

Migrações internacionais no âmbito da política pública de assistência social no Brasil: reflexões à guisa de introdução

International migrations within the scope of public social assistance policy in Brazil:
reflections by way of introduction

Laura Hêmilly Campos Martins

<https://lattes.cnpq.br/1914733850926824>

<https://orcid.org/0000-0002-7609-4678>

Francisco Thiago Cavalcante Garcez

<http://lattes.cnpq.br/5220780303947208>

<https://orcid.org/0000-0003-2530-9453>

DOI: 10.18829/2317-921X.2024.e51646

RESUMO

As migrações internacionais ao Brasil estão inscritas no seu processo de formação sócio-histórica desde a chegada dos portugueses e ocupam a agenda pública do país. Nos últimos anos, o governo brasileiro vem concentrando esforços na direção de acolher os migrantes e refugiados em estratégias humanitárias, agregando diversas políticas públicas, incluindo o campo das ofertas socioassistenciais. O objetivo deste artigo é situar a Política Pública de Assistência Social no âmbito do acolhimento ao público em situação de migração e refúgio. Do ponto de vista metodológico, recorreu-se a diversas fontes de pesquisa, tais como relatórios produzidos por agências internacionais e nacionais, aparatos normativos, artigos científicos e dados geridos pelo Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). Por fim, o artigo conclui realçando que migrantes e refugiados constituem um estrato potencialmente mais vulnerável da população para o qual deve ser lançado um olhar atento no que diz respeito ao acesso à política pública de assistência social, meios de subsistência e serviços essenciais.

Palavras-chave: Migrações Internacionais, Políticas Públicas, Assistência Social, Direitos Humanos.

ABSTRACT

International migrations in Brazil have been inscribed in its process of socio-historical formation since the arrival of the Portuguese and occupy the country's public agenda. In recent years, the Brazilian government has been concentrating efforts to welcome migrants and refugees in humanitarian strategies, adding several public policies, including the field of social assistance offers. The objective of this article is to situate the

Public Policy of Social Assistance in the context of the reception of the public in situations of migration and refuge. From the methodological point of view, several research sources were used, such as reports produced by international and national agencies, normative apparatuses, scientific articles and data managed by the Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). Finally, the article concludes by highlighting that migrants and refugees constitute a potentially more vulnerable stratum of the population for which a careful eye must be taken with regard to access to public social assistance policy, means of subsistence and essential services.

Keywords: International Migration, Public Policies, Social Assistance, Human Rights.

1. INTRODUÇÃO

À deriva em mares revoltos, abarrotados em botes, entregues à contrabandistas, confinados nos porões dos navios, aglomerados em fileiras no desembarque, reunidos nos centros de acolhimento, escorregando de todos os mapas. Para não falar no formigueiro de corpos estacionados nos campos de refugiados. A imagem dos milhares de indivíduos desalojados, desenraizados, marcados pela interrupção imediata com seu mundo e expropriados de toda solidez é a evidência encarnada de que a estabilidade é provisória.

O tema da migração ocupa a ordem do dia, sendo contemplado em deliberações e ações de órgãos, agências, programas e fundos de organizações nacionais e internacionais. Na paisagem geopolítica contemporânea, a migração tem causas multidimensionais e não existe lugar no planeta que esteja imune a esse fenômeno. Em uma época de vultuosas tensões migratórias, guerras, disputas por fronteiras e declínio dos direitos humanos, razões de natureza política, étnica, religiosa, ambiental, territorial e econômica ajudam a explicar a intensidade dos fluxos migratórios.

Segundo o Relatório Mundial das Migrações (*World Migration Report 2022*), lançado pela Organização Internacional para as Migrações (OIM), havia 281 milhões de migrantes internacionais, em 2021, o equivalente a 3,6 % da população global. Além disso, cerca de 40,5 milhões de pessoas foram forçadas a fugir em 2020, enquanto em 2019 esse número era de 31,5. Na América do Sul, o Brasil foi o quinto maior destino de venezuelanos ao lado de Colômbia, Peru, Chile e Equador. O documento ainda confere ao Brasil o status de referência por conceder vistos humanitários a migrantes e refugiados.

Ao longo de sua história, o Brasil foi receptor de migrantes. A riqueza cultural e diversidade brasileiras são parte do legado de várias ondas migratórias, de países e continentes diversos. À luz da Constituição Federal de 1988, brasileiros e estrangeiros

residentes no Brasil são, em regra, tratados como iguais. O artigo 4º situa o país em posição de colaborador com o desenvolvimento das outras nações e integrado com a comunidade internacional, assegurando explicitamente a prevalência dos direitos humanos.

