

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONOMICO
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL
CURSO DE SERVIÇO SOCIAL

SUELEN CICILIA DOS SANTOS

**QUEBRANDO PEDRAS, PLANTANDO FLORES: O ESTADO BRASILEIRO E A
ASSISTÊNCIA SOCIAL NA QUESTÃO DA IMIGRAÇÃO E REFÚGIO**

FLORIANÓPOLIS

2022

SUELEN CICILIA DOS SANTOS

**QUEBRANDO PEDRAS, PLANTANDO FLORES: O ESTADO BRASILEIRO E A
ASSISTÊNCIA SOCIAL NA QUESTÃO DA IMIGRAÇÃO E REFÚGIO**

Trabalho de Conclusão de Curso submetido ao curso de Serviço Social do Centro Socioeconômico da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel(a) em Serviço Social
Orientador(a): Prof.(a) Dr.(a) Liliane Moser

FLORIANÓPOLIS

2022

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Santos, Suelen Cicilia dos
Quebrando pedras, plantando flores : O Estado
brasileiro e a assistência social na questão da imigração e
refúgio / Suelen Cicilia dos Santos ; orientador, Liliâne
Moser, 2022.
52 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) -
Universidade Federal de Santa Catarina, , Graduação em ,
Florianópolis, 2022.

Inclui referências.

1. . 2. Assistência social; estado; imigração; direitos
humanos. I. Moser, Liliâne . II. Universidade Federal de
Santa Catarina. Graduação em . III. Título.

Suelen Cicilia dos Santos

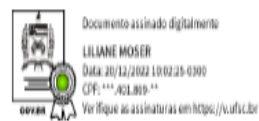
Quebrando pedras, plantando flores: o estado brasileiro e a assistência social na questão da imigração e refúgio

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado para obtenção do título de Assistente Social e aprovado em sua forma final pelo Curso de Serviço Social.

Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina, 07 de Dezembro de 2022.

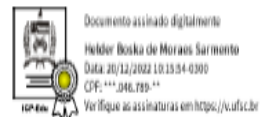
Prof.a. Heloisa Telles, Dra.
Coordenação do Curso

Banca examinadora



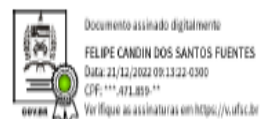
Prof.(a) Liliane Moser, Dra.

Orientadora



Prof. Helder Boska de Moraes Sarmento, Dr.

Avaliador, Departamento de Serviço Social



Felipe Candin dos Santos Fuentes

Avaliador, Cáritas Brasileira - Regional Santa Catarina

Florianópolis, 2022

Dedico este trabalho a todas e todos trabalhadores imigrantes, que lutam diariamente para superar desafios que parecem insuperáveis.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente e principalmente a minha mãe.

Mãe solo, mulher de luta, minha melhor amiga, meu ânimo, meu porto seguro.

A conclusão da graduação foi um caminho bastante longo e árduo para mim, e jamais teria sido trilhado sem a ajuda dela. Obrigada, mãe, por não ter desistido de mim e nem de nós!

Agradeço aos meus irmãos, Gabriel e Maria Laura, sempre presentes nos meus pensamentos, cada um da sua forma, muito obrigada por tudo, fortes e grandes são vocês!

Ao meu companheiro Lennon, pela paciência, carinho e motivação nos momentos finais da graduação, e talvez por isso os mais complicados.

Agradeço às pessoas que durante esses anos deixaram as coisas menos difíceis, começando pelo início, na Universidade de Caxias do Sul. Agradeço aos colegas do Diretório Acadêmico (DASS), aos colegas e professores do curso, e aos amigos do Diretório Central de Estudantes. Quantas experiências tivemos! Vocês são parte do que eu sou, muito obrigada.

Agradeço a Executiva Nacional dos Estudantes de Serviço Social (ENESSO) pelos anos sendo Coordenação Regional, depois Coordenação Nacional, construindo a categoria profissional e aprendendo uns com os outros, na luta. Pelas experiências junto ao CFESS, CRESS, ABEPSS, CBAS, ERESS, ENESS e tudo mais que vivemos juntos, seria impossível mensurar. Queridos camaradas, eu sou porque vocês são, porque outros foram antes de nós e porque outros serão depois. Não poderia nunca deixar vocês fora destes agradecimentos!

Agradeço a Universidade Federal de Santa Catarina pela possibilidade de finalmente concluir os estudos, essa conquista só foi possível porque pude acessar, pela primeira vez em minha vida, educação superior gratuita e assistência estudantil. Educação pública e de qualidade, como deveria ser para todos.

Agradeço também aos professores do Departamento de Serviço Social, pela acolhida e pelo apoio. Caso cite nomes, corro risco de deixar algum de fora, por isso nas pessoas da professora Liliane e do professor Helder, minha valorosa banca de avaliação final, eu agradeço a todos. Muito obrigada também para a professora Maria Del Carmen pelas orientações na Iniciação Científica, obrigada ao CNPq pela oportunidade.

Muito obrigada, UFSC!

Agradeço aos meus companheiros da Cáritas Brasileira Regional Santa Catarina e do Secretariado Regional pela experiência de estágio, a toda equipe, vocês são resistência e esperança!

Agradeço também pelos aprendizados nos campos de estágio CRAS Centro - Caxias do Sul e Centro Assistencial Portal da Luz, fundamentais no início da minha jornada.

Essas experiências foram imprescindíveis para construir a futura assistente social que aqui está. Até mesmo o que foi ruim de viver, foi ótimo como lição. Por isso sou grata a Deus, a vida e a todos vocês. Muito obrigada!

Por fim agradeço, pela inspiração que me causaram, aos imigrantes e refugiados, aos usuários da assistência social, às pessoas empobrecidas que encontram nos seus caminhos muros e cercas erguidas, portas fechadas, que passam pelas piores coisas, mas que não desistem de sonhar e de tentar construir uma vida melhor para si e para sua família.

Eu, nesse momento, me incluo neste grupo social. E sinto muito orgulho de nós! Pela nossa força, pela nossa persistência, porque quebramos pedras e plantamos flores, todos os dias.

Dedico a conclusão desta graduação a cada um de nós!

Nós podemos. E nós faremos.

“Se o presente é de luta, o futuro nos pertence.”

Muito obrigada.

Das Pedras

*Ajuntei todas as pedras
Que vieram sobre mim
Levantei uma escada muito alta
E no alto subi
Teci um tapete floreado
E no sonho me perdi
Uma estrada,
Um leito,
Uma casa,
Um companheiro,
Tudo de pedra
Entre pedras
Cresceu a minha poesia
Minha vida...
Quebrando pedras
E plantando flores
Entre pedras que me esmagavam
Levantei a pedra rude dos meus versos.*

Cora Coralina

RESUMO

Este trabalho é resultado de experiências vividas ao longo da graduação em Serviço Social e trata sobre o Estado, a política de assistência social e o atendimento aos imigrantes. Busca problematizar a partir do campo de estágio, como a política de assistência social do estado brasileiro responde a necessidade de efetivação de direitos de cidadania da população imigrante e de que forma isso ocorre. Entre os objetivos deste trabalho estão o interesse em analisar a política de assistência social e sua capacidade de resposta frente a questão da imigração e do refúgio, discutir os diferentes modelos de estado e sua interrelação com a política social e refletir sobre a experiência de estágio junto a uma organização não governamental, que tem como uma de suas áreas de atuação a problemática da imigração. Para isso, utilizamos como caminho metodológico a realização de pesquisa bibliográfica qualitativa, a partir de revisão de literatura, com base em fichamentos de artigos científicos, documentos governamentais e não governamentais, e obras que tratassem sobre o tema da assistência social, da imigração, dos direitos humanos e do estado, buscados em materiais disponíveis online, nas bases de dados Scielo, Google Acadêmico e na Biblioteca Universitária. Os resultados do estudo indicaram a importância da política de assistência social na questão do atendimento das necessidades sociais da população imigrante e refugiada no Brasil, uma vez que essa tende a ser a primeira política social a ser acessada pelas famílias imigrantes em situação de vulnerabilidade e risco social. Sendo o Estado o lócus de execução das políticas sociais públicas, o estudo também aponta que este adquire fundamental importância na garantia dos direitos de cidadania da população imigrante e refugiada.

Palavras-chave: assistência social; Estado; imigração.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABEPSS	Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social
ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas Para Refugiados
APAE	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CBAS	Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais
CF 88	Constituição Federal de 1988
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
CIT	Comissão Intergestora Tripartite
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CRESS	Conselho Regional de Serviço Social
DASS	Diretório Acadêmico de Serviço Social
DCE	Diretório Central de Estudantes
ENESS	Encontro Nacional dos Estudantes de Serviço Social
ENESSO	Executiva Nacional dos Estudantes de Serviço Social
ERESS	Encontro Regional dos Estudantes de Serviço Social
FNAS	Fundo Nacional da Assistência Social
FLBA	Fundação Legião Brasileira de Assistência
IC	Iniciação Científica
ICOM	Instituto Comunitário da Grande Florianópolis
LA	Liberdade Assistida
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social
OIM	Organização Internacional Para As Migrações
ONU	Organização das Nações Unidas
PAIF	Programa de Atenção Integral às Famílias
PCD	Pessoa Com Deficiência
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIBIC	Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica e Tecnológica

PNAS Política Nacional de Assistência Social

PSC Prestação de Serviço Comunitário

SC Santa Catarina

SUAS Sistema Único da Assistência Social

TCC Trabalho de Conclusão de Curso

UCS Universidade de Caxias do Sul

UFSC Universidade Federal de Santa Catarina

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 A QUESTÃO DA IMIGRAÇÃO E AS PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL	20
2.1 Principais elementos da assistência social brasileira como uma política de Estado	28
2.2 A inserção do(a) assistente social na garantia do acesso aos direitos da população imigrante e refugiada e a experiência junto ao Projeto Europeia	34
3 MODELOS DE ESTADO CONTEMPORÂNEO E A NOÇÃO DE DIREITOS SOCIAIS	38
3.1 O Estado Liberal e o Estado de Bem Estar Social	38
3.2 O Estado Democrático de Direito	42
3.3 Breve histórico da construção dos direitos sociais no Brasil e sua relação com a ação estatal	45
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	48
5 REFERÊNCIAS	51

1 INTRODUÇÃO

“Por que é triste o olhar do verdadeiro viajante? Como ninguém, ele sabe que ‘o mundo começou sem o homem e se acabará sem ele’. Percebe que todos os mitos, estilos e linguagens são construções de sentido, sempre à beira do vazio. Sente que sua viagem não terá propriamente um retorno, sua exploração ficará sempre inconclusa. No entanto, entre a solidão que reproduz a máquina de uma cultura herdada e a tristeza desse caos caleidoscópico do mundo que se deixa entrever, ele prefere a segunda condição: a de navegante solitário, fiel apenas à própria narrativa, senhor de suas histórias e paisagens, aquém de todo pensamento e além de toda a sociedade.” (contracapa da obra de LÉVI-STRAUSS “Tristes Trópicos”)

Esse trabalho de conclusão de curso é resultado de experiências vividas ao longo da graduação em Serviço Social, que enriqueceram de diferentes formas meu processo de formação profissional, entre elas destaco: a inserção em projetos de iniciação científica e a realização de estágio supervisionado obrigatório, que tornaram possíveis o aprofundamento do tema em análise, que trata sobre o Estado, a política de assistência social e o atendimento aos imigrantes.

Durante o período de julho de 2021 a agosto de 2022, realizei Estágio Supervisionado Obrigatório em Serviço Social II e III, junto a Cáritas Brasileira - Regional Santa Catarina. A Cáritas Brasileira é um organismo da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil - CNBB, que atua em rede de solidariedade e desenvolve ações de promoção à vida em várias partes do país. Essas iniciativas são realizadas por pessoas contratadas e voluntárias, que atuam nas Cáritas paroquiais, interparoquiais e diocesanas, escritórios regional e nacional, atuando junto a populações empobrecidas na perspectiva da pastoralidade transformadora. A Cáritas Brasileira foi fundada em 12 de novembro de 1956, a partir de esforços realizados por Dom Helder Câmara, nesse momento arcebispo emérito de Olinda e Recife, além de Secretário-Geral da CNBB, desde então, como organismo da Conferência, a Cáritas Brasileira cumpre sua agenda com as pastorais sociais da Igreja (CÁRITAS BRASILEIRA, 2017, p.3).

