



Universidade
Federal
Fluminense

**PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL
MESTRADO ACADÊMICO EM POLÍTICA SOCIAL**

TATHIANA COSTA DOS SANTOS

**REFÚGIO E ASSISTÊNCIA SOCIAL: UM ESTUDO SOBRE OS SERVIÇOS DE
ACOLHIMENTO NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO**



**Niterói, RJ
Abril/2019**



TATHIANA COSTA DOS SANTOS

REFÚGIO E ASSISTÊNCIA SOCIAL: UM ESTUDO SOBRE OS SERVIÇOS DE
ACOLHIMENTO NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Dissertação apresentado ao Programa de Estudos Pós-graduados em Política Social UFF como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Política Social. Área de Concentração: Avaliação de Políticas Sociais. Linha de Pesquisa: Avaliação de Políticas de Seguridade Social

Orientadora

Prof^a Dr^a Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato (Orientadora-UFF)
e-mail: lenauralobato@uol.com.br

Niterói, RJ
Abril/2019



TATHIANA COSTA DOS SANTOS

REFÚGIO E ASSISTÊNCIA SOCIAL: UM ESTUDO SOBRE OS SERVIÇOS DE
ACOLHIMENTO NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Banca examinadora

Prof^a Dr^a Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato (Orientadora-UFF)
e-mail: lenauralobato@uol.com.br

Prof. Dr^a Nivia Valença Barros (1^o Examinadora-UFF)
e-mail: barros.nivia@gmail.com

Prof^a. Dr^a Ariane Rego de Paiva (2^o Examinadora- PUC- RJ)
e-mail: arianerpaiva@hotmail.com

Prof^a Dr^a Sandra Aparecida Venâncio de Siqueira (1^a Suplente -ENSP/FIOCRUZ)
e-mail: sandravc@ensp.fiocruz.br

Prof^a Dr^a Mônica de Castro Maia Senna (2^a Suplente – UFF)
e-mail:monica.senna20@gmail.com

Niterói, RJ
Abril/2019

Aos meus pais Sebastião e Maria Alice,

Aos pilares da minha vida; Por me terem preparado para os desafios da vida; Por me proporcionarem o acesso à educação; Por me apoiarem a todo o momento; Por me amarem em primeiro lugar...

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço ao meu *Deus*, pelos teus planos para a minha vida serem sempre maiores do que os meus sonhos.

Aos meus queridos pais *Sebastião e Maria Alice*, pessoas que me incentivam diariamente na caminhada rumo aos meus projetos.

Ao meu amor *Gustavo*, um homem lindo, que de maneira muito carinhosa e compreensiva me apoiou e sempre esteve comigo nos momentos mais cansativos.

À minha *família*, de um modo geral, os de perto e os de longe, que direta ou indiretamente contribuíram para mais essa conquista.

À minha amiga de vida e muito companheira *Michelle Rocha*, pela paciência, compreensão e amparo de sempre.

À equipe de *profissionais da SMASDH- PCRJ* que de forma ética e solidária se prontificaram a colaborar com minha pesquisa.

A todo *corpo docente da UFF*, que contribuiu para o meu crescimento e aprendizagem, mesmo em tempos de muitos desafios que o Programa teve que enfrentar nos últimos anos.

À prof^a Dr^a *Monica Senna*, por sua forma doce e acolhedora, nos momentos vividos nas disciplinas que ministrou e também no período de Estágio Docente.

À prof^a Dr^a *Luciene*, que ministra fantasticamente suas disciplinas, sempre com um sorriso no rosto e grande disponibilidade.

À prof^a Dr^a *Ariane Paiva* que apesar do pouco contato engrandeceu ricamente e aguçou ainda mais meu olhar crítico e o modo de pensar acadêmico enquanto aluna visitante da PUC-Rio, culminado no convite para sua honrosa participação na minha banca.

À prof^a Dr^a *Nivia Valença*, pela sua valiosa presença na minha banca, mesmo sendo muito requisitada pelos demais discentes, abriu espaço em sua agenda e me prestigiou com suas contribuições.

À prof^a Dr^a *Sandra Aparecida Venâncio*, por sua gentileza e mesmo distante aceitou prontamente o convite para compor minha banca.

Em especial, a minha orientadora prof^a Dr^a *Lenaura Lobato*, um exemplo de ética e compromisso. Uma pessoa que me inspirou por sua capacidade de valorizar o conhecimento crítico e humanizado, além de respeitar as categorias profissionais no seu

modo de pensar. Que sempre esteve pronta a atender meu chamado nos limites de prazos, demonstrando competência e brilhantismo.

Aos colegas da turma 1º/2017 e do núcleo de avaliação em políticas públicas, por socializarem seus estudos e permitir as valiosas trocas de conhecimento.

Às amigas *Glaucia Alves e Ciomara Santos*, mesmo não sendo oficialmente da minha turma, sempre me incentivaram e ajudaram com palavras positivas e sorrisos compartilhados.

À querida doutoranda *Sidimara Souza*, mulher negra linda que inspira jovens e minorias, por demonstrar humildade, humanidade e disponibilidade nos momentos apreensivos dessa minha trajetória.

À querida amiga *Soraya Cavalcanti* pelas caronas e com sua maturidade e experiência de vida me proporcionou grandes ensinamentos e inspirações. Suas palavras de incentivo e apoio foram essenciais nesta jornada.

À minha gestora e chefe *Regina Santos*, pessoa generosa que facilitou os momentos de trocas de dias de trabalho para que eu não perdesse as datas de apresentações de trabalhos.

Às minhas chefias imediatas *Vânia Souza e Elaine Medeiros*, que me acolheram com carinho no setor de trabalho.

À minha querida *Débora Santos*, companheira e parceira de trabalho. Pelos bons momentos compartilhados.

À minha colega de profissão e de trabalho, *Viviane Silva*, por sua competência, dedicação, compromisso, ética, brilhantismo, cordialidade e servir de inspiração para que eu seja uma profissional cada dia melhor.

Enfim, a todos/as *profissionais administrativos* da ESS da UFF pela presteza no atendimento e colaboração nos procedimentos.

Sem vocês, não chegaria até aqui!

Resumo

SANTOS, Tathiana Costa dos. **Refúgio e Assistência Social: um estudo sobre os serviços de acolhimento no município do Rio de Janeiro**. 2019. Dissertação (Mestrado) – Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social, Universidade Federal Fluminense, 2019.

Este trabalho é resultado de uma investigação sobre a perspectiva dos profissionais trabalhadores do SUAS – Sistema Único de Assistência Social, no município do Rio de Janeiro, frente ao acolhimento institucional de homens refugiados. Na constituição desta pesquisa, realizamos uma análise sobre os principais impasses e desafios da política municipal para a garantia de direitos da população refugiada atendida nos equipamentos públicos de proteção social de alta complexidade, disponíveis na Prefeitura do Rio de Janeiro. Para tanto, adotamos como referenciais teóricos autores que tratam dos temas refúgio, refugiados, assistência social e direitos humanos no Brasil. Neste contexto, adotamos a abordagem de pesquisa qualitativa de caráter exploratório, para analisar a prática desenvolvida pelos profissionais de nível superior atuantes nos serviços de acolhimento, utilizando como instrumentos para a coleta de dados o TCLE – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e a entrevista semiestruturada. Nesta perspectiva, a análise dos dados nos levou a constatar, no processo de desenvolvimento deste estudo, três categorias: do usuário; do atendimento; da política municipal. A análise desses dados sinaliza a importância da assistência social enquanto política pública de proteção social, além da urgência de proposição de metodologias específicas e adequadas no atendimento aos solicitantes de refúgio e refugiados, com capacidade de atender suas demandas e necessidades, tornando esta política pública mais eficaz.

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

Abstract

This work is the result of an investigation of the perspective of the professional workers of the SUAS - Unified Social Assistance System, in the city of Rio de Janeiro, in front of the institutional reception of refugee men. In the constitution of this research, we conducted an analysis of the main impasses and challenges of the municipal policy for guaranteeing the rights of the refugee population served in public equipments of social protection of high complexity, available in the City of Rio de Janeiro. Therefore, we adopt as theoretical references authors dealing with refugee, refugee, social assistance and human rights in Brazil. In this context, we adopted the exploratory qualitative research approach, to analyze the practice developed by higher level professionals working in the host services, using as instruments for data collection the Free and Informed Consent Form and the semistructured interview. From this perspective, the data analysis led us to note, in the process of developing this study, three categories: the user; of care; of municipal policy. The analysis of these data indicates the importance of social assistance as a public policy for social protection, as well as the urgency of proposing specific and appropriate methodologies to assist refugee applicants and refugees, with the capacity to meet their demands and needs, making this public policy more effective.

Keywords: Refuge; Social Assistance; Rio de Janeiro; Reception Services.

LISTA DE QUADROS, TABELAS, FIGURA E APÊNDICES

QUADROS	27
QUADRO 1 – DIFERENÇA ENTRE REFÚGIO, ASILO E ACOLHIDA HUMANITÁRIA	27
QUADRO 2 – INSTRUMENTOS DE PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS	31
QUADRO 3 – TIPOLOGIA GERAL DOS MIGRANTES	44
QUADRO 4 – PROCEDIMENTOS DO PEDIDO DE REFÚGIO	49
QUADRO 5 – DIREITOS E DEVERES DOS REFUGIADOS NO BRASIL.....	51
QUADRO 6 – INSTITUIÇÕES DE ATENDIMENTO AOS REFUGIADOS NO RIO DE JANEIRO ...	60
QUADRO 7 – RESPONSABILIDADE E FONTES DE FINANCIAMENTO ENTRE OS ENTES FEDERADOS.....	63
QUADRO 8– COMPETÊNCIAS DOS ENTES FEDERADOS NA ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	64
QUADRO 9 – SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS	71
QUADRO 10– EQUIPAMENTOS DO SUAS	71
QUADRO 11 – UNIDADES DE ALTA COMPLEXIDADE DO EIXO ADULTO E FAMÍLIA.....	98
QUADRO 12 – CARACTERIZAÇÃO DAS UNIDADES DE ATENDIMENTO DE ADULTO	99
QUADRO 13 – CONDIÇÃO E NECESSIDADES DOS REFUGIADOS ACOLHIDOS	106
QUADRO 14 – TIPOS DE ATENDIMENTO TÉCNICO	107
TABELAS	24
TABELA 1- CENÁRIO DO REFÚGIO NO BRASIL E NO MUNDO	24
TABELA 2- SOLICITAÇÕES DE REFÚGIO NO BRASIL (2010-2017)	25
TABELA 3- SOLICITAÇÕES DE REFÚGIO EM 2017	38
TABELA 4- VENEZUELANOS SOLICITANTES DE REFÚGIO (2018).....	75
TABELA 5- ABRIGOS CRIADOS PELO GOVERNO FEDERAL.....	76
FIGURA	99
FIGURA 1 –FLUXO DE ATENDIMENTO DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO RIO DE JANEIRO	99
APÊNDICES	143
APÊNDICE A -TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	143
APÊNDICE B- ROTEIRO DE ENTREVISTA	145

LISTA DE SIGLAS

- ACNUR** - Alto Comissariado da ONU para os Refugiados
- BPC** - Benefício de Prestação Continuada
- CADÚNICO** - Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
- CARITAS** - Cáritas Arquidiocesana
- CASDH** – Coordenadoria de Assistência Social e Direitos Humanos
- CDDH**- Centro de Defesa dos Direitos Humanos
- CDH** - Comissão de Direitos Humanos
- CEIPARM/RJ** - Comitê Estadual Intersetorial de Políticas de Atenção aos Refugiados Migrantes
- CEPRI** - Centro de Proteção a Refugiados e Imigrantes
- CF 1988** - Constituição Federativa do Brasil de 1988
- CIT** – Comitê Intersetorial Tripartite
- CNAS** - Conselho Nacional de Assistência Social
- CNM** - Confederação Nacional de Municípios
- CONARE** - Comitê Nacional para Refugiados
- CPF** - Cadastro de Pessoa Física
- CPMIG** - Coordenação de Políticas para Imigrantes
- CRAF** - Central de Recepção de Adultos e Família
- CRAI** - Centro de Referência e Acolhida de Migrantes e Refugiados
- CRAS**- Centro de Referência de Assistência Social
- CREAS** – Centro de Referência Especializado de Assistência Social
- CSVM** - Cátedra Sérgio Vieira de Mello
- CTPS** - Carteira de Trabalho
- DPU** - Defensoria Pública da União
- DUDH** - Declaração Universal dos Direitos Humanos
- FMAS** - Fundo Municipal de Assistência Social
- ICMS** - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
- II** - Imposto sobre a Importação de Produtos Estrangeiros
- IMDH** - Instituto Migrações e Direitos Humanos
- IPI** - Imposto sobre Produtos Industrializados
- IPTU** - Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana

IPVA - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

IR - Imposto de Renda

ISS - Imposto sobre Serviços

ITBI - Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis Inter Vivos

ITCMD - Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de quaisquer Bens ou Direitos

IVS - Indicador de Vulnerabilidade Social

LA - Liberdade Assistida

LOAS- Lei Orgânica da Assistência Social

LOM - Lei Orgânica Municipal

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social

MJ - Ministério da Justiça

NOB-RH - Norma Operacional Básica de Recursos Humanos

OIM- Organização Internacional para as Migrações

OIR - Organização Internacional de Refugiado

ONGs - Organizações Não-Governamentais

ONU - Organização das Nações Unidas

OUA - Convenção da Unidade Africana

PAEFI - Serviço de Proteção e Atendimento Especializado Integral à Família

PAIF - Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família

PARES - Programa de Atendimento a Refugiados e Solicitantes de Refúgio

PDI - Plano de Desenvolvimento Individual

PEC - Proposta de Emenda Constitucional

PF - Polícia Federal

PNAS - Política Nacional de Assistência Social

PNEP/SUAS - Política Nacional de Educação Permanente do SUAS

PSB - Proteção Social Básica

PSC - Prestação de Serviços À Comunidade

PSE-AC - Proteção Social Especial de Alta Complexidade

PSE-MC - Proteção Social Especial de Média Complexidade

PUC-RJ - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

RNM - Registro Nacional Migratório

SESC - Serviço Social do Comércio

SMASDH - Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos

SNAS - Secretaria Nacional de Assistência Social

SNJ - Secretaria Nacional de Justiça

SUAS - Sistema Único de Assistência Social

SUBDH - Subsecretaria de Direitos Humanos

SUBPSBE - Subsecretaria de Proteção Social Básica e Especial

TCLE - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

UERJ - Universidade do Estado do Rio de Janeiro

UFF - Universidade Federal Fluminense

UNFPA - Fundo de População das Nações Unidas

URS - Unidade Municipal de Reinserção Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO I – REFUGIADOS, DIREITOS HUMANOS E A POLÍTICA DE REFÚGIO NO BRASIL.....	22
1.1 O REFÚGIO COMO QUESTÃO HUMANITÁRIA	22
1.2 INSTRUMENTOS DE PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS	28
1.2.1 <i>O Estatuto do Refugiado brasileiro – Lei 9.474/97: contexto de criação, inovações, contradições e lacunas.....</i>	<i>32</i>
1.2.2 <i>A Nova Lei de Migração: breves considerações.....</i>	<i>42</i>
1.3 A POLÍTICA DE REFÚGIO NO BRASIL	45
1.3.1 <i>Da solicitação de refúgio ao status de refugiado</i>	<i>47</i>
1.3.2 <i>Direitos e deveres dos solicitantes de refúgio e refugiados</i>	<i>50</i>
1.3.3 <i>A integração local na política humanitária.....</i>	<i>51</i>
1.3.4 <i>Principais medidas do Estado brasileiro.....</i>	<i>58</i>
CAPÍTULO II – REFUGIADOS E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL ..	61
2.1 PARTICULARIDADES DA PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA	61
2.1.1 <i>Orçamento Público e Financiamento da Assistência Social</i>	<i>65</i>
2.2 O PAPEL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PROTEÇÃO DE REFUGIADOS	68
2.2.1 <i>SUAS e Proteção Social.....</i>	<i>70</i>
2.2.2 <i>SUAS e População em Situação de Rua</i>	<i>72</i>
2.2.3 <i>Descentralização e o Papel do Governo Municipal</i>	<i>77</i>
2.3 OS IMPASSES NA GARANTIA DA PROTEÇÃO SOCIAL	83
2.3.1 <i>Xenofobia e racismo: o poder simbólico da opressão</i>	<i>85</i>
2.3.2 <i>Refugiados e o poder público: invisibilidade e desproteção</i>	<i>90</i>
CAPÍTULO III – REFUGIADOS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE: O CASO DO RIO DE JANEIRO.....	94
3.1 O CAMPO DE PESQUISA: CARACTERIZANDO AS UNIDADES DE ACOLHIMENTO	96
3.2 BREVE PERFIL DOS ENTREVISTADOS.....	100

3.3	USUÁRIOS REFUGIADOS: DIREITO, CONDIÇÃO E NECESSIDADES	101
3.4	O ATENDIMENTO AOS REFUGIADOS.....	106
3.2.1	<i>O idioma</i>	107
3.2.2	<i>O Acolhimento Institucional</i>	110
3.2.3	<i>A Metodologia</i>	111
3.2.4	<i>A Qualidade do Atendimento</i>	113
3.5	POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	116
3.5.1	<i>Deficiência de Políticas Públicas</i>	118
3.5.2	<i>Investimento em Políticas Municipais</i>	119
3.5.3	<i>Importância da Intersetorialidade</i>	121
3.5.4	<i>Carência de Normas Reguladoras</i>	123
3.5.5	<i>Protagonismo da Sociedade Civil: a Caritas-RJ</i>	124
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	127
	REFERÊNCIAS	134

INTRODUÇÃO

*A essência do conhecimento consiste em aplicá-lo, uma vez possuído.
(Confúcio)*

O fenômeno da mobilidade humana é característica constitutiva e definidora das relações sociais. As crises econômicas e políticas, as guerras e os regimes ditatoriais ocorridos nos últimos séculos contribuíram para o sentimento de insegurança e instabilidade das populações de diversos países, acarretando o fenômeno migratório.

O refúgio está associado à noção de busca por asilo, abrigo, apoio e amparo. O ato de concessão de refúgio consiste em ofertar proteção àquele que deixa seu país de origem ou residência, em busca do amparo necessário. Esta proteção é uma questão humanitária, tendo em vista que o Estado viola direitos humanos os quais incluem o direito à vida e à liberdade, à liberdade de opinião e de expressão, o direito ao trabalho e à educação, saúde, moradia, dentre outros.

Desta forma, a presente dissertação - *Refúgio e Assistência Social: um estudo sobre os serviços de acolhimento no município do Rio de Janeiro* – resulta da pesquisa junto à Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos (SMASDH) da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (PCRJ), realizada durante o curso de mestrado acadêmico em Política Social do Programa de Estudos Pós-graduados em Política Social, da Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense, a partir da área de concentração: Avaliação de Políticas Social, vinculada à linha de pesquisa: Avaliação de Políticas de Seguridade Social. Insere-se nesta linha de pesquisa a preocupação com a análise e avaliação de políticas e programas no âmbito da assistência social, que são alvo de intensos conflitos e contradições inerentes às políticas sociais brasileiras. Por isto, buscamos compreender os elementos intrínsecos à política de assistência social, a partir da intervenção estatal que deve atender a um conjunto de riscos e garantias sociais aos quais todos os cidadãos estão expostos.

O interesse pela temática do refúgio se deu a partir do atendimento aos refugiados e solicitantes de refugio¹, quando fazia parte da equipe técnica da URS Plínio

¹ De acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas (ACNUR) o solicitante de refúgio é alguém que afirma ser um refugiado, mas que ainda não teve seu pedido avaliado definitivamente pelo CONARE.

Marcos² entre os anos 2011 e 2014, cuja inserção de migrantes internacionais, normalmente refugiados, me fez refletir sobre o fazer profissional e a qualidade da oferta deste serviço socioassistencial prestado à população em situação de rua cada vez mais heterogênea.

Enquanto profissional que atendia diretamente e acompanhava os usuários acolhidos neste serviço, pude perceber particularidades inerentes ao segmento refugiado que impuseram desafios e críticas à intervenção adequada para a garantia de direitos no processo de acompanhamento destes sujeitos, a começar pela dificuldade de comunicação associada ao idioma e demais aspectos culturais, tradições e valores. Contudo, esse contato com migrantes forçados por motivo de perseguição e violação de direitos humanos, pôde acrescentar e enriquecer à minha intervenção técnica, na medida em que pude refletir e me aprofundar sobre a noção de direitos humanos e necessidades humanas. Também me despertou maior aproximação com a temática do refúgio e o papel do Estado na execução de políticas sociais, obrigando-me a estudar sobre esta questão tão complexa e desafiadora para os trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Inserir a temática dos refugiados nesta pesquisa não foi uma tarefa fácil. Esta escolha constituiu em si, um grande desafio, pois abordar esse segmento social, enquanto usuários dos serviços socioassistenciais no município, ainda é incipiente, evidenciando as contradições da política de assistência social e cria polêmicas em torno destes sujeitos classificados ora como “inferiores³” e ora “privilegiados⁴”, dentro de um serviço socioassistencial que agrega um público tão diversificado quanto à sua origem e aspectos que motivaram a situação de rua.

A fim de delimitar e definir o problema desta pesquisa foi necessário pensar nas particularidades deste segmento vislumbrada na experiência profissional, cuja questão que incomodava era: *refugiados em acolhimento institucional devem ou não ter um serviço específico de acolhimento diante de suas particularidades culturais?* Tal indagação suscitou outros questionamentos relacionados à necessidade de ressaltar sua condição de refugiado ou solicitante de refúgio, dentre aqueles que também vivenciam situações de estigmas, vulnerabilidades e violações de direitos sociais e humanos.

² Unidade de Acolhimento Institucional, ligado à SMASDH, localizada no bairro de São Cristóvão – município do Rio de Janeiro, que atende atualmente 50 homens adultos (18 a 59 anos).

³ Inferiores por se tratar de “estrangeiro”, aquele que não pertence à nação, sem direitos iguais aos brasileiros.

⁴ Privilegiados na medida em que se observavam intervenções diferenciadas, diante de suas particularidades socioculturais.

Questionamentos estes, tão importantes para propor soluções que visam à superação dos limites e impasses encontrados no atendimento deste público.

A partir das questões que remontam os impasses para atender refugiados nos serviços públicos de acolhimento institucional, vislumbra-se algumas hipóteses sobre esta complexa temática. Destacam-se: Falta de informação associada ao preconceito e xenofobia como fatores danosos à integração local de refugiados na sociedade brasileira; Baixo investimento público municipal na qualificação permanente de servidores públicos e profissionais atuantes na política de assistência social sobre as diferentes temáticas; Indefinição de pactuações entre os Entes federados na partilha de recursos e responsabilidades no atendimento e acolhimento institucional da população em situação de refúgio.

Quanto à justificativa para a realização da pesquisa, está relacionada à emergência e importância do tema dos refugiados no Brasil, haja vista que o refúgio é um processo permeado pelas expressões da questão social, sendo de fundamental importância a apropriação desta temática pelos profissionais que atuam nas políticas sociais. Além disso, observamos escassa e frágil produção de dados a respeito da quantidade e das condições em que vivem os refugiados nas grandes cidades, como é o caso do Rio de Janeiro, bem como a baixa produção de estudos com foco na população refugiada que acessa os serviços socioassistenciais em todos os níveis de complexidade nos municípios. Assim, trazer à tona o tema dos sujeitos refugiados - enquanto grupo vulnerável e socialmente discriminado em função de sua condição de migrante que cruzou a fronteira de seu país em busca de sobrevivência - para o meio acadêmico, visa contribuir para a avaliação e aprimoramento pelos formuladores de política, gestores e todos os profissionais envolvidos nesta política social tão necessária na atual conjuntura histórica, social e política do país, como é o caso da assistência social.

Dada à importância e urgência de pensar soluções duradouras⁵ e a integração local dos refugiados na sociedade brasileira requer o conhecimento das principais necessidades e demandas elencadas pelas pessoas que buscam o país como refúgio. Desta forma, a relevância social desta pesquisa se dá a partir da possibilidade de contribuição aos sujeitos interessados e implicados com a temática, na expectativa de superar alguns dos impasses que envolvem o acolhimento humanitário dos refugiados, visando à garantia dos seus direitos.

⁵ Embora o ACNUR mencione cinco, as principais soluções duradouras são três: a integração local, o reassentamento e a repatriação voluntária.

A perspectiva dos profissionais que atuam na política de assistência social é de grande valia, pois pressupõe uma rica experiência daqueles que vivenciam uma determinada realidade que está sendo focalizada, diante da oportunidade de atender diretamente os refugiados e solicitantes de refúgio, reconhecendo situações, desejos, angústias, anseios e expectativas apresentadas por estes sujeitos. Nesta intervenção, é possível identificar fatores intervenientes ao processo de integração local e garantia de direitos sociais, que envolve diferentes concepções, valores, atores, ideias, interesses, legislações, normativas e instituições com diversos e diferentes mandatos e papéis sociais.

Quanto aos objetivos da pesquisa, o foco principal é analisar o papel da política de assistência social no município Rio de Janeiro, com enfoque no atendimento de refugiados e os objetivos específicos consistem em: Examinar a prática desenvolvida pelos profissionais de nível superior atuantes nos serviços de acolhimento, verificando se há metodologias específicas e adequadas no atendimento aos solicitantes de refúgio e refugiados; Conhecer as demandas e necessidades dos refugiados reconhecidas pelos profissionais e Identificar os principais impasses e desafios da política municipal para a garantia de direitos da população refugiada atendida nos equipamentos públicos de proteção social de alta complexidade, disponíveis na PCRJ.

No que diz respeito à metodologia da pesquisa, foi adotada a abordagem qualitativa, com propósito exploratório, visando examinar como a temática do refúgio é tratada na política de assistência social no município do Rio de Janeiro, a partir da perspectiva dos profissionais que atuam nesta política, fornecendo subsídios para uma investigação mais precisa, caso seja de interesse, posteriormente desenvolvê-la. Essa aproximação com o tema se constrói com base em hipóteses e intuições, coleta de dados por meio do roteiro de entrevista semiestruturada, além da pesquisa bibliográfica.

Optamos pela pesquisa qualitativa, pois é capaz de identificar e analisar dados que não podem ser mensurados numericamente, respondendo a questões muito particulares. Nesta pesquisa qualitativa procuramos ouvir o que os profissionais têm a nos dizer sobre o assunto relacionado, explorando suas ideias e preocupações sobre o entendimento do tema. De acordo com Minayo (2010), a pesquisa qualitativa se ocupa, nas Ciências Sociais, com um nível de realidade que não pode ou não deveria ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das ideias, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes.

Esse conjunto de fenômenos humanos é entendido aqui como parte da realidade social, pois o ser humano se distingue não só por agir, mas pensar sobre o que faz e por interpretar suas ações dentro e a partir da realidade vivida e partilha com seus semelhantes. Desta forma, a diferença entre abordagem quantitativa e qualitativa da realidade social é de natureza e não de escala hierárquica. (MINAYO, 2010, p. 21-22)

Os dados foram obtidos a partir da coleta de fontes primárias e secundárias. Como fonte de dados secundários, foi realizada pesquisa bibliográfica sobre a temática do refúgio na atualidade. Os principais documentos para compor o referencial teórico foram artigos relacionados ao tema, teses, dissertações, capítulos de livros, jornais e revistas especializadas. Também foi feita análise da Lei 9.474/97 e uma pesquisa documental referente às principais normativas que regulamentam a política de assistência social no Brasil a partir de 1993, com a criação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

A fonte dos dados primários foi à entrevista direta com psicólogos e assistentes sociais da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos (SMASDH), da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (PCRJ). A pesquisa teve a intenção de entrevistar um profissional de cada unidade pública de acolhimento institucional de adultos, previamente selecionada.

A pesquisa está fundamentada em procedimentos teórico-metodológicos que possibilitam uma análise da realidade histórica do objeto, ressaltando as contradições e conflitos que permeiam o cotidiano da política social brasileira. O processo histórico de construção, desconstrução e reconstrução das relações institucionais, que envolve interesses e poder, reverberando nas decisões políticas que privilegiam determinadas ações e moldam a política de assistência social no âmbito municipal, está pautado neste estudo. Também consideramos a complexidade da política social brasileira, suas particularidades e contradições, além da forma de estruturação e gestão da política de assistência social no município do Rio de Janeiro.

O critério de inclusão para os entrevistados refere-se aos profissionais de nível superior que compõem as equipes de atendimento direto, conforme prevê a Norma Operacional Básica-RH/SUAS. Foram acessados profissionais das unidades públicas de acolhimento institucional que desenvolvem trabalho assistencial ao público refugiado no município. Estes profissionais (trabalhadores do SUAS), primeiramente, receberam informações a respeito da temática e objetivo da pesquisa, posteriormente, foram convidados para contribuir de forma voluntária com suas experiências, através das

entrevistas semiestruturadas, baseadas em roteiro previamente definido, composto por perguntas principais, complementadas por outras questões inerentes à pesquisa e às circunstâncias momentâneas à entrevista.

As entrevistas foram agendadas, de acordo com a disponibilidade de cada profissional. Foram aplicados, no ato da entrevista, Termos de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) explicando sobre o sigilo de suas identidades. Tais entrevistas foram transcritas e, posteriormente, analisadas pela pesquisadora. Segundo Minayo (2010), este tipo de entrevista pode fazer emergir informações de forma mais livre e as respostas não estão condicionadas a uma padronização de alternativas.

A entrevista é o procedimento mais usual no trabalho de campo. Através dela, o pesquisador busca obter informes contidos na fala dos atores sociais. Ela não significa uma conversa despreziosa e neutra, uma vez que se insere como meio de coleta dos fatos relatados pelos atores, enquanto sujeitos-objeto da pesquisa que vivenciam uma determinada realidade que está sendo focalizada. (MINAYO, 2010, p. 57)

A proposta do estudo constitui na análise qualitativa dos dados coletados em campo no período de novembro a dezembro de 2018, incluindo o quantitativo de seis profissionais de nível superior vinculados à SMASDH, que atuam ou atuaram nos serviços de acolhimento institucional, nos diferentes territórios, sendo: 01 profissional da Central de Recepção de Adultos e Família Tom Jobim; 01 profissional da URS Ilha do Governador; 01 profissional da URS Plínio Marcos; 01 profissional da URS Realengo; 01 profissional da URS Rio Acolhedor e 01 profissional do Hotel Acolhedor Santa Comba.

O critério de exclusão foi embasado no foco da pesquisa que é compreender como o governo municipal, através de seus agentes (profissionais de nível superior), percebe o refugiado como público merecedor de proteção social e acesso às políticas públicas. Portanto, não foram incluídos os usuários (solicitantes de refúgio e refugiados), já que se buscou o ponto de vista profissional, ou seja, do trabalhador do SUAS. Cabe lembrar que, o ambiente da entrevista, normalmente foi o próprio local de trabalho do profissional conforme anuência do voluntário. Entretanto, cabe esclarecer que o atual local de trabalho do entrevistado nem sempre correspondeu à unidade a qual forneceu seu depoimento.

Por se tratar de uma pesquisa que envolve perguntas específicas sobre o desenvolvimento do trabalho profissional, foram adotadas como medidas de precaução

e prevenção destes riscos os seguintes procedimentos e instrumentos: o roteiro de entrevista não foi identificado pelo nome para que fosse mantido o anonimato do entrevistado; os participantes receberam esclarecimentos prévios sobre a pesquisa; foi elucidado que a entrevista poderia ser interrompida a qualquer momento diante de alguma intercorrência; feita a leitura do TCLE junto ao voluntário para elucidação de dúvidas sobre a pesquisa, bem como a garantia de sigilo profissional por parte da pesquisadora responsável; o participante não foi fotografado; foi afiançada a participação voluntária.

Neste sentido, o estudo está composto por três capítulos, além da introdução, conclusão e os apêndices. No Capítulo I, discutimos os Refugiados, os Direitos Humanos e a Política de Refúgio no país, a partir da problematização da inserção dos refugiados na sociedade brasileira, destacando o instituto do refúgio como um direito humano de caráter complexo e polêmico, que deve ser garantido pelo Estado. Elencamos os principais instrumentos de proteção dos refugiados, com destaque para a legislação nacional - Lei 9.474/97, suas contradições e dilemas quanto à aplicabilidade na conjuntura sociopolítica do país. Apresentamos algumas considerações sobre a Nova Lei de Migração brasileira no contexto atual. Por último, abordamos a política de refúgio no país e suas particularidades, com enfoque na integração local.

No Capítulo II, abordamos a política de assistência social e sua contribuição enquanto política pública de proteção social para a garantia de direitos à população vulnerável em situação de refúgio, ressaltando as particularidades da proteção social brasileira. Nossa preocupação foi destacar elementos intrínsecos a implementação desta política no cenário brasileiro atual, fazendo um cruzamento de ideias com a temática do refúgio. Desta forma, elucidamos o pacto federativo e suas implicações na oferta de serviços socioassistenciais. Também destacamos o estigma e a discriminação racial como fatores que interferem no reconhecimento do refugiado como sujeito de direitos na sociedade brasileira.

No Capítulo III, o objetivo foi analisar o atendimento aos refugiados e solicitantes de refúgio na cidade do Rio de Janeiro, a partir da percepção dos profissionais que atuam nos serviços públicos de acolhimento institucional e as principais questões levantadas para a proteção social destes sujeitos no município.

CAPÍTULO I

REFUGIADOS, DIREITOS HUMANOS E A POLÍTICA DE REFÚGIO NO BRASIL

“A pluralidade é a condição da ação humana pelo fato de sermos todos os mesmos, isto é, humanos, sem que ninguém seja exatamente igual a qualquer pessoa que tenha existido, exista ou venha a existir.”

(Hannah Arendt)

Neste capítulo discutiremos os Refugiados, os Direitos Humanos e a Política de Refúgio no país, a partir da problematização da inserção dos refugiados na sociedade brasileira, destacando o instituto do refúgio como um direito humano de caráter complexo e polêmico, que deve ser garantido pelo Estado. Em seguida, dentre os instrumentos internacionais de proteção dos refugiados, apontaremos aqueles que consideramos mais relevantes para tratar neste estudo, com destaque para a legislação nacional, Lei 9.474/97, apontando suas contradições e dilemas quanto à aplicabilidade na conjuntura sociopolítico do país. Brevemente faremos algumas considerações sobre a Nova Lei de Migração brasileira no contexto atual. Por último, abordaremos a política de refúgio no país e suas particularidades, com enfoque na integração local como um grande desafio da política humanitária.

1.1 O REFÚGIO COMO QUESTÃO HUMANITÁRIA

A noção contemporânea de direitos humanos parte do pressuposto que as pessoas são iguais e tem valor intrínseco decorrente da sua condição humana. Por isto, defendemos que a temática do refúgio no Brasil e no mundo, deve ser analisada na perspectiva dos direitos humanos, sem negar seu caráter multidimensional e complexo, fruto das relações sociais que se estabelecem entre Estado e sociedade, sobretudo, no regime capitalista que se caracteriza pelas diferentes manifestações das desigualdades.

Na concepção de Piovesan (2015), o refúgio corresponde ao tipo de violação de direito perpetrada pelo Estado opressor, na medida em que este não garante condições

dignas de sobrevivência para a população, culminado em outras formas de violações de direitos.

O deslocamento forçado de pessoas, por si só, é reflexo de um padrão de violação de direitos humanos, levando, por sua vez, a outras violações. Na ordem contemporânea, aos refugiados políticos do passado aliam-se os refugiados econômicos do presente, na medida em que crescente fluxo de deslocamento de pessoas tem como razão a negação de direitos sociais básicos sob a forma da miséria, pobreza e exclusão social. (PIOVESAN, 2015, p.22).

Para esta autora, o respeito aos direitos humanos representa um princípio comum a todos os povos civilizados, haja vista que estes direitos nos remetem à noção de direitos naturais garantidos a todo e qualquer indivíduo, portanto universais, abrangente às pessoas de todos os povos e nações, independentemente de sua classe social, etnia, gênero, nacionalidade ou posicionamento político.

Segundo Piovesan (2006, p.18), “o conceito de direitos humanos é dotado de universalidade, pois possui extensão universal, pois basta possuir condição de pessoa para ser titular de direitos”. Para esta autora,

O ser humano é visto como um ser essencialmente moral com unicidade existencial e dignidade. A concepção contemporânea de direitos humanos caracteriza-se pelos processos de universalização e internacionalização destes direitos, compreendidos sob o prisma de sua indivisibilidade. (PIOVESAN, 2004, p. 57).

No Brasil, os direitos humanos estão formalmente consolidados na Constituição Federal de 1988 (CF 1988), no título que trata dos princípios fundamentais, no título sobre os direitos e garantias fundamentais e por último no art. 225, sobre o meio ambiente, sem eliminar outros artigos.

A CF 1988 assegura vários direitos fundamentais, o art. 1º consagra o princípio da cidadania (inciso II), dignidade da pessoa humana (inciso III) e os valores sociais do trabalho (inciso IV). O art. 5º destaca que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”.

No que diz respeito à temática do refúgio, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), no art. 14º afirma o direito de toda e qualquer pessoa procurar e se beneficiar de refúgio.

1. Toda a pessoa sujeita a perseguição tem o direito de procurar e de beneficiar de asilo em outros países. 2. Este direito não pode, porém, ser invocado no caso de processo realmente existente por crime de direito comum ou por atividades contrárias aos fins e aos princípios das Nações Unidas. (DUDH, 1948)

Em vários países e principalmente no Brasil, o refúgio tem se configurado como tema emergente, embora essa questão não seja uma problemática nova. Segundo, o “3º Relatório Refúgio em Números” (CONARE, 2018), divulgado pelo Comitê Nacional para Refugiados no Brasil (CONARE)⁶, os dados do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) apontam que no ano de 2016, existiam aproximadamente 65,6 milhões de pessoas deslocadas à força no mundo. Dentre essas, 22,5 milhões eram refugiadas. Estas pessoas normalmente são vítimas de guerras civis e atentados às liberdades e aos direitos fundamentais da pessoa humana, motivados por disputa pela riqueza e poder dos territórios.

Tabela 1- Cenário do Refúgio no Brasil e no Mundo

Situação dos Refugiados (65,6 milhões de pessoas)	Mundo (2016)	Brasil (2017)
Refugiados reconhecidos	22,5 milhões	10.145
Solicitações de reconhecimento em trâmite	2,8 milhões	86.007
Nacionalidade com maior nº de refugiados reconhecidos	Síria (31%)	Síria (39%)

Fonte: CONARE, 2018.

Nos últimos anos se observa um crescente fluxo migratório proveniente de deslocamentos forçados, muitas vezes em forma de êxodo, implicando numa importante questão humanitária, envolvendo temor de perseguição, violência e pobreza. As

⁶ De acordo com o Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty), o Comitê Nacional para Refugiados no Brasil (CONARE) é o 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. É presidido pelo Ministério da Justiça e integrado pelo Itamaraty (que exerce a Vice-Presidência), pelos Ministérios da Saúde, Educação e Trabalho e Emprego, pela Polícia Federal e por organizações não-governamentais dedicadas a atividades de assistência: o Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH) e as Cáritas Arquidiocesanas de Rio de Janeiro e São Paulo. O ACNUR também participa das reuniões do órgão, porém sem direito a voto.

solicitações de refúgio no Brasil, no período de 2010 a 2017, aumentaram consideravelmente. Além disso, neste período foram reconhecidos no Brasil 10.145 refugiados, onde 77% são pessoas adultas, sendo 29% mulheres e 71% homens. (CONARE, 2018).

Tabela 2- Solicitações de Refúgio no Brasil (2010-2017)

Ano	Nº de Solicitações	Ano	Nº de Solicitações
2010	520	2014	11.405
2011	667	2015	13.383
2012	711	2016	6.287
2013	5.898	2017	13.639

Fonte: CONARE, 2018.

Para Boscheti (2017), em contexto de crise estrutural do capital, agudizam-se as expressões da questão social e revelam a barbárie cotidiana que assola sem trégua a classe trabalhadora. Na concepção desta autora, talvez o mais bárbaro processo de expropriação contemporânea seja aquele que submete milhares de pessoas à condição de refugiados, arrancados de suas vidas, suas histórias, suas raízes, devido à violência, guerra civil, conflitos, pobreza ou desastres naturais.

