

1. INTRODUÇÃO

O processo de construção da Política de Assistência Social e o seu envolvimento com o Direito é algo que demanda investigação periódica e constante, seja pela busca de sua efetivação como Política Pública ou como forma de buscar e garantir o protagonismo dos indivíduos como sujeito de direitos.

Enquanto parte da Seguridade Social, a Assistência Social é direito de todos aqueles que dela necessitarem, incluídos nesse contexto os estrangeiros, que, aqui, personificam-se na figura dos venezuelanos que migraram para o Brasil ao longo de toda a década iniciada nos anos 2010, como consequência de questões políticas, sociais e econômicas vivenciadas em seu país.

O presente artigo resulta de uma pesquisa que teve como pano de fundo o estudo efetividade dos direitos fundamentais e, em certa medida, a tentativa de concretização da Política de Assistência Social no contexto da crise migratória venezuelana, especificamente no ano de 2020, a partir das intervenções realizadas pela Secretaria Municipal de Assistência Social de São Luís.

Para tanto, admitiu-se como problema de pesquisa o seguinte: em que medida pode-se afirmar, ou negar, que as ações de assistência social implementadas pelo município de São Luís no ano de 2020 em favor dos refugiados venezuelanos, foram efetivas e concretizaram os direitos fundamentais constitucionalmente previstos?

A hipótese central que, em articulação com a problemática definida, delineará os objetivos gerais e específicos posteriormente expostos, é de que a destituição dos refugiados como sujeitos desnudos de qualquer proteção social, desvelam uma não garantia de direitos e, em alguma medida, a ineficácia das ações de assistência social existentes, reforçando a ideia da formalidade do contrato político e da exclusão desses sujeitos da tutela do Estado.

O trabalho está dividido em três partes. Na primeira, discorre-se sobre os direitos fundamentais, conceituando-os e situando-os no contexto da discussão dos refugiados; na segunda, define-se o que se entende por refugiados e traça-se um panorama acerca da situação dos venezuelanos no Brasil e no Maranhão; por fim, na terceira parte, faz-se uma análise das ações de assistência social promovidas pelo Município de São Luís para, ao fim, relacioná-las aos direitos fundamentais correspondentes, emitindo juízo de valor acerca da efetividade destes através daquelas ou não.

2. DIREITOS FUNDAMENTAIS E A ASSISTÊNCIA SOCIAL

O medo da morte e o desejo de viver bem. A ordem como substrato do exercício do direito de propriedade. Pertencimento e virtude cívica enxergada pelo coletivo “nós”. Seja em Hobbes, Locke ou Rousseau, a ideia de um contrato social, guardadas as suas devidas particularidades, resultava, de um modo ou de outro, na análise da conformação do estado de natureza em uma sociedade política, cuja base, com o advento da era moderna e do modo de produção capitalista, teria como devir a estruturação do Estado e, portanto, de direitos. Garantir a ordem na idade moderna, no seio de um desenvolvimento capitalista de Estado, com todas as suas múltiplas determinações, vicissitudes e formas de exploração, demandava, e ainda demanda, a garantia de direitos que impeçam o jogo do “vale-tudo” como regra.

É nesse sentido que se compreende as duas categorias que foram utilizadas como pressupostos para o desenvolvimento da pesquisa realizada: direitos fundamentais e refugiados. No presente capítulo, centra-se a discussão na concepção de direitos fundamentais que dá base o ordenamento constitucional brasileiro, que admite aqueles de caráter individual como cláusulas pétreas, nos termos do art. 60, §4º, IV da Constituição Federal de 1988:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:
(...)
§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:
(...)
IV - os direitos e garantias individuais. (BRASIL, 1988)

Assim, cabe, de início, conceituar e compreender os direitos fundamentais a partir da literatura brasileira, mas sem perder de vista a dicotomia que, quando os enxerga em um plano internacional, define-os como direitos humanos.

2.1 Definição e Gerações de Direitos Fundamentais

A maturação da compreensão da teoria dos direitos fundamentais é algo que perpassa necessariamente por um percurso histórico que os coloca em uma divisão de caráter muito mais metodológico, já que não se pode falar em uma espécie de evolucionismo linear dos direitos fundamentais, dada a materialidade dos próprios processos históricos conformam sua existência. Nesse sentido, defini-los, de forma objetiva e sucinta, é tarefa que, realizada à forma como aqui delimitada, apenas cinge-se a contextualizar o tema, mas não traçar um limite à discussão.

Silva (1992, p. 163), no entanto, afirma que os direitos fundamentais designam:

No nível do direito positivo, aquelas prerrogativas e instituições que o *[ordenamento*

jurídico] concretiza em garantia de uma convivência digna, livre e igual de todas as pessoas. No qualificativo *fundamentais* acha-se a indicação de que se trata de situações jurídicas sem as quais a pessoa humana não se realiza, não convive e, às vezes, nem mesmo sobrevive. (SILVA, 1992, p. 163)

Denota-se, pois, que se trata de direitos iminentes à própria condição humana e, portanto, inalienáveis ao ser humano, compreendido em si e para si, seja como ato ou como potência.

Como já dito, esses mesmos direitos foram conformados ao longo do tempo, não na forma de um evolucionismo linear, mas a partir de processos históricos e sociais que proporcionaram a sua criação, tais como as revoluções burguesas na Inglaterra, a Revolução Francesa ou mesmo os postulados keynesianos, renascidos pelas concepções de pluralismo e democracia. (GONÇALVES, 2021, p. 181).

Admite-se na literatura, portanto, a existência de três gerações de direitos fundamentais, majoritariamente, e outras tantas pensadas pela literatura atual, sem uma definição pacífica de entendimento.

A primeira geração de direitos fundamentais, como já dito, emergem das revoluções americana e francesa e, conforme afirma Mendes (2012, p. 155) buscava-se a partir deles “*fixar uma esfera de autonomia pessoal refratária às expansões do Poder*”, ou seja, traduzem-se em direitos políticos e civis, oponíveis ao Estado, não como contraprestações a serem oferecidas por este, mas como segurança de suas liberdades individuais. Pode-se dizer que seriam questões vinculadas ao direito à vida, propriedade, liberdade de expressão, de pensamento, de crença, de locomoção etc.