De atuação estadual, mas com sede no município de Florianópolis, a Cáritas Brasileira - Regional Santa Catarina, desenvolveu o Projeto Europeana¹, em parceria com a Cáritas Alemanha, Cáritas Suíça e Cáritas Luxemburgo. O Projeto Europeana em SC, teve como objetivo prestar assistência e proteção para pessoas imigrantes e refugiadas de

¹ No que tange às atividades em Santa Catarina, o Projeto Europeana encerrou suas atividades em maio de 2022.

diferentes nacionalidades, no caso da Cáritas SC, na sua maioria venezuelanos e haitianos. Os atendimentos aos imigrantes são realizados na sede da instituição, localizada no bairro Pantanal em Florianópolis, bem como, na Casa de Direitos em São José/SC. As atividades de estágio supervisionado foram realizadas junto a esse Projeto, que possibilitaram minha aproximação com o tema da política de assistência social vinculada à questão da imigração e do refúgio.

Minha inserção no Programa de Bolsas de Iniciação Científica da UFSC², inicialmente em pesquisa sobre a Reforma Sanitária Brasileira e o período de transição democrática do país, e em seguida em estudo sobre os casos da Bolívia e do Equador no chamado novo constitucionalismo latino americano, tornaram possível observar a centralidade que adquire o estado e o modelo de estado na implementação e gestão das políticas sociais necessárias para a construção dos direitos de cidadania. A Constituição Federal³ de 1988 institui a esfera da seguridade social, o que vai dar substância para a proteção social, e para a Assistência Social o status de política pública. Porém este marco é permeado pelas orientações do neoliberalismo, inclusive na gestão pública brasileira, tendo em 1989 ocorrido o Consenso de Washington⁴, que coloca como um dos pontos principais a diminuição do Estado e o redirecionamento das políticas sociais, o que irá impactar diretamente no atendimento das necessidades sociais das pessoas em situação de imigração e refúgio que vierem a acessar a política de assistência social. Para Behring (2003, p. 22) esse processo significa a “[...] contrarreforma do Estado, que implicou um profundo retrocesso social, em benefício de poucos”.

Consideramos que a retomada histórica é fundamental para entender as diferentes formas assumidas em âmbito assistencial, uma vez que, em seu início, a assistência social tenha uma dimensão caritativa de atendimento aos pobres, mas que passa a ser entendida sob a ótica do direito, destinando suas ações e serviços a quem dela necessitar, o que inclui as pessoas em situação de imigração e refúgio em vulnerabilidade social, indiferentemente da nacionalidade ou da nacionalização.

² Sob a orientação da profa. Dra. Maria Del Carmen Cortizo em dois ciclos distintos, por meio de editais internos de pesquisa, nos anos de 2020-2021 e 2021-2022, na condição de bolsista PIBIC/CNPq.

³ CF 88, Capítulo II, artigo 194, no qual “a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”.

⁴ “‘Consenso de Washington’ é o termo utilizado por Williamson no ano de 1989, em referência às dez políticas que deveriam ser adotadas pelos países da América Latina na visão consensual dos organismos financiadores do governo dos Estados Unidos e organizações multilaterais – Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional” (OLIVEIRA, 2020, p.165).

O tripé da seguridade social como o conhecemos atualmente, englobando a saúde, a previdência e a assistência social, tem seu surgimento em um cenário conjuntural de lutas por garantia e reconhecimento dos direitos de cidadania, porém, o que acaba por ocorrer são tentativas de desmonte desses direitos, com o avanço do neoliberalismo, o que vai impactar diretamente na política de assistência social e no atendimento às pessoas imigrantes, uma vez que o neoliberalismo mantém a situação de pobreza, ao mesmo tempo que as reformas afastam a assistência social do seu histórico de bem-estar, filantropia e assistencialismo, para aproximá-la da noção de “direito” (ROCHA, 2020, p.71).

Quando da inserção no campo de estágio, o papel do estado ganha relevância como um futuro problema de pesquisa a ser desenvolvido no TCC, considerando a compreensão, durante a Iniciação Científica, de que, tanto no caso da Reforma Sanitária Brasileira e na conquista do direito à saúde pública universal e integral, como no caso da inserção dos povos originários nas atuais constituições vigentes boliviana e equatoriana, o modelo de estado e o estado são centrais para o atendimento das necessidades sociais da população, através de políticas sociais.

Assim, busco problematizar a partir do campo de estágio, como a política de assistência social do estado brasileiro, responde a necessidade de efetivação de direitos de cidadania da população migrante e de que forma isso ocorre. Entre os objetivos deste trabalho estão o interesse em: a) analisar a política de assistência social e sua capacidade de resposta frente a questão da imigração e do refúgio, b) discutir os diferentes modelos de estado e sua interrelação com a política social; e c) refletir sobre a experiência de estágio junto a uma organização não governamental que tem como uma de suas áreas de atuação a problemática da imigração.

Para isso, utilizamos como caminho metodológico a realização de pesquisa bibliográfica qualitativa, a partir de revisão de literatura, com base em fichamentos de artigos científicos, documentos governamentais e não governamentais, e obras que tratassem sobre o tema da assistência social, da imigração, dos direitos humanos e do estado, buscados em materiais disponíveis online (nas bases de dados Scielo e Google Acadêmico), na Biblioteca Universitária, bem como, naqueles disponibilizados pela professora orientadora e pelos supervisores acadêmico e de campo do estágio obrigatório em Serviço Social.

Assim, tanto a experiência adquirida junto ao estágio supervisionado, quanto as leituras realizadas, evidenciaram que a recente intensificação dos fluxos migratórios para o Brasil, de indivíduos que migram em situação de extrema vulnerabilidade, têm se constituído

como um desafio para o Estado, para as políticas sociais e para os/as assistentes sociais que atuam nesta área, no sentido de assegurar direitos humanos e de cidadania aos imigrantes.

Neste contexto, dois episódios ganharam destaque no cenário brasileiro, o terremoto no Haiti em 2010 e a grande migração oriunda da Venezuela em busca de melhores condições de vida a partir de 2014. Essa população que migra em função de condições de sobrevivência ou busca por trabalho, demanda por políticas sociais que assegurem acolhimento, orientação e integração local, o que vai inserir essas questões na agenda política nacional. Como se sabe e se vê nos meios de comunicação atuais, a questão dos imigrantes é grave em todo o mundo, mas nesse trabalho vamos analisar como ela se desdobra e impacta a política de assistência social brasileira.

Em âmbito internacional, a Declaração Universal dos Direitos Humanos⁵ é o documento que embasa as ações dos estados, assegurando que migrar constitui um direito humano, portanto, não se constitui apenas numa “crise” como tem sido tratada atualmente a questão. Já, em âmbito nacional, delega-se principalmente à Política Nacional de Assistência Social o dever de atender as populações imigrantes vulneráveis, por ser a política social voltada para o atendimento das necessidades sociais e de cidadania, quando indivíduos ou famílias se encontram em situação de risco ou vulnerabilidade, e por ser a política social destinada a articular as demais políticas para a garantia de direitos sociais das populações em situação de pobreza. Dessa forma, a Política de Assistência Social necessitou organizar os seus serviços e benefícios para garantir que o público imigrante e refugiado fosse incluído na proteção social, tornando-se a porta de entrada para o acesso aos direitos sociais dessa população em situação de vulnerabilidade que demanda por atendimentos que incluem: a regularização de documentos, o acesso a abrigo ou acolhimento institucional, alimentos de cesta básica ou refeições, itens pessoais ou de uso familiar que não puderam ser trazidos do país de origem, produtos de higiene, inserção em benefícios de transferência de renda e mais uma série de outras necessidades materiais urgentes.

É importante ressaltar que nem todos os imigrantes em território nacional estão em situação de pobreza ou vulnerabilidade, mas aqueles que estão, têm o direito de acessar essa política social, entre outras, como saúde, educação, moradia, emprego, etc.

⁵ Documento base, não jurídico, que delinea a proteção universal dos direitos humanos básicos, adotada pela Organização das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Declara%C3%A7%C3%A3o_Universal_dos_Direitos_Humanos

Assim, iremos retomar brevemente alguns conceitos sobre os modelos de estado que culminam no estado moderno - lócus de execução das políticas sociais - e sobre a política estatal brasileira de assistência social e sua relação com a questão da migração e do refúgio.

Convém destacar que, as determinações históricas, econômicas e sociais para a questão da efetivação dos direitos humanos e de cidadania da população imigrante e refugiada, dentro deste modelo de estado, diferem em muitos aspectos do modelo de migração dos imigrantes europeus do início do século passado, ou mesmo dos migrantes nacionais oriundos do êxodo rural iniciado com o processo de industrialização do país. No caso dos imigrantes europeus, havia o envolvimento e o incentivo tanto dos estados de origem como do estado brasileiro, e, mesmo que em condições de pobreza e vulnerabilidade, os imigrantes não estavam completamente desassistidos durante o processo migratório, tendo muitas vezes havido incentivo financeiro para essa migração, como a garantia de emprego, de local de moradia e acesso à terra, como no caso da migração ocorrida no sul do Brasil.

Na maioria das vezes, esses imigrantes viajavam com documentação emitida regularmente e com processos de partida e chegada que minimamente se mantinham dentro de um planejamento prévio, ainda que as viagens migratórias geralmente envolvessem condições precárias durante os percursos. No caso dos migrantes nacionais, quando do processo de início da industrialização e urbanização do país, oriundos principalmente da região nordeste para a região sudeste, estes também contavam minimamente com a promessa de trabalho na construção civil ou nas fábricas dos grandes centros urbanos.

Porém, esses aspectos não tem caracterizado os processos de imigração atual no Brasil, sobretudo a partir de 2010, com a entrada massiva principalmente de haitianos e venezuelanos, em condições de pobreza extrema, sem conhecimento do idioma local e portanto, com baixa possibilidade de inserção no mercado de trabalho regular. Muitas vezes sem a documentação necessária para o processo migratório e sem saber ao certo o local onde poderão fixar residência. Como vemos nos dados dos órgãos oficiais como o Alto Comissariado das Nações Unidas para Migrantes e Refugiados⁶ (ACNUR) e da Organização Internacional para Migrações⁷ (OIM), organizações intergovernamentais que promovem a migração humana ordenada, o deslocamento ou movimento forçado por condições de sobrevivência coloca indivíduos em risco social em muitos lugares no mundo. No Brasil, no último período foram produzidos poucos dados quantitativos ou qualitativos governamentais

⁶ Ver mais informações sobre o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados em: <https://www.unhcr.org>

⁷ Ver mais informações sobre a Organização Internacional para Migrações da ONU em: <https://www.iom.int>

sobre essa população de forma geral, por esse motivo vamos nos centrar no debate acerca das possibilidades de atendimento aos imigrantes a partir da assistência social brasileira, com menos enfoque na questão da imigração e do refúgio de forma mais ampla.

Este TCC está organizado em duas seções, além desta introdução. A primeira seção dedica-se a analisar a política de assistência social e suas ações no atendimento à população imigrante, com destaque para a atuação do assistente social. A segunda seção aborda a questão do estado e a noção de direitos sociais, e por fim, apresenta-se alguns desafios profissionais contemporâneos relacionados à temática da migração e do refúgio, e também da assistência social para migrantes e refugiados. Nas considerações finais retoma-se os pontos-chaves deste debate com destaque para sua importância no campo do Serviço Social, por considerarmos que esta é uma área do conhecimento que, por suas competências, muito pode contribuir no âmbito das políticas sociais que atendem a população imigrante e refugiada que buscam no Brasil um novo recomeço de vida.

2 A QUESTÃO DA IMIGRAÇÃO E AS PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

A intensificação dos fluxos migratórios para o Brasil ocasionou um aumento importante de demandas por serviços e políticas, especialmente nas pequenas cidades de fronteira onde se concentram pessoas e famílias que chegam por estas vias. Nesse contexto, governos, organizações da sociedade civil, organismos internacionais, igrejas e outros atores são motivados a estabelecer políticas e meios de acolhida para todas as pessoas que migram em graves situações de vulnerabilidade. De acordo com dados do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Acnur), o mundo já soma mais de 200 milhões de pessoas em situação de migração. Outros 60 milhões vivem em situação de refúgio e, constantemente, sofrem perseguições, além de serem vítimas de conflitos armados. Podemos considerar então, que este fenômeno, pelas suas proporções, impacta diretamente nas políticas públicas e sociais dos países, e no caso brasileiro, uma das principais políticas sociais nesse sentido, será a de assistência social, a qual iremos problematizar, pois quando em situação de vulnerabilidade, a população imigrante e refugiada se constitui como destinatária da Política Nacional de Assistência Social.

Para entender como as políticas sociais afetam diretamente a população imigrante em situação de vulnerabilidade, consideramos que se faz necessária a compreensão do termo política nos seus principais significados, para que se possa assim compreender os conceitos de políticas públicas e de políticas sociais. Em termos mais gerais, há o significado do termo política no sentido amplo, que vai se referir às dinâmicas democráticas, como por exemplo eleições, voto e parlamento, e há também um significado mais restrito e atual, que vai se referir a intervenção e ação do Estado em frente às necessidades sociais da população, como por exemplo, as necessidades sociais dos imigrantes.

