



6º Encontro Internacional de Política Social 13º Encontro Nacional de Política Social

Tema: Duzentos anos depois: a atualidade de Karl
Marx para pensar a crise do capitalismo
Vitória (ES, Brasil), 4 a 7 de junho de 2018

Eixo: Direitos humanos, segurança pública e sistema jurídico.

REFÚGIO E ASSISTÊNCIA SOCIAL: OS LIMITES DA PROTEÇÃO NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Tathiana Costa dos Santos¹

Resumo: O presente artigo é fruto de reflexões durante a disciplina Avaliação de Políticas Sociais do Programa de Estudos Pós-graduados em Política Social – UFF e da experiência profissional vivenciada em um equipamento público municipal do Rio de Janeiro – a URS Plínio Marcos, que acolhe homens adultos em situação de rua, onde foi possível a aproximação com o público refugiado. Trata-se de uma reflexão sobre os limites da política de assistência social enquanto política pública voltada para a garantia de proteção social, a partir da realidade de um serviço de proteção especial de alta complexidade, em que a população refugiada ainda encontra alguns empecilhos no acesso a este serviço, apesar de previsto em normativa que a política de assistência social está voltada para quem dela necessitar.

Palavras-chave: Assistência Social; Refúgio; Rio de Janeiro.

REFUGEE AND SOCIAL ASSISTANCE: THE LIMITS OF PROTECTION IN THE MUNICIPALITY OF RIO DE JANEIRO

Abstract: This article is the result of reflections during the Social Policy Evaluation Program of the Graduate Program in Social Policy - UFF and of the professional experience lived in a municipal public equipment of Rio de Janeiro - the URS Plínio Marcos, which welcomes adult men in a street situation, where it was possible to approach the refugee public. It is a reflection on the limits of social assistance policy as a public policy aimed at guaranteeing social protection, based on the reality of a special protection service of high complexity, in which the refugee population still encounters some obstacles in access to this service, although it is envisaged in regulations that the policy of social assistance is directed to those who need it.

Keywords: Social Assistance; Refuge; Rio de Janeiro.

1 Introdução

Sabemos que o processo de globalização vem produzindo um conjunto de fenômenos novos na economia mundial e na sociedade, bem como interferindo na vida social da humanidade, onde o refúgio é um exemplo disto. Nosso objetivo é trazer à tona a temática do refúgio, frente a um cenário de globalização, restrição de direitos e corte público com os gastos sociais, a partir de alguns elementos que contribuem para a reflexão sobre o papel da assistência social e seus limites no atendimento à população refugiada presente nos serviços de alta complexidade, no âmbito municipal.

¹ Assistente Social. Mestranda do Programa de Estudos Pós-graduados em Política Social da Universidade Federal Fluminense (PEGPS/UFF). E-mail: <tathicosta@hotmail.com>.

Para a construção deste artigo foi necessário uma aproximação bibliográfica com a emergente temática do refúgio, ainda pouco explorada por profissionais atuantes na política de assistência social. Também recorremos à experiência profissional vivida na URS Plínio Marcos, que é uma instituição pública de acolhimento institucional componente da estrutura da SMASDH-Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos do Rio de Janeiro.

Desta forma, destacamos que o refúgio ainda precisa ser compreendido enquanto direito humano internacional, para que ações e serviços sejam ofertados de maneira adequada, considerando as especificidades deste segmento social. Destacamos que no município do Rio de Janeiro, não há equipamentos públicos específicos para acolhimento de refugiados, e por este motivo, o mesmo atendimento ofertado a população brasileira em situação de extrema vulnerabilidade econômica e social presente na metrópole, é dado para pessoas oriundas de outros países em busca de segurança e acolhida, por motivo de perseguição política, racial ou social em seu país de origem, como é o caso dos refugiados.²

2 Capitalismo, Direitos Humanos e Refúgio

De acordo com economistas e estudiosos, a crise financeira de 2008 foi a maior da história do capitalismo desde a grande depressão de 1929, onde os governos dos países desenvolvidos responderam a essa crise por meio de políticas fiscal e monetária expansionistas. Todavia, esta crise não foi apenas resultado da combinação perversa entre desregulação financeira e política monetária, uma vez que sua principal causa foi à adoção do capitalismo neoliberal. O resultado desse novo padrão de capitalismo foi a crescente desigualdade na distribuição funcional e pessoal da renda, à medida que os salários passaram a crescer num ritmo bem inferior ao da produtividade do trabalho e o sistema tributário perdeu, em vários países, o seu caráter progressivo.

