) não somariam 200 mil pessoas, menos de 1% da população do país.

¹⁷ Estranhos à nossa porta. Zahar Editora 2016.

No entanto, o despreparo dos órgãos de governo e a inexistência de políticas específicas para atender aos imigrantes, fez com que a situação, principalmente, nas áreas de fronteira, tomasse proporções de crises humanitárias.

Sinais ambíguos passados pelas autoridades responsáveis pela governança migratória em lugar de surtir efeitos desejados, contribuíam para ampliar o fluxo irregular e a vulnerabilidade dos imigrantes. As medidas de acolhimento disponibilizadas pelos órgãos de governo se mostraram insuficientes e contraditórias. A crise humanitária que se anunciava foi evitada pela ação da sociedade civil que criou redes de solidariedade que puderam acolher e encaminhar milhares de imigrantes.

Em todo esse processo duas situações merecem destaque, a migração de haitianos, que tem seu auge entre 2012 e 2015, e a migração de venezuelanos que é mais recente e ainda em desenvolvimento.

Apesar das razões dos deslocamentos serem distintas e os projetos migratórios diversos, os dois casos mostram a dimensão do despreparo da área governamental para lidar com o problema de acolhimento e encaminhamento, apesar da existência de mecanismos legais que podem dar suporte a esses processos.

No primeiro caso, os haitianos, em que pese estar em vigor uma legislação que tratava a migração sob a égide da segurança nacional, foram possíveis gerar mecanismos para acolher os imigrantes e garantir a sua entrada de forma regular no país. No entanto, as dificuldades de diálogo entre as esferas municipais, estaduais e federal levaram a situações de calamidade pública e solicitação do fechamento de fronteira, pelo governo do Acre.

No caso dos venezuelanos, a história se repete, apesar de estar em vigor uma nova Lei de Migração¹⁸ que tem por referência o respeito aos direitos humanos dos imigrantes. Uma vez mais, o diálogo entre autoridades municipais, estadual e federal acontece de forma fragmentada e a sociedade

¹⁸ Lei nº 13.445 de 24 de maio de 2017.

civil é, novamente, a que se alinha para acolher e encaminhar os imigrantes. Por outro lado, dando provas da pouca visão no trato com os imigrantes, as autoridades pedem o fechamento da fronteira, nesse caso em Roraima.

Outro ponto de destaque é a presença de organismos internacionais como Acnur, OIM, UNFPA e outros no auxílio da gestão da migração dos venezuelanos, fato que não foi observado quando da migração de haitianos, apesar de maior número de imigrantes e situações de extrema vulnerabilidade observadas.

Por fim, a incapacidade das autoridades em lidar com a situação, por conta das dificuldades político institucionais pelas quais passam o país após o golpe de 2016, fez que a governança do fluxo migratório dos venezuelanos fosse entregue as forças armadas.

Esse talvez seja o ponto mais controverso da governança migratória no Brasil. Apesar da inexistência de uma política de migração e da vigência de uma legislação migratória com forte viés na segurança nacional, o fluxo dos haitianos, que pese os problemas não resolvidos, foi tratado no âmbito do poder executivo que procurou aprimorar mecanismos, principalmente na área da assistência social, com instrumentos de gestão e atendimento aos imigrantes.

Ao se promulgar a nova Lei de Migração tendo por base princípios democráticos e o reconhecimento de direitos, ao primeiro contato dessa nova legislação com uma crise migratória, mesmo de baixa intensidade, a saída encontrada foi a militarização da gestão do fluxo migratório na fronteira, que assim se transforma em uma questão de segurança nacional.

O sistema da assistência social no Brasil é, possivelmente, um dos mais amplos do mundo em termos de acesso. No entanto, a pouca visão no trato da migração internacional de forma democrática e participativa, deixa de lado um sistema que foi construído em processo de amplo debate com a sociedade civil e que representa uma conquista da sociedade brasileira.

REFERENCIAS

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **O papel da assistência social no atendimento social aos migrantes.** Brasília, 2016.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social NOB/SUAS.** Brasília, 2012.

BRASIL. Resolução CNAS nº 11 de 17 de abril de 2014. Dispõe sobre critérios de elegibilidade e partilha dos recursos do cofinanciamento federal para a expansão qualificada e reordenamento do Serviço de Acolhimento Institucional para Adultos e Famílias do ano de 2014. Brasília, 22 de abril 2014.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social.** Brasília, 2004.