Segundo Jubilut (2007) a intensificação dos conflitos étnicos após o final da Guerra Fria, a perseguição às minorias religiosas, os riscos representados pela manipulação do patrimônio genético, a convivência não pacífica entre povos pertencentes a culturas diferentes e as ameaças acarretadas pelo terrorismo são motivos que ocasionam a busca por novos locais para viver.

Neste sentido, o refúgio constitui um processo cada vez mais complexo e comum na atualidade, motivado por diferentes razões e permeado por violações de direitos humanos. Todavia, o refúgio é uma modalidade de migração que tem suas particularidades, pois é determinado por questões que vão além da situação econômica, haja vista o crescente número de pessoas deslocadas por razões ambientais, perseguições religiosas e políticas, dentre outros fatores ligados à violação de direitos da pessoa humana.

O refúgio enquanto um direito humano é uma questão polêmica, pois existem diferentes formas de interpretar essas violações de direitos por parte de determinados Estados, diante de suas regulações normativas e leis. Conforme Waldely et al (2014);

peças deixam seus países de origem em razão de situações terríveis como miséria econômica generalizada, fragilidade democrática e tantas outras formas de violação ou restrição a direitos fundamentais, mas que não consideradas oficialmente refugiadas, uma vez que estas situações não são vislumbradas no regime atual.

O refúgio é um instituto de proteção à vida decorrente de compromissos internacionais confirmados pelo Brasil em sua constituição nacional. Cumpre frisar que o refúgio não é um instituto jurídico que nasce da vontade de um Estado soberano de ofertar proteção a um cidadão estrangeiro que se encontra em seu território – é tão somente o reconhecimento de um direito pré-existente à demanda formal do indivíduo. (WALDELY et al, 2014, p. 119)

De acordo com o ACNUR, refugiados, apátridas e migrantes humanitários apresentam condições diferentes em relação ao seu país de origem e os motivos que induzem o processo de migração. Na prática, estas distinções interferem no acesso a direitos e políticas sociais no país de acolhida. Desta forma, migrante é toda a pessoa que se transfere de seu lugar habitual, de sua residência comum, ou de seu local de nascimento, para outro lugar, região ou país. Comumente, “Migrante” é o termo usado para definir as migrações em geral, tanto de entrada quanto de saída de um país, região ou lugar. Já os apátridas são todos os homens e mulheres (incluindo idosos, jovens e crianças) que não possuem vínculo de nacionalidade com qualquer Estado, seja porque a legislação interna não os reconhece como nacionais, seja porque não há um consenso sobre qual Estado deve reconhecer a cidadania dessas pessoas. Cabe destacar que, aqueles que tiveram a sua nacionalidade negada arbitrariamente por motivos de raça, religião, pertencimento a um grupo social ou por suas opiniões políticas podem ser reconhecidos como refugiados no Brasil, devendo solicitar ao Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) a proteção estabelecida na Convenção da ONU Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951. (ACNUR, 2012).

Conforme a definição clássica estabelecida pela Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 (ACNUR, 2012), os “refugiados são pessoas obrigadas a deixar seu país de origem ou residência, devido a um fundado temor de perseguição por motivo de raça, religião, nacionalidade, por pertencer a um determinado grupo social ou por suas opiniões políticas”. Entretanto, compete esclarecer que “o instituto do refúgio se presta à valorização da vida e à recusa moral do sofrimento, pautado, porém, numa lógica seletiva de corpos”. (FACUNDO NAVIA, 2014). Isto significa que existem práticas institucionalizadas e burocratizadas pelo Estado, associadas a ideias, valores, costumes e práticas sociais atreladas ao grupo social dominante que revelam a

“seletividade” dos sujeitos, e desta forma, nem todos são considerados bem-vindos ao país de acolhida, ou seja, o *status* de refugiado não é para qualquer pessoa. A seleção dos refugiados “recorre a análises de credibilidade da narrativa dos sujeitos por meio de produção de critérios de verdade e de imputações morais, disciplinando seus corpos, numa dimensão física e na sua subjetividade – seus movimentos, documentos, sofrimento, memória, desejos”. (WALDELY, 2016).

Convém realçar que uma pessoa refugiada corre sérios riscos a sua integridade física e psíquica se retornar ao país de origem sem que a situação deste esteja apaziguada. Por tais motivos, se faz necessária a busca por proteção de um Estado que lhe garanta direitos fundamentais de sobrevivência.

Quadro 1 – Diferença entre Refúgio, Asilo e Acolhida Humanitária

Refúgio	Concedido a pessoas que sofrem algum tipo de perseguição individual por razão de opinião política, raça ou nacionalidade. Ou ainda que fogem de uma violação generalizada de direitos humanos.
Asilo	Concedido pela livre vontade do presidente da República como forma de proteção a pessoas acusadas de crimes políticos.
Acolhida Humanitária	Concedida a pessoas em situação de grande dificuldade relacionadas à fome, miséria e desastres naturais em seu país de origem.

Fonte: Elaboração própria, com base nas definições do ACNUR, 2018.

Segundo Romano (2017), para que uma pessoa possa ser considerada asilada política, é fundamental que ela esteja sendo perseguida por motivos políticos em seu país de origem. Para receber o benefício, o solicitante de asilo não pode ter cometido crime comum ou estar em aguardo de julgamento relacionado a um crime comum. Uma importante diferença destacada por este autor é que, enquanto a decisão de receber um asilado político é exclusivamente do Estado, consistindo em uma relação direta deste com o indivíduo, o refugiado faz parte de um grupo que sofre perseguição por um mesmo motivo, não cabendo ao Estado decidir de forma política acolher ou não esses indivíduos que chegam a seu território após fugir de uma situação de risco.

No que se refere ao visto humanitário, no Brasil, somente será concedido às vítimas de crises econômicas e ambientais, quando não são contempladas no refúgio. Cabe sinalizar que o país, através do Ministério da Justiça e o Ministério das Relações

Exteriores (Itamaraty), sob a alegação de viés mais humanitário, criou este tipo de visto como uma categoria especial de proteção em relação aos vistos tradicionais.

Por isto, apesar de defendermos o refúgio como uma questão humanitária, sabemos que para o governo brasileiro esta é uma questão que envolve diplomacia, onde os assuntos sobre refugiados são pouco transparentes e um exemplo disto são “os indeferimentos do pedido de refúgio por razões não divulgadas a público, sendo restrita aos agentes do governo. A produção de dados sobre o número de refugiados no país também é bastante frágil. Normalmente refugiados bem-vindos são homens, brancos e escolarizados⁷”.

1.2 INSTRUMENTOS DE PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS

A *Declaração Universal de Direitos Humanos* (DUDH, 1948) representou um marco na história dos direitos humanos, pois foi o primeiro documento internacional de proteção dos direitos humanos elaborado por representantes de diferentes origens jurídicas e culturais de todas as regiões do mundo. Podemos dizer que a relação da DUDH com os instrumentos internacionais de proteção dos refugiados é de complementariedade, onde estes últimos têm o objetivo de garantir o direito de proteção às vítimas de perseguição e da violação massiva e generalizada de direitos humanos. Isto porque a violação de direitos humanos devido à raça, religião, nacionalidade, opinião política ou pertencimento a grupo social é critério a ser utilizado para determinar a necessidade de proteção internacional aos refugiados.

Dentre os instrumentos internacionais de proteção dos refugiados, apontaremos aqueles que consideramos mais relevantes para tratar neste estudo, que são: a Convenção de 1951, Relativa ao Estatuto dos Refugiados; o Protocolo de 1967, Relativo ao Estatuto dos Refugiados, também conhecido como Protocolo de Nova Iorque; a Declaração de Cartagena, de 1984; a Declaração de São José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas, de 1994; a Lei brasileira nº 9.474/97; a Declaração e o Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina, de 2004 e, a Declaração de Princípios do Mercosul sobre proteção Internacional dos Refugiados, de 2012.

⁷ Relato de profissional da Caritas-RJ, em Conversa realizada no curso da disciplina Tópicos Especiais Globalização, Governo e Desenvolvimento II, PUC-RJ, 1º Semestre/2018.

A *Convenção de 1951, relativa ao Estatuto dos Refugiados* (ACNUR, 2005), foi adotada em 28 de julho de 1951 pela Conferência das Nações Unidas de plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas. Foi o primeiro instrumento jurídico específico para a garantia de proteção específica aos refugiados criado no contexto pós Segunda Guerra Mundial (1939-1945), quando cerca de 40 milhões de pessoas foram deslocadas, despertando na comunidade internacional um maior interesse para o tema. Até então, os Estados soberanos estipulavam as suas próprias regras, definindo o tratamento que seria dado aos refugiados.

A Convenção de 1951, relativa ao Estatuto dos Refugiados estabeleceu os direitos básicos que os países signatários devem garantir aos refugiados e criou duas cláusulas essenciais: 1) O termo de refugiado: qualquer pessoa que por fundado temor de ser perseguido (a) por raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas que esteja fora de seu país de origem ou de residência habitual devido as consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951, não possa ou não queira voltar a ele; e 2) a não devolução: nenhum país deve expulsar ou “devolver” um refugiado, contra a vontade do mesmo, em quaisquer ocasiões, para um território onde ele ou ela sofra perseguição. Por isto, a Convenção de 1951 foi considerada a Carta Magna do instituto do refúgio ao estabelecerem caráter universal, o conceito clássico de refugiado bem como seus direitos e deveres, embora o conceito fosse limitado por uma cláusula temporal-geográfica que abrangia apenas as pessoas que sofreram com os eventos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e na Europa.

O *Protocolo de 1967, relativo ao Estatuto dos Refugiados* (ACNUR, 2005), assinado em Nova Iorque em 31 de janeiro de 1967. Foi um importante avanço de proteção aos refugiados, pois ampliou o conceito de refugiado que até então era aplicado apenas às pessoas que se tornaram refugiados em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951, considerando o novo contexto internacional onde surgiram novas categorias de refugiado.

A *Declaração de Cartagena* (ACNUR, 2005), adotada pelo “Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários”, realizado em Cartagena, Colômbia entre 19 e 22 de novembro de 1984, representou uma adaptação da Convenção da Organização de Unidade Africana (OUA) de 1974⁸ para a realidade latino-americana. Além das

⁸ Ocorreu em 1974, na Etiópia, com objetivo de resolver o problema dos refugiados em África. O art. 1º define que o termo refugiado aplica-se a qualquer pessoa que, receando com razão, ser perseguida em

definições de refugiados já conhecidas nas Declarações e Convenções anteriores, a Declaração de Cartagena foi resultado dos encontros de representantes governamentais e especialistas de dez países da América Central, considerando a violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.

Declaração de São José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas (ACNUR, 2005), adotada pelo “Colóquio Internacional em Comemoração ao Décimo Aniversário da Declaração de Cartagena sobre Refugiados”, realizada em São José, Costa Rica, entre 05 e 07 de dezembro de 1994, a qual estabeleceu a relação entre os direitos humanos e os direitos dos refugiados, encorajando o compromisso dos governos, das organizações não governamentais e dos juristas das regiões da América Latina a favor da promoção, desenvolvimento e aplicação harmonizada do direito internacional para recomendar soluções humanitárias para os problemas pendentes de refugiados e pessoas deslocadas com base em situações já superadas ou em vias de resolução.

Lei 9.474/97 (ACNUR, 2005), que define mecanismos para a implantação do Estatuto dos Refugiados de 1951 e determina outras providências, sancionada no Brasil em 22 de julho de 1997, que criou o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) e constituiu um importante marco na trajetória de comprometimento do Brasil com a temática dos refugiados, pois foi a primeira lei do ordenamento jurídico brasileiro a implementar um Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Declaração e Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina (ACNUR, 2005), adotada durante a Reunião Comemorativa do Vigésimo Aniversário da Declaração de Cartagena sobre Refugiados, realizada na Cidade do México, nos dias 15 e 16 de novembro de 2004, foi adotada por 20 países latino-americanos a qual estabeleceu uma série de medidas para identificar soluções duradouras e inovadoras. Teve por objetivo analisar a problemática de refugiados e identificar linhas de ação para assistir aos países de asilo na busca de soluções adequadas dentro do espírito pragmático e de princípios propugnados pela Declaração de Cartagena, com o propósito de continuar fortalecendo os mecanismos de

virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontra fora do país da sua nacionalidade e não possa, ou em virtude daquele receio, não queira requerer a proteção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país da sua anterior residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude desse receio, não queira lá voltar. (CONVENÇÃO DA ORGANIZAÇÃO DE UNIDADE AFRICANA, 1969).

proteção e de busca de soluções para os refugiados e outras pessoas que necessitam proteção internacional na região.

Declaração de Princípios do Mercosul sobre proteção Internacional dos Refugiados (CONARE, 2012), assinada pelos Estados Membros do Mercosul (Argentina, Brasil, Uruguai e Venezuela) e por dois Estados Associados (Bolívia, Chile) durante reunião de ministros de Interior e de Justiça promovida pelo governo brasileiro, em 23 de novembro de 2012, em Fortaleza, Ceará. A Declaração de Princípios do Mercosul objetiva o compromisso destes países na adoção de políticas comuns de proteção aos solicitantes de refúgio e refugiados e fortalecer o espaço humanitário na região, a partir da adoção de políticas migratórias não restritivas. Visa ainda identificar situações de refúgio em fluxos migratórios mistos, dar atenção especial às questões de gênero e idade (particularmente em casos de crianças desacompanhadas ou separadas de sua família) e não devolver refugiados e solicitantes de refúgio aos seus países de origem ou a territórios onde suas vidas corram perigo.

O Quadro 2, a seguir, ilustra a os referidos instrumentos de proteção, de acordo com o ano de sua entrada em vigor.

Quadro 2 – Instrumentos de Proteção dos Refugiados

Ano de Vigor	Instrumentos de Proteção
1951	Estatuto dos Refugiados – Convenção de Genebra
1967	Protocolo de Nova Iorque
1984	Declaração de Cartagena
1994	Declaração de San José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas
1997	Lei nº 9.474/97 - Estatuto dos Refugiados
2004	Declaração e Plano e Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina.
2012	Declaração de Princípios do Mercosul sobre proteção Internacional dos Refugiados

Fonte: Elaboração própria com base no ACNUR, 2005 e na cartilha “Pessoas Refugiadas e Solicitantes de Refúgio no Brasil” (RIO DE JANEIRO, 2018)

Considerando os acordos e pactos firmados pelo Brasil, é de suma importância o conhecimento destes instrumentos, quando se trata da proteção e defesa de direitos de pessoas em situação de refúgio. São estes instrumentos que amparam e contribuem para a garantia de proteção destes sujeitos, servindo de alicerce para a construção de políticas públicas, uma vez que é, sobretudo, por meio do arcabouço legal que os direitos dos refugiados são reconhecidos e legitimados.

1.2.1 O Estatuto do Refugiado brasileiro - Lei 9.474/97: contexto de criação, inovações, contradições e lacunas

A Lei 9.474/97, de 22 de julho de 1997, também conhecida como *Estatuto do Refugiado*, ampliou a definição do termo refugiado incluindo o critério de “grave e generalizada violação de direitos humanos⁹”. Desta forma, também se considera refugiado no Brasil a pessoa que precisou deixar seu país de origem ou residência por uma questão de sobrevivência, devido a grave ameaça à sua segurança física e liberdade.

Segundo Soares (2012), o Brasil foi o primeiro país da América do Sul a adotar uma lei interna abrangente sobre refúgio, sendo pioneira na garantia de proteção ampla aos refugiados, regulamentando a proteção a estes indivíduos desde o seu ingresso no território nacional, o acesso ao procedimento para determinação da condição de refugiado, os direitos e obrigações até a busca de soluções duradouras. A proteção e acolhida à população refugiada pode ocorrer de duas maneiras: 1) com o reconhecimento da condição de refugiado realizado pelo governo brasileiro, atuando como país de acolhida e proteção; 2) por meio do reassentamento, quando o Brasil acolhe refugiados já reconhecidos como tais por outros Estados ou pelo ACNUR. (SOARES, 2012)

No que se refere ao contexto de criação, convém lembrar que a Lei 9.474/97 é resultado da intensa pressão por parte da sociedade civil, sobretudo, de religiosos que lutaram pela causa dos refugiados no Brasil, onde destacamos D. Paulo Evaristo Arns -

⁹ No artigo intitulado “*Refúgio e Realidade: desafios da definição ampliada de refúgio à luz das solicitações no Brasil*”, Waldely et al (2014), as autoras esclarecem que noção de grave e generalizada violação de direitos humanos tem como referência a narrativa do solicitante, considerando os diferentes aspectos objetivos e subjetivos presentes em seu discurso. Sabendo-se que este método não representa uma forma discursiva neutra e, por isso, não deve ser vista como representações diretas da realidade, convém se apropriar do relato do sujeito, analisando-o a partir do contexto no qual ele está inserido: daí a importância das informações referentes ao seu país de origem e às práticas legais referentes à concessão de refúgio no Brasil.

que recebeu vários prêmios no Brasil e no exterior como reconhecimento por sua obra humanitária e D. Eugenio Sales - que acolheu e protegeu, entre 1976 e 1982, mais de cinco mil refugiados políticos de toda a América Latina perseguidos das ditaduras militares do cone sul, além da irmã Rosita Milesi¹⁰, que até hoje luta pela defesa dos direitos dos refugiados no país. (BARRETO et al, 2010)

De acordo com os estudos produzidos por Barreto et al (2010), foram estes religiosos, representantes da sociedade civil, sobretudo da Cáritas Arquidiocesana, que estiveram diretamente envolvidos no processo de construção da normativa e proporcionaram que o projeto de lei, elaborado em 1996 por funcionários do ACNUR, fosse aprovado pelo Congresso Nacional.

O diálogo com atores da sociedade civil foi fundamental para a edição da legislação brasileira, haja vista que religiosos à época já desenvolviam algum tipo de assistência para esses imigrantes e poderiam contribuir na proposição de ações. Era um cenário de deslocamentos, onde se percebeu a necessidade de propor medida política a nível internacional, certamente impulsionado pela pressão e acordos com a sociedade civil que buscava posicionamento do poder público diante da chegada ao país de pessoas perseguidas e traumatizadas, em busca de ajuda e proteção. (BARRETO et al, 2010)

Quanto à justificativa para criação da lei, na perspectiva de Bógus e Rodrigues (2011), a proteção aos refugiados na sociedade brasileira ocorreu em momento oportuno pela facilidade da inserção do tema na agenda nacional.

O tema “refugiados” adquiriu importância ainda maior, no Brasil, após o retorno à democracia, em 1985, e a adoção de uma nova Constituição, em 1988. A Carta Magna, em seu Artigo 4o (II), reconheceu a prevalência dos direitos humanos como o princípio norteador das relações internacionais do Brasil, abrindo caminho para uma abordagem diferente da proteção do ser humano. As inovações constitucionais, a necessidade de o Estado brasileiro reorganizar sua agenda externa, o objetivo de compor uma imagem mais positiva no contexto internacional e o aceite do Brasil para com a ideia contemporânea de globalização dos direitos humanos facilitaram a inserção da questão dos refugiados na agenda nacional. (ANDRADE e MARCOLINI, 2002, p. 172).

Para Haydu (2009), diferente do que ocorreu no período entre guerras, o Brasil deixou clara sua posição em acompanhar os países do Bloco Ocidental quando do início

¹⁰ Rosita Milesi é advogada, religiosa da Congregação Scalabriniana, Diretora do Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), responsável pela articulação da Rede Solidária para Migrantes e Refugiados, consultora do Comitê Nacional para Refugiados.

da Guerra Fria, estabelecendo como uma de suas metas de política externa a participação em muitas das atividades encampadas pela comunidade internacional. A participação brasileira nos esforços empreendidos pela Organização Internacional para os Refugiados (OIR)¹¹ foi fundamental e pessoas responsáveis pela articulação da política externa brasileira verificaram a necessidade e conveniência de envolver o país nas iniciativas da ONU.

Segundo Haydu (2009), o reflexo deste suposto interesse em contribuir com questões humanitárias logo apareceram, haja vista que o país logrou considerável prestígio, o que lhe proporcionou um assento no Conselho Geral da OIR, já que tudo levava a crer que o Brasil, enfim, ratificaria e viria a tomar parte efetiva no Conselho Geral e no Comitê Executivo desse órgão.

Neste sentido, o interesse geopolítico do Estado brasileiro aliado às pressões da sociedade civil foi essencial, culminando no protagonismo da sociedade civil ao longo dos anos, no que se refere à atenção aos refugiados no país. Contudo, é possível observar que o Brasil se insere no contexto político de implantação desta lei, com foco não puramente humanitário, pois visava, além de interesses políticos, econômicos, o controle e segurança das fronteiras do país.

Embora a segurança seja um direito tanto do indivíduo como do próprio Estado, acreditamos que o interesse político associado à lógica securitária serviu de embasamento para a criação do Estatuto do Refugiado no Brasil, em um período marcado por conflitos e guerras internacionais, com possibilidade de migrações para o país. Desta forma, a preocupação estava voltada para possíveis “invasores” e “ameaças”, tais como “terroristas” que buscavam adentrar o território nacional em busca de sobrevivência.

Infelizmente, esses adjetivos até hoje perpassam o imaginário da população brasileira, ao se referir aos refugiados. Cabe sinalizar que o Brasil tem como base a soberania do Estado-Nação, o que garante ao Estado o direito de manter pleno controle sobre suas fronteiras.

A abordagem respaldada na soberania para a elaboração da política do governo vai determinar as regras de entrada e saída de migrantes no território

¹¹ Trata-se de organização não governamental fundada em 20 de abril de 1946 para solucionar o problema dos refugiados criado pela Segunda Guerra Mundial. “A Constituição da OIR definiu pormenorizadamente quais seriam as funções a serem desempenhadas, a saber: repatriação; identificação, registro e classificação; auxílio e assistência; proteção jurídica e política; transporte; e reassentamento”. (ANDRADE, 2005, p.9).

nacional. “Os refugiados são vistos como *outsiders*, à medida que vêm de fora; são estrangeiros, por não pertencerem à nação, por serem estranhos aos códigos compartilhados e informados pela identidade cultural, social, étnica, religiosa, linguística da comunidade de destino” (MOREIRA, 2014, p. 86).

Por isto, consideramos que o caráter humanitário da lei perpassa a lógica securitária e configura-se por meio do discurso legitimado pelo Estado. Segundo Charaudeau (2008) o discurso político é, por excelência, o lugar de um jogo de máscaras.

Toda palavra pronunciada no campo político deve ser tomada ao mesmo tempo pelo que ela diz e não diz. Jamais deve ser entendida ao pé da letra, numa transparência ingênua, mas como resultado de uma estratégia cujo enunciador nem sempre é soberano. Uma das características de todo discurso social é circular no interior dos grupos que o constituem, depois se exportar e atravessar outros grupos que frequentemente dele se apropriam ao preço de uma alteração. (CHARAUDEAU, 2008, p. 42).

No que concerne à inovação da Lei 9.474/97, convém sinalizar que esta apresenta dois importantes aspectos: **1) o uso da definição clássica da Convenção de 1951**, para além da limitação temporal desta Convenção, incorporando à definição ampliada de refugiado contida na Declaração de Cartagena, de 1984, e **2) a criação do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE)**, que tem a finalidade de analisar os pedidos de solicitação de refúgio e de declarar o reconhecimento deste *status*, além de decidir sobre a eventual perda da condição de refugiado.

Apesar da adoção de uma lei específica para refugiados, considerada progressista, na prática, ela carece de muitos avanços para ser aplicável, haja vista que os refugiados ou solicitantes de refúgio ainda enfrentam uma série de dificuldades para adaptação cultural e permanência segura após adentrar ao território brasileiro (ORTEGA, 2016).

Sendo assim, o que a lei de fato formaliza e busca instituir é o caráter jurídico-legal que regulamenta a condição de refugiado no Brasil, o que Jubilut (2007) chama de reconhecimento de *status* de refugiado¹².

¹² São cinco os motivos previstos internacionalmente que asseguram o refúgio: a raça, a nacionalidade, a opinião política, a religião e o pertencimento a um grupo social. Tais razões decorrem diretamente dos três pilares que iniciaram, com o advento da Revolução Francesa, a posituação dos direitos humanos, quais sejam, a liberdade, a igualdade e a fraternidade (JUBILUT, p.113, 2007).

O reconhecimento do *status* de refugiado se baseia no “bem fundado temor de perseguição”, expressão que traz em si tanto critérios objetivos quanto subjetivos, como mencionado. Os critérios objetivos estão representados pela expressão “bem fundado” e vêm a ser caracterizados pela comparação entre a situação objetiva do país de origem do refugiado com a situação relatada por esse como base de sua solicitação de refúgio. Já o critério subjetivo está presente na expressão “temor de perseguição”, o qual deve ocorrer em função de um dos cinco motivos já mencionados. (JUBILUT, p.115, 2007)

Embora o nível de formalidade expresso na lei seja alto, por ser tratar de um documento legal que busca o cumprimento de determinadas normas, a Lei 9.474/97 é pouco conhecida entre os brasileiros e também pelos próprios refugiados. Enquanto lei federal, válida em todo o território nacional, devia possuir maior controle pelos órgãos de fiscalização quanto ao cumprimento de suas prerrogativas. Entretanto, a lei não prevê sanções para seu descumprimento.

No que se refere às principais contradições e ambiguidades da lei, podemos dizer que estão relacionadas aos seus atores e suas respectivas competências. Ou seja, aqueles que a lei inclui ou que exclui. Se por um lado tem-se uma lei que se propõe humanitária, por outro lado, o órgão de maior poder político e decisão das ações é o Ministério da Justiça e Segurança Pública e os ligados a este, como a Polícia Federal e o Itamaraty. Haydu (2009) destaca que a regularização dos solicitantes de refúgio é negociada pela justiça e, assim, boa parte das implicações de vulnerabilidade social tende a ser banalizadas e os refugiados submetidos a exigências equiparadas a qualquer migrante.

Nesse sentido, cabe a pergunta: como o Estado brasileiro pensa o refúgio na medida em que coloca nas mãos de organismos de segurança pública, fortemente influenciados pela lógica securitária, o domínio para tratar de uma questão humanitária?

A lei é abrangente ao considerar as pessoas refugiadas como aquelas que sofrem violações de direitos e estão vivenciando situações de fundados temores, entretanto, os organismos e agentes públicos, tendem a criar barreiras de acesso e “elegibilidade”, por meio de entrevistas e formulários extremamente criteriosos, associado ao atendimento hostil, morosidade das ações e à falta de preparo para atender este segmento, como é o caso, por exemplo, dos agentes da Polícia Federal quando trazem até a Cáritas-RJ, os solicitantes para preenchimento dos formulários¹³.

¹³ De acordo com o Setor de Comunicação Social da Cáritas RJ, é comum depoimentos de queixas dos refugiados, quanto ao atendimento hostil dos agentes de Polícia Federal no RJ. Por este motivo, muitos solicitantes de refúgio são conduzidos pela própria PF para entrevista com os agentes de proteção da instituição. Além disso, muitos pedidos de refúgio são negados pelo CONARE, cujas razões não são transparentes. (Conversa realizada no curso da disciplina Tópicos Especiais Globalização, Governo e Desenvolvimento II, PUC-RJ, 1º Semestre/2018).

Para Waldely e Figueira (2017), o regime de elegibilidade está inserido numa ambivalência do instituto do refúgio, que implica permanente embate entre defesa de direitos humanos e de interesse político.

O fato de o CONARE ser um órgão triparte e de deliberação coletiva, são as sementes do enorme campo de disputas em torno dos processos de elegibilidade. De modo geral, o sistema brasileiro de proteção aos refugiados e, por conseguinte, de elegibilidade ao refúgio opera com disputas incessantes de papéis, sentidos, práticas, direitos e estratégias, por outro lado, o instituto também se ampara num viés político, tendo em vista que o Estado, sob o respaldo da soberania, constrói contingentemente sua noção do que seja “refugiado”. (WALDELY e FIGUEIRA, 2017, p.2-3).

De acordo com a lei brasileira, compete à Polícia Federal (PF) o atendimento adequado para preenchimento do formulário de solicitação de refúgio¹⁴, mas como mencionamos anteriormente a experiência do Rio de Janeiro mostra que muitos solicitantes de refúgio são levados ou direcionados à Caritas para esta finalidade.

Art.7º O estrangeiro que chegar ao território nacional poderá expressar sua vontade de solicitar reconhecimento como refugiado a qualquer autoridade migratória que se encontre na fronteira, a qual lhe proporcionará as informações necessárias quanto ao procedimento cabível. Art. 9º A autoridade a quem for apresentada a solicitação deverá ouvir o interessado e preparar termo de declaração, que deverá conter as circunstâncias relativas à entrada no Brasil e às razões que o fizeram deixar o país de origem. (BRASIL, 2015)

Apesar de prever a garantia da entrada do solicitante de refúgio no país, a lei não define o papel do Estado na prestação de serviços que garantam a permanência digna e segura dessas pessoas no país, embora seja embasada pelo princípio da não devolução. Não fica claro de que forma diferentes órgãos devem atuar juntos ou isolados no sentido da garantia da integração e inserção social humanitária para este segmento. Quem tem atuado potencialmente neste sentido é a sociedade civil através das Organizações Não-Governamentais (ONGs), ofertando assistência social e jurídica, muitas delas custeadas com recursos públicos, como é o caso da Cáritas-RJ.

Embora seja uma lei voltada para refugiados, a participação dos refugiados na construção e deliberação de ações de seu interesse não está prevista na lei. Até o momento, refugiados são, normalmente, representados pela sociedade civil através de ONGs que lutam pela causa, embora em alguns municípios brasileiros se inicie uma

¹⁴ O formulário contém perguntas necessárias para compilar as informações sobre as circunstâncias da entrada no Brasil e as razões que fizeram a pessoa deixar o seu país de origem ou residência habitual.

participação tímida dos refugiados em Conselhos, como é o caso de São Paulo¹⁵, pioneiro em muitas ações de assistência aos refugiados no Brasil.

Um aspecto que destacamos é a discrepância entre os estados de “acolhida” com implicações na qualidade e tipo do atendimento prestado aos refugiados que vai depender do nível de ações efetivadas pelo poder público local.

A Tabela 3, a seguir, ilustra o levantamento do CONARE sobre as solicitações de refúgio nos estados brasileiros, no ano de 2017.

Tabela 3 – Solicitações de Refúgio em 2017

Total de Solicitações (2017)	Regiões do Brasil	Estados mais significativos	Nº de Solicitações	Percentual
33.866	NORTE	Roraima	15.955	47%
		Amazonas	2.864	8%
		Acre	701	2%
	CENTRO-OESTE	Distrito Federal	329	1%
	SUDESTE	São Paulo	9.591	28%
		Rio de Janeiro	670	2%
		Minas Gerais	237	1%
	SUL	Santa Catarina	921	3%
		Rio Grande do Sul	767	2%
		Paraná	766	2%
As seguintes Unidades Federativas: AL (10), AP (93), BA (65), CE (157), ES (31), GO (108), MA (28), MS (96), MT (156), PA (57), PB (9), PE (61), PI (1), RN (26), RO (141), SE (15), TO (11), somadas totalizam 4% de reconhecimento da condição de refugiado em 2017.				

Fonte: CONARE, 2018.

A lei não indica a reponsabilidade e pactuações de cada Ente federado na assistência aos refugiados e nem define critérios de prioridade nos atendimentos a essa população, fazendo com que muitos se desloquem dentro do país em busca de atendimento específico e mais humanizado, ou simplesmente, em melhor forma de

¹⁵ Na gestão do prefeito Fernando Haddad, foi publicada por meio da Secretaria do Governo Municipal, em 15 de dezembro de 2016, o Decreto nº 57.533, de 15 dezembro de 2016, que regulamenta a Lei nº 16.478, de 8 de julho de 2016 e institui a Política Municipal para a População Imigrante. “Art. 4º: Fica instituído o Conselho Municipal de Imigrantes - CMI, órgão consultivo vinculado à Coordenação de Políticas para Migrantes, da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania – SMDHC”. (DECRETO Nº 57.533 DE 15 DE DEZEMBRO DE 2016)

acesso às políticas públicas existentes. A grande maioria dos refugiados no Brasil vive em cidades, estando estes concentrados nos grandes centros urbanos.

Dessa forma, a lei tem significados diferentes para os grupos. Ela tanto pode expressar um avanço para aqueles que vão executá-la com foco na segurança nacional por meio do controle das fronteiras, quanto pode ser insatisfatória para as demandas e especificidades a quem ela se direciona – os refugiados.

No entanto, um aspecto positivo da Lei 9.474/97 é a obrigação de o país reconhecer como refugiado todo aquele indivíduo que busca escapar de conflitos, perseguições e violações de direitos humanos que ocorrem no seu país de origem ou moradia, considerando o ato de migrar como uma necessidade e não como mera escolha. Também prevê gratuidade de documentação, pois ao chegar ao Brasil, a pessoa refugiada pode requerer o Protocolo de Solicitação de Refúgio, o Cadastro de Pessoa Física (CPF) e a Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS). Após ser reconhecido como refugiado, além desses documentos, o migrante tem direito ao Registro Nacional Migratório (RNM) - cédula de identidade do migrante e acesso a determinados programas sociais, como o Programa Bolsa Família (PBF)¹⁶, por exemplo.

É importante sinalizar que no Brasil, o casamento civil para pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio, entre si ou com pessoas brasileiras, é permitido. Além disso, A pessoa refugiada, assim como qualquer pessoa, tem o direito de acessar a Justiça. Caso não possa pagar pelos serviços de uma advogada ou advogado, a pessoa refugiada pode procurar a Defensoria Pública. (RIO DE JANEIRO, 2018).

Quanto às lacunas, sinalizamos que até hoje o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) criado através da Medida Provisória nº 163, em janeiro de 2004, transformada na Lei nº 10.868, de maio de 2004, e hoje Ministério da Cidadania (resultante da união do Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério do Esporte e o Ministério da Cultura), desde sua criação jamais integrou o CONARE, embora tenha importante papel na proposição e execução de ações de assistência social no país, voltadas para os segmentos mais vulneráveis e que sofrem violações de direitos¹⁷.

CONARE é um órgão multiministerial do qual participam o governo, a sociedade civil e a ONU, por meio do ACNUR. Compõem o CONARE:

¹⁶ É um programa federal de transferência direta de renda, direcionado às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país.

¹⁷ Em maio de 2016 o então MDS propôs uma sistematização do debate sobre o papel da assistência social no atendimento aos migrantes, cujo documento ressalta os objetivos e as diretrizes da política de assistência social e a incorporação dos migrantes na proteção social.

Ministério da Justiça e Segurança Pública, que o preside; Ministério das Relações Exteriores; Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério da Saúde; Ministério da Educação; Departamento de Polícia Federal; Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro, como representantes da sociedade civil organizada, e a Caritas Arquidiocesana de São Paulo, como suplente; e ACNUR, como membro consultivo com direito à voz, sem voto. O Instituto de Migração e Direitos Humanos (IMDH) e a Defensoria Pública da União (DPU) também participam como membros consultivos. (ACNUR, 2018, p. 19)

Relativo às lacunas, outro aspecto seria a ausência de financiamento para as ações dirigidas à integração local dos refugiados no país. Não há definição de orçamento público que garanta a criação de políticas públicas de atendimento específico referente a cada Ente federado, em todas as regiões do país, ou pelo menos para aquela com maior número de refugiados. O próprio ACNUR - Agência da ONU para refugiados - é uma agência humanitária que se mantém por meio de contribuições voluntárias de países, além de doações arrecadadas do setor privado e de doadores individuais. Estas doações são feitas através de grandes campanhas de captação de recursos que auxiliam no financiamento dos programas de proteção e assistência aos refugiados em diferentes países. (ACNUR, 2018)

A legislação brasileira para refugiados – Lei 9.474/97 reconhece formalmente as necessidades dos refugiados, mas não explicita com nitidez medidas e ações para enfrentar suas necessidades materiais, legais e psicológicas. No Capítulo II desta lei, a integração local está restrita ao acesso à documentação e diploma, não indicando as diretrizes para acesso aos demais serviços públicos e direitos sociais, como por exemplo, à saúde, trabalho, habitação, etc.

Art. 43. No exercício de seus direitos e deveres, a condição atípica dos refugiados deverá ser considerada quando da necessidade da apresentação de documentos emitidos por seus países de origem ou por suas representações diplomáticas e consulares. Art. 44. O reconhecimento de certificados e diplomas, os requisitos para a obtenção da condição de residente e o ingresso em instituições acadêmicas de todos os níveis deverão ser facilitados, levando-se em consideração a situação desfavorável vivenciada pelos refugiados. (BRASIL, 1997).

A lei menciona sobre o direito a ter diploma reconhecido, mas não assinala ações específicas para a viabilização deste documento. De acordo com Soares (2012) a questão da revalidação de diploma estrangeiro ainda é um ponto controverso, pois mesmo havendo a previsão legal, há ainda o custo da taxa administrativa para a análise,

que é variável entre as Universidades Públicas¹⁸, de acordo com o princípio da autonomia.

Segundo Moreira (2014) a legislação brasileira incorporou as chamadas soluções duradouras para os refugiados, frisando o seu caráter voluntário: o repatriamento, o reassentamento e a integração local. No entanto, nos dispositivos jurídicos, não foram especificados os termos para concretizar a integração, em seus mais diversos aspectos (psicológicos, sociais, culturais, econômicos, políticos), bem como as condições de vida a serem proporcionadas aos refugiados após o ingresso no país.

A integração local, como já indicado, constitui um processo complexo que abrange múltiplos fatores, entre os quais socioeconômicos, culturais e políticos. É preciso propiciar ao refugiado oportunidades de emprego, moradia, aprendizado da língua, utilização de serviços públicos, especialmente de saúde e educação. Outro ponto fundamental se refere à construção de relações sociais com os membros da comunidade local. (MOREIRA, 2014, p.93).

O fato é que as ações de maior relevância, no que se refere à acolhida e assistência ao refugiado no país, ainda são, em grande parte, executadas pela sociedade civil, normalmente através das Organizações Não-Governamentais (ONGs). Este fator não apenas enfatiza o protagonismo da sociedade civil na assistência e proteção aos refugiados, como também aponta o não reconhecimento garantia integral de direitos humanos dos refugiados pelo Estado brasileiro.

A análise da atuação do Estado brasileiro ao longo do tempo nos permite concluir que, apesar da construção de um arcabouço legislativo robusto e inclusivo, ainda resta um longo caminho para a efetivação do reconhecimento e da garantia integral de direitos humanos dos refugiados no país. Dentre as mudanças necessárias, é preciso que a política de valorização dos direitos humanos, inclusive no plano retórico, se coadune com uma prática política que garanta esses direitos a todos. Na questão dos refugiados isso significa a criação e a manutenção de políticas públicas específicas para os refugiados e demais migrantes forçados que permitam o acesso efetivo destes à saúde, à educação, à moradia, ao trabalho e à possibilidade de ação política. (SALLES e GONÇALVES, 2016, p. 130).

De acordo com nossa análise, podemos dizer que desde a promulgação da Lei 9.474/97, poucas ações foram concretizadas pelo Estado para a efetivação da integração

¹⁸ Para o exercício de determinadas profissões além do diploma revalidado, é necessário a anuência do órgão de classe. É o que ocorre principalmente com profissionais liberais como médicos, engenheiros, arquitetos e outros. No caso específico de advogados, há uma vedação expressa do exercício da advocacia por estrangeiros, podendo estes apenas atuar como consultores em direito estrangeiro e estando totalmente proibidos de postular em juízo ou consultoria em temas de direito brasileiro (Provimento nº. 91/2000 do Conselho Federal da OAB). (SOARES, 2012)

local e proteção social aos refugiados, garantindo-lhes acesso aos direitos sociais e humanos. Segundo Moreira (2014), as políticas públicas, em geral, não contemplam pessoas em situação de refúgio, seja por desconhecimento quanto aos seus direitos, seja pela forma como a população percebe o migrante nessa condição vivendo no país.

