



Argumentum

E-ISSN: 2176-9575

revistaargumentum@ufes.br

Universidade Federal do Espírito Santo  
Brasil

BETTIOL LANZA, Líria Maria; de Barros SANTOS, Amanda; Ramalho RODRIGUES,  
Julia

Imigração, território e as políticas de segurança social

Argumentum, vol. 8, núm. 3, septiembre-diciembre, 2016, pp. 54-66

Universidade Federal do Espírito Santo

Vitória, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=475555258010>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais artigos
- ▶ Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal  
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

## Imigração, território e as políticas de segurança social

*Immigration, territory and social security policies*

**Líria Maria BETTIOL LANZA<sup>1</sup>**  
**Amanda de Barros SANTOS<sup>2</sup>**  
**Julia Ramalho RODRIGUES<sup>3</sup>**

**Resumo:** O presente artigo tematizou o processo imigratório no Brasil recente e a necessidade de problematizar as políticas públicas de Seguridade Social e o território. Os imigrantes, ao se inserirem nos territórios de destino, dão significados a esses territórios, a partir de movimentos de desterritorialização e reterritorialização. Resultado de uma pesquisa qualitativa e documental, tem como fonte documentos oficiais do Brasil e do Paraná, nos quais identificamos nas políticas de Seguridade Social que há intencionalidade em propor ações que insiram os imigrantes no país. O conteúdo dos documentos é prescritivo e deixa muitas lacunas em relação a problemáticas já existentes no âmbito das políticas, como a ausência de definição de fontes orçamentárias; a fragmentação das ações e uma complexa trama da relação público x sociedade civil no país.

**Palavras-chave:** Imigração. Seguridade social. Território.

**Abstract:** This article takes as its theme the modern-day Brazilian immigration process and the need to question public policies on social security and territory. Immigrants, by integrating themselves into their destination territories, give meaning to these territories, as a result of deterritorialization and reterritorialization movements. Resulting from qualitative and documental research, sourced from official documents from Brazil and Paraná, we identify that social security policies have a deliberate intent to propose actions that integrate immigrants into the country. The content of the documents is prescriptive and lacks a great deal in relation to existing policy problems, such as the lack of definition of budgetary sources; the fragmentation of actions and a complex web public/civil society relationship in the country.

**Keywords:** Immigration. Social security. Territory.

Submetido em: 30/5/2016. Aceito em: 5/12/2016.

### Introdução

**A**s migrações devem ser entendidas como um processo social que tem seus antecedentes nas diferentes fases do estágio capitalista, embora os sentidos e fluxos do migrar variem em cada época histórica. Partimos da compreensão de Moura (1980) de que, de uma forma geral, migração pode ser entendida enquanto uma mudança permanente ou semipermanente de residência. Ainda, para o autor, “Não importando quão curto ou quão longo, quão fácil ou quão difícil, a verdade é que todo o ato migratório implica num lugar de

<sup>1</sup> Docente do Departamento de Serviço Social da Universidade Estadual de Londrina (UEL, Londrina, Brasil). Rodovia Celso Garcia Cid, Pr 445, Km 380, Campus Universitário, CEP. 86057-970, Londrina (PR). E-mail: <liriabettoli.j@gmail.com>.

<sup>2</sup> Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina (UEL, Londrina, Brasil). Rodovia Celso Garcia Cid, Pr 445, Km 380, Campus Universitário, CEP. 86057-970, Londrina (PR). E-mail: <santos\_amandab@hotmail.com>.

<sup>3</sup> Discente de graduação do curso de Serviço Social da Universidade Estadual de Londrina. Rodovia Celso Garcia Cid, Pr 445, Km 380, Campus Universitário, CEP. 86057-970, Londrina (PR) E-mail: <ramalhorodrigues.julia@gmail.com>.

origem, num lugar de destino e numa série de obstáculos intervenientes" (MOURA, 1980, p. 109).

Tais obstáculos repõem a demanda de políticas específicas para atender aos imigrantes em suas múltiplas necessidades. Nesse sentido, esta pesquisa tem como objetivo analisar as propostas do governo federal e do governo do Estado do Paraná para as demandas oriundas das recentes imigrações em diálogo com a categoria território. Primeiro, apresentamos aspectos sobre território e imigração, procurando revelar como o uso dessa categoria pode subsidiar as políticas públicas, visando maior efetividade. Em seguida, procuramos trazer alguns aspectos da imigração no Brasil recente e, por fim, as propostas no âmbito da Seguridade Social problematizadas pela lógica territorial.

Ao problematizar tais questões iniciais a partir das migrações no Brasil, é preciso indicar que não é um fenômeno recente, o diferencial do processo migratório atual (século XXI) refere-se ao fato de que, contrária à imigração *branca* e europeia, em que os italianos são expressivos exemplos, temos no tempo presente a migração de outros povos que contrariam tais tendências históricas e alargam o escopo analítico da presença deles no país.

## **Território e Imigração**

No Brasil, o número de imigrantes tem aumentado em números consideráveis nos últimos anos<sup>4</sup>. Seja pela proximidade geográfica com países em situação de catástrofes ambientais, como o Haiti, ou em guerras civis, o fato é que os imigrantes têm buscado refúgio por motivos variados. Em cada local em que os imigrantes venham a residir geram-se interações nas relações sociais, criam-se novas demandas particularizadas.

