POLÍTICA DE INTEGRAÇÃO SOCIAL DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PARA POPULAÇÃO MIGRANTE NO BRASIL

SOCIAL INTEGRATION POLICY OF THE UNIFIED SYSTEM OF SOCIAL ASSISTANCE FOR THE MIGRANT POPULATION IN BRAZIL

Lelton Silvestre Silva

Universidade Federal do ABC, UFABC, Santo André, SP, Brasil
Especialista em Psicologia Social. E-mail: lelton.silvestre@ufabc.edu.br
https://orcid.org/0009-0000-4937-7886

Submissão: 02-07-2024 Aceite: 01-10-2024

Resumo: Este artigo surge como resultado de um levantamento bibliográfico que se dedicou a investigar as experiências da rede socioassistencial em âmbito municipal de serviços, programas, projetos e benefícios voltados à integração social da população migrante. Inicialmente foi explanado sobre o conceito de pessoas migrantes, os direitos voltados a essa população, utilizado-se para construção teórica introdutória documentos e outros materiais norteadores da temática, porém sem esgotar o assunto. Quanto aos aspectos metodológicos, foi adotada a abordagem qualitativa de tratamento de dados por meio de um levantamento bibliográfico e análise de literatura como método. Foram explicitados as experiências encontradas em solo brasileiro, em nível local, das ações realizadas na rede socioassistencial voltadas à população migrante com vistas à inserção social. Observou-se uma maior prevalência de aproveitamento do desenho institucional já previsto pela Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais em detrimento da implementação de serviços específicos nos resultados. Foram analisadas na discussão as experiências apresentadas nos resultados à luz de alguns teóricos da administração pública e políticas públicas. Na conclusão, foram expostos os principais desafios identificados e orientações para pesquisas futuras para efetivação da política pública de Assistência Social voltada à população migrante no país.

Palavras-chave: Migrante; Assistência Social; Políticas Públicas.

Abstract: This article arises as a result of a bibliographic survey that was dedicated to investigating the experiences of the social assistance network at the municipal level of services, programs, projects and benefits aimed at the social integration of the migrant population. Initially, the concept of migrant people, the rights aimed at this population, was explained about the concept of migrants, the rights of this population, and documents and other guiding materials on the subject were used for introductory theoretical construction, but without exhausting the subject. As for the methodological aspects, the qualitative approach of data treatment was adopted through a bibliographic survey and literature analysis as a method. The experiences found on Brazilian soil, at the local level, of the actions carried out in the social assistance network aimed at the migrant population

Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional.

Revista Vivências | Erechim | v. 21 | n. 43 | p. 305-319 | jul./agos. 2025
DOI: https://doi.org/10.31512/vivencias.v21i43.1455

with a view to social insertion were explained. There was a higher prevalence of taking advantage of the institutional design already provided for by the National Classification of Social Assistance Services to the detriment of the implementation of specific services in the results. The experiences presented in the results were analyzed in the discussion in the light of some theorists of public administration and public policies. In the conclusion, the main challenges identified and guidelines for future research for the implementation of the public policy of Social Assistance aimed at the migrant population in the country were exposed.

Keywords: Migrant; Social Assistance; Public Policies

Introdução

O termo adjetivo "migrante" possui uma abrangência grande de aplicações. A própria Organização Internacional para Migrações (OIM) reconhece a abrangência do termo, incluindo pessoas que se afastam de seu local de residência habitual, dentro do mesmo país ou cruzando fronteiras internacionais, temporária ou permanentemente, por vários motivos (2019).

Para os propósitos deste artigo, a utilização do termo "pessoa migrante" estará delimitada à pessoa que cruzou a fronteira de um país ao qual não é nacional, o migrante internacional, em específico à pessoa residente no Brasil mas nacional de outro país.

A relevância deste tema está atrelada ao crescente fluxo migratório internacional, tanto global quanto no Brasil, e às implicações para a formulação de políticas públicas. No âmbito internacional, a *World Migration Report* estimou que em 2024 havia 281 milhões de pessoas migrantes internacionais espalhadas no mundo (*INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION*, 2024). No caso brasileiro, foi observado que, nos últmos anos, houve um aumento significativo do fluxo migratório de migrantes internacionais, revelando inúmeros desafios para a oferta adequada de políticas públicas que vão ao encontro das especificidades de diferentes grupos migratórios (BRASIL, 2016). O relatório do Observatório das Migrações Internacionais apontou que entre os anos de 2013 de 2022 a Polícia Federal registrou quase 1,2 milhão de registros de residência, tanto de longo termo quanto temporário (CAVALCANTI; OLIVEIRA, 2023).

Os deslocamentos das pessoas migrantes podem ter sido motivados por uma variedade de razões. Este campo de estudo vem consolidando um vocabulário vasto para tratamento das diferentes expressões da questão social específicas deste fenômeno, sendo especialmente relevante para este trabalho a migração de pessoas em situação de vulnerabilidade social ou risco pessoal e social, público-alvo do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Quatro categorias destacam-se nas agendas nacional e internacional: refugiados, apátridas, vítimas de tráfico de pessoas e trabalhadores migrantes, cujas definições estão regulamentadas por leis, decretos, protocolos e convenções.

A legislação brasileira possui lei e decreto específico para caracterização de pessoas refugiadas e apátridas. A Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, define, em seu artigo 1º, incisos I, II e III, que é reconhecido como pessoa refugiada todo indivíduo que,

> I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;
>
> II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;
>
> III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país (1997).