A despeito do caráter abrangente defendido por alguns estudiosos, podemos questionar se a Lei 9.474/97 de fato contempla aspectos para além do reconhecimento do *status* de refugiado e controle da sua entrada no Brasil. Poucos são os organismos públicos específicos para atendimento aos refugiados contemplados na lei.

As lacunas mencionadas reforçam a “invisibilidade” deste segmento para o Estado brasileiro, diante da carência de políticas públicas que levem em conta as especificidades das pessoas em situação de refúgio, dificultando seu acesso aos direitos. O que nos leva a concluir sobre a necessidade de proposição e implementação de políticas públicas eficazes que garantam não somente a entrada, mas a permanência das pessoas no país, de forma digna.

1.2.2 A Nova Lei de Migração 13.445/2017: breves considerações

A Lei 13.445/2017, também conhecida como *Nova Lei de Migração* surge com a justificativa de substituir o Estatuto do Estrangeiro - Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, visando definir os direitos e deveres do imigrante e do visitante, bem como regular a sua entrada e estada no país e estabelecer princípios e diretrizes para as políticas públicas para o emigrante.

§ 1º Para os fins desta Lei, considera-se: I - (VETADO); II - **imigrante**: pessoa nacional de outro país ou apátrida que trabalha ou reside e se estabelece temporária ou definitivamente no Brasil; III - **emigrante**: brasileiro que se estabelece temporária ou definitivamente no exterior; IV - **residente fronteiriço**: pessoa nacional de país limítrofe ou apátrida que conserva a sua residência habitual em município fronteiriço de país vizinho; V - **visitante**: pessoa nacional de outro país ou apátrida que vem ao Brasil para estadas de curta duração, sem pretensão de se estabelecer temporária ou definitivamente no território nacional; VI - **apátrida**: pessoa que não seja considerada como nacional por nenhum Estado, segundo a sua legislação, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954, promulgada pelo Decreto nº 4.246, de 22 de maio de 2002, ou assim reconhecida pelo Estado brasileiro. (grifos da autora). (BRASIL, 2018)

De acordo com Novo (2018), a nova lei substitui o Estatuto do Estrangeiro, colocando novos conceitos e atualizando garantias e princípios constitucionais antes só concedidos a brasileiros.

Art. 3º, XI assegura-se o acesso igualitário e livre dos migrantes a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social. Art. 4º prevê que ao migrante é garantida, assim como aos nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, assegurando-lhe também os direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos (artigo 4º, caput e inciso I). (BRASIL, 2018)

Entretanto, a advogada especialista em Direito Constitucional pela PUC-SP, Adriane Secco, em matéria divulgada em 02 de junho de 2017 para revista eletrônica *Justificando*, destaca que a lei foi sancionada a partir de vinte vetos, que em termos das garantias fundamentais, representam um retrocesso nos Direitos Humanos, onde destacamos pelo menos três: 1) não isenção da expulsão o imigrante que mora há mais de quatro anos no Brasil e que cometeu crime nesse período, também não sendo considerado como integrante de um grupo vulnerável; 2) aprovação do imigrante em concurso público e residência concedida em razão da aprovação; 3) concessão de anistia para aqueles que apresentavam situação irregular conforme pedido apresentado em 2013 pela Associação Nacional dos Estrangeiros (ANEIB) e que havia sido aprovado pelo Senado.(SECCO, 2017).

No que se refere aos apátridas e sua proteção, a Nova Lei de Migração os reconhecem como toda pessoa que não seja considerada como nacional por nenhum Estado, segundo a sua legislação, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954, promulgada pelo Decreto nº 4.246, de 22 de maio de 2002, ou assim reconhecida pelo Estado brasileiro, garantindo o processo simplificado de naturalização. As obrigações assumidas pelo Brasil no plano internacional estão previstas na lei, onde destacamos o Art. 26, § 2º, pois afiança que durante a tramitação do processo de reconhecimento da condição de apátrida, incidem todas as garantias e mecanismos protetivos e de facilitação da inclusão social relativos à Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954, promulgada pelo Decreto nº 4.246, de 22 de maio de 2002, à Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, promulgada pelo Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961, e à Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997.

Entretanto, o órgão competente para atender às demandas de apatridia e de naturalização dos mesmos é o Ministério da Justiça, atualmente denominado de Ministério da Justiça e Segurança Pública, através do Departamento de Migrações da Secretaria Nacional de Justiça, conforme previsto na Portaria Interministerial nº 5, de 27 de fevereiro de 2018. Isto traduz a centralização do poder decisório no âmbito federal e

aos olhos da Segurança Nacional do país. Desta forma, na prática, a Lei 13.445/2017 institui rigorosos critérios para controle das fronteiras, a partir da definição sobre estes imigrantes, conforme o Quadro 3, a seguir.

Quadro 3 – Tipologia Geral dos Migrantes

Refugiados	Refugiado é aquele imigrante que tem este status reconhecido pelo governo brasileiro, pelo ACNUR ou por outra organização internacional a partir da normativa da Convenção de 1951 sobre <i>status</i> de refugiado, do Protocolo de 1967 sobre o <i>status</i> de refugiado, ou de normativa interna (como a Lei 9.474/972). Neste sentido, a definição abrange os refugiados que passaram pelo processo da determinação de <i>status</i> de refugiado no Brasil, assim como os reassentados.
Solicitantes de refúgio	Todo imigrante que, tendo formalizado o seu pedido de refúgio ao governo brasileiro, aguarda a decisão da sua solicitação.
Deslocados ambientais	Imigrantes que deixaram seus países de origem ou residência primordialmente por questões ambientais, seja por uma causa de início rápido (como um terremoto) ou lento (como a desertificação).
Imigrantes econômicos	Imigrantes que deixam seus países de origem ou residência por razões sobretudo, econômicas, como a procura de trabalho.
Imigrantes humanitários	São os imigrantes que, apesar de não se enquadrarem em outras categorias de proteção (como a de refugiados), foram vítimas de violações de direitos humanos (como as vítimas de tráfico de pessoas) ou estão no Brasil em situações em que o retorno forçado ao país de origem seria uma violação à “razão de humanidade” (como as pessoas com doenças graves ou aquelas cuja família se encontra no Brasil).
Apátridas	Indivíduos que não possuem nacionalidade.
Imigrantes em fluxos mistos	Imigrantes que chegam ao Brasil por meio de movimentos migratórios nos quais várias categorias migratórias encontram-se presentes (como pessoas em busca de refúgio, deslocados por razões ambientais, imigrantes econômicos). Em sua maioria, estes imigrantes partilham a situação de irregularidade migratória, recorrendo a coiotes ou outros meios inseguros. A definição também abrange os imigrantes que podem ser enquadrados em mais de uma das referidas categorias migratórias.
Imigrantes indocumentados	São todos aqueles imigrantes em situação migratória irregular, não dispondo de documentos que autorizam a residência no Brasil.

Fonte: MDS, 2016.

Como podemos observar o Estado brasileiro faz separação entre refugiados e demais tipos de imigrantes, além de não esclarecer que podem existir refugiados

apátridas¹⁹, onde esta separação implica em medidas e responsabilidades diferentes para com essas pessoas. O que nos leva pensar que estas classificações afastam cada vez mais os sujeitos da possibilidade de ter o reconhecimento do *status* de refugiado no país. Com isso, o acolhimento, a documentação e o amparo legal, por exemplo, vão depender da apreciação do Estado de acordo com cada caso.

Todavia, cabe sinalizar que o ACNUR considera apátridas pessoas fora de seu país de nacionalidade que devido a motivos válidos não podem ou não estão dispostas a pedir proteção a este país. A ausência do laço jurídico da nacionalidade decorrente do refúgio ou de uma incongruência legal caracteriza uma pessoa como apátrida pelo direito internacional. Por isto, também é considerado refugiado o migrante que, além de sofrer perseguição por diferentes circunstâncias, não tem nacionalidade comprovada.

A relação entre a Lei 13.445/2017 e a Lei 9.474/97 se dá no papel exercido pelo Estado, seja através da Polícia Federal enquanto principal órgão fiscalizador das fronteiras e da atividade migratória brasileira, seja na definição do tipo de migrante que ingressa ao país, ressaltando o poder do Estado no processo da determinação de *status* de refugiado. Ou seja, é através dos mecanismos de controle e administração do Estado que um sujeito pode ou não ser considerado refugiado, e conseqüentemente, usufruir da proteção cabível no país.

Tais fatores nos levam a crer que tanto o Estatuto do Refugiado quanto a Nova Lei de Migração estão fortemente marcados pela lógica securitária, cujo poder e interesses geopolíticos do Estado se sobrepõem à perspectiva humanitária que envolve o direito de migrar e integrar a sociedade brasileira, mencionada em ambas as legislações.

1.3 A POLÍTICA DE REFÚGIO NO BRASIL

Desde 2010 o Brasil vem passando por um aumento do fluxo migratório internacional para o território nacional, trazendo um grande desafio para a oferta de políticas públicas adequadas às especificidades dos diversos grupos, que sejam capazes de atender ao repentino aumento da demanda (CONARE, 2017). Na Lei 9.474/97, não se observa claramente, assim como não está especificado, as principais ações e

¹⁹ O refugiado apátrida deve ser duplamente reconhecido pelo ordenamento jurídico brasileiro: 1º) Em virtude das incorporações da Convenção de 1951 e seu Protocolo de 1967; 2º) Pela regulamentação interna destes tratados por meio da Lei nº 9.474/97.

responsabilidades do Estado (para cada Ente federado), através dos órgãos públicos, que garantam a permanência dos refugiados no país, numa perspectiva humanitária, não excludente.

Como apontamos, a chegada de refugiados no Brasil está relacionada à busca de sobrevivência e proteção. Entretanto, políticas migratórias restritivas podem dificultar e até mesmo impedir a entrada e permanência dos refugiados no país. A tendência atual de fechamento de fronteiras e a adoção de políticas contra migrações em muitos dos países industrializados, aliados à instabilidade no cenário internacional e a falta de efetivação dos direitos humanos em parcela considerável do mundo, vem levando os refugiados a buscarem abrigo nos países em desenvolvimento, com é o caso do Brasil. (SOARES, 2012).

A crise econômica vivenciada pelo país nos últimos anos influencia o governo brasileiro à interpretação da chegada dos refugiados como fator de desestabilização não só econômica, como política. Com isso, o país passa adotar rígidos critérios de proteção as suas fronteiras, e no caso do pedido de refúgio, o processo de “elegibilidade” torna-se cada vez mais rigoroso e burocrático, onde cabe ao sujeito que busca proteção, convencer os agentes de elegibilidade, quase sempre por meio da oralidade e narrativa, o fundado temor de perseguição²⁰ ao qual está envolvido.

A credibilidade sobre o discurso apresentado pelos solicitantes de refúgio no momento de entrevistas, a fim de justificar o fundado temor de perseguição, se traduz em um processo subjetivo onde aspectos importantes ligados ao refúgio, como o trauma, por exemplo, podem interferir neste processo.

Questionamentos ao conceito de refugiado há tempos já são levantados frente à insurgência de novos desafios impostos à comunidade internacional, como indica o número crescente de pessoas deslocadas em decorrência de miséria extrema ou mesmo os migrantes por razões ambientais. É notório que esta definição não se adapta facilmente à magnitude, escala e natureza de muitos dos atuais conflitos ou situações de violência e dos movimentos dos refugiados, evidenciando que o conceito de refugiado não é e não pode ser considerado um conceito estático, tal qual nenhuma norma ou conceito jurídico o é. O Direito é, pois, uma expressão constante da experiência social de modo que as normas refletem comportamentos e fatos sociais e não o contrário, sob risco de ficarem caducas e ineficazes. (WAISMAN e SERRICELLA, 2016, p. 206)

²⁰ Ao elemento “temor” – que é um estado de espírito e uma condição subjetiva – é acrescentado o requisito “fundado”. Isso significa que não basta averiguar apenas o estado de espírito do solicitante para que seja reconhecida a condição de refugiado, mas se esse estado de espírito encontra fundamento em uma situação objetiva. A expressão “fundado temor” contém, portanto, um elemento subjetivo e um outro objetivo, e, para determinar se esse receio fundado existe, ambos os elementos deverão ser levados em consideração. (ACNUR, 2011)

A experiência do refúgio, em alguns casos, pode ser extremamente traumática, causando sequelas físicas e psíquicas conforme sinalizam Waisman e Serricella (2016), durante suas vivências enquanto Oficiais de Elegibilidade no CONARE, por isso alertam quanto à importância do preparo e sensibilização destes profissionais para lidar com momentos de trauma e conduzi-los da melhor forma.

Realizar entrevistas de refúgio envolve colocar dois seres humanos, um de frente para o outro, sendo que um deve apresentar seu pedido de refúgio, as razões que motivaram a saída de seu país de origem, e o que poderia acontecer caso retorne, enquanto do outro lado está a Oficial de Elegibilidade que participa da análise do mérito deste pedido. A realização de uma entrevista é, portanto, um ato que depende de um cuidado e uma técnica que deve ser constantemente aprimorada para que se possa cumprir o objetivo do trabalho de modo respeitoso à pessoa em busca de proteção. Mas acima disso, o que deve prevalecer na entrevista é a sensibilidade para com a pessoa que muitas vezes expõe sua vida e seus momentos mais difíceis na frente de outra, completamente estranha. (WAISMAN e SERRICELLA, 2016, p. 206)

Muito embora, a necessidade de provar o fundado temor esteja preconizada como critério de elegibilidade dos refugiados, de acordo com a definição clássica de refugiado expressa na Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951.

Por tais motivos, compreendemos o refúgio como um processo multidimensional e multifacetado, diretamente relacionado à mobilidade humana, provocada por processos de desenvolvimento capitalista, culminado na desproteção dos indivíduos e na violação de seus direitos, levando-os a procurar outro país para sobreviver de forma segura. Dessa forma, os refugiados são migrantes que carecem de proteção social no território de acolhida, que em nosso entendimento, só se tornam possíveis através políticas sociais eficazes.

1.3.1 Da solicitação de refúgio ao *status* de refugiado

Como já salientamos, a política de refúgio no Brasil tem como base a Lei 9.474/97, que regulamenta as ações públicas em todo o território nacional. Estas ações vão desde a solicitação ou pedido de refúgio, culminando na descrição dos direitos e deveres dessas pessoas. No que tange à solicitação de pedido de refúgio, o Brasil construiu seu próprio fluxo, mediante alguns procedimentos.

A pessoa que cruzou a fronteira de seu país de origem ou moradia e que se considera vítima de perseguição ou violação de direitos humanos, ao chegar ao Brasil, deve procurar o órgão da Polícia Federal e solicitar o refúgio, através do preenchimento do Termo de Solicitação de Refúgio. Esta solicitação pode ser feita a qualquer tempo, mesmo que o migrante já esteja algum tempo no país.

O pedido de refúgio só poderá ser efetivado quando o solicitante tiver ingressado no país, não sendo admitida em outros órgãos como o consulado ou embaixada brasileira no exterior. Contudo, poderá ser realizado na área de fronteira ou dentro do território brasileiro, onde o ingresso irregular no território não constitui impedimento para o migrante solicitar refúgio às autoridades competentes.

Cabe destacar que a solicitação de refúgio é inteiramente gratuita e pode ser feita diretamente pelo interessado, sem a obrigatoriedade da presença de advogado. Toda informação prestada pelo solicitante de refúgio é confidencial e não pode ser compartilhada com as autoridades do seu país de origem. A solicitação de refúgio também pode ser feita para o grupo familiar que o acompanhe no Brasil.

Quando há caso de crianças e adolescentes menores de 18 anos de idade desacompanhadas ou separadas da sua família, cabe designar judicialmente um adulto responsável para ser seu guardião.

O pedido de refúgio é feito por meio de preenchimento de Solicitação de Refúgio do Termo e da entrevista. O solicitante também assina o Termo de Declaração, que é remetido pela PF ao CONARE. A PF emite o Protocolo Provisório que é válido por um ano e renovável até a decisão final do CONARE sobre o pedido de refúgio e será o documento de identidade do solicitante de refúgio no Brasil.

O solicitante de refúgio tem direito de ser entrevistado pessoalmente por um funcionário do CONARE ou da Defensoria Pública da União, do sexo que preferir, que lhe perguntará em detalhes os motivos que o levaram a sair do seu país. A entrevista é realizada no idioma que o solicitante compreenda e, se necessário, pode ter direito a um intérprete. Em algumas situações, o solicitante pode ter uma segunda entrevista com um advogado das organizações parceiras do ACNUR, tais como: Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro, Cáritas Arquidiocesana de São Paulo e Instituto Migrações e Direitos Humanos.

O Protocolo serve para comprovar a situação migratória regular, evitando que o solicitante de refúgio seja devolvido para país onde sua vida esteja em risco. Com este Protocolo terá direito a obter Carteira de Trabalho (CTPS) e Cadastro de Pessoa Física

(CPF). O documento tem validade de três meses e deverá ser renovado pela Polícia Federal até o solicitante ter uma resposta final sobre o processo.

O acompanhamento do pedido de refúgio, que pode durar alguns meses, pode ser feito através de qualquer posto da PF ou organizações da sociedade civil parceiras do ACNUR. Caso o pedido seja indeferido pelo CONARE, o solicitante de refúgio poderá recorrer ao mesmo através do Ministério da Justiça, que fará nova avaliação. Vide o percurso no Quadro 4, a seguir.

Quadro 4- Procedimentos de Pedido de Refúgio

PASSO	ÓRGÃO	AÇÃO
1ª	Polícia Federal (Setor de Migração)	Preencher os Termos de Solicitação de Refugio, de Declaração e de Responsabilidade, informando endereço, telefone e e-mail para contato.
2º	Polícia Federal (Setor de Migração)	Receber Protocolo Provisório, válido por 1 ano. Funciona como identidade no país, até sair decisão do CONARE.
3º	CONARE ou DPU	Entrevista com o Agente de proteção
4º	CONARE	Analisar e julgar pedido de refugio
5º	CONARE	Concessão do Status de Refugiado/a
6º	Ministério da Justiça	Caso o pedido seja indeferido, poderá ter a chance de recorrer.

Fonte: Elaboração própria, conforme Cartilha de Orientação para Solicitantes de Refúgio e Refugiados (Cáritas-RJ, 2018).

Se a decisão for positiva, o solicitante deve procurar a PF para fazer o Registro Nacional Migratório (RNM). Se a decisão for negativa, o solicitante será notificado pela PF e terá o prazo de quinze dias, caso queira, para protocolar o recurso na PF o qual será remetido ao Ministério da Justiça e Segurança Pública para análise. Já se o recurso tiver decisão negativa, esta decisão também será comunicada pela PF e o solicitante ficará sujeito à Nova Lei de Migração.

Por isto, é necessário conhecer esses procedimentos a fim de percorrer o caminho correto, visando à agilidade no processo de solicitação de refúgio e fazer valer os direitos dos refugiados no país. Estes procedimentos devem ser seguidos, independente do local que o solicitante de refúgio decida viver dentro do território brasileiro.

1.3.2 Direitos e deveres dos solicitantes de refúgio e refugiados

O migrante que ingressa ao país e vive na condição de solicitante de refúgio, assim como os brasileiros, assume compromissos com a nação, traduzidos em direitos e deveres. Mesmo que não tenha seu pedido deferido, o fato de solicitar proteção aos órgãos competentes e possuir o Protocolo de Solicitação de Refúgio, faz deste tipo de migrante um sujeito de responsabilidades e acessos diferentes aos demais migrantes.

Segundo Waldely; et al (2014, p.119) “o refúgio não é um instituto jurídico que nasce da vontade de um Estado soberano de ofertar proteção a um cidadão estrangeiro que se encontra em seu território – é tão somente o reconhecimento de um direito pré-existente à demanda formal do indivíduo”.

Entretanto, na interpretação de Moulin (2011, p. 148), “o refugiado, pois, depende do reconhecimento de seu *status* (dos motivos fundados e subjetivos do temor que justificam a fuga) por parte de um outro Estado para readquirir, ainda que minimamente, qualquer possibilidade de acesso a direitos básicos”.

Convém destacar que tanto a Lei 9474/97, quanto a Lei 13.445/2017 não garantem ao solicitante de refúgio e ao refugiado, assim como os demais tipos de imigrantes, o direito político. Na prática, isto significa que somente o sujeito de nacionalidade brasileira pode exercer esse direito previsto na CF.

Segundo Romano (2017), o Brasil é o único país da América do Sul que ainda não garante direitos políticos (votar e ser votado) aos imigrantes em nenhum nível: municipal, distrital, estadual ou nacional. Em todos os outros países do subcontinente os imigrantes têm direito à participação eleitoral em um ou mais níveis. De acordo com este autor, a inclusão do direito ao voto tanto no Estatuto do Refugiado, quanto na Nova Lei de Migração, só poderia ser feita por meio de Proposta de Emenda Constitucional (PEC), por consistir em uma modificação da Constituição Federal brasileira.

Cabe mencionar que a lei prevê a perda de condição de refugiado, nas seguintes hipóteses, em que o solicitante: Expressar de forma espontânea renúncia à condição de refugiado; Em consequência da prática de atividades contrárias à segurança nacional ou à ordem pública; Voltar ao país de origem voluntariamente (renúncia tácita); Caso deixe o território nacional sem autorização prévia do CONARE, ou descumpra os termos da autorização de viagem concedida pelo CONARE (entrar no país não constante de autorização ou ficar além do prazo). (ACNUR, 2012)

Os direitos e os deveres dos solicitantes de refúgio e refugiados no Brasil estão previstos na Lei 9.474/97 e nas cartilhas informativas de instituições parceiras, conforme exposto no Quadro 5, a seguir:

Quadro 5 - Direitos e Deveres dos Refugiados no Brasil

DIREITOS	DEVERES
<ul style="list-style-type: none"> • Não devolução ao país de origem; • Não penalização pela entrada irregular; • Permanecer legalmente no território brasileiro; • Documento de Identidade, Carteira de Trabalho, CPF e Passaporte; • Trabalhar e exercer atividades remuneradas; • Ter acesso a todos os serviços públicos de saúde, educação, assistência social e justiça disponíveis aos brasileiros, desde que atendidas as exigências necessárias; • Livre trânsito pelo território brasileiro; • Escolher livremente, dentro do Brasil, o lugar de sua nova residência; • Viajar para o exterior desde que previamente autorizado pelo CONARE; • Não ser discriminado por motivo de raça, religião, por pertencer a determinado grupo social ou por questões políticas e praticar livremente sua religião; • Retornar voluntariamente ao seu país de origem através do Programa de Repatriação Voluntária do ACNUR. 	<ul style="list-style-type: none"> • Observar e cumprir as leis nacionais, estaduais e municipais principalmente no que se refere à ordem pública; • Respeitar as autoridades e funcionários públicos, quando estiverem no exercício de sua função e trabalho; • Informar seu domicílio e mantê-lo atualizado nas Delegacias de Polícia Federal e junto ao CONARE; • Manter a documentação sempre atualizada, respeitando os prazos estabelecidos; • Respeitar as pessoas, entidades e organismos públicos e privados; • Renovar seu Protocolo provisório de solicitação de refúgio nas Delegacias de Polícia Federal e mantê-lo sempre atualizado; • Não deixar o Brasil, sem autorização prévia do CONARE.

Fonte: Elaboração própria, conforme informações da Cartilha de Orientação para Solicitantes de Refugio e Refugiados (Caritas/RJ).

Tais informações são de grande relevância tanto para os profissionais, quanto para os que ingressam no país com hábitos, valores, tradições, culturas, normas e leis diferentes muitas vezes, desconhecidas pelos refugiados, pois contribuem para melhor integração local.

1.3.3 A integração local na política humanitária

O refúgio se apresenta como um processo multidimensional e multifacetado, e por isso, traz implicações importantes para a integração local, enquanto processo de inclusão e inserção social, econômica e cultural dos refugiados. De acordo com o ACNUR, são soluções duradouras: a Integração Local, o Reassentamento, a Repatriação Voluntária, a Reunião Familiar e a Assistência em Dinheiro.

A *Integração Local* é o processo de integração do refugiado ao país de acolhida. É também um processo complexo e gradual com dimensões legais, econômicas, sociais e culturais que impõe demandas consideráveis ao indivíduo e à sociedade que o acolhe. O *Reassentamento* é a transferência de refugiados de um país anfitrião para outro Estado que concordou em admiti-los e, em última instância, conceder-lhes assentamento permanente. O Reassentamento é singular porque é a única solução durável que envolve a realocação de refugiados de um país anfitrião para um terceiro país. A *Repatriação Voluntária* é o retorno voluntário do refugiado para o país de origem, cujo papel do ACNUR é promover e facilitar a repatriação, por vários meios, fornecendo assistência jurídica durante o retorno. A *Reunião Familiar* é um direito que o refugiado tem para estar com a família, concedendo aos familiares o direito de ficar no mesmo país de acolhida. A *Assistência em Dinheiro* é a ajuda financeira proporcionada pelo ACNUR, por meio de dinheiro e vouchers que ajudam os deslocados a atender a uma variedade de necessidades, incluindo o acesso a alimentos, água, cuidados médicos e abrigo, que lhes permitem construir e continuar com meios de subsistência e facilitam a repatriação voluntária. (ACNUR, 2014)

Para Jubilit (2007) há três importantes dimensões para a integração local: a primeira é de **caráter jurídico**, cristalizada no Direito Internacional, através do artigo 34, da Convenção de 51, que determina que os Estados signatários facilitem o acesso aos procedimentos de naturalização. A segunda é de **caráter econômico**, visando à autossuficiência da população de refugiados/as e permitindo com que alcancem um padrão de vida ao mínimo equivalente ao da população local. A terceira é de **caráter sociocultural**, permitindo a contribuição ativa por parte dos/as refugiados/as ao país acolhedor, de forma que possam se adaptar ao mesmo e viver nele sem serem discriminados/as.

A integração local enquanto “solução duradoura” constitui um fenômeno muito mais amplo e complexo – dialético, multidimensional e multiprocessual – do que aparentemente se supõe. Ao analisarmos esse processo no Brasil, há dificuldades em diversas esferas da integração, tanto em termos “funcionais” quanto políticos e de interação social e cultural. Problemas se colocam no tocante ao acesso a serviços públicos (como saúde e educação) e programas sociais, condições de trabalho, além do sentimento de discriminação identificado por refugiados que vivem no país. Somam-se a eles a ausência de integração plena na esfera política. Maiores esforços merecem ser envidados, portanto, para tornar tal estrutura institucional mais efetiva, fortalecer o apoio proporcionado pelos atores envolvidos e, acima de tudo, aprimorar as condições de vida aos refugiados aqui acolhidos. (MOREIRA, 2014, p. 96).

Para o ACNUR, a integração local é uma das soluções duradouras mais recorrentes, tendo em vista que, na maioria dos casos, a única forma de garantir os direitos de uma pessoa refugiada é inserindo-a no país de acolhimento, proporcionando-lhe os meios necessários à sua inclusão jurídica, econômica e social. “A integração local permite ao imigrante reestruturar a vida em outro país, mas acarreta algumas dificuldades no tocante à adaptação. Isso porque a nova sociedade em que será inserido pode representar uma cultura (com hábitos, crenças e tradições) diversa daquela de sua origem” (VALDES, 2018).

Refletir sobre esta importante solução duradoura requer salientar o estigma, a criminalização e a necessidade de proteção dos refugiados, como fatores que revelam o Brasil como um país não tão acolhedor como se imagina, diante das barreiras para a imigração no país. “Variadas barreiras físicas, simbólicas, fitossanitárias, eletrônicas e políticas foram ou estão sendo criadas ou intensificadas, em uma mundialização negativa, com forte conotação na segurança territorial.” (JARDIM, 2017)

Para Moulin e Santoro (2018), embora o reconhecimento da condição refugiada seja uma das mais importantes garantias humanitárias existentes no plano internacional, existem pelo menos três mitos tornam os refugiados alvos de campanhas de ódio, medo e xenofobia, em um ambiente de desinformação alimentado pelas polêmicas fáceis das notícias falsas e das redes sociais: 1) Refugiados são foragidos da lei - estão fugindo porque cometeram crimes ou fizeram algo de errado em seus países; 2) Os verdadeiros refugiados vivem em campos. Os que estão por aqui são, de fato, imigrantes que vem para o país roubar nossos empregos e, 3) O Brasil está sendo invadido por refugiados, em um momento de recessão e desemprego alto. Vamos viver uma crise semelhante à da Europa.

Estes mesmos autores esclarecem o contrário: 1) Refugiadas são pessoas que foram forçadas a deixar seus países por medo de perseguição por conta de sua religião, etnia, opiniões políticas, orientação sexual etc. São perseguidos, por exemplo, por grupos armados e, às vezes, por agentes do Estado, e seu país não é capaz de garantir sua proteção; 2) No Brasil, a grande maioria dos refugiados vive nas cidades, onde se concentram os serviços básicos e as oportunidades de acesso a uma integração adequada. Famílias refugiadas precisam aprender a língua, matricular crianças na escola, atender suas demandas de saúde e procurar emprego e, e 3) O Brasil reconheceu em 2017 pouco mais de dez mil refugiados. Isso significa que os refugiados representam 0,005% da população brasileira. Países como Líbano e Turquia acolhem

1,5 milhão e 2,5 milhões de refugiados, respectivamente. No caso do Líbano, são 25% da população total. Difícil dizer que há, mesmo na Europa, uma crise de refugiados. Dos 65 milhões de deslocados, só 6% estão naquele continente. (MOULIN e SANTORO, 2018).

O vínculo jurídico-político do indivíduo ao Estado-nação, enquanto pertencimento a uma comunidade política, ainda se faz necessário, portanto, para o exercício e a concretização efetiva de direitos. Ao deixar seu país de origem e ingressar em outro país, para que a proteção estatal seja concedida e tal vínculo seja restabelecido, o indivíduo precisa ter reconhecido o estatuto de refugiado. (MOREIRA, 2014, p.86)

Contudo, alguns refugiados procuram o Brasil como país de acolhida, baseados também no “mito da democracia racial”, onde imaginam que jamais serão vítimas de discriminação e racismo. Desta forma, pensar a integração dos sujeitos que tiveram seus direitos violados no país de origem ou residência, e cruzou as fronteiras para chegar ao país de destino, implica considerar que a temática dos refugiados se encontra intrinsecamente associada à esfera do Estado-nação.

Conforme a ACNUR, o país acolhedor deve prover proteção à população recebida em seu território e garantir direitos que estavam em risco no país de origem. Entretanto, é comum observar a construção estereotipada da imagem do refugiado, onde muitos destes sujeitos ao chegar ao Brasil, enfrentam episódios de ódio e preconceito tornando-se vítimas de xenofobia²¹.

Muitos Estados utilizam a retórica da ameaça para justificar a necessidade de uma política de vigilância das fronteiras e conter a “massa”, “fluxo”, “força” e “pressão” desses sujeitos. O que ratificaria a defesa frente a um “perigo” que não é natural, portanto, deve ser controlado. Esses termos causam impacto negativo no imaginário social e revelam uma retórica humanitária apenas no discurso, já que a questão principal é proteger as fronteiras nacionais das ameaças à segurança do país e o refugiado fica reduzido a um problema a ser resolvido. (GOMARASCA, 2017)

A categoria de refugiado carrega em si as noções de transitoriedade, provisoriedade e temporalidade. Os refugiados se situam entre o país de origem e o país de destino. Ao transitar entre os dois universos, ocupam posição marginal, tanto em termos identitários, culturais e sociais, assentada na falta de pertencimento pleno enquanto membros da comunidade receptora e nos vínculos introjetados por códigos partilhados com a comunidade de origem; quanto em termos jurídicos, ao deixar de exercitar, ao menos em

²¹ A xenofobia é uma forma de discriminação social e significa repulsa a pessoas ou coisas estrangeiras. Está associada à desconfiança, temor e antipatia a pessoa estrangeira. O estranho, neste caso, se torna ameaçador, por isto, é tratado com desprezo, intolerância e violência.

caráter temporário, o status de cidadão no país de origem e portar o status de refugiado no país receptor. (MOREIRA, 2014, p.87).

O corpo do migrante é um lugar simbólico de contradição política, pois revela um dilema ético: o direito das pessoas de migrar X o direito das nações de controlar suas fronteiras. Trata-se de uma ambiguidade contida na lógica humanitária, na medida em que há preocupação com estes sujeitos vulneráveis entendendo que os migrantes forçados devem ter suas vidas protegidas, ao mesmo tempo, estes sujeitos correspondem uma ameaça à segurança nacional. (GOMARASCA, 2017)

Para reforçar retoricamente o imaginário da ameaça contribui também a insistência com a qual a migração é posta em estrita conexão com atividades criminosas. Reconhece-se, com certeza, que os migrantes que são vítimas, por exemplo, dos contrabandistas *“must not be liable for criminal prosecution”*. No entanto, o impacto negativo sobre o imaginário permanece forte. Pensemos, por exemplo, à expressão “crime transfronteiriço” (*“cross-border crime”*), enquanto ataque à segurança interna da UE: *“Border management policies have a major role to play in counteracting cross-border crime and maintaining a high level of security”*. Em última análise, a retórica da ameaça migratória ordena uma política de estrita vigilância das fronteiras. (GOMARASCA, 2017, p. 18).

Neste sentido, pensar a integração requer desconstrução, a começar pela imagem do refugiado retratada num estereótipo de vítima e de representação de vulnerabilidades, isto é, uma imagem que se constrói entre o nacional e o estrangeiro, onde somente o primeiro é portador de direitos e ou outro, no máximo, sofre a ação da caridade e ajuda.

A palavra integração é muitas vezes utilizada como sinônimo de coesão, equilíbrio, ajustamento e harmonia, notadamente marcada por uma perspectiva funcionalista que se adequa ao pensamento positivista e nega as contradições inerentes à sociedade capitalista. Assim, aqueles que não se adaptam, incorporam determinados valores e cultura, tendem a ser integrados de forma segregatória.

Acolhimento, integração e hospitalidade são palavras que se encontram. Porém, estas envolvem questões éticas²² e políticas. A forma de acolhimento na sociedade brasileira, ou em qualquer outra, estão baseadas em expectativas de adaptação, respaldadas pelas instituições²³. Compreendem-se instituições não como sinônimas de

²² A noção de ética está aqui relacionada a princípios que motivam, distorcem, disciplinam ou orientam o comportamento humano, refletindo a respeito da essência das normas, valores, prescrições e exortações presentes em qualquer realidade social.

²³ Instituições podem ser normas e valores, incluindo sistemas simbólicos, esquemas cognitivos, modelos morais, que não só definem o funcionamento de organizações, mas determinam o comportamento individual através de uma série de categorias de percepção que guiam a prática social dos agentes, determinando suas preferências, interesses e objetivos. As instituições também podem ser sistemas de

organizações e entidades, incluem-se normas, valores e práticas incutidas nas relações sociais.

As instituições são centrais no estudo da política não apenas pela importância do Estado como ator e autor de ações específicas, mas porque ele, assim como as demais instituições políticas, influencia diretamente a cultura política, a estratégia dos atores e a produção da própria agenda de questões a ser objeto de políticas, enquadrando a luta política através das suas instituições. (MARQUES, 1997, p. 19).

A esse respeito, Perin (2014), em seu estudo “*Um campo de refugiados sem cercas*”: *etnografia de um aparato de governo de populações refugiada*”, destaca as múltiplas relações de poder que se constroem sobre os refugiados, produzindo-os como um grupo-alvo de determinados saberes que devem receber cuidado e intervenção particular, ou como uma população que precisaria ser gerida por um aparato institucional. A autora destaca os *efeitos de Estado* presentes no cotidiano das organizações, sejam elas públicas ou privadas, reforçando o estereótipo dos refugiados como um problema social e que, portanto, precisam ser governados.

Os mecanismos de poder do Estado se revelam nas práticas dos homens e organizações, retratando a forma como os refugiados se tornam visíveis nas práticas de governo. Concepções e práticas específicas sobre a população refugiada ao mesmo tempo oferecem determinado cuidado e assistência, além de exercer algum tipo de controle sobre esses sujeitos, o que Perin (2014) denomina produção de *efeitos de Estado*.

A produção do sujeito de direito visível e que possa vir a ser um cidadão pleno é um dos *efeitos de Estado*, enquanto um dispositivo de governo. O *olho do Estado*, corresponde ao modo de institucionalizar, definir, normatizar o refúgio como uma problemática social e política. O *olho do Estado*, portanto seria o mecanismo de governo que determinadas problemáticas e determinados sujeitos são feitos visíveis para as práticas de governo. É através dos *efeitos de Estado* que se dá a produção do sujeito visível ao *olho do Estado*, enquanto um sujeito de direito, que pode vir a ser um cidadão pleno e integrado. Visíveis como problema internacional e codificados a partir de uma

regras e incentivos (procedimentos) a partir dos quais indivíduos definem suas preferências e tentam maximizar seus interesses. Uma vez constituídas, as instituições têm impacto decisivo sobre o comportamento dos agentes inseridos no sistema político (legisladores, eleitorado, grupos de interesse etc.), determinando resultados políticos (MARQUES, 1997).

definição jurídica, esses sujeitos podem ser compreendidos como uma população sobre a qual é possível realizar determinada intervenção. (PERIN, 2014)

O olho do Estado seria,

O mecanismo através do qual determinados sujeitos se tornam visíveis a um aparato institucional, de modo que sobre eles se possa exercer um determinado tipo de intervenção – um governo –, seja assistencial, burocrático, humanitário, administrativo ou de controle. [...] documentado e assistido, o refugiado torna-se uma categoria legível e visível ao olho do Estado, que pode então tecer um mapa que estabilize a complexidade dessa população e permita codificá-la em sua particularidade em meio à população nacional. (PERIN, 2012, p. 327)

A reflexão trazida pela socióloga Vanessa Perin esclarece que os diversos agentes do processo de fronteirização, sejam assistentes sociais, empregadores, médicos, Polícia Federal, atores governamentais e não governamentais, dentre outros, muitas vezes cooperam com políticas de controle, normalmente pela via burocrática, mas também por uma linguagem incorporada no cotidiano de suas ações.

O sujeito passível de integração e, no limite, de gestão, já passou por duas etapas. Primeiramente passou pelo cadastro burocrático, tornando-se um sujeito inteligível ao olho do Estado. Em segundo lugar, passou pela produção do sujeito de direito pleno, visível como alvo da intervenção de um mecanismo de governo. (PERIN, 2014, p. 327).

Moreira (2014) destaca que dentre as principais dificuldades de integração local para os refugiados, está a questão da moradia. Muitos refugiados ainda enfrentam problemas relacionados a isto e a forma como o poder público tem atendido a esta demanda tem se mostrado ineficaz para o acolhimento digno que abarque as especificidades deste segmento emergente na sociedade brasileira.

Diante disto, é preciso entender e defender que a integração é uma construção dialética, onde nacionais e refugiados precisam se adaptar uns aos outros. Embora nem sempre isto ocorra, cabe a responsabilidade do Estado brasileiro a adequação e adaptação para quem busca o país como acolhida. Não podemos deixar de sinalizar que a integração tem a ver com valores, portanto, envolve relações muito complexas como a língua, trabalho, escola, cultura, adequação, cotidianos, acessos, normas, dentre outros. Por isto, pode-se dizer que este é um conceito em disputa, onde muitas vezes o discurso sobre o problema global omite a ação do Estado, buscando soluções pontuais e imediatas em detrimento de soluções duradouras e permanentes.

1.3.4 Principais medidas do Estado brasileiro

As principais medidas de soluções duradouras do Estado brasileiro voltadas para os solicitantes de refúgio e refugiados, são recentes e insuficientes, contudo, estão diretamente relacionadas à integração local e acesso aos direitos sociais destes sujeitos.

De imediato podemos destacar o papel das Universidades com a criação da Cátedra Sérgio Vieira de Mello (CSVM) em 2003, que de acordo com o ACNUR desde então tem se revelado um ator fundamental para garantia de acesso aos direitos e serviços no Brasil, oferecendo valioso apoio ao processo de integração local de solicitantes de refúgio e refugiados.

A produção de estudos e dados sobre refúgio são iniciativas decorrentes das parcerias com as Universidades públicas e privadas, dentro das três linhas de ação: educação, pesquisa e extensão para incentivar a pesquisa e a produção acadêmica. Em todo país, existem hoje 22 Universidades que integram a CSVM. No Rio de Janeiro está representada pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Pontifícia Universidade Católica (PUC-RJ), Fundação Casa de Rui Barbosa e, recentemente a Universidade Federal Fluminense (UFF).

