

# A MOBILIDADE HUMANA INTERNACIONAL: entre direitos ideais e políticas reais

Líria Maria Bettiol Lanza  
Evelyn Secco Faquin  
Francesco Romizi  
(Organizadores)



Pedro & João  
editores

**A MOBILIDADE HUMANA  
INTERNACIONAL:  
entre direitos ideais e políticas reais**



**Líria Maria Bettiol Lanza**  
**Evelyn Secco Faquin**  
**Francesco Romizi**  
(Organizadores)

**A MOBILIDADE HUMANA  
INTERNACIONAL:**  
**entre direitos ideais e políticas reais**

**Copyright © Autoras e autores**

Todos os direitos garantidos. Qualquer parte desta obra pode ser reproduzida, transmitida ou arquivada desde que levados em conta os direitos das autoras e dos autores.

---

**Líria Maria Bettioli Lanza; Evelyn Secco Faquin; Francesco Romizi [Orgs.]**

**A mobilidade humana internacional: entre direitos ideais e políticas reais.**  
São Carlos: Pedro & João Editores, 2021. 359p.

**ISBN: 978-65-5869-309-3 [Impresso]**  
**978-65-5869-312-3 [Digital]**

1. Mobilidade humana. 2. Direitos humanos. 3. Política social. 4. Imigração. I. Título.

---

CDD – 360

**Capa:** Aristeu Simon

**Diagramação:** Diany Akiko Lee

**Editores:** Pedro Amaro de Moura Brito & João Rodrigo de Moura Brito

**Conselho Científico da Pedro & João Editores:**

Augusto Ponzio (Bari/Itália); João Wanderley Geraldi (Unicamp/ Brasil); Hélio Márcio Pajeú (UFPE/Brasil); Maria Isabel de Moura (UFSCar/Brasil); Maria da Piedade Resende da Costa (UFSCar/Brasil); Valdemir Miotello (UFSCar/Brasil); Ana Cláudia Bortolozzi (UNESP/Bauru/Brasil); Mariangela Lima de Almeida (UFES/ Brasil); José Kuiava (UNIOESTE/Brasil); Marisol Barenco de Mello (UFF/Brasil); Camila Caracelli Scherma (UFFS/Brasil); Luis Fernando Soares Zuin (USP/Brasil).



**Pedro & João Editores**

[www.pedroejoaoeditores.com.br](http://www.pedroejoaoeditores.com.br)

13568-878 – São Carlos – SP

2021

## SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO</b>	7
Líria Maria Bettiol Lanza; Evelyn Secco Faquin; Francesco Romizi	
<b>PREFÁCIO</b>	13
Franck Seguy	
<b>MIGRAÇÃO E SUBALTERNIDADE</b>	19
Alex Toledo; João Ricardo Lemes	
<b>A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NA DISPUTA PELO FUNDO PÚBLICO E SUA INFLUÊNCIA PARA EFETIVAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS</b>	55
Afrânnia Hemanuely Castanho Duarte; Eliezer Rodrigues dos Santos	
<b>CULTURA E MOBILIDADE HUMANA: O CONTEXTO DOS ESTUDOS MIGRATÓRIOS</b>	77
Daniel Granada	
<b>RACISMO E EXPULSÃO DOS MÉDICOS CUBANOS: ATAQUE À CULTURA DE MEDICINA UNIVERSAL E GRATUITA</b>	95
Patricia Villen	
<b>AS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS E SUAS MATRIZES ÉTNICAS</b>	119
Francesco Romizi	
<b>TERRITÓRIOS E MULTITERRITORIALIDADES: CIRCUITOS NÔMADES EM BUSCA DE PROTEÇÃO SOCIAL</b>	147
Dirce Harue Ueno Koga; Isadora de Souza Modesto Pereira; Rafaella Peres Ennes de Souza	

<b>OS TRÊS CORPOS DO MIGRANTE: REFLEXÕES A PARTIR DA IMIGRAÇÃO NA ITÁLIA</b>	<b>175</b>
Riccardo Cruzzolin	
<b>AS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS NA UNIÃO EUROPEIA: UM NÓ CRUCIAL PARA A IDENTIDADE E PARA O FUTURO DA EUROPA</b>	<b>187</b>
Maurizio Ambrosini	
<b>ESTUDOS TRANSFRONTEIRIÇOS E O DEBATE DA POLÍTICA SOCIAL</b>	<b>211</b>
Vera Maria Ribeiro Nogueira	
<b>IMIGRAÇÃO, ASPECTOS HISTÓRICOS E ECONÔMICOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE LONDRINA</b>	<b>237</b>
Luis Gustavo Patrocino; Isabel Cristina G. M. Patrocino	
<b>SEGURIDADE SOCIAL E IMIGRAÇÃO: AS TRAJETÓRIAS PELO ACESSO NA REGIÃO METROPOLITANA DE LONDRINA-PR</b>	<b>265</b>
Líria Maria Bettiol Lanza; Evelyn Secco Faquin; Julia Ramalho Rodrigues; Amanda de Barros Santos; Fabrício da Silva Campanucci	
<b>ANEXO A</b>	<b>349</b>
<b>ANEXO B</b>	<b>351</b>
<b>SOBRE AS AUTORAS E OS AUTORES</b>	<b>355</b>

## APRESENTAÇÃO

As pesquisas e estudos migratórios contribuem de forma singular para a compreensão das relações sociais que Estado, sociedade e mercado operam, de diferentes formas e contextos, no espaço tempo, acerca da presença do migrante. De certa forma, embora importantes, as preocupações sobre a definição de quem é o migrante, por si só, já revelam uma presença “indesejável”, “inimiga”, porém historicamente necessária na organização social capitalista. Trata-se de nominar, especificar e prever formas de controle aos migrantes que envolvam relações de poder de um complexo processo normativo, discursivo e político, que constrói e reatualiza representações sociais e coletivas sobre a migração e sobre o sujeito migrante.

No momento em que apresentamos esta coletânea, vivenciamos um ato de intolerância e violência a migrantes angolanos em uma cidade do Paraná que nos faz lamentar, mas também reforçar nosso compromisso enquanto pesquisadores com a disseminação de estudos e pesquisas que tirem da invisibilidade as formas de dominação, discriminação, racismo e xenofobia por que passam os migrantes nos diferentes espaços públicos e sociais. Trata-se de ações que reforçam os sistemas de dominação presentes na organização social capitalista com seus desdobramentos, como o racismo institucional, o trabalho precário e tantos outros, que, de forma universal, atingem a classe trabalhadora, mas se potencializam nos migrantes, tendo em vista a sua condição particular, como pretendemos demonstrar nos diferentes artigos desta obra.

A proteção social aos migrantes ainda é um desafio das sociedades receptoras porque se trata de uma ação pública tensionada pelas mudanças sociais e econômicas do capitalismo global. Mais do que nunca, tal ação afasta-se de seu princípio protetivo e, paradoxalmente, alinha-se aos interesses econômicos e financeiros, fragilizando os sistemas de organização do Estado



Social nos diferentes países por meio de reformas que retiram direitos e favorecem a figura do “cidadão consumidor” com a mercantilização das políticas sociais. A consequência primeira desse processo afeta as propostas progressistas de redistribuição e reconhecimento de grupos específicos, como os negros, a população em situação de rua, os migrantes, entre outros. A equidade como retórica dificulta o acesso aos serviços públicos, pauperiza a vida social e sedimenta a lógica do personalismo na compreensão e enfrentamento das desproteções modernas, tornando cada vez mais distante o ideal de justiça social.

No caso brasileiro, os avanços na discussão dos direitos dos migrantes, por se tratar de uma realidade presente nos atuais fluxos e influenciada pelos organismos internacionais, como a OIM (Organização Internacional para as Migrações), que objetiva induzir alterações no que diz respeito à mobilidade humana e à integração nos países na perspectiva dos direitos humanos, permitiram a alteração da legislação nacional no ano de 2017 com a Lei n.º 13.445, que se torna um importante instrumento para a garantia dos direitos dos migrantes. Todavia, a presença deles em cidades interioranas, como a realidade estudada, sobretudo haitianos e bengaleses, acompanha a revisão da legislação migratória no País, mas revela lacunas importantes, como a não vinculação de criação de serviços específicos de acesso aos direitos sociais, as barreiras linguísticas e culturais, a questão dos indocumentados e dos direitos políticos, como são examinados por autores nesta obra.

É nesse contexto que o Grupo de Pesquisa “Serviço Social e Saúde: formação e exercício profissional” (CNPq) realizou o estudo desse fenômeno nos últimos três anos a partir de atividades de pesquisa e extensão, com os projetos “Trajetórias dos imigrantes nos territórios: a construção do acesso às políticas de seguridade

social”<sup>1</sup> e “Migrar com direitos”<sup>2</sup>. Desvendar como os migrantes acessavam os serviços públicos de Assistência Social, de Saúde e Previdência Social, ao mesmo tempo que foi um problema de pesquisa, foi uma proposta de intervenção e de corresponsabilidade na integração dos migrantes na RMLO (Região Metropolitana de Londrina).

Tal percurso contou com a participação ativa dos membros: Estudantes de Graduação e Pós-Graduação; Profissionais Assistentes Sociais; Bolsistas de Iniciação Científica, Extensionistas e Bolsistas de Mestrado e Doutorado, subsidiados pelas agências de fomento CAPES e Fundação Araucária; Docentes Pesquisadores Assistentes Sociais; Antropólogos e Sociólogos, que produziram vários espaços de interlocução com os migrantes, como as 10 Oficinas de Educação em Saúde, o evento “I Colóquio Internacional de Pesquisas e Estudos Migratórios”, dentre outros, que sempre se orientaram para que os migrantes fossem os sujeitos centrais do processo ao contribuir para que suas “vozes” fossem ouvidas e, da mesma forma, sua participação no debate teórico-prático das migrações fosse privilegiada.

Em perspectiva mista, a pesquisa qualitativa<sup>3</sup> contou com recursos quantitativos como o levantamento de perfil dos migrantes na região estudada, a aplicação de questionário/formulário junto a aproximadamente 150 migrantes de diferentes nacionalidades. A opção de foco do estudo nos migrantes haitianos e bengaleses foi justificada, naquele momento, por serem as nacionalidades com maior prevalência na região e nos cinco municípios, alvos do estudo. Do ponto de vista qualitativo, somando-se as oficinas já mencionadas,

---

<sup>1</sup> Contou com o apoio financeiro da Fundação Araucária de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Estado do Paraná - Chamada Pública de Programa Institucional de Pesquisa Básica e Aplicada nº 09/2016.

<sup>2</sup> Contou com o apoio financeiro do Programa Universidade Sem Fronteira, edital nº 01/2016/SETI.

<sup>3</sup> Essa pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa Envolvendo Seres Humanos da Universidade Estadual de Londrina (UEL) por meio do parecer nº 2.219.037.

foram realizadas mais de 20 entrevistas com profissionais e gestores das políticas de seguridade social e cinco entrevistas em profundidade com migrantes. De posse dos dados e da tarefa pública de problematizar as barreiras de acesso, vários produtos científicos e técnicos foram produzidos, bem como recorrentes demandas dos migrantes de forma informal, que estreitaram os laços entre a equipe e os migrantes. Visitamos suas casas e conhecemos suas famílias. Da mesma forma, os migrantes estiveram na Universidade e construímos juntos sonhos de prosseguimentos nos estudos. As crianças brincaram no gramado da UEL e passearam pelos corredores dos Centros de Estudos. Esses momentos nos transformaram e, para além da contribuição científica que almejamos dar com essa obra, entendemos como um grupo que atua, dentro das possibilidades, junto com os migrantes para a consolidação da cidadania plena e por melhores condições de vida e trabalho.

Posto isso, comemoramos a disseminação científica desses anos, com a apresentação desta Coletânea, que incorpora também os frutos de nosso profícuo diálogo com pesquisadores(as) de diversas áreas, extremamente qualificados e competentes: Prof. Dr. Maurizio Ambrosini, sociólogo das migrações da Universidade de Milão/Itália; Prof. Dr. Riccardo Cruzzolin, antropólogo da Universidade de Perugia/Itália; Prof. Dr. Daniel Granada, antropólogo da UFSC/SC; Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Vera Maria Ribeiro Nogueira, assistente social da UCPEL/RS; Dr<sup>a</sup>. Patricia Villen, pesquisadora no Karl Polanyi Research Center for Global Social Studies de Budapeste/Hungria e Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Dirce Koga, assistente social da PUC/SP. A presente obra, não obstante, não representa nosso destino final. Com efeito, entendemos que temos uma longa jornada investigativa e interventiva no âmbito das relações sociais, públicas e privadas quanto ao debate da migração.. Cabe, neste momento, registrar os nossos agradecimentos aos migrantes da RMLO que contribuíram, de forma decisiva, para o percurso da pesquisa; aos membros do Grupo SerSaúde; especialmente aos assessores externos de pesquisa: Prof. Dr. Alex Fabiano de Toledo (UNIOESTE); Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Geusina da Silva (UNILA/Foz do

Iguacu-PR); Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Sônia Ferreira Dias (Escola Nacional de Saúde Pública de Lisboa-PT) e ao Ms. Luis Gustavo Patrocino, responsável pela coordenação da pesquisa de suporte quantitativo. De modo especial, agradecemos à Universidade Estadual de Londrina, destacando a PROPPG na figura dos servidores Suely Kazue Arij (Chefe da Divisão de Execução Financeira) e Luciana Freitas (Divisão de Execução Financeira); Márcio Ferreira Cruz (Chefe da Divisão de Gestão Financeira da Pós-graduação; à PROEX com o suporte essencial dos servidores Damaris Ferreira (Divisão de Gerenciamento Financeiro e Logística) e, à época, do Pró-Reitor de Extensão, Gilberto Hildebrando; ao Departamento de Serviço Social e ao Professor Fabio Lanza do Departamento de Ciências Sociais, na parceria das atividades e também no compartilhamento da “Casa do Pioneiro” para o desenvolvimento das atividades.

Por fim, agradecemos às agências de fomento CAPES<sup>4</sup> e Fundação Araucária pelos recursos disponibilizados, que permitiram o desenvolvimento da pesquisa.

Esperamos que o texto suscite novas questões e reflexões aos pesquisadores da temática, assim como subsidie trabalhadores sociais e gestores públicos no que diz respeito ao acesso oportuno e qualificado dos migrantes às políticas de seguridade social em uma perspectiva integral e democrática.

Boa leitura!

Líria Maria Bettioli Lanza  
Evelyn Secco Faquin  
Francesco Romizi

---

<sup>4</sup> CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior -, edital nº 35/2017 no âmbito do Programa de Apoio a Eventos no País – PAEP.



## PREFÁCIO

“Controlar a imigração”. Dia 5 de fevereiro deste ano 2021, foi perguntado a Marine Le Pen, presidente do partido francês *Rassemblement national*, o que seria a sua primeira medida política se fosse eleita presidente da França. Sem nenhum instante de hesitação, a candidata da extrema direita às eleições presidenciais de 2022 respondeu: “Será de controlar a imigração!”

Após quatro anos de presidência de Donald Trump nos Estados Unidos, o mundo recebeu com alívio em janeiro de 2021 a investidura de Joe Biden como novo chefe da Casa Branca. Durante os primeiros sessenta dias de sua administração, tudo era tido como positivo. Até o momento em que a oligarquia, saudosista da política antimigrante do trumpismo, parecia não mais aguentar calada a grande afluência dos migrantes pelas fronteiras mexicanas.

A questão migratória tem se tornado o motivo da primeira crise política do novo presidente norte-americano Joe Biden depois dos seus primeiros meses, e que vem fragilizando seu governo. Os adversários republicanos o acusam de conduzir uma política laxista, frouxa, que incentiva a chegada de cada vez mais migrantes. Com efeito, apenas algumas semanas após a chegada do Biden à presidência dos Estados Unidos, dezenas de milhares de pessoas indocumentadas têm tentado atravessar as fronteiras, em busca de melhoria de vida. São pessoas de todas as faixas etárias, sobretudo crianças desacompanhadas. E os cartéis de drogas e outros atravessadores mexicanos cobram até 600 dólares pelo direito de atravessar o Rio Grande que leva à cidade de Roma, estado do Texas.

O direito à mobilidade humana é, sem dúvida, um nó, uma questão central nas políticas internacionais de diversos Estados. É um indicador do lugar dos direitos humanos nas agendas dos principais dirigentes do nosso mundo. Para um pesquisador haitiano, a mobilidade humana internacional é mais de que um tema de pesquisa acadêmica. É uma questão de dignidade humana.

Lembro-me da decisão no. 168/13 do Tribunal Constitucional (TC) da República Dominicana, país que divide a fronteira com a República do Haiti, que arrebatou, em setembro de 2013, a nacionalidade dos dominicanos de ascendência haitiana, naturais da República Dominicana, nascidos no país depois de 1929. Ou seja, por decisão do Supremo Tribunal dominicano, quatro gerações de pessoas, que, durante oito décadas, foram devidamente registradas como dominicanos, nos termos da Constituição do país e das leis nele vigentes, foram privadas de sua dignidade de cidadãos e cidadãs. Essa sentença, baseada em critérios aberta, exclusiva e essencialmente raciais – por conseguinte racistas – e considerada por diversas organizações de defesa de direitos humanos como uma violação de pelo menos cinco artigos da própria constituição dominicana, causou prejuízo a um número bastante considerável da população da República Dominicana. De fato, cerca de 500 mil seres humanos, da noite para o dia, encontraram-se, de repente, num vazio constitucional que os deixou sem acesso a serviços básicos pelos quais se requerem documentos de identidade.

Aos jovens dominicanos de ascendência haitiana, que, depois de concluírem seus cursos secundaristas, não conseguem se matricular em cursos superiores por não possuírem documentos de identidade regularizados, o próprio presidente da República Dominicana na época, antes de assumir abertamente a decisão do Tribunal, havia reconhecido: “Aqui há um problema humano que temos de resolver. [...] O mínimo que podemos fazer é pedir-lhes desculpas pelo que estão passando”.

Telésforo Isaac, arcebispo emérito da igreja episcopal/anglicana desse país, fez questão de destacar que a maneira deliberada de aplicar a lei gera sérios problemas ligados a um ou mais dos seguintes motivos: preconceito social, intolerância racial, antipatia, desprezo cultural, vingança histórica, nacionalismo exagerado, atitude prepotente, indolência desumanizante, temor ou insegurança por percepção mal concebida e sem fundamento.

Com efeito, o Tribunal Constitucional, cujas decisões são inapeláveis, considera que todos os haitianos que entraram na República Dominicana para trabalhar nos canais depois de 1929 estão “em trânsito” e, conseqüentemente, seus filhos nascidos no país não podem reivindicar a nacionalidade dominicana a menos que, excepcionalmente, tivessem regularizado seu estatuto migratório. Traduzindo: o tribunal tomou sobre si a responsabilidade de definir e categorizar os migrantes para melhor subalternizar alguns deles. Até mesmo para recusar a alguns o próprio estatuto de migrantes. Apesar de sua presença “indesejável” e “inimiga” ser historicamente imprescindível na organização social capitalista do país vizinho do Haiti. Muitas vezes, as matrizes étnicas das políticas migratórias ficam bem à mostra como bem destacou o artigo “As políticas migratórias e suas matrizes étnicas” de Francesco Romizi. Ou seja, o livro *A MOBILIDADE HUMANA INTERNACIONAL: entre direitos ideais e políticas reais*, que vem ao público hoje, lida com problemas cruciais que envolvem, sobretudo, o direito ainda não garantido de uma parcela enorme da humanidade em ver sua dignidade reconhecida. Por si só, esse fator já é motivo suficiente para este livro ser lido, comentado, debatido e apreciado. Ao se iniciar com o texto de Alex Toledo e João Ricardo Lemes intitulado “Migração e subalternidade”, o livro nos coloca já diante dessa questão da qual ninguém pode escapar. Ainda mais no Brasil, grande terra que sempre foi de migrantes e que hoje tem se tornado destino preferido.

Lembro-me das grandes afluências de migrantes africanos e haitianos durante o último ano do meu doutoramento no Brasil, em 2013; de milhares de imigrantes, todos negros, alojados no Acre, em abrigos adequados para não mais de 200 pessoas por vez e, sobretudo, da corrida de empresas dos estados do Sul e Sudeste, particularmente, em busca desses trabalhadores. “Profissionais que nos atendem plenamente e que estão prontos para o mercado brasileiro”, disse Frederico Barbosa, gerente operacional na construção do Itaquerao, arena onde trabalharam muitos haitianos e que recebeu o jogo da abertura da copa do mundo FIFA de 2014.



A leitura de *A MOBILIDADE HUMANA INTERNACIONAL: entre direitos ideais e políticas reais* proporcionou-me a oportunidade de visitar um estudo divulgado em outubro de 2013 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Nele, relatou-se que a porcentagem de desempregados brasileiros com mais de onze anos de estudo saltou de 20% em 1992 para 50% em 2012. De acordo com esse relatório, “o que o Brasil sofre é com a escassez de mão de obra desqualificada” e, de acordo com o estudo que citei no primeiro capítulo da minha tese (ver Seguy, 2014, p. 65), Marcelo Neri, presidente do Ipea, foi ainda mais específico: “Os dados mostraram que a grande falta de mão de obra se registra nas ocupações pouco qualificadas, como, por exemplo, agricultura, construção civil, trabalho doméstico”.

No Brasil, não são raros, nem exceções, casos de migrantes, sobretudo de haitianos superqualificados, com diplomas (no plural) de nível superior, falando vários idiomas entre os mais procurados no mercado brasileiro, como francês, espanhol e inglês, mas reduzidos, mesmo assim, a trabalharem como operários da linha industrial, por exemplo, de abate de suínos em alguns frigoríficos do Sul. Ou no setor de limpeza de um supermercado no Sudeste. Ou outros, que, simplesmente, se vêm negados de um salário digno pelo trabalho fornecido. Talvez casos como o de Emanès Saint-Louis, trabalhador haitiano de 22 anos, que foi encontrado morto com o pênis amputado e na boca, dentro da casa onde morava no Paraná, em setembro de 2013, sejam mais chocantes. Tudo isso para dizer, se fosse necessário, que não se pode estudar a questão migratória sem levar em consideração o peso do racismo. O texto da Patricia Villen, “Racismo e expulsão dos médicos cubanos: ataque à cultura de medicina universal e gratuita” acerta ao analisar a expulsão dos médicos cubanos, não apenas como ataque à cultura da medicina universal e gratuita, mas também como uma forte expressão de racismo. Pois, de acordo com o capitalismo brasileiro, o lugar dos trabalhadores não brancos e não europeus que o Brasil procura hoje encontra-se nas ocupações pouco qualificadas, como agricultura, construção civil, trabalho

doméstico, independentemente do grau de qualificação do trabalhador em questão.