Para Santos (2009), o território seria uma espécie de base física fixa, que existe em um local já concretizado; ampara as relações sociais entre as pessoas que ali convivem, contendo os fatores ecológico, da paisagem, dos recursos naturais e também tudo aquilo que é construído pelo homem. Além disso, para o autor, território, soberania e povo formam a nação-estado moderna. Na perspectiva da conceituação da Nação-Estado, o exercício do poder nas relações sociais se dá por meio da territorialidade:

Em uma visão geopolítica do território, enquanto espacialidade social contida por limites e fronteiras sob o estatuto de um Estado-nação, por exemplo (mas nunca restrita apenas a ele), a territorialidade pode ser entendida como a estratégia geográfica para controlar/atingir a dinâmica de pessoas, fenômenos e relações através da manutenção do domínio de uma determinada área [...] (HAESBAERT; LIMONAD, 2007, p. 44).

O progresso do capitalismo trouxe consigo o aumento das disparidades econômicas entre as pessoas e os países. Milton Santos (1996) também discute a mobilidade do capital como inerente aos seres humanos, bem como da produção, acarretando a movimentação das pessoas, seja por ideias, guerras, fome ou outra motivação para esse movimento. Santos assim define desterritorialização:

<sup>4</sup> Segundo dados do IBGE referente ao Censo Demográfico de 2010, existiam no país 286.468 imigrantes vivendo há pelo menos cinco anos no país, representando um crescimento de 86,7% em relação ao Censo de 2000. São Paulo, Paraná e Minas Gerais, juntos recebem mais da metade deles (IBGE, 2012).

Hoje, a mobilidade se tornou praticamente uma regra. O movimento se sobrepõe ao repouso. A circulação é mais criadora que a produção. Os homens mudam de lugar, como turistas ou como imigrantes. Mas também os produtos, as mercadorias, as imagens, as ideias. Tudo voa. Daí a ideia de desterritorialização. Desterritorialização é, frequentemente, uma outra palavra para significar estranhamento, que é, também, desculturização (SANTOS, 1996, p. 222).

Necessariamente, para Santos (1996), mesmo diante desse movimento, a realidade de se fixar em residência, por conta de um emprego, ou em busca de outra forma de convivência, voluntária ou não, o imigrante se mostra um indivíduo rico em experiências trazidas de seu local anterior, porém estas pouco lhe servem em seu novo território, obrigando-o a conhecer e interagir no atual território através de experiências diante das novas realidades. Assim, o processo de desterritorialização está estabelecido para todos os imigrantes. Nesse contexto, Haesbaert (2002) dispõe:

Temos, então, dependendo da ênfase a um ou outro de seus aspectos, uma desterritorialização baseada numa leitura econômica (deslocalização), cartográfica (superação das distâncias), “técnico-informacional” (desmaterialização das conexões), política (superação das fronteiras políticas) e cultural (desenraizamento simbólico-cultural). Na verdade, parece claro, são processos concomitantes: a economia se multilocaliza, tentando superar o entrave distância, na medida em que se difundem conexões instantâneas que relativizam o controle físico das fronteiras políticas, promovendo, assim, um certo desenraizamento das pessoas em relação aos seus espaços imediatos de vida. Mas o que se vê, na realidade, são relações muito complexas. [...] A desterritorialização que ocorre numa escala geográfica geralmente implica uma reterritorialização em outra [...] (HAESBAERT, 2002, p. 132-133).

Dessa forma, todo processo de desterritorialização implica em um processo de reterritorialização, que pode ser considerado um movimento dialético que se vincula a algumas características individuais e a outras essencialmente coletivas, pois são dependentes de questões conjunturais dos países de destino, como o estágio democrático, desenvolvimento econômico, sistemas de proteção social, entre outros, que influenciam essa relação, ao dispor de condições amplas de inserção no conjunto da vida social e acolher em uma perspectiva de direito do imigrante.

## Imigrações no Brasil contemporâneo

As migrações se expressam em toda a história nacional como um aspecto relevante para analisar a atual sociedade brasileira. O Brasil se constituiu como um país aberto a novos povos, pois, desde sua colonização, as imigrações marcam sua formação social e política. A primeira manifestação de fluxo migratório constituiu-se de portugueses, que vieram em busca de novas explorações de riquezas. Depois, houve a imigração forçada com o sequestro de africanos<sup>5</sup> escravizados pelos portugueses, por três séculos, e muitas cidades brasileiras foram construídas essencialmente por esses imigrantes.

Almeida e Sousa (2014) refletem que após a abolição da escravatura, em 1888, intensificaram-se<sup>6</sup> as possibilidades de migração para trabalhadores livres que buscavam melhores

---

<sup>5</sup> O termo *africanos* remete à origem continental e não a todas as nações específicas e suas respectivas características.