No âmbito da assistência social, a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), elaborou junto ao MDS, hoje denominado Ministério da Cidadania, em 2016, o documento denominando “*O papel da assistência social no atendimento aos migrantes*” o qual foi produzido a partir de estudos e da experiência acumulada pela SNAS no acompanhamento da temática, especificamente para esta finalidade. O governo federal, através do atual Ministério da Cidadania, garante a inclusão de refugiados e solicitantes de refúgio no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CADÚNICO)²⁴, desde que possuam documentação mínima e atendam aos critérios do programa.

Como já mencionamos, o município de São Paulo apresenta os maiores avanços. Em 2013, criou a Coordenação de Políticas para Imigrantes (CPMig). Em 2014, pela primeira vez, migrantes e refugiados puderam compor o Conselho Municipal Participativo como cidadãos atuantes na agenda pública municipal. Em 2014, foi inaugurado o primeiro Centro de Referência e Acolhida de Migrantes e Refugiados

²⁴ O CADÚNICO é um instrumento de coleta de dados e informações do governo federal que objetiva identificar todas as famílias de baixa renda existentes no país para fins de inclusão em programas de assistência social e redistribuição de renda.

(CRAI)²⁵. Em 2016, foi sancionada a Lei Municipal nº 16.478/16 que trata da Política Municipal específica para esta população. Hoje existem pelo menos quatro Centros de Acolhida no município. Em 2015, foram assinados dois convênios tripartites, com a prefeitura de Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Florianópolis para ampliação da Rede CRAI nestes estados.

No âmbito estadual, o Rio de Janeiro instaurou em 2009 o Comitê Estadual Intersetorial de Políticas de Atenção aos Refugiados Migrantes (CEIPARM/RJ), composto por órgãos governamentais de nível federal e estadual, organizações da sociedade civil, bem como a Organização das Nações Unidas. Em 2014, foi criado o Plano Estadual de Atenção aos Refugiados do Rio de Janeiro e teve a decisiva participação do Comitê Estadual Intersetorial de Políticas de Atenção aos Refugiados, responsável pela elaboração. Este ainda vem sendo implementado no estado, com bastante dificuldade diante da falta de recurso e pessoal.

No município Rio de Janeiro, a PCRJ através da Subsecretaria de Direitos Humanos (SUBDH) vem timidamente desenvolvendo ações que envolvem os refugiados. Em 2018, a SMASDH-RJ fez acordo com o governo federal e o governo do estado para a realização da Copa dos Refugiados, em parceria com a ONG África do Coração, que reuniu os organizadores do campeonato de futebol, dentre eles o Serviço Social do Comércio (SESC) e outros apoiadores e patrocinadores do evento. Recentemente tem participado do processo de interiorização dos refugiados, buscando a inserção destes sujeitos nos serviços de proteção social básica e especial.

Grande parte das ações desenvolvidas no município do Rio de Janeiro especificamente voltadas para o público em situação de refúgio, são de iniciativas de instituições ligadas às Universidades, contribuindo para a integração local destes sujeitos no país, mas não são suficientes para atender suas diferentes necessidades que surgem no cotidiano do processo de adaptação sociocultural no novo país de residência, pelos motivos já mencionados.

Destacamos as mais importantes instituições públicas de atendimento aos solicitantes de refúgio e refugiados, ligadas à CSVN no Rio de Janeiro, conforme o Quadro 6, a seguir:

²⁵ A chefe do escritório do ACNUR em São Paulo, Maria Beatriz Nogueira, aponta que “O Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAI) é um exemplo de política pública que efetivamente funciona e dialoga com as grandes necessidades existentes na vida das pessoas refugiadas e migrantes, facilitando o acesso à informação, o processo de integração local e o tratamento digno a essa população”. (ONUBRASIL, 2018)

Quadro 6 – Instituições de atendimento aos refugiados no Rio de Janeiro

INSTITUIÇÃO	LOCALIZAÇÃO	TIPO DE ATENDIMENTO
CEPRI - Casa de Rui Barbosa. Centro de Proteção a Refugiados e Imigrantes	Botafogo	Atendimento e orientação jurídica presencial e remota
PARES Cáritas RJ Programa de Atendimento a Refugiados e Solicitantes de Refúgio	Maracanã	Atendimento jurídico, psicológico e serviço social.
	São Gonçalo	Atendimento com assistente social e consultoria profissional.
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ)	Gávea	Atendimento e orientação Jurídica, Psicológico e Educacional - Pré-Vestibular Comunitário (com vagas reservadas para estudantes refugiados)
Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)	Maracanã	Atendimento médico, pelo Instituto de Medicina Social e aulas de português para refugiados em parceria com a Caritas-RJ.
Universidade Federal Fluminense (UFF)	Niterói	Revalidação de diplomas de refugiados para o ingresso à universidade; Curso de português para refugiados e inserção nos cursos pré-vestibulares sociais; Assistência jurídica, serviço social e psicologia.

Fonte: Elaboração própria, com base na pesquisa bibliográfica.

Diante do que foi exposto, vislumbramos a necessidade de mais ações do Estado para contemplar as necessidades dos solicitantes de refúgio e refugiados na sociedade brasileira. É preciso diminuir a distância entre a legislação e a efetivação dos direitos humanos dos refugiados, fazendo valer a garantia de proteção através da adoção de medidas eficazes e boas práticas já desenvolvidas em alguns municípios e regiões do país, para que se possa avançar na perspectiva da efetiva proteção jurídica, política e social da população em situação de refúgio.

Por isto tudo, no capítulo a seguir faremos uma abordagem sobre a proteção social no Brasil, retratando como esta proteção se materializa através da política de assistência social, destacando o papel do Estado e seus respectivos Entes federados no atendimento e oferta de serviços gratuitos aos solicitantes de refúgio e refugiados que vivem no país.

CAPÍTULO II

REFUGIADOS E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

“A terra possui recursos suficientes para prover as necessidades de todos, mas não à avidez de alguns”.

(Mahátma Gândhí)

Neste capítulo abordaremos a política de assistência social e sua contribuição enquanto política pública de proteção social para a garantia de direitos à população vulnerável em situação de refúgio, ressaltando as particularidades da proteção social brasileira. Nossa preocupação é destacar elementos intrínsecos à implementação desta política no cenário brasileiro atual, fazendo um cruzamento de ideias com a temática do refúgio. Desta forma, elencamos o pacto federativo e suas implicações na oferta de serviços socioassistenciais e também destacamos o estigma e a discriminação racial como fatores que interferem no reconhecimento do refugiado como sujeito de direitos na sociedade brasileira atual.

2.1 PARTICULARIDADES DA PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA

Dentre as principais particularidades da proteção social brasileira, destacamos os aspectos ligados ao pacto federativo e a relação entre os Entes federados, uma vez que a administração do Estado brasileiro é dividida em três níveis de governo: federal, estadual e municipal, que são autônomos, pressupondo inexistência de subordinação entre eles. Isto pressupõe que os Entes federados são dotados de razoável autonomia administrativa, política, tributária e financeira. Ou seja, autonomia dos Entes federados em relação à auto-organização político administrativa e distribuição de competências.

Para Ziulkoski (2015), presidente da Confederação Nacional de Municípios (CNM) em 2009, o Federalismo no país constitui num acordo constitucional, administrativo e político firmado entre os Entes da Federação que determina o respeito à autonomia dos mesmos e delimita os campos de atuação, estabelecendo: prerrogativas, recursos e responsabilidades para o cumprimento das funções de Estado.

O pacto federativo foi criado com a intenção de promover maior equilíbrio e harmonia entre os três poderes da União, sem alterar a soberania privativa da União, enquanto personalidade jurídica que representa a Federação no direito internacional. Ou seja, seu surgimento se deu por via da desagregação de um Estado que era unitário. Entretanto, há críticas quanto ao pacto, pois apesar do Estado Unitário ter se dividido em Entes federados autônomos, manteve-se o governo central, legislação e finanças concentradas na União. (ZIULKOSKI, 2015).

Conforme Ziulkoski (2015), embora a CF 1988 tenha estabelecido novas regras para a repartição dos recursos, viabilizadoras das novas atribuições do Ente local, consecutivamente, os governos federais foram ludibriando o pacto federativo criando tributos para si sem o dever de repartir, repassando atribuições como se a repartição ocorresse. Grande parte das competências continua sob a jurisdição da União, como por exemplo, a possibilidade de obter seus próprios recursos através de tributos.

Deste modo, a União ainda centraliza grande parte de competências que hoje deveriam ser revisadas devido à nova ordem mundial, como a maior necessidade de harmonização das prerrogativas da Administração Pública. Porém, os municípios foram sendo conduzidos, ano após ano, a prestar cada vez mais serviços que eram executados pelos outros Entes federados. Diante da crescente municipalização das políticas públicas, os municípios passaram assumir mais atribuições, todavia sua participação no montante de receita permaneceu a mesma. Outro aspecto importante é que as leis federais têm precedência, ou seja, prioridade sobre as leis estaduais e municipais. Logo, a liberdade de legislação dos estados e municípios é relativamente estreita. (ZIULKOSKI, 2015)

Desta forma, há disputa entre os Entes federados sobre a partilha dos recursos financeiros, onde tal disputa pelo dinheiro pode trazer implicações quanto à responsabilidade sobre determinados temas e ações que entram na agenda pública, como é o caso da responsabilidade pela integração local e soluções duradouras dos refugiados.

O Quadro 7, a seguir, retrata as responsabilidades e as principais fontes de financiamento entre os Entes Federados, revelando a centralidade dos recursos e poder decisório à União.

Quadro 7 - Responsabilidades e fontes de financiamento entre os Entes federados

Ente Federado	Principais Responsabilidades	Fontes de Financiamento
UNIÃO	<ul style="list-style-type: none"> • As responsabilidades mais importantes do governo federal são: relações internacionais, comércio internacional, grandes projetos de infraestrutura – como rodovias, ferrovias, hidrelétricas -, ensinos superior e técnico, defesa nacional, polícias federais, agências reguladoras, assuntos econômicos como política fiscal, política cambial e política monetária. • O governo federal ainda é responsável por administrar mais de uma centena de empresas públicas (estatais ou de capital misto). • Outra exclusividade do governo federal é poder emitir títulos da dívida pública para captar recursos no mercado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); • Imposto de Renda (IR) de pessoas físicas e jurídicas; • Imposto sobre a Importação de Produtos Estrangeiros (II); • Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio, Seguros, etc; • Taxas relativas a Títulos ou Valores Mobiliários (IOF).
ESTADO/ DISTRITO FEDERAL	<ul style="list-style-type: none"> • Infraestrutura: como rodovias que ligam cidades do estado; • Segurança pública: como o comando das polícias civis e militares; • O corpo de bombeiros; • O sistema de execuções penais; • Projetos de moradias populares; • Atendimento de saúde para os casos mais complexos, como aqueles tratados nos hospitais; • Educação do ensino médio e da segunda parte do ensino fundamental. 	<ul style="list-style-type: none"> • Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); • Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); • Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de quaisquer Bens ou Direitos (ITCMD); • Repasses do governo federal previstos em lei, entre outros.
MUNICÍPIO	<ul style="list-style-type: none"> • Planejamento urbano; • Saneamento básico (água e esgoto); • Iluminação pública; • Recolhimento de lixo; • Limpeza urbana; • Criação de espaços públicos, como parques e ginásios; • Asfaltamento das ruas; • Gestão do trânsito; • Mobilidade urbana, como a criação de ciclovias e faixas de ônibus; • Transporte público urbano; • Educação do nível infantil à primeira parte do ensino fundamental; • Atendimento de saúde básico – geralmente com postos de saúde. 	<ul style="list-style-type: none"> • Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU); • Imposto sobre Serviços (ISS); • Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis Inter Vivos (ITBI); • Repasses obrigatórios do imposto de renda pela União; • Eventuais repasses de verbas referentes a programas do governo federal.

Fonte: Elaboração própria, com base em (MATTOS, 2017).

Neste sentido, para que haja efetivação da autonomia é preciso garantir a repartição de receitas compatíveis com a graduação das competências, por meio da

fixação legal das competências de cada Ente, reconhecendo as peculiaridades, diferenças econômicas e sociais entre os Entes da Federação. (ZIULKOSKI, 2015).

No que se refere à política de assistência social no país, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) - modelo de gestão utilizado no país para operacionalizar todas as ações de assistência social no território nacional - também prevê autonomia e divisão de responsabilidades e competências entre os Entes federados, conforme exposto no Quadro 8 abaixo.

Quadro 8 – Competências dos Entes federados na assistência social.

Ente Federado	Responsabilidades segundo MDS
UNIÃO	<ul style="list-style-type: none"> • Articular ações da PNAS e do SUAS em todo o País. • Definir condições e formas de acesso da população à assistência social e repassar recursos aos demais entes da Federação para execução dos programas, serviços e ações. • Em relação à Segurança Alimentar e Nutricional, é atribuição da União planejar, implementar e supervisionar projetos e ações instituídos a partir das diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Gestão e concessão Benefício de Prestação Continuada (BPC) • Apoio técnico e financeiro aos serviços, programas e projetos em âmbito nacional.
ESTADOS	<ul style="list-style-type: none"> • Coordenar a execução dos respectivos programas assistenciais no âmbito estadual. • Coordenar a gestão pública nos espaços regionais, nas regiões metropolitanas e nas aglomerações urbanas. • Na área de Segurança Alimentar e Nutricional, há a possibilidade de os governos estaduais aderirem e operacionalizar programas desenvolvidos pela União. • Destinar recursos aos municípios para pagamento de auxílio natalidade e funeral, mediante critérios definidos pelos Conselhos. • Apoiar técnica e financeiramente aos serviços, programas e projetos em âmbito regional ou local, bem como associações e consórcios de municípios na oferta de serviços, programas e projetos • Executar serviços regionalizados, na ausência dos municípios.
DISTRITO FEDERAL	<ul style="list-style-type: none"> • Ao Distrito Federal cabe o papel de estado e de município na gestão dos serviços de assistência social e segurança alimentar.
MUNICÍPIOS	<ul style="list-style-type: none"> • Executar programas, serviços e ações da assistência social. • Receber recursos da União e dos governos estaduais para sua execução. • Na área de Segurança Alimentar e Nutricional – assim como os estados – podem aderir e operacionalizar programas desenvolvidos pela União. • Destinar recursos e efetuar pagamento de auxílio natalidade e funeral com critérios deliberados pelo Conselho • Executar serviços assistenciais destinados a crianças e adolescentes e população de rua, idosos, pessoas com deficiência. • Fazer atendimento em situações emergenciais

Fonte: Elaboração própria conforme MDS (BRASÍLIA, 2014)

Para Castro (2012) a descentralização dos serviços públicos onera os orçamentos municipais, haja vista que as responsabilidades compartilhadas não são devidamente acompanhadas de recursos financeiros equivalentes a uma oferta de serviços em quantidade e qualidade adequadas às necessidades da população.

A Assistência Social é uma política que, apesar de regulada, tem uma baixa capacidade de pressão na disputa pela ampliação de recursos públicos, principalmente por ser um setor afetado frequentemente pelas medidas de ajuste fiscal nas três esferas de governo. A expectativa é de que a Lei 12.435, de 06 de julho de 2011, que proporciona status legal ao SUAS, transformando as despesas com serviços e ações continuadas em despesas obrigatórias, reduza a sua natureza discricionária e consolide as transferências condicionadas universais na política de Assistência Social. (CASTRO, 2012, p. 93)

Diante do que foi exposto, podemos concluir e concordar com Goya (2016), ao afirmar que a União tem um alto poder diante dos demais Entes. Mesmo tendo a tentativa de uma descentralização do poder, a União ainda é bastante centralizadora.

2.1.1 Orçamento Público e Financiamento da Assistência Social

Conforme a legislação brasileira, o orçamento federal é constituído por três fontes distintas, que compõem: o orçamento fiscal (geral), o orçamento da seguridade social (com fontes tributárias exclusivas que garantem o financiamento das políticas de Seguridade Social: saúde, assistência social e previdência) e o orçamento de investimento das empresas estatais. Esses orçamentos integram uma única Lei Orçamentária Anual, que estabelece as receitas e as despesas no Orçamento Geral da União.

A CF 1988 estabelece no artigo 165, § 5, inciso III que o Poder Executivo estabelecerá a lei orçamentária anual, que compreenderá o orçamento da Seguridade Social que deverá abranger todas as entidades e órgãos vinculados a ela bem como os fundos e fundações mantidas pelo Poder Público.

O financiamento da Seguridade Social (Saúde, Previdência e Assistência Social) está previsto no art. 195 da CF 1988, devendo ser financiadas por toda sociedade, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos estados, do Distrito Federal, dos municípios e das contribuições sociais.

Entretanto, o processo de constituição do orçamento público envolve decisão política, apesar de ser uma ferramenta técnica de gestão. Afinal, grosso modo, pode-se dizer que ele é um grande redistribuidor de renda, originária dos diferentes setores da sociedade, mas a sua aplicação segue regras e diretrizes que priorizam e direcionam a sua aplicação. No caso dos municípios, por exemplo, os prazos das etapas orçamentárias seguem o calendário federal, mas são estabelecidos pela Lei Orgânica Municipal e o Regimento Interno da Câmara Municipal.

Desta forma, o financiamento da política de assistência social é detalhado no processo de planejamento, por meio do Orçamento plurianual e anual, que expressa a projeção das receitas e autoriza os limites de gastos nos projetos e atividades propostos pelo órgão gestor e aprovados pelos Conselhos, com base na legislação, nos princípios e instrumentos orçamentários e na instituição de fundos de Assistência Social, na forma preconizada pela LOAS e pela Lei n 4320/64.

A política de assistência social prevê, em legislação própria - como a Lei Federal nº 8.742/93 (LOAS), alterada pela Lei nº 12.435 de 06 de julho de 2011 (Lei do SUAS), e posterior regulamentações como, por exemplo, a Portaria MDS nº 113 de 10 de dezembro de 2015, que regulamentou o cofinanciamento federal do SUAS - a transferência de recursos na modalidade fundo a fundo. Posto isso, faz-se imperioso esclarecer que o cofinanciamento federal e estadual aporta recursos para custeio das ações socioassistenciais (serviços, programas, projetos e benefícios), bem como para o aprimoramento da gestão, e é feito por meio de blocos de financiamento²⁶.

Tais recursos são calculados com base no somatório dos componentes que os integram e são vinculados a uma finalidade. São atualmente cinco blocos: Bloco da Gestão, Bloco da Proteção Social Básica (PSB), Bloco da Proteção Social Especial de Alta Complexidade (PSE-AC), Bloco da Proteção Social Especial de Média Complexidade (PSE-MC) e Programas e Projetos.

De acordo com o MDS a partilha de recursos federais entre estados e municípios passa a ocorrer com base nos seguintes critérios: porte populacional versus proporção de população vulnerável, indicadores socioterritoriais (níveis de renda, saúde e educação)

²⁶ Blocos de Financiamento são conjuntos de recursos destinados ao cofinanciamento federal das ações socioassistenciais, calculados com base no somatório dos componentes que os integram e vinculados a uma finalidade. A Portaria conceitua e apresenta os Blocos de Financiamento dos serviços e apoio a gestão descentralizada, conforme disposto na NOB/SUAS 2012. Blocos de Financiamento I – proteção social básica II - PSE média complexidade III - PSE alta complexidade IV - gestão do SUAS V – gestão do PBF e do CADÚNICO. (SANTA CATARINA, 2017).

versus indicadores de cobertura, instituindo-se um Indicador de Vulnerabilidade Social (IVS).

Os recursos da União são transferidos em forma de pisos compartilhados para o custeio de serviços de proteção básica e especial, denominados **pisos fixos e variáveis**. Os **pisos fixos** são destinados ao custeio com Serviços de Proteção e Atenção Integral à Família (PAIF) e Serviço de Proteção e Atenção Especializada à Família (PAEFI), de acordo com o número de famílias referenciadas, em conformidade com o porte populacional. Os **pisos variáveis** são transferidos de acordo com metas pactuadas pelos municípios e se destinam ao custeio de serviços de convivência, enfrentamento ao trabalho infantil, acompanhamento de medidas socioeducativas em meio aberto.

O modelo de financiamento compartilhado entre os três entes federados, impõem como obrigatórias às transferências de recursos financeiros entre os entes por meio de repasses fundo a fundo²⁷. No caso dos municípios a transferência dos pisos fixos é feita de forma automática, fundo a fundo, de forma contínua.

Os recursos federais são destinados aos serviços socioassistenciais, devidamente tipificados, com o objetivo de promover a aquisição de bens imateriais pelo cidadão que necessitar de proteção ou promoção social, a exemplo do fortalecimento da função protetiva da família; prevenção de ruptura de vínculos familiares e comunitários, promoções de aquisições sociais, etc., podendo ser aplicados apenas em custeio dos serviços, sendo vedada aplicação em investimentos ou pagamento de pessoal concursado.

As despesas com custeio da rede de segurança alimentar vêm sendo alocadas, em alguns municípios, no orçamento da assistência social, o que implica em um maior volume de recursos, ampliando a ação protetiva do Estado.

Segundo Castro (2012) quanto à estruturação da rede, construção, modernização ou ampliação das unidades de atendimento, embora não haja ainda uma política deliberada do governo federal para liberação de recursos dessa natureza, os orçamentos municipais incluem a previsão dessa despesa com recurso próprio, fonte estadual e/ou federal. Alguns recursos federais têm sido liberados, fruto da negociação política por

²⁷ Os fundos de assistência social têm um papel fundamental no desenvolvimento da política de assistência social e são instrumentos importantes para viabilizar uma gestão transparente e racional de recursos, contribuindo para o fortalecimento e a visibilidade da assistência social no interior da administração pública. É condição para que os municípios recebam recursos dos estados e da União: a criação e o funcionamento do Conselho Municipal de Assistência Social; Plano Municipal de Assistência Social; Fundo Municipal de Assistência Social. É obrigatória a alocação de recursos próprios, no Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS). Fonte: <<https://slideplayer.com.br/slide/11703441/>>. Acesso em: 14/02/2019.

emendas parlamentares, uma estratégia ainda recorrente dos municípios na busca de ampliação de recursos.

Para efeitos desta pesquisa, cabe informar que o financiamento da política de assistência social no município do Rio de Janeiro está estabelecido na Lei Orgânica Municipal (LOM), em seu art. 353: “o orçamento da seguridade social discriminará os recursos do município e a transferência de recursos da União para o município para a execução descentralizada das ações de saúde e de assistência social” (RIO DE JANEIRO, 2010). Assim, o artigo supracitado visa atender a definição estabelecida nos artigos 165, §5º, III; 194 e 195, §§ 1º e 2º, da CF 1988, em cujo texto se pode identificar que o orçamento da seguridade social deverá ser compreendido por dotações destinadas às ações nas áreas de assistência social, previdência social e saúde. (BRASIL, 1988)

2.2 O PAPEL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PROTEÇÃO DE REFUGIADOS

Os direitos sociais são fundamentais para o estabelecimento de um verdadeiro Estado Democrático. Os direitos sociais são direitos humanos que visam garantir condições para que todas as pessoas possam usufruir de uma vida digna. O Brasil exige o estabelecimento de compromissos e corresponsabilidades entre os Entes para a gestão das políticas sociais, numa inter-relação entre o econômico e o político a fim de assegurar o social.

Segundo Costa e Ferreira (2013), em nenhum momento houve qualquer sociedade que vivesse sem algum tipo de proteção, deixando a própria sorte os indivíduos que, porventura, estivessem acometidos por situações de risco, presentes nos diferentes contextos históricos. Apesar disso, as proteções têm graus diferenciados de institucionalização, e de acordo com o contexto de cada país, são assumidas em maior ou menor grau pelo Estado e não excluem a proteção da própria sociedade. “A proteção social é construída pelas sociedades a partir das especificidades históricas, tomando como referência o encadeamento entre a forma como o Estado, a Sociedade e o Mercado se articulam” (COSTA e FERREIRA, 2013, p. 229).

Pereira (2008) aponta que a Revolução Industrial e as mobilizações sociais na Europa, foram os principais motivos que levaram o Estado a se tornar responsável pelas necessidades sociais agravadas com o desenvolvimento capitalista. A conquista dos direitos individuais (civis e políticos), sob efeitos das revoluções burguesas na Europa,

proporcionaram a transformação da antiga ordem feudal para o capitalismo, através da produção mercantil e da ideologia liberal.

A proteção social gerida pelo Estado burguês e regida por leis e pactos interclassistas, que procuram conciliar interesses antagônicos, sempre se defrontou com o seguinte impasse: atender necessidades sociais como questão de direito ou de justiça, contando com recursos econômicos escassos porque, de acordo com a lógica capitalista, a riqueza deve gerar mais riqueza e, portanto, ser investida em atividades economicamente rentáveis. (PEREIRA, 2013. p. 637)

Segundo Di Giovanni (1998), a proteção social corresponde às formas institucionalizadas ou não que as sociedades constituem para proteger seus membros, dos riscos sociais ou vicissitudes da vida em sociedade. As formas e os modos de alocação de recursos variam de um grupo social para outro, segundo critérios históricos e culturais, e estão submetidos à dimensão de poder.

Uma importante particularidade no Brasil é que a proteção social não se apoiou no pleno emprego, nos serviços universais, nem armou uma rede de proteção impeditiva da queda e da reprodução da pobreza. Entretanto, as políticas sociais, compreendidas como políticas públicas surgem como possibilidade de materializar direitos sociais.

Ainda que incapazes de instituir plena igualdade de condições no capitalismo, as políticas sociais podem constituir uma via para a redução das desigualdades sociais, desde que assumidas pública e institucionalmente como sistemas legais e legítimos de garantia de direitos e não apenas como programas focalizados de combate a pobreza extrema. (BOSCHETTI 2004, p.113)

De acordo com a legislação brasileira, a proteção social corresponde a um dos três objetivos da política de assistência social, junto com a vigilância socioassistencial e a defesa dos direitos. O SUAS reafirma a centralidade do Estado na garantia da existência de serviços estatais como articuladores de serviços socioassistenciais e institui unidades públicas estatais de referência. Para tanto, se baseia em princípios e diretrizes que tem validade em todo território nacional²⁸.

Alguns autores consideram o SUAS, criado em 2005, uma inovação em termos de gestão compartilhada, cofinanciamento e cooperação técnica entre os entes federados

²⁸ Os princípios organizativos do SUAS são: Universalidade; Gratuidade; Integralidade da Proteção Social; Intersetorialidade; Equidade. Já as diretrizes do SUAS são: Matricialidade sociofamiliar; Descentralização político-administrativa e territorialização; Participação da sociedade; Controle social; Cofinanciamento das três esferas de governo; Política de recursos humanos; Monitoramento e avaliação constantes, com análise e levantamento de informações. (BRASIL/LOAS, 1993)

na área da assistência social. Esse sistema foi pensado no compartilhamento de responsabilidades entre os entes federados, sob a regulação e coordenação da União, o que se desdobrou na municipalização da oferta de serviços públicos.

A fim de compreender de que modo o refugiado está incorporado à política de assistência social, faz-se necessário, conhecer as particularidades desta política, conforme apontaremos a seguir.

2.2.1 SUAS e Proteção Social

A proteção na assistência social visa à direção do desenvolvimento humano e social e dos direitos de cidadania. A principal função da política de assistência social é prover o conjunto de ações, cuidados, atenções e benefícios, ofertados através do SUAS para prevenir, reduzir e proteger a população que dela necessitar.

A assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando: ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais. (LOAS, Art. 2.)

O SUAS regula em todo o território nacional, a hierarquia, os vínculos e as responsabilidades do sistema de serviços, benefícios, programas e projetos de assistência social, de caráter permanente ou eventual. Tais serviços, programas e benefícios prestados pelo SUAS devem ser executados e providos por equipamentos da assistência social, que são pessoas jurídicas de direito público, sob critério universal e lógica de ação em rede hierarquizada e podem funcionar em articulação com iniciativas da sociedade civil, conforme seus cinco princípios:

Supremacia do atendimento às necessidades sociais; universalização dos direitos sociais; respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade; igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza; divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais. (LOAS - Art. 4º)

Os serviços socioassistenciais devem ser divididos por tipos e níveis de proteção social que podem ser básica e especial (média e alta complexidade) e garantir aos seus usuários o acesso ao conhecimento dos direitos socioassistenciais e sua defesa.

Quadro 9 - Serviços Socioassistenciais

Serviços Socioassistenciais por proteção social		
PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA		<ol style="list-style-type: none"> 1. Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) 2. Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; 3. Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio pra Pessoas com Deficiência e Idosos.
PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL	Média Complexidade	<ol style="list-style-type: none"> 1. Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos; 2. Serviço Especializado em Abordagem Social 3. Serviço de Proteção Social a Adolescente em cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços À Comunidade (PSC); 4. Serviço de Proteção Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; 5. Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.
	Alta Complexidade	<ol style="list-style-type: none"> 6. Serviço de Acolhimento Institucional; 7. Serviço de Acolhimento em República; 8. Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; 9. Serviço de proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.

Fonte: BRASIL, 2009.

Conforme o Quadro10, a seguir, os serviços socioassistenciais tipificados devem ser ofertados em diferentes equipamentos, de acordo com os tipos e níveis de proteção, assumindo distintas finalidades.

Quadro 10 – Equipamentos do SUAS

Tipos de Equipamentos por proteção social			
PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA	Caráter preventivo e de inclusão social		1. CRAS
PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL	Alta vulnerabilidade pessoal e social. Vínculos familiares rompidos Violações de Direitos	Média Complexidade	1. CREAS 2. Centro Pop
		Alta Complexidade	3. Casa-Lar; 4. República; 5. Abrigo Institucional; 6. Casa de Passagem 7. Residências Inclusivas

Fonte: BRASIL, 2009.

Como podemos observar a partir dos níveis de proteção os usuários da política de assistência social devem ser atendidos de acordo com suas situações de vulnerabilidade e risco pessoal. O solicitante de refúgio e ou refugiado, ao se enquadrar no público desta política, tem a oportunidade de acessar estes equipamentos/serviços através da disponibilidade de oferta em determinado território.

2.2.2 SUAS e a População em Situação de Rua

A população em situação de rua pode ter seu atendimento realizado em vários serviços tipificados, dependendo de sua demanda ou violação de direito sofrida. A base normativa que garante esse atendimento está na Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009, que cria a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, e no Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009, que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua e o seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento. Além da Instrução Operacional conjunta – SNAS e SENARC Nº 07, de 22 de novembro de 2010, que reúne orientações aos municípios e Distrito Federal para a inclusão de pessoas em situação de rua no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) preconiza a Segurança de Acolhida, que deve ser provida por meio da oferta pública de espaços e serviços adequados para a realização de ações de recepção, escuta profissional qualificada, informação, referência, concessão de benefícios, aquisições materiais, sociais e educativas.

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. (PNAS, 2004, p. 38)

De acordo com a PNAS, a natureza da proteção social especial se manifesta na responsabilidade de garantir condições dignas de vida quando ocorre a violação de direitos socioassistenciais. A proteção social especial de alta complexidade deve oferecer atenção às famílias e indivíduos que se encontram sem referência e/ou em situação de ameaça, onde necessitam de ações de proteção especial temporária, fora de seu núcleo familiar ou comunitário. Os serviços socioassistenciais devem ser oferecidos

em unidades como abrigos, casas de passagem, repúblicas, família acolhedora, substituta ou guardiã; albergue, alojamentos, abrigos especiais, moradias provisórias, dentre outros.

A Política Nacional para a População em Situação de Rua assegura o dever de atuação de estados e municípios nesta causa. Seus princípios, diretrizes e objetivos propõem como solução a esta questão, a assistência, o acolhimento e o fim da situação de rua para os cidadãos que nela se encontram. Cabe destacar que, em nenhum momento, a política restringe ou cria exceções de acesso para migrantes internacionais (solicitantes de refúgio e refugiados).

Conforme a Política Nacional para a População em Situação de Rua, no parágrafo único, do artigo 1º, considera-se população em situação de rua:

O grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória.

O SUAS afiança a oferta do Serviço de Acolhimento para Adultos e Famílias de caráter provisório, com estrutura para atender com privacidade pessoas do mesmo sexo ou grupo familiar. Este serviço assistencial está voltado para pessoas em situação de rua e desabrigo por abandono, migração e ausência de residência ou pessoas em trânsito e sem condições de auto sustento.

O atendimento prestado deve ser personalizado e em pequenos grupos e favorecer o convívio familiar e comunitário, bem como a utilização dos equipamentos e serviços disponíveis na comunidade local. As regras de gestão e de convivência deverão ser construídas de forma participativa e coletiva, a fim de assegurar a autonomia dos usuários, conforme perfis. (BRASIL, 2009, p.31)

Para efeitos desta pesquisa cabe destacar que, recentemente, o município do Rio de Janeiro, através do Decreto nº 44857, de 07 de agosto de 2018, instituiu a Política Municipal para a População em Situação de Rua e seu Comitê Gestor Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento. Com isto, o município assumiu o compromisso de desenvolver ações específicas voltadas para este segmento.

Art. 2º - O Poder Executivo Municipal poderá firmar termos de parceria, convênios e cooperação com entidades públicas e privadas, sem fins

lucrativos, para o desenvolvimento e a execução de projetos que beneficiem a população em situação de rua e estejam de acordo com os princípios, diretrizes e objetivos que orientam a Política Municipal para a População em Situação de Rua. (RIO DE JANEIRO, 2017).

Diante da situação de vulnerabilidade em que se encontram muitos dos solicitantes de refúgio e refugiados que vêm para o Brasil, é importante a garantia de serviços e benefícios socioassistenciais destinados a esse público. Para o atendimento de pessoas em situação de extrema vulnerabilidade que necessitam de acolhimento e moradia, a Lei 11.258, de 30 de dezembro de 2005²⁹, instituiu a obrigatoriedade de criação de programas dirigidos à população em situação de rua na política de assistência social.

O serviço de acolhimento institucional prevê atendimento de forma qualificada e personalizada de modo a promover a construção conjunta com o usuário do seu processo de saída das ruas, com dignidade e respeito à sua vontade e nível de autonomia. Para tanto é fundamental articular benefícios, projetos, programas e serviços da política de assistência social, bem como de outras políticas, a fim de promover atenção integral a esta população, que teve uma vida marcada pela negação de direitos.

O trabalho de acolhimento é, então, a nosso ver, nessa perspectiva da postura do profissional, a ação central de acessibilidade do usuário à política pública, dispositivo de aproximação e encontro das diversas vozes e necessidades presentes nos territórios. Trata-se de acolher a vida como ela é em toda sua plenitude, construindo responsabilidades e protagonismos. (FERNANDES e HELLMANN, 2016:15)

No que concerne ao atendimento aos solicitantes de refúgio e refugiados em situação de rua, a política de assistência social no âmbito federal vem desenvolvendo medidas pontuais, executando ações emergenciais, que decorre da necessidade de atender situações de cunho social imprevistas e reconhecidas como eventualmente violadora de direitos socioassistenciais.

Cabe destacar que a Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004) e a Política Nacional para a População em Situação de Rua (2009) não indicam procedimentos metodológicos específicos para o atendimento de refugiados ou solicitantes de refúgio inseridos no Serviço de Acolhimento Institucional. A situação de

²⁹ Esta lei Altera a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, para acrescentar o serviço de atendimento a pessoas que vivem em situação de rua.

risco pessoal ou social apresenta-se como principal fator para a admissão de refugiados nestas unidades.

A proteção social especial é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras. (BRASIL-PNAS, 2005, p. 37)

As ações efetuadas no âmbito federal, até o momento estão relacionadas à construção de alojamentos e atenções e provisões materiais, como ocorrem no norte do país, com a intensificação do fluxo de imigrantes no final de 2017, com atuação mais direta do Governo Federal no atendimento aos venezuelanos³⁰, originária da atuação federalizada na fronteira, protagonizada pelo Ministério da Defesa, por meio de registro e identificação da área de triagem e área de acolhimento. Os principais atores envolvidos na chamada Força Tarefa Logística Humanitária foram as forças armadas: Exército (459), Marinha (17) e Aeronáutica (11), totalizando 487 militares, conforme dados da Coordenação Operacional em Roraima. (BRASILIA, 2018).

Segundo dados da Polícia Federal, um total de 48.646 migrantes venezuelanos solicitaram regularização migratória no país. A maioria é de pedidos de refúgio, conforme demonstrado no Tabela 4 abaixo:

Tabela 4 – Venezuelanos Solicitantes de Refúgio (2018)

REGULARIZAÇÃO MIGRATÓRIA DE IMIGRANTES VENEZUELANOS	
RESIDENTES	9.466
SOLICITANTES DE REFÚGIO - INCLUÍDOS NO SISTEMA	27.317
SOLICITANTES DE REFÚGIO - FALTAM INCLUIR	1.885
AGENDADOS PARA ATENDIMENTO	9.978
TOTAL INDIVIDUALIZADO (ESTIMADO)	48.646

Fonte: BRASILIA, 2018.

Essa atuação federalizada está centrada no estado de Roraima, nos municípios de Pacaraima (RR), Boa Vista (RR), Manaus (AM), Santarém (PA) e Belém (PA). As

³⁰ A Medida Provisória n° 820, de 15 de fevereiro de 2018 dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária. (BRASILIA, 2018).

ações do Governo Federal de assistência emergencial para os venezuelanos estão organizadas em três eixos principais: ordenamento da fronteira; acolhida dos imigrantes; e interiorização. No que tange às ações de acolhimento, foram criados abrigos em Roraima que passaram a ser geridos diretamente pelo Governo Federal e pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). A pactuação na primeira reunião do Comitê Federal de Assistência Emergencial foi a disponibilização de abrigos para até 8 mil pessoas entre Boa Vista e Pacaraima, conforme Tabela 5, a seguir.

Tabela 5 – Abrigos criados pelo Governo Federal

CIDADE	ABRIGOS	Nº DE ABRIGADOS	PÚBLICO
Boa Vista	Tancredo Neves	313	Não indígena
Boa Vista	Hélio Campos	279	Não indígena
Boa Vista	Jardim Floresta	640	Não indígena
Boa Vista	São Vicente	310	Não indígena
Boa Vista	Nova Canaã	356	Não indígena
Boa Vista	Latife Salomão	439	Não indígena
Boa Vista	Santa Teresa	496	Não indígena
Boa Vista	Pintolândia	635	Indígenas
Pacaraima	Janokoida	512	Indígenas
TOTAL = 9 ABRIGOS		3.980 IMIGRANTES	

Fonte: BRASÍLIA, 2018.

Outra estratégia de atendimento aos venezuelanos adotada pelo governo federal foi a interiorização e deslocamento dos imigrantes para outros estados brasileiros, com a justificativa de proporcionar maiores oportunidades de inserção socioeconômica aos imigrantes venezuelanos e diminuir a pressão sobre os serviços públicos do estado de Roraima. Esta ação é coordenada pelo Subcomitê Federal de Interiorização sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e Ministério da Justiça (MJ) e conta com a participação do ACNUR, da Organização Internacional para as Migrações (OIM) e do Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA). De acordo com o MDS até o ano passado 527 venezuelanos tinham sido interiorizados, distribuídos nos estados de: Cuiabá (95), Manaus (165) e São Paulo (267). Segundo

notícia divulgada em 15/02/2019 pela Revista Isto é, desembarcam 32 pessoas no Rio de Janeiro, no processo de Interiorização. Desse total, 21 ficarão abrigadas em dois centros de acolhimento e em 11 em residências de parentes. (ISTOÉ, 2019).

Embora sejam efetuadas ações emergenciais no âmbito federal, o atendimento humanizado e adequado aos refugiados em situação de vulnerabilidade é atribuição do Estado, conforme previsto nos objetivos da PNAS: “Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica ou especial para as famílias, indivíduos e grupos que dela necessitem; 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”. (BRASIL, 2005)

Consta na Tipificação Nacional para os Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009) que o acolhimento a indivíduos refugiados ou em situação de tráfico de pessoas poderá ser desenvolvido em local específico, a depender da incidência da demanda. Todavia, um fator complicador para isto é a ausência de dados sobre o número de refugiados vivendo em situações de pobreza e extrema pobreza, a nível regional e local. Daí decorre a necessidade de pesquisas e estudos que envolvam a situação e condições de vida dos refugiados, para que possa alcançar maior visibilidade deste grupo no âmbito das políticas públicas.