Já o Decreto nº 4.246, de 22 de maio de 2002, define que a pessoa apátrida é todo indivíduo que não seja considerado nacional por nenhum país conforme suas leis. Quanto ao tráfico de pessoas, a definição foi criada através do Protocolo de Palermo em 2003, o qual foi ratificado pelo Brasil por meio do Decreto nº 5.017, de 12 de março de 2004. O Protocolo de Palermo traz a seguinte definição:

O recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo-se à ameaça ou ao uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração.

A exploração deverá incluir, pelo menos, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, a escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a extração de órgãos (2003).

Outro termo relevante é o "trabalhador migrante" que, segundo as Nações Unidas (1990), é toda pessoa que exerceu, exerce ou exercerá alguma atividade remunerada em um país ao qual não é nacional.

A importância do levantamento bibliográfico é evidenciada pela atualidade e emergência do tema, visto que, apesar do arcabouço legal existente, como os citados anteriormente, somados à Constituição Federal, que garante igualdade de direitos e garantias entre brasileiros e não brasileiros residentes no Brasil, os desafios enfrentados pelas pessoas migrantes em situação de vulnerabilidade continuam a demandar uma análise crítica, contextualizada e permanente, fenômeno este que possui estreita relação com o processo de concentração de renda, exploração excessiva da mão de obra trabalhadora e privação.

Vale ressaltar que a situação de vulnerabilidade não ocorre com todas as pessoas migrantes. A OIM (2023) define que a situação de vulnerabilidade aplicada às pessoas migrantes quando estas deixam de usufruir plenamente de seus direitos humanos, estando expostos a um maior risco de violações e abusos e que, em decorrência desta situação, têm o direito de recorrer a um dever de proteção. A situação de vulnerabilidade da população migrante muitas vezes pode estar relacionada ao contexto de crise humanitária. O Brasil possui ainda a Lei nº 13.684, de 21 de junho de 2018, que dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária, trazendo, em seu art. 3º, em seus incisos I e III, a seguinte definição para situação de vulnerabilidade e crise humanitária:

Revista Vivências | Erechim | v. 21 | n. 43 | p. 305-319 | jul./agos. 2025
DOI: https://doi.org/10.31512/vivencias.v21i43.1455

> I - situação de vulnerabilidade: condição emergencial e urgente que evidencie a fragilidade da pessoa no âmbito da proteção social, decorrente de fluxo migratório desordenado provocado por crise humanitária;
>
> III - crise humanitária: situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave e generalizada violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário que cause fluxo migratório desordenado em direção a região do território nacional (2018).

Sendo que esse deslocamento pode ser motivado por uma variedade de razões, incluindo busca por trabalho, reunificação familiar, fuga de conflitos, perseguições, desastres naturais ou mudanças ambientais.

A definição da OIM distingue refugiados de migrantes. De acordo com a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, estes são pessoas que por fundados temores de perseguição, conflito, violência ou outras situações que perturbam seriamente a ordem pública encontram-se fora de seus países de origem, necessitando, portanto, de uma proteção internacional (ACNUR, 1951), que como pode ser observado possui convergência com a definição exposta pela Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, acima descrita. Os migrantes têm uma definição mais ampla e podem incluir aqueles que não se enquadram na categoria de refugiados, mas que ainda assim deixam seus países de origem por uma série de razões, conforme visto anteriormente.

A OIM trabalha para garantir que os direitos e necessidades das pessoas migrantes sejam reconhecidas e respeitadas, além de fornecer assistência prática e apoio em áreas como repatriação voluntária, reintegração, proteção e assistência humanitária. A organização também se esforça para promover uma abordagem mais justa e segura para a migração, colaborando com governos, organizações internacionais e outras partes interessadas para desenvolver políticas e práticas que protejam os direitos das pessoas migrantes e promovam uma migração segura, ordenada e regular. Não obstante a grande relevância da OIM quanto a promoção de direitos voltados à população migrante, este trabalho tem como foco a política de Assistência Social no Brasil, em específico no nível municipal.

Apesar deste trabalho não trazer ao longo do texto essas subdivisões essa pequena contextualização foi necessária por dois motivos: um deles pelo fato de apresentarem situações de vulnerabilidade social e risco pessoal e social que alguns migrantes estão expostos, portanto público da política de Assistência Social e também porque todas essas subdivisões estão contempladas no termo “pessoa migrante”, foco da pesquisa realizada.

No Brasil, a política de Assistência Social é uma das políticas públicas que atua na garantia da proteção social a indivíduos, famílias e à comunidade no enfrentamento de situações de vulnerabilidade social e risco pessoal e social, incluindo a pessoa migrante. Ao longo deste trabalho será visto algumas formatações possíveis em âmbito local estruturados para atendimento a pessoa migrante no Sistema Único de Assistência Social.

Embora o Brasil possua uma estrutural legal robusta para proteger os direitos de migrantes, os desafios práticos de implementação dessas políticas públicas em nível local encontrados nesta pesquisa foram substanciais.

Para as finalidades pretendidas neste trabalho, os termos “Sistema Único de Assistência Social” e “política de Assistência Social” podem ser lidos como sinônimos. No item a seguir será

apresentado o caminho metodológico percorrido pelo pesquisador para o desenvolvimento desta pesquisa bibliográfica.