O ato de migrar é existencial e político. A rota de ingresso em um novo país, uma nova cultura, com costumes e nuances singulares, reflete um desafio para migrantes e refugiados em qualquer posição do globo. O desafio do outro lugar e do outro ser demanda o reconhecimento e compreensão desses elementos, inclusive para a população que acolhe. Frente à agudização da vulnerabilização daqueles que cruzam fronteiras em busca de proteção e do recomeço de suas vidas, o preconceito, a xenofobia, bem como os processos que atingem visceralmente o acesso às políticas sociais compõem o rol de problemas que precisam ser enfrentados. Trata-se de um emaranhado de desafios, demandas e estratégias de acolhimento, proteção e integração. Eis por que refletir sobre a migração significa também repensar a ação do Estado.

Destarte, a assistência social é uma política pública, não contributiva, que deve atender “quem dela necessitar”. É um direito social de prestação positiva pelo Estado, previsto na Constituição Federal de 1988, e compõe o pilar do sistema de Seguridade Social brasileiro, ao lado da previdência social e da saúde. Nesse diapasão, pessoas migrantes em situação de risco social e vulnerabilidade devem ser atendidas nos equipamentos nas instituições que compõem a Política de Assistência Social. Os programas e serviços socioassistenciais são gratuitos e se destinam também ao público migrante e refugiado, independentemente do status migratório.

Em um quadro conjuntural de avanços e retrocessos, a pesquisa, a construção de conhecimento e visibilização dessa temática também têm um papel fulcral na luta para a manutenção dos direitos já assegurados constitucionalmente e para o alcance de novos. Com este artigo, vislumbra-se contribuir para o avanço do debate, com destaque para a promoção, proteção e garantia de direitos humanos da população migrante e refugiada no âmbito da Política Pública de Assistência Social.

Para finalizar esta introdução, resta apresentar a forma como o artigo está organizado. A primeira seção empenha-se em trazer à baila um panorama introdutório acerca da composição do fenômeno migratório no Brasil. A segunda seção disserta sobre o papel do Sistema Único de Assistência Social no atendimento ao público migrante e refugiado. Assim sendo, comparece um retrospecto das diretrizes estruturantes, objetivos e marcos normativos da Política Pública de Assistência Social, lançando-se luz para os

benefícios socioassistenciais de transferência de renda e os desafios mais prementes que se tem no horizonte. Por fim, o artigo segue de reflexões conclusivas.

2. A agenda migratória no Brasil

A migração é um fenômeno constitutivo da formação social e econômica do Brasil. Historicamente, a sociedade brasileira se apoiou numa economia produtora de insumos e mercadorias para o mercado internacional.

No curso histórico da política migratória brasileira, é possível observar o decorrer de três fases: xenofilia europeia (1808 a 1930), xenofobia racista (1930 a 1969) e de segurança nacional (1969-2017), todas amparadas nos marcos legais que fixaram as políticas migratórias brasileiras desde 1808. Nesse ínterim, em nenhuma delas as migrações foram tratadas à luz dos direitos humanos (Costa; Sousa; Barros, 2019).

É possível observar pelo menos três fases percorridas pelos marcos legais que fixaram políticas migratórias: a) fase da xenofilia europeia, que durou até o início da década de 30 do século XX, caracterizada pelo incentivo estatal à imigração de europeus brancos para o Brasil, seja para a ocupação das grandes áreas com baixa densidade demográfica visando a garantir a posse destes territórios, seja para substituição do braço escravo; b) fase da xenofobia, que no contexto dos efeitos da crise econômica mundial de 1929 e da maciça participação estrangeira no movimento operário, foi caracterizada pela forte restrição à imigração para o Brasil com o estabelecimento da política de quotas à entrada de estrangeiros e sua responsabilização pela “desordem econômica e insegurança social”; e, finalmente, a c) fase de segurança nacional que, embora já fosse tema de preocupação estatal na República Velha¹ e no Estado Novo², teve seu auge no contexto da Guerra-Fria com o regime militar (1964-1985) e a Lei 6.815/1980 (Estatuto do Estrangeiro), que adotou política migratória altamente restritiva por visualizar o imigrante como uma ameaça à segurança interna e um inimigo em potencial. Apenas a partir da Lei 13.445, de 24 de maio de 2017, conhecida como Nova Lei de Migração, buscou-se mudar o paradigma da segurança nacional para o de direitos humanos, substituindo o estrangeiro pelo imigrante (Costa; Sousa; Barros, 2019, p. 169).