Entretanto, cabe destacar que o Estado brasileiro, tem o dever de formular políticas, realizar ações e atividades que protejam e promovam aquela parcela da população que se encontra em situação de vulnerabilidade, permitindo a esta parcela alcançar uma situação de plena cidadania. Neste sentido, o município é o local privilegiado do ponto de vista da gestão pública da assistência social, pois é a instância mais próxima da população.

2.2.3 Descentralização e o Papel do Governo Municipal

Como já apontamos anteriormente, o SUAS é um sistema público não contributivo, descentralizado e participativo que tem por função a gestão do conteúdo específico da assistência social no campo da proteção social brasileira que consolida o modo de gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os três entes federativos que, de modo articulado e complementar, operam a proteção social não contributiva de Seguridade Social no campo da assistência social.

A descentralização, portanto, corresponde a uma das diretrizes previstas na Lei Orgânica de Assistência Social:

Art. 5º A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes: I - descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo; II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. (BRASIL, 2009, p.9)

Descentralizar uma política significa dividir o poder, as decisões e as responsabilidades relativas a ela e entre os governos (Federal, Estaduais, Municipais e do Distrito Federal). Pressupõe autonomia para que os governos atuem a partir das demandas de seus territórios.

Descentralizar significa dividir poderes e tarefas, gerenciar e executar conjuntamente. Todas as esferas de governo devem trabalhar em cooperação e em rede para que a política de assistência cumpra seu objetivo, que é garantir os direitos socioassistenciais de todas as pessoas que dela necessitarem. (BRASIL, 2013, p.15)

O papel do governo municipal além de responsabilidades compartilhadas e comuns a todos os entes tem o dever da execução dos serviços socioassistenciais no seu território, conforme a PNAS. Segundo a NOB/RH-SUAS, descentralização dos serviços de assistência social é a transferência da gerência, da execução de ações e da prestação de serviços para instâncias de gestão e decisão mais próximas dos usuários e beneficiários.

No município considerado gestão plena³¹, como é o caso do Rio de Janeiro, este terá gestão total das ações da assistência social. O gestor, ao assumir a responsabilidade de organizar a proteção social básica e especial em seu município, deve prevenir situações de risco, por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, além de proteger as situações de violação de direitos existentes em seu município.

³¹ De acordo com a NOB/RH – SUAS os municípios em nível de gestão plena são aqueles que possuem a gestão total das ações da Assistência Social, sejam elas financiadas pelo FNAS, mediante repasse fundo a fundo, ou que cheguem diretamente aos usuários, ou, ainda, as que sejam provenientes de isenção de tributos, em razão do Certificado de Entidade Beneficente da Assistência Social. Na gestão plena ampliam-se os pré-requisitos da gestão inicial e básica, são extremamente importantes a presença de um sistema municipal de monitoramento e avaliação, a capacidade de atuar na proteção social especial de alta complexidade, contar com gestor do fundo lotado no órgão responsável pela assistência social e ter uma política de recursos humanos com carreira para servidores públicos.

A NOB/RH-SUAS prevê reponsabilidades e atribuições do gestor público para a gestão do trabalho no âmbito do SUAS, mas destacaremos somente no âmbito municipal, com o propósito de afinar o objetivo deste estudo.

1. Dotar a gestão de uma institucionalidade responsável, do ponto de vista operacional, administrativo e técnico-político, criando os meios para efetivar a política de assistência social.

2. Destinar recursos financeiros para a área, compor os quadros do trabalho específicos e qualificados por meio da realização de concursos públicos.

3. Contratar e manter o quadro de pessoal necessário à execução da gestão e dos serviços socioassistenciais.

4. Instituir e designar, em sua estrutura administrativa, setor e equipe responsável pela gestão do trabalho no SUAS.

5. Elaborar um diagnóstico da situação de gestão do trabalho existente em sua área de atuação, incluindo os seguintes aspectos: a) quantidade de trabalhadores, por cargo, da administração direta e indireta, os cedidos de outras esferas de gestão e os terceirizados; b) local de lotação; c) distribuição por serviços, por base territorial, comparando-os com o tamanho da população usuária, por nível de proteção social (básica e especial de média e alta complexidade); d) categorias profissionais e especialidades; e) vencimentos ou salários pagos por categoria profissional ou por grupos ocupacionais, vantagens e benefícios; f) qualificação/formação; g) número de profissionais que compõem a Secretaria Executiva do CMAS; h) número de profissionais que compõem equipe de monitoramento e avaliação; i) número de profissionais que compõem a gestão do FMAS; j) número de profissionais que compõem a equipe responsável pela capacitação; k) número de profissionais que compõem a equipe de monitoramento e assessoramento à rede conveniada. l) número de profissionais que compõem a equipe de monitoramento e avaliação do BPC; m) número de profissionais que compõem a equipe do sistema de informação e monitoramento; n) outros aspectos de interesse.

6. Contribuir com a esfera federal, Estados e demais municípios na definição e organização do Cadastro Nacional dos Trabalhadores do SUAS.

7. Manter e alimentar o Cadastro Nacional dos Trabalhadores do SUAS, de modo a viabilizar o diagnóstico, planejamento e avaliação das condições da área de gestão do trabalho para a realização dos serviços socioassistenciais, bem como seu controle social.

8. Aplicar o Cadastro Nacional dos Trabalhadores do SUAS, em sua base territorial, considerando também entidades/organizações de assistência social e os serviços, programas, projetos e benefícios existentes.

9. Elaborar quadro de necessidades de trabalhadores para a implementação do respectivo Plano Municipal de Assistência Social para a manutenção da estrutura gestora do SUAS.

10. Estabelecer plano de ingresso de trabalhadores e a substituição dos profissionais terceirizados.

11. Realizar concurso público para contratar e manter o quadro de pessoal necessário à execução da gestão dos serviços socioassistenciais, observadas as normas legais vigentes.

12. Oferecer condições adequadas de trabalho quanto ao espaço físico, material de consumo e permanente.

13. Implementar normas e protocolos específicos, para garantir a qualidade de vida e segurança aos trabalhadores do SUAS na prestação dos serviços socioassistenciais.

14. Nomear comissão paritária entre governo e representantes dos trabalhadores para a discussão e elaboração do respectivo Plano de Carreira, Cargos e Salários, no seu âmbito de governo.

15. Encaminhar projeto de lei de criação do respectivo Plano de Carreira, Cargos e Salários ao Poder Legislativo.

16. Participar na formulação e execução da Política Nacional de Capacitação preconizada na competência da União, dos Estados e do Distrito Federal, com objetivo de contribuir para a melhoria da eficiência, eficácia e efetividade dos serviços, programas, projetos e benefícios, observando as peculiaridades locais, os perfis profissionais, a territorialidade e o nível de escolaridade dos trabalhadores, com base nos princípios desta NOB-RH/SUAS.

17. Elaborar e implementar, junto aos dirigentes de órgãos da estrutura gestora municipal do SUAS e coordenadores dos serviços socioassistenciais, um Plano Municipal de Capacitação para os trabalhadores, os coordenadores de serviços, os conselheiros municipais, regionais e/ou locais de assistência social, com base nos fundamentos da educação permanente e nos princípios e diretrizes constantes nesta Norma, sendo deliberados pelos respectivos conselhos.

18. Acompanhar e participar das atividades de formação e capacitação de gestores, profissionais, conselheiros e da rede prestadora de serviços promovidas pelos gestores federal e estaduais.

19. Definir e implantar normas, padrões e rotinas para liberação do trabalhador para participar de eventos de capacitação e aperfeiçoamento profissional em consonância com a Política Nacional de Capacitação.

20. Instituir, em seu âmbito e em consonância com as diretrizes nacionais das diferentes formações profissionais e com as leis que regulamentam as profissões, política de estágio curricular obrigatório no SUAS, com supervisão, em parceria com as instituições de ensino superior e entidades de representação estudantil, buscando fundamentalmente o apoio e cooperação de seu Estado.

21. Garantir, em seu âmbito, o co-financiamento para a implementação da gestão do trabalho para o SUAS, especialmente para a implementação de PCCS e para a capacitação dos trabalhadores, necessários à implementação da Política de Assistência Social.

Para os municípios em gestão plena, além das responsabilidades e atribuições comuns à gestão municipal citadas, os municípios deverão:

1. Fortalecer mecanismos de desenvolvimento profissional nas carreiras, estimulando a manutenção de servidores no serviço público e valorizando a progressão nas carreiras.

2. Planejar o ingresso de pessoal com a previsão de quantitativos anuais de vagas a serem preenchidas por meio de concurso público.

3. Instituir em seu âmbito uma Mesa de Negociações com composição paritária entre gestores, prestadores de serviços, trabalhadores da área da assistência do setor público e do setor privado.

4. Estabelecer mecanismos para realizar o reenquadramento, reorganização de cargos e progressão na carreira do trabalhador, no PCCS.

5. Fortalecer, por meio da criação ou reorganização, as atuais carreiras, direcionando-as, em seu âmbito, para a formulação, controle, monitoramento e avaliação da política pública de assistência social.

6. Propiciar e viabilizar a participação das instituições de ensino superior, em seu âmbito, mediante a realização de atividades conjuntas de capacitação, pesquisa e extensão, bem como de avaliação de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais.

7. Organizar centros de estudos ou outras formas de mobilização regionalizados nas unidades de assistência social, que devem ser considerados como núcleos de discussão técnica e de fomento à qualificação dos trabalhadores no SUAS.

8. Participar da definição dos critérios de repasse de recursos fundo-a-fundo e da definição dos requisitos, responsabilidades e incentivos referentes ao cumprimento da NOB-RH/SUAS.

Estas informações foram agregadas a este item, por entendermos que os profissionais são atores fundamentais na execução da política de assistência social, cabendo ao município uma série de responsabilidades muitas vezes desconhecidas pelos próprios trabalhadores do SUAS.

Aproximando esse conteúdo à temática do refúgio, o MDS elenca algumas responsabilidades dos municípios no atendimento aos migrantes de um modo geral e não especificamente aos refugiados, entretanto, cabe mencioná-las:

a) prestar os serviços socioassistenciais, desenvolvendo metodologias específicas para o atendimento de adultos e famílias em situação de migração nos serviços socioassistenciais já existentes, preferencialmente em unidades específicas, sendo-lhes facultado o atendimento em unidades conjuntas com outros públicos quando a demanda for muito pequena;

b) realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social no atendimento de adultos e famílias em situação de migração, em seu âmbito;

c) organizar a oferta de serviços voltados a adultos e famílias em situação de migração de forma territorializada, em áreas de maior vulnerabilidade e risco, de acordo com o diagnóstico socioterritorial;

d) organizar, coordenar, articular, acompanhar e monitorar a rede de serviços da proteção social básica e especial, definindo referência e contrarreferência no atendimento a adultos e famílias em situação de migração.

Diante do que foi exposto, podemos afirmar que a política de assistência social, enquanto política pública, pode constituir-se em uma estratégia para minimizar as situações de desigualdades sociais e discriminações, através de serviços, programas e benefícios ofertados, haja vista que seu objetivo é o alargamento da cidadania, com enfoque no atendimento das necessidades sociais e o enfrentamento da pobreza.

A Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) reconhece os migrantes como sujeitos de direitos e proteções asseguradas no ordenamento jurídico brasileiro. A política de assistência social é considerada uma das políticas sociais que materializam

direitos dos segmentos mais vulneráveis da sociedade (MDS, 2016). A PNAS contribui para dar visibilidade às expressões da questão social que precisam ser enfrentadas, nas diferentes esferas, seja federal, estadual ou municipal, além de possibilitar a afirmação de direitos.

Contudo, podemos verificar que a proteção social aos refugiados no Brasil ainda é incipiente, carecendo da elaboração e aprimoramento de práticas e políticas públicas específicas. Por ser uma temática emergente, o próprio MDS reconheceu que fenômenos complexos, como o da mobilidade humana, exigem respostas transversais no âmbito das políticas públicas, a envolver diversas pastas, como única possibilidade de um resultado efetivo.

2.3. OS IMPASSES NA GARANTIA DA PROTEÇÃO SOCIAL

Para que possamos discutir os impasses na garantia de proteção social de solicitantes de refúgio e refugiados no país, consideramos importante apresentar uma breve reflexão sobre o reconhecimento do refugiado como sujeitos de direitos, os aspectos ligados à xenofobia e o racismo sofrido por este segmento, além da invisibilidade e desproteção destes sujeitos perante o poder público.

Na perspectiva de Gomarasca (2017) a obrigação ética de acolher o refugiado, implica não somente reavaliar como são estabelecidas as fronteiras, mas também, reavaliar a relação com os *outsiders*, ou seja, aqueles que estão de fora do espaço jurídico-político da cidadania. Para este autor, há necessidade de uma vigilância crítica contra medidas totalitárias, a fim de dar respostas à altura da dignidade humana ferida.

Argumentar em favor de uma obrigação para com o refugiado (*“duty to refugee”*) não é tarefa fácil: implica uma reavaliação geral das práticas que utilizamos para determinar a nossa relação com os chamados *outsiders*, a começar por como estabelecemos as fronteiras entre os que estão dentro e os que estão fora do espaço jurídico-político da cidadania (GOMARASCA, 2017, p. 15).

Para efeitos desta pesquisa faremos uma breve discussão de sujeito de direitos, conforme a perspectiva bidimensional de justiça no mundo contemporâneo, proposta por Nancy Fraser. Esta autora tem um pensamento crítico em relação ao conceito de justiça, a qual considera bastante complexo, por isso desenvolve a perspectiva bidimensional que seria justamente pensar as reivindicações por justiça social dividida

em dois tipos de demandas: por reconhecimento e por redistribuição, sem que uma se subsuma na outra.

Os pressupostos da perspectiva bidimensional recomendado por Fraser (2003) se baseiam em uma teoria crítica que busca superar o que ela chama de falsa antítese. Isto porque, para a autora, a grande maioria dos problemas sociais e políticos - onde também se inclui a cidadania - são bidimensionais, ainda que as dimensões envolvidas, de redistribuição e reconhecimento, não sejam afetadas na mesma proporção. A autora afirma que somente articulando reconhecimento e redistribuição pode-se chegar a um arcabouço teórico-crítico que seja adequado às exigências na contemporaneidade.

Fraser (2003) defende que tratar a justiça social requer hoje o entendimento tanto do reconhecimento como da distribuição, ou seja, é preciso estar atento à desvantagem econômica e ao desrespeito cultural que estão entrelaçados. Na sua perspectiva, ambas as injustiças estão imbricadas, não estão separadas. No entanto, para ela é importante fazer uma distinção entre os tipos de injustiça, e também a solução para estes problemas, o que esta autora chama de remédios.

O remédio para injustiça econômica é a reestruturação político-econômica de algum tipo, ou seja, baseado na redistribuição. Já o remédio para injustiça cultural é algum tipo de mudança cultural ou simbólica. Isso poderia envolver reavaliação positiva de identidades desrespeitadas, como é o caso da mulher e das minorias étnicas, refugiados, por exemplo.

Nesta perspectiva, a compreensão da justiça bidimensional se concentra no princípio de paridade de participação, uma vez que a justiça requer acordos sociais que permitam que todos os membros da sociedade interajam uns com os outros como pares. Segundo Fraser (2003), é necessário haver uma paridade participatória que requer dos modelos institucionalizados de valores culturais que expressem o mesmo respeito a todos os participantes e assegurem oportunidades iguais para se alcançar estima social que fornece um instrumento que inibe os modelos de valores institucionalizados que, sistematicamente, depreciam algumas categorias de pessoas e as qualidades a elas associadas. Isto porque, pensar cidadania no mundo contemporâneo, significa pensar igualdade de acessos de oportunidades, de manifestações e aos direitos.

Esta autora reconhece que essa nova perspectiva de justiça social, a qual defende, não é percebida de forma simples ou linear, pelo contrário, é marcada por conflitos, uma vez que mesmo reconhecendo a permanência da necessidade de uma redistribuição da riqueza entre as pessoas, a maior demanda de reconhecimento de

grupos indenitários, historicamente marginalizados socialmente não tendem a caminhos convergentes, mas sim, desassociados; e por vezes essa dissociação vira polarização.

O que exige reconhecimento não é a identidade específica de um grupo, mas a condição dos membros do grupo como parceiros integrais na interação social. O não reconhecimento, conseqüentemente, não significa depreciação e deformação da identidade de grupo. Ao contrário, ele significa subordinação social no sentido de ser privado de participar como um igual na vida social. (FRASER, 2007, p. 107).

Para Fraser (2003), nem a redistribuição nem o reconhecimento separadamente são suficientes para superar a desigualdade e a injustiça na contemporaneidade. Por isso, defende que a perspectiva bidimensional é necessária para resolver a desigualdade e a questão da cidadania, uma vez que uma concepção bidimensional de justiça deve englobar tanto a redistribuição quanto o reconhecimento, sem reduzir qualquer uma das duas políticas. Logo, podemos concluir que cidadania para esta autora implica igualdade.

Diante disto, reconhecer os refugiados como sujeitos de direitos não só no Brasil, mas no mundo, implica garantir essa perspectiva bidimensional, ou seja, reconhecer as injustiças e desigualdades sofridas por este segmento em busca em outro país que lhe garanta proteção legal, assistencial e política.

Pensar em refugiados é necessário compreendê-los como sujeitos que se incluem entre as minorias e enfrentam situações de vulnerabilidade, e que também esbarram com uma importante questão, que é a segregação. Esta segregação e falta de reconhecimento como sujeito de direitos, muitas vezes está associada ao seu país de origem, cor da pele, gênero e até mesmo orientação sexual. A seguir ressaltaremos este aspecto.

2.3.1 Xenofobia e o racismo: o poder simbólico da opressão

Conforme o ACNUR, a discriminação e a xenofobia estão entre os maiores desafios de proteção aos solicitantes de refúgio e refugiados, principalmente em áreas urbanas. Os obstáculos iniciais encontrados pelos sujeitos que buscam acolhida no país estão geralmente relacionados ao aprendizado do novo idioma e às questões culturais. (ACNUR, 2019.)

A discriminação e xenofobia aos refugiados na sociedade brasileira tem se mostrado um fator relevante que dificulta o acesso a direitos e a aplicação da

progressiva Lei 9474/9. Na perspectiva de Freitas (2013) muitos refugiados sentem-se discriminados por serem estrangeiros ou devido à sua condição de refugiado e de solicitante de refúgio. Esta discriminação, que pode ter como causa a desinformação sobre o tema do refúgio, reduz as oportunidades de trabalho e compromete a geração de renda, dificultando a integração sociocultural do refugiado no Brasil.

De acordo com Norbert Elias e John L. Scotson (2000) preconceitos e estigmas sociais revelam práticas que servem aos interesses de um grupo em oposição ao outro e existem relações de interdependências entre os diferentes grupos sociais e as configurações formadas nas combinações de tensões e singularidades entre grupos e indivíduos. A partir desses autores, é possível compreender a natureza dos laços de interdependência que unem, separam e hierarquizam indivíduos e grupos sociais, assim como as relações de poder entre grupos socialmente distintos.

Já o psiquiatra Frantz Fanon (1968) enxerga o racismo como elemento central nas relações sociais. O termo “racismo” é amplo, significando o sistema que opera em toda a sociedade. Para ele, o racismo é o elemento fundante do processo histórico de construção do ocidente, onde aqueles que assumem uma atitude discriminatória não são necessariamente mais racistas do que aqueles que assumem o papel de cúmplices passivos dessas ações.

Elias e Scotson (2000) na obra “*Os estabelecidos e os outsiders: sociologia das relações de poder a partir de uma comunidade*”, nos ajudam pensar sobre questões contemporâneas em torno da segregação e violência social. Estes autores revelam a relação de poder entre dois grupos de moradores que se diferenciam pelo tempo em que residiam na comunidade de Winston Parva (nome fictício), no sul da Inglaterra, do século XX. Tais relações de poder geram tensões entre grupos, que neste caso, denominam de estabelecidos e os *outsiders*.

A estigmatização, como um aspecto da relação entre estabelecidos e *outsiders*, associa-se, muitas vezes, a um tipo específico de fantasia coletiva criada pelo grupo estabelecido. Ela reflete e, ao mesmo tempo, justifica a aversão — o preconceito — que seus membros sentem perante os que compõem o grupo *outsider*. (ELIAS e SCOTSON, 2000, p. 35).

De acordo com Elias e Scotson (2000), o poder, portanto, é um atributo das relações sociais, resultando do contato entre os indivíduos e das suas ações, sejam elas no campo político, econômico, cognitivo. O poder tem como fonte as relações humanas mais variadas e pode assumir diversas formas. “A exclusão e a estigmatização dos

outsiders pelo grupo estabelecido eram armas poderosas para que este último preservasse sua identidade e afirmasse sua superioridade, mantendo os outros firmemente em seu lugar” (ELIAS e SCOTSON, 2000, p. 22).

Os estabelecidos formavam o grupo de residentes de longa data num bairro relativamente antigo e, ao redor dele, duas povoações formadas em época mais recente, chamados de *outsiders*. Nessa relação social, que envolvia poder, o grupo estabelecido estigmatizava os *outsiders* como pessoas de valor inferior, tratando os moradores novos como indivíduos que não se inseriam no grupo, como forasteiros, “os de fora”.

As palavras *establishment* e *established* são utilizadas, em inglês, para designar grupos e indivíduos que ocupam posições de prestígio e poder. Um *establishment* é um grupo que se auto percebe e que é reconhecido como uma "boa sociedade", mais poderosa e melhor, uma identidade social construída a partir de uma combinação singular de tradição, autoridade e influência: os *established* fundam o seu poder no fato de ser um modelo moral para os outros. Na língua inglesa, o termo que completa a relação é *outsiders* os não membros da "boa sociedade", os que estão fora dela. Trata-se de um conjunto heterogêneo e difuso de pessoas unidas por laços sociais menos intensos do que aqueles que unem os *established*. A identidade social destes últimos é a de um grupo. Eles possuem um substantivo abstrato que os define como um coletivo: são o *establishment*. Os *outsiders*, ao contrário, existem sempre no plural, não constituindo propriamente um grupo social. (ELIAS e SCOTSON, 2000, p.7).

Este estudo nos ajuda compreender a condição de refugiado na sociedade brasileira, como aquele que chegou recentemente buscando sobrevivência, mas enfrenta as relações de poder desfavoráveis, diante da consolidação do estigma e xenofobia. Fazendo uma analogia, os refugiados são esses de “fora”, que tentam se estabelecer num grupo que habita há mais tempo na sociedade (os brasileiros) e, portanto, são estigmatizados.

A peça central dessa figuração é um equilíbrio instável de poder, com as tensões que lhe são inerentes. Essa é também a pré-condição decisiva de qualquer estigmatização eficaz de um grupo *outsider* por um grupo estabelecido. Um grupo só pode estigmatizar outro com eficácia quando está bem instalado em posições de poder das quais o grupo estigmatizado é excluído. (ELIAS e SCOTSON, 2000, p.23).

Elias e Scotson (2000) vão destacar que a estigmatização social envolve um grupo de pessoas e, portanto, não se pode pensar apenas no plano individual. Suas consequências são amplas e atingem a um grupo de sujeitos.

Atualmente, há uma tendência a discutir o problema da estigmatização social como se ele fosse uma simples questão de pessoas que demonstram, individualmente, um desapeço acentuado por outras pessoas como

indivíduos. Um modo conhecido de conceituar esse tipo de observação é classificá-la como preconceito. Entretanto, isso equivale a discernir apenas no plano individual algo que não pode ser entendido sem que se o perceba, ao mesmo tempo, no nível do grupo. Na atualidade, é comum não se distinguir a estigmatização grupal e o preconceito individual e não relacioná-los entre si (ELIAS e SCOTSON, 2000, p.23).

O que Elias e Scotson (2000) nos agregam é a possibilidade de fazer uma analogia aos estereótipos relacionados à condição do migrante, solicitante de refúgio ou refugiado, em detrimento de uma população brasileira formada por “estabelecidos”, que pelo simples fato de habitarem o local há mais tempo, se reconhece como superiores aos demais. Para estes autores, a noção de pertencimento é relacional, evitando-se o termo exclusão, onde *outsider* significa ao mesmo tempo estar fora e pertencer a uma unidade. Segundo os autores, o estigma não é ruim em si, mas serve para diferenciar negativamente um ou vários sujeitos de determinado grupo comparado. Em outras palavras, serve para reforçar a normalidade deste.

Elias e Scotson mostram que a discriminação apoiada nas diferenças econômicas não é o caso mais característico ao se tratar dos processos de segregação ou de estigmatização. Para eles, o recorte de classe é considerado insuficiente para explicar as relações de discriminação interna do mundo operário. Nessa perspectiva, a luta de classes não constitui um conceito capaz de dar conta das relações de dominação entre os grupos. Também optam pelo termo *established*, pois este é empregado para marcar uma diferença de posição em um jogo social. Ou seja, a relação entre o indivíduo e a sociedade possui um caráter dinâmico e não estático.

Como exemplo disto, podemos verificar que mesmo pessoas pobres vivendo em situação de vulnerabilidade no Brasil podem discriminar refugiados, pelo fato de ter uma cultura, hábito, etnia ou religião diferente.

Em sua obra “*Os condenados da terra*”, Franz Fanon (1968) apresenta críticas ao nacionalismo e ao imperialismo, bem como suas consequências psíquicas ao colonizado. O autor aborda também as funções da classe, da raça, da cultura nacional e da violência no conflito por liberação nacional e os mecanismos de dominação usados nos processos colonizatórios e como eles são interiorizados como consciência no povo colonizado.

A violência colonial não tem somente o objetivo de garantir o respeito desses homens subjugados; procura desumanizá-los. Nada deve ser poupado para liquidar as suas tradições, para substituir a língua deles pela nossa, para destruir a sua cultura sem lhes dar a nossa; é preciso embrutecê-los pela fadiga. (FANON, 1968, p. 9)

Nesta obra, Fanon tratou de maneira mais concreta as relações de dominação no seio da colonização, apresentando a montagem das estruturas de dominação da sociedade colonial para além da esfera psíquica. No ambiente colonial o nativo encontra-se confinado e restrito. O espaço físico a ser ocupado pelo colonizado é restrito e determinado, e deve se dar por moldes metropolitanos, regido pelas elites coloniais. Na cidade colonial, o lugar do colonizado são os guetos e periferias, bairros sujos e mal estruturados. Enquanto isto, o colono tem acesso à cidade central e moderna, na qual circula sem restrição. O colonizado acaba inevitavelmente reafirmando os estereótipos raciais cunhados pelos colonos. Ele se torna corporal, violento e explosivo, alimentando assim o sistema racista que o desumaniza.

A respeito disto, Fanon (1968) nos alerta para a questão da opressão como algo histórico em sociedades colonizadas como a brasileira.

De resto é necessário compreender isto: se a violência tivesse começado esta noite, se nunca a exploração nem a opressão tivessem existido na face da terra, talvez a não-violência alardeada pudesse apaziguar a contenda. Mas se o próprio regime e até os vossos não-violentos pensamentos estão condicionados por uma opressão milenar, vossa passividade só serve para vos colocar do lado dos opressores. (FANON, 1968, p. 17)

Este autor analisa o processo de dominação da população colonial, dentro da dicotomia colono x colonizado. Para ele, o Colonialismo é uma força arbitrária que destitui aquele a quem se considera inferior, de sua cultura, hábitos e modo de ser, impondo violentamente uma supremacia de cima para baixo.

O mundo colonizado é um mundo cindido em dois. A linha divisória, a fronteira é indicada pelos quartéis e delegacias de polícia. Nas colônias o interlocutor legal e institucional do colonizado, o porta-voz do colono e do regime de opressão é o gendarme ou o soldado. [...] Nas regiões coloniais [...] o gendarme e o soldado, por sua presença imediata, por suas intervenções diretas e frequentes, mantêm contato com o colonizado e o aconselham, a coronhadas ou com explosões de napalm, a não se mexer. Vê-se que o intermediário do poder utiliza uma linguagem de pura violência. [...] leva a violência à casa e ao cérebro do colonizado. (FANON, 1968, p. 28)

A contribuição de Fanon (1968) trata sobre a compreensão do processo de colonização e da manutenção da dominação europeia sobre “outros” povos. Ele vai destacar o racismo como elemento fundante do processo histórico de construção do ocidente. O racismo é, para o autor, o operador psíquico da dualidade entre colono e

colonizador, branco e negro, no colonialismo. Na sua concepção, o racista é quem cria o inferiorizado. No caso dos refugiados, situações semelhantes podem ser vividas por migrantes forçados oriundos de países da África, tais como angolanos, congoleses, senegaleses, por exemplo.

Como vimos, os conceitos apresentados indicam que os contextos sociais podem estimular ou, ao contrário, restringir as condições de exclusão e vulnerabilidade que sofrem diferentes segmentos sociais, entre eles os refugiados.

Toda essa reflexão nos direciona a outro importante aspecto, que é a invisibilidade e desproteção dos refugiados pelo poder público.

2.3.2 Refugiados e o poder público: invisibilidade e desproteção

Segundo Bógus e Rodrigues (2011), o Estado brasileiro tem se mostrado cada vez mais receptivo às vítimas de violência generalizada, aceitando refugiados de toda parte do mundo. Contudo, essa “receptividade” sofre influência direta das decisões políticas dos governantes e representantes do poder. Estas decisões afetam diretamente o sistema de proteção social brasileiro, sobretudo, de forma negativa para os mais pobres e vulneráveis, tendo em vista o momento de retrocesso e supressão de direitos, culminado no aumento da pobreza e das desigualdades sociais no país.

Em contexto de crise, as políticas sociais são os principais alvos da mercantilização, da focalização, da privatização, da transformação de bens e serviços em mercadorias destinadas a manter aquecido o consumo e a competitividade, e sofrem diretamente a ofensiva capitalista em sua permanente busca por superlucros (BOSCHETTI, 2017, p. 65).

De acordo com Silva et al (2003) uma das principais causas para o deslocamento forçado de pessoas são as violações dos direitos humanos no país de origem. Muitos solicitantes de refúgio necessitam buscar ajuda atravessando a fronteira de seu próprio Estado em busca de segurança, podendo assim, ser amparada pelos instrumentos internacionais vigentes e até mesmo a legislação nacional de cada país.

Entretanto, ao chegar ao país de acolhimento, o solicitante de refúgio se depara com inúmeros problemas, desde fortes medidas restritivas, o que coloca grandes obstáculos a sua segurança, até agressões racistas e xenofóbicas, como foi apontado anteriormente.

Diante desses fatores, na análise de Moura (2016) a questão do refúgio tem se mostrado uma crise humanitária em que políticas precisam ser revistas, para que de fato a acolhida em outro país seja efetivada. No caso, do Brasil a autora traz uma importante reflexão sobre este segmento, a partir de suas especificidades.

A proteção brasileira em acolher estes refugiados deve ser refletida também no compromisso do Estado em promover o desenvolvimento social, não somente na inclusão dos refugiados em programas como o Bolsa Família, mas também em oferecer políticas sociais específicas a este grupo. Dado que, políticas específicas não significam uma diferenciação entre refugiados e brasileiros; mas sim a necessidade e a receptividade em tratar de casos, situações e realidades específicas que necessitam de urgência e que exigem uma atuação particularizada. (MOURA, 2016, p.12).

O processo de migração forçada, assim como a situação de refúgio, indica que os direitos da classe trabalhadora são violados, desde o início, quando o Estado de origem ou residência, não lhes garante a proteção, passando a depender da proteção do país de refúgio. Na concepção de Piovesan (2015), o refúgio corresponde ao tipo de violação de direito perpetrada pelo Estado que devia garantir a proteção das pessoas.

O deslocamento forçado de pessoas, por si só, é reflexo de um padrão de violação de direitos humanos, levando, por sua vez, a outras violações. Na ordem contemporânea, aos refugiados políticos do passado aliam-se os refugiados econômicos do presente, na medida em que crescente fluxo de deslocamento de pessoas tem como razão a negação de direitos sociais básicos sob a forma da miséria, pobreza e exclusão social. (PIOVESAN, 2015, p.22).

Contudo, convém salientar que a proteção ao refugiado é uma função do Estado brasileiro, respaldado pelo direito internacional e no conceito do *non-refoulement* (não devolução), a qual impede que o indivíduo seja devolvido ao país de origem ou residência.

O tema do Direito Internacional dos Direitos Humanos adquiriu relevância na ordem internacional a partir da catástrofe humanitária que se verificou durante a Segunda Guerra Mundial, uma vez que várias normas de Direito Internacional foram adotadas para evitar que as atrocidades aí cometidas se repetissem. Sob a égide da recém-criada ONU, passou-se ao estabelecimento de regras mínimas de proteção aos direitos mais fundamentais do ser humano, sendo eles a vida, a liberdade, a igualdade e a segurança. (JUBILUT, 2007, p. 31)

O Brasil, por ser signatário dos principais tratados internacionais de direitos humanos, assumiu um compromisso internacional de fornecer proteção aos refugiados, pautando-se nos princípios da ONU, desde o pós-guerra, quando assinou a Convenção

de 1951 e o Protocolo de 1967³². Por isto, tem responsabilidades específicas frente a qualquer pessoa que solicite refúgio em seu território ou em suas fronteiras.

A efetivação da proteção internacional aos refugiados apresenta dois aspectos: (1) o relacionado ao próprio reconhecimento do *status* de refugiado, ou seja, a verificação da implementação dos dispositivos mínimos de proteção adotados pela *Convenção de 51* por parte dos Estados signatários; e (2) o relativo ao gozo de direitos após o reconhecimento do *status* de refugiado. (JUBILUT, 2007, p. 161).

A política pública é uma das formas de materialidade dos contextos sociais e, nesse sentido, não estão imunes às condições sociais gerais de reprodução das relações de classe. Assim, se contextos sociais específicos privilegiam a aprovação de políticas que podem favorecer a redução do estigma, da desfiliação, reduzindo a exclusão, essas políticas se desenvolvem em estruturas materiais concretas, sociais, econômicas e políticas, que carregam as contradições mais amplas da sociedade. O espaço da política pública comporta essas contradições, e pode tanto imprimir avanços nas concepções excludentes, como reproduzi-las, e isso ao mesmo tempo.

Cabe ressaltar ser comum nas sociedades capitalistas, contraditórias, como é caso do Brasil, o Estado representar e incorporar os interesses das classes dominantes. Não estamos entendendo que o Estado seja homogêneo, pelo contrário, é composto por grupos e atravessado por contradições. Porém, é no processo de correlação de forças e luta de classes, que muitas vezes, normas, leis e condutas expressam tais interesses.

É preciso reforçar que devido à forma quase sempre inesperada como deixam os seus países de origem ou residência, muitos refugiados chegam ao país de refúgio sem dinheiro, documentação e recursos para sua sobrevivência. Desta forma, boa parte destes fica sujeitos a riscos e condições de vulnerabilidade social, o que infere a necessidade de proteção social.

As condições de fragilidade, sobretudo no momento de chegada, denotam a necessidade de medidas protetivas voltadas para a garantia dos direitos fundamentais e humanos dos refugiados que vem para o Brasil. A própria CF 1988 assegura a dignidade da pessoa humana, apontada no seu Art. 1º, instituindo dessa forma, fundamento legal para a aplicação do Estatuto de Refúgio (Lei 9.474/97). Deste modo, o sistema brasileiro deve zelar por um conjunto de direitos civis, dentre estes, o respeito aos

³² A Convenção e o Protocolo são os principais instrumentos internacionais estabelecidos para a proteção dos refugiados e seu conteúdo é altamente reconhecido internacionalmente. São os meios através dos quais é assegurado que qualquer pessoa, em caso de necessidade, possa exercer o direito de procurar e de gozar de refúgio em outro país.

direitos humanos, a concessão de acolhimento aos refugiados e a igualdade de direitos entre brasileiros e migrantes.

Essa necessidade de visibilidade e proteção está diretamente relacionada ao papel do poder público, nas diferentes esferas governamentais, apesar de termos ciência de que há uma enorme distância entre o preconizado e o efetivado na política social brasileira. Por este motivo, defendemos que os refugiados são detentores de direitos e precisam ser reconhecidos como tal. Muitas políticas sociais ainda não incorporaram este segmento como público alvo e quando o fazem, nem sempre consideram suas particularidades.

No capítulo a seguir faremos uma análise da proteção social de refugiados no município do Rio de Janeiro, com base nos dados da pesquisa de campo realizada com trabalhadores do SUAS atuantes nos serviços públicos de acolhimento institucional, a fim de verificar elementos que interferem na execução da política de assistência social no âmbito local.

CAPÍTULO III

REFUGIADOS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE: O CASO DO RIO DE JANEIRO

“A essência dos Direitos Humanos é o direito a ter direitos.”

(Hannah Arendt)

Neste capítulo, analisamos o atendimento aos refugiados e solicitantes de refúgio na cidade do Rio de Janeiro, a partir da percepção dos profissionais que atuam nos serviços públicos de acolhimento institucional municipal. Neste estudo, no que se refere ao tipo de usuário da assistência social, não faremos distinção entre os termos refugiado e solicitante de refúgio, haja vista que ambos representam sujeitos em condições de vulnerabilidade que cruzaram seu país de origem ou moradia em busca de proteção.

Para a construção das reflexões contidas neste capítulo foram utilizados dados da pesquisa de campo realizada entre os meses de novembro e dezembro de 2018, em que nos baseamos no conteúdo das seis entrevistas semiestruturadas efetuadas com agentes públicos que assumem ou assumiram o papel de diretor e ou técnico, com experiência no atendimento direto aos usuários refugiados inseridos nas unidades públicas de acolhimento do município.

A pesquisa envolve profissionais da área de Psicologia e Serviço Social, onde cada entrevistado representa um equipamento previamente selecionado, em que se incluem: Unidade de Reinserção Social, Central de Recepção de Adultos e Hotel Acolhedor, em diferentes áreas do território.

O roteiro da entrevista foi estruturado em três eixos: 1) *Perfil dos profissionais*, que engloba sexo, função, categoria, nível de qualificação, tempo de exercício na função, vínculo de trabalho, experiência profissional na categoria atual e grau de satisfação com o trabalho; 2) *Características da instituição*, com o objetivo de identificar particularidades como localização, capacidade de atendimento, modalidade, perfil e público; 3) *O atendimento ao refugiado*, que abrange questões relacionadas às particularidades do atendimento a refugiados e solicitantes de refúgio, bem como limites e desafios profissionais.

Tendo em vista o enfoque qualitativo da pesquisa, foi estabelecido contato com três assistentes sociais e três psicólogos e agendadas as entrevistas, conforme anuência destes profissionais para a concessão dos depoimentos. Foi apresentada a finalidade do estudo aos profissionais que concordaram em conceder a entrevista e assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)³³. Deste modo, para assegurar os aspectos éticos preconizados na pesquisa e garantir sigilo e anonimato dos profissionais, os entrevistados serão identificados com base em numeral. É importante esclarecer que as informações prestadas pelos profissionais não necessariamente se referiam ao seu atual local de trabalho, haja vista, que alguns destes retrataram suas experiências vividas em outros momentos da sua trajetória profissional e em outras unidades.

Convém destacar que o foco desta análise é, sobretudo, examinar a perspectiva dos trabalhadores do SUAS a respeito da questão do refúgio e dos refugiados no município, bem como o papel da assistência social enquanto política pública e suas implicações na garantia de direitos e proteção a estes sujeitos que vivem em situação de vulnerabilidade no Rio de Janeiro. Por isso, optamos por não entrevistar os usuários solicitantes de refúgio e refugiados presentes nestas instituições, mas os agentes do Estado, ou seja, profissionais de nível superior, contratados e servidores municipais, de modo a verificar de que forma o serviço de acolhimento institucional aos refugiados tem se configurado na política municipal.

A partir disto, foi possível extrair pistas sobre a sua função protetiva da política de assistência social prevista na PNAS/2004 e o grau de responsabilidade do poder público no trato aos refugiados que vivem no município do Rio de Janeiro.