Os ditos de segunda geração, como já afirmado, podem ser entendidos como contraprestações às quais estaria obrigado o Estado perante a sociedade civil. São os chamados direitos sociais e que, no processo histórico, derivam do fracasso do mercado como espaço de disputa da Justiça Social, tido, portanto, por insuficiente. Por todos, Mendes afirma que:

O ideal absenteísta do Estado liberal não respondia, satisfatoriamente, às exigências do momento. Uma nova compreensão do relacionamento Estado/sociedade levou os Poderes Públicos a assumir o dever de operar para que a sociedade lograsse superar as suas angústias estruturais. Daí o progressivo estabelecimento pelos Estados de seguros sociais variados, importando intervenção intensa na vida econômica e a orientação das ações estatais por objetivos de justiça social. (MENDES, 2012, p. 155)

No contexto dos direitos fundamentais de segunda geração surge a assistência social como uma política social¹ que, no processo de desenvolvimento histórico, considerados os

¹ Não se está afirmando que o surgimento da assistência social se dá como consequência dos direitos sociais, mas que, em parte, a positivação de direitos sociais de segurança geração contribui para a estruturação da Política de Assistência Social sob a perspectiva da garantia de direitos e abandono da lógica assistencialista presente em parte do seu desenvolvimento.

marcos constitucionais brasileiros (de 1824 a 1988), constituem-se em um juspositivismo formal e institucionalista, com a tentativa de uma certa planificação de questões sociais, como a pobreza, como afirma Gonçalves (2021):

(...) a institucionalização da assistência social, nos supracitados períodos, além de não ter enfrentado suficientemente as questões advindas da pobreza e da má distribuição de rendas, não empreendeu esforços para reconhecer juridicamente que o direito às condições materiais de vida não nega também o direito à diferença. Isto é, o fato de alguém ser beneficiário dos serviços de assistência não lhe retira sua individualidade, suas referências culturais, históricas, que precisam, assim, ser reconhecidas e respeitadas pelas políticas públicas. (GONÇALVES, 2021, p. 122)

Acrescenta-se a isso que, no exato contexto do exposto, o Art. 6º da CF/88 vai além e delimita direitos fundamentais sociais para além de uma ideia de mínimos básicos ou, como afirma Fiorillo (2000) “piso vital mínimo” e extrapola a própria noção de direitos fundamentais sociais enquanto prestações estatais que atenderiam esses básicos, mas sim que teria como paradigma as necessidades humanas básicas, aqui compreendidas na noção de Potyara Pereira (2000), o que justifica essa inserção da assistência social, ou aos desamparados, como direito fundamental social.

Por fim, a terceira geração, como uma última de uma classificação mais clássica, trata daqueles direitos que privilegiam a perspectiva difusa e coletiva enquanto uma proteção de coletividades ou grupos. Segundo Mendes (2012, p. 156) “tem-se, aqui, o direito à paz, ao desenvolvimento, à qualidade do meio ambiente, à conservação do patrimônio histórico e cultural”.

No centro do trabalho, pois, está a Assistência Social como uma Política Social concebida, no contexto da reabertura democrática e da nova ordem constitucional de 1988 e, nesse sentido, no processo de constitucionalização dos direitos fundamentais sociais.

2.2 Assistência Social como Política e como Instrumento de Garantia de Direitos Fundamentais

A perspectiva de assistência social aqui delineada, que não se confunde com o Serviço Social enquanto profissão no contexto da divisão social do trabalho e no processo de reprodução das relações sociais, se dá como política e como direito e, portanto, demanda o discorrer tanto de seu processo de institucionalização, como de alcance concreto considerado o marco teórico e legal da Constituição Federal de 1988.

De início, é preciso demarcar que, com referencial em Gonçalves (2021), três fases históricas são admitidas quando levadas em consideração as ações de assistência social que, ao

fim, culminam com a institucionalização desta como parte da seguridade social na CF/88.

A primeira fase histórica, a que a autora denomina de um período de “não direito”, passa pelas instituições coloniais brasileiras e alcança até a abolição da escravatura. Nesse período, a marca era a caridade, de caráter particular e com grande influência religiosa. Diz a autora:

Do Brasil Colônia até a extinção do trabalho escravo, a assistência social era contemplada por ações de caridade, com inspirações fortemente religiosas, mescladas por sentimentos de misericórdia e indulgência para com o sofrimento do outro. Assim, a assistência circunscrevia-se, em geral, ao ambiente doméstico, privado por excelência. (GONÇALVES, 2021, p. 118)

Em uma segunda fase, que compreende o fim da escravatura e a Revolução de 30, marcou-se por uma espécie de cisão entre a própria população desamparada: trabalhadores urbanos e aqueles excluídos do processo de industrialização brasileiro. Estes estavam, por sua vez, em duas situações alternativas: exclusão ou repressão estatal.

Na assistência se configurava, assim, “o caráter tutelar, segmentado e repressivo que iria caracterizar, por muito tempo, a assistência social no Brasil” (GONÇALVES, 2021, p. 120), ainda com marcas de caridade e rituais em favor da obediência.

Por fim, na terceira fase, que vai do início do governo de Getúlio Vargas após a Revolução de 30 e segue até a reabertura democrática brasileira em 1988, após a Ditadura Militar de 1964, combinou-se um processo de meritocracia e uma série de ações de previdência social, que eram tratadas de forma confusa como assistência social.

Ainda nessa época, a assistência, ainda que acompanhada de um fortalecimento da previdência social, ainda tinha um caráter assistencialista e, desse modo, “mesmo quando institucionalizada, era inteiramente imbricada com a noção de ajuda, de favor, e não de direito”. (GONÇALVES, 2021, p. 121)

No contexto atual, pós-1988, a assistência social está concebida no ordenamento jurídico, inicialmente, como parte da Seguridade Social conforme definido no art. 194 da CF/88. A Assistência Social, por sua vez, está positivada no Art. 203 dessa mesma Constituição, da seguinte forma:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:
I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;
III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;
IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.
VI - a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza.