Pois bem, a ordem política mudou e a realidade se impôs. A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) alarga o horizonte de realização social pelas vias dos direitos sociais e pelos instrumentos que oportunizam consolidar um Estado de justiça social, fundado na dignidade da pessoa humana. O preâmbulo da CF/1988 estabeleceu pontos nevrálgicos na instituição do Estado Democrático de Direito, conferindo uma posição de realce aos direitos e garantias fundamentais:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte, para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil. (Brasil, 1988)

Do mesmo modo, o artigo 3º, inciso I da Constituição Federal de 1988, aclarou como um dos seus objetivos fundamentais “[...] promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação [...]”, garantindo, como prevê o artigo 5º, a igualdade aos brasileiros e estrangeiros, sem distinção de qualquer natureza e a punição a qualquer discriminação atentatória aos direitos e liberdades fundamentais.

Entretanto, mesmo após a promulgação da Constituição Cidadã de 1988, que, entre outros objetivos, encarnava a incumbência de superar os resquícios jurídicos dos anos de chumbo, os processos migratórios que passavam a vigor no Brasil eram regulados até então por dispositivos implementados no período do regime militar. Nesse terreno normativo, o migrante era enquadrado como ameaça à segurança nacional, à “estabilidade” e à “coesão social”. Logo, predominava a ênfase na segurança nacional, cujo escopo fulcral era manter longe das fronteiras brasileiras os indesejáveis causadores da desordem.

Ora, em plena vigência do preceito democrático, o Brasil sustentava o anacrônico paradoxo de conviver com uma doutrina assentada na segurança nacional. Sob o prisma político e de direitos humanos, o antigo Estatuto do Estrangeiro era ultrapassado e embaraçava importantes deliberações voltadas ao acolhimento humanitário e à proteção dos migrantes e refugiados.

Em 24 de maio de 2017 o então presidente da República, Michel Temer, sancionou a Lei nº 13.445 (Lei de Migração). Ancorada na defesa dos direitos, o novo arcabouço legal representa um marco significativo para a construção da política migratória nacional ao outorgar um novo patamar ao indivíduo migrante por meio de legislação específica que assegura o acesso aos direitos humanos e direitos fundamentais. Ainda assim, Oliveira (2020) assinala que o novo diploma recebeu vetos importantes e passou por regulamentações restritivas em alguns dos pontos positivos previstos na Lei, engessando avanços almejados.

Trazendo uma sumária contextualização à luz dos dizeres de Oliveira (2020), a transição para o abrandamento dos dispositivos legais previstos no Estatuto do Estrangeiro já estava em curso nos anos anteriores. A Lei do Refúgio¹, o Acordo de Residência do Mercosul e a acolhida por razões humanitárias aos imigrantes haitianos são exemplos dessa dinâmica rumo à flexibilização.

A partir de 2011, com o aumento no volume dos fluxos e a mudança no eixo das correntes migratórias, que deixam de ter como origem preponderante o Norte Global, passando a predominar as correntes que partiam do Hemisfério Sul, o Brasil precisou fornecer respostas. O primeiro grande impacto se deu com a intensificação da imigração dos vizinhos sul-americanos, nacionais dos países que aderiram ao Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul – Mercosul, Bolívia e Chile. O segundo foi com a chegada dos haitianos. O afluxo dessa nacionalidade ao Brasil ocorreu logo após um terremoto que arrasou parcela importante do território haitiano. A terceira corrente migratória citada pelo autor, que viria se transformar na principal, teve origem na Venezuela, em decorrência da profunda crise econômica, política e social vivida por aquele país. Os fluxos imigratórios desse coletivo começaram ganhar relevo em 2015 e foram incrementando de forma sucessiva e intensa (Oliveira, 2020).

Do ponto de vista conceitual, a condição de refugiado é tratada na Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, segundo a qual será reconhecido como refugiado todo indivíduo que: a) devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país; b) não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele; c) devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país. Já a Lei nº 13.445 (Lei de Migração), em seu artigo 1º, define como imigrante pessoa nacional de outro país ou apátrida que trabalha ou reside e se estabelece temporária ou definitivamente no Brasil.

¹ Com o fito de implementar os preceitos firmados e aprovados nos tratados internacionais de direitos humanos, a Lei do Refúgio Brasileira (Lei nº 9.474/1997) trata o movimento migratório como um direito humano e garante ao migrante, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade.

O artigo 3º da Lei de Migração expressa o caráter protetivo que inspirou a lei e trata dos princípios diretrizes da política migratória brasileira, sobressaem-se, entre outras, as seguintes premissas: a universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos; o repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação; a não criminalização da migração; a não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional; a promoção de entrada regular e de regularização documental; a acolhida humanitária; a garantia do direito à reunião familiar; a igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e a seus familiares; a inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas.