Para tanto, desenhamos nossa análise com base em três temas principais e seus respectivos subtemas: 1) *usuários refugiados*: que abrange o direito de ser acolhido; a condição de refugiado e as necessidades dos refugiados nas unidades de acolhimento de alta complexidade; 2) *atendimento técnico*: que abarca importantes elementos como o idioma; o acolhimento institucional; a metodologia; a qualidade do atendimento e 3) *política pública de assistência social*: que engloba o serviço de atendimento aos refugiados; políticas públicas; políticas municipais; a intersetorialidade; normas reguladoras e o papel da sociedade civil.

³³ Os Comitês de Ética em Pesquisa visam, primariamente, salvaguardar a dignidade, os direitos, a segurança e o bem-estar do sujeito da pesquisa. O Termo de Consentimento Livre e Esclarecido é um documento básico e fundamental do protocolo e da pesquisa com ética. É a fonte de esclarecimento que permitirá ao participante da pesquisa tomar sua decisão de forma justa e sem constrangimentos.

Para compreensão sobre o campo de pesquisa, optamos por apresentar algumas informações alusivas às unidades públicas de acolhimento do município que foram alvo de nosso estudo. Além de breve perfil sobre os profissionais que ofertaram riquíssimos depoimentos a respeito de suas experiências no atendimento direto ao público refugiado.

3.1 O CAMPO DE PESQUISA: CARACTERIZANDO AS UNIDADES DE ACOLHIMENTO

Antes de caracterizarmos o campo de pesquisa, é importante esclarecer que, de acordo com o Dicionário de Termos Técnicos da Assistência Social (2007), o abrigo se refere à ação protetiva que tem por objetivo resguardar os usuários de situações de risco circunstancial, conjuntural, geológico e/ou geotécnico, oferecendo moradia temporária. O acolhimento institucional é o procedimento que envolve o recebimento dos usuários do SUAS, em local com infraestrutura adequada e profissionais qualificados, visando o direcionamento das suas demandas, contribuindo para a humanização do atendimento socioassistencial.

No município do Rio de Janeiro, a Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos (SMASDH) é o órgão executor da política pública de assistência social, e tem como missão garantir proteção social a famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social, por meio da oferta de programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais, bem como viabilizar o acesso as políticas intersetoriais.

A operacionalização das ações da SMASDH é descentralizada por meio de dez Coordenadorias de Assistência Social e Direitos Humanos (CASDH)³⁴, que são responsáveis pela gestão da política de assistência social no seu território adscrito. As CASDH estão localizadas respectivamente nos seguintes bairros: 1ª CASDH - Praça Onze (zona do centro), 2ª CASDH - Vila Isabel (visa atender as área da zona sul e parte da zona norte), 3ª CASDH - Engenho Novo (zona norte), 4ª CASDH - Penha (zona norte), 5ª CASDH - Madureira (zona norte), 6ª CASDH - Irajá (zona norte), 7ª CASDH - Jacarepaguá (zona oeste), 8ª CASDH - Bangu (zona oeste), 9ª CASDH - Campo

³⁴ É da competência de cada Coordenadoria participar do planejamento de programas e projetos a serem realizados na sua área de abrangência; implementar a política regional de assistência social; realizar pesquisas, coordenar, supervisionar e avaliar a execução de todas as ações da assistência social executadas através dos Centros de Referência da Assistência Social - CRAS, Centro de Referência Especializado da Assistência Social CREAS, Centro de Referência Especializado da Assistência Social para Atendimento a População em Situação de Rua (CENTRO POP), Unidades de Reinscrição Social e Centrais de Recepção. (PCRJ, 2019)

Grande e 10ª CASDH - Santa Cruz (zona oeste). Cada uma destas é responsável por abarcar diversos bairros.

Conforme o Plano Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro 2018/2021 (PCRJ, 2015), a proteção social básica e a proteção social especial, além de Programas de Transferência de Renda e a Inclusão Produtiva, ofertam uma complexa gama de serviços, benefícios, programas e projetos, que exigem o esforço de interconectar e construir a integralidade do trabalho entre os setores para os usuários atendidos. Compete à proteção social especial de alta complexidade à execução dos serviços de acolhimento institucional públicos e privados conveniados que compõem a rede de atendimento municipal.

Cabe esclarecer que o município do Rio de Janeiro denomina por Unidade Municipal de Reinserção Social (URS) as unidades de acolhimento institucional. A URS é uma unidade administrativa de proteção social especial de alta complexidade, prevista na PNAS, destinada ao acolhimento integral institucional de famílias e/ou indivíduos com vínculos familiares rompidos ou fragilizados, a fim de garantir proteção integral.

Convém mencionar que todos os equipamentos públicos e privados de alta complexidade da PCRJ, podem receber e acompanhar diferentes perfis de migrantes, onde se incluem os solicitantes de refúgio e refugiados, independente da faixa etária e sexo destes usuários. Abaixo sinalizamos as unidades públicas e conveniadas, referente ao eixo adulto e família.

De acordo com o Texto de Orientação para o Reordenamento do Serviço de Acolhimento para População Adulta e Famílias em Situação de Rua (BRASIL, 2012), o tempo de permanência nos abrigos é de seis meses, entretanto, este período não necessariamente é fixo, pois cada pessoa tem suas potencialidades e desafios que interferem no processo de desligamento do serviço. Esse processo deve ser construído conjuntamente com o usuário, com dignidade e respeito à sua vontade e nível de autonomia. A SMASDH vem seguindo este parâmetro nas suas unidades, com algumas exceções, conforme o perfil da unidade.

Quadro 11- Unidades da alta complexidade do eixo adulto e família

Nome da Unidade	Perfil	CASDH	Tipo
URS Irmã Dulce	Feminino	1ª	Pública
URS Plínio Marcos	Masculino	1ª	Pública
Hotel Santa Comba (Execução Indireta)	Masculina	1ª	Pública
Hotel Solidário Central do Brasil	Misto	1ª	Conveniada
Centro de Desenvolvimento da Qualidade de Vida	Masculino	1ª	Conveniada
Centro de Desenvolvimento da Qualidade de Vida	Masculino	3ª	Conveniada
Hotel Profeta Gentileza	Misto	4	Conveniada
URS Ilha do Governador	Misto	4ª	Pública
Central de Recepção de Adultos e Famílias CRAF Tom Jobim	Misto (Mulheres com crianças)	4ª	Pública
Unidade de Acolhimento Banco da Providência Comunidade Emaús	Masculino	4ª	Conveniada
URS Maria Tereza Vieira	Família (Mulheres com crianças)	7ª	Pública
Associação Solidários Amigos de Betânia - ASAB Loreto	Masculino	7ª	Conveniada
URS Realengo	Masculino	8ª	Pública
Associação Solidários de Betânia - ASAB	Masculino	9ª	Conveniada
URS Praça Mauá	Masculina	10ª	Pública
URS Arcos da Lapa	Masculina	10ª	Pública
URS Quinta da Boa Vista	Masculina	10ª	Pública
URS Pão de Açúcar	Masculina	10ª	Pública
URS Maracanã	Masculina	10ª	Pública
URS Praça XV	Masculina	10ª	Pública
URS Cristo Redentor	Masculina	10ª	Pública
URS Parque Madureira	Feminina	10ª	Pública

Fonte: Elaboração própria com base no Plano Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro 2018/2021.

Desta forma, para efeitos desta pesquisa, constitui campo empírico seis equipamentos públicos de alta complexidade voltados para o público adulto em diferentes zonas da cidade, onde alguns são exclusivamente masculinos e outros são equipamentos mistos, cuja equipe de referência para o atendimento aos usuários é composta por uma dupla de técnicos da área do Serviço Social e Psicologia.

Cabe destacar que, embora não sejam unidades específicas para o público refugiado, estas recebem e acompanham os mais variados perfis de migrantes nacionais e internacionais, incluindo solicitantes de refúgio e refugiados em situação de rua. O quadro a seguir, ilustra as principais características destes equipamentos públicos, suas similaridades e especificidades.

Quadro 12- Caracterização das Unidades de Acolhimento de Adulto

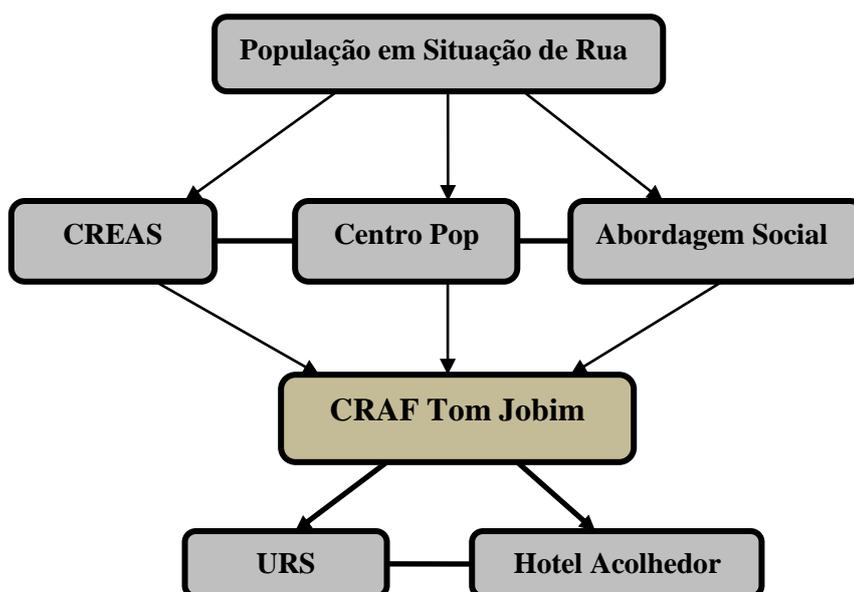
Nome do Equipamento	Tipo	Meta	Localização	Modalidade	Perfil	Tempo de Permanência
Plinio Marcos	URS	50	Centro	Integral	Masculina	3 a 6 meses
Santa Comba	Hotel	50	Centro	Pernoite	Masculina	1 a 3 meses
CRAF Tom Jobim	Central	200	Ilha do Governador	Pernoite	Mista	Indeterminado*
Ilha do Governador	URS	50	Ilha do Governador	Integral	Masculina	1 a 6 meses
Realengo	URS	50	Realengo	Integral	Masculina	1 a 6 meses
Rio Acolhedor	URS	48	Santa Cruz	Integral	Masculina	1 a 6 meses

*Garante ao usuário quantos pernoites forem necessários até que se consiga vaga em outra unidade de acolhimento pública ou conveniada, conforme o seu perfil.

Fonte: Elaboração própria, com base na pesquisa de campo. Dez/2018

Convém explicar que os usuários em situação de rua no município chegam à CRAF por meio de encaminhamento realizado pela Abordagem Social Especializada, CREAS ou Centro Pop. Cabe à CRAF encaminhar os usuários para as URS e Hotéis Acolhedores, que por sua vez, só recebem usuários que foram devidamente encaminhados pela CRAF, ou em casos excepcionais, foi feita articulação através deste equipamento.

Figura 1- Fluxo de atendimento da população em situação de rua no município



Fonte: Elaboração própria com base na pesquisa Dez/2018.

Como podemos observar o Rio de Janeiro reordenou suas unidades de acolhimento e criou seu próprio fluxo de atendimento à população em situação de rua com base nas orientações do MDS, buscando adequar os espaços de atendimento conforme o público usuário destes serviços.

3.2 BREVE PERFIL DOS ENTREVISTADOS

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) define que a formação das equipes de referência deverá considerar o número de indivíduos atendidos, os tipos e modalidades de atendimento e as aquisições que devem ser garantidas aos usuários. Neste sentido, a estruturação de equipes para a oferta do serviço de acolhimento às pessoas em situação de rua deve considerar as especificidades de cada uma de suas modalidades (abrigo institucional, casa de passagem e repúblicas), conforme previstas na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais e na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH) e Resolução CNAS Nº 17, de 20 de junho de 2011.

Os profissionais são importantes atores na gestão e operacionalização da política de assistência social no âmbito municipal, pois são protagonistas desse processo. Conhecer, minimamente, seu perfil nos ajuda compreender a intencionalidade das suas ações e o desenho desta política na atualidade.

A SMASDH segue os parâmetros estabelecidos pela NOB-RH que prevê uma dupla de técnicos de referência composto por Assistente Social e Psicólogo para cada 25 usuários acolhidos. Percebemos que as unidades de acolhimento de adulto selecionadas para a pesquisa possuem pelo menos duas duplas de técnicos para o quantitativo de 50 usuários, ou seja, quatro profissionais de nível superior compondo a equipe de referência técnica dos usuários, além de diretor e assessor da unidade.

Do ponto de vista estatístico, não se faz necessário mencionar o percentual para a quantidade de seis profissionais entrevistados, entretanto, verificamos que dentre eles, a faixa etária predominante está entre 31 a 40 anos de idade. Sobre o sexo, metade era masculina e a outra parte feminina. Quanto à categoria profissional, uma metade era profissional de Psicologia e a outra de Serviço Social. No que se refere ao nível de qualificação, a prevalência é de profissionais sem formação em nível de pós-graduação. Sobre a formação na temática do refúgio, quase todos os profissionais não possuem este tipo de formação. No que se refere ao vínculo profissional de trabalho, metade é

contratada e a outra é composta por servidor público (Assistente Social). Quanto ao grau de satisfação, apenas um profissional diz estar pouco satisfeito com o trabalho realizado na instituição.

Contudo, ao nosso ver, estes dados não interferem de forma relevante ou constituem em discrepâncias no atendimento aos usuários refugiados, bem como na percepção quanto aos seus direitos dentro e fora dos limites institucionais. Pelo contrário, observamos um grupo de trabalhadores críticos, conscientes e comprometidos com o fazer profissional.

3.3 USUÁRIOS REFUGIADOS: DIREITO, CONDIÇÃO E NECESSIDADES

Pensar os refugiados em situação de rua no país requer incluir três aspectos importantes, que são: seus *direitos* enquanto pessoa humana; sua *condição* vulnerável de quem busca por acolhida e proteção em território diferente de seus hábitos, costumes, tradições e, por último, suas *necessidades* que são subjetivas e particulares. Buscamos tratar tais aspectos, mediante correlação com os depoimentos colhidos.

No que se refere ao **Direito de ser acolhido**, a Política Nacional para a População em Situação de Rua, instituída pelo Decreto n. 7.053 de 23 de dezembro de 2009, garante o direito de acolhimento para os refugiados em situação de vulnerabilidade na medida em que estes se incluem no conceito de população em situação de rua. Os serviços que integram a proteção social de alta complexidade previstos no SUAS, destacam a garantia desta acolhida quando afiançam a oferta de atendimento para pessoas em situação de rua e desabrigo por abandono, migração, ausência de residência ou pessoas em trânsito e sem condições de autossustento.

De acordo com a PNAS, o público que acessa os serviços de acolhimento é diverso, composto por homens, mulheres, grupos familiares com especificidade de grandes fluxos de migrantes, gays, lésbicas, transexuais, travestis, que fazem das ruas a sua morada e que muitas vezes apresentam histórias sucessivas de violação de direitos decorrentes de discriminação/ submissões às situações que provocam danos e agravos a sua condição de vida e os impedem de usufruir autonomia e bem-estar. Considerando os diversos motivos que induzem a fuga pela sobrevivência, em razão de grave temor de perseguição, os refugiados se enquadram nestas condições.

Identificamos na fala dos entrevistados abaixo, que é preciso ter um olhar abrangente sobre o direito à assistência social, o que implica no trato ao sujeito,

independentemente da sua origem ou nacionalidade. Na prática, os profissionais reconhecem e afirmam que não deve haver diferença no tratamento do usuário refugiado em detrimento do brasileiro, no sentido deste último também gozar do acesso a um direito socioassistencial previsto em lei.

[...] porque você tem que atender todo mundo... eu não posso dizer que eu não vou atender o X., por exemplo, porque ele é refugiado. (Entrevistado 1)

[...] a gente recebe como sendo mais um usuário na rede que a gente vai trabalhar dentro das demandas que ele trouxe pra gente. (Entrevistado 2)

As falas demonstram que os profissionais estão atentos e predispostos a defender os direitos deste segmento, bem como conscientes de seu dever técnico e compromisso profissional para lidar com a heterogeneidade e diversidade deste público, assumindo uma postura não discriminatória. Do ponto de vista do acesso à proteção social no país, isto significa um aspecto positivo dentro do rol de características profissionais necessárias para atender as diversidades do público da assistência social.

Referente à **Condição de refugiado**, esta condição nos remete a noção de alguém que passou por determinados processos e trajetórias que envolvem perdas, sofrimento, separação, tanto no campo subjetivo, quanto no campo material. Os motivos que levam uma pessoa a abrir mão do seu país de origem ou moradia, para viver em outro, muitas vezes desconhecido, são bastante sérias e podem interferir no relacionamento destas pessoas em outros contextos sociais, bem como marcar profundamente suas vidas.

Através dos depoimentos dos entrevistados, foi possível verificar a questão do sofrimento, fragilidade física e emocional, rompimento de vínculo familiar e violação de direitos, enfrentada pelos refugiados, onde a inserção no Brasil aparece como alternativa de sobrevivência e, talvez, a única opção imediata para fugir do fundado temor de perseguição.

[...] ele vem com uma carga né... ele não chega no Brasil à toa. Ele não chega no Brasil, por exemplo, por uma escolha. Às vezes, a escolha dele é essa, para ele sair de uma situação de sofrimento, de uma situação de... de... de... falta de direitos né, então assim, por exemplo, no caso desse refugiado em si, uma das hipóteses que a gente tirou aqui, enquanto equipe, era uma questão de uma depressão profunda, assim, da apatia dele pela vida entendeu?! (Entrevistada 6)

Sim, muito! Porque é... eles vêm muuuuito fragilizados né... quanto à essa questão, porque eles não têm vínculos quando tão pra vir, seja um vínculo territorial com o país de origem, seja um vínculo afetivo, com amigos e

famílias que eles têm lá é... rompem um vínculo com o cultural com a estrutura que estavam habituados, então eles vem muuuuito é... debilitados emocionalmente. (Entrevistado 6)

A condição de refugiado também se associa à conjuntura sócio histórica e às relações de poder político e econômico de determinada sociedade, que atinge não apenas um único sujeito, como por exemplo, no caso de guerras civis. Neste caso, tem uma abrangência maior, afetando mais de uma pessoa e às vezes multidões como ocorre nas perseguições generalizadas. Entretanto, esta condição também pode ser individual, dirigida a uma pessoa que pode ser ameaçada diretamente pelo Estado opressor e violador de direitos, devido sua orientação sexual ou escolha política, por exemplo.

Muitas destas razões não são reveladas pelo usuário durante o atendimento técnico dentro de uma URS, pois nem sempre os solicitantes de refúgio e refugiados se sentem seguros suficientes para revelar suas histórias, ou mesmo, por preferir não reviver aqueles momentos de dor e tragédia.

Tais fatores refletem diretamente no comportamento dos refugiados dentro de um equipamento público, permeado de normas e uma rotina a qual não estão habituados a vivenciar, muitas vezes culminando no afastamento das outras pessoas e até mesmo em seu desligamento voluntário da instituição. Por isto, o isolamento foi uma característica apresentada por quase todos os entrevistados, quando indagados sobre como se dava o relacionamento entre usuários refugiados e brasileiros. Esse isolamento normalmente estava associado à barreira do idioma e a adaptação sociocultural ao Brasil. As falas a seguir, demonstram esse entendimento.

[...] você acaba formando um mini gueto, porque aí os refugiados se aproximam de outros refugiados pra você... pra ter uma interação e acabar dando conta dessa demanda, porque aí... pelo processo de refúgio ele já vem bem sensibilizado e aí você não encontra uma acolhida por conta dessa dificuldade, da questão da comunicação e aí quando você esbarra em outro refugiado você acaba se sentindo mais acolhido. (Entrevistado5)

Eles geralmente ficavam mais destacados. Até pela dificuldade da fala né e do entendimento né. Eles não ficavam muito... Uma coisa que eu observava muito também na CRAF era que muitos deles que às vezes chegavam e nem ficavam, entendeu? Entravam na unidade e quando viam aquela misturada que era né. Locais assim, muito confusos, eles pegavam as coisas e saíam. Não se aguentavam. Não ficavam, na CRAF principalmente. (Entrevistado 3)

As diferenças culturais e sociais são impactantes para os refugiados e também apareceram nas falas dos entrevistados, dificultando o relacionamento interpessoal deste segmento. Como forma de sobrevivência, alguns refugiados acabam formando

pequenos grupos entre si, haja vista, a receptividade negativa por parte de alguns usuários brasileiros, no sentido do não pertencimento à sociedade e, portanto, com menos direitos. As falas dos entrevistados abaixo exemplificam algumas situações de repulsa vivenciadas pelos refugiados acolhidos.

[...] na forma geral, é... a gente não... eu não percebo muita dificuldade não, mas é... teve um caso assim, que lembro que teve um outro residente que questionava um pouco né o fato de..., do estrangeiro está ocupando uma vaga aqui dentro do Hotel, enquanto brasileiros estão sem vaga né, estão na rua. (Entrevistado2)

[...] o cara é fica na dele, vendo como é que é, e acaba se isolando um pouco e não interage muito e fica muito na dele, pelo menos dos que eu já vi aqui sim, eles têm um comportamento muito parecido, mas eu acho natural, eu acho uma defesa mesmo, uma defesa, um instinto de sobrevivência. (Entrevistado 1)

Um profissional chegou a relatar sobre sua dificuldade para lidar com a condição de refugiado do usuário, assim como percebeu que demais profissionais que trabalhavam naquele equipamento apresentavam limitações no atendimento, por vezes, se equivocando quanto à adoção do procedimento mais adequado para determinadas situações envolvendo este segmento, conforme exposto na fala a seguir.

[...] a gente teve problemas, pela própria característica dele. Ele chegou muito apático, muito isolado, ele tinha questões de higiene muito sérias, então ele não se relacionava com outros residentes né, então isso causou transtornos. (Entrevistado 6)

Os relatos dos profissionais demonstram que a condição de refugiado, de um ou mais usuários inseridos nos equipamentos públicos, é um fator que o distingue do usuário brasileiro. Este fator altera a dinâmica de funcionamento do equipamento, pois requer atenção e procedimentos específicos, culminando em desafios recorrentes no cotidiano profissional dos trabalhadores do SUAS, para a resolução de conflitos e garantia do acesso aos direitos de refugiados.

No que concerne às **necessidades³⁵ dos refugiados** nas unidades de alta complexidade, nosso objetivo é apontar suas principais diferenças em relação aos usuários brasileiros e suas peculiaridades associadas à integração local, que surgem no cotidiano institucional. Dar visibilidade a estas singularidades é um aspecto positivo para quem busca aprimoramento das ações e atendimento qualificado diante da heterogeneidade que envolve o público da assistência social. Entretanto, o

³⁵ Nesta pesquisa, tratamos necessidades como requisições dos sujeitos em situação de refúgio, que estão diretamente relacionadas à sua integração na sociedade brasileira.

reconhecimento destas diferenças requer sensibilidade e implicação do profissional com o público que atende.

No âmbito da proteção social de alta complexidade e conforme as falas dos entrevistados, estas necessidades se traduzem às diferentes demandas que os refugiados apresentam recorrentemente à equipe técnica de referência. Dentre as principais necessidades apontadas pelos entrevistados encontra-se a legalização de documentação para se alcançar o *status* de refugiado no Brasil, que exige trâmites burocráticos e eficiência na intervenção de outros órgãos governamentais; o acesso ao mercado formal de trabalho que depende da sensibilidade e conhecimento dos profissionais ligados ao Ministério do Trabalho; o aprendizado do idioma e adaptação sociocultural ao país.

Por isto, as necessidades deste segmento se diferenciam em relação às dos brasileiros, uma vez que estão diretamente associadas à sua condição de sujeito refugiado ou solicitante de refúgio, conforme podemos observar nas falas a seguir.

[...] então uma pessoa que vem de outro país geralmente está com vínculos... não diria rompidos né, mas ela está em outro país, ela fala uma outra língua, ela não tem, a princípio, os documentos necessários até pra que você possa tá colocando ela pra trabalhar, por exemplo, até porque existe a dificuldade da língua. Então, existe toda uma, uma dinâmica diferente...eles têm que aprender a língua. Então você tem que se adaptar a ele. Então né, enfim, ele tem que aprender a falar o português, ele tem que se estruturar pra você conseguir dar um norte pra ele aqui dentro do país que não é o dele. (Entrevistado 1)

[...] eles demandam mesmo também a questão da empregabilidade, mas a gente sabe que é difícil a empregabilidade pra estrangeiro, ainda mais que assim, a documentação demora pra ficar completa. Então são algumas demandas assim, específicas que eles trazem. O contato com a família quando é possível né, na verdade esse contato né. (Entrevistado 2)

A permanência no país. A regularização dessa permanência. Apesar de não acontecer completamente lá né, mas era essa. A questão documentação, principalmente carteira de trabalho, CPF e trabalho. (Entrevistado 3)

Principalmente a questão de documentação e mercado de trabalho. Eles chegam aqui com... pelo menos dos refugiados que eu tive contato né. (Entrevistado 5)

Estas necessidades nem sempre são atendidas devido a diversos fatores, dentre os quais, a dificuldade com o idioma, a ausência de políticas públicas de atenção ao refugiado ou ações focais que viabilizem o acesso aos direitos sociais para esta população, conforme os depoimentos a seguir.

[...] quando eles pedem o refúgio isso é uma coisa muito demorada a sair tá. Eles dão entrada, e ficam aguardando, depois tem que ficar renovando isso. A questão documentação não é uma coisa assim tão fácil, é tudo ligado a setores específicos que não é o nosso tá. (Entrevistado 4)

No quadro abaixo sistematizamos alguns elementos importantes que estão associados à condição do solicitante de refúgio e ou refugiado de um modo geral, apontando algumas das principais necessidades que os refugiados demandam aos profissionais, quando inseridos nos equipamentos de alta complexidade do município.

Quadro 13- Condição e Necessidades dos Refugiados Acolhidos

CONDIÇÃO	NECESSIDADES
<ul style="list-style-type: none"> • Indivíduo que cruzou sozinho ou acompanhado a fronteira de seu país de origem ou moradia em busca de sobrevivência; • Situação de vulnerabilidade e risco em razão da fuga (saída do país); • Perdas subjetivas e materiais; • Sofrimento e Trauma; • Rompimento de vínculos familiares; • Rompimento cultural (costumes e hábitos); • Desejo de viver. 	<ul style="list-style-type: none"> • Proteção legal do país de acolhida; • Acolhimento humanizado; • Regularização do <i>Status</i> de refugiado; • Acesso à documentação de identificação; • Acesso a serviços de saúde; • Moradia temporária; • Acesso a trabalho e renda; • Aprendizado do idioma; • Adaptação sociocultural; • Adequação às normas do país de acolhida; • Atendimento especializado.

Fonte: Elaboração própria, com base na pesquisa. Dez/2018.

Conforme exposto, é possível verificar que no cotidiano de trabalho os profissionais entrevistados constataam diferenças no atendimento a este público que estão diretamente ligadas à sua condição peculiar de pessoa em situação de vulnerabilidade e refúgio. Muitas vezes, essas diferenças se traduzem a demandas novas e complexas, no que diz respeito à sua resolutividade, requerendo do profissional um olhar crítico e atento a estas necessidades, visando à garantia do acolhimento institucional e acesso aos demais direitos sociais.

3.4 O ATENDIMENTO AOS REFUGIADOS

O atendimento prestado ao público inserido nos serviços tipificados da assistência social de alta complexidade está diretamente ligado ao processo de acompanhamento psicossocial deste/a usuário/a. Conforme o Dicionário de Termos

Técnicos da Assistência Social (BELO HORIZONTE, 2007), o acompanhamento é um procedimento técnico realizado pelos profissionais, de caráter continuado, por período de tempo determinado, no qual, via de regra, faz-se necessário o estabelecimento de vínculos entre usuários e profissionais. Cabe destacar que, no processo de acompanhamento podem ser realizadas várias atividades, procedimentos e técnicas.

O atendimento socioassistencial, portanto, corresponde à ação voltada para a resolutividade das demandas dos usuários da política de assistência social. Envolve vários procedimentos e atividades da PNAS. Dentre os atendimentos socioassistenciais, tem-se o atendimento técnico considerado um procedimento de escuta e identificação de demandas do usuário, viabilizando a realização das intervenções pertinentes aos serviços tipificados da política de assistência social. Os atendimentos técnicos se diferenciam quanto ao tipo e natureza, conforme exposto no Quadro 14, a seguir.

Quadro 14- Tipos de Atendimento Técnico

Quanto à natureza	Quanto ao tipo
PONTUAL: atendimento que se caracteriza na resolução de uma demanda específica dos indivíduos, famílias ou grupos, com ou se retorno;	INDIVIDUAL: atendimento prestado apenas a um indivíduo.
PROCESSUAL: atendimento constituído por um processo nos quais indivíduos, famílias ou grupos são acompanhados, durante um período determinado, considerando suas diferentes demandas.	FAMILIAR: atendimento realizado a mais de um membro do grupo familiar
	COLETIVO: atendimento realizado a um grupo de indivíduos e ou famílias.

Fonte: Dicionário de Termos Técnicos da Assistência Social (2007).

A partir destes esclarecimentos, abordaremos em seguida as subcategorias temáticas relacionadas ao atendimento técnico nos serviços de acolhimento institucional do município do Rio de Janeiro, destacando as ponderações dos entrevistados. Estas subcategorias são: 1) O Idioma; 2) O acolhimento Institucional; 3) A Metodologia; 4) A Qualidade do Atendimento.

3.4.1 O Idioma

De acordo com o MDS, as barreiras linguísticas são um impedimento à prestação eficiente dos serviços socioassistenciais em todos os níveis de proteção. Nesse sentido, dois grandes desafios estão postos para o poder público: 1) Disponibilizar formulários e documentos orientadores das políticas públicas nos idiomas mais recorrentes dentre os migrantes em território nacional; 2) Garantir que a barreira linguística não seja um impedimento para o acesso aos serviços públicos, seja com contratação de profissionais que possam auxiliar no processo de tradução e interpretação, seja com a oferta de cursos de língua portuguesa para os migrantes que necessitem. (MDS, 2016).

A barreira do idioma surge nos depoimentos dos entrevistados como um aspecto que limita não somente a relação profissional - usuário, mas também a relação usuário – usuário, com implicações na sua interação no âmbito institucional, seja na interação dentro e fora do equipamento, seja no processo de acompanhamento técnico destes sujeitos que se pauta no o estabelecimento de vínculos construídos, sobretudo, através do diálogo. Para que usuários consigam respeitar normas e regras institucionais, acessar recursos da rede, se locomover fora do equipamento, buscar oportunidades de trabalho, dentre outras atividades, o conhecimento/entendimento do idioma torna-se fundamental.

[...] É... a gente tem uma questão aí de início que é a questão da própria comunicação né. Da linguagem né, por ser um estrangeiro que não fala o português. (Entrevistado 2)

[...] principalmente os que não têm a língua é... latina né, os que não falam espanhol. Quem fala espanhol é um pouco mais fácil, mas ainda tem a barreira da linguagem, quem não fala é quase... é muito difícil a comunicação e, conseqüentemente, o atendimento né, fica complicado. (Entrevistado 4)

[...] depende da nacionalidade, como eu falei se um da América Latina né. Se tem um espanhol... é mais fácil né de entender o que eles falam, quando é outro idioma fica complicado o atendimento. (Entrevistado 4)

Cabe destacar que grande parte dos entrevistados afirma que este aspecto inviabiliza o atendimento qualificado, muitas vezes, impedindo o acesso aos direitos, o reconhecimento e a identificação das demandas/necessidades deste segmento e a própria relação entre usuários dentro do equipamento.

[...] Como eu não falo inglês né, então assim, se a pessoa só falar inglês ou um dialeto, dialetos da língua nativa né, fica um pouco difícil essa comunicação. Eu acho que é um fator fundamental é que é muito importante, porque assim, a gente não consegue avançar né. (Entrevistado 2)

[...] E se aí se eu não conseguir me comunicar com ele, eu não vou conseguir meio que entrar né pra poder ajudá-lo em alguma coisa. (Entrevistado 1)

[...] alguém com uma linguagem muito específica e às vezes..., não a questão do idioma, mas um dialeto específico dependendo do país de origem e aí o processo fica bem agarrado, bem lento, no sentido de até que você consiga concluir o PDI, entender a real demanda, fazer a compreensão, fazer essa acolhida, fazer o desdobramento, são muitos atendimentos. (Entrevistado 5)

Segundo alguns profissionais, a barreira do idioma ultrapassada os limites institucionais e atinge outros órgãos da rede intersetorial, interferindo no acesso às demais políticas públicas. Entretanto, essa barreira poderia ser amenizada com a existência de trabalhadores preparados para atender essa necessidade, ou seja, profissional qualificado com conhecimento ou fluência em outros idiomas.

[...] Porque existe sim, alguns impasses, no sentido assim, às vezes, a língua né, a questão da fala né. O profissional não tá preparado para atender, às vezes em inglês, em francês, e a gente tem que ficar caçando pessoas pra tentar ouvir né. [...] O idioma. O limite é o idioma, quando ele não consegue se comunicar pra acessar alguns serviços né. (Entrevistado 3)

Pode ser repetitivo, mas a máxima é essa questão da comunicação. Eu acho que a diferença se dá principalmente no domínio da língua né. Porque hoje aqui no equipamento a gente não tem a obrigatoriedade de nenhum técnico com fluência é... então, você acaba precarizando o atendimento por conta desse não domínio da língua materna do refugiado. (Entrevistado 5)

O português é uma língua difícil de aprender e os refugiados acabam criando estratégias para transpor a barreira do idioma, mas nem sempre é possível garantir uma boa comunicação. Assim como os refugiados, os profissionais também criam estratégias de comunicação, na tentativa desta interação.

[...] mas tinham outros que tinham uma dificuldade imensa de entender o português então isso já era... eu acho que a primeira questão do atendimento é a própria comunicação. Se a gente não tem uma dificuldade de comunicação fica... a gente tenta... eu já tentei o recurso de tentar escrever no computador e a pessoa ir lá e ir lendo entendeu, já teve gente que veio aqui falando inglês pra ver se conseguia entender, no caso de estrangeiro de um modo geral. (Entrevistado 6)

O atendimento técnico depende da escuta qualificada efetuada a partir do diálogo e do entendimento mútuo. A construção do Plano de Desenvolvimento Individual (PDI³⁶), que pressupõe uma construção conjunta entre profissional e usuário,

³⁶ Plano de Desenvolvimento é Individual (PDI) é nome que a SMASDH dá ao principal instrumento de acompanhamento do usuário no serviço de acolhimento no eixo adulto. Nele contém informações sobre a

sofre fortes limites quando existe a barreira da linguagem e idioma. Tal aspecto precisa ser levado em consideração, quando se trata de acatar necessidades do público da assistência social cada vez mais diversificado e heterogêneo.

3.4.2 O Acolhimento Institucional

Certas políticas sociais utilizam o termo humanizado para se referir ao tratamento dirigido ao usuário, como é o caso da saúde. Nos serviços socioassistenciais, podemos pensar no atendimento humanizado como aquele que se preocupa com o usuário enquanto sujeito de direitos e pessoa humana a qual expressa necessidades, sentimentos, possui vivências e história de vida singular, tem sensibilidade e reações diversas e está inserido num determinado contexto histórico e socioeconômico. Ou seja, um atendimento técnico preocupado em ouvir, respeitar, compreender e acompanhar os anseios do usuário, em conformidade com uma postura ética e conhecimento técnico compatível com o grau de exigência das necessidades apresentadas.

Nos serviços de alta complexidade, este acolhimento humanizado deve se traduzir em uma conduta ética e comprometida com a defesa dos direitos da população usuária. As falas abaixo refletem esta conduta profissional, a qual respeita as necessidades do refugiado e ou solicitante de refúgio e as especificidades culturais ligadas à sua origem, respeitando suas diferenças em relação aos brasileiros.

[...] o que eu percebo é que desgasta o refugiado muito essa situação de não ter alguém que consiga interagir com ele por conta da comunicação, então às vezes... e até mesmo a orientação que eu compartilho com os amigos é, tá seguindo o atendimento e tá vendo que o usuário tá ficando nervoso, tá ficando alterado porque não tá conseguindo expressar o que deseja, faz uma pausa, uma interrupção e retorna num outro momento que talvez, você mesmo enquanto técnico consiga elaborar a mímica, ou o desenho que ele está fazendo e ou ele mesmo consiga pensar em uma outra maneira de interagir. (Entrevistado 5)

[...] Mas existem essas diferenças sim. No sentido da gente ter que tentar entender, tentar entendê-lo e ver o que ele tem como objetivo, porque muitas das vezes pela nacionalidade dele, as culturas, os mitos, de formas gerais, são diferentes dos nossos, então o que eles buscariam uma coisa diferente do que os brasileiros buscariam. (Entrevistado 3)

A sensibilidade e o reconhecimento de uma atenção específica e acolhimento humanizado, também aparecem nas falas a seguir, quando os profissionais se

identificação pessoal, documentação, escolaridade, composição familiar, trabalho e renda, questões de saúde, projetos de vida e objetivos, além dos motivos que levaram o acolhimento.

preocupam e reconhecem suas fragilidades quanto ao entendimento da cultura e valores dos usuários que atendem, ou mesmo quando percebem as vulnerabilidades e dificuldades de comunicação sofridas pelos refugiados dentro do espaço institucional.

Outro desafio é a compreensão da cultura né, porque você é... senão você acaba parametrizando o refugiado pela sua percepção cultural e aí a gente acaba fazendo uma atrocidade antropológica bem severa neste sentido porque você não compreende que determinado comportamento, você não compreende que determinado tipo de postura tá atrelado a cultura mesmo, porque não houve um preparo. (Entrevistado 4)

[...] que é a questão da própria... da comunicação mesmo né. De você falar o idioma dele, de você se comunicar em outro idioma em que a gente possa é... entender, entendê-lo, entender às vezes até os motivos... entender os motivos pelo qual ele tá nessa situação de refugiado né, dependendo da capacidade dele de falar o português né, fica um pouco comprometido né esse trabalho. (Entrevistado 2)

Os depoimentos sinalizam que o trabalho social desenvolvido nestes serviços requer um acolhimento humanizado para todos os usuários, sejam eles refugiados ou não, onde os trabalhadores do SUAS sejam capazes de perceber que necessidades/demandas são diferentes e, portanto, a atenção do profissional deve ser compatível com estas. Entretanto, isto se configura como um enorme desafio para os técnicos de referência, diante de tantos aspectos políticos institucionais que envolvem este tipo de serviço socioassistencial.

3.4.3 A metodologia

O processo de trabalho do profissional é de suma importância na materialização dos serviços socioassistenciais tipificados na PNAS, assim como a aplicação da metodologia adequada ao tipo de demanda apresentada de acordo com o nível de proteção social.

Segundo o MDS, a gestão e organização do SUAS assegura a prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais com metodologias específicas para o atendimento ao migrante e suas famílias, ofertados por meio da rede socioassistencial. O processo metodológico abrange a definição de fluxos de referência e contrarreferência do atendimento aos migrantes nos serviços socioassistenciais, com respeito às diversidades em todas as suas formas, de modo a garantir a atenção igualitária.

No caso de solicitantes de refúgio e refugiados inseridos nos serviços de acolhimento, estas demandas/necessidades são variadas e exigem do profissional um

aperfeiçoamento constante de sua prática. Todavia, de acordo com as declarações dos profissionais, a metodologia de trabalho utilizada no acompanhamento dos usuários não difere em relação ao público, embora sofra algumas adaptações, conforme cada caso apresentado.