Diante desse cenário mundial, marcado por desigualdades sociais e desemprego, houve um aumento das migrações voluntárias e forçadas, que empurrou para fora dos países em desenvolvimento pessoas dispostas a vender sua mão-de-obra para além dos territórios nacionais. Muitos países vivenciaram e até hoje vivenciam as consequências da crise, marcados pela existência da pobreza e da fome, atravessando conflitos e guerras, devastados pela exploração das

² Segundo Jubilit (2010) trata-se de uma população vitimada em seus direitos mais fundamentais, uma vez que são refugiadas as pessoas que têm bem-fundado temor de perseguição, em função de sua raça, religião, nacionalidade, opinião política ou pertencimento a um grupo social; que estejam fora de seu Estado de origem e/ou residência habitual; e que sejam carecedores e merecedores de proteção internacional. Ou seja, são pessoas que não podem contar com a proteção de seus Estados prescindindo do auxílio da comunidade internacional e contando com a solidariedade dos demais Estados e sociedades civis.

empresas multinacionais. Neste sentido, podemos dizer que o século XX foi marcado por grandes guerras, crises e catástrofes naturais, o que aumentou o número de migrantes induzidos a deixarem a sua terra natal.

No que diz respeito ao refúgio, trata-se de uma imigração forçada – portanto, não voluntária – estimulada não mais por um capitalismo em construção, como viveram as migrações do pós-guerra, mas de um capitalismo em crise. De certa maneira, para garantir a concentração de riquezas, os países ricos incentivam a imigração de mão-de-obra jovem e barata para seus postos. Todavia, os migrantes seguem sendo segregados espacialmente e socialmente, explorados em seus trabalhos e tratados com desrespeito e violência ao chegar ao país “supostamente” de acolhida.

É neste contexto de crise do capitalismo, que infelizmente os direitos humanos são violados, onde as condições de vida dos indivíduos são relegadas por um sistema econômico desigual. A conjuntura econômica e social dos países afetados pela recessão econômica, somada aos conflitos armados e guerras civis, impulsiona o aumento do número de pessoas obrigadas a deixar a sua pátria, por falta de proteção.

De acordo com Milesi e Lacerda (2008) o avanço do processo de globalização econômica, o aumento das desigualdades regionais e o incremento dos sistemas de transporte para longas distâncias facilitando o fluxo internacional de pessoas, intensificou fortemente o fenômeno das migrações, particularmente por motivos econômicos. Assim como o acirramento de conflitos étnicos, políticos e religiosos em diversos países, sobretudo a partir da segunda metade do século XX, provocou grandes fluxos de deslocados internos e transfronteiriços em busca de proteção contra diversas formas de perseguição e de violência.

No Brasil, segundo o CONARE³, o número de pedidos de refúgio no Brasil cresceu 228% em 2017 e chegou a 33.875, o maior já registrado pelo país. Em 2016, o Brasil havia recebido 10.308 solicitações, mas a cifra explodiu no ano passado por causa da crise política, econômica e social na Venezuela. Dos 33.865 pedidos de 2017, 17.865, ou 52% do total, foram de venezuelanos, que entram em território brasileiro principalmente pelo estado de Roraima. Em seguida aparecem cubanos (2.373), haitianos (2.362), angolanos (2.036) e chineses (1.462). Ao todo foram 33.866 solicitações, quase o triplo do que foi registrado em 2016 (10.308) e que superou o recorde anterior, registrado em 2014.

³ Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) – órgão responsável por analisar os pedidos e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado, bem como por orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados.

Os motivos que explicam a procura pelo Brasil estão relacionados à proximidade geográfica no caso dos venezuelanos, o idioma no caso dos angolanos e as redes migratórias no caso dos haitianos, cubanos e chineses, combinados com as expectativas econômicas de inserção no mercado de trabalho ainda que informal e, por último, jurídica voltada para a regularização migratória e de melhora na qualidade de vida. Estes fatores correspondem aos atrativos num período em que cresce a xenofobia, o alto controle migratório e criminalização das migrações no mundo.

3 Assistência Social e os limites da proteção social aos refugiados

3.1 Assistência Social enquanto direito assegurado para quem dela necessitar

A Assistência Social é um direito do cidadão e dever do Estado, instituído pela Constituição Federal de 1988. No Brasil, a política de assistência social é integrante do sistema de Seguridade Social⁴ e a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aprovada em 2004, apresenta as diretrizes para efetivação da assistência social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado.⁵ Está organizada por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que abarca todo o Brasil, com o objetivo de garantir a proteção social aos cidadãos.