Ao destacar os aspectos históricos e econômicos da migração; ao chamar a atenção sobre sua participação na construção da identidade, sobretudo na Europa, onde, em países como a França, estima-se que os filhos de migrantes enfrentam grandes dificuldades de integração; ao colocar em debate a questão do acesso dos migrantes à seguridade social, isto é, ao advogar a necessidade de políticas sociais que contemplem as especificidades dos migrantes, o livro *A MOBILIDADE HUMANA INTERNACIONAL: entre direitos ideais e políticas reais* ganha definitivamente seu lugar, não só na academia, mas no debate sobre a própria construção da sociedade do futuro.

Portanto, é com enorme satisfação que recomendo sua leitura!

Franck Seguy

Doutor em Sociologia pela Universidade Estadual de Campinas

(Unicamp)

Professor de Sociologia e Epistemologia da Université d'État d'Haïti



# MIGRAÇÃO E SUBALTERNIDADE

Alex Toledo  
João Ricardo Lemes

## Introdução

As discussões sobre a temática da migração têm ocupado um papel de destaque na atualidade, tal importância se deve ao aumento dos fluxos migratórios necessários para a produção e reprodução do atual estágio do sistema capitalista no contexto mundial e à intensificação da imigração do tipo sul-sul para o Brasil na última década.

Abordar a temática da migração exige investigar os processos de poder, de exploração e de dominação para avançar na abordagem dessa temática considerando não apenas a aparência desse fenômeno, que se manifesta nos fluxos migratórios, nas condições de trabalho e de vida do contingente de migrantes que vivem nos diferentes países, mas também buscando compreender os movimentos migratórios dentro da dinâmica do capital e os processos de subordinação e dominação a eles inerentes. Nesse sentido, neste capítulo, objetivamos analisar a migração contemporânea a partir dos processos de subalternização do migrante provocados pela dinâmica do capitalismo global.

A pesquisa bibliográfica e documental possibilitou resgatar os principais dados, conceitos e reflexões acerca da temática da migração e do referencial gramsciano, a fim de buscar contribuir para o debate contemporâneo sobre essa questão, relacionando-a com as discussões sobre subordinação e subalternidade presentes nas reflexões de Antonio Gramsci. Entendemos que tais reflexões auxiliam na compreensão de quem é o sujeito histórico subalterno que deixa seu país, sua terra, sua família, seus amigos, sua cultura etc. e migra à procura de melhores condições de vida, ou seja, que

busca, através da migração, sair de uma condição subalterna, mas que se encontra, agora pela condição de imigrante em um outro Estado-nação, novamente subalternizado.

Partindo do referencial teórico pleiteado, exploramos os elementos teóricos e empíricos relativos aos múltiplos processos que alimentam o ciclo da subalternidade do imigrante, que se inicia, do nosso ponto de vista, muito antes do ato de migrar e que toma outros contornos após a passagem da condição de emigrante para imigrante, o que nos dá a competência para traçar um caminho que contemple tanto a manipulação de contextos emigratórios sob as égides do imperialismo contemporâneo, portanto, os fundamentos da condição de emigrante, quanto desvelar os elementos de dominação que condicionam ser imigrante e estar em um dado Estado-nação diferente do seu de nascimento.

Para além da exploração dos elementos viciantes do ciclo da subalternidade, urge, igualmente, a tarefa de refletir as iniciativas e estratégias de ruptura desse ciclo, porque entendemos, assim como Toledo e Yazbek (2019, p. 219), que “a subalternidade se constitui em um processo contraditório entre subordinação e resistência”, ou seja, os elementos de caracterização da subalternidade remetem a uma reflexão voltada para a autonomia, por meio da qual os subalternos podem superar a subordinação.

Sem pretensão de esgotar a complexidade do tema, organizamos o capítulo em três partes. Na primeira, “Migração e subalternidade”, apresentamos as discussões sobre dominação e subalternidade a partir do pensamento gramsciano; na segunda, “Colonialismo, imperialismo e subalternização do migrante”, buscamos apreender o nexo entre a hierarquia internacional dentro do atual estágio do capitalismo e a natureza do fenômeno migratório e, por fim, na terceira parte, apresentamos reflexões acerca do atual contexto migratório brasileiro, as formas que assumem a subalternização do imigrante, bem como as formas em que se expressam as iniciativas para a tentativa de superação da subalternidade.

## Migração e subalternidade

Nos últimos anos, a proliferação dos estudos migratórios no Brasil nos coloca frente ao desafio de explorar um olhar integral da história do imigrante relegada ao esquecimento ante às percepções hegemônicas da definição do imigrante, com ampla adesão no senso comum e, igualmente, transplantada para o campo epistemológico.

Isso ocorre porque a “imagem” forjada do imigrante no País é muito similar àquela descrita por Sandro Mezzadra (2019, p. 18) no contexto italiano, onde o imigrante é assimilado “enquanto sujeito débil, marcado pelo espectro da fome e da miséria, necessitado acima de tudo de cuidados e assistência”. Tal retórica, além de fixar a posição subalterna do imigrante, abstrai desse sujeito qualquer traço de resistência e de protagonismo político.

Não negamos que a condição do imigrante seja determinada também pelas múltiplas ausências: ausência de direitos, de segurança, de trabalho, de moradia, de reconhecimento, de poder etc., e, em muitos casos, manifesta-se na conformação política no país de imigração, mas esse é apenas um lado da história – o lado objetivo. O que não se deve esquecer é o fato de que, dessas mesmas ausências, que o acompanham, inclusive, muito antes do ato de migrar, emerge uma outra face, por assim dizer, a migração contemporânea, ao mesmo tempo que conta uma história de opressão e miséria, enuncia uma narrativa de resistência (ZANELLA, 2014).

Essa dialética, pelo que tem sido demonstrado, inerente aos fluxos migratórios, alude ao sentido da subalternidade presente na reflexão gramsciana. Compreender as dinâmicas de poder, de exploração e de dominação presentes no desenvolvimento do atual estágio do capitalismo se constitui em uma chave explicativa para a apreensão do fenômeno migratório e da condição subalterna do migrante. É nessa perspectiva que as análises de Antonio Gramsci ligadas à temática da

subalternidade e da categoria classes e grupos subalternos<sup>1</sup> podem contribuir para as reflexões sobre o fenômeno da migração.

É preciso considerar a complexidade da obra de Gramsci, composta de artigos do período pré-carcerário, os Cadernos do Cárcere<sup>2</sup> e suas correspondências, pois seu pensamento não é estanco, mas vai se desenvolvendo e aprofundando a partir do seu engajamento como militante, jornalista e líder político. Diante disso, deve-se levar em consideração que o objetivo central do autor se circunscreve à luta anticapitalista, marcada por processos de dominação e exploração da classe trabalhadora. É nesse contexto que se inserem as discussões sobre a subalternidade elaboradas pelo autor.

A temática da dominação e da subordinação já se coloca como uma preocupação em 1910, em um de seus primeiros escritos intitulado “Oprimidos e Opressores”, em que (GRAMSCI, 2004a), em um trabalho escolar, reflete no domínio de uma minoria sobre a maioria das pessoas. Várias são as temáticas desenvolvidas nos escritos pré-carcerários dentre as quais destacamos a questão da colonização e colonialismo, a industrialização, a divisão do trabalho, o crescimento das cidades, o êxodo rural e a separação cidade-campo, os preconceitos difundidos na Itália, a desagregação e também a migração.

Quanto aos processos de dominação e colonização, Gramsci, apoiado na chamada “Questão Meridional Italiana<sup>3</sup>”, irá observar

---

<sup>1</sup> Uma análise pormenorizada sobre a categoria “classes e grupos subalternos no pensamento de Antonio Gramsci pode ser encontrada em Toledo (2016).

<sup>2</sup> Ao longo deste texto, as referências aos Cadernos do Cárcere serão feitas a partir da numeração presente na Edição Crítica Gerratana; para isso, utilizaremos a abreviação Cad. para os Cadernos e o símbolo § para indicar o parágrafo.

<sup>3</sup> A chamada Questão Meridional diz respeito às desigualdades entre o norte e o sul da Itália, e data do século XIX. No norte da Itália, floresceu uma sociedade urbana e industrial, enquanto, no sul, a economia permaneceu rural, com forte concentração fundiária e intensa exploração dos camponeses. Essa divisão da Itália é marcada pelas relações estabelecidas entre as elites industriais do Norte e os latifundiários do Sul. Gramsci não foi o primeiro a abordar o problema meridional sendo frequentemente discutido, mas Gramsci colocou o problema em termos revolucionários, classista e nacional.

a inserção da Itália no sistema capitalista com a industrialização do Norte e a subordinação do Sul, de base agrária. Nesse sentido, afirma que, ao contrário de outros países europeus, a Itália não possuía colônias, mas possuía o Mezzogiorno (Sul da Itália), que era reduzido a colônia de exploração da burguesia setentrional. Segundo ele, a relação estabelecida entre o norte e o sul do país revela uma lógica diferenciada do colonialismo nos marcos da questão meridional, com um caráter também político, que se afirma pela necessidade da camada dirigente em exercer sua hegemonia, entendida, nessa perspectiva, como a direção intelectual e moral obtida no campo das ideias e da cultura através da conquista do consenso, nesse caso, sobre as massas de camponeses do Sul, relutantes em se reconhecer no Estado unitário.

Gramsci irá fazer menção ao colonialismo em algumas notas dos Cadernos do Cárcere, vinculando o surgimento dos impérios coloniais, surgidos no final do século XIX, como uma resposta à crise de superprodução desencadeada pela queda da taxa de lucros, levando as potências europeias a ampliar a área de expansão de seus investimentos. Nesse sentido, o colonialismo responde a interesses econômicos e políticos das classes dominantes, de modo que, para ele, tanto a emigração quanto a colonização “seguem o fluxo dos capitais investidos nos vários países e não inversamente” (GRAMSCI, 2011d, p. 44). É a partir desse contexto que encontramos algumas notas em que Gramsci faz menção a situações de escravidão presentes em diversos países, mencionando a sujeição das mulheres e indígenas ao trabalho forçado nas colônias até “formas de escravidão ou servidão da gleba, determinadas em muitos países por dívidas e pela usura como na América como na Índia” (GRAMSCI, 2007, p. 299).

Sobre os movimentos de emigração italiana, Gramsci (2011c) irá reafirmar seu caráter econômico, observando que as correntes migratórias se constituem a partir da necessidade de mão de obra, contribuindo para enriquecer os capitalistas estrangeiros. Essa afirmação, vinculando a migração às necessidades do capital, reafirma um ponto de partida necessário para análise dessa questão



nos marcos da teoria marxista, de forma que é preciso considerar o imigrante enquanto um sujeito constitutivo da classe trabalhadora.

Apesar de Gramsci não tratar a temática da migração de forma específica, ela estará presente em seus escritos do período pré-carcerário, sempre relacionada às discussões sobre a separação entre cidade e campo e o êxodo rural, com movimentos migratórios dos camponeses do sul da Itália e das ilhas para o Norte em busca de melhores condições de vida contribuindo, desse modo, para a formação do proletariado italiano.

Em seu artigo de 1926, inacabado por ocasião de sua prisão, intitulado originalmente como “Notas sobre o problema meridional e sobre a atitude diante dele dos comunistas, socialistas e democratas”, encontramos um balanço dos seus escritos anteriores e com temas que serão retomados e desenvolvidos nos Cadernos do Cárcere tendo como fio condutor de sua análise o problema da hegemonia e o papel desempenhado pelos intelectuais como agentes dessa hegemonia. É a partir dessas análises que Gramsci considera que a questão meridional não estava restrita a processos econômicos e políticos, mas se ampliava a processos ideológicos que moldavam a forma de pensar, tanto do proletariado como do camponês, nutrindo os preconceitos e evitando sua união, o que poderia colocar em risco a hegemonia da classe dominante.

Nesse sentido, ao analisar a questão camponesa na Itália, Gramsci (2004b, p. 423) irá definir o Mezzogiorno como uma “grande desagregação social”, afirmando que os “camponeses, que constituem a grande maioria da população meridional, não tem nenhuma coesão entre si”. Essa reflexão será ampliada nos Cadernos do Cárcere, principalmente no Caderno 25, intitulado “Às margens da história (História dos grupos sociais subalternos)”, sendo a desagregação atribuída não apenas aos camponeses do sul da Itália, mas a classes e grupos subalternos em sua totalidade, englobando a classe proletária e os grupos subalternos de modo geral.

Com sua adesão à proposta da Frente Única, baseada na aliança entre o proletariado e os camponeses como estratégia de

luta contra o capitalismo, Gramsci nota que essa aliança era impedida por um conjunto de fragmentos ideológicos, propagandas que difundiam preconceitos e estereótipos contra o sul da Itália, considerado como “a bola de chumbo” que impedia o seu desenvolvimento e ia contra os camponeses<sup>4</sup>.

A partir dessas reflexões, Gramsci irá indicar o papel da cultura em sentido amplo, relacionando-a com os processos de subordinação e dominação, ou mesmo para sua superação, de modo que o autor irá compreender que a emancipação da classe trabalhadora somente seria possível com um processo de formação e educação da classe trabalhadora, favorecendo sua coesão, autonomia e organização, o que corrobora a afirmação gramsciana presente nos Cadernos do Cárcere de que “toda relação de hegemonia é uma relação pedagógica” (GRAMSCI, 2011a, p. 399). Assim, o momento cultural na atividade prática coletiva adquire relevância, pressupondo uma unidade cultural-social de uma “multiplicidade de vontades desagregadas, com fins heterogêneos, [...] na busca de um mesmo fim, com base numa idêntica e comum concepção de mundo” (GRAMSCI, 2011a, p. 399).

É nessa perspectiva, considerando a importância da cultura nos processos de subordinação e dominação, que Gramsci, em algumas notas dos Cadernos do Cárcere (GRAMSCI, 2011b), reflete sobre o fenômeno do racismo e dos preconceitos, que, para ele, são difundidos pelos aparelhos privados de hegemonia<sup>5</sup>, no âmbito da

---

4 Para aprofundamentos, ver os seguintes escritos: *O Mezzogiorno e a Guerra*, de 1916; *O Estado e o Socialismo*, de 1919; *Operários e camponeses*, de 1919; *Operários e Camponeses*, de 1920; *O congresso de Livorno*, de 1921; e *Alguns temas da questão meridional*, de 1926.

5 Gramsci amplia a concepção marxiana de sociedade civil considerada como o conjunto da estrutura econômica e social de um determinado período histórico, a base material ou infraestrutura. Para ele, a sociedade civil é a base da superestrutura ideológico-política, composta pelas organizações voluntárias da sociedade, isto é, da junção de organismos vulgarmente ditos privados, que formam a opinião pública e se constituem em uma só força compondo uma rede articulada de instituições, como a Igreja, a escola, os jornais, os partidos, os meios de comunicação de modo geral, que Gramsci denomina como os aparelhos privados de hegemonia.

educação e da cultura, o que demonstra a riqueza de suas análises que consideram a história, a política, a crítica literária e a cultura da sociedade na qual estava imerso.

Essas reflexões de Gramsci sobre a subordinação, o colonialismo, a escravidão, a migração, a desagregação e os preconceitos estarão presentes em seus estudos e reflexões que se desdobram em várias categorias, entre as quais se destaca a centralidade da categoria da hegemonia, ao redor da qual, Gramsci tece um conjunto de reflexões, como a noção de subalterno, que permite a análise dos aspectos subjetivos da dominação e subordinação no mundo capitalista e também a elaboração da categoria das classes e grupos subalternos.

É importante ressaltar que, na atualidade, encontramos o emprego do termo subalternidade relacionado às questões de gênero, raça, etnia, orientação sexual, credo religioso, bem como para designar um grupo que não goza de meios econômicos suficientes para ter uma vida digna, ou, como observa Buttigieg (1999, p. 25), o termo subalterno é utilizado para descrever “a condição de qualquer pessoa que em qualquer modo se sente subordinado, em uma posição de inferioridade ou mesmo de dominação”.

Nessa direção, notamos que o emprego do termo subalterno na atualidade abrange um amplo leque de situações, que, por vezes, não diferencia as diversas formas e níveis de subalternidade ou, ainda, sem fazer menção ao sentido político do termo na perspectiva gramsciana. Isso é um equívoco, pois, segundo Mondonesi (2010, p. 29), a noção de subalterno na perspectiva gramsciana proporciona à teoria marxista uma ferramenta conceitual: “‘o subalterno’ como expressão da experiência e condição subjetiva de subordinado, determinada por uma relação de dominação – em termos gramscianos, de hegemonia”.

Tais reflexões de Gramsci podem contribuir para o debate no entendimento de quem é o sujeito histórico subalterno que deixa seu país, sua terra, sua família, seus amigos, sua cultura, etc. e migra em busca de melhores condições de vida, ou seja, que busca, através da migração, sair de uma condição subalterna,

evidenciando, assim, a natureza política da migração. Nesse sentido, entendemos, como Couto (2018, p.4), que os subalternos estão “submetidos pela ausência de poder a condições adversas e a replicar as idéias hegemônicas da burguesia, aceitando como natural a condição de subalterno, mas com potencialidades de buscar transformar sua realidade”.

Diversos serão os usos do termo subalterno nos Cadernos do Cárcere tanto no sentido figurado, indicando uma relação de subordinação ou inferioridade relacionadas à hierarquia militar, como também seu uso com função de substantivo nomeando um grupo de pessoas. Outros usos do termo subalterno evidenciam a relação estabelecida por Gramsci entre subalternidade e as classes e grupos sociais, e comparecem em suas reflexões relacionadas a categorias políticas centrais do pensamento revolucionário, como hegemonia, intelectuais e Partido Político, filosofia da práxis e cultura, o que demonstra a importância e o caráter político dessa categoria para o autor.

A primeira nota dos Cadernos do Cárcere, na qual encontramos o emprego do termo subalterno relacionado às classes e grupos sociais (GRAMSCI, 2011c, p. 194), parte da afirmação que será retomada em outras notas dos Cadernos sobre a diversidade e heterogeneidade dessas classes e grupos, chamando a atenção para “os elementos mais marginais e periféricos destas classes, que não alcançaram a consciência de classe para si”, ou seja, a noção de classe e grupos subalternos, para Gramsci, engloba muitos outros componentes e sujeitos da sociedade do que a “classe operária” ou “proletariado”. Nesse sentido, Buttigieg (2017, p. 746) acrescenta que é “inútil tentar formular uma definição precisa de “subalterno” ou de “grupo subalterno – classe social subalterna” em Gramsci, pois, do seu ponto de vista, “não constituem uma única, nem mesmo homogênea entidade”.

Ao empregar, na nota 12 do Cad. 11 (GRAMSCI, 2011a), o termo subalterno como substantivo para nomear um “sujeito singular subalterno”, Gramsci irá se referir ao sujeito subalterno que, ao se tornar dirigente, torna-se um sujeito histórico, iniciando

o seu longo caminho para a superação da subalternidade e a conquista da autonomia.

Gramsci irá relacionar o termo subalterno ao que podemos nos referir como características das classes e grupos subalternos<sup>6</sup>, no entanto, para cada uma encontraremos sua contraposição dialética de acordo com a perspectiva revolucionária gramsciana, que, necessariamente, passa, para o autor, pela superação da subalternidade. Desse modo, a espontaneidade das classes subalternas é contraposta à direção consciente, pois, diante da desagregação das classes e grupos subalternos, coloca-se a necessidade de sua unidade; à confusão entre política e paixão se coloca a organização e, ao apoliticismo, a participação, a tomada de consciência, indicando o caráter revolucionário de suas formulações.

Por fim, encontramos, nas notas do *Caderno 25, À margem da história (História dos grupos sociais subalternos)*<sup>7</sup>, o termo subalterno sendo empregado para designar os escravos, os camponeses, os grupos religiosos, as mulheres, as diversas raças, o proletariado e também a burguesia (como um grupo subalterno que transformou a sua própria condição de subordinação tornando-se classe dominante).

Gramsci (2011d) retoma e reafirma, das notas anteriores, que existem diversas formas e níveis de subalternidades que se distinguem pelo seu nível de conscientização política e organização. É nessa perspectiva que ele se refere aos subalternos

---

<sup>6</sup> Sobre as características das classes e grupos subalternos, ver: Espontaneidade Cad. 3 §48 (Passado e presente. Espontaneidade e direção consciente) (GRAMSCI, 2011c, p. 194); Desagregação Cad. 6 §125 (GRAMSCI, 2011c, p. 252), Cad. 8 § 153 (Argumentos de cultura) (GRAMSCI, 2007, p. 52); Política e Paixão, Cad. 10 §56 (Pontos para um ensaio sobre B. Croce: Paixão e política) (GRAMSCI, 2011a, p. 417); apoliticismo Cad. 14 §10 (Passado e presente) (GRAMSCI, 2011d, p. 310).

<sup>7</sup> O Caderno 25 é composto por oito notas, sendo elas: § 1 David Lazzaretti; § 2 Critérios metodológicos; § 3 Adriano Tilgher, *Homo faber. Storia del concetto del lavoro nella civiltà occidentale*; § 4 Algumas notas gerais sobre o desenvolvimento histórico dos grupos sociais subalternos na Idade Média e em Roma; § 5 Critérios de método; § 6 Os escravos em Roma; § 7 Fontes indiretas. As “utopias” e os chamados “romances filosóficos”; § 8 Cientificismo e sequelas do baixo romantismo.

como os “à margem da história”, em relação a uma parte da população politicamente desagregada e culturalmente marginal.

Nesse sentido, a passagem das reflexões sobre a subalternidade para a construção da categoria classes e grupos subalternos e a elaboração do Caderno 25, dedicado à História das classes e grupos subalternos, explicitam, como observa Green (2007, p. 210), a necessidade, para Gramsci, em compreender “de que modo as condições e relações do passado influenciam o desenvolvimento presente e futuro da experiência vivida pelos subalternos”. Isso, segundo o autor, explica o triplo interesse na elaboração desta categoria, a saber: a construção de uma metodologia de historiografia subalterna, a elaboração de uma história das classes subalterna se a formulação de uma estratégia da transformação fundada sobre o desenvolvimento e sobre a existência dos subalternos.