Aspectos metodológicos

Foi adotada a abordagem qualitativa de tratamento de dados, utilizando a análise de literatura como método partindo de um levantamento bibliográfico. Os passos seguidos incluíram a seleção de fontes de dados e a aplicação de critérios de inclusão e exclusão para identificar trabalhos relevantes.

Seleção de Fontes de Dados

Como fonte de dados da pesquisa, foi utilizado o Portal de Periódicos da CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), uma plataforma reconhecida por sua vasta gama de periódicos científicos e acadêmicos, por meio de acesso institucional na CAFe (Comunidade Acadêmica Federada). Utilizando as palavras-chave "migrante" e "assistência social", foram configuradas buscas específicas para garantir a relevância dos resultados.

Configuração das palavras-chave utilizadas:

"Migrante" (configurado como "qualquer campo" e "contém")

"Assistência Social" (configurado como "qualquer campo" e "é (exato)")

Nesta primeira etapa, com busca final realizada em 12 de maio de 2024, foram encontrados 19 resultados, resultando em 17 trabalhos acadêmicos distintos porque 2 deles estavam duplicados.

Critérios de Exclusão

Após a geração de uma lista única de artigos a partir da interseção das palavras-chave, foi realizada uma etapa de triagem utilizando critérios de exclusão. O objetivo foi garantir que os trabalhos selecionados que apresentassem as experiências locais dos serviços socioassistenciais voltados para a população migrante, assim como programas, projetos e benefícios. Os critérios de exclusão incluíram a leitura minuciosa dos resumos de todos os trabalhos acadêmicos da lista gerada na etapa anterior. Foram selecionados os trabalhos que apresentavam informações relevantes sobre práticas e políticas municipais de assistência social para migrantes. Após a leitura minuciosa dos resumos dos trabalhos 7 deles foram reservados para análise.

Análise de Dados

A análise dos dados seguiu uma abordagem qualitativa, enfatizando a interpretação e compreensão dos contextos municipais e das experiências relatadas nos trabalhos selecionados, com leitura integral de todo o material triado nas etapas anteriores. Foram identificados padrões, tendências e desafios comuns nas políticas de integração social do SUAS para a população migrante, proporcionando descobertas importantes para o estudo.

Revista Vivências | Erechim | v. 21 | n. 43 | p. 305-319 | jul./agos. 2025
DOI: https://doi.org/10.31512/vivencias.v21i43.1455

Considerações Éticas

Todos os procedimentos metodológicos foram conduzidos em conformidade com os princípios éticos da pesquisa científica, garantindo a integridade e confiabilidade dos dados coletados.

No próximo capítulo, serão apresentados os resultados observados na pesquisa, com exposição das experiências locais voltados para população migrante registradas por meio de trabalhados acadêmicos.

Resultados

No capítulo "Introdução", foram expostas algumas legislações e diretrizes que fundamentam as políticas públicas para a população migrante no Brasil, destacando as normativas internacionais e nacionais que asseguram seus direitos, oferecendo um panorama geral dos marcos legais que orientam a atuação das instituições públicas no tema migratório. Neste capítulo, foi explorada a materialização da política pública, em específico do SUAS, em nível local, e como ela envolve e adapta seu desenho institucional levando em consideração as características dos territórios.

No contexto das experiências abordadas neste artigo a Proteção Social Básica fez-se presente no oferecimento de serviços voltados à população migrante em algumas municipalidades, sendo, portanto, importante a apresentação da estruturação da referida Proteção e seu posicionamento estratégico enquanto porta de entrada prioritária no SUAS.

O SUAS é organizado em diferentes níveis de proteção, sendo um deles a Proteção Social Básica (PSB) e o outro a Proteção Social Especial (PSE). Na PSB, conforme a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2009), a execução do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) fica sob a responsabilidade dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), que são unidades públicas de execução direta. Outros serviços também compõem a PSB e podem ser executados em unidades do CRAS ou pelas Organizações da Sociedade Cívil (OSC), como o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV).

O CRAS tem a obrigação de desenvolver o PAIF, cujos objetivos visam à redução das situações de vulnerabilidade social. Importante ressaltar que a política não prevê distinção entre pessoas brasileiras e não brasileiras; portanto, o serviço destina-se a todas as pessoas, independentemente de sua nacionalidade, que necessitem de assistência social em solo brasileiro.

O artigo de Rosa, Mejia e Périco (2021) relata a realidade observada em um pequeno município no interior do Rio Grande do Sul, em Poço das Antas. O trabalho traz várias ações envolvendo o setor privado e diversas políticas públicas voltados à população migrante do município, contemplando também uma passagem na qual houve uma atuação mais ativa da política de Assistência Social. Especificamente, trata-se de um caso envolvendo um núcleo familiar que vivenciava o processo de luto pela perda de um bebê. A mãe migrante enlutada, uma haitiana, buscou os serviços do CRAS para enfrentamento do luto. Entre as ações destinadas à haitiana, destacam-se as oficinas e grupos de apoio, que contribuíram para o fortalecimento do vínculo comunitário e oferecimento de suporte à haitiana, além de promoverem trocas

interculturais por meio da convivência e compartilhamento de conhecimentos. Porém, pontua-se que o trabalho das pesquisadoras não especificou qual ou quais serviços foram mobilizados para o atendimento da pessoa migrante no CRAS (PAIF ou SCFV).