No SUAS, os serviços, programas, projetos e benefícios da Assistência Social são reorganizados por níveis de proteção, que são: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial, em que pressupõe, gestão compartilhada, co-financiamento da política pelas três esferas de governo e definição clara das competências técnico-políticas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com a participação e mobilização da sociedade civil, e estes, têm o papel efetivo na sua implantação e implementação.

De acordo com a PNAS, a proteção social especial⁶ de alta complexidade tem por objetivo ofertar serviços especializados, em diferentes modalidades e equipamentos, com vistas a afiançar segurança de acolhida. Deve primar pela preservação, fortalecimento ou resgate da convivência familiar e comunitária - ou construção de novas referências, quando for o caso - adotando

⁴ A Seguridade Social está definida na Constituição Federal, no artigo 194, como um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

⁵ A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) dispõe sobre a organização da assistência social. Esta lei institui benefícios, serviços, programas e projetos destinados ao enfrentamento da exclusão social dos segmentos mais vulneráveis.

⁶ A Proteção Social Especial tem por finalidade proteger de situações de risco as famílias e indivíduos cujos direitos tenham sido violados ou que já tenha ocorrido rompimento dos laços familiares e comunitários.

metodologias de atendimento e acompanhamento condizente com esta finalidade.

Os serviços de proteção social especial de alta complexidade são aqueles que garantem proteção integral – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e, ou, comunitário (BRASIL, 2004, p. 38).

A pobreza, desigualdades sociais, vulnerabilidade econômica e os riscos sociais levam muitos indivíduos à situação de rua, onde buscam normalmente os centros urbanos para permanência. Devido o crescimento deste contingente vivendo nas ruas ao longo dos anos, foi criada em 23 de dezembro de 2009, através do Decreto 7.053 a Política Nacional para a População em Situação de Rua. Esta política reafirma os princípios e diretrizes da Constituição Federal de 1988 e se apresenta como um instrumento que visa garantir a proteção, através do Estado brasileiro, daqueles que historicamente foram invisíveis sob a ótica dos direitos.

3.2 O acolhimento institucional aos refugiados na URS Plínio Marcos

A Unidade de Reinserção Social Plínio Marcos está ligada à 1ª. CASDH - Coordenadoria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos e, tem sua localização estratégica por estar situada no bairro de São Cristóvão, bem próximo ao centro da cidade do Rio de Janeiro. Esta instituição tem capacidade para acolher 50 indivíduos adultos do sexo masculino, na faixa etária de 18 a 59 anos de idade, que estão em situação de rua em decorrência do desemprego, rompimento de vínculo familiar, perda ou ausência de moradia, dependência química, comprometimento mental, migrantes de outros estados e municípios, com longo histórico de acolhimento, egressos e também refugiados.

O atendimento corresponde à modalidade Abrigo Institucional ofertado em unidade semelhante a uma residência com o limite máximo de 50 pessoas e de quatro pessoas por quarto. Devido à fragilidade dos dados estatísticos, não foi possível mencionar precisamente quantos refugiados acolhidos nesta unidade, associado à dificuldade de reconhecimento da condição de refugiado parte dos técnicos que identificam os usuários em seus instrumentos e registros. Contudo, acredita-se que pelo menos a cada três meses há passagem de pelo menos uma pessoa pela unidade.⁷

Diante disso, foi possível notar algumas questões relacionadas ao atendimento e particularidades deste segmento, que podem nortear ações públicas propostas pelo município que

⁷ Segundo Jubilut (2010) o município de São Paulo, juntamente com o Rio de Janeiro, é o núcleo mais antigo de atendimento aos refugiados no Brasil.

tem a responsabilidade de executar a política de assistência no âmbito local, contribuindo para a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais na área urbana.