Segundo afirma Bulos (2011):

Concedida a hipossuficientes, a assistência nada tem que ver com seguro social, porque seu ato concessivo independe do pagamento de contribuições, sendo financiada com recursos do orçamento da seguridade, além de outras fontes de custeio. (BULOS, 2011, p. 1553)

O que se pretende, pois, é, além de caracterizar a Assistência Social, demarcar desde já que esta deve ser prestada para quem dela necessitar independente de qualquer tipo de contribuição pecuniária.

Nesse sentido, as ações de assistência promovidas pelo Estado caracterizam-se pelo seguinte, prioritariamente: descentralização político-administrativa e participação popular.

Quanto à descentralização político-administrativa, a gestão da assistência social é coordenada, em nível geral, pela União, a quem cabe a normatização. Aos Estados e Municípios cabe a coordenação e execução dos programas e serviços socioassistenciais, que também são executados, de forma indireta, por organizações não-governamentais de assistência social.

Sobre a participação popular, esta se dá tanto em nível de formulação de políticas públicas, como em nível de exercício do controle social de ações em todos os níveis, seja pelos próprios entes públicos ou por organizações representativas de classe.

3. REFUGIADOS

Refúgio. Desamparo. Silenciamento. Solidão. Não é possível pensar em refugiados, seja ele de caráter político, social ou ambiental, senão começando pela dor e pela falta de pertencimento; pelo grito silencioso que emana do peito no desejo de fazer parte de algo, que lhe sujeita à escolha da “servidão voluntária” (LA BOETIÉ, 2017) à dor da solidão.

A saída? O Estado e o desejo do amparo; o contrato e corpo político que protege a vida, a propriedade e a igualdade, ainda que de maneira formal. Ocorre que, como afirma Boaventura de Sousa Santos, “*como qualquer contrato, o contrato social assenta em critérios de inclusão que, portanto, são também critérios de exclusão*” (SANTOS, 1999, p.34), ou seja, o amparo e a proteção acobertam aqueles que a ele aderiram como signatários, sendo indiferente ao que estiver fora dos seus termos. Mas quem são esses refugiados?

O objetivo do presente capítulo é definir o termo refugiados aqui adotado, situando a discussão, especialmente, no âmbito dos refugiados venezuelanos que aportaram ao Maranhão nos últimos anos.

3.1 Refugiados: sem ter onde pousar!

Definir ou conceituar o termo refugiados, em si, é tarefa de extrema complexidade, que somente se perfaz eloquente por meio de um resgate histórico de lutas, diversidades, culturalidades e necessidades básicas. Desse modo, toda e qualquer definição que se dê para o termo será frágil se admitida como postulada máximo de compreensão do termo.

Bauman, sob a nomenclatura de “vidas desperdiçadas”, compreende-os como “pessoas em busca de asilo, imigrantes, rejeitados da globalização – se encaixam perfeitamente nesse papel” (BAUMAN, 2005, p. 84). Contudo, é partindo de um conceito previsto na Declaração Universal dos Direitos humanos (ONU, 2017), que o termo melhor se explica, não por uma definição textual, mas por uma descrição da condição e do direito por si próprio:

Art. XIXIV

1. Todo ser humano, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países.
2. Este direito não pode ser invocado em caso de perseguição legitimamente motivada por crimes de direito comum ou por atos contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2009, p. 8-9).

Por sua vez, o Pacto de São José da Costa Rica, promulgado pelo Decreto n.º 678, de 1992, vai definir em seu Art. 22, §7º e §8º o seguinte:

7. Toda pessoa tem o direito de buscar e receber asilo em território estrangeiro, em caso de perseguição por delitos políticos ou comuns conexos com delitos políticos e de acordo com a legislação de cada Estado e com os convênios internacionais.
8. Em nenhum caso o estrangeiro pode ser expulso ou entregue a outro país, seja ou não de origem, onde seu direito à vida ou à liberdade pessoal esteja em risco de violação por causa da sua raça, nacionalidade, religião, condição social ou de suas opiniões políticas. (BRASIL, 1992)

O que se pode depreender, portanto, é que a concepção de refugiado se liga àquela pessoa ou grupo que, abandonando o local onde vivem em decorrência de conflitos armados, desastres naturais ou perseguições de caráter político, ideológico ou mesmo religioso, se deslocam a outro Estado com o objetivo de encontrar amparo e proteção naquele local (PORTELA, 2011, p. 817).

A própria Convenção de 1951, que foi atualizada pelo Protocolo de 1967, define refugiado trazendo os elementos antes mencionados como critérios objetivos para sua configuração sob uma perspectiva internacional. Segundo Portela (2011, p. 819), historicamente, essa preocupação somente começa a se iniciar após a I Guerra Mundial, dentro da Liga das Nações, e que posteriormente vai se alavancar no pós-II Guerra Mundial.

Ainda em nível internacional, o direito dos refugiados, como a maior parte da doutrina trata (PORTELA, 2011; REZEK, 2006), vai ter por base o Princípio do *Non-Refoulement* que, nas palavras de Dell’Omo consiste no fato de que:

Não se admite que o refugiado seja enviado de volta ao Estado de onde proveio e em que corre risco de perseguição ou de vida, ou seja, é a proibição de rechaço desse estrangeiro. (DELL'OLMO, 2006, p. 39)

Em suma, trata-se de uma espécie de vedação ao envio do estrangeiro que já esteja na condição de refugiado, ou seja, quando tendo ingressado em país diverso daquele de sua origem por motivos de guerra, perseguição política, ideológica, religiosa, dentre outras.

3.2 Refugiados no Brasil: normatividade

No Brasil, a Lei n.º 9.474, de 22 de julho de 1997 foi a norma responsável por instituir o Estatuto dos Refugiados, já que antes a concessão de refúgio no Brasil se dava a partir de recomendações da Organização das Nações Unidas. Dessa forma, ela define em seu Art. 1º que deverá ser reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;

II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;

III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

Em seus art. 4º a 6º, no contexto dos direitos civis e políticos, a Lei define os principais direitos e obrigações dos refugiados no Brasil, estando entre eles: 1) direito à vida; 2) direito a integridade pessoal; 3) proibição da escravidão e servidão; e, 4) direito à liberdade pessoal.