[...] a princípio eu acredito que a estratégia ela ... ela não difere muito pros outros porque ela é uma estratégia de investigação. Eu digo investigação no sentido de você conhecer a história do sujeito e saber por onde você vai, de procurar saber como você pode ajuda-lo a procurar sair daqui, a voltar pra sociedade. (Entrevistado 1)

[...] a metodologia é igual para todos os usuários, ele vai seguir o PDI. É... vai ser compartilhado com ele as normas da instituição, vai ser explicado o que é esse espaço e como é que funciona uma Unidade de Reinserção Social, qual o tempo que ele tem dentro desse espaço é... Vai ser levantadas algumas questões, se tem alguma demanda emergencial de saúde. Se tiver alguma demanda emergencial de saúde, primeiro você vai acionar a atenção básica e aí você vai pra clínica da família do território. Verificar como é que tá a questão da documentação e aí o fluxo que a gente tem hoje de documentação é... você segue para a Polícia Federal pra fazer a solicitação de refúgio, depois você vai pra Receita para o Plantão Fiscal pra fazer a emissão do CPF e por fim você vai para o Ministério de Trabalho pra fazer a emissão da Carteira de Trabalho. (Entrevistado 5)

Na verdade, não há uma metodologia específica ao refugiado. É de acordo com o perfil do que eles vêm demandando pra gente né. (Entrevistado 6)

Não existe uma metodologia específica né. Ahh... No plano de desenvolvimento social você tem lá só... você tem lá como elencar se ele é né... nacional ou se é estrangeiro, mas ele segue um né, um planejamento né, um plano de desenvolvimento comum a todos os usuários, seja ele estrangeiro, ou não. (Entrevistado 2)

Alguns entrevistados destacam a importância de a instituição ter um olhar voltado para o público refugiado acolhido e isto implica também na construção de uma metodologia de trabalho específica que considere suas particularidades culturais e a burocracia estatal que interfere na estrutura do serviço e na sua lógica de funcionamento, a fim de atender suas necessidades e sua condição, visando à permanência destes sujeitos nas unidades de forma mais humanizada.

[...] eu vejo que uma URS aqui no Brasil quando ela é idealizada, ela não é idealizada para uma pessoa refugiada né... então ela é idealizada da seguinte forma é..., visando uma reinserção social do sujeito, pode ser por de forma comunitária, por autonomia é..., ou retorno à família, então todo o direcionamento vai ser neste sentido. (Entrevistado 1)

Não existe um olhar específico para os refugiados né... a gente vai aprendendo com o dia a dia, a questão das normativas a gente vai buscando né, tentar entender a legislação que gere e essas coisas. (Entrevistado 4)

A adoção de uma metodologia de trabalho específica para o público em situação de refúgio tem fortes impactos na efetividade das ações e procedimentos técnicos, com maior ou menor possibilidade de êxito. Embora não fique explícita a defesa de uma metodologia específica de acompanhamento de refugiados nos serviços de acolhimento, observamos que a maior parte dos entrevistados utiliza como estratégia de acompanhamento técnico algumas adequações e adaptações aos seus instrumentos e técnicas, com o objetivo de facilitar não só a interação, mas para dar conta das exigências institucionais e a própria construção do PDI destes usuários.

3.4.4 A Qualidade do Atendimento

A necessidade de qualificação permanente dos profissionais dos serviços socioassistenciais foi vislumbrada pelos gestores e trabalhadores do SUAS em 2013, quando foi criada a Política Nacional de Educação Permanente do SUAS (PNEP/SUAS). A qualificação permanente constituiu responsabilidade comum entre os Entes federados, a qual envolve a capacitação para gestores, trabalhadores, dirigentes de entidades e organizações, usuários e conselheiros de assistência social, em conjunto com outras políticas públicas.

A PNEP/SUAS visa corroborar com a profissionalização do SUAS, que requer dos seus gestores, trabalhadores e conselheiros novos conhecimentos, habilidades e atitudes frente às necessidades da provisão dos serviços e benefícios socioassistenciais mais qualificada e comprometida com um projeto emancipatório de sociedade. Para tanto, contempla duas dimensões: 1) a dimensão do trabalho, que reconhece os processos de trabalho que vão dar a concretude ao ideário da própria política; e 2) a dimensão pedagógica que busca processos continuados de capacitação e formação, que impactam na carreira dos trabalhadores³⁷. (BRASIL, 2013) .

A dimensão pedagógica pautada na necessidade de qualificação continuada e no aprimoramento do conhecimento aparece na pesquisa, na medida em que os seis entrevistados ressaltaram este fator como sendo uma urgência para todos os trabalhadores do SUAS, nas funções que vão desde o mais alto nível de instrução até o profissional de baixa escolaridade. Mesmo os trabalhadores que não efetuam atendimento direto e acompanhamento, necessitam da qualificação continuada.

³⁷ A Política Nacional de Educação Permanente do SUAS – PNEP/SUAS, foi aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, por meio da Resolução nº 04, de 13 de março de 2013, onde estabelece os princípios e diretrizes para a instituição da perspectiva político-pedagógica fundada na educação permanente na Assistência Social. (BRASIL, 2013).

[...] nenhum equipamento tem esse trabalho de preparar pra trabalhar com refugiado. Nenhum. Nem Educadores, nem... E assim, ah... fulano de tal não quer tomar banho, como é que consegue ficar assim!!! É muita... Principalmente a equipe de Educadores, de serviços gerais, uma galera que já não tem uma formação, é nível de senso comum mesmo né. A gente que vai durante dia a dia, conversando com eles, trabalhando né, as características daquele, daquele residente. (Entrevistado 6)

[...] A gente precisa de ter capacitação né, eu acho que seminários, é... que se pense mesmo né uma... capacitação mesmo, no sentido de, de como da gente lidar com os diversos perfis de refugiados que a gente possa receber, de diversas nacionalidades né. Entender né, por exemplo, as questões dos conflitos né, de determinados países né, é... conhecer melhor um pouco. (Entrevistado 2)

Ah... Investir em capacitação né dos profissionais né... pra ampliar esse leque né, pra melhorar esse atendimento né, pra gente saber sobre o que a gente tá falando né, como a gente vai orientar as pessoas. (Entrevistado 4)

[...] sim, quando você não domina o processo. Você vai até onde você entende que pode. Mas talvez pudesse avançar mais, mas pela falta de conhecimento você fica restrito. (Entrevistado 5)

O fato de desconhecer a população usuária e suas reais necessidades traz implicações no processo de trabalho de um modo geral, já que o trabalho social é essencialmente interdisciplinar e o acompanhamento é continuado.

De acordo com a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais, “dada a complexidade da demanda dos Serviços de Acolhimento para Pessoas Adultas e Famílias em Situação de Rua, é importante que as e os profissionais que irão atuar nestes espaços tenham proximidade e habilidades teórico e técnicas para a realização do trabalho com os e as usuárias destes Serviços”. (BRASIL, 2009, p.5)

[...] eu, por exemplo, não recebi nenhuma orientação.... ah, você vai assim.... você vai assado... você vai proceder dessa forma, não me lembro de ter tido nenhuma orientação, então assim, a gente vai trilhando caminho né. (Entrevistado 6)

[...] Não há um preparo de técnico eu acho que a gente pode separar em vários níveis, essa questão, da própria da organização do país, do Estado com relação a refugiado e a imigrantes, não existe nada, eu não vejo nada, nenhum tipo de preocupação ou algo que seja oferecido de uma forma organizada para essas pessoas e conseqüentemente isso gera um reflexo e isso vira uma cadeia então assim... o técnico ele acaba não sendo preparado para isso, a Secretaria não tá nem ai pra isso, não tá pensando nisso. (Entrevistado 1)

[...] mas não existe né, nunca houve né, pelo menos que eu tenha memória, de uma capacitação pra pensar a questão do refugiado e do estrangeiro que pede algum refúgio. Isso não. (Entrevistado 2)

Os depoimentos indicam que a carência de capacitação e qualificação permanente interferem no modo de atuar do profissional, com consequências na trajetória do refugiado na instituição. Isto significa dizer que, no âmbito da proteção social de alta complexidade, saber acolher desde a chegada do refugiado, conduzir seu acompanhamento de forma coerente com suas necessidades, perpassando pelos encaminhamentos necessários e adequados, contribui para a construção da porta de saída do equipamento de maneira mais eficiente.

No entanto, o que se observa na prática, é o profissional que não se sente totalmente preparado para lidar com a temática do refúgio/refugiados, apesar do empenho e autocrítica, pois carece de informações e investimentos em capacitações para o trabalho com este segmento, conforme podemos visualizar nas falas a seguir.

[...] E também a questão da não preparação do profissional, principalmente isso. Pelo profissional não tá preparado, como lidar, como entender essa realidade dos imigrantes né, porque também é uma imigração, a gente nem sempre consegue conduzir isso da forma mais adequada. Acho que seria isso. (Entrevistado 3)

Eu acho que deveria ter um investimento né, ou um olhar para a questão da capacitação dos profissionais porque é um público muito específico né, os refugiados são um público muito específico. (Entrevistado 4)

[...] eu acho que quando você tem a compreensão e a propriedade você consegue fazer intervenções mais precisas tanto quanto ao projeto de socialização e reinserção deste usuário no Brasil, quanto você consegue articular melhor a rede que vai envolvê-lo, porque você domina bem aquele tema... porque você esse *Know how*. (Entrevistado 5)

[...] não existe nenhum preparo neste sentido. Você só descobre quando você está atendendo ele, então quer dizer quando você tem um refugiado na sua frente, porque ninguém fala nada. (Entrevistado 1)

Diante o exposto, a ausência de qualificação dos profissionais é uma fragilidade apontada pelos entrevistados e merece atenção e resolutividade por parte da gestão municipal. Considerando o porte do município e sua abrangência territorial, muitos refugiados ou solicitantes de refúgio dos mais diferentes perfis podem vir a ser atendidos na rede socioassistencial, impondo aos trabalhadores, em seu cotidiano, respostas cada vez mais urgentes e adequadas à resolução de suas demandas.

Neste sentido, promover a qualificação permanente dos profissionais pode ser uma alternativa de suprir essa carência de aprimoramento constante das equipes no trato à população em situação de refúgio.

3.5 POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Desde 1993, com a criação da LOAS, a assistência social vem buscando se afirmar como uma política pública de atenção aos mais carentes e vulneráveis de forma universal em seu acesso, voltadas para as vítimas da pobreza e das mais diversas formas de violações de direitos, cuja atenção está distribuída em diferentes níveis de proteção social e seus respectivos equipamentos públicos.

Incorporar a temática do refúgio significa pensar medidas específicas de atenção às necessidades desse grupo, devendo ser preocupação de gestores e trabalhadores do SUAS na esfera municipal, haja vista que compete à prefeitura, através de seu respectivo órgão, executar programas, serviços e ações de proteção social, desde que invista recursos próprios e receba recursos da União e dos governos estaduais para sua execução.

Uma das medidas específicas é a criação de unidades de atendimento a migrantes é uma orientação do MDS, conforme consta na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais ao prever que “O atendimento a indivíduos refugiados ou em situação de tráfico de pessoas (sem ameaça de morte) poderá ser desenvolvido em local específico, a depender da incidência da demanda.” (BRASIL, 2009).

Compete ao município prestar os serviços socioassistenciais, desenvolvendo metodologias específicas para o atendimento de adultos e famílias em situação de migração nos serviços socioassistenciais já existentes, preferencialmente em unidades específicas, sendo-lhes facultado o atendimento em unidades conjuntas com outros públicos quando a demanda for muito pequena. Nos municípios onde houver presença de migrantes compete ao município planejar ações que busquem incorporar esses públicos nos serviços socioassistenciais tipificados, facilitando a criação de vínculos desse público com a comunidade local e diminuindo a sua vulnerabilidade. (MDS, 2016).

De acordo com o MDS, na proteção social de alta complexidade o serviço de atendimento aos migrantes é realizado, principalmente, nas unidades de acolhimento para adultos e famílias, não sendo excluídos migrantes de unidades de outros públicos. Isto porque faz-se necessário zelar pelo princípio da equidade, onde os serviços socioassistenciais ofertados aos migrantes devem levar em conta o respeito às diversidades nacionais, regionais, culturais, socioeconômicas, políticas e territoriais,

priorizando aqueles que estiverem em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social. (MDS, 2016).

Por considerar que os solicitantes de refúgio e refugiados são público alvo dos serviços socioassistenciais tipificados na PNAS, com os mesmos direitos e garantias nas instituições de acolhimento, é que houve um entendimento coletivo dos entrevistados quanto à possibilidade de acolhida deste segmento nos espaços já existentes da proteção social especial de alta complexidade do município. Os entrevistados ressaltam ainda a importância do convívio de refugiados com os brasileiros acolhidos para maior aproximação cultural e aprendizado da língua.

[...] eu não vejo necessidade de um equipamento específico para refugiados dentro da assistência. (Entrevistado 5)

Bom, não necessariamente [...] ser específico não. Eu acho que poderia é... acho... seria até importante ele e'... estar junto de pessoas que não fossem é..., que fossem brasileiros também, eu acho que isso facilitaria na questão de... entender um pouco o Brasil, a parte da questão cultural, da língua, então esse contato com o brasileiro eu acho fundamental. (Entrevistado 2)

Eu nunca pensei em relação a isso. Eu acho que poderia ter uma... já que a gente está recebendo tantos refugiados, eu acho que poderia haver sim, uma orientação (...), mas eu não sei se... se... se..., deixar eles de lado... assim, de uma forma específica seria a solução. Eu acho que na verdade a gente tem que incluir já que neste momento eles estão no nosso país. (Entrevistado 6)

Embora, num primeiro momento pareça que os entrevistados defendam a não existência de uma unidade específica, em alguns momentos, suas falas demonstram o quanto é necessário atender às especificidades deste público, com profissionais preparados, normas e rotinas adequadas à realidade dos refugiados e até mesmo propõem a criação de alojamento exclusivo dentro dos equipamentos, visando minimamente compatibilizar seus valores culturais à rotina institucional.

[...] Eu acho que podemos receber, mas o trabalho que vai ser (...). Mas você tem que se adaptar à demanda dele para tentar resolver o problema dele, são demandas diferentes, não são demandas de quem já vive aqui no país né. (Entrevistado 1)

[...] de repente criar uma estrutura na CRAF né, nem que seja um quartinho pequeno, uma forma de tentar dar uma atenção diferenciada pra ele dentro da realidade que ele já vivia antes, apesar que eu não gosto disso, porque eu acho que você deixa de socializar, mas...(Entrevistado 3)

Ah... pode ser aqui né. (...) Eu acho que a gente acaba se acostumando né, também atende refugiados e acaba ficando nesse mundinho fechado. Nunca pensei a respeito não. Ele pode ser atendido nesse equipamento desde que você tenha uma capacitação dos profissionais ou você tenha é... no mínimo

um profissional com fluência em outros idiomas, principalmente na questão do inglês e do espanhol. (Entrevistado 4)

[...] que a instituição ela tem normas, ela tem horários, que precisam ser seguidos e isso às vezes acaba confrontando a cultura desse refugiado e aí vira um processo bem delicado. (Entrevistado 5)

De acordo com as falas apresentadas, a defesa da criação de uma instituição específica para acolher pessoas em situação de refúgio não foi algo pensado pelos profissionais. Muitos responderam que sequer haviam refletido sobre isto e, portanto, alguns declararam não haver urgência de criação de unidades específicas para refugiados no município. Um fator que podemos relacionar a este posicionamento profissional, além da defesa da interação entre os usuários, é a ausência de dados quantitativos sobre refugiados que buscam acolhimento institucional no Rio de Janeiro, como forma de embasar a justificativa de criação de unidades específicas para refugiados no município.

Entretanto, cabe destacar que o próprio MDS orienta sobre a criação de unidade específica no município que houver quantitativo expressivo de migrantes (nacionais ou internacionais) com necessidade de acolhimento institucional, haja vista a responsabilidade do município na criação de soluções adequadas a esta realidade.

3.5.1 Deficiência de Políticas Públicas

As dificuldades institucionais e burocráticas para execução de políticas públicas voltadas aos refugiados estão diretamente relacionadas ao papel do Estado e os agentes presentes na sociedade, que executam a política de assistência social no município. Conforme Marques (2013), os ambientes influenciam instituições a respeito da produção de políticas gerais e específicas, das estratégias compartilhadas e das decisões tomadas. Em outras palavras, podemos dizer que o poder público municipal não considera relevante a inserção e atendimento qualificado e ou adequado aos refugiados nos serviços socioassistenciais.

De acordo com as declarações dos entrevistados há um déficit de políticas públicas voltadas para o atendimento do refugiado na cidade do Rio de Janeiro. Muitas vezes os serviços não conseguem absorver a demanda apresentada pela população em situação de refúgio, fragilizando o trabalho intersetorial e de rede necessário para a construção do PDI do usuário e de possibilidades de porta de saída da unidade. Este

fator interfere de modo negativo nos princípios da igualdade e equidade para acesso dos usuários aos serviços socioassistenciais ofertados no município.

[...] o limite técnico assim, ele se dá mesmo dentro dessa demanda que ele traz e que né... que a gente não tem uma política voltada pra esse perfil né, dos refugiados. (Entrevistado 2)

[...] não tem uma política voltada para a questão do refugiado especificamente né, pro acolhimento assim no sentido de uma política voltada mesmo pra quem está nesta situação, que vem de outro país... (Entrevistado 1)

[...] A gente não tem ações efetivas. As ações são muito pontuais, você consegue uma coisa ali, você consegue uma coisa aqui. (Entrevistado 6)

As políticas de trabalho e renda, assim como a de saúde, foram apontadas como as mais acionadas pelos técnicos de referência no atendimento das necessidades dos refugiados, em contrapartida, também são as mais frágeis na garantia do acesso e atendimento adequado a estes usuários.

[...] Porque o mercado de trabalho não tá preparado para receber outras nacionalidades né. Acho que tem que ter uma seleção específica ou um encaminhamento específico pra determinados locais. Quando ele chega num centro de oportunidades pra emprego, tem essa dificuldade do idioma né, porque ele não vai se comunicar bem, a pessoa ou balconista talvez não entenda ou não vai inserir ele numa atividade né. (Entrevistado 4)

[...] É o que falei, tudo tateando muito é..., você apresentando a demanda dele junto à saúde, explicando o que que é, e dependendo do profissional que atenda ele, consegue pegar alguma coisa ou não, ou a gente vai buscar atendimento... vai buscar referência para o nosso atendimento em outra instituição, que é o que o Caritas acaba dando pra gente né, e vai dialogando pra ver até onde a gente até..., como é que a gente vai caminhar e a gente precisa de ter uma rede estruturada pra isso. (Entrevistado 6)

Os depoimentos dos entrevistados apontam a carência de políticas públicas pensada em uma perspectiva integral e transversal, o que desfavorece a integração e a prevenção de violações de direitos do segmento refugiado.

3.5.2 Investimento em Políticas Municipais

O município do Rio de Janeiro é uma metrópole que desenvolve a proteção social no caráter de gestão plena³⁸. Isso significa que a maioria dos serviços tipificados

³⁸ No caso da gestão municipal são possíveis três níveis de habilitação ao SUAS: inicial, básica e plena. A gestão plena exige funcionamento de conselho, fundo e planos municipais de assistência social, além da execução das ações proteção social básica e especial. Ou seja, gestão total das ações socioassistenciais.

na PNAS é executada no município. Contudo, no trato à temática do refúgio, muitas ações precisam ser desenvolvidas para atender às necessidades de quem recorre aos serviços socioassistenciais, sobretudo, na alta complexidade.

As falas a seguir ressaltam a carência de ações focalizadas e programas voltados para o atendimento de refugiados no município.

[...] Eu acho que falta é a própria é... um plano, um programa. Um programa que no caso de um município, que no caso do Rio de Janeiro é uma metrópole né, a cidade do Rio de Janeiro é a capital do estado, no caso tinha que ter um programa pra você acolher um refugiado, que né, aí você prepara o técnico, você pode até ter uma instituição de repente só pra isso entendeu?, ou não, você vai ter um gasto desnecessário, ter uma instituição vazia, você não vai ter tanto refugiado assim, eu não sei, não posso te dizer, mas de ter um programa neste sentido. (...) um programa realmente voltado para receber essas pessoas, porque elas existem e tão aí, mas não tem nada disso, como eu te disse, eles são mais um que vem. (Entrevistado 1)

Então eu acho que falta um programa próprio pra cuidar dessas pessoas. (Entrevistado 2)

[...] eu acho que a gente tinha que ter um interprete na rede, que a gente pudesse acessar né, pra poder facilitar o acompanhamento. Enfim, eu acho mesmo que a questão da própria... da própria (...) Eu acho que é por aí mesmo, você ter capacitação, você ter interprete na rede, é... conhecer melhor né a política de refúgio no Brasil e ter uma rede mesmo que possa né... te ajudar mesmo nesse, trabalho, que preste realmente um trabalho específico para esse público, pra esse perfil. (Entrevistado 3)

A criação de possíveis programas municipais, os quais devem incluir capacitações, construção de fluxos de atendimento interno e com a rede, presença de um intérprete que possa assessorar as equipes, dentre outras ações visando a garantia de direitos sociais, são destacadas nas falas dos profissionais. A defesa pela criação de programas específicos indica que as particularidades dos refugiados devem ser atendidas no âmbito das políticas municipais que visam a proteção social destes sujeitos.

[...] a gestão pública tinha que ter esse olhar, apesar de já ter manifestado, de criar essa estrutura pra gente, pra poder capacitar os profissionais de uma forma assim global né (...) Pra gente conhecer a rede, conhecer pra onde mandar né..., não ter mais a barreira..., ou ter alguém que nos ajude com a comunicação, a ajuda de um interprete... neste sentido. (Entrevistado 4)

Eu acho que falta capacitação das possibilidades e dos entendimentos desses processos documentais e da estadia dele no Brasil. O que é permitido para um refugiado no Brasil? O que, quais são os limites até onde ele pode ir? Até onde um refugiado não pode ir? É... às vezes até mesmo dentro de programas que são pensados e outras é... estruturas, você não consegue contemplar um refugiado, porque um refugiado amplamente documentado tem um documento de autorização de refúgio, tem uma carteira de trabalho e tem um CPF, e que para um equipamento, entidades ou programas, mas ah... isso não

é o suficiente e aí você fica restrito né você... você começa a restringir um trabalho técnico. (Entrevistado 5)

[...] mais orientação, mais capacitação da própria prefeitura... essa é uma demanda que tá chegando, que tá surgindo em todos os estados. Hoje a gente tem uma demanda de pessoas vindo não só do Brasil, mas de outros países também e a gente precisa ter uma orientação, ou a gente precisa ter... Pensar, que essas pessoas estão chegando e precisam ser... de alguma forma ter seus direitos garantidos né... que... Pensar em alguma política específica? Não sei. Pensar em algum plano de atuação né. (Entrevistado 6)

Diante do exposto, é possível apreender a criação de um programa que contemple a realidade do Rio de Janeiro e do público refugiado, como uma estratégia positiva para a gestão pública municipal.

3.5.3 Importância da Intersetorialidade

A intersectorialidade é um dos instrumentos mais utilizados para a efetivação das políticas públicas, e configura-se como um desafio a ser consolidado, uma vez que, apresenta aspectos importantes para a articulação e integração entre as diferentes políticas setoriais, como a assistência social.

O trabalho conjunto realizado de forma articulada e integrada, além de contribuir para a troca de saberes, proporciona uma solução ao considerar a totalidade dos problemas do usuário, ou seja, a complexidade da realidade social, de modo que, seus problemas não sejam tratados de forma fragmentada, através de ações desarticuladas que dificultam sua inclusão social.

A política de assistência social, dentre as demais políticas setoriais, é a que mais busca romper com a fragmentação dos atendimentos prestados à população, e ao estabelecer a intersectorialidade como um de seus eixos estruturantes, vem enfrentando uma série de obstáculos para a consolidação de um trabalho em rede articulado e integrado, devido a uma cultura política nacional marcada por ações de cunho assistencialista, clientelista e paternalista.

O princípio da intersectorialidade preconizado na PNAS garante a oferta de serviços socioassistenciais aos migrantes, a qual deve se pautar pela integração e articulação da rede socioassistencial com as demais políticas e órgãos setoriais. Entretanto, para o MDS, existem pelo menos três importantes desafios para a rede socioassistencial, que são: 1) organizar a demanda dos migrantes no rol dos serviços já disponíveis em rede, integradas ao trabalho social com famílias no território; 2) adotar

metodologias específicas – e, eventualmente, especializadas – que busquem atender às especificidades com respeito à origem, sem, contudo, incidir em segregação do atendimento ou em discriminação e 3) integrar no conjunto das políticas públicas as responsabilidades compartilhadas e exclusivas, de forma a assegurar 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).

Cabe destacar que o trabalho em rede exige uma grande mudança cultural por parte dos atores sociais, para que o desenvolvimento das ações intersetoriais possam ser ampliadas, proporcionando um olhar mais amplo no que se refere às demandas da população. Os depoimentos a seguir sinalizam a complexidade do atendimento ao refugiado que requer um suporte da rede serviços, bem articulada, para dar conta das necessidades apresentadas por este segmento de usuários.

[...] porque não é uma falta de conhecimento e entendimento só do equipamento, eu acho que é uma falta da rede. É rede de assistência, é rede de saúde e aí você tem uma, um impasse nesse sentido. (Entrevistado 5)

Se for um caso de saúde mental que é a nossa hipótese para esse refugiado, é muito difícil a inclusão, porque na medida em que ele tem uma dificuldade de comunicação, apesar dele entender português, ele tinha uma dificuldade de comunicação e aí assim é..., ele senta na frente do médico e a ele fala: ele não tenho demanda nenhuma e aí a gente vê que aqui no equipamento ele tem uma série de questões que precisam ser trabalhadas, isso é muito difícil de dar encaminhamento. (Entrevistado 6)

[...] porque não é uma falta de conhecimento e entendimento só do equipamento, eu acho que é uma falta da rede. É rede de assistência, é rede de saúde e aí você tem uma, um impasse nesse sentido. [...] a questão da comunicação, das instituições de atendimento é..., se você mandar ele para um clínica da família, ele vai ter uma dificuldade, porque se a gente aqui tinha dificuldade na questão da comunicação, imagina lá o pessoal da saúde de um modo geral né. E aí assim, o próprio emprego né, de que forma eles estão acessando, se eles têm dificuldade de legalização, se eles não têm carteira de trabalho, por exemplo, que emprego que vai tá absorvendo essa demanda. E a saída do abrigo. A saída do abrigo. (Entrevistado 6)

A rede de serviços, para além do foco socioassistencial, foi destacada pelos entrevistados, demonstrando sua precariedade em relação ao acesso e garantia de atendimento dos serviços prestados.

[...] porque muita coisa que a gente poderia até caminhar.. fica... fica sem conseguir continuar porque a gente depende de outros setores né, então os limites profissionais param ali né. (Entrevistado 3)

[...] Então é... e a rede, conseqüentemente a rede, não está preparada, então você tem o Caritas, mas tem mais o que? entendeu assim... então você fica realmente muito restrito a quem você vai... porque outras demandas de saúde

ou de documentação se ele tiver legal no país, isso você não vai ser problema porque você vai conseguir dar andamento, agora coisas que são comuns ao refugiado e ao brasileiro, isso você não vai ter problema no andamento do atendimento, mas outras questões você tem um limite né. (Entrevistado 1)

[...] porque é..., a nossa prática profissional a gente precisa de ter uma rede de acolhimento, uma rede de atendimento a esse perfil. Então assim, enquanto técnico mesmo pra você direcionar os casos eu acho que um limite que eu encontro muito e penso muito, eu acho que é esse de você ter uma rede. (Entrevistado 2)

[...] porque é, a nossa prática profissional a gente precisa de ter uma rede de acolhimento, uma rede de atendimento a esse perfil. Então assim, enquanto técnico mesmo pra você direcionar os casos eu acho que um limite que eu encontro muito e penso muito, eu acho que é esse de você ter uma rede pra você dar né... os encaminhamentos e permitir que esse usuário possa construir um projeto de autonomia. (Entrevistado 5)

[...] porque muita coisa que a gente poderia até caminhar.. fica... fica sem conseguir continuar porque a gente depende de outros setores né, então os limites profissionais param ali né. Questões de acesso a trabalho, mais o que?! A rede em si, é bem complicada, só o Caritas né. (Entrevistado 4)

A intersetorialidade, assim como outros fatores aqui apresentados, na perspectiva da maioria dos profissionais constitui um limite técnico no processo de trabalho com os solicitantes de refúgio e refugiados que demandam intervenções fora dos muros da instituição.

3.5.4 Carência de Normas Reguladoras

Para garantir o cumprimento da obrigatoriedade de determinadas ações e políticas públicas se faz necessário à criação de regras e normativas de caráter público, de acordo com a cultura de determinado país. Embora esteja claro no artigo 1º da Declaração Universal dos Direitos Humanos que todos os seres humanos são iguais em dignidade e em direitos, muitas vezes é preciso estabelecer de outra maneira, por meio da normativa esse pressuposto.

O reconhecimento de uma política pública, na perspectiva dos profissionais, ocorre com mais êxito quando esta vem normatizada, ou seja, descrita em forma de legislação. A ausência de normativas pode representar uma fragilidade na construção do trabalho intersetorial de qualidade, conforme apontam a seguir:

[...] se existe política voltada para esse público e saber quais os setores que atendem e o que pode fazer a questão do trabalho. (Entrevistado 2)

[...] mas eu acho que a gente precisa da direção... da direção aos equipamentos e a política de uma forma geral assim... seja nos CRAS, seja nos CREAS, seja nas URS, de que forma a gente pode tá atuando, no sentido de garantir esses direitos para essas pessoas que vem buscar uma vida melhor. (Entrevistado 6)

Um dos entrevistados destaca o potencial da legislação quando conhecida e aprendida pela sociedade,

Pensar numa capacitação de forma a gente entender melhor o processo de refúgio no Brasil mesmo né, de forma mais ampla, como é que o Rio de Janeiro está colocado né, vamos supor, dentro dessa legislação, porque existe já uma legislação já que trabalha essa questão do refugiado no Brasil é... trabalhar a própria legislação mesmo né, com as equipes, eu acho que essa questão do intérprete também. (Entrevistado 2)

Conhecer a legislação brasileira sobre o refúgio e sua divulgação no âmbito profissional foi um fator sinalizado pelos entrevistados, no entanto, além disso, apontam a necessidade de criação de normas que possam regular e garantir a efetivação desta política, pelo menos no âmbito municipal, para a garantia dos direitos da população refugiada.

3.5.5 Protagonismo da Sociedade Civil: a Cáritas RJ

O protagonismo da sociedade civil foi destacado pelos entrevistados, em que apontam a Cáritas do Rio de Janeiro como principal referência para o atendimento aos refugiados no município. As falas dos profissionais explicitam a relevância que esta instituição apresenta para os solicitantes de refúgio e refugiados em termos de assistência e proteção imediata, constituindo-se como principal instituição de suporte e referência não somente para os profissionais da assistência social no município, bem como para as outras instituições do próprio município e até mesmo do Estado.

[...] a Caritas é praticamente a única referência que você tem de suporte pra refugiado é... então assim, como a demanda... existe já uma limitação natural pra ele, e dentro dessas limitações, existe já realmente uma dificuldade que você vai esbarrar em alguns processos burocráticos principalmente na documentação.[...] Hoje a gente tem a Caritas né que.., que permite, que consegue encaminhar os usuários pra fazer um curso de português na UERJ né. Então assim, gente acaba utilizando esse, esse, esse recurso na rede pra ele consiga. (Entrevistado 1)

[...] quando eu penso em refúgio, quando a gente tenta trabalhar aqui a gente sempre parte do Caritas. É só o que me vem na cabeça. (Entrevistado 4)

Entretanto, esse protagonismo muitas vezes é confundido como responsabilidade exclusiva da sociedade civil no tratamento e proteção social aos solicitantes de refúgio que chegam à cidade, com suas mais variadas demandas.

No que se refere à necessidade apresentada pelo solicitante de refúgio de moradia temporária, até que haja a devida integração local no país por meio do acesso à habitação digna, um dos entrevistados chega a questionar o porquê da Cáritas não assumir esse papel de oferecer abrigo, como se não fosse de incumbência do município ofertar serviço socioassistencial tipificado adequado ao nível de proteção necessária.

[...] olha na realidade, eu tenho uma crítica ao Caritas tá, porque o Caritas ele fica muito na questão do lado de fora, mas na questão da absorção mesmo do acolhimento o Caritas não faz isso né, então esse problema acaba sendo com as unidades de acolhimento nas cidades. No caso do Rio de Janeiro, seria isso. (Entrevistado 3)

Devido seu histórico de atendimento especializado e competente no atendimento às necessidades dos solicitantes de refúgio, através dos encaminhamentos para a rede de saúde, educação, assistência social, trabalho, e principalmente, profundo conhecimento a respeito das particularidades e os trâmites legais que envolvem a obtenção do *status* de refugiado no país, haja vista que representam a sociedade civil no CONARE, as dúvidas e orientações jurídicas realizadas pelos profissionais que falam outro idioma e são acessíveis, são normalmente direcionadas à Cáritas-RJ.

[...] a gente tem uma dificuldade imensa sobre a questão da comunicação é..., sobre questão de que lado... de que norte, que a gente vai iniciar o trabalho com refugiado né... a primeira instituição que a gente procura é o Caritas pra ver o que é possível né, de toda uma questão de legislação, de... junto aos trâmites de legalização, de emissão de carteira, de... de... ele se configurar realmente como refugiado. (Entrevistado 6)

Ao ser indagados sobre o que poderia ser melhorado no serviço público ofertado pela assistência social do município, alguns profissionais elogiaram o papel da Cáritas-RJ como uma instituição exemplar no tratamento adequado aos solicitantes de refúgio, dada sua condição que requer olhar atento, qualificado e comprometido em solucionar suas demandas, conforme expostas nas declarações a seguir.

[...] então, é importante a gente pensar em inseri-los em alguns programas e projetos, como a Cáritas que venham a surgir, que venham a ser pensados né,

pra que eles possam se integrar mais à sociedade. A sociedade brasileira assim. (Entrevistado 2)

[...] eu acho que falta sensibilização principalmente com atores que compreendem esses processos culturais que são antropólogos, cientistas sociais e até mesmo pessoas que já tiveram esse processo de expatriação. Eu acho que falta capacitação das possibilidades e dos entendimentos desses processos documentais e da estadia dele no Brasil. (Entrevistado 5)

[...] O Cáritas... o Caritas até tenta fazer isso, mas não é uma coisa que acontece rapidamente, então esse processo né fica complicado ainda mais se pensar que as unidades de acolhimento elas tem o objetivo de uma passagem né, a CRAF até ele tem essa passagem até porque ela é uma porta de entrada, mas nas unidades elas têm o objetivo de permanência provisória. E essa até ela se reorganizar mesmo... então fica difícil. (Entrevistado 3)

Como podemos observar o trabalho realizado pela Cáritas tem sido crucial para a recepção e atendimento destes refugiados que chegam ao município, em virtude do pouco interesse das autoridades públicas municipais para com este segmento.

Esta organização não-governamental, efetivamente, assume um papel central no processo de consolidação dos direitos dos refugiados, diante da falta de preparo, interesse e reconhecimento do dever municipal em lhes prestar atendimento qualificado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo fez um esforço reflexivo de buscar apresentar elementos para uma análise da política de proteção socioassistencial desenvolvida no município do Rio de Janeiro para pessoas refugiadas ou solicitantes de refúgio em situação de rua. A partir das experiências relatadas pelos profissionais das unidades públicas de acolhimento institucional destinada ao segmento adulto, buscou-se salientar as limitações e os principais impasses para a implantação desta política.

O contexto de análise da pesquisa se refere à conjuntura atual, em que o país passa por grandes transformações no campo político, social e econômico assinalado pela restrição de direitos sociais e congelamento de gastos com a Seguridade Social, consequência da política de governo adotada nos últimos anos. Tais medidas impactam diretamente na execução de políticas sociais, desfavorecendo os mais vulneráveis e as minorias sociais que dependem da proteção socioassistencial do Estado.

A gestão do presidente Jair Bolsonaro, iniciada em janeiro de 2019, é marcada por reformas, acordos, negociações e ajustes, tais como a votação pela reforma da Previdência, criação de Superministérios - em que alguns Ministérios foram agrupados em um só, outros simplesmente deixaram de existir, trocas de gestores e parlamentares com preocupações adversas da maioria da população trabalhadora, gerando conflitos entre os grupos de interesse e lideranças políticas. Cabe destacar que a organização dos Ministérios e a escolha dos ministros interferem diretamente nas prioridades de um governo e os rumos de determinados assuntos.

Com isso, a temática dos direitos humanos, de um modo geral, também vem sofrendo impactos negativos e retrocessos, na medida em que há o (re)estabelecimento de ideias conservadoras, autoritárias, antidemocráticas, onde se observa a censura de importantes debates de interesse da população, além de diferentes e severas medidas adotadas na área da Segurança Pública a fim de legitimar o uso da força e violência, culminando na criação de leis e decretos que tendem a desfavorecer as minorias sociais.

A escassa e frágil produção de dados a respeito da quantidade e das condições que vivem os refugiados nas grandes cidades, como é o caso do Rio de Janeiro é um indicativo que esta temática precisa ser mais bem explorada no meio acadêmico. Por isso, conhecer a realidade de refugiados constitui um quesito importante para encontrar soluções com vistas a superação dos limites e impasses na garantia de direitos humanos

deste grupo, afim de que ações mais eficientes e adequadas às demandas destes sujeitos possam ser incorporadas à agenda pública, não somente no âmbito municipal, sobretudo, através de responsabilidades pactuadas e definidas para cada Ente federado.

Neste estudo defendemos a importância de tratar o refúgio como uma séria questão humanitária, pois envolve violação de direitos fundamentais e humanos, na qual exige um olhar atento e crítico aos fatores que induzem pessoas a este tipo de migração forçada. Desta forma, diante da gravidade do problema do refúgio no mundo, apontamos a relevância dos instrumentos internacionais de proteção dos refugiados e a legislação brasileira – Lei 9.474/97 apesar de seus dilemas e desafios, pois funcionam como ferramentas que contribuem para amparar e garantir a proteção de refugiados/as, servindo de alicerce para a construção de políticas públicas.

Contudo, destacamos que desde a criação do Estatuto do Refugiado (Lei 9.474/97) no ano de 1997, mediante pressões exercidas pela sociedade civil, as principais decisões e medidas tem sido de iniciativa do governo federal, focando em interesses políticos, econômicos e no controle das fronteiras do país. O Estatuto do Refugiado e a Nova Lei de Migração - são visivelmente marcadas pela lógica securitária, cujo poder e interesses geopolíticos do Estado se sobrepõem à perspectiva humanitária. O que nos leva a crer que o refúgio no país é tratado com uma questão de Segurança Pública, cabendo aos órgãos ligados à Justiça e Segurança Nacional, a proposição de medidas e soluções para esta questão. Na prática, a Polícia Federal se mantém como principal órgão fiscalizador das fronteiras e da atividade migratória brasileira, em que a regularização dos solicitantes de refúgio passa pelo crivo da justiça, banalizando boa parte das implicações de vulnerabilidade social peculiar a população refugiada.

Abordamos algumas características da política de refúgio no país, esclarecendo sobre o processo de solicitação de refúgio desde seu início até o reconhecimento do status de refugiado, bem como os direitos e deveres previstos em lei. Apresentamos a integração local de refugiados como um grande desafio na política de viés humanitário, diante das principais medidas adotadas pelo Estado brasileiro que tem sido insuficientes para a garantia de uma permanência segura e digna.

Com o levantamento bibliográfico realizado foi possível identificar muitos obstáculos para o reconhecimento da condição de refugiados no país, a começar pela hostilidade dos agentes de fronteira, aplicação de criteriosos formulários, morosidade no atendimento das solicitações diante da insuficiência de recursos humanos habilitada

para esta finalidade, além da Nova Lei de Migração que cria diferentes classificações para quem busca acolhida no país restringindo a concessão de refúgio conforme o “olho do Estado”. Vide o caso dos haitianos e venezuelanos que são entendidos pela lei como migrantes econômicos e não refugiados. Assim como, a questão dos apátridas é pouco mencionada na lei brasileira de refúgio e no Decreto que regulamenta a Nova Lei de Migração, mesmo sendo responsabilidade do país de acolhida identificar os apátridas dentro de suas jurisdições para oferecer-lhes o tratamento adequado. Este fator interfere na garantia de uma série de direitos humanos e forma de participação dos apátridas na sociedade brasileira.