Portanto segundo Pereira (2008), a política representa um instrumento usado nas democracias de Estado ampliado para negociação entre partes diferentes, desiguais ou conflituosas, ou como menciona Gramsci (1990, p. 15), entre governantes e governados, como uma forma de regulação social não coercitiva, relação que também vai ocorrer na

questão dos direitos da população imigrante. Entre as diversas interpretações conceituais acerca de políticas públicas, as duas principais são, a que se refere ao termo público como significando estatal, e outra que entende as políticas públicas como uma relação contraditória e dialética entre a sociedade e o Estado, ou de antagonismo e reciprocidade (Ianni, 1986). O caráter público das políticas é dado não somente pela sua vinculação estatal ou pela sua demanda, mas principalmente por constituir um marco regulatório para ação pública, a cargo de uma também autoridade pública de um organismo que administra bens públicos. Também visam aplicar e operacionalizar direitos sociais por meio de programas, projetos e serviços, se norteiam por interesses coletivos e pelo atendimento de necessidades sociais (Pereira, 2008), inclusive quando estas necessidades sociais apresentam especificidades, como é o caso da população imigrante. Podemos citar aqui a questão da acessibilidade linguística para as pessoas que não falam o idioma do local onde se encontram, o que constitui um desafio para que os imigrantes possam acessar as informações sobre seus direitos de forma completa. Se as políticas constituem marcos regulatórios para a ação estatal e devem ser norteadas por interesses coletivos, no caso dos imigrantes e refugiados essa deveria ser uma premissa para essas políticas, mas o que ocorre é que elas geralmente são formuladas e definidas em idioma alheio ao imigrante e informada da mesma forma, o que desde o início já nos mostra uma dificuldade a ser superada.

Assim, políticas sociais são um gênero da espécie política pública, segundo Pereira (2008), de forma que todas as políticas sociais são públicas, mas nem todas as políticas públicas são sociais. Essas têm a função de concretizar os direitos dos cidadãos, independentemente da sua nacionalidade, sempre no sentido coletivo, mas sem perder de vista o horizonte das questões individuais, e incorporá-los nas leis. Devem ser usufruídas, por uma questão de direito, por inteiro e por todos os cidadãos, portanto é dever e função do poder público prover e garantir esses direitos. Devem ser de interesse geral, fáceis de acessar e disponíveis a todos os cidadãos. No caso da população imigrante, podemos observar que são necessárias tanto políticas sociais públicas que sejam específicas, como por exemplo, a implementação dos CRAI - Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes, com equipes técnicas preparadas para esta intervenção, como a necessidade de qualificar os agentes das demais políticas sociais para atuação junto a essa população em específico, e as demandas que apresentam.

As políticas sociais podem se dar em algumas principais arenas e formas de regulação política, que vão ser, por exemplo, a produção de políticas regulamentadoras, que seriam as

relacionadas aos deveres e proibições da população ou de grupos que visam preservar prerrogativas, podemos mencionar aqui as políticas que dizem respeito ao acesso a documentos regulatórios para residência permanente das pessoas imigrantes, acesso a documentos de identificação pessoal, inserção em condições de trabalho legalmente seguras, acesso a serviços de justiça ou até mesmo validação de estudos, todos esses aspectos se dão no âmbito das políticas regulamentadoras da vida social. Ou a produção de políticas redistributivas, geralmente indicada por situações de confronto, onde para se garantir o direito de alguns é necessário retirar de outros, constituindo um "jogo de soma zero" (Rappoport, 1980), a exemplo da reforma agrária ou políticas que envolvam regulação de territórios. Na produção de políticas distributivas, os governos arrecadam da população e constituem um fundo público de recursos, que é utilizado para atender as demandas e necessidades sociais (Pereira, 2008).

Podemos citar aqui a caracterização de "situação de emergência" do grande fluxo migratório de venezuelanos e haitianos nos últimos anos para o Brasil e a utilização do fundo público de recursos, como o mencionado por Pereira (2008). Por estar “perante uma demanda de acolhimento provisório de proporções muito superiores às capacidades locais de atendimento, em um período curto, para a estruturação de uma rede de acolhimento até então inexistente”(BRASIL, 2016, p. 8), o reconhecimento da premissa emergencial nas situações vivenciadas nos estados de Roraima com a chegada das famílias venezuelanas, e Acre com a chegada das famílias haitianas, possibilitou fundamentar a tomada de decisão por parte do Estado de repassar imediatamente recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para os municípios afetados (PEROTTI, 2018, p.26). A Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) nos seus artigos 12, 13, 14 e 15 estabelece que as ações assistenciais em situações de emergência exigem a atuação dos entes federativos e orienta suas competências. A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais coloca o serviço de proteção em situação de calamidades públicas e emergências na proteção especial de alta complexidade (BRASIL, 2014b, p. 59). Assim, foi possível utilizar, ainda que de forma pontual e contingencialmente, o fundo de recursos públicos da assistência social brasileira para estruturação de formas de atendimento das necessidades sociais urgentes da população imigrante, quando chegaram nos estados de Roraima e Acre.

A expansão dos direitos sociais de cidadania, o que vai incluir a questão dos direitos humanos para as pessoas em deslocamento forçado, como refugiados e imigrantes, principalmente no período do segundo pós-guerra, criou para o Estado (agora de Bem Estar) a

demanda de atendê-los diretamente, e para isso são utilizadas as políticas sociais, como assistência, saúde e educação. De acordo com Pereira (2008), é importante considerar o significado clássico de política na análise das políticas sociais, pois é a origem grega da palavra pólis, conforme menciona Aristóteles, que indica a cidade, a atividade humana na esfera social, pública, cidadã, e que modernamente adquire o contorno de ação política do Estado. Segundo Rúa (1998) as principais formas dessa ação política do Estado como regulação social aparecem na história das sociedades de duas principais formas, que podem ser as formas coercitivas, que aparecem nas ditaduras e nos Estados restritos, e as formas de consenso e negociação entre partes conflitantes, que significam formas democráticas de resolução nos Estados ampliados. É importante observar que essas concepções políticas irão permear a esfera da seguridade social brasileira e da assistência social, o que impacta diretamente no acesso e garantia de direitos sociais a populações em trânsito ou sem residência fixada, sejam indivíduos ou famílias, como é o caso dos imigrantes.

Justamente por estar intimamente ligada às questões de poder no seu significado clássico, a política permite a partir dessa relação conflitante se tornar espaço de disputas e mudanças (Nogueira, 2001). Nesse sentido é importante ter em vista o significado clássico para analisar as políticas sociais, uma vez que essas também precisam ser perpassadas pelos conceitos democráticos, de participação, de soberania popular, e também constituem espaços decisórios de poder da população. Segundo pudemos observar, durante a construção do processo de síntese que constitui o trabalho que aqui apresentamos, as próprias políticas sociais dizem muito mais respeito a vida da população e seus direitos de forma geral, do que a esfera estatal ou de governos, nesse sentido é imprescindível estar atento às dimensões mais amplas das políticas sociais, o que dialoga com o sentido clássico de política, e sempre fortalecendo a participação dos cidadãos, nacionais ou não.

A Política Nacional de Assistência Social, em face ao histórico constituinte da assistência social no Brasil, que é marcada por traços caritativos, ações pontuais clientelistas e paternalistas, constitui um importante avanço na garantia da responsabilidade estatal no atendimento às demandas sociais da população imigrante, caminhando para o campo dos direitos sociais, e universalização do acesso. Desde a Constituição Federal de 1988, a Assistência Social vem sendo tratada sob uma nova concepção, integrando juntamente com a Saúde e a Previdência Social, um campo de políticas sociais públicas que garantem o tripé da Seguridade Social no país. Porém, no que se refere a legislação específica e normativa de sua operacionalização, são elementos bastante novos, em comparação a todo o período histórico

no qual a assistência social foi operacionalizada de forma espontaneísta e pontual, tendo inclusive esse atendimento sido relegado, durante muito tempo, à Igreja, por exemplo, o que verificamos ocorrer ainda atualmente, onde muitas vezes, quando os atendimentos a população imigrante são vinculados aos grupos religiosos, sejam católicos ou de outras religiões. Por isso constitui-se como desafio atual, não somente que o Estado protagonize estes atendimentos através de políticas sociais públicas, mas também que os profissionais e entidades que atuam junto a esta Política apropriem-se da Legislação existente e a efetivem (PNAS, 2004).

Como princípios para o atendimento da população imigrante, a PNAS traz os mesmos que a LOAS, supremacia do atendimento, universalização dos direitos sociais, respeito à autonomia e dignidade dos cidadãos, igualdade no acesso ao atendimento, e ampla divulgação dos serviços, programas, benefícios e critérios para concessão. Nas proteções afiançadas que podem ser acessadas pela população imigrante, temos primeiramente a Proteção Social Básica, que tem como objetivo a prevenção dos riscos por meio do desenvolvimento das potencialidades, e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, sendo destinada a todos os cidadãos em situação de vulnerabilidade e risco social. Os programas e projetos nos quais podem ser inseridas as pessoas migrantes são desenvolvidos pelas três instâncias de governo, articuladas pelo SUAS, e os benefícios, tanto o de prestação continuada, quanto os eventuais, compõem a Proteção Social Básica, juntamente com o Programa de Atenção Integral às Famílias – PAIF (PNAS, 2004). Ainda de acordo com a legislação, os serviços de proteção social básica aos imigrantes serão ofertados diretamente no Centro de Referência de Assistência Social – CRAS. Indiretamente, os serviços serão ofertados nas demais entidades e organizações de assistência social. Como por exemplo, as ações do Projeto Europa⁸ realizadas pela Cáritas Brasileira - Regional Santa Catarina, como pude observar durante o período de Estágio. Dentre as principais demandas apresentadas pelos imigrantes neste serviço, podemos destacar principalmente as questões referentes à: necessidade de acesso à renda para garantir moradia e alimentação individual ou familiar; inserção no mercado formal e informal de trabalho; acesso a benefícios de transferência de renda; acesso a regularização de documentos e acesso a formação no idioma local. A legislação ainda coloca que esses serviços de proteção social básica deverão articular-se aos serviços de proteção social especial, realizando os encaminhamentos necessários.

⁸ Ver mais informações sobre o Projeto Europa em: <https://caritas.org.br/projeto/24>

Sobre as condições de vida da população imigrante no estado, recentemente, o Instituto Comunitário Grande Florianópolis – ICOM, publicou o documento intitulado “Sinais Vitais”⁹, uma pesquisa que apresenta os principais dados para um diagnóstico da situação dos imigrantes no Estado de Santa Catarina, e aponta que o município de Florianópolis, onde realizei o Estágio Supervisionado, não figura mais como o destino migratório preferencial das famílias, tendo caído de primeiro para terceiro lugar na colocação. De acordo com o documento - como também pude observar a partir dos relatos ouvidos durante os atendimentos realizados pelo Projeto Europa - isso se deve a uma série de fatores, entre os quais a dificuldade encontrada pelos imigrantes e refugiados de que suas remunerações acompanhem seu nível de instrução. Muitos imigrantes são profissionais altamente escolarizados com condições de desempenhar tarefas consideradas de ponta, mas que acabam tendo que se inserir em colocações profissionais de baixa remuneração, geralmente destinadas a pessoas com pouca ou nenhuma escolaridade. E ainda, como muitos imigrantes têm dificuldade com a leitura e a escrita no idioma local, são tratados nos processos seletivos como se fossem pessoas semialfabetizadas. Dessa forma, acabam tendo acesso a baixos salários, o que precariza suas condições de vida, e a pesquisa mostra ainda que, neste cenário, as vagas de emprego consideradas em piores condições são ocupadas na sua maioria por imigrantes mulheres.

Já a Proteção Social Especial é uma modalidade de atendimento também destinada a pessoas e famílias em situação de risco e vulnerabilidade social, porém, por questões de abandono, maus-tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, falta de residência ou em trânsito, situação de trabalho infantil, requerem acompanhamento individual e maior flexibilidade nas soluções protetivas propostas. Muitas imigrantes e suas famílias passam por situações de violência ou violação de direitos humanos durante seus processos migratórios, e nesses casos, se faz necessário o acompanhamento da Proteção Social Especial. Destacam-se o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI e o Programa de Combate à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes (PNAS, 2004), os quais muito contribuem quando as famílias imigrantes possuem crianças e adolescentes, que pelas especificidades de seu ciclo da vida, combinados com fatores de gênero ou étnico-raciais, os colocam em pior situação dentro da vulnerabilidade de suas famílias. A pesquisa do ICOM também revela que no estado de Santa Catarina, as crianças e adolescentes representam em torno de 18% do número total de

⁹ É possível acessar de forma integral os Relatórios de Pesquisa do Instituto Comunitário Grande Florianópolis em: <https://comunicacao.icomfloripa.org.br/sinais-vitais-florianopolis-2015>

imigrantes, um número expressivo que demanda políticas sociais que levem em consideração essa faixa etária.