Além disso, o marco legal prevê: o acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social; a promoção e difusão de direitos, liberdades, garantias e obrigações do migrante; a cooperação internacional com Estados de origem, de trânsito e de destino de movimentos migratórios, a fim de garantir efetiva proteção aos direitos humanos do migrante; a proteção integral e atenção ao superior interesse da criança e do adolescente migrante; a proteção ao brasileiro no exterior; a promoção do reconhecimento acadêmico e do exercício profissional no Brasil e o repúdio a práticas de expulsão ou de deportação coletivas.

No campo das garantias, o artigo 4º evidencia os direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos; direito à liberdade de circulação em território nacional; direito à reunião familiar do migrante com seu cônjuge ou companheiro e seus filhos, familiares e dependentes; medidas de proteção a vítimas e testemunhas de crimes e de violações de direitos; direito de transferir recursos decorrentes de sua renda e economias pessoais a outro país, observada a legislação aplicável; direito de reunião para fins pacíficos; direito de associação, inclusive sindical, para fins lícitos; acesso a serviços públicos de saúde e de assistência social e à previdência social, nos termos da lei, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória; direito à educação pública, vedada a discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória.

Mais adiante, ainda no artigo 4º, fica patente a garantia de cumprimento de obrigações legais e contratuais trabalhistas e de aplicação das normas de proteção ao trabalhador, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória; o direito de sair, de permanecer e de reingressar em território nacional, mesmo enquanto pendente pedido de autorização de residência, de prorrogação de estada ou de

transformação de visto em autorização de residência e o direito do imigrante de ser informado sobre as garantias que lhe são asseguradas para fins de regularização migratória.

Com efeito, o novo aparato normativo é reflexo de uma notável melhoria em termos de migração, entretanto, não deve ser encarado como uma norma inflexível e finalizada. Insuficiências subsistem no que tange ao tema da migração no Brasil.

Para assegurar que a expressa finalidade legal encontre ressonância prática nas dimensões das garantias, proteção e direitos, que vai além da eficácia normativa, é imprescindível salvaguardar a inserção digna dos migrantes e refugiados à comunidade brasileira, proporcionando condições de acesso às ofertas de educação, saúde, habitação, sistemas de justiça, assistência social e demais políticas públicas, sem que a busca por esses serviços se torne um empenho hercúleo.

3. A Política Pública de Assistência Social no contexto dos fluxos migratórios

O sonho de uma vida melhor projeta-se no mundo do além-mar. Os indivíduos se lançam divisas afora pelos mais distintos motivos e em diferentes condições. Uns migram em condições dignas, em segurança e com os documentos adequados. Já outros, cruzam fronteiras em razão de guerras, perseguição religiosa, étnica, vítimas de tráfico de pessoas, catástrofes naturais e graves violações de direitos humanos. Pessoas impelidas a deixar seus países, carregadas de testemunhos de vida, vivências, angústias e traumas, mas também de força e resistência, chegam em condições que as colocam em situação de risco e vulnerabilidade.

Na chegada os migrantes e refugiados têm diante de si o Estado. No caso do Brasil, esse público é sujeito de direitos, com proteções asseguradas tanto no ordenamento jurídico brasileiro, quanto no plano internacional. Ademais, ao ingressar no território brasileiro, esta população, em muitos casos, recorre aos serviços da política de assistência social para acessar direitos e políticas sociais.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário lançou em 2016 uma cartilha intitulada “O Papel da Assistência Social no Atendimento aos Migrantes”². O documento

² O papel da assistência social no atendimento aos migrantes. O documento consiste na sistematização de debates realizados no período de 2015 a 2016, a partir da Câmara Técnica dos Migrantes, instituída no âmbito da Comissão Intergestores Tripartite e das ações desenvolvidas para Secretaria Nacional de Assistência Social para construção do entendimento sobre o papel da Política de Assistência Social no atendimento aos migrantes. FONTE: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/publicacoes-1/desenvolvimento-social/assistencia-social>

informa que o aumento do fluxo migratório, com destaque para os haitianos que migraram pós-terremoto de 2010 ao Brasil em busca de empregabilidade e novas oportunidades de vida, mobilizou os esforços e agendas do Governo Federal no sentido de acolher os migrantes em ações humanitárias. No que concerne à agenda socioassistencial, as primeiras medidas adotadas foram caracterizadas como respostas emergenciais perante uma demanda por acolhimento provisório de proporções muito superiores às capacidades locais de atendimento, em um curto período, para estruturação de uma rede de acolhimento até então inexistente (Brasil, 2016).