<sup>6</sup> Vainer (2000) aponta a presença de imigrantes alemães no país em 1845.

condições de trabalho. Vainer (2000, p. 15-16), ao analisar os fluxos imigratórios no país indicou cinco estratégias: 1) transição para o trabalho livre, com o fim do tráfico negreiro até os anos 80 do século XIX; 2) substituição de escravos por imigrantes, estratégia imigrantista-agrária (século XIX até o final de 1940); 3) migrações internas e a estratégia de gestão regional dos excedentes (década de 1950 e 1960); 4) integração nacional, racionalização territorial dos fluxos imigratórios (período da ditadura militar); 5) fragmentação territorial, violência e estratégia de gestão social dos imigrantes (contexto neoliberal).

As mudanças econômicas ocorridas no Brasil a partir dos anos 2000 realocaram o país como um lugar promissor para muitos, intensificando os fluxos migratórios, em que os sujeitos se deslocam para concretizar a “[...] ilusão migratória” (BRITO, 1995).

De acordo com a Organização Internacional das Migrações (OIM), o número de imigrantes em situação irregular no mundo se aproximava de 30 milhões em 2001, taxa que só vem aumentando ao longo dos anos. No que concerne ao estado brasileiro, desde o terremoto no Haiti, em 2010, o número de imigrantes haitianos mostrou-se muito significativo: cerca de 34 mil. Somente no ano de 2014, segundo o Ministério da Justiça, chegaram aproximadamente 14,5 mil haitianos no país, sendo que 5 mil deles estão no estado do Paraná, donde 2,5 mil estão fixados em Curitiba. [...] Houve, igualmente, crescimento de 800% do número de pedidos de solicitação de refúgio no Brasil nos últimos quatro anos, conforme os dados fornecidos pelo Comitê Nacional para Refugiados/Ministério da Justiça (PARANÁ, 2014, p. 13-14).

Essa migração intensa ocasiona o surgimento de comunidades inteiras marcadas pela cultura e composição de redes de apoio e solidariedade. As más condições de vida e trabalho marcam a vida dos imigrantes, sendo o último mais comum entre imigrantes trabalhadores do setor agropecuário, construção civil, metalúrgico, têxtil, hoteleiro e serviços de limpeza (XIMENES; ALMEIDA, 2014). A partir disso, a agenda política do Brasil precisou abordar, para que fosse problematizada e pensada, uma política pública para os imigrantes e refugiados. Hoje, o Brasil possui uma política mais aberta para os imigrantes em relação à concessão de cidadanias, segundo Oliveira e Santos (2015), porém o acolhimento de fato precisa ser repensado.

A política referente à concessão de nacionalidade no Brasil, o Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980), foi fruto da ditadura militar, adotando caráter de fechamento de suas fronteiras para garantir a segurança nacional. Em 2013, em contrapartida ao Estatuto do Estrangeiro, foi elaborado o Projeto de Lei nº 288/2013, que aguarda aprovação e pretende atender à realidade nacional de forma coerente com as necessidades sociais e a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2016).

Em suma, mesmo que em condição ilegal no país, o imigrante deve ser visto como uma pessoa dotada de direitos que devem ser garantidos e respeitados. Ou seja, tais direitos não deveriam concorrer com o discurso da segurança nacional, ou da crise econômica, fundamentos muitas vezes usados para camuflar a abertura das fronteiras. Assim, apesar do crescente fluxo migratório, o Estado deve pautar-se em cumprir o preceito constitucional onde prevalecem os direitos humanos (ALMEIDA; SOUSA, 2014, p. 26).

Com sua documentação regularizada, as políticas públicas de Saúde, Assistência Social, Educação e Previdência atendem ao público, independentemente de sua nacionalidade. Aqueles

que ainda se apresentam irregulares no país ficam vulneráveis socialmente, com a insegurança da deportação.

No Brasil, o atendimento de referência para acolhimento dos imigrantes é majoritamente realizado por organizações da sociedade civil, com destaque para as Cáritas Arquidiocesanas, que exercem esse papel internacionalmente. Defendemos que o Poder Público deveria ser o prestador principal de serviços de acolhimento, com uma política pública efetiva, considerando todo o processo de territorialização desses imigrantes e, por isso, nos propomos a problematizar as propostas do governo para as políticas públicas de Seguridade Social em atendimento aos imigrantes e refugiados no Brasil e no estado do Paraná. Para nossa análise, utilizaremos os seguintes documentos: Plano Estadual de Políticas Públicas para Promoção e Defesa dos Direitos de Refugiados, Migrantes e Apátridas do Paraná 2014 – 2016<sup>7</sup> e o Caderno de propostas deliberadas da 1<sup>a</sup> Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (COMIGRAR).

O COMIGRAR é o Caderno de Propostas resultante de um processo de várias Conferências em níveis variados por todos os estados, municípios e regiões do Brasil sobre o tema da migração e do refúgio, do ano de 2014, tendo sido formulado após a etapa nacional no mesmo ano. Já o Plano Estadual de Políticas Públicas para Promoção e Defesa dos Direitos de Refugiados, Migrantes e Apátridas do Paraná é um documento organizado no ano de 2014 pela Secretaria de Estado da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos com a participação de diversos órgãos e entidades que elaboraram propostas com metas, prazos e orçamentos na perspectiva de reconhecimento de direitos sociais e civis e inserção econômica desse público no estado do Paraná.