Na Proteção Social Especial de Média Complexidade, temos o atendimento a indivíduos com direitos violados, porém sem rompimento dos vínculos familiares, como é o caso de muitos imigrantes cujas relações familiares não estão rompidas, mas os sujeitos tiveram seus direitos violados. O atendimento envolve também o Centro de Referência Especializado da Assistência Social - CREAS, e são ofertados os seguintes serviços, que podem ser acessados por imigrantes e refugiados:

- Serviço de orientação e apoio sociofamiliar.
- Plantão Social.
- Abordagem de Rua.
- Cuidado no Domicílio.
- Serviço de Habilitação e Reabilitação na comunidade das pessoas com deficiência.
- Medidas socioeducativas em meio-aberto (Prestação de Serviços à Comunidade – PSC e Liberdade Assistida – LA).

Já a Proteção Especial de Alta Complexidade garante proteção integral, moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido, para famílias e indivíduos que encontram-se sem referência ou em situação de ameaça. É possível observar que muitos imigrantes, homens adultos em sua maioria, acompanhados por esposa e filhos ou não, chegam ao atendimento na assistência social quando em situação ou em iminência de situação de rua, necessitando albergamento, modalidade de atendimento que é compreendida dentro desta Proteção Social, o que a torna ainda mais estratégica no atendimento às necessidades sociais desta população. Inclui os seguintes serviços, que também podem ser acessados pelos imigrantes e refugiados:

- Atendimento Integral Institucional.
- Casa Lar.
- República.
- Casa de Passagem.
- Albergue.
- Família Substituta.
- Família Acolhedora.
- Medidas socioeducativas restritivas e privativas de liberdade (semiliberdade, internação provisória e sentenciada).
- Trabalho protegido.

Vale ressaltar também, que a Política Nacional de Assistência Social prevê algumas seguranças no atendimento a famílias, pessoas e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e risco social e que tiveram seus direitos violados, tais como perda ou fragilidade de redes de apoio; vulnerabilidades associadas a ciclos de vida, como no caso de crianças, adolescentes e idosos; estigmatização identitária em termos étnico/racial, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e/ou no acesso às políticas públicas; diferentes formas de violência advindas do núcleo familiar ou de outros grupos e indivíduos; violações e violências associadas a processos de deslocamento humano (migração), entre outras. Essas seguranças se tornam estratégicas e fundamentais para o atendimento das pessoas em situação de vulnerabilidade por movimento migratório forçado, são elas:

- **Segurança de acolhida:** É fornecida através da oferta pública de espaços e serviços de proteção social básica e especial, com ações de abordagem em territórios onde há situações de risco, com a oferta de uma rede socioassistencial e com locais de permanência de indivíduos e famílias sob curta, média e longa permanência, como alojamentos, albergues e abrigos. A estrutura física e a ação profissional devem ter condições de recepção, escuta profissional, qualificada, informação, referência, concessão de benefícios, aquisições materiais, sociais e socioeducativas. Muitas famílias e pessoas imigrantes necessitam de locais para permanência temporária quando da sua chegada em território nacional, essa é a segurança que garante este atendimento.
- **Segurança social de renda:** É ofertada através de concessão de bolsas-auxílios financeiros sob determinadas condições, e da concessão de benefícios continuados para cidadãos não incluídos no sistema contributivo de seguridade social, que estão em situação de vulnerabilidade em decorrência do ciclo de vida e/ou incapacidade para a vida independente e para o trabalho. Conforme já mencionado, a necessidade de acesso a renda, seja via benefícios de transferência condicionada, seja via inserção em políticas de emprego ou geração de renda, é uma das principais demandas apresentadas pelas famílias e pessoas imigrantes.
- **Segurança do convívio ou vivência familiar, comunitária e social:** Requer oferta pública de rede continuada de serviços que garantam oportunidades e ação profissional para: constituição, restauração e fortalecimento de laços de pertencimento familiares e comunitários, capacitação e qualificação de vínculos

sociais e de projetos pessoais e sociais de vida em sociedade. Partindo do princípio de que é na relação que o ser cria sua identidade e reconhece a sua subjetividade, a dimensão societária da vida desenvolve potencialidades, subjetividades coletivas, construções culturais, políticas e, sobretudo, os processos civilizatórios. As barreiras relacionais criadas por questões individuais, grupais, sociais por discriminação ou múltiplas inaceitações ou intolerâncias estão no campo do convívio humano. Isto tudo supõe a não aceitação de situações de reclusão, de situações de perda das relações. Podemos observar que a perda de vínculos familiares, comunitários e sociais com seu local de origem, exige das pessoas imigrantes a constituição de novos vínculos e ressignificação dos antigos, algo bastante complexo e que precisa ser assegurado via políticas sociais, sendo os grupos de convivência ofertados na Assistência Social, uma importante forma de proporcionar isto.

- **Segurança do desenvolvimento da autonomia individual, familiar e social:** É ofertada por meio de ações profissionais e sociais voltadas para o desenvolvimento de capacidades e habilidades, exercício do protagonismo e da cidadania; conquista de melhores graus de liberdade, respeito à dignidade humana, protagonismo e certeza de proteção social para o cidadão, a família e a sociedade; conquista de maior grau de independência pessoal e qualidade, nos laços sociais, para os cidadãos sob contingências e vicissitudes. Percebemos que o desenvolvimento da autonomia da população imigrante perpassa desde as questões individuais, como acesso a políticas de educação e cultura articuladas com a assistência social, como cursos de idioma do local onde estão as famílias imigrantes, validação de estudos, formação profissional, até questões coletivas como a criação e a consolidação das associações de imigrantes ou a participação em conferências e conselhos de direitos e de políticas sociais.
- **Segurança de sobrevivência a riscos circunstanciais:** Requer a oferta de benefícios eventuais em forma de bens materiais ou/e em pecúnia, com caráter provisório, para as famílias, seus membros e indivíduos. Essa segurança é fundamental para a reprodução da vida social dos imigrantes, seja para o custeio de moradias para as famílias, seja para a aquisição dos itens necessários para sua sobrevivência, como alimentos, roupas ou até mesmo medicamentos que não sejam ofertados na saúde pública.

2.1 Principais elementos da assistência social brasileira como uma política de Estado

Para entendermos os desdobramentos do processo de formação da assistência social no Brasil e seu impacto no atendimento à população imigrante e refugiada com seus aspectos contemporâneos, realizamos estudos teóricos voltados à melhor compreensão desses fatores. Nos quais constata-se que a Assistência Social no Brasil tem sua origem histórica baseada na caridade, filantropia e na solidariedade religiosa, com a criação da Legião Brasileira de Assistência – FLBA, que tinha como objetivo atender as famílias dos pracinhas combatentes da 2ª Guerra Mundial. Resumidamente, pode-se dizer que este viés perdurou até a década de 40, quando algumas mudanças iniciaram, especialmente após 1947, com o surgimento de novas demandas advindas do desenvolvimento econômico e social do país, marcadamente diante da intensificação da população em situação de vulnerabilidade social, com o surgimento de novas expressões da questão social (Sposati, 2010). Nesse momento, diante do cenário pós-guerra, podemos observar a intensificação dos processos migratórios de deslocamento internacional forçado, tendo início a forma mais aparente do fenômeno, juntamente com o processo brasileiro que conhecemos como êxodo rural, e que também caracteriza um deslocamento humano que envolve poucas condições de escolha, como tendem a ser os processos migratórios de pessoas em situação de vulnerabilidade. A FLBA adequava a sua intervenção numa lógica centrada nos ciclos de vida das populações mais vulneráveis, na ótica de promover o desenvolvimento social e comunitário, porém ainda permeada pela perspectiva assistencialista de atendimento. Houve uma ampla parceria com organizações não governamentais, governos estaduais e municipais, destacando a CNBB, APAEs, Pestalozzi, Caixa Econômica Federal, entre outros, e um grande número de voluntários (Sposati, 2010), lógica essa que ainda vemos ocorrer na prestação de atendimento às populações imigrante e refugiada.

Em 1985, o momento histórico exige do setor assistencial novas intervenções e práticas inovadoras, face às demandas postas pela nova realidade nacional de transição democrática, com o fim do período da ditadura militar, a abertura da democracia no país e sua consolidação quando da aprovação da Constituição Federal de 1988. Neste contexto, o número crescente da população, entre esses os imigrantes, exigia respostas mais efetivas de uma política assistencial, havendo uma articulação e pressão social crescente dos diversos grupos e movimentos sociais, como sindicatos, partidos políticos, trabalhadores da área, intelectuais, profissionais liberais, parcelas da igreja, organizações públicas e privadas, entre outros. Este caminho deflagrou o processo da formulação de uma Política Pública de

Assistência Social, concebida sob um novo viés, o da inclusão de direitos sociais. Mais especificamente, do direito à seguridade social, e nela, a garantia à saúde, à assistência e à previdência social.

Assim a Assistência Social formalmente passa a ser um direito social dos cidadãos, constituindo um dever do Estado, juntamente com as demais Políticas de Seguridade Social. Portanto, a Constituição Federal de 1988 é o marco legal para a compreensão das transformações e redefinições do perfil histórico da assistência social no País, justamente pela inserção da Assistência Social no tripé da seguridade social, e aponta para o caráter de política de Proteção Social articulada a outras políticas sociais, voltadas para a garantia de direitos e de condições dignas de vida para a população. Os referidos pressupostos constitucionais, se operacionalizam por meio da regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), de nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, que dispõe de forma normativa a organização da Assistência Social, bem como dá outras providências. A LOAS instituiu a prioridade da responsabilidade por parte do Estado, na conduta da política em cada esfera de governo, assegurando assim, as condições financeiras, institucionais e políticas necessárias à sua materialização. É a LOAS que institui os benefícios, serviços, programas e projetos destinados ao enfrentamento da exclusão social dos segmentos mais vulnerabilizados da população (BRASIL, 1993).

Assim como na LOAS, na Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004) tem-se o princípio da universalização dos direitos sociais, da igualdade no acesso ao atendimento, respeito à autonomia e dignidade dos cidadãos, ampla divulgação dos serviços, programas, benefícios e critérios para concessão. Conforme previsto na Política de Assistência Social, isso se dá através de um conjunto integrado de ações entre a sociedade e o poder público, vislumbra a garantia do atendimento das necessidades sociais básicas da população, a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência, à velhice, o amparo às crianças e adolescentes em situação de risco, as pessoas que estejam sem residência ou em trânsito, a promoção da integração ao mercado de trabalho, a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária. Também a garantia de um salário mínimo de benefício mensal para as pessoas idosas ou pessoas com deficiência que não possuem meios de prover a própria manutenção, nem de tê-la provida por suas famílias. De acordo com Pereira (2011, p. 85) “estes grupos, estão, na verdade, sujeitos a um adicional de ameaças e riscos que tornam mais sofrida sua existência física e autônoma”, como podemos observar na situação de vulnerabilidade apresentada pelas

famílias imigrantes e refugiadas quando trazem suas demandas aos atendimentos na assistência social.

Mediante limites e desafios de se concretizar os preceitos legais, destaca-se que a IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro/2003, em Brasília/DF, apontou como principal deliberação a construção e implementação do Sistema Único da Assistência Social – SUAS, requisito essencial da LOAS para dar efetividade à assistência social como política pública. Este sistema visa transformar em ações o que foi estabelecido pela Constituição Federal, e pela LOAS, aprovando-se em 2004 a Política Nacional de Assistência Social, que tem como 5ª diretriz a “centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos” (BRASIL, 2004, pg. 27). O SUAS enuncia como um dos seus eixos estruturantes, que deve sempre ser levado em consideração no atendimento aos imigrantes, a matricialidade sociofamiliar, na qual a família passa a ser entendida como núcleo central de protagonismo social, convívio e sustentabilidade, devendo ser apoiada para ter as condições necessárias de desenvolver o seu papel. Tal perspectiva visa a superação da focalização e a fragmentação, que historicamente caracterizaram as ações sociais no Brasil, que tinham como foco grupos populacionais de beneficiários com características comuns. Visa também respeitar as novas configurações familiares e o fortalecimento de vínculos, ou seja, diferente da visão tradicional, não é considerada família apenas o grupo de indivíduos unidos por laços consangüíneos, mas sim “podemos dizer que estamos diante de uma família quando encontramos um conjunto de pessoas que se acham unidas por laços consangüíneos, afetivos e, ou de solidariedade”. (BRASIL, 2004, pg.35).