A política de Assistência Social, constitucionalmente reconhecida como direito social e dever do Estado pela Carta Magna de 1988 e pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), vem sendo regulamentada pelo Governo Federal por meio da Política Nacional de Assistência Social e do Sistema Único de Assistência Social. O propósito desse processo é consolidar e fortalecer a Assistência Social como política de Estado.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o *status* da assistência social modificou-se e passou a figurar no rol das políticas públicas no âmbito da Seguridade Social. Veja-se o Art. 194 da CF de 1988:

A seguridade social, um mecanismo de bem-estar que compreende 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.

A assistência social é direito do cidadão que deve ser garantido pelo Estado por meio de política pública de proteção social não contributiva e provê os mínimos sociais e o atendimento das necessidades básicas de famílias e indivíduos que dela necessitem por meio da oferta de serviços, benefícios, programas e projetos. Isso foi graças à aprovação da Lei nº 8.742, em 7 de dezembro de 1993 - Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) - que teve o escopo de assegurar uma política de proteção a quem necessita e tratar do modelo de assistência social no campo dos direitos sociais.

Na aprovação do texto, o intuito era superar a lógica da caridade, do assistencialismo e do favor. Em seu Art. 1º, a LOAS definiu assistência social como: “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”. Sem distinção entre brasileiros natos, migrantes e refugiados, a assistência social tem por objetivos:

I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente:

- a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes;
- c) a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e
- e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família;

II - a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos;

III - a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais.

Parágrafo único. Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais.

Na alçada do atendimento aos migrantes e refugiados, independentemente do status migratório, a assistência social se rege pelos princípios que seguem:

I - supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;

II - universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;

III - respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;

IV - igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;

V - divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo poder público e dos critérios para sua concessão.

A assistência social deve estar direcionada à universalização de todos os direitos sociais, a fim de tornar a população migrante e refugiada alcançável pelas demais políticas. Dito de outro modo, a oferta de ações socioassistenciais deve articular seus serviços e benefícios aos direitos assegurados pelas demais políticas sociais, de modo que aos segmentos vulneráveis seja assegurado o acesso aos direitos consagrados pela Carta Magna. Respostas efetivas às situações de exclusão, vulnerabilidade, desigualdade social que orbitam o contexto da mobilidade humana demandam iniciativas transversais e sinérgicas pelo conjunto das políticas públicas, tais como saúde, educação, sistemas de justiça, trabalho e renda, entre outras.

Segundo a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), a função precípua da Assistência Social é assegurar proteção social básica e especial. Nesses termos, cabe definir o que e quais são as ações ou serviços socioassistenciais de natureza básica ou

especial. A Proteção Social Básica conjuga as ações preventivas, que reforçam a convivência, acolhimento, socialização e inserção, e possuem um caráter genérico e voltado prioritariamente para a família. A finalidade é desenvolver potencialidades, aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, destinando-se a populações em situação de vulnerabilidade social. Já a Proteção Social Especial contempla serviços especializados, destinados aos segmentos populacionais em situações de risco pessoal ou social, de caráter complexo, e se distingue da proteção social básica por “se tratar de um atendimento dirigido às situações de violação de direitos” (PNAS, 2004, p. 31).

A elaboração do conjunto de normativas do Sistema Único de Assistência Social compreende um aspecto fundamental: a regulação do acesso. Isso significa que o Estado deve intervir na oferta de serviços para garantir a equidade, desse modo deve ficar claro quais são as condições de acesso. Um exemplo de regulação estatal para as unidades públicas e privadas é a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, aprovada pela Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

Na seara da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, pessoas em situação de migração e refúgio dispõem do acesso às ofertas indicadas no quadro a seguir.

<p>Serviços de Proteção Social Básica:</p>	<p>a) Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); b) Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; c) Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas.</p>
<p>Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade:</p>	<p>a) Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); b) Serviço Especializado em Abordagem Social; c) Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); d) Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; e) Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.</p>
<p>Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade:</p>	<p>a) Serviço de Acolhimento Institucional, nas seguintes modalidades: - Abrigo institucional; - Casa-Lar; - Casa de Passagem; - Residência Inclusiva.</p>

	b) Serviço de Acolhimento em República; c) Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; d) Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.
--	--

Fonte: Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, do Conselho Nacional de Assistência Social.

Guzzi (2021) observou a ausência de uma estrutura específica de proteção social para refugiados. Muitas vezes, esses indivíduos dependem do apoio de Organizações da Sociedade Civil (OSC³) e estruturas de rede de segurança formadas dentro de comunidades de refugiados e imigrantes. As primeiras oferecem serviços como assistência jurídica, abrigos, aulas de português e apoio à inclusão no mercado de trabalho. Enquanto a segunda, conta com o suporte de organizações religiosas e redes sociais.