### **O território usado: imigrantes e seu acesso às políticas de Seguridade Social**

A Seguridade Social no Brasil foi estabelecida na Constituição de 1988 (título VIII, capítulo II, seção I, artigo 194) e definida como “[...] um conjunto integrado de ações e iniciativas dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988). Vários estudiosos se debruçaram sobre seu processo de construção e implantação, bem como de seus descaminhos e desafios. Para Boschetti (2012) os ataques à seguridade social se dão em uma desconfiguração dos direitos garantidos em lei, fragilidade do controle social, democrático e de orçamento.

Ao situar o debate no âmbito das migrações, estudos de Godoy (2015) e de Milesi; Lacerda (2008) referendam os resultados de pesquisa do IPEA (2015) sobre o acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil os quais demonstram que o país atende parcialmente as necessidades em termos de direitos humanos dos migrantes, tendo como principais barreiras a burocratização, a morosidade na documentação, a fragilidade na proteção e na acolhi-

<sup>7</sup> O estado do Paraná conta com a diversidade de 144 nacionalidades presentes no seu território e se vê desafiado a desenvolver estratégias para enfrentar a xenofobia, para reconhecer a riqueza cultural que os imigrantes e refugiados trazem para o enriquecimento da história do país. O Paraná conta com o Comitê Estadual para Refugiados e Migrantes, que visa orientar os servidores públicos sobre os direitos e deveres dos migrantes e planejar e executar ações em defesa dos refugiados no estado. Para organizar as ações, foi elaborado o Plano Estadual do Paraná em 2014 pela Secretaria de Estado da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos. O objetivo do Plano é reconhecer direitos sociais e civis destes sujeitos e oferecer oportunidades de inserção econômica a essas pessoas.

da desses sujeitos. De maneira geral, o estudo do IPEA demonstrou que, do ponto de vista institucional, os migrantes se tornam “[...] sujeitos invisíveis [...]” (IPEA, 2015, p. 101) já que as políticas públicas não consideram sua condição e especificidade, o que se constitui uma barreira ao atendimento às suas necessidades. Sobre o estado do Paraná, os dados indicaram a desarticulação entre as instituições que trabalham com a temática e a “[...] sobrecarga do sistema de saúde e exigências documentais complementares, carência de recursos das instituições da sociedade civil e falta de suporte do poder público” (IPEA, 2015, p. 101).

Nesse quadro, pensar a relação das políticas de Seguridade Social com o fenômeno da imigração repõe velhas e novas problemáticas, sobretudo no contexto político vigente, com os primeiros indicativos de sua condução em relação às políticas sociais.

### **A política de Previdência Social**

A Previdência Social é a pioneira das políticas de proteção social, tendo sido, desde 1923, a primeira forma de seguro social no país<sup>8</sup> e esteve organicamente ligada à assistência e à saúde até 1988. Baseada na lógica do seguro social e tendo o trabalho como eixo estruturante, possui caráter centralizador e verticalizado. A referida política, a partir de 1988, tem por foco garantir direitos aos trabalhadores formais, mas aperfeiçoou aspectos restritivos de seus antecedentes ao incluir questões como uniformidade, equivalência e irredutibilidade do benefício previdenciário. É sabido que o mercado de trabalho formal no mundo e, principalmente no Brasil<sup>9</sup>, expressa vertentes de desemprego, informalidade, subemprego para uma massa de trabalhadores em detrimento de um núcleo cada vez mais reduzido de trabalhadores protegidos (ANTUNES; ALVES, 2004). Embora seja alvo de disputa e movimento a força social do capital e do trabalho, a relação da política com a lógica territorial, no sentido de seu uso pela maioria dos brasileiros, é bastante residual, por conta das características apontadas.

Ao incluir no debate o trabalho do imigrante, devemos de antemão ressaltar que a busca por trabalho não é a única motivação para o migrar. No entanto, o imperativo do trabalho como meio para subsistência o torna a primeira ação da maioria desses sujeitos. Para Sayad (1992, p. 54), “Um migrante é essencialmente uma força de trabalho”. Assim, sua permanência e seu lugar na *nova* sociedade são majoritariamente regulados pelo trabalho.

O estudo de Cavalcanti (2015) procurou demonstrar dados sobre a imigração e o mercado de trabalho no Brasil no período de 2011 a 2013. O crescimento do ingresso de imigrantes no mercado formal foi de 50,9%, com os haitianos como a principal nacionalidade. Selecionamos o dado referente a escolaridade e renda, e que verifica-se que a maioria dos imigrantes tem formação profissional superior (38%) e ensino médio completo (30%) mas ao se inserirem no mercado formal de trabalho, ocupam cargos inferiores à sua formação. A média salarial demonstrou que 53% dos imigrantes recebem entre 1 e 3 salários mínimos e que 40% destes recebem um salário mínimo. Como alertou Sayad (1992, p. 66), “Exportam-se” ou ‘importam-se’ exclusivamente trabalhadores, mas nunca – ficção esta indispensável e compartilhada por todos – cidadãos, atuais e futuros”. Dito isso, uma lógica utilitarista do imigrante como força de trabalho contraria a lógica cidadã que o Brasil diz sustentar.

---

<sup>8</sup> Sobre esse momento inicial ver Vianna (1998).