No que se refere a forma de estruturação organizativa que irá atender a população migrante, o SUAS, de acordo com a PNAS (2004), baseia-se num modelo descentralizado e participativo, constitui a regulação bem como a organização de todas as ações assistenciais no território nacional, pressupondo assim uma gestão compartilhada, também o cofinanciamento da política pelas três esferas de governo, e ainda a definição clara das competências técnico-políticas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Como diretrizes, temos como base a descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e o comando único das ações em cada esfera de governo, participação da população na formulação e controle das políticas em todos os níveis, por meio de organizações representativas, e primazia da responsabilidade do Estado na condução da política, em cada esfera do governo. Quanto a organização e gestão deve-se dar de forma

descentralizada e participativa, sendo a instância coordenadora da Política de Assistência Social, o Ministério de Desenvolvimento Social, porém as ações nos âmbitos das entidades e organizações de assistência social observarão as normas expedidas pelo CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social, sendo que os critérios para inscrição e funcionamento das entidades dependem de prévia inscrição nos Conselhos Municipais de Assistência Social (BRASIL, 1993). Esse é o caso da Cáritas Brasileira - Regional Santa Catarina, para realização dos atendimentos de assistência social junto a população imigrante e refugiada, a entidade está inscrita no Conselho Municipal de Assistência Social de Florianópolis, para Ações de Assessoramento e Garantia de Direitos (BRASIL, 2015).

Sobre os Benefícios, Serviços, Programas e Projetos de Assistência Social, está previsto na LOAS, o Benefício de Prestação Continuada – BPC, que garante um salário mínimo mensal para a pessoa com deficiência ou para a pessoa idosa que comprove não possuir meios de garantir à própria manutenção, nem de tê-la garantida pela sua família. Também estão previstos os benefícios eventuais que visam o pagamento de auxílio por natalidade ou morte, ou para atender necessidades advindas de situações de vulnerabilidade temporária, ou nos casos de calamidade pública. Já os programas de assistência social caracterizam ações integradas e complementares com o objetivo de qualificar os benefícios e serviços assistenciais e serão definidos pelos respectivos Conselhos de Assistência Social. Os projetos de enfrentamento à pobreza compreendem investimentos econômico-sociais nos grupos populares, através de mecanismos de articulação e participação de diferentes áreas governamentais, não governamentais e da sociedade civil.

O financiamento se dá através do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das demais contribuições previstas no art. 195 da Constituição Federal (BRASIL, 1993). A partir do SUAS a transferência de recursos federais é realizada fundo a fundo para os municípios habilitados na forma de pisos, conforme já mencionamos como exemplo, os casos de Roraima e Acre no processo de acolhida da população imigrante venezuelana e haitiana. Para tanto, o referido sistema tem como finalidade padronizar os serviços (nomenclatura, conteúdo, padrão de funcionamento), definir e reconhecer a competência de cada ente federado (co-gestão das ações), integrar os objetivos, ações, serviços, benefícios, programas e projetos por meio de organização em rede, estabelecer pisos de financiamento para proteção social básica e especial, dentre outros, de respeitar a transferência via fundos, com aplicação autônoma de recursos nos municípios.

A proteção social almejada no SUAS, e que também inclui a população em situação de deslocamento forçado em condições de vulnerabilidade, engloba as seguranças afiançadas de sobrevivência, a de convívio ou de vivência familiar, e a de acolhida. A proteção social ou institucional assegura o respeito ao usuário no espaço socioinstitucional e no atendimento, bem como na convivência familiar e comunitária, o que já pontuamos ser estratégico no que se refere ao atendimento das necessidades sociais dos imigrantes. Assim, destaca-se que, além de inovar no formato e na gestão, o SUAS avança também na proposição da proteção social afiançada, no âmbito da proteção social básica e especial – oferecida nas novas unidades de serviços previstas, os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS), bem como na definição e na regulação mais precisa de serviços e benefícios, tanto em seus padrões, critérios e parâmetros de inclusão, como em relação à sua abrangência. Segundo a legislação citada, todas as entidades e organizações que prestarem atendimento aos beneficiários abrangidos pela LOAS, ou que atuem na defesa dos seus direitos, serão consideradas de assistência social.

Na Proteção Social Básica de acordo com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, a prestação de serviços de Assistência Social para crianças imigrantes, adolescentes imigrantes ou idosos imigrantes deve se dar através do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (BRASIL, 2009). Esse serviço deve ser realizado em grupos, organizado a partir de percursos, de modo a garantir aquisições progressivas aos seus usuários, de acordo com o seu ciclo de vida, a fim de complementar o trabalho social com famílias imigrantes e prevenir a ocorrência de situações de risco social. Deve ser uma forma de intervenção social planejada que cria situações desafiadoras, que estimule e oriente os usuários na construção e reconstrução de suas histórias e vivências individuais e coletivas, na família e no território. Organiza-se de modo a ampliar trocas culturais e de vivências, desenvolver o sentimento de pertença e de identidade, fortalecer vínculos familiares e incentivar a socialização e a convivência comunitária. Possui caráter preventivo e proativo, pautado na defesa e afirmação dos direitos e no desenvolvimento de capacidades e potencialidades, com vistas ao alcance de alternativas emancipatórias para o enfrentamento da vulnerabilidade social (BRASIL, 2009). Deve prever o desenvolvimento de ações intergeracionais e a heterogeneidade na composição dos grupos por sexo, presença de pessoas com deficiência, etnia, raça entre outros. Possui articulação com o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF, de modo a promover o atendimento das famílias dos

usuários destes serviços, garantindo a matricialidade sociofamiliar da política de assistência social (BRASIL, 2009). Reafirmamos o quanto as estratégias de trabalho social que coletivizam as demandas, que inserem os imigrantes em grupos diversificados que potencializam suas vivências, são importantes para o fortalecimento dos seus vínculos e a ampliação das redes pessoais ou coletivas de apoio.

Conforme destacado acima, o SUAS inaugura uma nova perspectiva para a Política de Assistência Social, e conseqüentemente no atendimento aos imigrantes e refugiados, uma vez que propõe um novo formato de sua organização, seus conceitos e sua operacionalização no campo da proteção social de responsabilidade pública, sobretudo a necessidade de romper com os estigmas historicamente relacionados a essa Política, ressaltando os traços paternalistas, caritativos e conservadores. Traços estes que são antagônicos à lógica dos direitos sociais e da responsabilidade estatal, que estão presentes na gênese da assistência social no Brasil, que permanecem até a atualidade e desafiam a sua superação e assim, a garantia de acesso aos direitos de cidadania dos imigrantes.

Sabe-se que os desafios para a concretização dos preceitos legais do SUAS são imensos, uma vez que até então, as ações de assistência social refletiam as vontades políticas de determinados governos e gestores nas diferentes esferas de poder. É imprescindível reafirmar que a qualidade dos serviços é uma das condições para o alcance dos propósitos da Política de Assistência Social. O que contempla diferentes aspectos, destacando em especial, a forma como os diferentes atores protagonizarão a efetivação da referida política, que inclui romper com o viés assistencialista, tanto por parte de gestores, técnicos, demais trabalhadores da política ou usuários, ou seja, uma mudança de uma relação que é resultado da difusão do imaginário conservador. As políticas sociais públicas, sua formulação, elaboração e implementação, inclusive no que se refere ao atendimento dos imigrantes e refugiados, se dão em uma estrutura social de modelo neoliberal, que prioriza o atendimento das demandas individuais, de forma seletivizada, na lógica contrária à universalização do acesso aos direitos sociais. Portanto, constituem espaços de conflito, tensão e disputa, uma vez que a contradição presente aparece no fato de que as necessidades sociais da população imigrante não serão completamente atendidas nesse modelo de estrutura social capitalista, porém há uma necessidade estatal em diminuir os impactos das expressões da questão social na vida das pessoas, pois isso garante a manutenção da ordem societária vigente.

Assim, a população imigrante usuária da política de assistência social, tem como principais implicações nas suas vidas a lógica do não-direito, da benesse, o que acarreta para

as instituições a necessidade de qualificar o serviço prestado, em direção à efetivação da lógica dos direitos sociais. E para o assistente social, cada vez mais a apropriação da abordagem sócio-educativa, a fim de politizar a demanda, de construir juntamente com a população usuária a consciência crítica sobre a situação de risco social que vivenciam, e propor estratégias de ação no espaço institucional.

Na trajetória de constituição e desenvolvimento da política de assistência social no Brasil, os trabalhadores da área e, marcadamente os assistentes sociais, são protagonistas centrais desse processo. No processo de mobilização dos anos 1980, conhecido como Movimento de Reconceituação, os profissionais reorientaram seu trabalho numa perspectiva afinada com os movimentos democráticos na defesa da ampliação de direitos sociais, no caráter público estatal das políticas sociais, na democratização dos espaços públicos, na constituição de uma cultura política democrática, de participação e de controle social, sendo essas as características que devem prevalecer na atuação profissional dos assistentes sociais junto a população imigrante ou refugiada.

2.2 A inserção do(a) assistente social na garantia do acesso aos direitos da população imigrante e refugiada e a experiência junto ao Projeto Europa

Consideramos que para compreensão e problematização da atuação profissional do assistente social junto aos imigrantes e refugiados, é necessário inicialmente se debruçar sobre quais são as características principais dessa área de conhecimento, inserida na divisão sócio-técnica do trabalho assalariado, e por esse motivo com autonomia relativa para sua atuação, o que muitas vezes contrasta diretamente com seus preceitos éticos profissionais. Podemos dizer que denomina-se assistente social o(a) profissional graduado(a) em Serviço Social, tem como objeto de trabalho as expressões da questão social, que são as desigualdades oriundas da estrutura socioeconômica capitalista que se manifestam na vida dos indivíduos, dos grupos e das comunidades, globalmente, nos mais diversos âmbitos. Para intervir nesta realidade e nas suas contradições, o(a) assistente social precisa ser um profissional propositivo, no sentido de que deve elaborar táticas e estratégias de enfrentamento e resistência a essas desigualdades. Para a intervenção do assistente social, o cotidiano mostra-se como um campo privilegiado, pois a realidade se revela no cotidiano a todo momento, é nele que surgem as demandas passíveis de intervenção, que deve ser estratégica e utilizar os instrumentos e meios de trabalho dos quais dispõe o assistente social. Os instrumentos de trabalho junto a população imigrante e refugiada, como pude observar no Projeto Europa durante o período de Estágio, são entrevistas, análises sociais, relatórios,

encaminhamentos, visitas domiciliares, dinâmicas de grupo, pareceres sociais, contatos institucionais, entre outros. Majoritariamente, as instituições e agências estatais são os espaços onde o assistente social emprega sua força de trabalho no atendimento aos imigrantes, e também são através delas que os usuários imigrantes acessam o atendimento profissional e as políticas sociais, porém é necessário que o assistente social atue não somente nas rotinas protocolares institucionais, identificando também possibilidades de práxis na própria instituição.

“Sendo assim, o espaço institucional se configura como um campo de reivindicações, onde as carências da população se apresentam mais claramente ao Estado e ao empresariado, que dão a tais carências tratamentos diferenciados, às vezes imediatos, às vezes mais contínuos.” (SILVA, p.188)

No atendimento aos imigrantes, o profissional de Serviço Social deve propor alternativas de intervenção adequadas à vida dos sujeitos, respeitando sempre os múltiplos fatores que estão presentes nas suas vidas, condicionando e determinando as suas realidades objetivas, e que são de ordem cultural, econômica e política. É fundamental que o assistente social considere esses fatores na sua atuação, sabendo ouvir, entender, apoiar, proteger e incentivar os indivíduos imigrantes nos seus projetos pessoais e sociais, embora cada sujeito traga suas particularidades. No ambiente institucional, o assistente social tem um papel fundamental, a atuação profissional deve fortalecer a participação popular, e o assistente social deve estar sempre articulado com outros profissionais e movimentos sociais, e com a população usuária imigrante, fomentando a sua participação política nos espaços de formulação e elaboração das políticas sociais públicas, e deve também incentivar sua qualificação política para que ocupem esses espaços.