Constitucionalmente, talvez bastasse o Art. 1º, III da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que delimita a dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado Democrático de Direito, para que se fizesse valer regras e práticas de proteção ao refugiado, já que esta serve-se à condução de todo o agir normativo e executivo posterior. Segundo Lyra Jubilut:

Além de obrigar o Brasil a zelar pelo respeito aos direitos humanos e a conceder asilo, assegurando mediatamente o refúgio, a Constituição Federal de 1988 estipula a igualdade de direitos entre os brasileiros e os estrangeiros – incluindo-se os solicitantes de refúgio e os refugiados – do que se depreende que, salvo as exceções nele previstas, este documento coloca o ordenamento jurídico nacional, com todas as suas garantias e obrigações, à disposição dos estrangeiros que vêm buscar refúgio no Brasil.

Proteção ampla e amparo garantido mesmo aos estrangeiros que, diferente de Ahasverus, devem ter onde pousar e viver:

Vendo a sombra dos álamos frondosos...

E sempre a caminhar... sempre a seguir...

Pede u'a mão de amigo-dão-lhe palmas:

Pede um beijo de amor— e as outras almas
Fogem pasmas de si.
E o mísero de glória em glória corre...
Mas quando a terra diz: — "Ele não morre"
Responde o desgraçado:—"Eu não vivi!..."

Em termos procedimentais, o refúgio é solicitado a um órgão parte do Ministério da Justiça denominado Conselho Nacional para os Refugiados (CONARE), enquanto um órgão deliberativo discutir e decidir sobre a concessão e, ao mesmo modo, orientar os refugiados e o seu tratamento. O Art. 12 da Lei n.º 9.474/1997, afirma o seguinte: nos seguintes termos:

Art. 12. Compete ao CONARE, em consonância com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e com as demais fontes de direito internacional dos refugiados:
I - analisar o pedido e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado;
II - decidir a cessação, em primeira instância, *ex officio* ou mediante requerimento das autoridades competentes, da condição de refugiado;
III - determinar a perda, em primeira instância, da condição de refugiado;
IV - orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados;
V - aprovar instruções normativas esclarecedoras à execução desta Lei. (BRASIL, 1997)

Desta forma, o que se verifica é que a condição em si de refugiados demanda reconhecimento do Estado a partir de requisitos que são analisados pelo referido órgão e no contexto de situações específicas.

3.3 A Crise Migratória dos Venezuelanos no Brasil

De início, é preciso demarcar que a migração de venezuelanos para o Brasil não é uma realidade que se limita à cidade de São Luís ou ao Estado do Maranhão, e muito menos é algo que passa a acontecer apenas nos últimos anos. Como bem ressalta Alves (2018):

O Brasil se insere dentro da dinâmica crescente de mobilidade humana mundial e das migrações sul-sul notavelmente a partir de 2010 com o começo da chegada dos haitianos e senegaleses pela fronteira do Peru com o Brasil especificamente por Assis Brasil e Brasileia no estado do Acre (...). Mas é entre o fim de 2016 e durante 2017 que se apresenta na fronteira mais ao norte do país, no estado de Roraima com a Venezuela o início da contingência mais delicada e sem precedentes (...) devido a permanência da crise política com repercussões econômicas e sociais da Venezuela, o número de venezuelanos vindo para o Brasil se mantém em aumento. (ALVES, 2018, p. 154)

No Maranhão, especificamente, as primeiras notícias de venezuelanos na cidade de São Luís datam de maio de 2019, quando um grupo de 31 chega na cidade em busca de refúgio, após passarem por diversos Estados, por último o Pará (G1..., 2019). Contudo, é em 2020 que a população venezuelana realmente aumenta em São Luís e que os dados começam a ser tabelados com melhor clareza.

Segundo a literatura, a migração de venezuelanos constitui-se em mais um dos movimentos de migração do sul global que, em um dado momento, coloca o Brasil com papel relevante na geopolítica internacional e em razão de processos de fronteiras, além de acordos bilaterais e de integração regional (MÁRMORA, 2010).

Parte da literatura vai apontar alguns fundamentos principais desse processo. O primeiro é de que o fluxo se constitui de forma predominantemente regional, ou seja, não se expande para outras partes do mundo, mas sim concentra-se no eixo Venezuela-Brasil (JAROCHINSKI- SILVA; BAENINGER, 2021)

O segundo é que os processos políticos, econômicos e sociais desenrolados após a eleição de Nicolás Maduro e a contestação promovida pela oposição representada por Juan Guaidó, com a suspeita de interferência por parte dos EUA, criam uma situação de insegurança jurídica no país. (PAEZ, 2010)

Outro ponto determinante é a vedação ao movimento migratório por países do Norte Global. Ações passam a ser financiadas por países e organismos do Norte Global como forma de impedir que esse mesmo movimento comece a atingi-los. Segundo Aiger (2006, p. 201) o Brasil se torna um país-tampão com a finalidade de “isolar e filtrar estrangeiros”.

Por fim, um último elemento apontado, dentre os mais relevantes, e que em muito se vincula ao aqui exposto como problema de pesquisa, é a falta de uma sistematização ou de uma fragilidade das políticas migratórias brasileiras que passam a implementar um processo de permanência ou não de forma *ad hoc*, enfraquecendo a sua própria caracterização como algo temporário ou permanente e, portanto, até que ponto se deveria assegurar mais ou menos direitos a esse grupo. (JAROCHINSKI- SILVA; BAENINGER, 2021)