O estudo de Rosa, Mejia e Périco (2021) evidenciou a relevância do fortalecimento dos vínculos e do suporte comunitário no enfrentamento de situações de vulnerabilidade social. O suporte comunitário é um dos pilares fundamentais da política de Assistência Social, contribuindo significativamente para o desenvolvimento de estratégias de combate às vulnerabilidades sociais.

Manjabosco (2020) desenvolveu uma pesquisa de mestrado realizada no estado do Rio Grande do Sul com profissionais que atuam em âmbito estadual ou municipal em Porto Alegre, capital do estado. Foi identificado que no município, no ano de 2016, foi divulgado no site da Prefeitura uma reportagem anunciando um convênio entre Executivo Municipal, Governo do Estado, Governo Federal para implementação de um Centro de Referência e Acolhida aos Imigrantes e Refugiados – CRAI-POA porém tal implementação não logrou êxito. A justificativa do fracasso dada pela prefeitura foi que o governo do Estado não disponibilizou a área para implementação e a justificativa do Governo do Estado foi que a Prefeitura desistiu da implementação por não possuir recursos suficientes, mas o que ficou evidente foi a não priorização de implementação de equipamento específico voltado para a população migrante pelos órgãos gestores. O estudo apontou que em se tratando da política de Assistência Social a porta de entrada para a população migrante segue as demais portas de entrada previstas na política, ou seja, por meio do CRAS, porém não especificando qual serviço da unidade foi direcionado para atendimento das demandas apresentadas pela população migrante.

A pesquisa de Gomes e Maheirie (2021) foi desenvolvida com trabalhadoras do SUAS, da Proteção Social Básica, por meio de um percurso de formação com ênfase na mediação audiovisual. A pesquisa foi realizada no município de Joinville, no estado de Santa Catarina, e enfocou os processos migratórios na constituição da identidade cultural da cidade, produção de sentidos e inscrição no corpo urbano. O Município, desde meados da metade do século XIX, foi um grande receptor da população migrante, que além da população luso-brasileira e negra, também recebeu alemães, suíços, noruegueses, austríacos, suecos, dinamarqueses, belgas, holandeses, franceses e italianos (JOINVILLE, 2017 apud GOMES; MAHEIRIE, 2021) e mais ainda, já no século XX, por meio do crescimento industrial e o aumento da oferta expressiva de empregos, também atraiu brasileiros de diversas regiões do país. Apesar da pluralidade étnica e cultural característica do município de Joinville, na década de 80, ao ser priorizado a reconstrução do mercado municipal com o estilo germânico pôde-se observar as disputas e os conflitos vividos na trama social ao qual optar por esse estilo arquitetônico se revelou uma estratégia racista de produção de narrativas no Município ao não agregar a diversidade migratória característica de Joinville. Ao longo da pesquisa foi possível também observar que a apropriação e a problematização relativas ao corpo-território apontaram para as características do território que constitui campo de atuação da Proteção Social Básica, sendo observado ainda um resgate por parte das trabalhadoras da pluralidade étnica, racial e cultural do município em que atuam. Apesar de o artigo apontar a Proteção Social Básica como área de atuação dessas trabalhadoras e citar brevemente a estruturação dos serviços oferecidos nas unidades de CRAS dentro do SUAS, não ficou evidente se essas trabalhadoras trabalham de fato no CRAS e em quais serviços estão alocadas.

Revista Vivências | Erechim | v. 21 | n. 43 | p. 305-319 | jul./agos. 2025
DOI: https://doi.org/10.31512/vivencias.v21i43.1455

A Proteção Social Especial é destinada a pessoas e famílias que estão em situação de risco pessoal e social. A PSE é subdivida em média e alta complexidade, sendo a média complexidade destinada às pessoas com vínculos familiares fragilizados e a alta complexidade com vínculos já rompidos. A média complexidade possui alguns equipamentos, porém os de maior visibilidade são os Centros de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS, unidade pública que executa o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos e o Centro de Referência Especializado para População em Situação de rua – Centro POP, também unidade pública, porém executa o Serviço Especializado em Pessoas em Situação de Rua. Ambos os equipamentos públicos podem desenvolver outros serviços dependendo das características e necessidades da realidade local ao qual a política pública foi implementada.

A pesquisa desenvolvida por Oliveira, Almeida e Aguiar (2020) retrata a realidade do município de Corumbá, interior do estado de Mato Grosso do Sul. Dentre os equipamentos da rede socioassistencial que possuem maior interface com a população migrante identificados pelos pesquisadores estão o albergue e o Centro Pop, o primeiro um equipamento da alta complexidade que oferece o Serviço de Acolhimento Institucional e o segundo da média complexidade que oferece o Serviço Especializado em Pessoas em Situação de Rua. Interessante pontuar que a realidade exposta no município que faz fronteira com a Bolívia apontou uma ampla variedade de nacionalidades que fizeram o uso dos serviços da Assistência Social, sendo que no período de 2016 e 2018 foi identificado a presença de 20 nacionalidades com 11 idiomas distintos. Notou-se que os autores do estudo não especificaram qual a modalidade de funcionamento do albergue.