Com esta aproximação se pode construir estratégias de atuação, criando possibilidades de ação dentro das instituições e das agências estatais, como vimos durante o processo de Estágio Obrigatório Supervisionado em Serviço Social junto ao Projeto Europeana, na Cáritas Brasileira Regional Santa Catarina. Foi possível observar que todas essas competências técnicas são necessárias para a intervenção do Serviço Social junto a população imigrante e refugiada em situação de risco ou vulnerabilidade social. Vimos que o Serviço Social se inclui no Secretariado Regional da Cáritas Brasileira em Santa Catarina no setor de proteção social, onde foram desenvolvidas as ações do Projeto Europeana. Atua no atendimento direto aos usuários, fazendo seu cadastramento, avaliação socioeconômica para inclusão em programas de benefícios de transferência de renda, próprios da instituição,

captados através de recursos de financiamentos para projetos sociais. Presta acompanhamento psicossocial, orientações jurídicas, encaminhamentos para documentação de refúgio e residência permanente para cidadãos imigrantes de diversas nacionalidades, e também para as famílias brasileiras que procuram a instituição estando em situação de vulnerabilidade social. Atua em articulação com as demais políticas públicas da assistência social, orientando a população usuária dos serviços da Cáritas, sobre os Centros de Referência da Assistência Social e o Cadastro Único. E também orientando sobre as políticas de educação, de acesso à saúde, e agendamentos junto aos órgãos federais de regularização migratória, como Polícia Federal, Ministério Público, Embaixadas e Consulados. O Serviço Social no contexto institucional é também o responsável pelos documentos cadastrais e sigilosos dos usuários do serviço de proteção social. É imprescindível que o assistente social tenha em mente que, neste contexto, é necessário o compromisso ético-político, é necessária a defesa intransigente dos direitos humanos. O objeto de trabalho do assistente social, enquanto as mais diversas expressões da questão social, pode aparecer em um atendimento direto, em uma visita domiciliar, em uma reunião, porém será necessária percepção teórica para identificá-lo.

A partir da aproximação com o espaço sócio-ocupacional da Cáritas SC, pude observar que o próprio trabalho enquanto assistente social, fora do serviço público, apresenta especificidades sobre as quais consegui identificar alguns elementos teóricos nos textos estudados ao longo da formação profissional. Primeiramente, conforme indica Pereira (2011), é importante caracterizar o assistente social enquanto profissional liberal, que possui um projeto profissional emancipatório, mesmo inserido em uma sociedade historicamente capitalista, que se baseia na exploração do trabalho e da natureza para se perpetuar. Em contexto neoliberal de mercantilização das políticas sociais, a estratégia das classes dominantes é de descredibilizar a luta de classes, ao mesmo tempo em que ela é especialmente necessária, em contexto de desemprego crescente e desregulamentação da legislação trabalhista, fruto das lutas da classe trabalhadora. A profissão de assistente social em meio ao neoliberalismo, enfrenta um contexto de reestruturação do aparato estatal, privatização de serviços públicos e alterações nas legislações sociais, para facilitar a acumulação capitalista e enfraquecer os movimentos sindicais que lutam por melhores condições de trabalho e proteção social. O que torna sua atuação uma reflexão de seu direcionamento político e resultado da construção histórica em que está inserido, demandando do profissional o reconhecimento das contradições e limitações de seu espaço institucional (PEREIRA, 2011). Sua autonomia está entrelaçada aos projetos societários de diferentes

classes, em que os interesses incidem diretamente no trabalho profissional, em que ao mesmo tempo que o trabalhador possui liberdade de imprimir seus conhecimentos no cotidiano, ele deve vender sua força de trabalho para sua própria subsistência, submetendo-se aos interesses de seus empregadores, em sua maioria o estado ou a iniciativa privada. Em vista disso, além de reconhecer a profissão em seu caráter quantitativo e qualitativo, em que se expressam as dimensões ideológicas e as relativas a produção, ainda é necessário contemplar o trabalho de forma equilibrada, na percepção das limitações das instituições e na constante tentativa de subvertê-las, empreendendo de forma coletiva o debate sobre os sujeitos profissionais e seu exercício cotidiano, a fim de analisar criticamente e aperfeiçoar o projeto profissional.

Nesse sentido, nossos estudos apontam para o entendimento de todas estas contradições que permeiam a equação entre as necessidades sociais dos imigrantes e refugiados, o histórico de não-direito da política de assistência social brasileira, a noção de direitos sociais e os limites da atuação profissional do assistente social. É necessário também, a compreensão do lócus onde se desdobram essas contradições, o que a nosso ver, aponta diretamente para o papel do Estado. Porém, antes se fez necessário compreender as principais características sócio-históricas de seu processo de formação, aplicado a diferentes modelos. É o que iremos analisar no capítulo a seguir.

3 MODELOS DE ESTADO CONTEMPORÂNEO E A NOÇÃO DE DIREITOS SOCIAIS

3.1 O Estado Liberal e o Estado de Bem Estar Social

Como mencionamos, consideramos que para melhor compreensão acerca do processo de construção dos direitos sociais no Brasil, no qual se insere a questão dos direitos humanos da população imigrante e refugiada em situação de vulnerabilidade, é imprescindível compreender os modelos de Estado no qual esse processo de construção ocorre. Para compreender as políticas públicas sociais que atendem essa população, no caso que nos ocupa, a política de assistência social brasileira e seu estado, nos debruçamos brevemente sobre a questão da estrutura desses modelos, e a construção dos direitos sociais no Brasil, noções que embasam a questão do estado brasileiro e da assistência social na questão da imigração e refúgio.

Para iniciar iremos apresentar brevemente alguns dos modelos de estado moderno, pois é durante a Revolução Francesa que se dá início ao que conhecemos como Estado Liberal, no qual as liberdades individuais passam a ser reconhecidas, se configurando como uma espécie de “direito” que as pessoas passam a ter, entre esses direitos, em tese estão o “ir e vir” e conseqüentemente a possibilidade de imigrar. Porém, tendo esse sido um processo histórico levado a cabo principalmente pelas classes dominantes, podemos considerar que essas liberdades individuais como direito, são portanto, uma prerrogativa das classes dominantes. Nesse sentido, nos parece correto afirmar que se o principal direito garantido vai ser o da liberdade, isso se aplica então, principalmente à liberdade econômica do capital, e não necessariamente à liberdade humana de deslocamento pelos territórios. É nesse ponto que o direito deixa de fazer parte como regulador social da economia, e identificamos, principalmente, essa relação. Podemos assim concluir que o Estado brasileiro é liberal, e portanto, é um estado burguês (MIRANDA, 1997, p. 87), que as legislações elaboradas no Estado liberal, entre elas as legislações migratórias, trazem a concepção dos ideais de individualismo da burguesia, de liberdade para a propriedade, pra o comércio, para a indústria, não necessariamente levando em consideração as necessidades coletivas da população, como as determinações específicas dos imigrantes, o que corresponde a um *Estado Burguês de Direito*.

De acordo com Carl Schmitt (1934, p. 145-147) essa liberdade burguesa apresenta duas principais características nos textos constitucionais, que são as legislações máximas de ordenação social das nações: a da distribuição, no qual os sujeitos são considerados livres para acumular mais ou menos sem regulação estatal, e o princípio da organização, que se refere basicamente ao princípio da distribuição, no qual os sujeitos são livres para organizar a regulação da distribuição. Percebemos então que as principais características nos textos constitucionais dizem respeito a liberdade econômica de acumulação, e não a liberdade humana de movimento, o que vai refletir diretamente quando estes textos constitucionais se voltam para os direitos humanos da população migrante, sendo determinante sua posição econômica dentro do processo de acumulação capitalista. Isso significa dizer que famílias imigrantes com poder aquisitivo alto irão encontrar maior facilidade em concretizar seu direito humano de deslocamento, em boas condições de saída e chegada nos territórios, e terão maior facilidade em acessar ferramentas para lidar com as violências intrínsecas aos processos migratórios, como por exemplo discriminação ou xenofobia.

O desenvolvimento das leis que regulam o Estado liberal, que é o Estado Burguês de Direito, são, como coloca Anatole France¹⁰, a “majestosa igualdade de leis que proíbe tanto os ricos como os pobres de dormirem sob as pontes”, e durante todo o século XIX, principalmente no pós-1848, essa será a perspectiva que norteará esse modelo de Estado (HOBSBAWN, 1982). Somente quando no período posterior à Primeira Guerra Mundial e o declínio do capitalismo, é que essa perspectiva liberal perde força, e que se começa a pensar naquilo que conhecemos como Estado de Bem Estar Social. Até então, a organização do Estado Liberal era dogmática em seus princípios, e dominante na Europa, com exceção dos marxistas e adeptos de outras doutrinas socialistas, e a crítica ao liberalismo se centrava na ideia de que ele garantia as classes dominantes um domínio econômico total e aos subalternos poucas condições de subsistência (LASKI, 1973, p. 172). As mudanças na estrutura econômica e na estrutura social passam a ocorrer a partir da reivindicação das massas por direitos trabalhistas, previdenciários e sociais (BONAVIDES, 2007, p. 186), e essas mudanças nas estruturas são acompanhadas por mudanças nos instrumentos jurídicos e nas legislações que regulam a estrutura de reconhecimento desses “direitos de cidadania”. Quando mencionamos o complexo cenário conjuntural brasileiro no processo de construção da política de assistência social e sua relação com a população imigrante, no capítulo anterior, nos parece correto indicar que esse processo de construção foi semelhante ao que se refere aos “direitos de cidadania” de forma geral, e isso está diretamente ligado com os modelos de Estado que apresentamos aqui.

Ainda objetivando a melhor compreensão de como isso se manifesta nas dificuldades enfrentadas pela população imigrante em situação de vulnerabilidade que acessa a assistência social com as mais diversas demandas, de acordo com Quartim (2014, p.274), o cenário de transição ocorre principalmente na questão contratualista, no que se refere a propriedade privada e as relações de trabalho, e passamos a um modelo de estado que passa a intervir mais na organização da ordem econômica, e conseqüentemente, na organização da ordem social, essa sendo a principal mudança de paradigma do estado liberal para o intervencionista. Nesse processo de desenvolvimento do Estado burguês para o Estado Social, observamos que já existiam algumas formas de assistencialismo estatal desde as leis aprovadas na Alemanha em 1883¹¹ e 1889, assegurando contra infortúnios de trabalho, mas também localizamos leis na Rússia, na Áustria, na Inglaterra e na Espanha. Porém, autores como Laski (1973, p. 186),

¹⁰ Escritor francês, membro da Academia Francesa de Letras e Prêmio Nobel de Literatura em 1921.

¹¹ É possível entender mais sobre esse momento histórico no artigo: <https://jus.com.br/artigos/6881/evolucao-historica-da-previdencia-social-e-os-direitos-fundamentais>

colocam que “as exigências de justiça responderam com caridade”, o que significa dizer que, legislações como estas, sempre tiveram como pano de fundo a necessidade de algumas elites dominantes, de tirarem a atenção das massas dos problemas sociais da época, da crise industrial, e reduzirem o impacto das doutrinas e dos movimentos de orientação socialista, que traziam um novo modo de ver a relação entre Estado e sociedade. A questão dos “direitos” e a dignidade humana aparece até aqui desta forma, calcada nestes princípios, e precisamos ter isso em vista quando analisamos as condições de vida da população imigrante e refugiada.

Sobre a ambiguidade do termo “social” utilizado no atendimento prestado à população imigrante em vulnerabilidade no âmbito do estado, em sentido mais abrangente, pode se dizer que o termo Estado Social é polissêmico. Compreende desde a Alemanha nazista ao Brasil do pós-1930, o que nos indica que a alcunha “social” pode ser dada aos mais diferentes tipos de estado e regimes políticos, que vão do nazi-fascismo a democracia (MORAES, 2014, p. 186), porém, identificamos que o nazismo, o fascismo, e outras formas de conservadorismo social, se encontram diametralmente opostos ao conceito de Estado Social que está na raiz do Estado Democrático de Direito, aquele oriundo do liberalismo. O Estado Social que tem sua origem nos ideais liberais clássicos é aquele que supera seu formalismo e neutralismo, a partir das exigências e demandas das massas, é nascido no século XX e determinado pelo fim da Segunda Guerra Mundial, é o Estado Social Material, cujo adjetivo “social” corresponde a realização de objetivos de justiça social e também a afirmação dos direitos sociais.

Ainda sobre esse modelo, podemos indicar que o Estado de Bem Estar Social apresenta três modelos, ou padrões (DRAIBE, 1989, p.25), que representam tipos ideais e não necessariamente existem em seu modo conceitual puro, quais sejam:

- a) o modelo residual, que é quando a política social intervém após o fato de que a satisfação das necessidades através da aferição “natural” de renda falha;
- b) o modelo meritocrático-particularista, no qual o sistema de bem estar é apenas complementar as instituições econômicas e as ações do mercado são corrigidas pontualmente por políticas sociais, e os indivíduos devem estar todos aptos a prover suas próprias necessidades por mérito individual;

- c) o modelo institucional redistributivo, no qual critérios mais universalistas garantem a todos o acesso aos bens e o estado de bem estar social é parte constitutiva da sociedade.