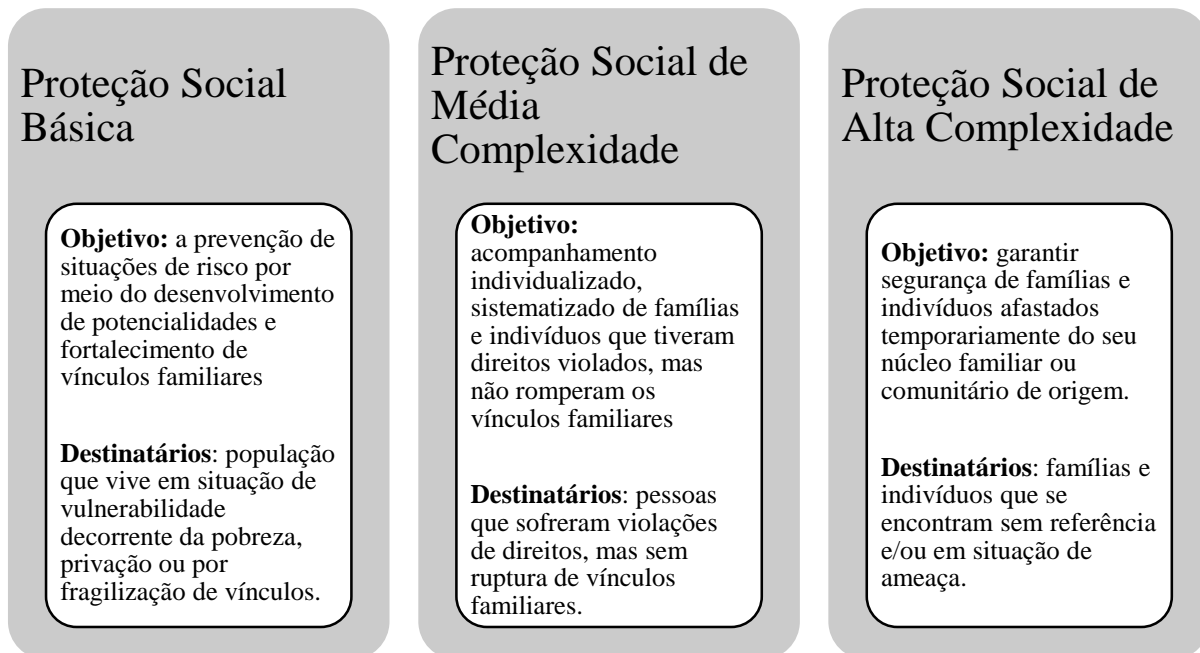
4. O SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS E ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CASO DOS VENEZUELANOS EM SÃO LUÍS

Estruturalmente, a Assistência Social foi instituída pela Lei n.º 8.742, de 1993 e alterações e constitui-se em política pública, cuja gestão se dá, originalmente, de forma descentralizada e compartilhada entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, colocando sob a responsabilidade dos municípios a competência para execução direta da maior parte de suas atividades.

O Sistema Único de Assistência Social – SUAS, sistema pelo qual se concretiza a Política, com modelo de gestão compartilhada, descentralizada e participativa, por sua vez, estrutura-se em níveis de proteção conforme a complexidade do agravo, assim definindo-se

proteção social básica ou especial, sendo esta última de média ou alta complexidade, conforme gráfico abaixo:

Gráfico 2 – Estrutura, Objetivos e Destinatários da Política de Assistência Social

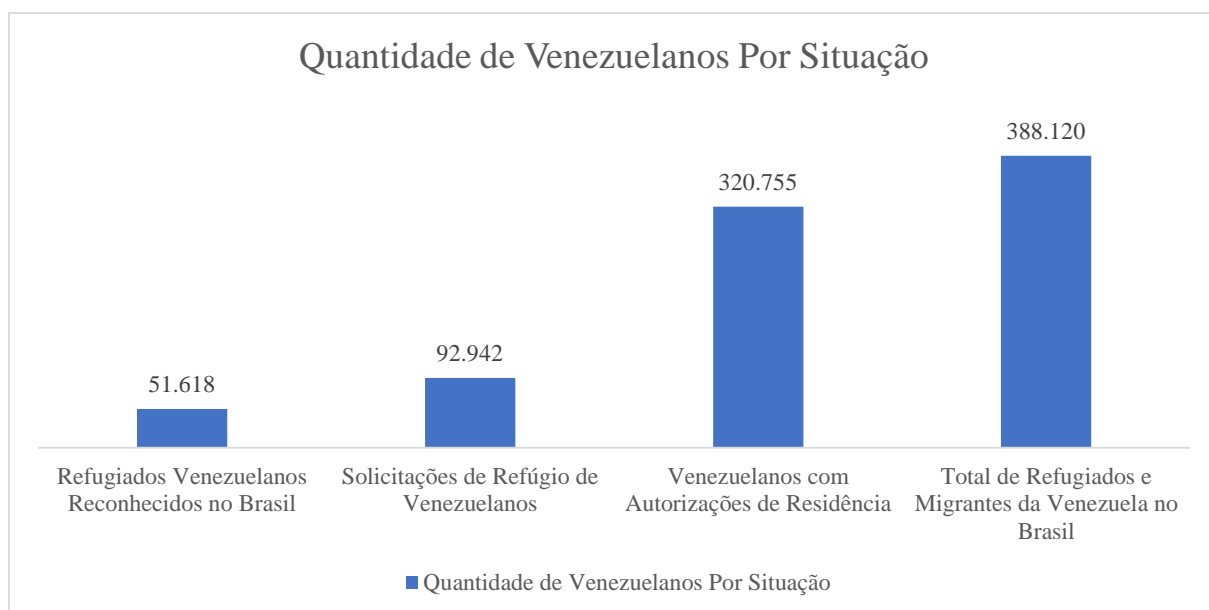


Fonte: Norma Operacional Básica do SUAS (BRASIL, 2005)

É, portanto, a partir dessa estrutura que o atendimento àqueles que dela necessitarem deverá se implementar, inclusive aos refugiados venezuelanos.

Atualmente, em 2022, o Brasil conta com mais de cinquenta mil refugiados venezuelanos, conforme aponta a Plataforma *Response for Venezuelans* (Plataforma R4v, 2022) e demonstrado no gráfico abaixo:

Gráfico 1 – Quantidade de Venezuelanos por Situação em 2022 no Brasil



Fonte: *Response for Venezuelans* (Plataforma R4v, 2022)

De plano, o que se verifica é que nem todo venezuelano é tido por refugiado, ainda que em passagem pelo Brasil, o que implica dizer que nem todo venezuelano tem garantida essa condição.