No artigo de Marechal, Velho e Rodrigues (2021) também retratou a realidade do município de Porto Alegre. Os autores acompanharam um grupo Warao por meio de uma pesquisa etnográfica num período de 2 anos, grupo este composto por pessoas indígenas migrantes de uma etnia oriunda do Delta do Orinoco, região da Venezuela. A realidade exposta pelos pesquisadores esta marcada por uma desvirtuação dos princípios constitucionais e da política de Assistência Social, sendo identificadas ações que vão ao encontro do cerceamento das liberdades individuais, da omissão do estado e controle de corpos. Porém o que chama a atenção é a estruturação da rede socioassistencial naquele município, já que, diferente das demais experiências relatadas neste estudo, Porto Alegre possui estruturas específicas em seu organograma voltados à singularidade da população migrante, como a Unidade dos Povos Indígenas, Imigrantes, Refugiados e Direitos Difusos - UPIIRDD, assim como benefícios eventuais que, não se sabe ao certo se são específicos para população migrante, mas ainda assim, tal população pode fazer uso, como o auxílio moradia. Além dos serviços componentes da rede socioassistencial já citados, também foi identificado uma articulação com o CRAS e também com a Ação Social, que segundo uma nota de roda pé do próprio artigo, relata que a Ação Social é responsável pelo Serviço de Abordagem Social no município de Porto Alegre. Também foram feitos ações articuladas pelo CREAS, Acolhimento Institucional, além da existência de fornecimento de benefícios eventuais que foram destinados a população Warao, dentre eles cestas básicas e passagens de ônibus. Em relação as ações realizadas no CRAS e CREAS ou autores não especificaram quais foram os serviços das unidades que foram direcionados para atendimento das demandas da população Warao, outro dado peculiar foi a não definição da UPIIRDD, se essa seria uma unidade vinculada mais a gestão ou ao oferecimento de serviços.

O trabalho de Chiaretti, Luchini e Carvalho (2020) retrata questões relacionadas à mobilidade humana internacional no contexto da pandemia de coronavírus. O trabalho revelou a produção de uma política pública de saúde desastrosa iniciada pelo poder legislativo no município de Boa Vista que restringia o acesso de pessoas migrantes à saúde pública. Apesar de o trabalho ter enfocado a política de saúde no contexto pandêmico, também foi observado em sua conclusão a importância do benefício socioassistencial. O Auxílio Emergencial, vinculado à política de Assistência Social, figura-se dentro dos benefícios socioassistenciais, sendo este benefício não discriminatório em relação a grupos populacionais, incluindo, portanto, a população migrante. Um outro apontamento observado no estudo é quanto a importância do acesso ao benefício independentemente da regularização documental da pessoa migrante no país.

A dissertação de mestrado de Posser (2022) também versa sobre questões relacionadas à mobilidade humana internacional do contexto da pandemia de Covid-19, em específico mulheres migrantes e/ou refugiadas venezuelanas. O trabalho enfoca as ações da Proteção Social Básica de execução direta como da rede socioassistencial executadas indiretamente, por meio de Organizações da Sociedade Civil - OSC[1], no município de Porto Alegre. O trabalho não traz a especificação precisa se é o PAIF ou outro serviço componente da Proteção Social Básica que possui maior interface com a população migrante, porém cita que além dos benefícios e programas previstos nacionalmente a municipalidade também fornece outros dois benefícios eventuais: cestas básicas e passagens. A dissertação, assim como outros trabalhos analisados neste capítulo, traz ações que envolve outras instituições e políticas públicas, porém o recorte dado neste trabalho focou na estruturação específica do Sistema Único de Assistência Social em âmbito local.

No próximo capítulo será apresentada a discussão do estudo desenvolvido partindo das experiências observadas nos trabalhos apresentados.

Discussão

Partindo das experiências apresentadas no capítulo "Resultados", é possível seguir para a discussão das políticas públicas voltadas à população migrante em nível local. O capítulo anterior refletiu tanto sobre a adaptação do desenho institucional previsto pela política de Assistência Social para atendimento das demandas apresentadas pela população migrante em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social quanto o debate sobre o aprimoramento da Política para ações especializadas que respondam melhor às demandas apresentadas. Destaca-se, como ponto inicial, a constatação da escassez de serviços, programas, projetos e benefícios específicos voltados à população migrante. Este fato pode ser olhado sob algumas ópticas, porém o autor deste trabalho escolheu duas: a primeira defende que a inserção social dessa população, ao ser atendida por um serviço específico, poderia se ver isolada e apartada do restante da população já que algumas de suas demandas atendidas nesse serviço específico poderia contribuir para a não inclusão em outros serviços que atendem a população em geral, além de não seguir o princípio da economicidade que rege o poder público ao não se utilizar de uma estrutura já existente para

1 A autora da dissertação utilizou em seu trabalho a sigla ONG (Organizações não governamentais). O autor deste trabalho optou pela utilização da sigla OSC (Organizações da Sociedade Civil) em virtude da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, a qual estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil.

Revista Vivências | Erechim | v. 21 | n. 43 | p. 305-319 | jul./agos. 2025
DOI: https://doi.org/10.31512/vivencias.v21i43.1455

atendimento da população em geral. O argumento que seria o contraponto ao anterior é a falta de especificidade dos serviços quanto ao atendimento das demandas apresentadas pela população migrante, correndo o risco de não disposição de uma estrutura física e humana capaz de ir ao encontro das reais necessidades da população migrante. Por certo que este trabalho não tem por objetivo encontrar a melhor estratégia a ser adotada pelas municipalidades para atendimento da população migrante porque isso depende de vários fatores que devem ser analisados em cada realidade, todavia o fato de escassas experiências locais trazerem a execução não apenas de serviços, mas também de programas, projetos e benefícios específicos chama a atenção.