Esse triplo interesse pode ser observado nas notas que compõem o Caderno 25, pois Gramsci (2011d), em duas notas (§2 e §5), propõe um método e os critérios metodológicos de elaboração de uma história das classes e grupos subalternos pelo historiador integral para a sua realização e, em quatro notas<sup>8</sup>, trata e exemplifica a história dos grupos subalternos a partir de fontes diretas e indiretas.

Gramsci (2011d, p. 135) inicia o § 2 do Cad. 25 (Critérios metodológicos) afirmando que “a história dos grupos subalternos é necessariamente desagregada e episódica”, pois a falta de coesão e de organização tornava os subalternos politicamente impotentes e suas rebeliões eram destinadas ao fracasso, devido às dificuldades em centralizar suas aspirações e necessidades por esses grupos. Para o autor, apesar de a desagregação ser considerada uma característica das classes e grupos subalternos, existe uma tendência à unificação que pode ser observada nos seus

---

<sup>8</sup> § 1 sobre David Lazzaretti e o movimento lazzaretista; o § 4 sobre o desenvolvimento dos grupos sociais subalternos na Idade Média e em Roma; § 6 sobre os Escravos em Roma e o § 7 Fontes Indiretas: Utopias e Romances filosóficos.

movimentos e revoltas espontâneas, no entanto, essa tendência “é sempre rompida pela iniciativa dos grupos dominantes” (GRAMSCI, 2011d, p. 135).

Para Gramsci, mesmo as rebeliões dos grupos subalternos sofrem a influência dos grupos dominantes, por isso, “só a vitória ‘permanente’ rompe, e não imediatamente a subordinação. Na realidade, mesmo quando parecem vitoriosos, os grupos subalternos estão apenas em estado de defesa, sob alerta” (GRAMSCI, 2011d, p. 135). Essas são as dificuldades, segundo Gramsci, para a construção da história dos grupos sociais subalternos, uma vez que, por esses motivos, as classes subalternas não deixam traços de sua história.

Gramsci irá evidenciar essa questão ao tratá-la na nota sobre David Lazzaretti<sup>9</sup> e o movimento lazzaretista na Itália de 1800, pois esse movimento representou uma tentativa de um grupo subalterno de constituir um novo Estado e uma nova concepção de mundo baseado em vários princípios religiosos, políticos e econômicos. No entanto, Gramsci (2011d, p. 131-132) critica a interpretação dada ao movimento lazzaretista e demonstra como os movimentos revolucionários eram tratados e abordados, ocultando “as causas do mal-estar geral que existia na Itália, dando, para cada episódio de explosão deste mal-estar, explicações restritivas, individuais, folclóricas, patológicas etc”.

A desqualificação das rebeliões e revoltas dos grupos subalternos pelos grupos dominantes através de seus intelectuais é uma forma de esconder o mal-estar social, econômico e político, tal como observado por Buttigieg (2017, p. 749), que ressalta a tendência de colocar os subalternos na “periferia da cultura e da política, classificando-os como bizarros, desequilibrados, atípicos, mera curiosidade”. Para o autor, essa nota coloca em realce uma

---

<sup>9</sup> David Lazzaretti foi, segundo Liguori (2011, p. 35), o líder de uma “espécie de seita popular herética, com uma ideologia densa de elementos religioso-proféticos” no Monte Amiata, na Toscana, e seu movimento gerou preocupações ao Estado Italiano e à Igreja Católica com suas afirmações de querer instaurar a República.

das teses centrais de Gramsci sobre a marginalização dos grupos subalternos pela cultura dominante que cancela ou busca anular pensamentos, ações, enfim, o significado político e histórico das lutas das classes e grupos subalternos (BUTTIGIEG, 2017).

No parágrafo 5 (*Critérios de método*) do Caderno 25, Gramsci (2011d, p. 139) contrapõe a categoria classes e grupos subalternos às classes dirigentes e dominantes, ao Estado e à sociedade civil, por isso alerta para a importância de o historiador pautar sua análise pela premissa de que “a unidade histórica das classes dirigentes acontece no Estado e a história delas é essencialmente a história dos Estados e dos grupos de Estados”. Essa unidade histórica não é meramente jurídica e política, pois “a unidade histórica fundamental, por seu caráter concreto, é o resultado das relações orgânicas entre Estado ou sociedade política e sociedade civil” (GRAMSCI, 2011d, p. 139). Nesse sentido, ressalta a questão da desagregação das classes subalternas, que não podem se unificar enquanto não se fizerem Estado, pois, para ele, a “sua história, portanto, está entrelaçada à da sociedade civil, é uma função ‘desagregada’ e descontínua da sociedade civil e, por esse caminho, da história dos Estados ou grupos de Estados” (GRAMSCI, 2011d, p. 139).

Gramsci (2011c, p. 194) afirma que a autoconsciência política das classes e grupos subalternos pode ser estudada em diferentes momentos singulares e históricos e se manifesta em diversos níveis de politização e organização, mas evidencia a dificuldade de estudar os grupos menos desenvolvidos, “que não adquiriram consciência de classe ‘para si’ e que por isso não suspeitam que a sua história possa ter qualquer importância e que tenha algum valor deixar traços documentais dela”.

Segundo Mondonesi (2010), Gramsci pensava em níveis de subalternidade. Desse modo, o conceito de subordinação, para o autor, é construído tentando compreender a subjetividade e seu potencial de transformação através da consciência e da ação política, esse fato evidencia porque Gramsci usa a categoria classes ou grupos subalternos sempre no plural, pois não é possível, metodologicamente, muito menos politicamente, referir-se a elas como um bloco homogêneo e muito menos uniforme.



Gramsci (2011d) prossegue a nota afirmando que o desenvolvimento da autonomia a partir das fases mais primitivas deve ser o caminho a ser observado pelo historiador, por isso deve atentar para toda manifestação do espírito de cisão<sup>10</sup>, compreendido como tomada de consciência pelo proletariado industrial de sua personalidade histórica, e que deve alargar-se para as classes aliadas, o que exige um complexo trabalho ideológico.

Os estudos gramscianos sobre a noção de subalterno permitem a análise dos aspectos subjetivos da subordinação no mundo capitalista e em um contexto de hegemonia, possibilitando, como afirma Mondonesi (2010), compreender “a experiência subalterna, na incorporação e aceitação relativa da relação de mando-obediência e, ao mesmo tempo, sua contrapartida de resistência e de negação permanente” (MONDONESI, 2010, p. 37).

Nessa perspectiva, é preciso considerar o processo contraditório entre subordinação e resistência, uma vez que os elementos que caracterizam a subalternidade, para Gramsci, remetem a uma reflexão voltada para a autonomia, por meio da qual os subalternos podem superar a subordinação.

Concordamos com Liguori (2011, p. 41) que, ao considerar a diversidade e a heterogeneidade dos subalternos, seja de grupos sociais mais ou menos desagregados e marginais, seja do proletariado das fábricas, seja dos camponeses, Gramsci enriquece as categorias tradicionais do marxismo e “oferece uma categoria mais ampla daquela marxista clássica burguesia – proletariado”. No entanto, essa categoria não deve ser transposta para outras realidades de forma mecânica, deve ser historicizada e contextualizada para ser estudada, esse é o desafio posto para as discussões sobre os processos migratórios e a condição subalterna do imigrante nos marcos do capitalismo contemporâneo.

---

<sup>10</sup> “o espírito de exceção, isto é, a progressiva aquisição da consciência da própria personalidade histórica, espírito de cisão que deve tender a se alargar da classe protagonista a classes aliadas potenciais: tudo isto exige um complexo trabalho ideológico” (GRAMSCI, 2011b, p. 79).

Nesse sentido, concordamos com Mondonesi (2010) que as mesmas teias que garantem a hegemonia devem ser reconhecidas e destecidas da mesma forma como foram tecidas, paulatinamente, e também no terreno subjetivo, indicando, dessa forma, a exigência de apreensão da realidade, a elaboração de uma história das classes subalternas, de forma a iluminar as estratégias e táticas revolucionárias.

### **Colonialismo, imperialismo e subalternização do migrante**

Um ponto de partida para as discussões em torno dos fundamentos da subalternidade do sujeito imigrante pode ser encontrado na obra intitulada *A imigração ou os paradoxos da alteridade* de Abdelmalek Sayad (1998). O livro apresenta um vultoso estudo acerca da imigração argelina na França do século XX, através do qual o autor chama a atenção para o nexo entre a hierarquia internacional e a natureza do fenômeno migratório. No pano de fundo da sua argumentação, é possível, todavia, compreender a relevância do desvelamento das dinâmicas de poder e de dominação como chave explicativa da definição social do imigrante. Com isso, Sayad (1998, p. 245) não nos deixa olvidar:

Lembrar isto, lembrar as definições sociais do imigrante e do estrangeiro, é lembrar a relação de dominação que foi estabelecida entre países e continentes desigualmente desenvolvidos e que se retraduz de forma idêntica no fenômeno da emigração/imigração.

Retendo isso do sociólogo argelino, entendemos que as estruturas de dominação no ordenamento geopolítico atravessam o fenômeno migratório na sua integralidade<sup>11</sup>, como um fio que

---

<sup>11</sup> “O que chamamos de *imigração*, e que tratamos como tal em um lugar e em uma sociedade dados, é chamado, em outro lugar, em outra sociedade ou para outra sociedade, de *emigração*; como duas faces de uma mesma realidade, a emigração fica com a outra vertente da imigração, na qual se prolonga e sobrevive, e que

costura a condição social do que vem a ser o emigrante, perpassando pela regulamentação da migração por meio dos acordos bilaterais ou da definição de políticas de restrição da migração de determinado país e, por fim, tece a condição de imigrante<sup>12</sup> e engendra o tratamento dos Estados-nação direcionado a ele (SAYAD, 1998).

Da mesma maneira, para entender a posição subalterna do imigrante, é preciso, antes de tudo, compreender que a subalternidade não surge quando o imigrante “nasce” para a imigração (SAYAD, 1998), ou quando o imigrante atravessa as fronteiras nacionais; ao contrário, a subalternidade é anterior, histórica e contínua. Em uma palavra: na constituição do imigrante subalterno, encontra-se o emigrante subalterno.

Sendo assim, rastrear os fundamentos da subalternidade do imigrante é percorrer as históricas interações internacionais ligadas organicamente ao desenvolvimento do capitalismo, bem como desvendar os sistemas de poder global e os seus impactos nas questões domésticas que forjam a condição de emigrante. Para cumprir essa tarefa, nosso itinerário tem início nas relações macrossociais, buscando remontar às relações coloniais, saltando para o advento da globalização associada à leitura do imperialismo moderno e finalizando com a problematização das expressões de dominação do imigrante no âmbito doméstico.

Nessa direção, a correspondência entre o colonialismo e a imigração é histórica e, ao mesmo tempo, atual. Embora a migração seja um fenômeno anterior à era da colonização, assume, a partir desse período, um aspecto regular, volumoso e gradualmente global, cujas causas encontravam-se nas próprias engrenagens do

---

continuará acompanhando enquanto o imigrante, como duplo do emigrante, não desaparecer ou não tiver sido esquecido enquanto tal” (SAYAD, 1998, p. 14).

<sup>12</sup>Villen (2015) escreve que o conceito de imigrante para Sayad (1998) é “sinônimo” de um condição social, o que permite inferir que, essa particular condição é tangenciada por múltiplos fatores sobrepostos, objetivos e subjetivos, no âmbito das relações internacionais e internas e que liga aspectos da sociedade de emigração e da sociedade de imigração.

colonialismo. Na contemporaneidade, o fenômeno migratório combina elementos das relações coloniais e aspectos do domínio neoliberal. Basta, como exemplo dessa associação, citar o estudo de Sayad (1998) acerca da migração argelina para a França no século XX, durante e posterior a colonização da Argélia pela França.

Para o autor, os precedentes do deslocamento argelino em direção à França são localizados, via de regra, nos princípios básicos, comuns às relações coloniais, que, aliás, serviram de condição *sine qua non* para o desenvolvimento do modo de produção capitalista. Sendo assim, são precursores dessa migração particular, os velhos elementos amplamente conhecidos do colonialismo que confluíram para as transformações estruturais nas colônias, sobretudo, as relações de propriedade e a emergência do fenômeno da proletarização do camponês e do conjunto de trabalhadores que não puderam ser absorvidos pela economia dos países exclusivamente agrários e, portanto, não “usados” pelos seus países, que os fazem emigrantes (SAYAD, 1998).

Diante disso, Sayad (1998) conclui que a definição social do imigrante argelino na França é marcada pela “provisoriedade” e tem seu fundamento no trabalho. De outro modo, o imigrante só poderia existir para servir à indústria da metrópole e apenas enquanto essa indústria pudesse absorvê-lo – compreensão ainda agora prevalente.

Guardadas, por ora, as distinções entre a dominação colonial e a dominação do presente, é mister revelar que os modernos processos de globalização, ou seja, o imperialismo, estão entrelaçados com a lógica colonialista, do mesmo modo que, no contexto atual, mantêm-se os “fortes laços de continuidade que ligam as migrações contemporâneas à secular história do domínio colonial” (MEZZADRA, 2019, p. 151).

Como “continuidade”, entendemos, assim como Mezzadra (2019, p. 140), a atualização das “antigas segregações” do sistema colonial, que explicam a hierarquia do poder no âmbito internacional, a situação das ex-colônias, bem como a condição social do imigrante.

No que tange à hierarquia internacional, encontra-se a reposição das antigas divisões; as fronteiras entre metrópole e colônia traçadas outrora pelas relações coloniais, são, com a globalização, retocadas com o “processo de dominação do sul pelo norte” (ZANELLA, 2014, p. 66). Não à toa, as colônias de ontem são hoje os países periféricos de capitalismo tardio, subordinados e dependentes dos impérios globais (BORON, 2007) de onde partem os massivos fluxos migratórios predominantemente em direção ao norte.

No que toca aos processos migratórios, em primeiro lugar, notam-se os atuais e intensos fluxos provenientes de países de herança colonial; em segundo, tem-se a permanência de rotas de deslocamento entre ex-colônias e ex-metrópoles, retomadas no século XX, seja com objetivos de integração entre os países, seja na forma mitigada da manutenção do controle político e econômico, como foi e ainda é o caso da imigração haitiana e argelina na França.

Além disso, Sandro Mezzadra (2019) constata que a identidade do imigrante recente – perfil não europeu – está intrinsecamente relacionada à história da dominação colonial. Do mesmo modo, o autor chama a atenção para a vitalidade do pensamento colonial, subjetivado na categorização de povos “inferiores” e “superiores”, como orientação para práticas estereotipadas e racistas oriundas tanto “a partir de baixo” (nacionais) quanto do próprio Estado no tratamento do imigrante.

Sobre as “descontinuidades”, – que nada mais são do que a combinação entre os traços do colonialismo e as novas estruturas globais que, por sua vez, engendram elementos distintivos entre a migração do passado e a migração do presente, ao passo que as intensificam (MEZZADRA, 2019) –, encontra-se um panorama migratório muito mais complexo em termos de modalidades migratórias, de fluxos globais de longas distâncias, de celeridade dos processos migratórios e de trocas transnacionais, que se devem tanto à hegemonia do capital no âmbito global, quanto ao desenvolvimento da infraestrutura associada à tecnologia, para citar os avanços do transporte e dos meios de comunicação (ZANELLA, 2014).

Ao mesmo tempo, a dominação atual se distingue da dominação colonial na medida em que o uso da força, que leva o nome de “missões de paz” – mas nem por isso menos militarizadas –, é acrescida do consenso, por um grande esforço ideológico para legitimar a dominação imperialista, como sustenta Boron (2007, p. 503): “se antes a expressão [da dominação imperialista] era considerada como ofensiva, os novos desenvolvimentos históricos teriam de ressignificá-la, dotando-a de uma carga fortemente positiva”.

Sobretudo, de acordo com Zanella (2014, p. 58), a globalização neoliberal diz respeito a uma “mudança no jogo do poder”, isto é, a um reordenamento geopolítico. De modo similar, Atilio Boron (2007) atribui à globalização neoliberal um novo tipo de imperialismo, mas, assim como antes, conserva seus pressupostos iniciais: “o imperialismo segue existindo e oprimindo povos e nações, semeando dor, destruição e morte” (BORON, 2007, p. 514).

As evidências empíricas entre imperialismo e migração são abastadas, haja vista, para ilustrar apenas um caso, a intervenção militar histórica dos Estados Unidos no Haiti, com o apoio da França (ex-metrópole), mitigada pelas “missões pacificadoras”, que, longe de edificar a esperada estabilidade do país, contribuiu para fragilizar as instituições nacionais já debilitadas (MATIJASCIC, 2014). Essa relação é um dos elementos explicativos dos Estados Unidos enquanto principal destino da migração haitiana, seguidos da França<sup>13</sup> (DUTRA, 2016; MAGALHÃES, 2015).

Em que pese o imperialismo seja uma dominação “de cima para baixo” e “de fora para dentro”, por um lado, ele intervém sobremaneira nas questões domésticas, econômicas e políticas dos países, e é preciso demarcar, dos países periféricos, debilitando, assim, os seus Estados-nação. De outro, é digno de nota o que Sayad (1998) já havia observado sobre a relação entre o

---

<sup>13</sup> Esse tipo de associação entre intervenção militar e migração também é recuperado por Baeninger (2017) ao ligar a recente e crescente migração haitiana no Brasil aos episódios de cooperação brasileira nas operações militares no Haiti (2004 - 2017). Essa tese também é sustentada por Magalhães (2015), que, aliás, vai mais longe ao afirmar a existência do fenômeno subimperialista brasileiro no Haiti.

colonialismo e o fenômeno da imigração, que agora são sustentados pelo imperialismo moderno. Isto é, a emigração, em alguns casos, continua seguindo o fluxo contrário da dinâmica de dominação de um país sobre o outro.

Embora haja uma tendência de os fluxos migratórios seguirem o caminho contrário do traslado da dominação (do Sul para o Norte, dos periféricos para o centro), reatualizando os caminhos abertos pelo colonialismo; a migração atual também ocorre entre os países periféricos, que, logicamente, em escala inferior, também mantêm relações de poder entre si. Esse debate sugere que se ressuscite a discussão do Estado-nação e da soberania nos países periféricos, travado com bastante polêmica<sup>14</sup> e que encontra, em matéria de migração, talvez a sua maior expressão, pelo menos em dois sentidos: 1) a relações de poder entre os países periféricos e 2) a dominação do imigrante no interior do país periférico de imigração.

Para tanto, é preciso interpelar as teses predominantes do Estado-nação, indagando em que sentido os Estados-nação e as soberanias dos países periféricos são debilitados. Em outras palavras, de quais fronteiras estamos falando? Se é das fronteiras “imaginárias” da economia e da ideologia, Boron (2007, p. 517) tem razão:

sem dúvida alguma a soberania nacional dos estados da periferia foi lesionada consideravelmente. Os países da América Latina, para dar um exemplo próximo, possuem hoje estados nacionais muito mais débeis que antes, com menores capacidades de autodeterminação, e reduzidas capacidades de intervenção e regulação na esfera do mercado. Isso, longe de ser um “produto natural”, foi o resultado das políticas neoliberais promovidas pelos governos dos capitalismos

---

<sup>14</sup> Acerca dessa polêmica, de um lado, existem as teses da “decadência” do Estado-nação defendida por teóricos como Hardt e Negri (2002, p. 308 apud BORON, 2007, p. 517); de outro, encontram-se teorias relativas, que não suscitam o desaparecimento do Estado-nação, mas entendem que os Estados têm dividido o controle de suas fronteiras com agentes do poder externo, como é o caso do Estado brasileiro para Zanella (2014). Já Boron (2007) compreende que o Estado-nação e a soberania são privilégios exclusivos das metrópoles do capitalismo.

metropolitanos para facilitar os negócios de “suas” empresas e a sucção de superlucros extraídos da periferia do sistema.

Todavia, em matéria de imigração, as fronteiras dos Estados-nação periféricos se mostram extremamente fortalecidas. Os indícios do controle das fronteiras por tais nações podem ser encontrados nas relações de poder entre elas próprias, que determinam a flexibilidade com que as fronteiras operam: ora relaxadas mediante acordos e contratos, restritos a alguns fluxos migratórios, mas definidos, como já mencionado, por interesses diversos por parte do país de imigração em relações diplomáticas vantajosas; ora enrijecidas para determinados fluxos provenientes de países com os quais não há interesse em realizar acordos. Por essa razão, disse Sayad (1998): o imigrante é o “representante” do seu país. Por isso, as relações entre os países são fundamentais para a desobstrução ou obstrução das fronteiras para a migração.

No que tange à dominação interna, importa salientar que, embora alguns Estados-nação não tenham o efetivo e total controle do fluxo migratório em suas fronteiras físicas, exercem toda a sua soberania, como demonstrou Sayad (1998) e Mezzadra (2019)– nos países centrais, mas que aplica com o mesmo rigor na periferia – na gestão da expulsão dos imigrantes “ilegais”, na seleção do “imigrante desejável” e no poder de definir quem é cidadão e quem pode vir a ter cidadania. Como formula Zanella (2014, p. 82), “o princípio de soberania nacional não possui expressão mais manifesta do que no direito de restringir os/as seus/suas membros/as e de determinar seus/suas inimigos/as; de dizer quem está dentro e quem deve permanecer fora”.

No campo dos estudos migratórios, o Estado-nação é um elemento indispensável da perspectiva analítica do “nacionalismo metodológico” (MACIEL, 2013; RESSTEL, 2015). Enquanto um mirante teórico-metodológico, essa vertente limita-se aos processos sociais, econômicos e políticos do território geográfico nacional, ignorando o complexo jogo de poder internacional e os seus efeitos dentro das fronteiras.



Em relação ao fenômeno da migração, o nacionalismo metodológico amarra-se a princípios como o da “segurança” e o da “ordem nacional”, relegando ao imigrante a figura do “perigoso” ou “subversivo”. Entretanto, quando convém ao interesse nacional, e só nesse caso, o imigrante, mas nem todo imigrante, é chamado a contribuir com o desenvolvimento da nação. Não é estranho, portanto, por essa ótica, emergirem argumentações que levam em conta o imigrante enquanto “estrangeiro” (estranho) e que, por isso fragmentem-no, como um indivíduo descontínuo, sem história. Do mesmo modo, esse “outro estranho” precisa ser assimilado<sup>15</sup> por processos dissimuladores de qualquer oportunidade de subjetivação, para que o imigrante se reconheça apenas naquilo que representa para a sociedade de imigração, como mão de obra barata e dócil. O nacionalismo metodológico é, sobretudo, uma narrativa da reprodução da subalternidade, que busca neutralizar e constringer, além da manifestação étnica e cultural, qualquer iniciativa política.