Destacamos que a permanência e inserção dos refugiados na sociedade brasileira dependem da efetiva integração social e do reconhecimento dos refugiados como sujeitos de direitos, ou seja, a integração local na qual abarca valores, portanto, envolve relações muito complexas como a língua, trabalho, educação, cultura, adequação, cotidianos, acessos, normas, dentre outros. No contexto conservador e antidemocrático, este é um conceito em disputa, pois em geral não há o reconhecimento do refugiado como sujeito de direitos pertencente à sociedade brasileira, apesar do discurso formal defender o contrário. Como consequência disto, o Estado não cumpre a promessa e acordo firmado internacionalmente de buscar soluções duradouras e permanentes, propondo soluções pontuais e imediatas.

Verificamos como a noção contemporânea de direitos humanos está em desacordo com os objetivos do governo brasileiro que não tem se esforçado na execução de políticas públicas para diminuição dos níveis de injustiças e desigualdades sociais, onde o acesso aos direitos fundamentais se torna cada vez mais afastado dos pobres e vulneráveis, associado a isto, o preconceito e a xenofobia apareçam como fatores danosos à integração local de refugiados na sociedade brasileira.

Apontamos como a política de assistência social brasileira, por meio de suas normativas e organização pode e deve incorporar os refugiados através de serviços socioassistenciais, programas e ações já existentes. Buscamos esclarecer como as principais normativas, como a LOAS (1993), a PNAS (2004) e o SUAS (2005) constituem importantes mecanismos para efetivação dos direitos humanos na conjuntura brasileira, com foco no atendimento aos cidadãos em situação de vulnerabilidade e pobreza. Estas normativas trazem em seu bojo a garantia da dignidade humana, sobretudo, o direito a vida com dignidade. A LOAS garante a assistência social como dever do Estado e direito do cidadão em todo território nacional sem discriminar a quem

dela necessitar, desta forma pode ser entendida como uma política de defesa dos direitos no sentido social e ético, bem como um avanço considerável para a efetivação dos direitos humanos no Brasil. Também apontamos as reponsabilidades e atribuições do gestor público para a gestão do trabalho no âmbito do SUAS, afiançadas na NOB/RH-SUAS, a fim de esclarecer como o município do Rio de Janeiro pode melhorar a qualidade dos serviços de acolhimento e valorização dos profissionais.

Salientamos como particularidade da administração pública brasileira o desenho do federalismo que contribui para o baixo ou nenhum repasse financeiro do governo federal aos municípios para determinadas temáticas, produzindo tímidos avanços na formulação de políticas públicas estatais de atenção humanitária à população refugiada e aperfeiçoamento das políticas públicas.

Abordamos a descentralização e o papel do governo municipal na execução da política de assistência social e destacamos as discrepâncias em termos de autonomia financeira e decisória entre os Entes federados. A baixa descentralização das ações e frágil autonomia dos governos estaduais e municipais na decisão e implementação de políticas voltadas para o segmento refugiado, nos faz refletir sobre a quem compete à responsabilidade pelos refugiados que vivem no Brasil.

Quanto aos impasses para a garantia de proteção socioassistencial provida pelo Estado brasileiro, além do financiamento assinalamos o poder simbólico da opressão, numa sociedade bastante marcada pela herança do racismo e da xenofobia, reverberando no grau de importância dispensado ao segmento refugiado mais vulnerável pelos formuladores de políticas, gestores, técnicos e população em geral. Na prática, essa realidade traduz a invisibilidade e desproteção estatal de refugiados que não são considerados “bem-vindos” na sociedade brasileira.

Diante disto, a realidade dos refugiados em situação de rua foi o foco deste estudo, onde valorizamos a perspectiva dos profissionais que atuam na política de assistência social no município, pois pressupõe uma rica experiência daqueles que atendem diretamente os refugiados e solicitantes de refúgio, reconhecendo situações, desejos, angústias, anseios e expectativas apresentadas por estes sujeitos. Neste sentido, a universalidade do acesso aos serviços e programas sociais a quem dela necessitar, associado ao compromisso ético dos profissionais, constituíram aspectos fundamentais identificados na pesquisa empírica. Acreditamos que é através da política municipal não excludente e discriminatória, que se garante o atendimento aos refugiados nos diferentes

níveis de proteção social, onde também se materializam o dever ético dos trabalhadores do SUAS diante das contradições da política.

Os temas elencados na nossa análise: direito dos refugiados, sua condição e suas necessidades proporcionaram a reflexão sobre aspectos fundamentais no cotidiano de trabalho dos profissionais a respeito do tratamento dispensado aos refugiados no município. Com isso, foi possível elencar subtemas que elucidaram ainda mais as fragilidades da política municipal no que diz respeito não somente ao atendimento de refugiados, mas a realidade dos serviços públicos de acolhimento.

Apesar de todo esforço técnico e comprometimento ético, foi possível notar o desconhecimento dos profissionais sobre os direitos e quanto à documentação básica dos refugiados. A lógica de trabalho adotada pelas equipes é a mesma para todos os usuários, independente dos motivos que levaram o abrigo, portanto, não vislumbram a possibilidade de criação de unidade específica de acolhimento para refugiados no município. Pouco se questiona sobre a inadequação das unidades, ou mesmo transposição de limites e rotinas institucionais, requerendo dos refugiados inseridos nestes equipamentos, a imediata adaptação à realidade encontrada.

Costumes e hábitos, como o idioma não foi percebido enquanto característica cultural a ser preservada e reconhecida, mas como obstáculo à adaptação sociocultural e barreira na comunicação, com implicações no atendimento técnico. Estes e outros motivos contribuem para que o acolhimento institucional se tornasse um grande desafio no que diz respeito à permanência dos refugiados nas unidades criadas para uma população que vive em situação de rua por motivo bem diferente daqueles que buscam um novo local para viver, com realidade diferente das violações de direitos sofrida.

A ausência de metodologia específica de trabalho com refugiados nas unidades ressalta a cobrança e obrigação de adaptação do migrante em situação de refúgio às condições de moradia provisória ofertada pelo poder público municipal, desconsiderando suas necessidades e particularidades socioculturais.

Referente à qualidade do atendimento prestado, foi possível verificar que esta relacionada à estrutura física ofertada, localização da unidade e diretriz de trabalho, na qual revela o grau de comprometimento da gestão pública com a garantia de qualificação dos profissionais/ trabalhadores do SUAS, e conseqüentemente, com os usuários dos serviços socioassistenciais. Este é um fator importantíssimo na análise de uma política com histórico de atendimento baseado na caridade e no favor.

Ao enfatizarmos as características da política de assistência social para refugiados no Rio de Janeiro, muitas carências e desafios foram apontados pelos profissionais. As falas suscitaram questões atreladas a falta de qualificação permanente e a baixa valorização dos trabalhadores do SUAS diante da política de governo adotada pelo município do Rio de Janeiro, na qual incide na qualidade do serviço socioassistencial prestado aos usuários de um modo geral, onde incluem-se os refugiados.

A insuficiência de políticas públicas e sociais acessíveis à população carioca, sobretudo, a mais pauperizada constitui um fator que dificulta o acesso a direitos sociais e garantias fundamentais daqueles que necessitam de integração social de forma humanizada, respeitando sua diversidade, cultura, história e singularidade.

Os depoimentos dos profissionais assinalam a necessidade de investimentos em políticas de iniciativa municipal, dada à responsabilidade das prefeituras na execução da política de assistência social, além de o município ser o Ente federado mais próximo das demandas da população em seu território, para que haja avanços no atendimento das necessidades apresentadas pelo refugiado.

A moradia é uma das grandes preocupações da população na condição de refugiado e estar em situação de rua significa que o governo falhou na busca por soluções duradouras para solicitantes de refúgio e refugiados, portanto, precisa olhar com atenção essa questão. Entretanto, não podemos esquecer que a política de habitação no país também é insuficiente para atender brasileiros, pois se trata de uma problemática que envolve diversos fatores, como por exemplo, o acesso a trabalho e renda.

A intersetorialidade enquanto princípio organizativo do SUAS assume grande importância na efetivação das políticas públicas. Todavia, neste estudo a intersetorialidade é apontada pelos profissionais como um limite, diante da dificuldade de sua concretização no cotidiano de trabalho. Outro aspecto é a carência de normas, decretos, leis municipais ou mesmo definição de diretrizes específicas para regulamentar o atendimento do refugiado no município, nas diferentes políticas sociais, onde se inclui a assistência social. Ao destacar esse aspecto, os profissionais acreditam na força da normativa para garantia de atendimento aos refugiados, na medida em que haveria responsabilização aos agentes em descumprimento destas.

Diante da ausência de políticas públicas e normativas específicas, o que os protagonistas do atendimento aos refugiados salientam é a iniciativa de instituições da sociedade civil. A Cáritas RJ foi apontada como referência para o atendimento aos

refugiados no município, funcionando como uma “consultoria” e instituição de “suporte” às equipes com muitas fragilidades e dificuldades no atendimento técnico. O que não significa que as relações entre as equipes sejam sempre pacíficas e positivas.

Face ao exposto, foi possível verificar que embora o Brasil seja signatário de vários tratados em defesa dos direitos humanos e ter sancionado lei própria - Lei 9.474/97 e tenhamos avanços significativos nas principais legislações de assistência social, os trabalhadores do SUAS e a gestão da política de assistência social no município do Rio de Janeiro ainda está despreparada para atender de forma qualificada e humanizada pessoas em situação de refúgio inseridas nos equipamentos de alta complexidade.

Com isso, notamos que o município do Rio de Janeiro precisa avançar na proposição e manutenção de suas ações no âmbito da assistência social para que seja reconhecido como executor de ações eficazes para refugiados e, que de fato, possa garantir o acesso e permanência nos serviços socioassistenciais ofertados no território. Como medidas adotadas nesta finalidade, sugerimos: Definição clara sobre as responsabilidades e pactuação entre os Entes federados sobre o atendimento a refugiados no país, indicando às penalizações em caso de descumprimento; Estabelecimento de fluxos entre instituições/equipamentos públicos e instituições da sociedade civil no atendimento aos refugiados, evitando sobreposição de ações; Criação de decretos e leis municipais comprometidas com o aprimoramento e qualidade dos serviços socioassistenciais e estabelecimento de planos e programas de atendimento aos refugiados; Melhoria do investimento público municipal na qualificação permanente de servidores públicos e profissionais atuantes na política de assistência social sobre as diferentes temáticas; Fortalecimento das ações intersetoriais; Garantia do repasse de recursos da união aos municípios que justifiquem a criação de unidades específicas de atendimento; Capacitação dos profissionais sobre as condições e necessidades de refugiados, envolvendo suas culturas, costumes, leis e os fatores que motivaram o refúgio; Contratação de intérpretes para mediar a comunicação entre técnicos e usuários dos serviços socioassistenciais; dentre outras.

Por fim, sabemos que tais medidas são bastante desafiadoras, tendo em vista que a precariedade da prestação dos serviços socioassistenciais tipificados na PNAS e a ausência de ações humanizadas para o público de um modo geral, seja ele refugiado ou não, está atrelada a decisões políticas, ao federalismo brasileiro e questões culturais bem particulares.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ACNUR, 2012. **Cartilha Informativa Apatridia**. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Apatridia_Cartilha-informativa_ACNUR-2012.pdf> Acesso em: 17/02/2019.

ACNUR. **Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados (1951)**. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf?view=1>. Acesso em 18/12/2018.

ACNUR. **Direitos e Deveres dos Solicitantes de Refúgio e Refugiados no Brasil**. Brasília, 2012.

ACNUR, 2005. **Lei 9474/97 e Coletânea de Instrumentos de Proteção Internacional dos Refugiados**. Instituto Migrações e Direitos Humanos –IMDH, Brasília, 2005.

ACNUR, 2011. **Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado**. Disponível em: <<http://www.dedihc.pr.gov.br/arquivos/File/54BB90A0d01.pdf>>. Acesso em: 26/02/2019.

ACNUR, 2018. **Protegendo refugiados no Brasil e no mundo**. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Protegendo-Refugiados-no-Brasil-e-no-Mundo_ACNUR-2018.pdf>. Acesso em: 20/02/2019.

ACNUR, 2014. **Soluções Duradouras**. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/solucoes-duradouras/integracao-local/>>. Acesso em: 28/05/2018.

ANDRADE, José H. Fischel de. O Brasil e a organização internacional para os refugiados (1946-1952). **Rev. Bras. Polít. Int.**, Brasília, v. 48, n.º.1.p. 60-96. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v48n1/v48n1a03>>. Acesso em 10/03/2019.

ANDRADE, José H. Fischel de; MARCOLINI, Adriana. A política brasileira de proteção e de reassentamento de refugiados: breves comentários sobre suas principais características. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 45, n.º. 1, p. 168-176, Junho 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292002000100008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 10/03/ 2019.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto (org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. 1ª Ed., Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. **Dicionário de Termos Técnicos da Assistência Social**. Belo Horizonte: ASCOM, 2007.

BOSCHETTI, Ivonete. Seguridade social e projeto ético-político do Serviço Social: que direitos para qual cidadania? **Serviço Social & Sociedade**, n79, p.108-132. São Paulo, Cortez, nov. 2004.

BOURDIEU, Pierre. **Razões práticas: Sobre a teoria da ação**. Tradução: Mariza Correa - Campinas, SP: Papirus. 1996.

BRASIL. **Constituição da República Federal do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Declaração e Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina**, adotada durante a Reunião Comemorativa do Vigésimo Aniversário da Declaração de Cartagena sobre Refugiados, realizada na Cidade do México, México, nos dias 15 e 16 de Novembro de 2004. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_e_Plano_de_Acao_do_Mexico.pdf> Acesso em: 17/02/2019.

BRASIL. **Decreto nº 44924 de 22 de agosto de 2014**. Aprova o Plano Estadual de Políticas de Atenção aos Refugiados do Rio de Janeiro e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br> >. Acesso em: 25/01/2017.

BRASIL. **Direitos Humanos**. – 4a ed. – Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2013. Brasília, DF. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br> >. Acesso em: 20/01/2017.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada- IPEA. **Migrantes, Apátridas e Refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos, IPEA, 2015.

BRASIL. **Lei nº 11.258, de 30 de dezembro de 2005**. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, para acrescentar o serviço de atendimento a pessoas que vivem em situação de rua. Brasília, DF. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br> >. Acesso em: 02/02/2017.

BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2018**. Institui a Lei de Migração. Fonte: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm>. Acesso em: 26/02/2019.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty). **Refugiados e CONARE**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/paz-e-seguranca-internacionais/153-refugiados-e-o-conare>>. Acesso em 10/01/2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. Conselho Nacional de Assistência Social. Brasília, novembro de 2013. **Implicações do SUAS e da Gestão Descentralizada na Atuação dos Conselhos de Assistência Social**. Cartilha SUAS 2. Disponível em:<http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/cartilhas/Implicacoes_SUAS_gestao_descentralizada.pdf>. Acesso em: 14/02/2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS. **LOAS Anotada- Lei Orgânica de Assistência Social**. Março/2009. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/LoasAnotada.pdf>. Acesso em 05/03/2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS. **Texto de Orientação para o Reordenamento do Serviço de Acolhimento para População Adulta e Famílias em Situação de Rua**. Brasília, 2012.

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

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Educação Permanente do SUAS-PNEP/SUAS**. Brasília, 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Inclusão da População em Situação de Rua**. Decreto nº. 7.053, de 23 de Dezembro de 2009. Brasília, 2009.

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

BRASIL. **Política Nacional de Educação Permanente do SUAS/** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – 1ª ed. – Brasília: MDS, 2013.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 5, de 27 de fevereiro de 2018**. Dispõe sobre o procedimento de reconhecimento da condição de apatridia e da naturalização facilitada dela decorrente. Disponível em: <https://www.refworld.org/es/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5a983e924>. Acesso em: 16/04/2019.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997**. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 27/01/2017.

BRASIL. **Resolução nº. 109, de 11 de novembro de 2009**. Aprova a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Publicada no Diário Oficial da União em 25 de novembro de 2009. Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. Brasília: nov. 2009.

BRASIL. **Resolução Normativa nº 22, de 22 de outubro de 2015**. Adota o Formulário de Solicitação de Refúgio e o Formulário de Interposição de Recurso e altera a redação da Resolução Normativa nº 18 do CONARE. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/materia/>>

/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/33290413/do1-2015-10-27-resolucao-normativa-n-22-de-22-de-outubro-de-2015-33290406>. Acesso em: 26/02/2019.

BRASÍLIA. Portal Federativo - Secretaria de Governo. Secretaria Especial de Assuntos Federativos. **Pacto Federativo: Conheça as responsabilidades da União, estados e municípios na área da assistência social.** Última modificação: 02/12/2014. Disponível em: <<http://www.portalfederativo.gov.br/noticias/destaques/pacto-federativo-conheca-as-responsabilidades-da-uniao-estados-e-municipios-na-area-da-assistencia-social-1>>. Acesso em: 03/02/2019.

BRASILIA. Secretaria Geral da Presidência da República. Portal Maxpress. **Ações emergenciais de atendimento aos imigrantes venezuelanos no Brasil.** Publicado em 21/06/2018. Disponível em: <https://www.maxpress.com.br/Conteudo/1,951622,Acoes_emergenciais_de_atendimen_to_aos_imigrantes_venezuelanos_no_Brasil,951622,8.htm>. Acesso em: 12/02/2019.

BUENO, Nayara Cristina; CARLOTO, Cássia Maria. Avaliação e monitoramento da política de assistência social: uma proposta em construção. **Revista Katálysis, Florianópolis, v. 18, n. 1, p. 13-21, nov. 2015. ISSN 1982-0259.** Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/38230/30372>>. Acesso em: 30/01/2017.

CARITAS ARQUIDIOCESANA DO RIO DE JANEIRO. Programa de Atendimento a Refugiados. **Cartilha de Orientação para Solicitantes de Refúgio e Refugiados.** Rio de Janeiro, 2018.

CASTRO, Ieda Maria Nobre de. Pacto Federativo e Financiamento da Assistência Social: as implicações da regulação do SUAS sobre os orçamentos municipais. **Revista Temporalis.** Brasília (DF), ano 12, n.23, p.69-96, jan./jun. 2012.

CONARE, 2012. **Declaração de Princípios do Mercosul sobre Proteção Internacional dos Refugiados.** Disponível em: <<http://www.migraciones.gov.ar/conare/pdf/fortaleza%202012.pdf>>. Acesso em 10/03/2019.

CONARE. **Refúgio em números - 3ª edição** - Conare/ Secretaria Nacional de Justiça - Ministério da Justiça, 2018. Disponível em: <[refugio-em-numeros_1104.pdf](#)>. Acesso em: 26/05/2018.

CONVENÇÃO DA ORGANIZAÇÃO DE UNIDADE AFRICANA (OUA) QUE REGE OS ASPECTOS ESPECÍFICOS DOS PROBLEMAS DOS REFUGIADOS EM ÁFRICA. Adaptada pela Conferência dos Chefes de Estado e do Governo durante a Sexta Sessão Ordinária (Adis-Abeba, 10 de Setembro de 1969). Disponível em: <http://www.refugiados.net/cid_virtual_bkup/asilo2/2couaapr.html>. Acesso em: 26/02/2019.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris. 10 dez. 1948. Disponível em <<http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>>. Acesso em: 20/05/2018.

ELIAS, Norbert; SCOTSON, John L. *Os estabelecidos e os outsiders: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade*. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

FACUNDO NAVIA, Angela. **Êxodos e refúgios: colombianos refugiados no Sul e Sudeste do Brasil**. Tese de Doutorado. Programa de Pós Graduação em Antropologia Social do Museu Nacional, UFRJ, 2014. (Capítulo 9)

FANON, Franz. **Os Condenados da Terra**. Tradução de José Laurênio de Melo. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira S.A., 1968.

FERNANDES, Rosa Maria Castilhos, HELLMANN Aline, (org). **Dicionário crítico: política de assistência social no Brasil** – Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2016.

FREITAS, Jeane Silva de. **Os desafios na proteção dos direitos humanos dos refugiados no sistema brasileiro**. Boletim Mundorama – No. 67 – Março/2013. Disponível em <<https://www.mundorama.net/?p=11016>>. Acesso em: 17/08/2018.

GOMARASCA, Paolo. Direito de excluir ou dever de acolher? A migração forçada como questão ética. **REMHU, Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana**. 2017, vol.25, n.50, pp.11-24.

GOYA, Henrique Molfi. **O Pacto Federativo brasileiro e os impactos desse modelo na gestão dos entes federados**. Monografia: Faculdade de Economia e Administração. Insper Instituto de Ensino e Pesquisa. São Paulo: Insper, 2016.

GRANJA, Sandra Inês Baraglio. **Elaboração e avaliação de projetos**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2010.

HAYDU, Marcelo. O envolvimento do Brasil com a problemática dos refugiados: um breve histórico. **Revista ponto-e-vírgula**, nº 6, pp. 183-200, 2009.

ISTOÉ. Agência Brasil. **Interiorização transfere 226 venezuelanos para oito cidades no país**. Publicado em 15/02/19. Disponível em: <<https://istoe.com.br/interiorizacao-transfere-226-venezuelanos-para-oito-cidades-no-pais/>>. Acesso em: 16/02/2019.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Sistema de Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais: revisitando mitos e recolocando premissas para sua maior efetividade na gestão. In: **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**. – N. 5 (2014). Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2011.

JARDIM, Tarciso Dal Maso. A lei migratória e a inovação de paradigmas. In: ACNUR, Instituto Migrações e Direitos Humanos – IMDH. Cadernos de Debates 12, Dezembro 2017. **Refúgio, Migrações e Cidadania, v.12, n.12**. Brasília, 2017. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Caderno-de-Debates-12_Ref%C3%BAgio-Migra%C3%A7%C3%B5es-e-Cidadania.pdf>. Acesso em: 05/03/2019.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no orçamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007.

MATTOS, Alessandro Nicoli de. **Três níveis de governo: o que faz o federal, o estadual e o municipal?**. Publicado em 16 de agosto de 2017. Disponível em: <<https://www.politize.com.br/niveis-de-governo-federal-estadual-municipal/>>. Acesso em: 03/02/2019.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 29. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL - MDS. **O papel da assistência social no atendimento aos migrantes**. Secretaria Nacional de Assistência Social, 2016. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Guia/guia_migrantes.pdf>. Acesso em: 18/12/2018.

MOREIRA, Julia Bertino. **O acolhimento dos refugiados no Brasil: políticas, frentes de atuação e atores envolvidos**. 5º Encontro Nacional Sobre Migração. Associação Brasileira de Pesquisas Populacionais. Campinas, 2007.

MOREIRA, Julia Bertino. Refugiados no Brasil: reflexões acerca do processo de integração local. **REMHU - Rev. Interdisciplinar Mobilidade Humana**, Brasília, Ano XXII, n. 43, p. 85-98, jul./dez. 2014.

MOULIN, Carolina e SANTORO, Mauricio. **Três mitos sobre refugiados**. Observatório do Amanhã (2018). Disponível em: <<https://museudoamanha.org.br/pt-br/tres-mitos-sobre-refugiados>>. Acesso em: 17/08/2018.

NONATO. Domingos do Nascimento e RAIOL, Raimundo Wilson Gama. Invisíveis sociais: a negação do direito à cidade à população em situação de rua. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade** | e-ISSN: 2525-989X | Curitiba | v. 2 | n. 2 | p. 81-101 | Jul/Dez 2016.

NOVO, Benigno Núñez. Migração na visão da nova lei. **Conteúdo Jurídico**, Brasília-DF: 03 abr. 2018. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.590518&seo=1>>. Acesso em: 17/02/2019.

OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. **Rev. bras. estud. popul.**, São Paulo, v. 34, n. 1, p. 171-179, Apr. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-30982017000100171&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 20/02/2019.

ONUBRASIL. **São Paulo inaugura novas instalações de centro de atendimento para refugiados e migrantes**. Publicado em 23/05/2018. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/sao-paulo-inaugura-novas-instalacoes-de-centro-de-atendimento-para-refugiados-e-migrantes/>>. Acesso em: 12/02/2019.

ORTEGA, Pepita Martin. **A situação dos refugiados no Brasil e os obstáculos enfrentados na integração local**. Matéria divulgada em 7 de outubro de 2016.

Disponível em: <<https://jornalismoespecializadounesp.wordpress.com/2016/10/17/a-situacao-dos-refugiados-no-brasil-e-os-obstaculos-enfrentados-na-integracao-local/>>. Acesso em: 19/02/2019.

PERIN, Vanessa. "Um campo de refugiados sem cercas": etnografia de um aparato de governo de populações refugiadas. **Horiz. antropol.**, Porto Alegre, v. 20, n. 41, p. 303-330, Junho 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-71832014000100011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 05/03/2019.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. Caderno de Direito Constitucional. EMAGIS- Escola da Magistratura do Tribunal Regional Federal da 4ª região, 2006.

PIOVESAN. Migrantes sob a perspectiva dos Direitos Humanos. **Revista Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 15-25. Jan/Jun, 2015.

PIOVESAN. **Temas de Direitos Humanos**. 2 ed. São Paulo: Max Limonad, 2004.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. **Plano Municipal de Capacitação e Educação Permanente**. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social/ Coordenadoria Geral de Gestão do Sistema Municipal de Assistência Social. Rio de Janeiro: 2015.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos – SMASDH. **Coordenadorias de Assistência Social e Direitos Humanos**. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/smasdh/exibeconteudo?id=2813469>>. Acesso em: 02/03/2019.

RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 44857 de 07 de agosto de 2018**. Institui a política municipal para a população em situação de rua e seu comitê gestor intersetorial de acompanhamento e monitoramento e da outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/rj/r/rio-de-janeiro/decreto/2018/4486/44857/decreto-n-44857-2018-institui-a-politica-municipal-para-a-populacao-em-situacao-de-rua-e-seu-comite-gestor-intersectorial-de-acompanhamento-e-monitoramento-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 12/02/2019

RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 44924 de 22 de agosto de 2014**. Aprova o Plano Estadual de Políticas de Atenção aos Refugiados do Rio de Janeiro e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 25/08/2014.

RIO DE JANEIRO. **Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro - LOM**. - 2. ed. rev. e ampl. - Rio de Janeiro: Centro de Estudos da Procuradoria-Geral do Município, 2010.

RIO DE JANEIRO. Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (NUDEDH). **Pessoas Refugiadas e Solicitantes de Refúgio no Brasil**, 2018. Versão em português. Disponível em:

<<http://www.defensoria.rj.def.br/uploads/arquivos/67cfb0b7a5bb4e5a91d6c72b1f5e47f9.pdf>>. Acesso em: 10/03/2019.

ROMANO, Rogério Tadeu. A nova Lei de migração. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 22, n. 5260, 25 nov. 2017. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/62176>>. Acesso em: 20/02/2019.

SALLES, Denise M. N. N.; GONÇALVES, Fernanda C. N. I. A atuação do estado brasileiro na proteção dos refugiados: a distância entre a legislação e a garantia dos direitos humanos. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, v.1, n.2, Set-Dez/2016, pp.111-132.

SANTA CATARINA. Governo de Santa Catarina. Secretaria de Assistência Social, Trabalho e Habitação. **Gestão do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, Portaria MDS nº 113/2015 – programas, projetos e Blocos de Financiamento Federal na Modalidade Fundo a Fundo**. Publicado em 2017. Disponível em: <<https://slideplayer.com.br/slide/11703441/>>. Acesso em: 14/02/2019.

SÃO PAULO. Secretaria do Governo Municipal. **Decreto nº 57.533 de 15 de dezembro de 2016**, que regulamenta a Lei nº 16.478, de 8 de julho de 2016, que institui a Política Municipal para a População Imigrante. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-57533-de-15-de-dezembro-de-2016/>>. Acesso em 26/02/2019.

SECCO, Adriane. **Os prós e contras da nova Lei de Migração**, publicado em 2 de junho de 2017. Disponível em:<: <http://www.justificando.com/2017/06/02/os-pros-e-contras-da-nova-lei-de-migracao/>>. Acesso em: 21/02/2019.

SEMZEZEM, Priscila e ALVES, Jolinda de Moraes. Vulnerabilidade social, abordagem territorial e proteção na política de assistência social. In **Serv. Soc. Rev.**, Londrina, v. 16, n.1, p. 143-166, jul./dez. 2013.

SOARES, Carina de Oliveira. **O direito internacional dos refugiados e o ordenamento jurídico brasileiro: análise da efetividade da proteção nacional**. Dissertação - (Mestrado), Programa de Pós-graduação em Direito, da Faculdade de Direito de Alagoas - Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2012.

VALDES, Lysian Carolina . **O processo de interiorização de migrantes venezuelanos no Brasil**. Publicado em 30 Agosto 2018. Disponível em: <<http://eblog.eb.mil.br/index.php/menu-easyblog/o-processo-de-interiorizacao-d3-migrantes-venezuelanos-no-brasil.html>>. Acesso em 26/02/2019.

WAISMAN, Hannah; SERRICELLA, Giuliana. Um olhar sobre as relações humanas em uma entrevista de refúgio. **REMHU, Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana**. 2016, vol.24, n.48 pp.205-210.

WALDELY, Aryadne Bittencourt e FIGUEIRA, Luiz Eduardo. **“Eles fazem de tudo para pegar as pessoas”:** avaliação de credibilidade nos pedidos de refúgio no Brasil. V ENADIR, GT. 03- Migrações, refúgio, mobilidades: direitos, políticas e sujeitos, 2017. Disponível em:

<<http://www.enadir2017.sinteseeventos.com.br/arquivo/downloadpublic2?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyI7czoZNDoiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUiFVSVZPIjtzOjM6IjE3MCI7fSI7czoXOiJoIjtzOjMyOiI1MTJjNzFiM2I3MGYxYmUwNmY3YzEzYWw4MjE3YzY3OCI7fQ%3D%3D>>. Acesso em: 26/02/2019.

WALDELY, Aryadne Bittencourt. **Narrativas da “vida em fuga”: a construção político-jurídica da condição de refugiado no Brasil**. 2016. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade Nacional de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito. Rio de Janeiro, 2016.

WALDELY, Aryadne Bittencourt; VIRGENS, Bárbara Gonçalves das; ALMEIDA, Carla Miranda Jordão de. Refúgio e realidade: desafios da definição ampliada de refúgio à luz das solicitações no Brasil. **REMHU- Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana**. Brasília, v. 22, n. 43, p. 117-131, 2014.

ZIULKOSKI, Paulo Roberto. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS – CNM. **Federação Brasileira e o Ente Público Município**. Brasília, 2015. (Apresentação PowerPoint). Disponível em: < <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pacto-federativo/documentos/audiencias-publicas/14-04-2015-apresentacao-do-sr-paulo-ziulkoski-presidente-da-cnm>>. Acesso em: 08/02/2019.

**ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL**

APÊNDICE A- TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO
Para Gestores, Coordenadores e Técnicos**

O/A Sr/Sr^a está sendo convidado(a) a participar da pesquisa intitulada: “**Desafios e limites profissionais no acolhimento institucional de refugiados no município do Rio de Janeiro**”, desenvolvida pela mestranda do Programa de Estudos Pós-graduados em Política Social, com área de concentração: Avaliação de Políticas Sociais e linha de pesquisa: Avaliação de Políticas de Seguridade Social, ligado à Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense- ESS-UFF e coordenado pela professora Dr^a Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato.

A pesquisa visa à coleta e análise de dados, para a composição da dissertação acima intitulada, que se constitui como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Política Social. O objetivo será realizar entrevistas com profissionais envolvidos no atendimento ao refugiado e inseridos nas Unidades de Reinserção Social que atendem o público adulto do sexo masculino da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos –SMASDH.

No que tange a coleta dos dados secundários, este termo também visa o consentimento quanto ao acesso e a utilização de livros de registros, anotações e demais documentos profissionais disponibilizados pelo entrevistado, que se configurem como documentos e informações específicas do participante da pesquisa, ou seja, não serão solicitados aqueles que requeiram a autorização por parte do usuário.

Com base na observação direta e análise das entrevistas (gravadas e, posteriormente transcritas), serão construídas reflexões a respeito do atendimento ofertado pelo município do Rio de Janeiro ao público refugiado que acessa os serviços de proteção social especial de alta complexidade, a partir da perspectiva dos profissionais. Cada entrevista contará com um roteiro semiestruturado onde os sujeitos envolvidos responderão livremente as questões selecionadas pela autora da pesquisa.

O ambiente da entrevista poderá ser o próprio local de trabalho do profissional ou outro local que possa favorecer a entrevista e garantir o sigilo da mesma e, desta forma, não comprometer a coleta de dados.

A resposta do participante será tratada de forma anônima e confidencial, isto é, em nenhum momento do estudo seus nomes serão divulgados. Quando for necessário exemplificar determinada situação, sua privacidade será assegurada uma vez que seu nome será substituído de forma aleatória. Os dados coletados serão utilizados apenas para finalidades de pesquisa, e o resultado será divulgado ao final da elaboração desta dissertação, podendo também ser publicado em eventos e/ou revistas científicas.

Sua participação é voluntária, isto é, a qualquer momento você pode recusar-se a responder a qualquer pergunta ou desistir de participar e retirar seu consentimento. Sua recusa não trará nenhum prejuízo na sua relação com o pesquisador ou com a instituição em que trabalha.

Não haverá despesas pessoais para participar desta pesquisa, e também não haverá ganho financeiro relacionado a sua participação. Os benefícios diretos relacionados à sua

participação serão o de aumentar o conhecimento científico e de ajudar no desenvolvimento de estratégias de intervenção e de suporte para a construção e incremento de políticas públicas eficazes voltadas para o segmento refugiado que vive no Brasil.

Cabe destacar que, mesmo não se tratando de uma pesquisa que envolva intervenção direta ao corpo humano, toda pesquisa com seres humanos apresenta algum grau de risco. Por se tratar de uma pesquisa que envolve perguntas específicas sobre o desenvolvimento do trabalho profissional, poderá haver riscos, ainda que mínimos, quanto ao vazamento de dados e algum possível desconforto em participar da pesquisa, embora esteja assegurado o sigilo e anonimato do entrevistado.

Como medidas de precaução e prevenção destes riscos, destacamos as seguintes: o roteiro de entrevista não será identificado pelo nome do entrevistado para que seja mantido o anonimato; os participantes receberão esclarecimento prévio sobre a pesquisa; a entrevista poderá ser interrompida a qualquer momento; haverá leitura do TCLE para esclarecimento de dúvidas sobre a pesquisa, garantia de sigilo profissional por parte da pesquisadora responsável; o participante não será fotografado; uso dos dados coletados apenas para finalidades de pesquisa, participação voluntária e consideração de situação de vulnerabilidade, quando houver.

Sua contribuição nesta pesquisa consistirá, portanto, em participar de entrevistas presenciais individuais que serão gravadas em mídia digital e serão guardadas por cinco (05) anos; caso o material seja arquivado, serão observados os cuidados de sigilo e anonimato. É importante destacar que uma via deste Termo será entregue ao participante.

Orientadora: Profª Drª Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato /Doutora em Saúde Pública (ENSP) E-mail: lenauralobato@uol.com.br / Tel: (21) 2629-2752

Autora da pesquisa: **Tathiana Costa dos Santos** / Assistente Social (PCRJ/SMASDH) E-mail: tathicosta@hotmail.com / Telefone: (21) 9675-5197

Os Comitês de Ética em Pesquisa (CEPs) são compostos por pessoas que trabalham para que todos os projetos de pesquisa envolvendo seres humanos sejam aprovados de acordo com as normas éticas elaboradas pelo Ministério da Saúde. A avaliação dos CEPs leva em consideração os benefícios e riscos, procurando minimizá-los e busca garantir que os participantes tenham acesso a todos os direitos assegurados pelas agências regulatórias. Assim, os CEPs procuram defender a dignidade e os interesses dos participantes, incentivando sua autonomia e participação voluntária. Procure saber se este projeto foi aprovado pelo CEP desta instituição. Em caso de dúvidas, ou querendo outras informações, entre em contato com o Comitê de Ética da Faculdade de Medicina da Universidade Federal Fluminense (CEP FM/UFF), por e-mail ou telefone, de segunda à sexta, das 08:00 às 17:00 horas.

E-mail: etica@vm.uff.br Tel/fax: (21) 26299189

Eu, _____, declaro ter sido informado e concordo em participar, como voluntário, do projeto de pesquisa acima descrito.

Niterói, _____ de _____ de _____.

(nome e assinatura do participante)

(nome e assinatura da pesquisadora responsável)



APÊNDICE B- ROTEIRO DE ENTREVISTA

ROTEIRO DE ENTREVISTA

Título da pesquisa: **Desafios e limites profissionais no acolhimento institucional de refugiados no município do Rio de Janeiro**

Pesquisadora: Tathiana Costa dos Santos

Orientadora: Prof^ª Dr^ª Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato

Aplicação das entrevistas:

Poderão ser gravadas e posteriormente transcritas, ou aplicadas em forma de questionário.

Critérios para seleção dos entrevistados:

- Profissionais com formação em nível superior;
- Profissionais das instituições públicas de acolhimento institucional da SMASDH;

1- Perfil do profissional entrevistado:

1.1- Faixa Etária:

() 21 a 30 anos () 31 a 40 anos () 41 a 50 anos () 51 a 60 anos () mais de 60 anos

1.2- Sexo:

() Feminino () Masculino

1.3- Cargo ou Função:

() Coordenador/Diretor () Assessor () Técnico

1.4- Categoria Profissional:

() Assistente Social () Psicólogo () Pedagogo () Advogado () Sociólogo
() Outro _____

1.5- Possui Pós- graduação, em que nível de qualificação:

() Não

() Sim () Especialização () Mestrado () Doutorado () Pós-Doutorado

Em que área? _____

1.6- Tempo de exercício no cargo/função:

() menos de 1 ano () 2 a 4 anos () 5 a 10 anos () mais 10 de anos

1.7- Possui outro vínculo de trabalho?

() Sim Especifique a área? _____ () Não

1.8- Tem experiência anterior na função/cargo que exerce atualmente?

() Sim. Há quanto tempo? _____ () Não

1.9- Tem formação na temática do refúgio?

Sim Não

1.10- Vínculo profissional:

Concurso Público- Efetivo Contrato Temporário CLT Função Gratificada

Cargo Comissionado Outro _____

1.11- Grau de satisfação com a função exercida:

Muito satisfeito Satisfeito Pouco satisfeito Insatisfeito

2- Característica da Instituição/Equipamento

2.1- Modalidade do atendimento

Central de Recepção Hotel Acolhedor URS

2.2- Qual público/ Perfil de atendimento?

Integral Pernoite Perdia

2.3- Capacidade de atendimento

até 20 pessoas de 25 a 50 pessoas de 60 a 100 pessoas mais de 100 pessoas

2.4- Tipo de unidade, segundo o sexo:

Exclusivamente Masculina Atendimento Misto = Masculino e Feminino

2.5- Em qual região da cidade, esta localizado o equipamento?

Centro Zona Sul Zona Norte Zona Oeste

3- O atendimento ao refugiado

3.1- Em seu entendimento, existe diferença para o atendimento a pessoa refugiada? Sinalize as principais questões?

3.2- Em sua opinião, os refugiados devem ser atendidos neste equipamento. Por quê?

3.3- Como se dá o atendimento técnico aos refugiados nesta unidade? Existe alguma metodologia de trabalho específica para este público?

3.2- Quais são as principais demandas dos refugiados que aparecem no atendimento técnico?

3.3- Como você observa o relacionamento entre os usuários brasileiros e refugiados dentro do equipamento?

3.4- Em sua opinião, a nacionalidade do refugiado influencia no atendimento? Se sim, de que forma?

3.5- Você observa que os profissionais foram preparados/qualificados para trabalhar com refugiados neste equipamento? Comente.

3.5- A sua formação contribui para o atendimento deste público? Por quê?

4- Os limites profissionais (Aquilo que restringe)

4.1- Quais os principais limites do atendimento ao refugiado? Por quê?

4.2 - Existem dificuldades para atender as demandas dos refugiados? Quais?

5- Os desafios profissionais (Problema a ser superado)

5.1- O que você considera como principais desafios do atendimento ao refugiado? Por quê?

5.2- O que falta para aprimorar o atendimento técnico prestado aos sujeitos refugiados?

Obrigada por sua contribuição!!!