Embora planejadores, gerentes de programas e analistas de políticas públicas possam reconhecer que governos podem desenvolver programas que afetam uma ampla gama de questões e territórios e também se preocupar com suas implicações, a grande quantidade de expressões que fluem pelas diferentes maneiras de fazer governo, a organização dos dados em tabelas, diagramas, relatórios e diagnósticos favorecerão procedimentos que assumem que a variedade de 'algum lugar' possa ser acomodado pela flexibilidade de um 'em todo lugar' bem projetado, com isso, eles sempre serão aplicados 'por alguém em algum lugar' (SPINK, 2017), optando por ações que vão ao encontro de alguns grupos e em detrimentos de outros, como pode ser observado nos estudos apresentados sobre a não priorização de serviços específicos voltados ao atendimento da população migrante.

Retomando a variedade de expressões existentes na gestão pública, Bresler (2014) tem um trabalho que versa sobre gestão de pessoas e administração pública, mas que também se aplica aos propósitos que vem sendo discutido neste trabalho, sugerindo como proposta a compreensão da gestão também como um processo de mediação de interesses, reconhecendo que os conflitos são, por vezes, inevitáveis, tornando-se necessária a análise das reações diante de situações com interesses contrapostos. Esse autor identificou que alguns atores podem optar pelo uso da força física ou simbólica em defesa de um interesse específico, enquanto outros podem optar por ignorar a existência de tais conflitos ou tratá-los como disfunções. Pontua-se que tais situações foram observadas no estudo de Maréchal, Velho e Rodrigue (2021), com o emprego da força, e no estudo de Gomes e Maheirie (2021) com a violência simbólica. Contudo, Bresler defende que tais métodos de tratamento não são eficazes, tanto no quesito qualidade de vida das pessoas envolvidas quanto econômico, considerando os elevados custos associados aos mecanismos de controle, coerção e o consequente desperdício de recursos.

Criar condições para o diálogo não significa efetivar o diálogo. Retomo aqui o desafio que deixei aberto no início: efetivar diálogos muitas vezes é um desafio hercúleo. Pressupostos, bagagens, predisposições, capacidades, interesses conscientes ou desejos desconhecidos se fazem presentes na interação que duas pessoas visam estabelecer. Isso frequentemente resulta que o que um entende e diz de forma "a" seja escutado e entendido de forma "Ω" pelo interlocutor (2014, p. 28).

Fazendo uma análise crítica da realidade apontada por Maréchal, Velho e Rodrigues (2021) com ações que ultrapassam a legalidade como o uso de poder coercitivo, cerceamento das liberdades individuais e ameaças de desmembramento de núcleos familiares, para citar apenas algumas, sinaliza a produção de significados de hostilidade que, em última instância, aponta o não desejo de existência dessas pessoas. O desamparo e a marginalização de grupos, comunidades

e povos, vistos como barreiras ao "desenvolvimento", são produzidos por meio de, não apenas biopolíticas, mas também necropolíticas (MALHEIRO; CRUZ, 2004).

Na pesquisa de mestrado desenvolvida por Manjabosco (2020), como citado no capítulo resultados, foi identificado um anúncio de implantação de um Centro de Referência e Acolhida aos Imigrantes e Refugiados – CRAI-POA na mídia, mas que não logrou êxito em sair do papel mesmo o município apresentando demanda, sendo que o anúncio do declínio foi anunciado em outro veículo de mídia em 2018. Por mais que em 2016 houvesse uma estrutura política favorável à implantação do serviço específico, tal empreitada não teve força suficiente para implementação. Para Kingdon (2007) a junção do problema, proposta de políticas públicas e a receptividade na esfera política, quando ligados em um único pacote, tem maiores probabilidades de lograrem êxito na priorização de agendas, enquanto junções parciais têm menos prioridade no delineamento de agendas. Tal assertiva aponta para uma das possibilidades da não implementação do CRAI em Porto Alegre.

Ainda no que se refere a análise de políticas públicas, foi possível observar que em muitos dos casos analisados as municipalidades adotou a estratégia de concessão de benefícios[2] para lidar com as situações de vulnerabilidade social, identificadas nos estudos de Maréchal, Velho e Rodrigues (2021), Gomes e Maheirie (2021), Posser (2022), Chiaretti, Luchini e Carvalho (2020), Rosa, Mejía e Périco (2021) e Manjabosco (2020). Quanto a concessão de benefícios, Lowi (1972) enquadraria tal distribuição dentro das políticas redistributivas, as quais são caracterizadas pela priorização de políticas públicas voltadas para grupos específicos.

Há uma pequena passagem no texto de Maréchal, Velho e Rodrigues (2021) que versa sobre a não concessão de um auxílio aluguel ao núcleo de pessoas migrantes quando estes tentaram acessá-lo recorrendo ao CRAS. O estudo não traz os motivos que motivou a não concessão do auxílio, não trouxe informações sobre possíveis condicionalidades, porém apontou que o mesmo auxílio, que num primeiro momento foi negado, foi concedido quando o núcleo estava em processo de reinserção social. Bresser-Pereira (2004) sinaliza que algumas desadaptações podem até não impedir a realização dos objetivos pretendidos, porém o objetivo pode ser atingido com maior dispêndio de recursos e esforços. Isso foi observado na situação relatada no artigo, considerando que o núcleo de migrantes foi acolhido em dois abrigos distintos que, como regra, apesar de o artigo não trazer essa informação, possuem custos mais elevados de manutenção se comparado a concessão dos auxílios moradia.