Ainda que os estudos migratórios contemporâneos se enveredem por caminhos alternativos, observa-se, empiricamente, consistentes elementos do nacionalismo metodológico, principalmente no contexto migratório brasileiro – e aí são considerados o conjunto de políticas migratórias e o modo como os recentes fluxos têm sido recepcionados e integrados –, em que a condição de imigrante ainda é permeada pelos paradigmas do imigrante periférico enquanto sujeito indesejado, como mercadoria ou como um indivíduo descontínuo e sem história. A partir disso, é possível revelar o modo como a subalternidade se reproduz. Ou seja, entendemos que a condição inicial do emigrante é fundamentada na posição de nacional subalterno e, na tentativa de superação da subalternidade, o sujeito migra e é subalternizado, agora como classe trabalhadora imigrante. Por isso, a dominação é sempre um vetor da migração, seja na relação dos periféricos com as

---

<sup>15</sup> “A teoria da assimilação [...] tem como ponto de partida o desequilíbrio social gerado pelo choque entre valores e normas culturais opostas, ou ao menos distintas. Tal situação se resolveria através da absorção social e cultural dos imigrados ou das minorias étnicas” (GARRETA, 2003 apud DUTRA, 2013, p.49).

metrópoles, seja na relação entre os próprios periféricos. Nesse sentido, a proposta do próximo item é justamente refletir o contexto migratório atual no Brasil e as formas que assumem a subalternização do imigrante, bem como as formas que expressam as iniciativas para a superação da subalternidade.

## **O Brasil na rota dos imigrantes subalternos**

A subalternidade do imigrante é anterior e encontra-se no próprio estímulo à emigração. No entanto, quando o emigrante se torna o imigrante, são sobrepostos outros elementos que contribuem para o aprofundamento da sua subalternidade. Nessa direção, e aqui vai um primeiro elemento, não podemos esquecer, de acordo com Sayad (1998, p. 241), que o imigrante é um sujeito duplamente dominado, ou seja, “como estrangeiro que deve morar e atuar num território de soberania estrangeira e à qual é estranho, e como oriundo de um país ele mesmo dominado”.

Desse modo, torna-se relevante indagarmos o que significa ser imigrante oriundo de um país dominado em um território igualmente subordinado aos interesses das grandes metrópoles do capital; quais os elementos constitutivos da subalternidade do imigrante e, portanto, quais os níveis em que se encontram as iniciativas para a superação da subalternidade.

Antes de tudo, é preciso demarcar que o nosso interesse aqui orbita em torno do contexto migratório no Brasil contemporâneo, sobretudo, dos fluxos emergentes de pessoas oriundas da periferia do capital a partir da década de 2010, os que levam o título de migração sul-sul.

Segundo Zanella (2014), esse tipo de migração não constitui um fenômeno novo<sup>16</sup>, mas passa de uma dinâmica particular para

---

<sup>16</sup> De modo correspondente, para Villen (2015), os fluxos migratórios sul-sul têm início ainda na segunda metade do século passado, no Brasil, com a migração boliviana e coreana, no entanto, no igual período, a autora destaca a invisibilidade e o silenciamento aos quais esses movimentos foram condicionados.

compor uma tendência dos padrões migratórios atuais, concorrendo – mesmo ainda longe de equiparar-se – com a dominante e histórica migração sul-norte.

A partir da análise dos possíveis fatores que contribuíram para a incorporação do Brasil na rota dessa migração, fica evidente a intrínseca relação entre migração e os fluxos econômicos. Isto é, entre os elementos amplamente explorados, é destacada, no âmbito internacional, a crise econômica global de 2008, que se desdobrou, principalmente, sobre os países centrais, concomitante ao constrangimento da migração em formas de barreiras físicas e de políticas migratórias restritivas por parte dos países do norte global (BAENINGER, 2017).

Por sua vez, no contexto nacional, merece menção o projeto político e econômico em curso no Brasil, no mesmo período. Tal projeto, como lembra Zanella (2014), pautou-se por estratégias de estímulo à economia (e conseqüentemente de ampliação interna do mercado de trabalho) e por políticas de relações internacionais, a exemplo da composição do Brasil no âmbito do BRICS (formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), e o papel do país como influência regional na América Latina, principalmente no âmbito dos acordos no MERCOSUL.

Em números, a migração atual para o Brasil não é muito expressiva – se comparada com os fluxos que seguem para os países centrais –, mas há que se levar em consideração que esses fluxos cresceram durante os últimos 10 anos. Cavalcanti et al (2019) mostram que, entre 2011 e 2018, mais de 774 mil imigrantes e refugiados entraram no Brasil pela via oficial. Entre os principais países de proveniência, foram destacados Haiti, Bolívia, Venezuela, Colômbia, Argentina, China, Portugal e Peru. Outro dado importante é apresentado por Villen (2017), aludindo a um contingente de imigrantes menor em relação às migrações em outros períodos históricos no Brasil.

Esses números são importantes, pois acabam por refutar a ampla difusão, superdimensionada, de uma migração que invade e ameaça tanto os postos de trabalho como os sagrados costumes

nacionais. Esses números também revelam que a aversão ao imigrante implantada no interior da sociedade brasileira não tem a ver com estatísticas, mas com a base social dos seus protagonistas, já que a identidade dos imigrantes recentes destoa do perfil do imigrante ocidental, historicamente privilegiado no país, fazendo lembrar das afirmações de Mezzadra (2019) sobre a atualização do preconceito ao periférico enraizada desde as relações coloniais.

O perfil dos imigrantes que entram no Brasil é bastante heterogêneo. Em sua maioria, são negros e indígenas (ou de descendência indígena); são provenientes de países periféricos, em geral, ex-colônias; assim como são pobres, portanto, dependentes do trabalho, e culturalmente diversos, pois possuem distintas religiões, idiomas etc. Esse perfil indica que a natureza dos embates envolvendo o imigrante periférico é consubstanciada, para além das questões objetivas, nos elementos mais amplos de discriminação e preconceito historicamente presentes no país (VILLEN, 2015).

O que chama a atenção na atual migração no Brasil é a sua profunda contradição: de um lado, criminaliza-se a migração e o imigrante periférico; de outro, há uma tônica dos imigrantes enquanto mercadorias necessárias.

Se, do ponto de vista da opinião pública, o imigrante periférico é o típico sujeito indesejado, a “bola de chumbo”; contraditoriamente, o trabalho imigrante, sobretudo, do imigrante indocumentado, é subserviente à configuração do trabalho no regime neoliberal. É preciso, porém, ter cautela nessa discussão. Se é verdade que a condição de imigrante contribui para maior exposição desses sujeitos à exploração, há que se levar em conta que, no contexto brasileiro, os trabalhadores nacionais estão condicionados a relações precárias similares. Desse modo, o trabalhador imigrante mistura-se com a classe trabalhadora nacional, como sinaliza Mezzadra (2019), e, no caso do Brasil, o imigrante também compartilha dos efeitos da precarização do trabalho e dos diversos tipos de constrangimentos por que passa a classe trabalhadora nacional, com destaque para o racismo sistêmico.

Em que pesem os outros elementos particulares da dominação do imigrante e, conseqüentemente, a constituição dos imigrantes enquanto grupo subalterno, convém sublinhar os processos ideológicos que desenham a forma de pensar, provocando a segregação dos trabalhadores nacionais e imigrantes e a dissimulação da verdade da migração – para nós essencialmente política.

Sayad (1998) destaca, em uma de suas passagens, que os elementos de dominação do imigrante estão atrelados ao que ele chamou de “ordem da imigração”, por sua vez, subordinada a “ordem nacional”. Em termos gramscianos, entendemos que a “ordem da migração” funciona como um instrumento de consenso<sup>17</sup> da hegemonia nacional, exclusivo à subordinação do imigrante, cuja finalidade consiste em dominar, explorar, oprimir etc., tendo por base os dispositivos que atravessam o universo da migração.. Tal instrumento revela uma outra face da contradição posta entre o imigrante indesejado e, ao mesmo tempo, mercadoria necessária. Usa-se o imigrante como uma vantajosa força de trabalho, ao passo que sustenta uma atmosfera de rivalidade entre ele e os subalternos nacionais ou, conforme Basso (2015 apud VILLEN, 2015, p. 248), criam-se os “falsos antagonismos”, que servem a uma só causa: estimular a cisão enquanto classe.

Do ponto de vista da hegemonia, o imigrante e a imigração só podem existir a partir do elo estrito do trabalho, e tudo que extrapola essa esfera (por exemplo, o direito a ter direitos) é “heresia” contra a ordem da imigração (SAYAD, 1998). Não é por acaso que a carteira de trabalho vem antes do direito à moradia, do

---

<sup>17</sup> Simionatto (2011, p. 49) elucida, a partir de Gramsci, que a sociedade civil é a base da superestrutura ideológico-política, composta pelas organizações voluntárias da sociedade, isto é, da junção de organismos vulgarmente ditos privados, que formam a opinião pública e se constituem em uma só força compondo uma rede articulada de instituições, como a Igreja, a escola, os jornais, os partidos, os meios de comunicação de modo geral, que Gramsci denomina como os aparelhos privados de hegemonia. São esses aparelhos que têm como função “inculcar nas classes exploradas a subordinação passiva através de um complexo de ideologias formadas historicamente”.

direito político, e muito antes da cidadania. A tônica que atrela a função mercadológica da migração é também predominante no senso comum e basta uma crise, como bem demonstrou Villen (2015), para que os ânimos sejam exaltados e essa mesma ênfase se volte violentamente contra o imigrante, como o indivíduo que carrega o “estigmado desemprego da nação” – e agora mercadoria dispensável –, lançando luz ao exemplo mais cristalino de desagregação que se presta à hegemonia, que, em matéria de migração, perpassa, necessariamente, pela construção de categorias entre “nacional” e “não nacional”.

Isso leva a um outro elemento de consenso: a provisoriedade própria da condição de migrante. O estado de “provisoriidade” da migração, como explica Sayad (1998), é um processo psicologizante, próprio da contradição entre migração duradoura e provisória<sup>18</sup>, próprio da incerteza em que vivem os imigrantes. Esse elemento atua em dois sentidos, de um lado, elabora-se a condição de imigrante na base do provisório, por isso o fim em si mesmas das políticas improvisadas e das ações emergenciais em detrimento de planos sólidos de longo prazo, “assim, nega-lhe [ao imigrante] todo direito a uma presença reconhecida como permanente” (SAYAD, 1998, p. 46); de outro lado, o próprio imigrante entende a si mesmo como sujeito provisório, em constante estado de sempre alerta ante as opressões e as hostilidades da sociedade de imigração<sup>19</sup>. A excessiva ênfase do

---

<sup>18</sup> Para Sayad (1998), permanente é apenas o estado de sempre tensão da presença provisória e duradoura, pois se é o trabalho que faz com que a presença do imigrante seja tolerável, do mesmo modo, são as engrenagens e as flutuações do mercado de trabalho da sociedade de imigração que irá determinar até quando essa presença é vantajosa, ou, desejável. De outro modo, a provisoriedade e a possibilidade de permanência durável são status que oscilam entre expansão e retração da economia, e mesmo quando “é a vez” da permanência durável o imigrante é posto à margem da sociedade, como sujeito último da cidadania.

<sup>19</sup> Gramsci no Caderno 25 §2 irá se referir a provisoriedade das vitórias das classes e grupos subalternos, pois suas revoltas sofrem sempre a influência dos grupos dominantes, “mesmo quando parecem vitoriosos, os grupos subalternos estão apenas em estado de defesa, sob alerta”, por isso, “só a vitória ‘permanente’

imigrante enquanto mercadoria provisória, ao mesmo tempo que dissimula a verdade da migração, acaba por cumprir o ciclo da subalternidade do imigrante, pois, além de explorar, nega a esse indivíduo a subjetivação que lhe é própria, esvaziando, assim, o sentido político da migração.

Para Sayad (1998, p. 182), o imigrante é o típico “agente ‘proibido’ da política”. Em particular, no Brasil, até 2017, o “Estatuto do Estrangeiro” (Lei n.º 6.815/1980), confessadamente entendia como clandestina e “ilegal” qualquer manifestação política do “estrangeiro”. Embora a nova Lei da Migração de 2017 (BRASIL, 2017) estenda a esse indivíduo o direito de se manifestar politicamente, o direito de participar da política institucional ainda lhe é vetado. Isso deixa o Brasil de fora da rota do reconhecimento do direito a voto ao imigrante no contexto dos diversos países latino-americanos que estão abolindo as fronteiras do voto ao imigrante.

Frente ao exposto, estamos convencidos de que as particularidades do aprofundamento da subalternidade do imigrante, enquanto grupo, estão associadas aos traços culturais, no sentido gramsciano, que difundem diferentes relações do imigrante com o mundo do trabalho, com a classe e com a sociedade de imigração em geral, tendo por base outros aspectos próprios da migração, como o conjunto de características socioculturais e econômicos do imigrante, bem como os acessos diferenciados aos direitos sociais, a restrição da participação política e a sua situação jurídica.

Entretanto, face às circunstâncias descritas, pululam diversos exemplos de resistência por parte dos imigrantes, aludindo à contradição da subalternidade mencionada anteriormente, por isso, concordamos com o que colocam Toledo e Yazbek (2019, p. 2014).

Nessa conjuntura em que novos fios estão tecendo novas sociabilidades que precisam ser desvendadas, pertencer às classes e

---

rompe, e não imediatamente a subordinação. Na realidade, mesmo quando parecem vitoriosos, os grupos subalternos estão apenas em estado de defesa, sob alerta” (GRAMSCI, 2011d, p. 135).

grupos subalternos, fazer parte desse trágico universo caracterizado por trajetórias de miséria e opressão, nos coloca face à questão da resistência e das lutas políticas, dos embates para alcançar algum protagonismo político.

Nos é bastante presente a ideia de que as primeiras formas de resistência do sujeito migrante são encontradas nos fundamentos da condição de emigrante, o que Sandro Mezzadra (2019) procurou demonstrar a partir do conceito de “fuga”<sup>20</sup>. Assim, entendemos que a própria emigração se consuma em uma estratégia de superação da subalternidade, mas, em face ao círculo vicioso da subalternidade, o imigrante é levado novamente à exploração e à subalternização pela lógica do capital global.

Todavia, diante da continuidade da dominação e dos elementos que crescem à subalternização do imigrante, também se encontra resistência, e o Brasil contemporâneo, enquanto país de imigração, tem servido, nos últimos anos, de palco de diversos tipos de iniciativas políticas dos imigrantes subalternos. É verdade que dentro dos seus níveis, inteiramente, espontâneas e, igualmente, apaixonadas, ou seja, defensivas, voltadas aos seus próprios confinamentos, enquanto grupo subalterno, mas que, efetivamente, são formas legítimas de manifestar a recusa pelos processos de dominação.

É *herético*, e “herético” da ordem da imigração (e da emigração), por exemplo, o imigrante (e também o emigrante) que se recusa a se conformar com a série de normas que o define e que definem a imigração (e a emigração); se recusa a se submeter ao imperativo do

---

<sup>20</sup> A “fuga” para o autor assume uma forma exemplar de política, como um modo de rejeição do autoritarismo e a busca da “liberdade” – ou, nos termos aqui adotados, na recusa da subordinação. Desse modo, o emigrante empreende os processos migratórios fugindo dos confinamentos que o seu país de nascimento lhe impõe. Mas ele é constantemente freado (as fronteiras bloqueadas) e condicionado a novos confinamentos (formas de dominação) pelo país de imigração (MEZZADRA, 2019).



provisório, da subordinação ao trabalho e à exclusão política (do político que “se mete onde não é chamado”)(SAYAD, 1998, p. 281).

Por fim, do ponto de vista do imigrante enquanto sujeito constitutivo da classe trabalhadora, coloca-se, mais uma vez, a cultura como um elemento decisivo para a efetiva ruptura do ciclo da subalternidade, pois, se “toda relação de hegemonia é uma relação pedagógica” (GRAMSCI, 2011a, p. 399), urge a elaboração de processos de coesão entre imigrantes subalternos e subalternos nacionais como tarefa inadiável.

### **Considerações finais**

As reflexões de Antonio Gramsci sobre os processos de dominação e subalternidade, bem como a categoria classes e grupos subalternos, podem contribuir sobremaneira na compreensão de quem é esse sujeito histórico subalterno que migra, entendido aqui, inclusive, como uma iniciativa de recusa à subordinação.

Reconstruir e articular a história oculta dos grupos subalternos, em especial desses sujeitos que migram, como expressa Buttigieg (1999, p. 30), “exige também dar conta da dominação – daquela operação político-cultural da hegemonia que oculta, suprime, cancela o marginalizado da história dos subalternos”.

Assim sendo, os elementos de caracterização da subalternidade propostos por Gramsci, ao mesmo tempo que esboçam uma teoria de conformação política em um contexto de dominação e hegemonia, remetem a uma reflexão voltada para a autonomia, por meio da qual os subalternos podem superar a subordinação. Nesse sentido, esses conceitos e categorias gramscianas não devem ser transpostos de forma mecânica para outras realidades, mas devem ser historicizados, sem, no entanto, cair no discurso genérico, ou mesmo, desconsiderar o caráter político e revolucionário de seu pensamento, compreendendo, assim, que a subalternidade se constitui em um processo contraditório entre subordinação e resistência.

Os elementos expostos acima demonstraram que, diferentemente da cidadania, a dominação capitalista não conhece fronteiras, portanto, alimenta-se um círculo vicioso de exploração, dominação e subalternização que se sobrepõe independentemente da localização do sujeito. Para esse efeito, identificamos que o migrante, ao buscar a superação da subalternidade por meio da emigração, acaba por se emaranhar em uma nova teia de dominação que o rebaixa nos níveis da subalternidade, considerando sua autonomia e organização, que se assentam em categorias antagônicas de “nacional” e “não-nacional” subserviente à diluição do elo de classe. Como observa Marques (2018, p. 110), a mundialização e a financeirização são características atuais do capitalismo contemporâneo, de modo que “o campo de sua acumulação não mais apresenta fronteiras de qualquer ordem”.

Na atual conjuntura brasileira, são muitos os desafios postos para a classe trabalhadora de modo geral e que afetam de maneira especial os imigrantes, principalmente no que se refere ao aprofundamento do ciclo neoliberal na periferia do mundo capitalista. Nesse sentido, os avanços das contrarreformas em curso, marcadas pelo ideário conservador, o ataque ao fundo público e o desmonte das políticas sociais historicamente conquistadas abrem espaço para sua mercantilização e atingem cada vez mais as classes e grupos subalternos, que veem seus direitos sendo retirados, restando apenas a criminalização, o genocídio da juventude e o encarceramento em massa como uma resposta do Estado às expressões da questão social em nosso país.

Mas se, por um lado, a soberania brasileira sucumbe aos ditames do capital e do domínio externo dos poderosos; por outro, o Estado-nação ressurge no trato com os seus vizinhos latino-americanos, principalmente, fazendo uso de toda sua soberania para vociferar contra refugiados e migrantes periféricos, o que pode ser observado com a retirada do Brasil do Pacto Global da Migração Segura, Ordenada e Regular da ONU no início de 2019, demonstrando mais uma vez a inclinação e o alinhamento do Brasil aos EUA em matéria de governabilidade das migrações, também

com a Portaria nº 770/2019, que versa sobre a deportação e contenção do imigrante “perigoso”, traçando um retorno à velha lógica dos tempos do regime autoritário da “segurança nacional”.

Diante do exposto, considerando a redefinição da política migratória brasileira, a crise do capital, que já vinha se delineando e agravando, nos últimos anos, seus rebatimentos na periferia do mundo capitalista, e, ainda, a pandemia pela qual o mundo está passando em virtude da circulação do vírus global (COVID-19)– que afeta sobremaneira a circulação de pessoas e, portanto, drasticamente os fluxos migratórios, pelo menos os de vias oficiais –, observamos que as previsões não são das mais otimistas, seja para o contexto migratório, seja para as condições de vida de grande parte da classe trabalhadora na qual se inserem os imigrantes e refugiados, que já vêm vivenciando, nos últimos anos, o aprofundamento da subalternidade.

Nesse sentido, diante desse momento histórico e mantendo o “otimismo da vontade”, parafraseando Gramsci, faz-se necessário refletir sobre a história e o papel dos imigrantes enquanto membros constitutivos das classes e grupos subalternos, com o intuito de contribuir na busca pelo desenvolvimento da autonomia e da organização, como etapas necessárias para o rompimento da subalternidade.

## Referências

BAENINGER, R. Migrações transnacionais de refúgio para o Brasil. In: LUSSI, Carmem (Org.). *Migrações internacionais: abordagens de Direitos Humanos*. Brasília, DF: CSEM – Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios, 2017. p.13-29.

BORON, A. A. A questão do imperialismo. In: BORON, A. A.; AMADEO, J. GONZÁLEZ, S. *A teoria marxista hoje: problemas e perspectivas*. Buenos Aires: CLACSO, 2007. p. 501-527.

BRASIL. *Lei n.º 13.445/2017*. Institui a Lei da Migração. 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm). Acesso em: 7 maio 2020.

BUTTIGIEG, J. A. Sulla Categoria gramsciana di “subalterno”. In: BARATTA, Giorgio; LIGUORI, Guido (Org.). *Gramsci da un secolo all’altro*. Roma: Editori Riuniti, 1999. p. 27-38.

BUTTIGIEG, J. A. Subalterno, Subalternos. In: LIGUORI, Guido; VOZA, Pasquale (Org.). *Dicionário Gramsciano 1926-1937*. São Paulo, Boitempo, 2017. p. 746-749.

CAVALCANTI, L, et al. A inserção dos imigrantes no mercado de trabalho brasileiro. *Relatório Anual 2017*. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério do Trabalho/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração. Brasília, DF: OBMigra, 2019.

COUTO, B. R. Assistência Social e Trabalho: Antigas Relações, Novas Contradições. In: Encontro Nacional de Pesquisadoras/es em Serviço Social, 16., 2018, Vitória. *Anais....* Vitória: ABEPSS, 2018.