<sup>9</sup> Ver Pochmann (2001).

Os documentos estudados reforçam essa necessidade de ter como foco a equiparação de direitos dos brasileiros aos imigrantes, bem como as ações de não discriminação. Indicam também a necessidade de articulação entre as políticas públicas para o atendimento dos imigrantes. Em relação ao trabalho, merece menção o indicativo de capacitação profissional e apoio voltado à inclusão produtiva. Alertamos que, dada a instabilidade econômica generalizada e a redução de postos de trabalhos formais, a alternativa de *pequenos negócios*, geralmente informais ou subempregos, pode contribuir para elevar e adensar a realidade desigual do mercado de trabalho brasileiro.

O Plano Estadual do Paraná, por sua vez, centra as atenções em efetivar um trabalho conjunto com ações de instituições reguladoras do trabalho e emprego, responsabilizando o intermédio de mão de obra e seguro desemprego à assistência social e a entidades da sociedade civil. Estão previstos encaminhamentos a cursos de capacitação para o trabalho, como o PRONATEC, e outros disponibilizados por ONGs. Ainda, indica a necessidade de preparar os profissionais que atendem os imigrantes, sobretudo em relação à barreira linguística e ao acesso a direitos.

O conteúdo dos dois documentos, a nosso ver, tem poucas propostas articuladas de ações com o setor produtivo visando à criação de postos de trabalho e certa racionalidade entre as demandas e a oferta. Isso pode perpetuar a realidade encontrada no estudo de Cavalcanti (2015) sobre a relação entre escolaridade e postos de trabalho dos imigrantes, conservando, assim, um lugar marginal para esses trabalhadores no mercado, mesmo que em condições formativas de não sê-lo. Além disso, cita genericamente a necessidade de equiparação de diplomas de profissionais de nível superior aos do Brasil. Todavia, sabe-se, pela polêmica em torno dos profissionais de saúde estrangeiros no Programa Mais Médicos, que será um longo caminho a percorrer.

Percebemos que, para os trabalhadores formais, há informação, por vezes bilíngue (BRASIL, 2012) e direitos garantidos. Para os desempregados, informais e precários, há o silêncio do trabalho, a passagem para a assistência social, via o famigerado discurso da *inclusão produtiva* como recurso a evitar a demanda por serviços socioassistenciais. A palavra articulação é muito utilizada, desconsiderando o histórico de desarticulação das políticas sociais endossado pelo Estado. Sendo assim, seria necessária uma espécie de *alquimia* para produzir ações aos imigrantes, uma *mágica* que supere questões muito complexas, como os orçamentos, *status* e alcance diferenciados, legitimados socialmente de cada uma das políticas.

## A política de Saúde

No Brasil, a saúde é considerada direito de todos e dever do Estado (BRASIL, 1988). É organizada a partir do Sistema Único de Saúde (SUS) de responsabilidade tanto na execução, quanto na organização dos três entes federados. Ao longo dos anos de implantação do SUS, vários desafios foram se colocando e demonstrando a dificuldade de efetivar tal direito em nosso país. Questões como o subfinanciamento, disputas de projetos (universalista e privista) e a qualidade do acesso já foram bastante abordados em estudos existentes (VASCENELLOS; PASCHE, 2013).

No que tange à política de saúde, o Plano Estadual do Paraná traz a proposta de “Divulgar e orientar os serviços de saúde no Estado e Municípios para garantir o acesso e cuidado dos principais agravos físicos e psicossociais, bem como agravos específicos (alimentação e hábitos), que acometem a população Migrante, Refugiada e Apátrida” (PARANÁ, 2014, p. 23). Em determinada ação, a Secretaria de Estado da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos planeja como metas a socialização da Carta dos Direitos Humanos dos Usuários do SUS aos imigrantes, refugiados e apátridas e a promoção de capacitação para os profissionais da saúde. Essa ação tem prazo contínuo, através do orçamento de 2015 a 2018, em parceria com a Secretaria de Estado da Saúde (SESA) e Comitê Estadual para Refugiados e Migrantes do Paraná (CERM).

Ao problematizar a questão do acesso à saúde, é importante retomar que no Brasil temos a concepção de saúde embasada nos determinantes sociais. Dessa forma, não se pode pensar na produção do cuidado em saúde, deslocada do acesso a outras proteções, como trabalho, habitação, educação, entre outros. Como dito anteriormente, há uma tendência para que os imigrantes se concentrem em locais específicos com outros imigrantes, formando uma rede de apoio e solidariedade. Desta forma, é necessário analisar onde eles se localizam e por que ali estão, identificando as suas necessidades sociais para avançar para além da consulta médica. Posto isso, prevalece ainda o cuidado dos principais agravos, não considerando “[...] a promoção e a proteção da saúde, a prevenção de agravos, o diagnóstico, o tratamento, a reabilitação e a manutenção da saúde” (BRASIL, 2007, p. 12), que é abarcado pelas Unidades Básicas de Saúde e a Estratégia Saúde da Família, mais próximas territorialmente da dinamicidade dos usuários do SUS. No que tange às metas, a capacitação das equipes profissionais de saúde e a socialização de informações aos imigrantes, entendemos que são duas questões a serem trabalhadas que dificultam o acesso dessa população aos serviços.