Da mesma forma, não se pode dizer que somente os refugiados recebem algum tipo de prestação da Assistência Social no Brasil. Segundo dados da mesma plataforma, há um total de 75.174 famílias e 177.310 indivíduos venezuelanos inscritos no CadÚnico², ou seja, um número três vezes superior ao de refugiados. No Maranhão, especificamente, esse número cai bastante se comparado a outras cidades: há 189 famílias cadastradas no CadÚnico e um total de 452 indivíduos venezuelanos.

Cabe, portanto, juridicamente, e em atenção à determinação constitucional de que a Assistência Social deve ser prestada a quem dele necessitar, entender e buscar uma resposta à pergunta que representa o problema proposto, ou seja, em que medida se pode afirmar ou negar que as ações de assistência social implementadas em São Luís no ano de 2020 em favor dos refugiados foram efetivas e concretizaram os direitos fundamentais previstos?

4.1 Ações da Política de Assistência Social em São Luís no Ano de 2020

Como já afirmado, é no final de 2019 e começo de 2020 que o volume de venezuelanos que passavam ou se instalavam em São Luís começava a aumentar. Demandava-se, portanto, uma ação imediata das Políticas Públicas institucionalizadas e, em especial da Assistência Social.

Segundo o Plano de Atendimento aos Refugiados/ Imigrantes/Venezuelanos em São Luís/MA – 2021 (SÃO LUÍS, 2021), elaborado com base nos dados apurados em 2020 quando do atendimento das famílias, a principal busca dos refugiados era moradia e trabalho:

A Ilha de São Luís, localiza-se no Atlântico Sul, entre as baías de São Marcos e São José de Ribamar, no Golfão Maranhense, faz divisa com o Estados do Piauí, Pará e Tocantins, faz parte da Região Amazônica, isso tem possibilitado o acesso mais rápido de um número significativo de imigrantes e refugiados, na sua maioria venezuelanos da etnia WARAO, bem como os não indígenas, buscando se instalarem na condições de refugiados na perspectiva de trabalho, moradia devido a realidade vivenciadas no seu País de origem. (SÃO LUÍS, 2021, p. 2)

Deste modo, considerando a realidade material e concreta dos venezuelanos que aportaram em São Luís, observa-se que o atendimento ofertado pela Política de Assistência

² O Cadastro Único, ou apenas CadÚnico, foi criado pelo Decreto n.º 3.877/20 com o objetivo de servir como uma base de dados que identificasse todas as famílias com renda mensal abaixo de um determinado piso, aptas, portanto, a serem inseridas em programas sociais do Governo. (IBGE, 2022)

Social buscou atender às necessidades apresentadas, conforme as possibilidades da Administração Pública e através de estratégias de articulação de Políticas Públicas.

Destaca-se, em meio a essas ações, a implantação do Centro de Referência para Imigrantes e Refugiados (CRIR), instituído a partir de uma articulação entre Poder Público e sociedade civil:

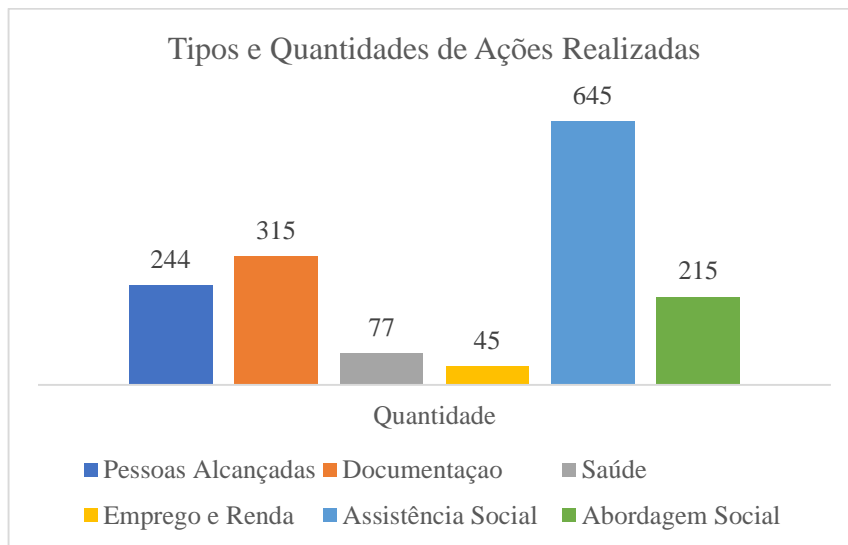
O município de São Luís define pela implantação de um projeto piloto - Centro de Referência para Imigrantes e Refugiados (CRIR) - criado a partir da colaboração entre a sociedade civil, representada pelo Centro de Cultura Negra do Maranhão (CCN-MA) e o poder público, representado pela Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social de São Luís (SEMCAS). O CRIR é responsável pela estruturação dos serviços ofertados para pessoas em situação de refúgio, imigrantes/venezuelanos em situação de vulnerabilidade que buscam refúgio no município de São Luís. O CRIR portanto, funciona como a porta de entrada para essa população na Rede Socioassistencial e demais políticas públicas. A equipe CRIR é responsável pela compreensão das necessidades dos seus usuários e usuárias de localizar, dentro de uma rede complexa de atendimentos, quais os serviços necessários para cada usuário/a. (SÃO LUÍS, 2021)

A estratégia adotada, que se configurou como uma estratégia no contexto da Proteção Social de alta Complexidade, cingia-se à oferta de moradia, ainda que temporária, como forma de compreender a dinâmica das migrações, os motivos e as demandas apresentadas por essa população. Desta forma, definiu como metas o seguinte:

1. Realizar acolhimento do/a usuário/a e inseri-lo na rede de serviços de atendimentos socioassistenciais;
2. Identificar os casos de violação de direitos;
3. Identificar as demandas documentais;
4. Realizar monitoramento de todos os atendimentos, fazer escuta qualificada dos casos de alta complexidade;
5. Articular a inserção dos/as usuários/as nos programas de renda mínima;
6. Promover a inserção laboral dos/as usuários/as e levantar diagnósticos de potencialidades de inclusão
7. socioprodutivas, que gerem oportunidades de trabalho e renda;
8. Diagnóstico da situação dos imigrantes em situação de vulnerabilidade social e insegurança alimentar,
9. residentes na Ilha de São Luís;
10. Articulação dos serviços de referência, ofertados pelo CRIR, com as políticas de atendimento socioassistencial;
11. Atendimento de 80% dos imigrantes em situação de vulnerabilidade em São Luís;
12. Redução de 70% da participação nas atividades de coleta, principalmente aquelas famílias que usam crianças e adolescentes nas ruas para essa atividade.