DUTRA, D. *Migração internacional e trabalho doméstico: mulheres peruanas em Brasília*. Editora OMJ. Sorocaba, 2013.

DUTRA, C. F. *Além do Haiti: uma análise da imigração haitiana para o Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2016.

GRAMSCI, A. *Quaderni del carcere*. Edição crítica de Valentino Gerratana. Turim: Einaudi. 1977. 4v.

GRAMSCI, A. *Escritos políticos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004a. v. 1.

GRAMSCI, A. *Escritos Políticos*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004b. v. 2.

GRAMSCI, A. *Cadernos do cárcere*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho com a colaboração de Luiz Sergio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. v. 4.

GRAMSCI, A. *Cadernos do cárcere*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho com a colaboração de Luiz Sergio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011a. v. 1.

GRAMSCI, A. *Cadernos do cárcere*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho com a colaboração de Luiz Sergio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011b. v. 2.

GRAMSCI, A. *Cadernos do cárcere*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho com a colaboração de Luiz Sergio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011c. v. 3.

GRAMSCI, A. *Cadernos do cárcere*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho com a colaboração de Luiz Sergio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011d. v. 5.

GREEN, M. E. Sul concetto gramsciano di “subalterno”. In: VACCA, G.; SCHIRRU, G. (Org.). *Studi gramscianiani nel mondo 2000-2005*. Mulino, Bologna: Società Editrice il Mulino, 2007. p. 199-232.

LIGUORI, G. Tre accezioni di “sublaterno” in Gramsci. *Critica marxista*, n. 6, p. 33-41, 2011.

MACIEL, F. B. Ulrich Beck e a crítica ao nacionalismo metodológico. *Política e Sociedade*, Florianópolis, v. 12, n. 25, p. 85-97, set./dez. 2013.

MAGALHÃES, L. F. A. O Haiti é aqui: o sub imperialismo brasileiro e imigrantes haitianos em Santa Catarina. *Rebela*, Florianópolis, v.5, n.1, p. 13-43, jan./mar. 2015.

MARQUES, R. Capitalismo financeiro e as Políticas Sociais: a nova face da contemporaneidade. In: RAICHELIS, Raquel; VICENTE, Damares P.; ALBUQUERQUE, Valéria (ORG.). *A nova morfologia do trabalho no Serviço Social*. São Paulo, Cortez, 2018. p. 108-124.

MATIJASCIC, V. B. *Haiti: segurança ou desenvolvimento no início dos anos 1990*. Curitiba: Editora Appris, 2014.

MEZZADRA, S. *Direito de Fuga: migrações, cidadania e globalização*. Tradução de Ricardo Noronha. Lisboa, Portugal: Editora Tigre de Papel, 2019.

MONDONESI, M. *Subalternid, antagonismo, autonomía: marxismo y subjetivación política*. Buenos Aires: CLACSO/PrometeoLibros, 2010.

RESSTEL, C. C. F. P. *Desamparo psíquico nos filhos de dekasseguis no retorno ao Brasil*. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.

- SAYAD, A. *A imigração ou os paradoxos da alteridade*. São Paulo: Editora USP, 1998.
- SIMIONATTO, I. *Gramsci: sua teoria, incidência no Brasil, influência no Serviço Social*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- TOLEDO, A. F. *A categoria classes e grupos subalternos de Antonio Gramsci e a sua teorização pelo Serviço Social brasileiro*. 2013. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2013.
- TOLEDO, A. F. Alguns apontamentos sobre a categoria classes e grupos subalternos de Antonio Gramsci. In: YAZBEK, M. C. *Classes subalternas e assistência social*. 9. ed. São Paulo: CORTEZ, 2016. p. 201-239.
- TOLEDO, A. F.; YAZBEK, M. C. A questão social no capitalismo contemporâneo e os subalternos: resistências e lutas políticas. In: SILVA, A. A.; PAZ, R. D. O. (Org.). *Políticas públicas e direitos sociais no contexto da crise*. São Paulo: Paulinas, 2019.
- VILLEN, P. O estigma da ameaça ao emprego pelos periféricos na periferia: crise e imigração no Brasil. *Revista Rua*, Campinas, SP, v. 2, n. 21, p. 247-264, nov. 2015.
- VILLEN, P. Periféricos na periferia. In: BAENINGER, R. et al. (Org.). *Imigração Haitiana no Brasil*. São Paulo: Paco Editorial, 2016. p. 45-65.
- ZANELLA, V. G. *Movimentos sociais de imigrantes bolivianas/os em São Paulo: uma análise cartográfica e crítica sobre as transformações recentes no campo das migrações internacionais*. 2014. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.



# A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NA DISPUTA PELO FUNDO PÚBLICO E SUA INFLUÊNCIA PARA EFETIVAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

Afrânnia Hemanuely Castanho Duarte  
Eliezer Rodrigues dos Santos

## Introdução

As políticas sociais são por essência arena de disputa política, sobretudo, no que se refere à destinação de recursos públicos, sendo assim, há uma série de atores que tensionam sua implementação galgando interesses diversos. O entendimento parte do pressuposto de que tais anseios redundam na disputa pelo fundo público. O presente capítulo tem o objetivo de particularizar a discussão da política social no âmbito da participação social no Brasil e suas interfaces com tal disputa. Para tanto, nossa reflexão percorrerá três temas que fundamentam e ilustram o debate em tela.

Inicialmente, apresenta-se uma discussão a respeito dos fundamentos e o surgimento das políticas sociais no seio da sociedade capitalista, particularizando sua implementação no Brasil e no contexto neoliberal. Seguido do financiamento das políticas sociais e o orçamento da seguridade social, entendido como um instrumento do fundo público para orientar o planejamento, de forma integral e democrático, destas políticas, suas formas de distribuição (gastos públicos) desiguais e, a dimensão política do orçamento público. Ainda, nesse item, tematiza sobre participação social no controle do orçamento público, compreendendo este, como campo de mediação da política social, por meio do controle democrático do orçamento público e os desafios que envolvem a participação social nos Conselhos Gestores.



Por fim, aponta-se o enfrentamento da Pandemia do COVID-19 como uma expressão da disputa pelo fundo público, no âmbito da manutenção da vida dos trabalhadores, perante a ofensiva do mercado para capturar recursos públicos visando sustentação do capitalismo nessa, que tem sido apontada, como a maior crise sanitária do século.

Nesse sentido, reafirma-se que o debate sobre o fundo público e participação social aqui proposto, longe de ser um tema superado, é alicerce para construção de uma sociabilidade forjada na luta por direitos coletivos e na gestão democrática das políticas sociais.

### **Política social no estado capitalista: fundamentos sócio-históricos e sua constituição no Brasil**

O debate acerca da Política social só é plausível quando alicerçado no contexto do amadurecimento da sociedade burguesa e no papel do Estado nesse cenário. Dessa forma, Netto (2011) adverte que o período de emergência da política social é a passagem do capitalismo concorrencial para o capitalismo monopolista. Aponta, ainda, que entre o conjunto de atividades, que o Estado realiza para manter os lucros do monopólio se inclui uma série de ações, até então novas, na intervenção estatal: a conservação física da força de trabalho, a regulação de sua pertinência para o consumo tornando-a disponível para uso sazonal do capital.

Nesse movimento, o Estado tende a se legitimar socialmente, incorporando parte das demandas das classes populares, cuja organização ocorre paralelamente à transição para fase monopolista. Apesar de esta não ser sua inclinação natural (NETTO, 2011), o Estado, na era dos monopólios, se legitima por meio do jogo democrático, ampliando sua permeabilidade com relação às demandas e reivindicações imediatas das classes subalternas, no limite da acumulação capitalista.

Outrossim, a política social pode ser observada aliando as necessidades econômicas do capitalismo a outros acontecimentos

sócio-históricos. Nessa vertente há o entendimento da intervenção estatal polarizada, na qual o Estado seria permeável às lutas e demandas por igualdade, gestadas em um contexto de ampliação da democracia e, ao mesmo tempo, responderia parte das necessidades do bloco monopolista. Situa-se aí, a origem da política social no processo de industrialização e maturação do sistema capitalista, em que a tensão entre os dois polos, obrigaria o Estado a intervir e instituir certas garantias sociais.

Nessa perspectiva, cada sociedade experimenta a construção das políticas sociais a partir da maneira como se desenha a organização política, resultado da ampliação de demanda por igualdade e autonomia, oriunda da afirmação da igualdade entre os indivíduos. Tais elementos estão diretamente relacionados ao modo como a questão social<sup>1</sup> se estrutura em cada contexto, o qual põe em risco a suposta coesão social e, ainda, como tais demandas são canalizadas no processo de construção do Estado Social.

Clarifica-se então que: “as contradições inerentes ao conflito entre capital e trabalho, as múltiplas correlações de forças e as determinações estruturais que permeiam a luta política são elementos centrais para análise das políticas sociais”, desse modo, é na totalidade desses processos que deve ser entendida a constituição das políticas sociais em detrimento às elaborações mecânicas (PIRES; DEMO, 2006). Reafirma-se que as políticas sociais se erigem no escopo de responder às desigualdades que, “em determinados contextos históricos, são suspeitas de ameaçar a reprodução dessas mesmas sociedades” (CARDOSO JR; JACCOUD, 2005, p. 188).

---

<sup>1</sup> Questão social é entendida como as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado (IAMAMOTO; CARVALHO, 1982). Netto (2011) conceitua a Questão Social como expressões do processo de pauperização absoluta e massiva da classe trabalhadora como resultado da implementação do capitalismo concorrencial.

Em que pese as clivagens teórico conceituais a respeito dos fundamentos da política social, um elemento que os coaduna é o teor público que envolve o enfrentamento das mazelas do capitalismo e, nesse sentido, se particulariza o debate contemporâneo acerca da política social, como o Estado se organiza para efetivá-la e o alcance dessa ação.

Nesse sentido, Pereira (2008) esclarece sobre a necessária superação de um entendimento linear e polarizado da política social no seio da luta entre as classes sociais.

Por isso, tal política jamais poderá ser compreendida como processo linear, de conotação exclusivamente positiva ou negativa, ou a serviço exclusivo, dessa ou daquela classe. Na verdade, ela tem se mostrado simultaneamente positiva e negativa e beneficiado interesses contrários de acordo com a correlação de forças prevalecente (PEREIRA, 2008, p. 166).

Sob essa perspectiva é possível debater a respeito de seus desdobramentos na realidade social, no âmbito do capitalismo, tal como se destaca neste estudo, que a particulariza no seio da correlação de força pela disputa do fundo público.

Desenvolve-se, então, a adesão da lógica burguesa ao chamado Keynesianismo<sup>2</sup>, bem como a perspectiva fordista de negociação com os trabalhadores, a reorganização de processos de trabalho e a ampliação de uma série de políticas sociais, culminando no chamado Estado de Bem Estar-Social, com destaque para o modelo europeu (BEHRING, 2009).

O Estado de Bem-Estar Social ou *Welfare State* se assenta em um modelo de proteção social que surge no pós-guerra, quando o papel do Estado se alastra para diversos campos e ganha

---

<sup>2</sup> Processo crescente de uma atuação do Estado na economia, por meio de uma política fiscal, creditícia e de gastos, realizando investimentos ou inversões reais que atuem nos períodos de depressão e de maneira abreviada, as políticas sociais nas esferas de produção e reprodução das relações sociais capitalistas em prol da cidadania (BEHRING, 2009; PIRES; DEMO 2006).

importância nos espaços políticos, assegurando um conjunto de benefícios considerados fundamentais. Nessa perspectiva são desenhados os modelos de proteção social, que visam resguardar os indivíduos contra riscos econômicos e eventos inesperados (VIANA; LEVCOVITZ, 2005).

A partir dos anos de 1970, que o Estado Social, aqui grafado como sinônimo de Estado de Bem Estar Social (*Welfare State*), começa a entrar em declínio com o advento da lógica neoliberal, que reduz o Estado ao mínimo necessário no que se refere ao trato com o social.

O neoliberalismo foi uma reação teórica e política contra o Estado de Bem-Estar e teve como expoente Friedrich Hayek. Anderson (1995) destaca que, entre as características do neoliberalismo, o ataque contra qualquer limitação de ações do mercado, por parte do Estado, as quais eram apontadas como ameaça à liberdade, à manutenção do Estado forte, em sua capacidade de romper com o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas.

A estabilidade do Estado, que garantiria sua “força”, deveria ter uma disciplina orçamentária calcada na contenção de gastos com o bem-estar e a restauração da taxa “natural” do desemprego, apontado por Anderson (1995), como a criação de um exército de reserva de trabalho para quebrar os sindicatos.

A fim de cumprir com os objetivos deste texto se destaca aqui sobre o processo de desenvolvimento das políticas sociais no Brasil, que ocorre na década de 1930 do século XX, mais precisamente, no processo de industrialização brasileira e sua tendência de garantir proteção social aos trabalhadores formais, calcados na lógica da utopia desenvolvimentista, que respondia minimamente às demandas da classe trabalhadora (PEREIRA, 2008).

Os direitos sociais e o modelo de “cidadania regulada” (SANTOS, 1998 apud BELLO, 2007b) no Brasil, inicialmente, tomam corpo neste período, em que o Governo de Getúlio Vargas apresenta várias alterações nas Leis Trabalhista na década de 1930. A questão social, que antes era aventada estritamente, como “caso de polícia”,

passa a ser tratada a partir de políticas públicas seletivas, especialmente aos trabalhadores urbanos formais (BELLO, 2007b).

Em que pese um processo de centralização política evidenciada no Brasil após 1964, que tornou efetiva uma série de políticas que se propunham protetivas, é somente a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, que foi legalmente possível a existência de um arcabouço de políticas sociais vinculadas a uma lógica de proteção social, com sistemas contributivos (Previdência Social) e não contributivos (Saúde, Assistência Social e Educação).

De acordo com Bello (2007b), a Constituição Federal no país representa um pacto plural edificado entre diferentes setores, que só foi possível após a transição democrática e da formação da “nova cidadania”, também chamada de “cidadania ampliada” advinda dos novos movimentos sociais. Antes o reconhecimento dos cidadãos passava pelo crivo de sua condição profissional e não pelo reconhecimento, enquanto sujeito político. Nesse sentido, além do surgimento de diversos movimentos de direitos humanos, em resposta aos resultados da Ditadura, os movimentos sociais passam a atuar no campo não-institucional, lutando pelo reconhecimento político e social de novos sujeitos e de identidades coletivas.

O pós-constituente foi o momento de “botar o bloco na rua” e, nesse sentido, as políticas sociais no Brasil, viram implementadas uma série de leis orgânicas, tais como: a Lei Orgânica da Saúde, Estatuto da Criança e do Adolescente, ambas de 1990 e a Lei Orgânica da Assistência Social em 1993. Tal processo de implementação das políticas sociais ocorria paralelamente ao advento do neoliberalismo no Brasil, o que denota uma correlação de forças e interesses contrários.

Bello (2007a) utilizou o termo “confluência perversa” (DAGNINO, 2004 apud BELLO, 2007a) ao tratar deste paralelo entre a ampliação democrática e o advento neoliberal, considerando a nova conjuntura, no Brasil e na América Latina, que apresenta resultados, principalmente, para a cidadania social: a principal marca desse processo consiste na despolitização da

questão social. Através de uma forte conexão entre cidadania e mercado, que substitui a figura do cidadão pela do consumidor se opera uma descoletivização das demandas sociais e uma individualização dos direitos de cidadania (BELLO, 2007a).

O ideário neoliberal com intenção de esvaziar o campo político de disputa apresentada, pelos novos sujeitos políticos, se apropria de algumas categorias e as reformula em seu favor como a “sociedade civil”, a “participação” e a “cidadania”. Operando através da particularização das ações e privatização dos espaços, com intuito de minar e minimizar a responsabilização do Estado no campo da cidadania social.

O Estado brasileiro, sob o ideário neoliberal, se torna campo propício para emergência de políticas sociais baseadas na seletividade. No contexto neoliberal, a viabilização das políticas sociais enfrenta diversos empecilhos. Silva (2003, p. 44) destaca que “para a política social, a grande orientação é a focalização das ações, com estímulo a fundos sociais de emergência”, a única saída seria repassar à iniciativa privada, ou Organizações da Sociedade Civil, parte das funções públicas e em função desse repasse, as políticas são direcionadas para priorizar os setores sociais fundamentais.

As políticas sociais, então caracterizadas como compensatórias, são esvaziadas em seu caráter universal e assumem a lógica focalista e estigmatizante na medida em que visa atender aos segmentos populacionais mais vulneráveis.

Nessa mesma perspectiva, a autora Laurell (2002, p. 163) afirma que, na ótica neoliberal, os gastos com o social pertencem ao âmbito privado e aponta que as fontes “naturais” são a família, a comunidade e os serviços privados. O neoliberalismo se opõe, radicalmente, à universalidade, igualdade e gratuidade dos serviços sociais. Reafirma-se o caráter seletivo e compensatório das políticas sociais e se transfere a responsabilidade do trato da questão social à sociedade civil através de uma supervalorização das “organizações sociais”; as políticas públicas passam a ser “prontos-socorros” como saídas emergenciais e localizadas; a

noção de direitos sociais fica deturpada e associada à filantropia, caridade e benemerência.

Com relação à universalidade no trato com a questão social, essa perde seu caráter central e cede lugar à seletividade dos favores, direcionados àqueles que, comprovadamente, atestam necessidades extremas por não conseguirem conquistar espaço na atmosfera econômica saudável da sociedade.

Esse cenário, de acordo com Bello (2007b), além de atacar a efetivação dos direitos sociais pelo Poder Executivo, também tem apresentado um movimento em que o Judiciário vem atuando como espaço de garantia para a efetivação dos direitos sociais.

Para o autor, entre os estudiosos de direitos fundamentais há uma escassez do trato da cidadania, a partir de uma perspectiva crítica, pois há uma tendência de abordagem puramente jurídica, desconsiderando os elementos históricos e político-sociais da cidadania. Essa tendência, a partir de um discurso do neoconstitucionalismo<sup>3</sup>, contribui para que a efetivação dos direitos civis, sociais e políticos, em alguns casos, sejam garantidos pelos Tribunais já que o Executivo não tem garantido. Esse fenômeno de judicialização da política e das relações sociais, por mais que determine que o Executivo assegure esses direitos, apesar da proeminência dos casos, não repercute nas necessidades coletivas, além de favorecer a descrença na participação social e no controle democrático exercido pelos cidadãos.

Diante desse cenário se torna inteligível que as políticas sociais são por essência arena de disputa política, sobretudo, no que se refere à destinação de recursos públicos, aspecto sobre o qual se irá tratar nos próximos parágrafos.

---

<sup>3</sup> Para mais informações ver Bello (2007).

## **Financiamento das políticas sociais e sua interface com o fundo público e com a participação social**

O debate que se segue pressupõe entendimento acerca do fundo público que pode ser entendido como toda a capacidade do Estado de articulação de recursos para a reprodução do capital e, para garantia das políticas sociais. Essa articulação se apresenta tanto pela receita destes recursos, por meio do sistema tributário, assim como pelos gastos do Estado, que são detalhados no Orçamento Público.

O fundo público no *Welfare State* ganha centralidade na manutenção das condições econômicas e sociais, fundamental para reprodução do capital. A realidade brasileira, para muitos autores, apesar de não ter vivenciado este período do *Welfare State*, não deixou de apresentar avanços legais, apesar de restritos, sobre a proteção social por meio da Constituição Federal de 1988.

O Orçamento da Seguridade Social pode ser entendido como um instrumento do fundo público para orientar o planejamento de forma integral e democrática das Políticas de Saúde, da Assistência Social e da Previdência Social. Para isso, na Constituição Federal foram definidos vários princípios norteadores da política tributária, baseados na justiça fiscal e social, para que seja garantida a gestão financeira, através da descentralização político administrativa entre as esferas federal, estadual e municipal, bem como das entidades e da sociedade civil organizada.

Para Salvador (2012), é indiscutível a afirmação de Oliveira (1995), sobre o lugar estrutural que o fundo público ocupa no capitalismo contemporâneo. É sabido que o sistema capitalista sobrevive as suas crises cíclicas com subsídios do Estado, os quais se apresentam por meio de redução tributária da cadeia produtiva, do pagamento dos juros da dívida pública, entre outros investimentos diretos e indiretos para manutenção e reprodução da força de trabalho.

O orçamento público, para além de sua função de instrumento técnico, deve ser compreendido em sua dimensão política, pois



todas as receitas e os gastos públicos para estarem previstos e autorizados no orçamento passaram por instâncias de debates e tomada de decisões políticas. Um exemplo disso é a Lei Orçamentária Anual (LOA), que é elaborada e aprovada sempre para o ano seguinte, incluindo o orçamento das políticas sociais.

De acordo com Salvador (2012), o financiamento das políticas sociais pode ser estudado a partir de três óticas.

a) pela ótica tributária que permite verificar o caráter progressivo ou regressivo das fontes de financiamento da política social, ponto fundamental para averiguar se a proposta sugere de fato uma redistribuição de renda;; b) pela análise da gestão financeira dos recursos, o que permite analisar as decisões no campo político-administrativo da política, a descentralização, assim como o controle democrático do orçamento; e c) pela identificação das renúncias tributárias, isto é, o financiamento indireto da política social (SALVADOR, 2012, p. 15).

Para o autor, o Brasil revela uma estrutura tributária regressiva que agrava ainda mais a concentração de renda, pois a arrecadação tributária recai muito mais sobre os salários e o consumo, comparado à tributação sobre o patrimônio e as grandes fortunas. Esse caráter regressivo revela que os próprios trabalhadores e beneficiários das políticas são quem garante suas receitas diretas e indiretas. A respeito da gestão financeira, é importante considerar o esforço em garantir a democratização desse processo, que pode ser, entre outros, por meio da valorização e o fortalecimento do controle social e por meio da responsabilização dos estados e municípios, assim como a União, de repassarem os percentuais mínimos às políticas. As renúncias tributárias das empresas e serviços não-governamentais se somam a esta organização de financiamento indireto às políticas sociais, que muitas vezes não passam pelo crivo do controle social (SALVADOR, 2012).

De acordo com o relatório da Associação Nacional de Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP)

(CONSELHO EXECUTIVO ANFIP, 2019), a respeito das receitas e despesas da Seguridade Social, entre os anos de 2008 e 2018 foram desvinculados da receita cerca de R\$ 72 bilhões/ano, resultado de uma Emenda Constitucional nº 93/2016, que autoriza a desvinculação de 30% das contribuições sociais para cobrir outras despesas não previstas. Com a crise econômica do país, iniciada em meados de 2014, que se agravou em 2016, somada à crise política, fez com que o PIB diminuísse 7,4%. Isso gerou consequências para as contas da Seguridade Social que passaram a apresentar um resultado negativo, necessitando de financiamento por parte do Orçamento Fiscal.