Ademais, insta frisar que as Organizações da Sociedade Civil (OSC) atuam como parceiras complementares no campo da Política Nacional de Assistência Social na execução de ofertas socioassistenciais. Parte das OSC integra a rede do Sistema Único de Assistência Social, o SUAS, levando serviços, programas, projetos e benefícios a brasileiros, migrantes e refugiados, bem como fortalecendo movimentos sociais e organizações de usuários e defendendo e assegurando os direitos socioassistenciais.

No seu escopo constitucional de proteção social a assistência social deve garantir as seguranças de acolhida, de renda, de convívio ou vivência familiar, comunitárias e social; de desenvolvimento da autonomia individual, familiar e social e de sobrevivência a riscos circunstanciais.

A segurança de sobrevivência (e de renda) é uma forma de abrangência da política de assistência social amplamente disseminada e comum. Traduz-se em afiançar condições básicas de meios materiais e renda que oportunizam a sobrevivência em diferentes circunstâncias limiars vivenciadas. A segurança de sobrevivência se materializa por meio de benefícios de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família (PBF), o Benefício de Prestação Continuada (BPC), entre outros. Cumpre salientar que não existe óbice ao cadastramento e concessão de programas, serviços e benefícios para migrantes e refugiados. Desde que atendidos os critérios de elegibilidade, eles são população-alvo

³ Conforme GUZZI (2021, p.370), “alguns exemplos dessas organizações são Cáritas Arquidiocesana, Instituto Adus, I Know My Rights (IKMR), Missão Paz, e Programa de Apoio para Recolocação dos Refugiados (PARR). [...] A PARR é um exemplo de organização que oferece treinamentos de capacitação e também conecta empresas cadastradas a potenciais funcionários e dá suporte com a documentação para seu processo de contratação e permanência na empresa.

das políticas sociais do mesmo modo que os cidadãos de nacionalidade brasileira originária.

Para migrantes e refugiados que chegam ao Brasil e precisam de acolhimento, um passo importante que possibilita o acesso aos programas sociais é a inscrição no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico). O Cadastro Único consiste em um conjunto de informações que permite identificar e dar visibilidade aos indivíduos em situação de vulnerabilidade social, visando sua inclusão em políticas públicas sociais das esferas federal, estadual, municipal e do Distrito Federal.

O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência de renda voltado às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. Previsto em lei (Lei Federal no 14.601, de 19 de junho de 2023), o PBF tem como finalidades expressas: I - combater a fome, por meio da transferência direta de renda às famílias beneficiárias; II - contribuir para a interrupção do ciclo de reprodução da pobreza entre as gerações; e III - promover o desenvolvimento e a proteção social das famílias, especialmente das crianças, dos adolescentes e dos jovens em situação de pobreza.

Já nos termos da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família. A própria Constituição Federal de 1988, ao assegurar a assistência social, não fez distinção entre brasileiros e estrangeiros e sedimentou a natureza universal do BPC, sendo obrigação do Estado prestar assistência aos desamparados sem meios econômicos de sobrevivência.

Realça-se, como já visto, que o direito do público migrante e refugiado residente no Brasil de acessar Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada não encontra óbice na Constituição Federal de 1988 ou nas normas infraconstitucionais, bastando, para tanto, somente a comprovação dos requisitos inerentes a cada programa. Frente ao agudo quadro de desigualdade social enraizado no país, esses programas constituem uma das principais estratégias de enfrentamento da pobreza e vulnerabilidade adotadas pelo Estado brasileiro no terreno da Política Pública de Assistência Social.

Ao pesquisar a pobreza e vulnerabilidade social entre os migrantes registrados no Cadastro Único, Noronha (2022) assinala que no período entre os anos de 2012 e 2021, há uma tendência de crescimento contínuo de registros entre os imigrantes internacionais. O principal fator explicativo do expressivo crescimento de registros no CadÚnico, entre 2019 e 2020, deve-se à chegada de imigrantes pobres ao país, em especial os grandes

fluxos de venezuelanos. A autora constata que o aumento dos cadastros também reflete no aprofundamento dos percentuais de pobreza e vulnerabilidade entre os migrantes, sendo os venezuelanos o grupo mais impactado.