Já em relação ao nível nacional, analisando as deliberações da 1ª COMIGRAR, realizada em São Paulo (SP), no ano de 2014, no eixo da Saúde, foi deliberada a seguinte ação:

Assegurar que migrantes e refugiados, independentemente do status migratório, especialmente idosos, mulheres e crianças, egressos do sistema penitenciário e público LGBT, sejam devidamente atendidos pelo Sistema Único de Saúde através da simplificação da emissão do cartão SUS e da criação de Centros de Referências de Saúde de migrantes nas localidades de maior fluxo migratório, oferecendo tratamento e prevenção a doenças causadas pela experiência da migração e do refúgio, psicológicas e físicas, programa antidrogas, com atendimento em diversos idiomas e direito ao anonimato, com protocolos de atenção aos migrantes, refugiados e vítimas de tráfico humano e com equipe sensibilizada e capacitada para o atendimento humanizado e para especificidades da saúde das pessoas em mobilidade (CONFERÊNCIA NACIONAL SOBRE MIGRAÇÕES E REFÚGIO, 2014, p. 35).

Em comparação ao documento do Paraná, a ação descrita é mais abrangente às particularidades de um território, propondo uma atenção integral de qualidade com promoção, prevenção e reabilitação de saúde. Como o do Paraná, o documento nacional também propõe capacitação das equipes profissionais para atendimento, acolhimento e orientação, a partir de uma perspectiva intersetorial. Na dimensão da territorialização, o documento também propõe uma sensibilização dos profissionais em saúde desde a formação até o exercício profissional com a dimensão intercultural dos imigrantes.

Entendemos que o documento resultante da 1ª COMIGRAR está propondo a utilização da categoria território como uma estratégia para garantir o acesso a todos os imigrantes e refugiados. Além disso, tendo o cuidado em saúde uma dimensão relacional, consideramos que a postura profissional, tanto para acolher como para orientar, perpassa o interesse pela vida dos sujeitos sociais e dela dependem ações que extrapolam as tradicionais práticas de saúde fundadas no binômio queixa e conduta.

### **A política de Assistência Social**

No que tange à Política de Assistência Social, o COMIGRAR cita a inclusão dos imigrantes nos benefícios e programas nacionais já existentes, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC), Minha Casa Minha Vida e o Cadastro Único do Governo Federal que abrange benefícios como: Tarifa Social da Energia Elétrica, Bolsa Família, entre outros. Considerando a dificuldade que tal acesso possa causar aos imigrantes, devido a critérios que possam não ser atendidos por esse público, o documento explicita a necessidade de: “[...] assegurar os mesmos direitos e benefícios socioassistenciais dos nacionais, seja por meio de revisão de legislação, da adequação dos critérios para sua inclusão, da criação de um programa específico para este público[...]” (CONFERÊNCIA NACIONAL SOBRE MIGRAÇÕES E REFÚGIO, 2014, p. 37). A falta de legislações mais recentes, que amparem os procedimentos de situação do imigrante no país, é uma grande preocupação do documento COMIGRAR, em que se enfatiza, como visto no texto anterior, a possibilidade de criação de novas legislações para regular o trabalho da assistência com esse público quanto aos benefícios e o acesso aos direitos.

Dessa forma, o documento nacional trabalha a necessidade de ações nesse nível, porém que respeitem a territorialização desse imigrante. Coloca a necessidade de que tenha direito a ser assistido também pela unidade do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) por profissionais competentes, qualificados e com a desburocratização necessária, para evitar a demora dos processos de documentação dos imigrantes no país, assim como a necessidade de agilizar os prazos de entrega de documentação, como a Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS), para que o imigrante e sua família não sejam usuários *dependentes* de instituição de acolhida por muito tempo. Ainda, conforme explicitado nas sugestões em acréscimo à proposta-síntese,

Destinem-se verbas federais para contratação de estrangeiros, mediante comprovação e validação de conhecimentos e práticas, para que estes possam ser oficineiros em CRAS e outras instituições, e possam desempenhar esses trabalhos independente de licitação (CONFERÊNCIA NACIONAL SOBRE MIGRAÇÕES E REFÚGIO, 2014, p. 38).

O documento também especifica a necessidade de ampliar os fundos nacionais, estaduais e municipais de Assistência Social para o trabalho exercido junto aos migrantes, apátridas, refugiados, também enfatizando o apoio governamental às entidades de acolhimento e apoio institucional demonstrando preocupação com a participação da sociedade civil nesse processo.

O Plano do Estado do Paraná, por sua vez, diverge em sua praticidade, pois colocam ações em pauta que apontam para um trabalho que demonstra maior preocupação em entender os fluxos de imigrantes do Paraná, com propostas de levantamentos junto aos municípios sobre

os serviços e benefícios já existentes aos migrantes, apátridas e refugiados para desenvolvimento de serviços de caráter regionalizado. O documento estadual também demonstra necessidade de o estrangeiro ter direitos como os brasileiros, quando expõe: “Promover esforços, objetivando a inclusão de Imigrantes, Refugiados e Apátridas, nos mesmos direitos, serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais dos brasileiros” (PARANÁ, 2014, p. 22).