A disputa política pelo fundo público, nessas diferentes configurações do financiamento, assim como as contrarreformas em curso, interferem diretamente na gestão e implementação das políticas sociais. Essa disputa expressa no orçamento público reflete interesses de classes e diferentes reivindicações. Dessa forma, é importante tratar sobre de que forma tem sido realizado o controle democrático do fundo público.

Além dos órgãos administradores de fiscalização exercidos por representantes e servidores públicos, a Constituição brasileira inscreve o controle social, compreendendo a participação direta e organizada do cidadão nos momentos de gestão das políticas sociais, seja na elaboração, implementação e fiscalização.

Sobre este tema, se dará ênfase neste artigo para a discussão sobre participação e controle democrático por meio dos Conselhos Gestores, mas antes é importante deixar claro que a participação social, na atualidade, não se encontra somente nos Conselhos Gestores. Os sujeitos implicados nas lutas sociais, em defesa dos direitos, continuam ocupando antigos e novos espaços, por meio de grupos, coletivos, entre outras configurações. No campo da Saúde, por exemplo, são encontrados os Fóruns de Saúde Municipais e Estaduais, e a Frente Nacional contra a Privatização da Saúde, e outros espaços democráticos, que visam articular diversas ações em defesa de políticas de caráter universal e de qualidade. Outro importante mecanismo é o Orçamento

Participativo, que busca garantir a participação da comunidade, principalmente, no âmbito do orçamento das Prefeituras. Alguns municípios apresentam mais sucesso nesta experiência, como Porto Alegre, por exemplo.

### **Os Conselhos Gestores como forma de participação social**

O processo de redemocratização do Brasil propiciou a discussão sobre a redefinição de formas de articulação entre Estado, mercado e sociedade civil. Os movimentos sociais na década de 1980 passaram a organizar conselhos populares, com intuito de instituir canais para o controle sobre os recursos e as instituições públicas. De acordo com Gohn (2006), neste período, a participação se remetia ao termo compreendido por “participação popular” relacionado às classes populares excluídas dos campos de poder.

Um dos grandes precursores na luta pela garantia da participação social, articulada ao movimento de redemocratização do país, foi o Movimento da Reforma Sanitária brasileira (BRAVO; CORREIA, 2012). A participação social, mais especificamente na construção da Política de Saúde e do Sistema Único de Saúde (SUS), foi pensada de forma que os setores da sociedade pudessem participar dos momentos de formulação, de execução e de avaliação da política, assim como fiscalizar a alocação de recursos.

Na contracorrente deste movimento, como já apontado anteriormente, o Estado brasileiro vive uma contrarreforma, que também passa a estimular a participação da comunidade na gestão pública, mas em um sentido bem diferente. A intenção aqui é que a sociedade civil assuma a responsabilidade de execução de serviços sociais, a partir de novas figuras jurídicas, com novos modelos de gestão, por meio das Organizações Sociais (OSs) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), para que assim a responsabilidade do Estado na execução das políticas sociais seja minimizado e permaneça apenas como regulador e promotor (GOHN, 2006).

Já na década de 1990, a participação passa a ser compreendida pelo prisma de Participação Cidadã, os Conselhos são definidos como instrumentos da democracia participativa. A diferença principal entre os Conselhos Gestores e os Conselhos Populares é que a Constituição Federal inscreve, juridicamente, a participação da sociedade civil através dos Conselhos Gestores, logo esse passa a fazer parte na estrutura institucionalizada de representações do Estado. Todavia, os Conselhos Populares são compostos somente pela sociedade civil.

Nesse sentido, os Conselhos Gestores desde então vêm ganhando novos arranjos jurídicos, que se opõem ao processo histórico do país baseado por relações de clientelismo e do autoritarismo. A dinâmica dos Conselhos permite a participação de novos sujeitos sociais nas decisões políticas, instituído pelo seu caráter deliberativo e por sua constituição paritária (RAICHELIS, 2006). Ainda, segundo essa autora, os Conselhos são uma estratégia que busca ativar a publicização<sup>4</sup> das políticas sociais, pois convoca o Estado e a sociedade a estabelecerem novas configurações de negociações, que objetivam construir pautas coletivas, para além de interesses particularistas e corporativista.

Para Salvador e Teixeira (2014), analisar a publicização e o exercício do controle democrático do fundo público é essencial para pensar a participação da classe trabalhadora nessas negociações e arena política. Para os autores uma das dificuldades do exercício do controle democrático é o acesso à informação que encontra obstáculos na linguagem extremamente técnica, de difícil acesso para aqueles que não são especialistas. Outro obstáculo é o tempo em que esses documentos são disponibilizados para apreciação da população e dos

---

<sup>4</sup> “O conceito de *publicização* [...] funda-se numa visão ampliada de democracia, tanto do Estado quanto da sociedade civil, e pela incorporação de novos mecanismos e formas de atuação, dentro e fora do Estado, que dinamizem a participação social de modo que ela seja cada vez mais representativa dos segmentos organizados da sociedade, especialmente das classes dominadas” (RAICHELIS, 2006, p. 07).

representantes dos Conselhos, pois muitas vezes encontram dificuldades para efetivar suas análises e deliberações em tempo.

De acordo com Gonh (2006), para que a participação da sociedade civil seja efetiva, não basta a presença em número, é necessário qualificar essas representações por meio de capacitações técnicas e ético-políticas, de forma a exercitar a cidadania ativa<sup>5</sup>. Nesse sentido, é preciso reconhecer que os Conselhos apresentam alguns problemas em relação à definição, funcionamento e estrutura, por isso a importância desses passarem por processos de fiscalização e de avaliação. Para a autora, essas avaliações podem gerar importantes conteúdos de análise a respeito do impacto dos Conselhos na sociedade, assim como a construção da democracia e cidadania brasileira.

### **A disputa pelo fundo público e seus contornos contemporâneos**

A Pandemia do Coronavírus – (COrona VIRus Disease - COVID-19) acentuou o debate acerca do Estado como provedor e regulador das crises sociais. Nesse sentido, colocou em patamar mais alto as contradições inerentes à disputa pelo fundo público, já que não se pode mais escamotear os interesses capitalistas em acumular riquezas mesmo que em cima de um cemitério de pessoas acometidas pelo COVID-19, justificados pela manutenção da saúde econômica mundial.

Assim, o debate que é contemporâneo se assenta no necessário isolamento social e a parada abrupta da economia urgindo a

---

<sup>5</sup> “Sabe-se que a cidadania para ser plena não pode ser passiva, tem que ser ativa, é um processo ativo. Não se limita ao voto, este é apenas uma dimensão do cidadão, a dimensão civil. Ela relaciona-se diretamente com a participação dos indivíduos na esfera pública e com o exercício dos direitos. É o direito a ter direitos e poder exercitá-los. A cidadania deve contemplar a universalidade dos direitos e não direitos restritos, focalizados, que criam diferenças entre as pessoas. Não existe o cidadão de segunda categoria, pois este seria o não cidadão, ou um cidadão menor” (GOHN, 2013, p. 302).

questão: a quem o Estado deve socorrer, os trabalhadores, o pequeno e médio empresário ou os grandes capitalistas? Em outras palavras, a disputa pelo fundo público se torna um tema em destaque em todos os Estados do Mundo ao mesmo tempo.

No Brasil, a Pandemia chega em um período de crise política e econômica, em função da intensa polarização político-partidária que vem se arrastando desde 2016, ambientado no golpe político, jurídico e midiático e coroando-se nas eleições presidenciais de 2018, que elegeu o político autointitulado de direita e conservador, Jair Messias Bolsonaro e dessa forma, aprofundando o desmonte das políticas sociais tal como refere Lopes e Rizzotti (2020, p. 127):

No entanto, nos anos que se seguiram (iniciados com o golpe de 2016) assistimos uma intentona contra esse modelo protetivo pela imposição das contrarreformas que vem impactando a oferta dos serviços públicos básicos, dentre elas: (i) a Emenda Constitucional 95 que congelou os gastos na área social; (ii) a diminuição de mais de 70% do investimento no SUAS; (iii) o desaceleramento da inclusão de famílias nos programas de transferência de renda, sobretudo no Nordeste (região com maior índice de pobreza; (iii) desmonte das políticas de proteção específicas e focalizadas em segmentos que sofrem agravos da vulnerabilidade como é o caso da população de rua, LGBT+, mulheres, negros/as, dentre outros; (iv) quebra do pacto federativo, demonstrado, sobretudo, pela diminuição dos repasses fundo a fundo para manter em todos os municípios brasileiros, os serviços funcionando; (v) descaso e desrespeito com as instâncias participativas e de controle social.

Não é de hoje que os trabalhadores têm estado nas trincheiras da luta para que o fundo público garanta sua sobrevivência. Apesar das conquistas legitimadas pela Constituição Federal, a ofensiva neoliberal desde seu início, na década de 1990, vem apresentando vários ataques aos direitos sociais, muitas vezes, apresentados como alterações no texto constitucional.

Mais recentemente se tem acompanhado a aprovação da Reforma Trabalhista, da Previdência Social, e a Reforma Tributária

que está em curso de aprovação através da PEC 45/2019. Essas reformas anseiam minar o orçamento da Seguridade Social, pois além deste campo ser extremamente rentável e fértil para a mercantilização e privatização dos direitos, a receita financeira destinada às políticas sociais tem sido alvo de disputa para subsidiar cada vez mais a estabilidade do capital, sujeitas às crises cíclicas.

Bolsonaro se elegeu com o discurso do Estado mínimo (quase inexistente) e tem tentado levar a cabo sua política com desonerações fiscais, tendo como um de seus últimos ataques aos trabalhadores antes da Pandemia, a possibilidade, via Medida Provisória, de que o patronato suspendesse o contrato de trabalho por até 03 meses sem pagamento de salário, como forma de enfrentar a crise econômica.

A chegada da Pandemia ao Brasil demonstrou a ineficácia do Estado mínimo em tempos de crise, de forma que foi inevitável a intervenção estatal na economia para manter viva as classes trabalhadoras, ao mesmo tempo, garantir privilégios da elite brasileira. Foi na esteira da luta pela vida que o auxílio aos trabalhadores foi gestado. Vida essa que, para o líder do Executivo, poderia ser mantida com o repasse de 200 reais, barrados pela Câmara e Senado, sendo posteriormente definido no valor de 600 reais e, para mães solo, 1.200 reais, por um período de 03 meses, tal período está sendo questionado por uma série de figuras progressistas, no âmbito do Congresso, até o momento deste artigo postulava que esse benefício fosse permanente em função da imprevisibilidade do fim da emergência sanitária.

Auxílio esse que tem sido embargado por uma série de burocracias abusivas com objetivo de postergar seu pagamento, diante desse contexto, a classe trabalhadora vê ruir suas possibilidades de existência material, dessa forma, sedimentam perspectivas contrárias ao distanciamento social e reacendem a possibilidade de manutenção da cadeia produtiva em detrimento da vida.

O maior problema ao enfrentamento da Covid-19 no país ocupa a cadeira da Presidência da República. Contrariando a OMS, o Ministério

da Saúde, os governadores de Estado e até mesmo sua base de apoio no Congresso Nacional, o presidente da República tem feito apelo à população para que retorne ao trabalho, alertando que o isolamento matará mais que o vírus. O slogan de sua nova campanha, repetido nas redes sociais por meia dúzia de empresários e, nas ruas, por seguidores de campanha era “a economia não pode parar” e, mais recentemente, “eu assumo o risco das mortes” (SILVA 2020, p. 108).

A inoperância do Estado em tempos neoliberais é uma estratégia de repasse de suas responsabilidades para a sociedade civil e, nesse contexto, a população mais empobrecida financeiramente responde com formas de auto-organização para sobreviver e, conseqüentemente, despolitiza a luta pelo fundo público e incula parte da capacidade organizativa da classe trabalhadora de embate na esfera pública.

Nesse sentido, a Rede de Pesquisa Solidária lançou uma nota técnica revelando as principais estratégias que as comunidades têm desenvolvido durante a Pandemia revelando que, em média, 30% da população das comunidades apresentam dificuldades em acessar o auxílio emergencial e que mais de 80% das comunidades criaram estratégias próprias para lidar com a crise.

diante do desamparo apontado, as comunidades reagem à inação dos governos. 88% das lideranças e dirigentes de associações de bairro e de coletivos populares relataram a disseminação de iniciativas desenvolvidas pelas próprias comunidades para aplacar as necessidades materiais ou para educar e informar a população sobre as medidas mais adequadas de cuidado e prevenção contra a Covid-19 (CASTELLO; VIEIRA; PICANÇO, 2020, p. 3).

As iniciativas da sociedade civil e dos movimentos sociais são importantes, principalmente, no que se refere à vocalizar demandas e coletivizar necessidades, nesse sentido, merecem ter destaque na esfera pública e no jogo político, o que é possível por meio da ação conjunta aos mecanismos já institucionalizados de participação, tais como os Conselhos Gestores. Não obstante, é



nesse contexto que a classe trabalhadora pode disputar o fundo público, radicalizar valores democráticos e acumular conquistas no âmbito do Estado.

### **Considerações finais**

O debate acerca da efetivação das políticas sociais se constrói no reconhecimento das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista e o peso do condicionamento histórico da política social à política econômica. A partir da discussão que se desenvolve ao longo do texto, se considera que o estudo a respeito do processo de desenvolvimento das políticas sociais de caráter universal deva revisitar seus fundamentos, diferenciando as particularidades do processo histórico da América Latina e dos países europeus a respeito do desenvolvimento dos direitos sociais e do Estado Social. Nesse sentido, para além das particularidades é preciso reconhecer que, apesar dos direitos de cidadania estarem descritos no texto constitucional, há uma disputa política de como se interpreta e se aplica na gestão das políticas sociais. A prática de participação social também se constrói com alicerces da influência histórica, política, cultural e social de uma certa realidade. Uma cultura política restrita, historicamente, a lógica de favores, da concessão e da repressão, exige um trabalho intenso para construção de novas bases e instrumentos que garantam a participação e o protagonismo da sociedade na luta por direitos coletivos e na gestão democrática das políticas.

Dessa maneira, para que o fundo público deixe de ser entendido e acessado apenas em seu sentido técnico, na contracorrente do ideário neoliberal é preciso fortalecer e se apropriar dos espaços de controle democrático e da disputa política em favor ao pleno desenvolvimento dos direitos humanos. Isso requer uma formação de cidadãos conscientes e protagonistas da história coletiva de forma que possam representar os interesses das classes subalternas.

A respeito da presente crise sanitária e econômica que se alastra em todo o Mundo e que tem impactado diretamente as políticas sociais se deixam aqui mais questões do que respostas sobre as consequências atuais e futuras produzidas na sociedade, principalmente, na vida daqueles que já viviam em constantes inseguranças sociais.

## Referências

- ANDERSON, P. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático*. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 09-23
- CONSELHO EXECUTIVO ANFIP. *Manifesto: Relatório da Seguridade Social*. Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil, 9 maio 2019. Disponível em: <https://www.anfip.org.br/assuntos-tributarios-e-previdenciarios/manifesto-resultado-da-seguridade-social/>. Acesso em: 20 jun. 2020.
- BEHRING, Elaine. Política social no contexto da crise capitalista. In: CEFESS; ABEPSS (Org.) *Serviço social: direitos sociais e competências profissionais*. Brasília: CEAD/UnB, 2009. p. 301-321.
- BELLO, Enzo. Cidadania e direitos sociais no Brasil: Um enfoque político e social. *Espaço Jurídico*, Joaçaba, v. 8, n. 2, p. 133-154, jul./dez. 2007a.
- BELLO, Enzo. *Política, Cidadania e Direitos Sociais: um contraponto entre os modelos clássicos e a trajetória da América Latina*. 2007. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 2007b.
- BRAVO, Maria Inês S.; CORREIA, Maria V. C. Desafios do Controle Social na Atualidade. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 109, p. 126-150, jan./mar. 2012.
- GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores e gestão pública. *Ciências Sociais Unisinos*, n. 42, v. 1, p. 5-11, jan./abr. 2006.

GOHN, Maria da Glória. Desafios dos movimentos sociais hoje no Brasil. *SER Social*, Brasília, v.15, n. 33, p. 261-384, jul./dez. 2013.

IAMAMOTO, Marilda Vilela; CARVALHO, Raul. *Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica*. São Paulo: Cortez, 1982.

CARDOSO JR., José Celso.; JACCOUD, Luciana. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, Luciana (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: Ipea, 2005. p. 181-260.

LAURELL, A. C. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: LAURELL, A. C (Org.). *Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002. p. 151-178.

LOPES, Marcia Helena Carvalho; RIZZOTTI, Maria Luiza Amaral. Covid19 e proteção social: a contribuição do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. CASTRO, Daniel; DAL SENNO, Danillo; POCHMANN, Marcio (Org.). *Capitalismo e a Covid-19: um debate urgente*. São Paulo: 2020. p. 125-138.

NETTO, José P. *Capitalismo Monopolista e Serviço Social*. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

NOGUEIRA, M. A. *As possibilidades da política: ideias para reforma democrática do Estado*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

OLIVEIRA, F. Neoliberalismo à brasileira. In: GENTILI, Pablo (Org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático*. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 24-28.

PEREIRA, Potyara A, P. Concepções e propostas de política social: tendências e perspectivas. In: PEREIRA, Potyara A. P. *Política Social: temas e questões*. São Paulo: Cortez, 2008. p. 163-164.

PIRES, Maria Raquel Gomes Maia; DEMO, Pedro. Políticas de saúde e crise do estado de bem-estar: repercussões e possibilidades para o Sistema Único de Saúde. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 56-71, maio/ago. 2006.

RAICHELIS, Raquel. Democratizar a gestão das políticas sociais: um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil. In: MOTA, Ana

Elisabete et al. *Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional*. São Paulo: ABEPSS; Opas; OMS, 2006. p. 1-17.

CASTELLO, Graziela; VIEIRA, Priscila; PICANÇO, Monise. Aumento de mortes e infectados nas comunidades mais vulneráveis acentuam a percepção de desamparo e de risco à sobrevivência. *Rede de Pesquisa Solidária*, boletim n. 12, 19 jun. 2020.

SALVADOR, Evilasio. Fundo Público e o financiamento das Políticas Sociais no Brasil. *Serviço Social em Revista*, Londrina, v. 14, n. 2, p. 04-22, jan./jun. 2012.

SALVADOR, Evilasio. TEIXEIRA, Sandra O. Orçamento e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. *Revista de Políticas Públicas*, São Luís, v. 18, n. 1, p. 15-32, jan./jun. 2014.

SILVA, Luciana C. da. Neoliberalismo em xeque, mais uma vez. CASTRO, Daniel; DAL SENO, Danillo; POCHMANN, Marcio (Org.). *Capitalismo e a Covid-19: um debate urgente*. São Paulo: 2020. p. 101-113.

SILVA, Maria Dolores Thiesen. A Política Pública de Trabalho e Emprego em Santa Catarina: contextualização e questionamentos. 2003. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003.

VIANA, Ana Luiza d'Ávila; LEVCOVITZ, Eduardo. Proteção social: introduzindo o debate. In: VIANA, Ana Luiza d'Ávila; ELIAS, Eduardo M.; IBÁÑEZ, Nelson (Org.). *Proteção social: dilemas e desafios*. São Paulo: Hucitec, 2005. p. 150-168



## CULTURA E MOBILIDADE HUMANA: O CONTEXTO DOS ESTUDOS MIGRATÓRIOS<sup>1</sup>

Daniel Granada

### **Cultura e mobilidade humana**

Os processos migratórios são fenômenos complexos e variados sobre os quais é muito difícil falar de maneira geral, uma vez que existem mudanças profundas de sentido e de significado social associadas aos processos de mobilidade humana. Quando falamos de imigração para o Brasil no século XIX ou no século XXI, estamos falando de um mesmo fenômeno? E quando pensamos no processo de mobilidade humana provocado pelo sistema escravagista, que proporcionou uma das maiores trocas de povos e culturas na história da humanidade ao submeter os negros a um exílio forçado em outras terras, não estamos também falando de migrações forçadas? Tais temáticas são caras aos debates sobre refúgio e Direitos Humanos na contemporaneidade.

Quando falamos sobre mobilidade humana em geral, estamos também nos referindo a um processo complexo de contatos e trocas simbólicas que ocorrem em uma rede de relações de forças assimétricas. Se, por um lado, é possível afirmar que a mobilidade humana contribuiu de forma a enriquecer os diferentes contextos nacionais na contemporaneidade — na música, na culinária, nas artes em geral —, também é igualmente verdade que muitas vezes esses deslocamentos não são livres de exploração de mão de obra, de sofrimento psíquico e de rotas perigosas que podem colocar em risco as pessoas em mobilidade.

---

<sup>1</sup> Gostaria de agradecer aos colegas professores doutores Evelyn Secco Faquin, Líria Maria Bettiol Lanza e Francesco Romizi da Universidade Estadual de Londrina pelo convite para colaborar com este trabalho.

De fato, os processos de mobilidade humana, de migrações e de deslocamentos forçados trazem consigo processos de trocas e encontros culturais que contribuem para a diversidade hoje existente não apenas nas grandes metrópoles, mas também nas pequenas cidades do interior dos países. Nas grandes metrópoles globais, como Londres, Paris, Nova Iorque e São Paulo, geralmente em bairros um pouco mais afastados dos chamados “bairros tradicionais”, os mosaicos de línguas, de restaurantes que servem os mais diferentes tipos de alimentos e de costumes religiosos os mais diversos atestam a riqueza dos processos migratórios.

Existe, porém, também a exploração da mão de obra, a exploração nos valores de aluguéis, bem como as rotas subterrâneas que fogem aos circuitos oficiais de circulação, como aeroportos ou rodoviárias, e que se intensificaram na pandemia com o fechamento de fronteiras. Tudo isso torna a busca por melhores condições de vida em outro país uma tarefa extremamente arriscada, à qual os imigrantes se submetem, enfrentando condições de vida e de saúde mais vulneráveis do que as das populações locais.