Assim como os autores Bittencourt e Mateus identificaram num estudo realizado em M'boi Mirim, na cidade de São Paulo a presença de ações públicas no território diante de problemas coletivos, atuação em rede de agentes sociais reconhecendo a complexidade do território coletivamente e compartilhamento de responsabilidades de todos os atores envolvidos (2022) também é possível encontrar representatividade no artigo de Rosa, Mejía e Périco (2021) contribuindo para o desenvolvimento de ações integradas.

O capítulo a seguir contem as considerações finais da pesquisa desenvolvida, contendo pontos de atenção que deverão ser observados nas políticas públicas voltadas a população migrante em nível local.

2 Benefícios aqui englobando os benefícios previstos nacionalmente e benefícios eventuais em seus diferentes formatos, incluindo cesta básica.

Revista Vivências | Erechim | v. 21 | n. 43 | p. 305-319 | jul./agos. 2025
DOI: https://doi.org/10.31512/vivencias.v21i43.1455

Considerações finais

Este artigo trouxe diferentes perspectivas e referenciais teóricos voltados a política de integração social da pessoa migrante em nível local, em específico do Sistema Único de Assistência Social, por meio de uma análise do levantamento bibliográfico encontrado, ainda que não exaustiva, destacando pontos cruciais para o avanço, desenvolvimento e aprimoramento da política pública.

Este estudo também apontou uma lacuna preocupante na não priorização de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais específicos destinados à população migrante no nível local. Observou-se que a estruturação da política de Assistência Social contou com a utilização de desenho institucional previsto nacionalmente, fazendo as adequações necessárias conforme necessidade local, não sendo observados incentivos significativos por parte das municipalidades na implementação de serviços, programas, projetos e benefícios específicos voltadas à população migrante. A escassez de trabalhos acadêmicos sobre a temática no portal de periódicos da CAPES reforça a necessidade de maior atenção e investimento nessa área.

Observou-se que o atual estado da arte dificulta o compartilhamento de experiências para aprimoramento do Sistema Único de Assistência Social, não apenas no nível municipal, mas em todos os níveis da federação. A Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, lançada em 2009, e outros documentos normativos devem prever um desenho institucional da Política que contemple as especificidades da população migrante.

Soma-se também a preocupante realidade compartilhada de algumas municipalidades, apontando para a urgência de medidas específicas de educação permanente tanto para gestores quanto para profissionais que atuam na ponta para atender às necessidades das pessoas migrantes. Os órgão gestores devem reconhecer a importância de priorizar essas ações, considerando o contexto de extrema vulnerabilidade social e risco pessoal e social que algumas pessoas migrantes estão expostas.

Além disso, enfatiza-se a relevância de mais estudos sobre a implementação de políticas públicas específicas para a população migrante. Essas pesquisas podem fornecer *insights* valiosos para o desenvolvimento de estratégias eficazes de inclusão social.

Referências

ACNUR. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados.** Genebra: 1951. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/convencao-de-1951/. Acesso em: 15 de abril de 2024.

BITTENCOURT, L. N.; MATHEUS, T. C. Ações públicas culturais e socioeducativas em M'Boi Mirim e região e o enfrentamento às vulnerabilidades urbanas: contribuições para o debate sobre políticas de proximidade. Em SPINK, P.; BURGOS, F.; ALVES, M. A. **Vulnerabilidade(s) e ação pública** [recurso eletrônico] : concepções, casos e desafios. São Paulo : Programa Gestão Pública e Cidadania, 2022. Disponível em https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/abc79e2d-f2d7-410b-803b-8e9fbc415b40/content. Acesso em 01 de maio de 2024.

BRASIL. Decreto nº 4.246, de 22 de maio de 2002. Promulga a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 mai. 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4246.htm. Acesso em 01 de maio de 2024.

BRASIL. Decreto nº 5.017, de 12 de março de 2004. Promulga o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 de mar. 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5017.htm. Acesso em 01 de maio de 2024.

BRASIL. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 jul. 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9474.htm. Acesso em 01 de maio de 2024.

BRASIL. Lei nº 13.684, de 21 de junho de 2018. Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 jun. 2018. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2018/lei-13684-21-junho-2018-786881-norma-pl.html. Acesso em: 13 de abril de 2024.

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 04 de setembro de 2024.

BRESLER, R. "CLIU – aproximações a diálogos". Em BRESLER, R.; SANDIM, T. L.; BURGOS, F.; PAULICS, V. (orgs.). **Conexão Local Interuniversitária:** diálogos de saberes. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2014. Disponível em https://ceapg.fgv.br/sites/ceapg.fgv.br/files/u26/livro_final_1_0.pdf. Acesso em 02 de maio de 2024.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Em Fernando C. Prestes Motta e Luiz Carlos Bresser-Pereira. **Introdução à Organização Burocrática.** São Paulo: Thomson, 2004. (Texto escrito em 1963).

CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T.; SILVA, S. L. **Relatório Anual OBMigra 2023** - OBMigra 10 anos: Pesquisa, Dados e Contribuições para Políticas.Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2023. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Obmigra_2020/OBMIGRA_2023/Relat%C3%B3rio%20Anual/Relato%CC%81rio_Anual_2023.pdf. Acesso em 03 de setembro de 2024.