A realidade social, por ser multifacetada, se distancia de modelos ideais e muitas vezes se apresenta com características que mesclam mais de um tipo ou modelo dos apresentados acima. Pode-se dizer então, que o Estado Social de Direito, termo cunhado por Hermann Heller em 1930 (MORAES, 2014, p. 277), se configura como uma segunda fase do constitucionalismo moderno, que incorpora a primeira, a qual traz as conquistas do Estado Liberal oriundo da Revolução Francesa, e transicionado para Estado Social, porém agora com a inclusão do componente social. Quando o assistente social, em seus espaços ocupacionais se depara com a questão da imigração e refúgio de pessoas em situação de vulnerabilidade, é fundamental que alguns elementos teóricos deste modelo de estado embasem suas análises, para maior possibilidade de acerto em suas intervenções profissionais junto aos imigrantes e refugiados, uma vez que esta população vivencia cotidianamente em seus processos de deslocamento todos os elementos presentes neste modelo multifacetado.

3.2 O Estado Democrático de Direito

Como vimos até aqui, tentando equacionar as políticas sociais, a assistência social, o estado e a imigração, podemos dizer que cada período histórico e cada modelo de estado são resultado das transformações que ocorreram ao longo do seu processo de desenvolvimento. A evolução do Estado Liberal ao Estado Social são os espectros de evolução do Estado Democrático de Direito, no qual, no conceito de estado, algumas características foram incluídas e outras eliminadas. Motivo pelo qual esse modelo não pode ser considerado como uma soma dos modelos anteriores. A transformação do status quo, é, no entanto, o elemento novo que amarra todos os outros em uma unidade conceitual, no Estado Democrático de Direito (MORAES, 2014, p. 278). Alguns autores brasileiros consideram o termo redundante, um pleonasma, como por exemplo, José Cretella Júnior (1990, p. 135), que não considera nada de inovador no termo, por considerar que a democracia está na essência do Estado de Direito. Como vemos, levando em consideração a perspectiva histórica, e não uma leitura puramente conceitual, o Estado de Direito Liberal não foi capaz e nem nunca teve a pretensão de atender as demandas sociais, oriundas das desigualdades modernas como por exemplo os

processos migratórios forçados, e que tem na sua erradicação a essência do Estado Democrático de Direito, como podemos observar nos artigos 1º e 3º, no caso da Constituição Federal brasileira.

Apesar de os conceitos de império da lei e de democracia terem se desenvolvido juntos, da inclusão da soberania popular no conceito de Estado Democrático de Direito, desses conceitos coexistirem na maioria dos Estados Modernos, e de autores como Celso Ribeiro Bastos (1990, p. 419) indagarem se os conceitos como Estado de Direito e Estado Democrático seriam idênticos, também vemos no desenvolvimento histórico que tais termos não designam coisas idênticas, e que muitas vezes eles existiram separadamente (MORAES, 2014, p. 279). Podemos dizer, assim, que enquanto na democracia a preocupação é definir quem detém o poder estatal, no liberalismo a preocupação é a sua extensão. Nesse sentido, existe, por exemplo, na cultura jurídica norte-americana, uma divisão entre constitucionalistas e democratas, divisão essa que é fundada na separação entre esses conceitos. Os constitucionalistas defendem que o Estado deve ser juridicamente constituído cujos poderes sejam delimitados e regidos por lei, enquanto democratas defendem que a soberania popular deve dinamizar a constitucionalidade do Estado (CANOTILHO, 1998, p. 94). Concluimos assim que o Estado de Direito, como lócus de elaboração de políticas sociais para a população imigrante e refugiada, constitui uma complexa arena de disputas de interesses antagônicos.

De acordo com Ferreira (1989) existem basicamente duas concepções diversas sobre o Estado de Direito:

- a dos que buscam a investigação do seu conteúdo: para os quais as conquistas do liberalismo resultam no Estado de Direito.
- a dos lógico-formalistas: para os quais se configura um Estado de Direito todo aquele que se submete ao império da lei.

É importante observar, e nossos estudos, sobre a premissa democrática e de defesa dos direitos humanos na formulação de políticas sociais para imigrantes, durante a elaboração deste trabalho apontam nessa direção, que a democracia não é um componente fundamental ao desenvolvimento do capitalismo moderno, conforme vemos no período ditatorial brasileiro, ocorrido entre 1964 e 1985. A criação e teleologia do Estado Liberal de Direito limitam o poder estatal em relação à liberdade e segurança necessárias para o desenvolvimento desse capitalismo. O autor Tércio Sampaio Ferraz Júnior (1989) coloca que o Estado Democrático de Direito nada mais é do que uma junção do Estado Social com o Estado Liberal, pois a passagem para o Estado Social não exclui o Estado Liberal, apenas a

Constituição denomina sua transformação como Estado Democrático de Direito. Ferraz Júnior (1989) também aponta que a tentativa de compatibilizar dois modelos de Estado tão diferentes traz dificuldades inerentes, uma vez que o Estado Social prevê funções distributivas e a indissociabilidade entre sociedade e Estado, já o Estado Liberal têm como premissa principal as proibições e restrições a ação estatal para preservação da liberdade dos indivíduos, e essa oposição pode levar ao excesso do poder estatal, ultrapassando os limites que são colocados pelo Estado de Direito.

Assim, é extremamente desafiador para o Estado Democrático de Direito que não transforme suas funções sociais em funções de dominação, devido à enorme atribuição de poder que recebe a estrutura estatal. Se as funções de dominação estatal forem contidas, o Estado Democrático de Direito consegue operar tanto a liberdade positiva como a liberdade negativa, tendo como característica a expansão dos direitos políticos, culturais, sociais e também econômicos. Por esses motivos, os autores citados consideram o Estado Democrático de Direito como sendo algo novo, o que torna ainda mais importante o seu estudo aprofundado na academia. Moraes (2014) afirma que esse conceito de Estado Democrático de Direito, retirado do artigo 2º da Constituição Portuguesa de 1976¹², cria um novo paradigma no Direito Constitucional e no Direito Público em geral, que não rompe com toda formulação anterior, mas que certamente não é apenas a mera junção entre duas partes isoladas anteriormente. Importante frisar que o Direito Constitucional e o Direito Público são áreas do conhecimento com enorme potencial de contribuição para a problematização das questões migratórias. E que a inovação trazida por esse conceito de Estado é justamente o de pautar a sua ação pela “inserção da lei fundamental do Estado Democrático nas estratégias de justiça política” (CANOTILHO, 2001, p. 459), incitando as funções distributivas por parte do Estado, ao mesmo tempo em que limita as possibilidades de poder. É a criação de um novo conceito, e sua configuração não significa apenas unir formalmente os conceitos de Estado Democrático e Estado de Direito, mas sim levar em conta os seus elementos componentes, na medida em que os supera, incorporando o elemento revolucionário de superação do *status quo* (SILVA, 1999, p.123).

Isso significa dizer que é peculiar ao Estado Democrático de Direito a superação da contradição contemporânea do Estado, em que a liberdade ou cresce desproporcionalmente em função da concentração de poderes para realizar as tarefas necessárias para a manutenção

¹² A Constituição da República Portuguesa de 1976 é a atual constituição portuguesa. Foi redigida pela Assembleia Constituinte eleita na sequência das primeiras eleições gerais livres no país em 25 de Abril de 1975, data do 1º aniversário da Revolução dos Cravos.

da vida digna dos indivíduos, ou era restringida. E que portanto, está submetido ao império da lei, mas que essa lei assegure igualdade não somente diante da generalidade de seus preceitos, mas que também leve em consideração a existência das desigualdades sociais, o que implica em transformações sociais, em alterações do *status quo* (MORAES, 2014, p. 279). Para entender melhor esta dinâmica, se torna fundamental aprofundar o estudo do conceito de lei dentro do Estado Democrático de Direito, pois, conforme Canotilho (2001, p. 243) no Estado de Direito Democrático-Constitucional, a lei “não é um acto livre dentro da constituição; é um acto, positiva e negativamente, determinado pela lei fundamental”, e tal conclusão parte de uma crítica a aplicação daquilo que é conhecida como: teoria dos limites ao Direito Constitucional. A teoria dos limites ao Direito Constitucional foi especificamente elaborada para o Direito Administrativo, e a principal questão é o entendimento da lei como sendo um limite externo à atuação estatal. Se a Administração dispõe de ampla liberdade dentro de suas possíveis atividades, a teoria dos limites se torna inaceitável como fundamento de análise do Direito Constitucional e suas normas. Mas também é possível dizer que a Administração, dentro do escopo de suas atividades, mesmo positivamente vinculada à lei, pode escolher entre as diversas formas de comportamento que poderiam igualmente realizar os preceitos da lei (MORAES, 2014, P. 279), o que torna a Administração, principalmente a pública, outra área de conhecimento indispensável para o melhor entendimento das nuances relacionadas à problemática da imigração e do refúgio. Assim, podemos observar que o modelo de estado e seu histórico impactam diretamente na forma e conteúdo que adquirem suas legislações de proteção social, ou na sua ausência, questões fundamentais na construção dos direitos de cidadania das populações em situação de vulnerabilidade, como imigrantes e refugiados, e o atendimento de suas demandas via políticas sociais públicas.

3.3 Breve histórico da construção dos direitos sociais no Brasil e sua relação com a ação estatal

Para analisar a construção dos direitos sociais no Brasil, o que impacta diretamente na construção dos direitos de cidadania dos imigrantes e refugiados, partimos do pressuposto de que a institucionalidade do aparato administrativo, e a forma que adquirem suas relações de poder, compõem o processo sempre inacabado de construção do Estado nacional, seja esse aparato voltado para a implantação de um projeto econômico, seja ele incorporador das

demandas políticas dos grupos subalternos, ou responsável pela reprodução da força de trabalho (FLEURY, 2009, p. 473).

Assim, também no atendimento às necessidades sociais dos imigrantes e refugiados, no modelo assistencialista, até o final dos anos 1980, as ações assistenciais eram dirigidas aos grupos empobrecidos mais vulneráveis, se estruturavam de forma descontínua e pulverizada, associando trabalho voluntário e políticas públicas, e embora permitissem o acesso a determinados serviços e programas, não necessariamente configuravam uma relação de direito social ou cidadania (FLEURY, 2009, p. 474). Adquirindo, portanto, contornos de medidas compensatórias e estigmatizantes. Essa forma de efetivação de direitos é denominada como cidadania invertida (SANTOS, 1979) para denotar que se trata de um sistema de proteção social ao qual têm acesso somente as pessoas que conseguem provar que fracassaram no mercado de trabalho, o que vincula diretamente o empobrecimento das pessoas imigrantes e a garantia de atendimento via assistência social.

Sobre o modelo de seguro social como “cidadania regulada pela condição de trabalho” (PEREIRA, 2011, p.70), trata-se de uma estrutura de proteção social que privilegia o seguro social, no qual determinadas categorias ocupacionais têm autorização para operar, incluindo o direito à atendimentos de saúde, e que estabelece uma relação de direito contratual, pela qual o benefício está condicionado a contribuições feitas e ao pertencimento dos indivíduos a essas categorias. Este modelo expandiu no jogo político as características clientelistas e paternalistas no período de 1946 até 1963, diferenciando os benefícios dos grupos de trabalhadores com maior poder de barganha, que trocavam esses benefícios pela legitimação dos governos.

No modelo burocrático-autoritário, são quatro as grandes linhas mestras que orientam a inflexão que sofrem os mecanismos e sistemas de proteção social a partir da instauração do regime ditatorial no período pós-64: 1) a retirada dos trabalhadores da administração das políticas sociais coloca na tecnocracia a centralização e concentração do poder, 2) a expansão da proteção através da incorporação precária de grupos anteriormente excluídos, como trabalhadores autônomos, rurais e domésticos, 3) o autofinanciamento dos programas por contribuições sociais e pela criação de fundos, e 4) a privatização dos serviços (FLEURY, 2009, p. 474).

Já o modelo de seguridade social instaurado com a Constituição Federal de 1988, rompe com o princípio de cobertura restrita a grupos de trabalhadores contribuintes inseridos no mercado formal de trabalho, e declara a universalização do acesso aos direitos de

cidadania. Os fundamentos e princípios de justiça social transformam o padrão de proteção social brasileiro. Teórica e politicamente, a questão dos direitos humanos no Ocidente surge na Europa, no período da passagem das formações sociais medievais para as modernas, e se expande para os territórios da América Latina e o Caribe através dos processos de colonização. A consolidação do discurso dos direitos humanos acontece a partir da Revolução Francesa e das declarações e constituições que se seguem na Europa e na América. Ao tempo em que as formas de relacionamento social e de regulação próprias dos povos dominados foram destruídas ou ficaram em latência. Mas, a partir da segunda metade do século XX, a crise da modernidade ocidental e de seus paradigmas hegemônicos, entre eles o da concepção dos direitos humanos fundamentados no individualismo possessivo – utilizando a expressão de Macpherson (1979) –, abriu a necessidade de refletir sobre as outras concepções de “direitos humanos”, que se apresentando sob essa denominação ou não, têm a mesma função dentro do grupo social.