Nesse sentido, o presente capítulo busca discutir as trocas culturais no contexto da mobilidade humana. Partindo de algumas reflexões acerca do conceito de cultura, vamos explorar o debate sobre outros termos, como “crioulização” e “hibridismo”, verificando como eles nos auxiliam na compreensão das questões culturais no quadro contemporâneo dos deslocamentos de pessoas.

Esta escrita foi realizada com base em uma revisão de literatura e comporta alguns dados da pesquisa de campo sobre migrações e transnacionalização de bens simbólicos e de processos identitários, iniciada ainda em 2002 com a entrada do autor no curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia da UFRJ, e que continuou ao longo de sua carreira acadêmica. Recentemente, têm sido pesquisadas questões relacionadas à saúde e às migrações no planalto catarinense, e uma das frentes de trabalho tem sido as atividades realizadas por uma colônia de imigrantes japoneses da região.

No momento em que estas linhas são redigidas, estamos passando por uma crise sanitária global associada ao novo coronavírus. Em diversos países do mundo, a medida considerada mais eficaz no combate à pandemia tem sido chamada de isolamento social. O fechamento de fronteiras também foi adotado por certos países como medida de prevenção à propagação do vírus, contudo, esse fechamento das rotas oficiais de entrada nos países não impediu, pelo menos no caso do Brasil e dos países limítrofes, a formação de novas rotas mais arriscadas de migração de pessoas. Isso demonstra que os movimentos migratórios são complexos e, por vezes, escapam aos controles oficiais.

Nesse contexto, pensar a cultura e as formas criativas que envolvem os contatos humanos ajuda a colocar em evidência a riqueza das diferentes combinações de viver juntos que nós podemos produzir. Atualmente, as novas tecnologias de informação e de comunicação estão exercendo um papel fundamental no sentido de nos manter em contato apesar das restrições de contato físico. Assim, torna-se evidente que, através da ação de pessoas, buscamos novas formas de produção simbólica, ou seja, modos criativos de continuar existindo e de nos comunicar. Como é possível constatar facilmente, hoje multiplicam-se as *lives* de artistas no *Youtube*, no *Facebook* e no *Instagram*, e também foram potencializados os usos tecnológicos para reuniões e conferências que, em muitos casos, possuem o ambiente virtual como único meio real de contato.

Por outro lado, a pandemia também colocou em relevo as desigualdades sociais existentes e seus reflexos na saúde. Acabam sendo mais expostos aos riscos de contaminação e adoecimento os trabalhadores dos chamados serviços essenciais que não podem realizar o isolamento social: trabalhadores do comércio, como caixas e atendentes; trabalhadores de limpeza urbana; profissionais das diferentes especialidades na área da saúde e trabalhadores do ramo agroalimentar, setor que absorve grande parte da mão de obra imigrante no Brasil e tem sido foco de altos números de contaminação no sul do País.



O que podemos afirmar com certo grau de certeza é que os processos criativos estão em pleno exercício, que nos transformamos e nos adaptamos, seja em interações face a face ou corpo a corpo, ou nas interações mediadas pelas tecnologias de informação e de comunicação. Seguimos, então, nossa forma de descobrir e de criar maneiras de viver juntos em uma sociedade marcada por uma desigualdade brutal. Ainda cabe registrar que o Brasil, hoje, passa por uma crise política, econômica, institucional e sanitária sem precedentes cujas consequências provavelmente só serão pensadas nos próximos anos.

É nesse contexto que estas linhas são escritas pensando a cultura e a mobilidade humana, sem, contudo, esquecer das questões sociais e políticas com as quais a cultura interage e negocia.

### **Um conceito de “cultura”**

Existem algumas maneiras de se definir “cultura”. No senso comum, esse termo é empregado para designar pessoas que acumularam saber, que possuem gosto pelas artes ou mesmo que falam diversas línguas, enfim, o termo serve para se referir a pessoas que, ao longo de suas vidas, acumularam diversos tipos de informação que possam torná-las, aos olhos de quem as vê, cultas. Já no meio rural, é corriqueiro falar da “cultura” do milho, da soja, do trigo etc., o que mostra que, pela ação do homem, vegetais também podem ser cultivados para, em seguida, ser consumidos.

Norbert Elias (1990), em seu livro *O processo civilizador*, explica que a palavra “cultura” tem suas raízes no termo alemão “*kultur*” que, para os alemães do século XVIII, designava basicamente fatos intelectuais, artísticos e religiosos, os quais eram separados por uma nítida linha divisória dos fatos políticos, econômicos e sociais. Assim, o conceito alemão de *kultur* dá ênfase às diferenças nacionais e à identidade particular dos grupos. Em virtude dessa significação, o termo adquire, uma vez apropriado pela Etnologia

e Antropologia, significados que vão muito além do seu emprego original (ELIAS, 1990).

A primeira definição etnológica de cultura foi publicada em 1871 por Edward Burnett Taylor, considerado o pai da Antropologia britânica. Para ele, a cultura é a expressão da totalidade da vida social do homem e se caracteriza por sua dimensão coletiva. É adquirida dentro do processo de socialização e, portanto, não está ligada a uma hereditariedade biológica (TAYLOR, 1871, p. 1 *apud* CUCHE, 2002, p. 35).

Será a partir do uso feito pelo antropólogo alemão Franz Boas, nos Estados Unidos, que o conceito começará a ser empregado nos mais diversos campos de estudo e servir às mais variadas disciplinas (CUCHE, 2002). Em Antropologia, o conceito toma a forma de designar a produção simbólica feita pelo homem, visto como o ser mais dependente desses esquemas simbólicos para guiar seu comportamento. Assim, a cultura torna-se elemento fundamental no ordenamento e na constituição dos agrupamentos humanos, sendo inconcebível, da perspectiva antropológica, a existência de sociedades “sem cultura”.

Diversos debates e desdobramentos colocaram em questão a validade do conceito de cultura, porém, neste capítulo, entendemos cultura no sentido que Clifford Geertz (1978) atribui ao termo: uma teia de significados que orienta as ações humanas, um complexo sistema simbólico que interage com os sistemas simbólicos de outros indivíduos em uma interação constituída pela reciprocidade.

### **Teoria das migrações, cultura e mobilidade**

A mobilidade humana implica contato entre diferentes. Esse contato coloca as pessoas em situação de adaptação e compreensão dos novos contextos. Dentro da teoria das migrações, durante longo tempo se pensava que o imigrante, ao chegar em seu país de instalação, deveria restringir suas formas de expressão identitária ao ambiente privado de sua vida doméstica, mantendo as

manifestações da identidade do país de origem fora do espaço público, com vistas ao sucesso de sua integração no novo país.

Uma das primeiras tentativas explicativas sobre os fenômenos migratórios, tanto internos como externos, ficou conhecida como abordagem microindividual, que se relaciona com o cálculo efetuado pelo migrante a respeito dos custos e benefícios do deslocamento. Assim, levavam-se em conta os fatores de atração e de repulsão e a forma como eles afetam a decisão individual de se lançar no processo migratório (LEE, 1966 *apud* PICHÉ, 2013).

Até os anos 1980, predominavam as teorias associadas ao chamado modelo neoclássico dos estudos migratórios, em que os deslocamentos internacionais se explicam basicamente por questões associadas a fatores econômicos macroestruturais. Nesse contexto, as razões de ordem econômica das vantagens comparativas em ambos os polos do circuito eram entendidas como modo de explicação central da origem e da destinação dos fluxos (PICHÉ, 2013).

A partir dos anos 1980 e 1990, passa-se a dar maior ênfase, nos estudos migratórios, à importância das redes sociais na explicação das migrações, com especial destaque para o papel central das famílias nas escolhas dos migrantes. Sob essa perspectiva, começa a ser possível compreender o papel de segurança social exercido pelas famílias no suporte aos migrantes, as quais se tornam elementos estratégicos na gestão e no compartilhamento dos riscos das migrações (STARK; BLOOM, 1985 *apud* PICHÉ, 2013).

Desde então, começa-se a conceber a migração relacionada a ações coletivas e familiares que ligam os migrantes e não migrantes a um conjunto de relações, dando origem à chamada análise a partir das redes. Com os desdobramentos das pesquisas, a teoria das redes sociais e a do capital social como positivo e centrado nos laços familiares passaram a ser criticadas, com o argumento de que existem muitos outros intermediários nos processos migratórios, seja durante os trajetos, nas fronteiras ou nos países de instalação, e que as redes sociais das quais migrantes fazem parte podem ser das mais variadas, como redes de exploração ligadas a atividades criminais (LACZKO; GOZDZIAK, 2005).

Uma das consequências notórias dos movimentos migratórios é a crescente diversidade das sociedades, que provoca importantes questionamentos a respeito de como fazer a gestão das diferenças sociais e culturais nos locais de instalação dos imigrantes. Faz questionar, ainda, as formas como esses migrantes reconfiguram suas identidades no espaço público dos países de instalação, articulando de forma complexa manifestações de pertencimento a dois ou mais países. Não somente os migrantes, mas os locais também são afetados pela presença deles, seja pelas possibilidades gastronômicas de novos restaurantes e sabores, pelas festas, comemorações ou novos sotaques que se apresentam no espaço público, seja pelo medo do desconhecido, da diferença e dos preconceitos que se projetam aos recém-chegados em função da origem estrangeira, do sotaque ou da cor de sua pele.

### **Exemplos dos contatos**

Nos estudos sobre brasileiros nos EUA, a capoeira, o samba e a batucada são frequentemente apresentadas como manifestações de “brasilidade” ou “afro-brasilidade”. No entanto, alguns estudos concluíram que a participação de brasileiros nesses grupos não é muito representativa no que se refere ao número de membros (MARGOLIS, 1994).

Um quadro semelhante pode ser constatado no planalto catarinense. Na área rural do município de Frei Rogério, está instalada, desde os anos 1960, uma colônia de imigrantes japoneses, a colônia de Celso Ramos, que possui um centro social chamado Parque Sakura, construído pelos imigrantes japoneses com o apoio do Consulado do Japão. Nesse parque, os descendentes de imigrantes japoneses desenvolvem a prática de artes marciais como o Kendo (uma luta com espadas) e o Bujutsu (forma de arte marcial). Essas práticas, apesar de serem mantidas e praticadas por descendentes de japoneses, acolhem atualmente uma diversidade de praticantes de diferentes regiões do Brasil.

Desse modo, percebe-se que os processos migratórios proporcionam meios de integração com as populações locais através de práticas que podem ser inclusivas e que operam como estratégias de inserção por meio da valorização positiva da identidade do país de origem.

Diversos outros exemplos das trocas culturais nos processos migratórios podem ser citados. No Brasil, esses processos criaram dinâmicas complexas de integração com as sociedades locais, desde os processos históricos de mobilidade humana, iniciados no período escravocrata, até a chegada de portugueses, italianos e alemães, e, mais tarde, de japoneses. Há, ainda, processos recentes de migração a partir de 2010 que culminaram na chegada de haitianos, senegaleses, bengalis e ganenses, os quais se instalaram em diversas cidades do País, contribuindo, assim, para a diversidade cultural dos locais de instalação.

### **Cultura e transnacionalização**

Será a partir dos anos 1990 que o uso do conceito de transnacionalização começará a ganhar espaço nos estudos migratórios. Como explica Capone (2010), foi na década de 1990 que a abordagem transnacional começou a se afirmar nos estudos sobre migração. Essa nova maneira de abordar a migração destaca a perspectiva dos migrantes, a saber, uma perspectiva *from below*, “de baixo”, em que as redes familiares e as amizades desses imigrantes ganham visibilidade.

Ao contrário da perspectiva da migração internacional, que destaca as trocas entre Estados-nação, “o termo ‘transnacional’ define qualquer atividade iniciada e realizada por atores não institucionais, sejam eles grupos organizados ou indivíduos através das fronteiras dos Estados-nação” (CAPONE, 2010, p. 237). A noção de transnacionalização seria, portanto, particularmente difundida nos estudos antropológicos devido ao crescente interesse dos pesquisadores nas trocas e fluxos de pessoas e

elementos culturais através das fronteiras (GLICK SCHILLER; BASCH; SZANTON BLANC, 1995).

Foram os estudos pioneiros de Glick Schiller, Basch e Szanton Blanc (1995) que marcaram o surgimento do conceito de transnacionalização no campo de estudo da migração transnacional, além do desenvolvimento do conceito de transmigrante:

Os transmigrantes são imigrantes cuja vida diária depende de interconexões múltiplas e constantes através das fronteiras internacionais e cujas identidades públicas são configuradas em relação a mais de um Estado-nação. [...] No entanto, ao mesmo tempo, estão envolvidos em outros lugares, no sentido de manter conexões, construir instituições, conduzir transações e influenciar eventos locais e nacionais nos países dos quais emigraram (GLICK SCHILLER; BASCH; SZANTON BLANC, 1995, p. 48, tradução nossa).<sup>2</sup>

Nessa perspectiva, os estudos sobre transnacionalização envolvem o questionamento da premissa neoclássica dos estudos sobre migração internacional, que estipula que o imigrante procurará integrar-se à sociedade anfitriã pela supressão de todas as manifestações identitárias no espaço público, relegando-as ao ambiente privado de sua vida doméstica.

Pelo contrário, na perspectiva desses autores, o transmigrante reconfigura sua identidade pública em relação a mais de um Estado-nação, sem ocultar esse duplo pertencimento. A complexidade dessas relações causa efeitos em ambos os polos da circulação, dessa maneira, tanto a sociedade de origem como a de instalação acabam sendo afetadas pela mobilidade internacional, seja pelo envio de recursos ou pelas trocas simbólicas que ocorrem

---

<sup>2</sup> *"Transmigrants are immigrants whose daily lives depend on multiple and constant interconnections across international borders and whose public identities are configured in relationship to more than one nation-state. (...) However, at the very same time, they are engaged elsewhere in the sense that they maintain connections, build institutions, conduct transactions, and influence local and national events in the countries from which they emigrated."*

no circuito migratório, compreendido como o espaço de circulação dos migrantes entre dois ou mais países.

Alguns anos depois, Hannerz (1996) propôs o uso do termo “transnacionalização” em vez de “globalização” para explicar fenômenos na escala de indivíduos e grupos. Essa noção permite destacar a variação dos fenômenos e a característica singular que eles compartilham, a de não pertencer a um único Estado, como explica o autor:

O termo “transnacional” é, de certa forma, mais humilde e frequentemente um rótulo mais adequado para fenômenos que podem ter escala e distribuição bastante variáveis, mesmo quando compartilham a característica de não estarem contidos em um Estado. Também afirma que muitos dos vínculos em questão não são internacionais, no sentido estrito de envolver nações - na verdade, Estados - como atores corporativos. Na arena transnacional, os atores agora podem ser indivíduos, grupos, movimentos, empresas e, em grande parte, é essa diversidade de organização que precisamos considerar (HANNERZ, 1996, p. 6, tradução nossa)<sup>3</sup>.

Nos estudos da transnacionalização, ao focar as trocas na escala dos indivíduos, coloca-se em cena o papel da capacidade de agir das pessoas que circulam através das fronteiras e estabelecem ligações que permeiam tais fronteiras. Os processos migratórios, quando analisados na dimensão das experiências individuais das pessoas, ocasionam processos de adaptação e mistura para os quais os cientistas sociais elaboraram um rico referencial teórico, na busca de analisar esses contatos. Ressaltam-se, neste debate, conceitos e noções como crioulização e hibridização, voltados a dar

---

<sup>3</sup> “The term ‘transnational’ is in a way more humble, and often a more adequate label for phenomena which can be of quite variable scale and distribution, even when they do share the characteristic of not being contained within a state. It also makes the point that many of the linkages in question are not “international”, in the strict sense of involving nations -actually, states - as corporate actors. In the transnational arena, the actors may now be individuals, groups, movements, business enterprises, and in no small part it is this diversity of organization that we need to consider”.

conta da complexidade que envolve o contato entre pessoas de diferentes lugares.

### **Conceitos para expressar contatos**

Durante os anos 1980 e 1990, diversos autores passaram a dedicar seus estudos às temáticas relacionadas com os processos chamados de globalização ou mundialização (ROBERTSON, 1992). Um dos marcos da produção sobre questões culturais nesse período foi o livro *Cultura Global* editado por Mike Featherstone (1999). Já na introdução, o organizador expõe o que está em jogo no debate: não se trataria mais de pensar a cultura nacional de modo uniforme, mas de entender uma definição mais ampla da cultura, compreendida em termos de processo, o que ele chamou de “globalização da cultura” (FEATHERSTONE, 1999, p. 7).

Com esse entendimento, Featherstone (1999) busca colocar em relevo processos de integração e desintegração que transcendem a unidade da sociedade estatal a nível transnacional ou transsocial. Esses processos assumiriam uma variedade de formas, dando espaço ao surgimento do que o autor vai chamar de “terceiras culturas”, cujo processo de formação não poderia mais ser compreendido em termos de trocas bilaterais entre as nações, mas de formas complexas de novas combinações.

“Crioulização” é um desses termos que historicamente tem sido empregado para entender as trocas e combinações decorrentes dos contatos entre as culturas. O termo foi originalmente usado por linguistas para identificar mudanças devido ao contato linguístico no Caribe e na América Latina. Seu uso se espalhou por outras disciplinas com a intenção de expressar processos de mistura, “cruzamento”, “sincretismo” e “hibridização” (PALMIÉ, 2010, p. 49).

A publicação de *O nascimento da cultura afro-americana: uma perspectiva antropológica* (MINTZ; PRICE, 1976) foi uma reação aos programas de estudos afro-americanos e aos trabalhos sobre a “cultura negra” nas universidades norte-americanas. O lançamento do livro coincidiu com um momento de crescente



interesse pelas culturas afro-americanas e a redescoberta dos africanismos no Novo Mundo. Desde a publicação de Mintz e Price, suas ideias tiveram um profundo impacto no campo afro-americano. Esses autores notaram que as continuidades entre a África e o Novo Mundo são mais uma exceção do que a regra, sugerindo que se deveriam evidenciar mais os processos de criatividade do que as eventuais permanências e continuidades em termos culturais entre a África e as Américas.

Novas perspectivas se abrem para a pesquisa americanista a partir de então. As culturas afro-americanas são agora pensadas como um processo em que os laços com a África não são reminiscências do passado, mas o resultado de novos arranjos decorrentes da realidade americana. A abordagem de Mintz e Price (1976) vai em direção a uma maior flexibilidade no estudo dessas culturas. O pesquisador deve, antes, orientar-se para as novas combinações e para os arranjos criativos resultantes da mistura entre a África e as culturas do Novo Mundo, em vez de tentar encontrar características que permaneceram imutáveis durante toda a travessia do Atlântico e, posteriormente, no processo de adaptação às Américas. Rapidamente, o modelo de análise proposto por Mintz e Price ficou conhecido como “modelo de crioulização”.

O campo do debate afro-americano está assim dividido: por um lado, os partidários das ideias de crioulização para os quais as “culturas negras” das Américas são percebidas como novas configurações devido a processos criativos que ocorreram no Novo Mundo e, por outro lado, os partidários chamados “*afro-centric*” ou “*african-centric*”, que buscam nessas culturas a continuidade das práticas desenvolvidas no continente africano.

A partir da publicação de Hannerz (1987), *The world in creolization*, em Antropologia, o termo crioulização passou a ser empregado para designar as novas formas resultantes de contato, mistura e confluência, dando espaço a novas e diferentes combinações. Como pontua Eriksen (2019, p. 8), o uso do conceito de crioulização pelos antropólogos também se mostra problemático, uma vez que pode induzir à ideia de que existiriam culturas mais ou menos “homogêneas”, advertindo que o uso de

“crioulização cultural” deve se destinar à compreensão de uma questão de grau, em termos comparativos<sup>4</sup> (ERIKSEN, 2019).

Com relação ao uso do termo “hibridização” para falar sobre os contatos entre as culturas, alguns autores assinalam que esse emprego não deve ser cego à assimetria entre as relações de poder que operam durante os processos de mistura (PIETERSE, 1996). Uma análise crítica do uso desse termo por Hannerz (1997) revela que, em virtude de sua fácil mobilidade, tornou-se a palavra genérica preferida nos tempos atuais para expressar a mistura. Hannerz observa o caráter biológico de “hibridização” e analisa seu uso em diferentes disciplinas, criticando o emprego exaustivo do termo e afirmando que seu significado varia de maneira importante de acordo com seu uso. Para o autor, esse emprego indiscriminado do termo seria responsável pela sua ambiguidade.

As críticas de Assunção (2010) são ainda mais severas, ao fazer uma analogia com um processo de mistura biológica. Essa associação, segundo o autor, gera uma equivalência indesejável entre cultura e natureza. Ele considera que, diferentemente do termo “crioulo”, que sempre esteve vinculado aos processos de adaptação provocados pelo contexto escravo e que sempre esteve historicamente ligado ao processo de adaptação a um novo ambiente e ao poder do “mestre”, o termo “híbrido” não tem esse significado.

Sendo assim, Assunção (2005) sustenta que o termo mais apropriado para analisar a mudança cultural ainda é “crioulização”, uma vez que, diferentemente de “hibridismo”, não leva a uma ideia ligada ao patrimônio biológico ou à “miscigenação”. Outro argumento levantado por Assunção (2010) para defender o uso desse termo é o fato de que ele não implica necessariamente uma perda de africanidade. Em outro artigo, o autor também observa que as produções crioulas que tiveram que

---

<sup>4</sup> Para o autor, se existem culturas crioulas isso poderia induzir a pensar que existem, por outro lado, culturas “puras ou homogêneas”, por isso, é necessário pensar em termos de gradação da crioulização porque todas as culturas são, em alguma medida, influenciada por outras.

enfrentar as restrições da escravidão e que, conseqüentemente, aludem às relações de poder na sociedade escravista têm características das quais outros termos, como hibridismo, seriam desprovidos (ASSUNÇÃO, 2012).

Hannerz (1987) dá importância central aos fluxos migratórios e às trocas entre diferentes culturas para entender o mundo contemporâneo, principalmente em grandes cidades como Londres, Paris e Bruxelas, atravessadas por redes e fluxos diversificados de trabalhadores, turistas, estudantes, entre outros. Esse cenário de múltiplas trocas e contatos leva à influência das culturas periféricas nas culturas metropolitanas e, inversamente, das culturas metropolitanas nas culturas periféricas. Nesse sentido, explica o autor, uma pessoa pode se familiarizar com uma cultura que não é dela, o que causa a criação de subculturas nas culturas nacionais. As culturas nacionais tornam-se mosaicos de subculturas (HANNERZ, 1987).