Noronha (2022) suscita outra observação importante e indica que, a partir de 2019, com o grande fluxo de chegada dos venezuelanos, os migrantes apresentam proporcionalmente maiores níveis de pobreza do que observado entre o total de registros do CadÚnico. Em relação às vulnerabilidades identificadas entre os grupos, a autora aponta um crescimento expressivo de migrantes em situação de rua e indígenas a partir de 2018. Quanto ao grupo de indígenas, os bolivianos se destacam até 2018, ao passo que os venezuelanos aumentam expressivamente a partir de 2019. Já no que toca aos migrantes em situação de rua, venezuelanos, haitianos e paraguaios lideram o ranking (Noronha, 2022).

A partir dos dados do Sisconare⁴ sobre solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado para o ano de 2022, é possível observar que o Brasil recebeu 50.355 solicitações de reconhecimento da condição de refugiado que, somadas àquelas registradas a partir do ano de 2011 (297.712), totalizaram 348.067 solicitações protocoladas desde o início da última década. A propósito, Junger (2021) ilustra que o número de pessoas latino-americanas solicitantes e refugiadas vêm crescendo ano a ano no Brasil. Essa dinâmica é atravessada sobremaneira por largas mutações sociodemográficas, como a maior participação de mulheres e crianças, além da diversificação dos espaços de origem, entrada, trânsito e destino dessas pessoas refugiadas no território brasileiro.

Nos dias de hoje, em resposta ao fluxo intensificado de pessoas migrantes e refugiadas da Venezuela o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) possui atribuições de relevo. É o responsável pela coordenação do Subcomitê Federal para Acolhimento e Interiorização de Imigrantes em Situação de Vulnerabilidade (SUFAI), que articulam estratégias relacionadas à gestão federal dos abrigos emergenciais no estado de Roraima. E mais: conduz o processo de qualificação do Cadastro Único, que passa pela capacitação de gestores estaduais e municipais para lidarem com os diferentes públicos. O MDS ainda articula as redes de assistência social, visando a proteção social e inclusão socioeconômica dos refugiados e migrantes em suas

⁴ Dados extraídos do Comitê Nacional para os Refugiados. Refúgio em Números 2023. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Obmigra_2020/OBMIGRA_2023/Ref%C3%BAgio_em_N%C3%BAmeros/Refugio_em_Numeros_-_final.pdf. Acesso em 24 set. 2024.

idades de destino, por meio de iniciativas de acesso ao trabalho, qualificação profissional, dentre outras (Brasil, 2023).

Não obstante os avanços, tratar da temática da mobilidade humana internacional forçada e da estratégia do governo brasileiro na atual conjuntura significa tratar de inúmeros desafios impostos à política de assistência social, consagrada na legislação brasileira, em meio a uma marcha de avanços e retrocessos. Os entraves são tanto em relação à efetivação dos direitos firmados nos níveis locais de atendimento, quanto nas condições de resposta da assistência social frente ao aumento na demanda em razão da chegada de novos migrantes e do proeminente número de famílias em circunstância de exclusão social.

Estima-se que uma média diária de 138 refugiados e migrantes com necessidades acentuadas ingressaram no Brasil ao longo de 2023 e 67 ao longo de 2024, atingindo um total estimado de 475.975 até o final de 2024⁵. Para avançar no debate sobre a proteção e promoção de direitos socioassistenciais de migrantes e refugiados, é preciso revisar normas, reformular processos e considerar garantias institucionais de assistência social que evidenciem sua capacidade de contribuir para o acolhimento. Isso requer o cauteloso olhar em relação aos sujeitos, a sua trajetória, singularidade, práticas culturais e sociabilidades cotidianas, especialmente os mais vulneráveis e com necessidades específicas, e o pleno estabelecimento de um sistema institucional que caminhe ao encontro dessas demandas.

Com efeito, o desafio permanente é o poder público conferir à política de assistência social o status político e orçamentário necessário ao seu fortalecimento. Ora, é por meio da assistência social que o Estado cumpre sua responsabilidade de assegurar condições mínimas de uma existência humana digna.

Nos dizeres expressivos de Eliane Brum no artigo *Êxodo venezuelano: a violência em Roraima é contra a imagem do espelho*, divulgado no El País em 27/8/2018: “a fronteira é um espaço de sobreviventes, que já conheceram o pior de vários mundos, sofreram estigmas, preconceitos e indignidades, e estão lutando por um lugar”.

⁵ R4V – RMRP 2023/2024: <https://www.r4v.info/pt/document/rmrp-20232024-plano-regional-e-capitulo-brasil>

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desastres naturais, eventos climáticos, guerras, fome, crises econômicas, miséria, mas também o desejo de abraçar melhores condições de vida impulsionam o deslocamento pelas fronteiras mundo afora.