O Plano Estadual também coloca a inclusão dos imigrantes no Cadastro Único do Governo Federal como de suma importância, uma vez que este se mostra hoje como o maior instrumento de inclusão de programas sociais que temos no país. No que concerne, porém, aos serviços regionalizados de acolhimento dos imigrantes, o documento coloca a responsabilização do cofinanciamento estadual de apenas 10 municípios com a disponibilização de apenas 50 vagas para imigrantes, apátridas e refugiados. A delimitação dessas vagas diverge do que o próprio documento traz de dados sobre os fluxos imigratórios no Paraná: “[...] Semente no ano de 2014, segundo o Ministério da Justiça, chegaram aproximadamente 14,5 mil haitianos no país, sendo que 5 mil deles estão no estado do Paraná, donde 2,5 mil estão fixados em Curitiba [...]” (PARANÁ, 2014, p. 13).

Dessa forma, o Plano Estadual se iniciaria já em defasagem ao número real de abrangência da Assistência Social aos imigrantes, refugiados e apátridas, pois propõe a cofinanciar apenas 10 municípios por Termo de Adesão e criar serviços regionalizados de abrigos institucionais com vagas limitadas e específicas para adultos e famílias. Por fim, também se ressalta a grande preocupação do Estado Paraná na elaboração de cartilhas, em línguas variadas, sobre benefícios e documentações exigidas para seu acesso, informando os imigrantes, mas não há indicativos de partir das territorialidades específicas com participação dos profissionais que operam a política. Assim, podemos analisar que o COMIGRAR qualificou propostas no sentido de modificar ou criar legislações que possam atender a demanda dos imigrantes no que concerne às Políticas Públicas. Avança também na discussão da necessidade de se capacitar e qualificar as equipes dessas políticas para que conduzam o trabalho com esses sujeitos e suas famílias quanto a construir direitos e reconhecer as necessidades deles. Também é notável a defasagem de atendimento proposta no Plano Estadual do Paraná em relação aos serviços regionalizados, em que despreza as particularidades das territorialidades de cada município e suas potencialidades de ação, e desconsidera o trabalho técnico municipal e a sua capacidade no reconhecimento das demandas territoriais como agente social facilitador junto aos imigrantes para que sejam inseridos nas políticas, programas e projetos.

### **Considerações finais**

A discussão sobre os imigrantes e as políticas públicas tem sido frequentemente indicada nos documentos oficiais como um caminho para enfrentar algumas problemáticas existentes e antecipar outras.

O foco no discurso oficial permite identificar o imigrante como “mão de obra” e, portanto, as ações tendem a focar esse aspecto como fundamental para sua inserção no país. A política de previdência social proteje aqueles inseridos no mercado de trabalho formal, seguindo a mesma lógica contributiva e de direitos ao trabalho para imigrantes e cidadãos brasileiros.

No entanto percebemos uma irracionalidade dos fluxos imigratórios combinada com a irracionalidade do mundo do trabalho.

Quanto à Assistência Social e à Saúde, é notável, em ambos os documentos, a necessidade de capacitação de profissionais, no sentido de compreender a demanda dos imigrantes no país. Nota-se que o foco na desburocratização e a grande focalização do Cadastro Único do Governo Federal, em ambos os documentos, como única ferramenta de inclusão da Política de Assistência Social, desmistificando a necessidade de criação de fundos orçamentários, programas e projetos sociais que atendam a esse público. O mesmo se aplica à saúde, que não indica de forma direta a fonte desses recursos, o que inviabiliza sua concretude em um histórico de subfinanciamento da mesma. Ainda, no que tange ao Plano Estadual, a temática da territorialização desses sujeitos se torna muito mais complexa, pois insiste em propostas regionalizadas da questão social denunciada com a chegada dos imigrantes à política de Assistência Social, vislumbrando um estado composto por 399 municípios, uma demanda de serviços inferior a realidade.

No caso da saúde, a ausência de abordagens regionais e territoriais reforça a fragmentação do SUS, pois a temática tem maior força no âmbito primário, que embora seja o lócus prioritário de acesso ao sistema, ele não responde a todas as necessidades de saúde dos usuários. Entende-se que a discussão das políticas públicas para os imigrantes deve compor a agenda de debate dos profissionais que atuam nesse campo, bem como de toda a sociedade civil, sendo capaz de dialogar com seus operadores e com todos os sujeitos sociais para que de fato os imigrantes sejam cidadãos pertencentes ao território em que estão e que isso não anule suas experiências, crenças e valores trazidos de sua origem, mas enriqueça e dê novo sentido aos territórios de destino.

## **Referências**

ALMEIDA, Gyslaine; SOUSA, Mônica. **A proteção interna do imigrante ilegal: garantia e efetividade dos direitos humanos no Brasil.** [S.l.]: 2014. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=89dddcba3bee5793>>. Acesso em: 20 maio 2016.

ANTUNES, Ricardo; ALVES, Giovanni. As mutações no mundo do trabalho na era da mundialização. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v.25, n. 85, p. 335-351, maio/ago. 2004.