CHIARETTI, Daniel; LUCHINI, Natália; CARVALHO, Laura Bastos. MOBILIDADE HUMANA INTERNACIONAL EM TEMPOS DE PANDEMIA: reflexos da covid-19 nos direitos dos migrantes e refugiados. **Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro**, [S.l.], v. 24, n. 48, p. 59-90, jul. 2020. ISSN 2177-8337. Disponível em: https://revistaauditorium.jfrj.jus.br/index.php/revistasjrj/article/view/655. Acesso em: 12 maio 2024. doi: https://doi.org/10.30749/2177-8337.v24n48p59-90.

Revista Vivências | Erechim | v. 21 | n. 43 | p. 305-319 | jul./agos. 2025
DOI: https://doi.org/10.31512/vivencias.v21i43.1455

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.** Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf. Acesso em: 10 de maio de 2024.

GOMES, Allan Henrique; MAHEIRIE, Kátia. Mediação audiovisual e território: cenas migrantes em um percurso de formação. **Rev. psicol. polít.**, São Paulo , v. 21, n. 50, p. 211-223, abr. 2021 . Disponível em http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-549X2021000100015&lng=pt&nrm=iso Acesso em 12 de maio de 2024.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **World Migration Report 2024**. Geneva, 2024. Disponível em: https://worldmigrationreport.iom.int/what-we-do/foreword/foreword. Acesso em: 3 de setembro de 2024.

KINGDON, John W.. Juntando as coisas. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). **Políticas Públicas:** coletânea - volume 1. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2007. p. 225-246.

LOWI, Theodore J. Four systems of policy, politics, and choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, p. 298-310, jul.-aug. 1972.

MALHEIRO, B. C.; DO CARMO CRUZ, V. GEO-GRAFIAS DOS GRANDES PROJETOS DE DES-ENVOLVIMENTO: TERRITORIALIZAÇÃO DE EXCEÇÃO E GOVERNO BIO/NECROPOLITICO DO TERRITÓRIO. **GEOgraphia**, v. 21, n. 46, p. 18-31, 21 out. 2019.

MANJABOSCO, Adriele Marlene. **(In)desejáveis?**: trabalho migrante e precarização em tempos de crise. 2020. 190 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2020.

MARÉCHAL, C.; LEAL DE BRITTO VELHO, A.; WEBER RODRIGUES, M. ENTRE O ABANDONO E A TUTELA: OS WARAO E A REDE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM PORTO ALEGRE. **Espaço Ameríndio**, Porto Alegre, v. 15, n. 3, p. 179, 2021. DOI: 10.22456/1982-6524.120835. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/index.php/EspacoAmerindio/article/view/120835. Acesso em: 12 maio. 2024.

NAÇÕES UNIDAS. **Convenção Internacional sobre a proteção dos direitos de todos os trabalhadores migrantes e dos membros das suas famílias.** Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas nº. 45/158. Áustria, 1990. Disponível em: https://www.oas.org/dil/port/1990%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20Internacional%20sobre%20a%20Protec%C3%A7%C3%A3o%20dos%20Direitos%20de%20Todos%20os%20Trabalhadores%20Migrantes%20e%20suas%20Fam%C3%ADlias,%20a%20resolu%C3%A7%C3%A3o%2045-158%20de%2018%20de%20dezembro%20de%201990.pdf. Acesso em: 11 de abril de 2024.

OLIVEIRA, Marco Aurélio Machado; ALMEIDA, Renata Papa; AGUIAR, Mabel Sahib. Presenças de migrantes internacionais na educação e na assistência social em fronteira. **Revista Paraondê!?**, Porto Alegre, v. 13, n. 2, p. 61-74, maio 2020. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/index.php/paraonde/article/view/100086/56644. Acesso em: 12 maio 2024.

OIM. Organização Internacional Para Migrações (OIM). **Guia para Atendimento de Migrantes nos Serviços Públicos.** 2023. Disponível em: https://brazil.iom.int/sites/g/files/tmzbdl1496/files/documents/4_Guia%20para%20Atendimento%20de%20Migrantes%20nos%20Servic%CC%A7os%20Pu%CC%81blicos_WEB.pdf. Acesso em 05 de maio de 2024.

OIM. Organização Internacional Para Migrações (OIM). **International migration law:** glossary on migration. Genebra: Organização Internacional Para Migrações, 2019.

POSSER, Cristiane Matiazzi. **Proteção Social para mulheres venezuelanas em solo brasileiro: acolhimento e/ou racismo?**. 2022. 167 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2022.

PROTOCOLO DE PALERMO. **Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional relativo à Prevenção, à Repressão e à Punição do Tráfico de Pessoas, em especial de Mulheres e Crianças.** Disponível em: https://www.mdm.org.pt/wp-content/uploads/2017/10/Protocolo-de-Palermo.pdf Acesso em: 12 maio 2024.

ROSA, I. C.; MEJÍA, M. R. G.; PÉRICO, E.. Políticas públicas e redes de apoio aos migrantes haitianos, em pequeno município do Rio Grande do Sul, Brasil. **Serviço Social & Sociedade**, n. 141, p. 285–302, maio 2021.

SPINK, P. K. Urban vulnerability from the other side of the street. Estação de Pesquisa Urbana M'Boi, **Série Documentos de Trabalho** Working Papers, nº 15, Julho/2017. Disponível em https://ceapg.fgv.br/sites/ceapg.fgv.br/files/u83/wp_15.pdf . Acesso em 01 de maio de 2024.