Com efeito, migrantes e refugiados constituem um estrato potencialmente mais vulnerável da população para o qual deve ser lançado um olhar atento no que diz respeito ao acesso à política pública de assistência social, meios de subsistência e serviços essenciais. A rede de assistência social deve atender a quem dela necessitar e, ademais, tem como horizonte a proteção social e inclusão socioeconômica dos migrantes e refugiados. Frente aos desafios que se têm, a Política Pública de Assistência Social segue se aperfeiçoando para responder ao intenso fluxo migratório no Brasil, considerando as garantias fundamentais afiançadas pela Constituição Federal de 1988.

Diante da expressiva entrada de migrantes e refugiados para o Brasil e do quadro de vulnerabilidade social em que se encontram muitos deles, este artigo visou realçar o papel da Política de Assistência Social no acolhimento e melhoria da qualidade de vida desse público. Ora, Estado e a sociedade são responsáveis pelos seus cidadãos e os migrantes e refugiados têm os mesmos direitos à dignidade humana e cidadania que os brasileiros nativos.

Enfim, as relações entre a Política Pública de Assistência Social e o atendimento ao público migrante e refugiado alcançam dimensões diversas. Nos limites deste artigo, foram realçados alguns poucos e breves elementos. O que se espera é colaborar com o avanço da produção e ampla disseminação de uma agenda de pesquisa sobre a interface entre migrações internacionais e a política pública de assistência social no Brasil.

REFERÊNCIAS

BRASIL, **Lei 13.445, 24 de maio de 2017**. Institui a Lei da Migração. Brasília, 2017.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004**. Brasília, 2005.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília, MDS: 2009.

BRASIL. Constituição Federal (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, 1993.

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

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Assistência Social, Família e Combate à Fome: **Interiorização: uma estratégia de apoio à integração socioeconômica de pessoas refugiadas da Venezuela**. Disponível em: www.mds.gov.br/webarquivos/MDS/2_Acoes_e_Programas/Operacao_Acolhida/Publicacoes/Interiorizacao_uma_estrategia_de_apoio_a_integracao_socioeconomica_de_pessoas_refugiadas_e_migrantes_da_Venezuela.pdf. Acesso em: 29 out 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Lei 14.601, de 19 de junho de 2023**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14601.htm. Acesso em: 29 out 2023.

CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; SILVA, B. G. **Relatório Anual OBMigra 2022**. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2022.

CIERCO, T. Esclarecendo Conceitos: Refugiados, Asilados Políticos, Imigrantes Ilegais. In: CIERCO, T. (Org.). (2017). **Fluxos Migratórios e Refugiados na Atualidade**. Cap. 1. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer Stiftung, 2017.

COSTA, L. R.; SOUZA, J. E. M. DE; BARROS, L. C. DOS A. UM HISTÓRICO DA POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA A PARTIR DE SEUS MARCOS LEGAIS (1808-2019). **Revista GeoPantanal**, v. 14, n. 27, p. 167–184, 2019.

FIGUEREDO, L. O.; ZANELATTO, J. H. Trajetória de migrações no Brasil. **Acta Scientiarum**. Human and Social Sciences, v. 39, n. 1, p. 77, 15 maio 2017.

GUZZI, A. C.. The role of social protection structures in the economic integration of refugees: analysis of Syrian refugees in the city of São Paulo. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 19, n. 2, p. 365–376, abr. 2021.

JUNGER DA SILVA, G. Regionalização do refúgio na década de 2010 (2011-2020): O Brasil diante da dinâmica intraregional do refúgio na América Latina. Em CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; SILVA, B. G. **Relatório Anual 2021 – 2011-2020: Uma década de desafios para a imigração e o refúgio no Brasil**. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2021.

JUNGER DA SILVA, G.; CAVALCANTI, L.; LEMOS SILVA, S.; TONHATI, T.; LIMA COSTA, L. F. **Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Departamento das Migrações**. Brasília, DF: OBMigra, 2023.

NORONHA, Cláudia. (2022). Pobreza e vulnerabilidade social entre os imigrantes internacionais registrados no Cadastro Único. Em CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T.; SILVA, B. G. **Relatório Anual OBMigra 2022**. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2022.

OIM. World Migration Report 2022. Disponível em: <https://worldmigrationreport.iom.int/wmr-2022-interactive/?lang=ES>. Acesso em: 29 out 2023.

OLIVEIRA, Antônio. A transição na legislação migratória: um estudo empírico para o período 1980-2019. Em CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T.; MACEDO, M., **Imigração e Refúgio no Brasil. Relatório Anual 2020**. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2020

PNAS - Política Nacional de Assistência Social. **Versão oficial**. São Paulo: Cortez, 2004.