BOSCHETTI, I. Os desafios para alcançar a seguridade social. In: BRASIL. **Relatório final da 1ª Conferência Mundial sobre o desenvolvimento de Sistemas Universais de Seguridade Social**. Brasília (DF): Ministério da Saúde; Conselho Nacional da Saúde, 2012.

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

BRASIL. **Guia de informação sobre trabalho aos Haitianos**. Brasília (DF): Ministério do Trabalho e Emprego; Conselho Nacional da Imigração, 2012.

**BRASIL. Ministério da Saúde.** Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Política nacional de atenção básica / Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Atenção à Saúde. 4. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2007. 68 p.

**BRASIL. Sistema de refúgio brasileiro:** balanço até abril de 2016. Brasília (DF): Ministério da Justiça, Comitê Nacional para os Refugiados, 2016. Disponível em: <<http://pt.slideshare.net/justicagovbr/sistema-de-refugio-brasileiro-balanço-at-abril-de-2016>>. Acesso em: 24 maio 2016.

**BRITO, Fausto.** Os povos em movimento: as imigrações internacionais no desenvolvimento do capitalismo. In: PATARRA, Neide L. **Emigração e imigração internacionais no Brasil contemporâneo.** 2. ed. São Paulo: FNUCAP, 1995.

**CAVALCANTI, Leonardo.** Imigrações e Mercado de trabalho no Brasil: características e tendências. **Cadernos OBMIGRA – Revista Imigrações Internacionais**, Brasília (DF), v. 1, n. 2, 2015.

**GODOY, Gabriel Gualano de.** O direito do outro e o outro do direito: cidadania, refúgio e seus avessos. **ACNUR. Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**, Brasília (DF), Instituto Migrações e Direitos Humanos, v. 10, n. 10, p. 15-34, 2015.

**HAESBAERT, R. Territórios alternativos.** Niterói: Eduff; São Paulo: Contexto, 2002.

**HAESBAERT, R.; LIMONAD, Ester.** O Território em Tempos de Globalização. **Revista Eletrônica de Ciências Sociais Aplicadas e Outras Coisas – ETC**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2 (4), p. 9-52, ago. 2007.

**IBGE. Censo Demográfico 2010:** resultados gerais da amostra. Brasília (DF), 2012.

**IPEA; MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Migrantes, apátridas e refugiados:** subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil. Brasília (DF), 2015. (Série Pensando o Direito, n.57).

**MILESI, Rosita; LACERDA, Rosane.** Políticas públicas e migrações: o acesso a direitos previdenciários e sociais. **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**, Brasília (DF): Instituto Migrações e Direitos Humanos, v. 3, n. 3, p. 33-51, 2008.

**MOURA, H. A. (coord.) Migração interna:** textos selecionados. Fortaleza: BNB/ETENE, 1980.

**OLIVEIRA, E. M.; SANTOS, L. G.** A política de acolhimento aos imigrantes no Brasil. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 39., 2015, Caxambu. **Anais...** Caxambu: Anpocs, 2015.

**PARANÁ.** Secretaria de Estado da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos. **Plano Estadual de Políticas Públicas para Promoção e Defesa dos Direitos dos Refugiados, Migrantes e Apátridas do Paraná 2014–2016.** Curitiba, 2014.

SANTOS, Carlos. Território e Territorialidade. **Revista Zona de Impacto**, Rondônia, ano 11, v. 13, set./dez.2009. Disponível em: <[http://www.albertolinscaldas.unir.br/TERRIT%C3%93RIO%20E%20TERRITORIALIDADE\\_volume13.html](http://www.albertolinscaldas.unir.br/TERRIT%C3%93RIO%20E%20TERRITORIALIDADE_volume13.html)>. Acesso em: 20 maio 2016.

SANTOS, M. **A natureza do espaço: técnica e tempo: razão e emoção**. São Paulo: Hucitec, 1996.

VIANNA, M. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil**: estratégias de bem-estar e políticas públicas. Rio de Janeiro: Revan, 1998.

VAINER, C. B. Estado e Imigrações no Brasil – anotações para uma história das políticas migratórias. **Revista Travessia**, São Paulo: CEM, v. 36, 2000.

VASCONCELOS, C. M; PASCHE, D. F. O SUS em perspectiva. In: CAMPOS, G. W. S. et al. (Orgs.). **Tratado de saúde coletiva**. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: HUCITEC; Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.

VIANNA, M. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil**: estratégias de bem-estar e políticas públicas. Rio de Janeiro: Revan, 1998.

SAYAD, A. **A imigração ou os paradoxos da alteridade**. São Paulo: EDUSP, 1992.

XIMENES, D.; ALMEIDA, G. Brasil de volta ao imaginário de imigrantes. **Revista Labor**, Brasília (DF), ano 2, n. 5, p. 28–32, 2014.

---

**Líria Maria Bettoli Lanza** trabalhou na construção do referencial teórico, com ênfase na política de previdência social.

Doutora pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP, São Paulo, Brasil).

**Amanda de Barros Santos** trabalhou na construção do referencial teórico, com ênfase na política de assistência social.

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina (UEL, Londrina, Brasil).

**Julia Ramalho Rodrigues** trabalhou na construção do referencial teórico, com ênfase na política de saúde.

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina (UEL, Londrina, Brasil).

---