Dentre as mais significativas a partir do olhar técnico, ou seja, de quem atende e acompanha as demandas apresentadas pelos usuários e que se repetem sempre que há refugiados acolhidos, temos: **Ausência de metodologia específica de trabalho** – que se justifica por não ser uma unidade específica para refugiados⁸, mas que torna frágil e em certa medida, desconsidera a especificidade deste público; **Necessidade de qualificação dos profissionais** – este fator está relacionado à capacitação permanente dos profissionais de diferentes níveis para atuação na política de assistência social e compreensão sobre seu público; **A linguagem/ O idioma** – a comunicação se torna bastante prejudicada diante desta barreira; **A questão cultural** - em alguns casos, por conta da religião e costumes agregados à sua história de vida, muitos destes usuários acabam não se adaptando às normas de convivência estabelecidas pela instituição, e por este motivo são desligados do equipamento. **O acesso aos serviços públicos de saúde** – as violações de direitos sofridas causam danos para a saúde física e mental dos refugiados, mas nem sempre a rede de atenção em saúde consegue absorver este público ofertando atendimento de qualidade e continuado; **O acesso à educação** - A escolarização e profissionalização ainda são grandes desafios que se apresentam, pois como muitos abandonam seus países de origem de forma súbita, nem sempre dispõem de documentação comprobatória de suas escolaridades. Em outros casos, quando possuem documento, a validação deste no Brasil nem sempre se dá de forma acessível a todos, pois há custos financeiros; **Preconceito e Estigma**- Ainda que tenhamos avançada lei⁹ de proteção aos refugiados, o desconhecimento sobre os direitos e condição dos refugiados, somado a xenofobia e o racismo que marcam a história da sociedade brasileira, são fatores negativos para a integração cidadã dos refugiados no país; por último, **o Acesso ao Mercado Formal de Trabalho** – a inserção em trabalhos precários estão associadas a fatores como: não reconhecimento do ofício exercido no país de origem, ausência de experiências em trabalhos anteriores, receio sobre o tempo de permanência do refugiado no Brasil, e, principalmente o

⁸ Está previsto na Tipificação dos Serviços Socioassistenciais - PNAS o acolhimento poderá ser desenvolvido em local específico. Contudo, não há este tipo de serviço no município do Rio de Janeiro.

⁹ Do ponto de vista jurídico, a lei 9474/97, é considerada um avanço ao delimitar direitos e deveres que garantem uma sobrevivência digna aos estrangeiros que adquirem a condição de refugiado. Esta regulamenta a condição jurídica do refugiado, conceituando quais as situações que justificam a concessão do refúgio, direitos e deveres dos refugiados, efeitos jurídicos decorrentes da concessão do refúgio, bem como hipóteses de cessação, e até mesmo a possibilidade de expulsão do refugiado.

idioma, são obstáculos encontrados pelos refugiados para ingressar no mercado formal de trabalho.

3.3 Os limites da proteção aos refugiados na assistência social

Segundo Milesi e Lacerda (2008) há necessidade de um estudo relativo às possibilidades de amparo assistencial e previdenciário para os refugiados, sem condições de prover a própria subsistência ou de tê-la assegurada, com dignidade, pela família. Entretanto, para as autoras o Brasil ainda não possui tradição consistente e aprofundada, em termos de direitos sociais universais capazes de combater a exclusão e de garantir acesso a todos àqueles que, por hipossuficiência, não possuem as condições mínimas para uma vida digna.

De acordo com Teixeira (2013) os sistemas de proteção social são resultantes das pressões das lutas sociais que agregam e adensam reivindicações, trazendo à cena pública os problemas sociais transformados em demandas políticas, introduzindo-as no campo das disputas políticas e das prioridades de políticas públicas. Contudo, as formas de respostas do Estado capitalista são múltiplas e sempre resultantes da luta de classes e não correspondem às intenções ou a projetos específicos de cada classe.

O modelo brasileiro de proteção social não partiu do reconhecimento universal enquanto direito de todos os trabalhadores, sua lógica seletiva foi incluindo paulatinamente segmentos da força de trabalho ativa. A perspectiva de universalidade da proteção social mostra-se como confronto com as regras do capital, da acumulação, pois confere significado de igualdade em uma sociedade que, pelas regras do mercado, é fundada na desigualdade. Esse confronto se manifesta em formas múltiplas e permanece presente em contínua luta (SPOSATI, 2013, p. 661)

Para Faleiros (1991) as políticas sociais são vistas como mecanismos de manutenção da força de trabalho, em alguns momentos, em outros como conquistas dos trabalhadores, ou como doação das elites dominantes, e ainda como instrumento de garantia do aumento da riqueza ou dos direitos do cidadão.

Piana (2009) afirma que nos chamados países pobres e dependentes da América Latina, especialmente no Brasil, nunca ocorreu a garantia do bem-estar da população por meio da universalização de direitos e serviços públicos de qualidade.