BRUNO, Neiri. A construção dos serviços de assistência social como políticas social pública. Tese (Doutorado em Serviço Social)-PUC SP, 2011.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional.** 9 ed. rev. e atual.de acordo com a Emenda Constitucional n. 83/2014. São Paulo: Saraiva, 2015. 1703 p.

CAVALCANTE, Sylvania Matias; DANTAS, Ravênia Nagella Medeiros. Políticas públicas. Análise das condições do Hospital Estadual Monsenhor Walfredo Gurgel. **Revista Constituição e Garantia de Direitos**, Natal, v. 9, n. 1, p. 308323, 2016. Disponível em: <<https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiadedireitos/article/viewFile/10334/7307>>. Acesso em: 05 fev. 2017.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Direitos sociais: desmoralizante retrocesso brasileiro. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 30 dez. 2016. Disponível em: <http://www.jb.com.br/sociedade-aberta/noticias/2016/10/30/direitos-sociaisdesmoralizante-retrocesso-brasileiro/?from_rss=sociedade-aberta>. Acesso em: 19 fev. 2017

FERNANDES, Duval, RIGOTTI, Irineu. Brasileiros na Europa: notas preliminares. In: CONFERÊNCIA BRASILEIROS PELO MUNDO, 1., 208, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, 2008.

FERNANDES, Duval; FARIA, Andressa. A diáspora haitiana no Brasil: processo de entrada, características e perfil. In: BAENINGER, Rosana et al. (org). **Imigração haitiana no Brasil.** Campinas: NEPO/Unicamp, 2016. pp.95-112.

ICMPD - International Center for Migration Policy Development. **Migração Brasil-Europa: a situação dos imigrantes brasileiros retornados da Europa no início do Século XXI.** Viena. 2013

KLEIN, Herbert. A demografia do tráfico Atlântico de escravos para o Brasil. **Estudos Econômicos**, São Paulo: IPE-USP, v. 17, n. 2, pp.129-149, 1987.

MOOJEN, Vanessa Perini. **A especificidade da Política de Assistência Social no Atendimento a imigrantes internacionais.** Caxias do Sul, Jul. 2013.

NETTO, Cintia R. S.; REIS, Rafael P. Políticas econômicas dos países emergentes na crise de 2008: uma análise sobre coordenação e o papel da governança global. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 3., 2011, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte, 2011. Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC0000000122011000100050&script=sci_arttext>. Acesso em: 22/03/2018.

OIM. Organização Internacional para a Migração. Fatores positivos e obstáculos para a reintegração sustentável no Brasil. Lisboa, 2013.

OLIVINDO, Karoline A. F.; ALVES Sandra M. C., ALBUQUERQUE, Simone A. **Olhares sobre o direito à assistência social.** Brasília, DF: Fiocruz Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, 2015.

OLIVEIRA, Carlindo Paulo Rodrigues; OLIVEIRA, Regina Coeli de Oliveira. Direitos sociais na constituição cidadã: um balanço de 21 anos. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 105, p. 5-29, jan/fev. 2011.

PEIXOTO, João e SILVA Thais. **O acesso dos imigrantes brasileiros aos direitos em Portugal.** Lisboa: ICMPD, 2013.

SILVA, Filipe R.; LIMA, Cássio F.; FERNANDES, Duval. O caso de imigrantes haitianos, congolese, senegaleses e ganese e a relação com o mundo do trabalho no Brasil. In: BAENIGER, Rosana et al. (org.). **Migração Sul-Sul.** Campinas: NEPO; Unicamp, 2018. pp.446-462.

SILVA, Filipe R.; LIMA, Cássio F.; FERNANDES, Duval. Um panorama geral dos imigrantes: haitianos, congolese, senegaleses e ganese. In: BAENIGER, Rosana et al. (org.). **Migração Sul-Sul.** Campinas: NEPO; Unicamp, 2018. pp.420-433

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 37. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2014, 934 p.

SIMÕES, Gustavo F. **Perfil sociodemográfico e laboral da imigração venezuelana no Brasil**. Curitiba: Editora CRV, 2017. pp.112.

STUCHI, Carolina Gabas. O reconhecimento do direito à Assistência Social. In: OLIVINDO, Karoline A. F; ALVES Sandra M. C., ALBUQUERQUE, Simone A. **Olhares sobre o direito à assistência social**. Brasília, DF: Fiocruz Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, 2015.