No ano de 2020, o Plano aponta os seguintes resultados:

Gráfico 3 – Tipos e Quantidades de Ações Realizadas



Fonte: Plano de Atendimento aos Refugiados/ Imigrantes/Venezuelanos em São Luís/MA – 2021 (SÃO LUÍS, 2021)

Segundo os dados, foram atendidos, apenas em no ano de 2020, um total de 244 indivíduos no CRIR. Com essas pessoas diversas ações foram feitas, em algumas delas mais de uma ação, do mesmo tipo ou não, foi executada com a mesma pessoa, o que motiva a diferença entre os números. Cabe, pois, analisar sob a ótica da concretização dos direitos fundamentais.

Em relação às ações nomeadas de “Documentação”, esta trata-se de um conjunto de ações voltadas à emissão de documentação civil básica, em conjunto com a Polícia Federal e a Defensoria Pública da União. Segundo o Plano, teria sido definido um fluxo de atendimento dessas solicitações, sem que, no entanto, tenha sido conseguido obter acesso aos dados concretos, dada a falta de registro institucionais escritos. De todo modo, a garantia do direito à identificação civil, ainda que não se trate de registro de nascimento, importam em direito fundamental previsto no Art. 5º, LXXVI da CF/88, cuja concretização é fundamental para o acesso a outros direitos.

Quanto às ações de saúde, além de um direito fundamental, faz parte do próprio eixo da seguridade social, do qual também faz parte a Assistência Social, ou seja, constituem-se, conjuntamente, como mínimos sociais básicos e, portanto, como direitos fundamentais.

Nesse ponto, identifica-se que há o registro de fluxos de trabalho para garantia de “acesso a serviços da Atenção Básica – consultas médicas; vacinação; cartão do SUS, outros; Alta Complexidade – Maternidades (...)”, dentre outros. Registre-se que em 2020, vivenciava-se a maior crise sanitária do Século XXI, a pandemia da COVID-19 que, além de demandar atenção específica, dificultava o acesso à saúde, o que pode justificar um baixo número de encaminhamentos e um parco detalhamento de ações de caráter preventivo, ainda que se possa

admitir, ao mesmo modo, que houve uma tentativa de concretização de direitos.

Sobre as ações de emprego e renda, o fator COVID-19 impactou muito no trabalho desenvolvido. É preciso lembrar que o mercado foi fortemente atingido pela pandemia, com um aumento exponencial da perda de postos do trabalho. Segundo a Pesquisa Anual do Comércio de 2020, elaborada pelo IBGE, mais de 404 mil postos de trabalhos foram perdidos e 7,4% dos estabelecimentos brasileiros foram fechados durante o ano de 2020. (GONÇALVES, 2022)

Desta forma, não é difícil verificar que as ações de emprego e renda acabariam por resultar em um baixo número de encaminhamentos. Segundo o documento, essas ações resumiram-se em ações de inclusão sócioprodutiva com alguns encaminhamentos para o mundo do trabalho e o estímulo à organização de grupos de economia solidária para produção de artesanatos. Do mesmo modo, não resta dúvidas que, mesmo dessa forma, a garantia de inserção no mundo do trabalho por meio de ações de inclusão socioprodutiva, previstas na Lei Orgânica da Assistência Social, restaram concretizadas à medida que estimuladas pela estratégia adotada.

Por fim, quanto às ações de Assistência Social e de Abordagem Social, primeiro cabe registrar que se compreende esta última como parte da primeira, ou seja, a abordagem social funciona como estratégia da proteção social especial de média complexidade e como uma forma de busca ativa de venezuelanos que chegavam em São Luís. Por sua vez, sob a nomenclatura de Assistência Social, foram inseridas todas as demais ações de referenciamento de famílias e indivíduos nos serviços da Política, juntamente com inserção no CadÚnico e garantia de benefícios socioassistenciais, além do acolhimento institucional no Centro de Referência, cumprindo, pois, com sua função institucional, portanto.

A afirmação da efetivação de direitos fundamentais demanda sua concretização em um plano material. Para Barroso (1996, p. 83), a efetividade “simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever ser normativo e o ser da realidade social”.

Sarlet (2003, p. 223), por sua vez, afirma que efetividade, que vai denominar também de eficácia social pode ser entendida da seguinte forma:

(...) podemos definir a eficácia jurídica como a possibilidade (no sentido de aptidão) de a norma vigente (juridicamente existente) ser aplicada aos casos concretos e de – na medida de sua aplicabilidade – gerar efeitos jurídicos, ao passo que a eficácia social (ou efetividade) pode ser considerada como englobando tanto a decisão pela efetiva aplicação da norma (juridicamente eficaz), quanto o resultado concreto decorrente – ou não – desta aplicação. (SARLET, 2003, p. 223).

O que se pode afirmar, portanto, é que a efetividade vai estar ligada à busca da concretização dos direitos para além da norma posta, mas enquanto prestações estatais materiais positivas. No caso dos venezuelanos, pode-se afirmar que, ainda que em alguns momentos de maneira superficial e parca, houve, no mínimo, uma tentativa de concretização de direitos

fundamentais a partir da Política de Assistência Social, em busca do atendimento daqueles que mais precisam.

5. CONCLUSÃO

O objetivo do presente artigo foi realizar um estudo sobre as ações de assistência social implementadas, ou não, pelo município de São Luís no ano de 2020 em favor dos refugiados venezuelanos e relacioná-las com os direitos fundamentais.

Com base no que foi analisado, é preciso – e necessário – expor algumas considerações sobre o tema.