A política social no Brasil, apesar da atual amplitude é, ainda, marcada por políticas específicas com baixa coordenação entre elas e grandes desafios em termos de abrangência (universalidade e integralidade) e qualidade dos bens e serviços oferecidos (CASTRO, 2012, p.1018).

Outro fator importante que interfere na proposição de ações e serviços está relacionado ao recurso público investido com gastos sociais. De acordo com Salvador (2012) o fundo público ocupa um papel relevante na articulação das políticas sociais e na sua relação com a reprodução do capital. A presença dos fundos públicos na reprodução da força de trabalho e gastos sociais é uma questão estrutural do capitalismo.

O orçamento público no capitalismo brasileiro é refém dos rentistas do capital financeiro, obstaculizando a construção de um sistema de proteção social universal. Os ricos neste país continuam não pagando impostos, pois suas rendas estão isentas da tributação. Ao mesmo tempo em que a maior parcela do orçamento é destinada ao capital portador de juros, por meio do pagamento de juros e amortização da dívida pública (SALVADOR, 2012, p. 20).

Neste sentido, podemos dizer que os limites para a efetivação da proteção aos refugiados na assistência social está relacionada a questões orçamentárias e operacionais, que comprometem a oferta de serviços especializados e adequados a realidade das pessoas que a estes acessam. Também, podemos mencionar a falta de compromisso do poder público em assumir o seu papel de principal responsável pela implementação de políticas públicas em nosso país.

3 Considerações Finais

Como apontamos neste trabalho, as migrações internacionais calcadas no refúgio ou na busca por melhores oportunidades econômicas são hoje um fato social relevante e desafiador para o Brasil, em diferentes esferas de governo.

Por isto, buscamos apresentar uma reflexão sobre os limites da política de assistência social enquanto política pública voltada para a garantia proteção social, a partir da realidade de um serviço de proteção especial de alta complexidade, em que a população refugiada ainda encontra alguns empecilhos no acesso a este serviço, assim como as demais políticas sociais, apesar de previsto em normativa que a política de assistência social está voltada para quem dela necessitar.

Entretanto, se faz necessário dar visibilidade ao segmento refugiado como público da assistência social, bem como, apontar alguns obstáculos presentes no cotidiano de trabalho profissional que, conseqüentemente, interferem na garantia dos direitos dos indivíduos refugiados em situação de vulnerabilidade e risco.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília (DF): Senado Federal, 1998.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009. Instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua e o seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento**. Brasília (DF), 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004; Norma Operacional Básica – NOB/Suas**. Brasília (DF), 2005.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 9474, de 22 de Julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências**. Brasília (DF), 1997.

CASTRO, Jorge Abrahão. Política social e desenvolvimento no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número especial, p. 1011-1042, dez. 2012.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do Estado capitalista: as funções da previdência e da assistência sociais**. São Paulo: Cortez, 1991.

JUBILUT, Lilians Lyra. A Acolhida da População Refugiada em São Paulo: a sociedade civil e a proteção aos refugiados. In: ACNUR. **20 anos de trabalho humanitário no Brasil (1977-1997): o mandato do ACNUR Cáritas Arquidiocesana de São Paulo**. São Paulo, 2010. (Folder sobre as atividades). Disponível em: <<https://nuares.files.wordpress.com/2010/06/a-acolhida-da-populacao-refugiada-em-sao-paulo.doc>>. Acesso em: 14 mar. 2018.

MILESI, Rosita; LACERDA, Rosane. Políticas públicas e migrações: o acesso a direitos previdenciários e sociais. **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**, Brasília (DF): Instituto Migrações e Direitos Humanos, v. 3, n. 3, 2008.

PIANA, Maria Cristina. As políticas sociais no contexto brasileiro: natureza e desenvolvimento. In: PIANA, M. C. **A construção do perfil do assistente social no cenário educacional**. São Paulo: UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

SALVADOR, Evilásio. Fundo Público e Financiamento das Políticas Sociais. **Serv. Soc. Rev.**, Londrina, v. 14, n. 2, p. 4-22, jan./jun. 2012.

SPOSATI, Aldaíza. Proteção social e seguridade social no Brasil: pautas para o trabalho do assistente social. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 116, p. 652- 674, out./dez. 2013.

TEIXEIRA, Solange Maria. Sistema de proteção social brasileiro na contemporaneidade: “novas” relações entre estado e sociedade? **Revista FSA**, Teresina, v. 10, n. 1, p. 264-280, jan./mar. 2013.