No caso brasileiro da construção dos direitos sociais da população imigrante, podemos finalizar dizendo que, mesmo a formação sócio-histórica do país contando com a presença e contribuição de pessoas imigrantes, no que se refere a questão dos direitos de cidadania, é uma construção recente. Podemos observar também, que as proposições e os debates sobre como seria respondido em território nacional a questão de pessoas e famílias imigrantes em situação de vulnerabilidade, através de quais políticas sociais e de que forma, a intensificação dessas elaborações ocorre a partir da chegada dos primeiros imigrantes haitianos no pós-terremoto em 2010, e nos seus cinco anos seguintes. Nesse período, o país passou da decisão de expedir vistos humanitários, para a formulação e implementação de uma lei nacional, que se fundamentasse na proteção dos direitos humanos de acordo com os protocolos internacionais. A construção deste marco legal significa enorme avanço, porém no universo das políticas públicas os debates sobre a questão da imigração e refúgio ainda permanecem residuais, tendo um longo caminho de construção a sua frente, assim como foi longo seu caminho pregresso.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando os elementos de análise apresentados até aqui, os quais iniciamos a partir dos apontamentos relacionados ao processo de construção da política brasileira de

assistência social e seu histórico de não reconhecimento dos direitos sociais, até a ampliação das concepções de cidadania que essa política abrange atualmente e sua estruturação em sistema único para todo o território nacional, foi possível observar que a população imigrante e refugiada, quando em situação de empobrecimento e vulnerabilidades, é também destinatária dessa política e possui as mesmas prerrogativas de acesso e atendimento destinadas às famílias brasileiras. Destaca-se que, as famílias de imigrantes são também atravessadas por enormes desafios, tais como as famílias brasileiras pobres, no que tange às dificuldades encontradas para efetivação desses direitos sociais.

Como demonstramos, isso se deve em grande medida ao solo conflituoso no qual se constitui o campo da defesa e garantia de direitos de cidadania, via políticas sociais, na estrutura econômica capitalista neoliberal da sociedade. O capitalismo e o neoliberalismo são globais e por isso afetam as pessoas em todo o mundo, ainda que de diferentes formas. Assim, identificamos que os desafios são múltiplos e diversos na questão da assistência social, do estado e dos imigrantes e refugiados.

No que se refere aos desafios para o estado e a construção de políticas sociais que consigam atender as demandas dos imigrantes e refugiados, destacamos a atuação do estado brasileiro junto aos entes federados na salvaguarda dos municípios que, em situação de calamidade e emergência, se viram diante de um cenário no qual foi preciso ultrapassar as ações pontuais, como a emissão de vistos humanitários tão somente, para a estruturação de uma lei nacional orientada pelos princípios internacionais de defesa dos direitos humanos. O desafio se constitui porque é justamente o Estado o responsável pela articulação em todo território nacional das responsabilidades, vínculos e hierarquia do sistema de serviços, benefícios e ações de assistência social, de caráter permanente ou eventual, executados e providos por pessoas jurídicas de direito público sob critério de universalidade e de ação em rede hierarquizada e em articulação com iniciativas da sociedade civil. No caso de Roraima e Acre, no cerne das respostas emergenciais, o Estado atuou por meio de decisões tomadas junto às instâncias de deliberação do SUAS – Comissão Intergestora Tripartite (CIT) e Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) –, e foram estabelecidas, entre 2012 e 2014, uma série de medidas legais para autorizar a ampliação do repasse de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para essas localidades. Essa ação foi feita a partir da priorização de expansão da rede de serviços de acolhimento para o atendimento de pessoas em situação de rua, desabrigo, migração, ausência de residência ou pessoa em trânsito, atendendo, dessa forma, a situação de emergência vivenciada pelos haitianos que passavam a

integrar o território brasileiro, já entendendo o fenômeno não apenas como uma situação emergencial, mas estruturante. A identificação das localidades contempladas, bem como o número de vagas ofertadas a cada uma, obedeceu a critérios objetivos de identificação de demanda migratória no território nacional (BRASIL, 2016, p. 8). A partir de 2017, o Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) passou a integrar uma frente interministerial de atenção emergencial para venezuelanos em Roraima, o Comitê Federal de Assistência Emergencial. O grupo foi composto pela Casa Civil, pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República e pelos seguintes ministérios: Justiça e Segurança Pública; Defesa; Saúde; Educação; Integração Nacional; Trabalho; Desenvolvimento Social; Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Relações Exteriores; e Direitos Humanos, evidenciando a imprescindível abordagem intersetorial na atenção à questão migratória. Portanto, concluímos que a ação do Estado, o entendimento teórico acerca dos seus modelos, bem como os processos de seu desenvolvimento histórico, são centrais no enfrentamento das necessidades decorrentes da imigração de pessoas que necessitam da assistência social.

Consideramos também, que o Serviço Social brasileiro é uma área de conhecimento igualmente primordial, e que muito pode contribuir diante da problemática da imigração de pessoas vulneráveis submetidas muitas vezes a deslocamentos forçados entre territórios. O Serviço Social intervém seja com profissionais inseridos nos espaços sócio-ocupacionais de gestão, formulando, elaborando, atuando na estruturação e implementação das formas de atendimento da população imigrante, via políticas setoriais, via criação de equipamentos e serviços, programas e projetos sociais, seja atuando no atendimento direto a essa população usuária, utilizando as dimensões ético-política e teórico-metodológica na operacionalização da dimensão técnico-operativa do trabalho profissional, utilizando a abordagem sócio-educativa e a escuta qualificada, seja atuando na defesa pública dos interesses e necessidades das pessoas imigrantes e refugiadas, nos espaços de controle social como Conselhos e Conferências, seja junto ao poder público, ou seja atuando junto a movimentos sociais, como as associações próprias organizadas por pessoas imigrantes e refugiados de diferentes nacionalidades.

Além do que, os preceitos éticos para a atuação profissional do assistente social levam em consideração a defesa intransigente dos direitos humanos, eixo de atuação que concluímos ser de enorme importância em se tratando da atuação diante de cenário social tão complexo, como a imigração e o refúgio de pessoas em situação de vulnerabilidade. Reafirmamos que imigrar constitui um direito humano, porém destacamos o impacto que isso

gera nos estados nacionais exigindo respostas e ações institucionais, como por exemplo no caso brasileiro, as medidas por meio da política de assistência social, que tem se constituído como a porta de entrada dos imigrantes as demais políticas sociais, e que conta com grande número de assistentes sociais inseridos em atuação profissional. Os dilemas que a imigração produz ao Estado, a política de assistência social e aos profissionais da área, nos faz concluir que estamos diante de um dos principais desafios profissionais contemporâneos e como tal exige respostas ágeis e de qualidade.

REFERÊNCIAS

- ACOSTA, A. **O Bem Viver: uma oportunidade para imaginar outros mundos.** Tradução de Tadeu Breda. São Paulo: Autonomia Literária/Elefante, 2016.
- BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil.** São Paulo: Saraiva, 1990. v. 1.
- BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos.** São Paulo: Cortez, 2003.
- BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história.** 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- BRASIL. Cáritas Brasileira Regional Santa Catarina. **Ata da Constituição da Cáritas Brasileira Regional Santa Catarina.** Florianópolis, SC, 2005.
- BRASIL. Cáritas Brasileira. **Marco Referencial da Cáritas Brasileira 2017-2020.** Brasília, DF, 2017.
- BRASIL. Conselho Municipal de Assistência Social. **Comprovante de Inscrição de Ações de Assessoramento e Garantia de Direitos.** Florianópolis, SC, 2015.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **LOAS Anotada.** Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/LoasAnotada.pdf>. Acesso em 12 out. 2022.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/ SUAS.** Brasília, DF: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2012. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/nob_suas.pdf>. Acesso em: 12 out. 2022.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Ofício Circular Conjunto nº 2/2014 SENARC/MDS e SNAS/MDS, de 11 de fevereiro de 2014.** Esclarecimentos em relação ao cadastramento de estrangeiros no Cadastro Único e acesso ao Programa Bolsa Família. Disponível em: <<http://www.sst.sc.gov.br/index.php/institucional/cib/calendario-anual-cib/materiais-diversos/1041-oficio-circular-conjunto-n-02-snas--senarc-cadastramento-estrangeiros-cadunico-e--acesso-ao-bolsa-familia/file>>. Acesso em: 22 out. 2022.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **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: 10 nov. 2022.

BRASIL. Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991. **Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, 25 jul. 1991.

BONAVIDES, Paulo. **Do estado liberal ao estado social**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 3. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1998.

CRETELLA JUNIOR, José. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1990. v. 1.

DRAIBE, Sônia Miriam. **O 'Welfare State' no Brasil: características e perspectivas**. Ciências Sociais Hoje, 1989. São Paulo: ANPOCS e Vértice, 1989.

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. **Legitimidade na Constituição de 1988**. In: FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio et al. **Constituição de 1988: legitimidade, vigência e eficácia, supremacia**. São Paulo: Atlas, 1989.

FLEURY, S. **Estados sem cidadãos**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994.

FRANCE, Anatole. **Le Lys Rouge**. Paris: Calmann-Lévy Éditeurs, 1906

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere: Maquiavel: notas sobre o estado e a política**. Edição e Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. v.3.

HOBBSAWM, E. **A Era do Capital: 1848-1875**. (1974) Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982.

IANNI, Otávio. **Estado e capitalismo**. 2ª ed. rev. e amp. São Paulo, Brasiliense, 1989.

LASKI, Harold J. **O liberalismo europeu**. São Paulo: Mestre Jou, 1973.

LÉVI-STRAUSS, Claude. **Tristes Trópicos**. trad. Rosa Freire d'Aguiar. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

MACPHERSON, C. B. **A teoria política do individualismo possessivo de Hobbes até Locke**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

MILESI, Rosita; COURY, Paula. Apresentação. **Cadernos de Debates, Refúgio, Migrações e Cidadania**, n. 12, p. 7-17, 2017. Brasília, DF: Instituto Migrações e Direitos Humanos. Disponível em:

<http://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: 10 nov. 2022.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Tomo I. 6. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1997.

MOREIRA, Vital. **A ordem jurídica do capitalismo**. Coimbra: Centelha, 1973.

- MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- NOGUEIRA, R.P. **Determinantes, determinação e determinismo sociais**. Saúde em debate, v. 33, n. 83, p. 397-406, set./dez., 2009.
- PEREIRA, Potyara A. P. **A assistência social na perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil**. Brasília: Thesaurus, 1996.
- PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. São Paulo: Cortez Editora, 2008. Traduzido para o espanhol pela Biblioteca Latino Americana da Cortez Editora, em 2001.
- PEREIRA, Potyara. A. P. et al (Org.). **Propostas alternativas ao neoliberalismo**. Brasília: Universidade de Brasília, 2004.
- PEREIRA, Potyara. A. P.; BRAVO, Maria Inês S. (Org.). **Política Social e Democracia**. São Paulo: Cortez Editora, 2008.
- PEROTTI, Andrea. **Caderno de Propostas pós etapa nacional da Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (COMIGRAR)**. 2016.
- RUA, M. Graças & AGUIAR, Alessandra T. **A Política Industrial no Brasil 1985-1992: Políticos, Burocratas e Interesses Organizados no Processo de Policy-Making in Planejamento e Políticas Públicas**, No. 12, jul-dez 1995.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos Santos. **Paradoxos do liberalismo teoria e história**. São Paulo: Co-Edição Vértice e IUPERJ, 1988.
- SCHMITT, Carl. **A crise da democracia parlamentar**. São Paulo: Scritta, 1996.
- SCHMITT, Carl. **Teoría de la Constitución**. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1934.
- SPOSATI, A. **Desafios para fazer avançar a política de assistência social no Brasil**. Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo, ano XXII, n. 68, 2001, p.54-82.
- ZORTEA, Gustavo. **Benefício de Prestação Continuada – BPC em Favor de Imigrantes Residentes no País**. Cadernos de Debates, Refúgio, Migrações e Cidadania, n. 12, p. 87-100, 2017. Brasília, DF: Instituto Migrações e Direitos Humanos. Disponível em: <http://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: 10 nov. 2022