De início, cumpre registrar que o uso do termo “refugiados” de uma forma geral no caso dos venezuelanos, seja em documentos oficiais ou não, nem sempre está empregado de forma tecnicamente correta. Deste modo, apresenta-se uma certa dificuldade de tabular ou mesmo compreender, ao menos em nível local, se efetivamente as ações destinavam-se a refugiados ou a venezuelanos que aportavam na cidade de São Luís e demandavam prestações do Estado.

Uma outra ponderação a ser feita é que, à par dos dados compilados em nível nacional na Plataforma R4v, em nível local, esses dados recebem pouco tratamento por parte do Poder Público, inclusive em termos de publicização. Os relatórios e planos obtidos e utilizados como base de dados são documentos oficiais, mas quase sempre publicizados apenas em âmbito interno de Conselhos de Políticas Públicas e órgãos locais.

Ainda que com toda essa dificuldade, em resposta à pergunta formulada inicialmente, é possível afirmar que as ações, na medida do possível e conforme as limitações do período em que foram executadas foram suficientemente efetivas para concretizar os direitos fundamentais naquele momento. Não se pode afirmar, contudo, que debelaram a situação de vulnerabilidade social, sobretudo pela ruptura de sua continuidade e fechamento do CRIR, que não mais está em funcionamento.

Por fim, como horizonte de pesquisa aponta-se para uma possível investigação social mais aprofundada quanto à realidade atual das políticas públicas voltadas aos venezuelanos e a outros tipos de refugiados e/ou imigrantes. O processo migratório no Sul Global é uma realidade e está longe de se encerrar, sendo necessário fortalecer as políticas públicas, também para essa população

REFERÊNCIAS

AGIER, Michel. Refugiados diante da nova ordem mundial. *Tempo Social, Revista de Sociologia da USP*, v. 18, n. 2, p. 197-215, 2006.

ALVES, Castro. **Ahasverus e o Gênio**. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/wk000583.pdf>. Acesso em: 2 out. 2022.

ALVES, Izabel Pérez. O Fluxo Migratório Venezuelano para o Brasil como uma questão amazônica. In: **Migrações Venezuelanas** / Rosana Baeninger; João Carlos Jaroshinski Silva (Coordenadores); Catarina von Zuben; Paolo Parise; José Carlos Pereira; Francisco Max; Luís Felipe A. Magalhães, Daniel Menezes; Duval Fernandes; Alberto Jakob; Luis Renato Vedovato; Camila R. da Silva; Natália Demétrio; Joice Domeniconi; Victor Del Vecchio; (Organizadores). – Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2018.

BARROSO, Luiz Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição Brasileira**. 3ª. Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

BAUMAN, Zygmunt. *Vidas desperdiçadas*. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 30 ago 2022.

BRASIL. Decreto n.º 678, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 01 out. 2022.

BRASIL. Lei n.º 9.474, de 22 de julho de 1997. **Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm. Acesso em: 2 out 2022.

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

DELL’OLMO, Florisbal de Souza. *Direito internacional privado: abordagens fundamentais – legislação – jurisprudência*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *O direito de antena em face do direito ambiental no Brasil*. Saraiva: 2000.

G1. **Em meio à crise na Venezuela, grupo de imigrantes chega em São Luís**. Disponível em: <https://g1.globo.com/ma/maranhao/noticia/2019/05/02/em-meio-a-crise-na-venezuela-grupo-de-imigrantes-chega-em-sao-luis.ghtml>. Acesso em: 05 set 2022.

GONÇALVES, Cláudia Maria da Costa. **Direitos fundamentais sociais: uma releitura de uma constituição dirigente**. 2021: p. 181

GONÇALVES, Rafaela. Correio Braziliense. **IBGE aponta redução de 404 mil postos de trabalho no primeiro ano de pandemia.** Disponível em: <https://www.correio braziliense.com.br/economia/2022/08/5029952-ibge-aponta-reducao-de-404-mil-postos-de-trabalho-no-primeiro-ano-de-pandemia.html>. Acesso em: 30 ago. 2022.

IBGE. **Cadastro Único dos Programas Sociais.** Disponível em: <https://ces.ibge.gov.br/base-de-dados/metadados/mds/cadastro-unico-dos-programas-sociais-cadunico.html#:~:text=cadastro%20%C3%BAnico%20dos%20programas%20sociais%20%E2%80%93%20Cad%20%C3%A9nico,-Cadastro%20%C3%A9nico%20dos>. Acesso em: 6 set 2022.

JAROCHINSKI-SILVA, João Carlos; BAENINGER, Rosana. **O êxodo venezuelano como fenômeno da migração Sul-Sul.** REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum. 29 (63). Sep-Dec 2021

LA BOÉTIE, Étienne de. **Discurso sobre a servidão voluntária.** Tradução: Evelyn Tesche. São Paulo: Edipro, 2017.

MENDES, Gilmar da Silva. **Curso de direito constitucional.** 2012, p. 155.

PÁEZ, Tomás. **El rol de la diáspora en la reconstrucción de Venezuela.** Revista de Occidente, n. 458-459, p. 35-50, July 2019. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/337733124_El_papel_de_la_diaspora_en_la_reconstruccion_de_Venezuela. Acesso em: 14 set 2022.

PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais.** São Paulo: Cortez: 2000.

PLATAFORMA R4V. Ministério da Cidadania. **Painel de Informações Sociais Para Refugiados e Migrantes Venezuelanos (2022).** Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMmVmNGNkOWEtZjQ2Yi00ZjFjLWExMzQtMjAxNjg2YjMxMzZlIiwidCI6IjE1ODgyNjJkLTlzMjItNDNiNC1iZDZlLWJjZTQ5YzhlnjE4NiIsImMiOiJh9&pageName=ReportSection9b1b9b330ebad7051053>. Acesso em: 27 mai 2022.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito internacional público e privado incluindo noções de direitos humanos e de direito comunitário.** 3ª. ed. rev., ampl. e atual. Editora JusPodivm: Bahia, 2011.

REZEK, Francisco. **Direito internacional público.** 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006.
SÃO LUÍS. Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social. **Plano de Atendimento aos Refugiados/ Imigrantes/Venezuelanos em São Luís/MA.** São Luís, 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais.** 3ª. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo.** São Paulo: Malheiros, 1992, p. 163-164.