Os processos de crioulização, para Hannerz (1992), não ocorrem apenas do centro em direção à periferia, mas através de inter-relações criativas. As culturas crioulas resultam de encontros culturais multidimensionais que podem aumentar a presença de culturas da periferia nas áreas metropolitanas. Portanto, o termo crioulização pode ser uma ferramenta para explicar, ao mesmo tempo, fenômenos tão variados quanto os encontros linguísticos, o resultado de contatos estabelecidos durante a escravidão nas Américas ou novas recomposições resultantes de encontros feitos no centro das metrópoles mundiais entre imigrantes da periferia. Se essas metrópoles também se tornam extensões de suas sociedades crioulas, a conceituação do termo acaba sendo crucial (HANNERZ, 1992).

Seria possível então perguntar até que ponto os próprios imigrantes sentem que estão vivendo em “extensões” de suas próprias sociedades quando estão em cidades como Paris, Londres ou São Paulo? No caso das migrações recentes no Brasil, boa parte desses fluxos se direcionaram para regiões do interior do País marcadas de maneira importante por processos migratórios

históricos, com uma população que reluta em aceitar e integrar os recém-chegados.

### **Considerações finais**

O aparato conceitual empregado nos estudos migratórios também se tornam complexos com o aprofundamento do debate. Quando falamos de cultura e migrações, precisamos compreender tanto os diferentes processos históricos, quanto as dimensões dos territórios onde esses processos se desenvolvem, bem como as relações de força que operam nesses contextos. Se é bem verdade que as chamadas culturas periféricas conseguiram influenciar a cultura em grandes metrópoles, especialmente quando falamos da transnacionalização de bens simbólicos com práticas corporais, práticas religiosas etc., também é igualmente verdade que a assimetria de forças no processo de imigração frequentemente torna a instalação nos países de destino particularmente delicada.

Se é verdade que as migrações contribuíram muito para a diversidade, tanto em cidades do interior quanto em metrópoles, também é igualmente legítimo afirmar que a experiência de grande parte dos trabalhadores migrantes se relaciona com experiências de preconceito, exploração da mão de obra, realização de serviços pesados, sofrimento e dificuldades de integração. Diversos trabalhos recentes têm evidenciado essas relações<sup>5</sup>.

Devemos celebrar a diversidade proporcionada pelas migrações, mas também convém estarmos atentos às vulnerabilidades que são inerentes aos processos migratórios. A cultura não se produz fora das relações de poder e das desigualdades existentes nas sociedades enquanto processos complexos que envolvem deslocamentos no tempo e no espaço e que causam efeitos nos países de origem e de destinação, bem como naqueles que fazem parte dos circuitos migratórios. A produção da

---

<sup>5</sup> Ver, por exemplo, Handerson (2015); Silveira, Martin e Goldberg, (2018); Silva (2017); Silva (2012); Granada e Detoni (2017); Granada (2017) e Macedo (2019).

cultura em contexto de mobilidade humana é, de algum modo, nossa história a todos nós.

## Referências

- ASSUNÇÃO, Matthias Röhrig. *Capoeira: the history of an afro-brazilian martial art*. London: Routledge, 2005.
- ASSUNÇÃO, Matthias Röhrig. Capoeira: the Brazilian martial art. In: COHEN, Robin; TONINATO, Paola (Ed.). *The creolization reader: studies in mixed identities and cultures*. London: Routledge, 2010. p.185-200.
- ASSUNÇÃO, Matthias Röhrig. Capoeira, arte crioula. *Cultures-Kairós*, n. 1, dez. 2012. Disponível em: <https://revues.mshparisnord.fr:443/cultureskairos/index.php?id=541>. Acesso em: 09 jul. 2020.
- CAPONE, Stefania. Religions «en migration» : De l'étude des migrations internationales à l'approche transnationale. *Autrepart*, v. 4, n. 56, p. 235-259, 2010.
- CUCHE, Denys. *A noção de cultura nas ciências sociais*. 2. ed. São Paulo: EDUSC, 2002.
- ELIAS, Norbert. *O processo civilizador: uma história dos costumes*. Rio de Janeiro: Zahar, 1990. v. 1
- ERIKSEN, Thomas H. Between inequality and difference: the creole world in the twenty-first century. *Global Networks*, v. 19, n. 1, p. 3-20, 2019.
- FEATHERSTONE, Mike. *Cultura global: nacionalismo, globalização e modernidade*. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.
- GEERTZ, Clifford. *A interpretação das culturas*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- GLICK SCHILLER, Nina; BASCH, Linda; SZANTON BLANC, Cristina. From Immigrant to Transmigrant: Theorizing Transnational Migration. *Anthropological Quarterly*, v. 68, n. 1, p. 48-63, 1995.
- GRANADA, Daniel. Negritude e diferença no caso da imigração haitiana no sul do Brasil. *Périplos*, v. 1, n. 1, p. 118-125, 2017.

- GRANADA, Daniel; DETONI, Priscila. *Corpos fora do lugar: saúde e migração no caso de haitianos no sul do Brasil*. *Temáticas*, v. 25, n. 49/50, p. 115-138, 2017.
- HANDERSON, Joseph. *Diaspora: as dinâmicas da mobilidade haitiana no Brasil, no Suriname e na Guiana Francesa*. 2015. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Museu Nacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.
- HANNERZ, Ulf. The world in creolisation. *Africa: Journal of the International African Institute*, v. 4, p. 546-59, 1987.
- HANNERZ, Ulf. *Cultural complexity*. New York: Columbia University Press. 1992.
- HANNERZ, Ulf. *Transnational connections*. London: Routledge, 1996.
- HANNERZ, Ulf. Fluxos, fronteiras, híbridos: palavras-chave da antropologia transnacional. *Mana*, v. 3, n. 1, 1997.
- LACZKO Frank; GOZDZIAK, Elzbieta (Ed.). Data and research on human trafficking: a global survey. *International Migration*, ed. esp., v. 43, n. 1/2, 2005.
- MACEDO, Janaína S. de. *Pessoas e mundos em movimento: migrantes haitianos e senegaleses na região da grande Florianópolis (SC)*. 2019. Tese (Doutorado em Antropologia Social) - Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Universidade Federal de Santa Catarina, 2019.
- MARGOLIS, Maxine. *Little Brazil: imigrantes brasileiros em Nova York*. Campinas: Papirus, 1994.
- MINTZ, Sidney W.; PRICE, Richard. *The birth of african-american culture: an anthropological perspective*. Boston: Beacon Press, 1976.
- PALMIÉ, Stephan. Créolisation and its discontents. In: COHEN, Robin; TONINATO, Paola (Ed.). *The creolization reader: studies in mixed identities and cultures*. London: Routledge, 2010. p. 49-67.
- PICHÉ, Victor. Les théories migratoires contemporaines au prisme des textes fondateurs. *Population*, v. 68, n. 1, p. 153-178, 2013.
- PIETERSE, Jan Nederveen. Globalisation and culture: three paradigms. *Economic and Political Weekly*, v. 31, n. 23, p.1389-93, 1996.
- ROBERTSON, Roland. *Globalization: social theory and global culture*. London: Sage, 1992.

SILVA, Sidney A. da (Org.). *Migrações na Pan-Amazônia: fluxo, fronteiras e processos socioculturais*. São Paulo: Hucitec; Manaus: Fapeam; 2012.

SILVA, Sidney A. da. A imigração haitiana e os paradoxos do visto humanitário. In: BAENINGER, Rosana et al. (Org.). *Imigração haitiana no Brasil*. Jundiaí: Paço Imperial, 2017.

SILVEIRA, Cássio; MARTIN, Denise; GOLDBERG, Alejandro. *Migração, refúgio e saúde*. Santos: Ed. Leopoldianum, 2018.

## RACISMO E EXPULSÃO DOS MÉDICOS CUBANOS: ATAQUE À CULTURA DE MEDICINA UNIVERSAL E GRATUITA

Patricia Villen

Dentro do contexto de atuação do racismo estrutural da sociedade brasileira, operante contra os próprios nacionais – os negros, indígenas e outros grupos subalternos – e prolongado para os imigrantes internacionais provenientes das periferias do sistema mundo<sup>1</sup> –, tomará força, como demonstraremos neste artigo, um caso emblemático de racismo antimédicos cubanos no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).

Conforme evidenciado por Bettioli Lanza, Santos, Rodrigues (2016) e Bettioli Lanza, Soares e Rodrigues (2018), diferentes barreiras (dentre elas o racismo) se colocam para esses imigrantes e refugiados no acesso à cidadania, particularmente aos direitos do Sistema de Proteção Social. O caso dos médicos cubanos ilumina como os próprios trabalhadores desse sistema, quando imigrantes – mesmo os inseridos em postos considerados de alta qualificação, como o serviço médico –, podem ser alvo de racismo, encontrando diversas barreiras para exercerem sua profissão.

Esses “médicos de passagem”<sup>2</sup> foram contratados em regime temporário (com um contrato de três anos, renovável por igual

---

<sup>1</sup> Trata-se de uma “nova” base social da imigração não branca e com presença significativa de mulheres, que recebe um tratamento diferente dos imigrantes brancos europeus no passado, considerados bem-vindos porque supostamente eram vetores do desenvolvimento econômico e cultural I.

<sup>2</sup> Essa modalidade de trabalho imigrante, que surge na segunda metade do XX, recebe regime laboral e tratamento similares àqueles oferecidos aos (às) imigrantes operário(a)s, ver Piore (1979) e Morokvasic (1984).



período) pelo próprio Estado brasileiro<sup>3</sup>, conseguiram o visto e a autorização de trabalho por terem a qualificação do diploma de medicina e chegaram ao País para exercer uma profissão universal em seus alcances, o serviço de saúde público gratuito. Embora tenham vindo ao País para permanecerem por um curto período, sua presença, como demonstraremos, suscitou um *grande debate* com contornos marcadamente racistas.

Quando essa imigração foi anunciada como de proveniência predominantemente dos países do Sul Global, mais especificamente de Cuba, passou a ser rechaçada com força e para além das disputas políticas<sup>4</sup> e dos interesses da categoria médica e de suas entidades representativas. Ao invés de bem-vindos, os médicos e médicas cubanos – muitos deles negros – foram recebidos com desprezo e desconfiança pela grande mídia, por parte da categoria médica brasileira e da população do País (VILLEN, 2018c).

Como será evidenciado, o racismo antimédicos cubanos é um caso que pode parecer particular e circunscrito, todavia é central para a compreensão das transformações do funcionamento do Sistema de Proteção Social, já que esses médicos foram contratados como um recurso mais rápido (por serem já diplomados) e mais barato<sup>5</sup>, representando um meio imediato para a sobrevivência da saúde pública em tempos de crise e de ataques ao SUS. Trata-se, igualmente, de um caso de racismo muito útil para a compreensão das transformações no tratamento político da imigração no Brasil, dentro do quadro de fundo do contexto internacional de agudização do racismo (BASSO, 2015; PEROCCO, 2019) e do racismo de Estado (BASSO, 2010), que fomenta hostilidades em relação à presença de imigrantes e refugiados.

---

<sup>3</sup> Essa demanda de médicos está relacionada com os problemas com as estruturas de saúde básica, sobretudo a escassez de médicos.

<sup>4</sup> Ressalta-se que essa disputa se condensava basicamente na rejeição ao Partido dos Trabalhadores e à sua escolha de investir no sistema público de saúde a partir da importação dos cubanos.

<sup>5</sup> Para o aprofundamento das questões relativas ao regime de trabalho desses médicos, ver Villen (2017).

É igualmente importante perceber que a presença desses médicos no Brasil é simbólica de uma reserva de *cultura da saúde pública* que está sob ataque. Os efeitos maléficos desses ataques já estavam sendo sentidos pela classe trabalhadora, que é a principal usuária do SUS. Como é notório, a deficiência de funcionamento da saúde pública, dentre outras questões, exerceu o papel de um catalisador das manifestações populares eclodidas em 2013 no Brasil. Não por acaso, conforme ressaltou Braga (2014), a medida de contratação de médicos estrangeiros foi anunciada logo após emergência das manifestações populares. A implementação do Programa Mais Médicos representou um meio imediato para se responder a essa demanda explosiva de melhora no sistema de saúde público por meio do fornecimento rápido de médicos já formados para supri-la<sup>6</sup>.

Essa explosão de conflitos sociais, que advêm das deficiências de funcionamento do sistema de saúde, ficou ainda mais evidente com a chegada da Covid-19 ao País. As notícias têm mostrado claramente que, quanto maior o desmantelamento dos serviços públicos nessa área, mais altos são os casos de morte, como ocorreu na Itália, Estados Unidos e Brasil. Não por acaso, no contexto da pandemia, muitos países, como a Itália, o México, a África do Sul, entre outros, recorreram à importação de médicos cubanos. No Brasil, a discussão sobre os efeitos da devastação na saúde pública foi retomada, e implica, dentre outras questões, considerar a saída forçada dos médicos cubanos, que será aqui analisada.

É preciso também destacar que esse contexto não está separado do crescimento de manifestações de violência, racismo e

---

<sup>6</sup> Embora a barreira da revalidação do diploma representasse um obstáculo não pequeno, o Brasil, desde muito tempo, era um destino almejado pelos médicos, notadamente os latino-americanos, por oferecer a proximidade geográfica, salários mais elevados no sistema público e um mercado privado de grande dimensão. O caso da importação em massa de médicos é único na história da imigração do País e não está separado das mudanças de funcionamento do sistema de proteção social e do aumento em escala mundial da mobilidade de profissionais da saúde (ILO, 2014; WICKRAMASEKARA, 2014).

xenofobia contra os imigrantes e refugiados. Casos de agressões verbais e físicas a esse grupo social têm sido frequentes, especialmente nas fronteiras do norte do País, onde a “emergência” migratória se revela com mais força. Muitos estudos também revelam casos de racismo e agressões em escolas e universidades – com frases do tipo “você está roubando meu acesso gratuito à educação” – contra estudantes provenientes do sul global, especialmente quando são negros. Muitos fatores nos levam, portanto, a considerar esse fenômeno do racismo, da xenofobia e da violência como muito mais disseminado, afetando também o perfil de imigrantes e refugiados que conseguem uma melhor inserção na sociedade brasileira.

Com esse fim, em um primeiro momento, será oferecida uma análise da ligação entre a importação dos médicos cubanos no Brasil com as transformações no âmbito do funcionamento do SUS, particularmente no que diz respeito à cultura da saúde pública, dentro do contexto de desmantelamento dos serviços públicos de saúde. Nas últimas duas seções, analisaremos o caso emblemático de atuação do racismo e da xenofobia contra os médicos cubanos no funcionamento do SUS.

### **Aceleração das reformas neoliberais e a incompatibilidade do modelo de medicina cubano**

O racismo contra os médicos cubanos entra em cena no contexto atual, em que a cultura da medicina universal e gratuita está enfraquecida<sup>7</sup>. O desmantelamento do sistema público de

---

<sup>7</sup>Essa questão, somada à depreciação dos salários, à deficiência das estruturas de atendimento e à falta de um plano de carreira no SUS, faz com que a maioria dos médicos – e em geral a população –, com a exceção de poucos, sejam partidários do favorecimento ao atendimento privado. Conforme destacou Mattos (2019), a degradação das condições de saúde e as políticas anunciadas (e aquelas desmontadas) não geram comoção na opinião pública. De fato, na ocasião de saída dos médicos cubanos do país, algumas manifestações de solidariedade ocorreram

saúde no Brasil teve também por consequência a quase destruição da visão universal e gratuita de medicina, portanto também de uma cultura que se empenha para manter um sistema de atendimento à população como um todo, independentemente de sua renda.

Segundo tem sido discutido por diversos analistas, trata-se de uma nova, e mais brutal, etapa de ataque neoliberal ao Sistema de Proteção Social<sup>8</sup> (MATTEI, 2019), por meio dos ajustes estruturais aplicados a partir de 2014, que foram intensificados<sup>9</sup> após o golpe de Estado que depôs a presidenta Dilma Roussef.

O modelo de saúde que está sendo defendido pelo atual governo segue a lógica do lucro privado por meio da política de comercialização de planos individuais voltados ao público de baixa renda, que descarta todo o risco da empresa contratada e o repassa para o cliente, sobretudo por meio do aumento sistemático das mensalidades (OCKÉ-REIS, 2019). Não surpreende que, dentro desse contexto, ocorra o que Bahia (2019) colocou em evidência: o impressionante crescimento das empresas de plano de saúde, que foram responsáveis, segundo a autora, por um volume de recursos quase duas vezes superior ao do Ministério da Saúde em 2018!

O movimento que já está ativo é, portanto, a mercantilização de diversas atividades do SUS, ou seja, a sua privatização, que acompanha a consequente exclusão da maioria dos brasileiros e dos imigrantes do acesso à saúde, por não ter a mínima condição de

---

nos aeroportos – e certamente de outras formas indiretas pela população usuária do SUS –, mas sem causar grandes repercussões.

<sup>8</sup> Por meio, principalmente, da aplicação do teto de gastos públicos imposto pelos ajustes estruturais, da penetração do capital financeiro no setor, da centralização do mercado da saúde em grandes empresas, da pressão para as reformas na legislação orientadas para retirar a garantia constitucional do direito à saúde universal e gratuita e para isentar ainda mais os planos de saúde privada de se submeterem a regulamentações e, por fim, da abertura do setor para investimentos estrangeiros (MATTO, 2019; OCKÉ-REIS, 2019).

<sup>9</sup> Além do teto de gastos públicos (2016) imposto pela emenda 95 da Constituição, refere-se às reformas trabalhista (2017) e à do sistema de aposentadoria (2019), aprovadas unilateralmente sem uma discussão transparente com a população sobre as suas reais consequências socioeconômicas.

pagar um plano privado – ou, após aderir aos planos, não conseguir acompanhar o aumento das mensalidades – sobretudo no atual contexto de crise econômica profunda, desemprego e de disseminação de contratos de trabalho flexíveis e intermitentes, notadamente ultraprecarizados (ANTUNES, 2018). A verdade é que se condenam à morte e ao sofrimento essas pessoas e seus familiares com o ataque aos serviços do SUS.

As grandes corporações de saúde e seus comissários políticos continuam a defender, apesar do contexto de crise, um “SUS remodelado para atender ao novo regime fiscal”, que é sinônimo de individualização dos riscos e enfraquecimento da solidariedade na distribuição de recursos financeiros. Longe de responder a uma saúde de qualidade, o que está em jogo é, na verdade, como já acenado, uma empresa de extração das rendas familiares, de recursos públicos e do trabalho dos servidores de saúde (MATTOS, 2019).

Mesmo no auge do colapso do Sistema de Saúde que acompanhou o contexto da Covid-19, o atual Ministro da Economia, Paulo Guedes, anunciou que, embora o governo seja obrigado a injetar dinheiro na economia, em 2020, para minimizar os efeitos da Covid-19, no próximo ano, será necessário fazer ajustes (austeridade), ou seja, será necessário fazer corte adicionais ao financiamento do Sistema de Proteção Social.

Nesse contexto, não surpreende que seja incômoda a presença de médicos cubanos, sobretudo daqueles que são conscientes do valor do modelo de medicina cubano, que, ao contrário, por meio da universalidade e da gratuidade, conseguiu construir um sistema de saúde de qualidade para sua população. Como se sabe, apesar de Cuba ser um país ex-colônia e da periferia do sistema mundo, além de ter tido que enfrentar um embargo econômico de décadas, seus indicadores de saúde são equivalentes aos dos países ricos. A medicina cubana é essencialmente pública e ainda conserva seu traço de priorizar a educação preventiva dos pacientes a partir do atendimento do médico de família, ligado à população do território pela qual se sente extremamente responsável, independentemente de sua renda.

A questão de fundo envolvida na repulsa aos médicos cubanos tem como base o racismo, como será analisado a seguir, mas também envolve um incômodo com a cultura de medicina orgânica para a comunidade, desvinculada dos fins de lucro – que se opõe à alienação e desumanização do trabalho médico (GOMES, 2010). Essa concepção de medicina – baseada em três eixos, saúde pública, medicina tropical e medicina preventiva, e que responde a 95% dos problemas da população cubana (SHELLEY, 2017) – é menos cara por focar na prevenção e na participação das comunidades, além de prescindir de uma hierarquia dos médicos com relação à população atendida – ou seja, é o completo oposto da visão predominante de medicina no Brasil, que, diga-se de passagem, também se trata de um modelo importado (VIANNA, 1998).

A cultura de medicina cubana, com propósitos de ajuda internacionalista (DOS SANTOS, 2020), torna-se inaceitável no referido contexto de aceleração das reformas neoliberais. Essa questão de fundo dos ataques ao SUS é, portanto, de fundamental importância para se entender a polêmica, analisada a seguir, sobre a contratação de médicos cubanos, que significa também um choque de visão e de concepção do que é a medicina.

### **Racismo antimédicos cubanos: os “escravos de jaleco” e a “vergonha da saúde nacional”**

No final de 2013, a importação em massa de médicos pelo Programa Mais Médicos gerou um intenso debate nacional, com repercussão imediata na mídia, revelando-se um tema polêmico em diferentes âmbitos, dentre os quais, a discussão do que significa, hoje, ampliar o sistema público de saúde com apoio no trabalho de “estrangeiros”, as disputas político-partidárias, os interesses da categoria médica (que se sentiu ameaçada nos seus salários e postos de trabalho), os diferentes modelos de formação e concepção de medicina implicados na contratação internacional e, sobretudo, a decisão da importação majoritária desse serviço de Cuba.

De fato, diversos fatores contextuais evidenciam que a discussão suscitada pelo “grande debate” nacional, que envolveu políticos, as instituições médicas e parte da população, foi (e ainda é) demasiadamente centrada no fato de que a maioria dos médicos importados seja de nacionalidade cubana, muitos deles com uma origem de classes baixas e não brancos. Lamentavelmente, longe de esse debate ser canalizado para discutir seriamente o problema da saúde pública brasileira, os argumentos assumiram outros vieses, desde posições políticas contrárias à importação de médicos de Cuba, até opiniões xenófobas, racistas e também antissocialista e/ou anticomunista.

Ao invés de bem-vindos, os médicos cubanos – muitos deles negros – foram recebidos com desprezo e desconfiança pela grande mídia (BECKER, 2017), por grande parte da categoria médica brasileira, da população do País e também de alguns poderes públicos municipais que ficaram responsáveis pelo alojamento dos médicos recrutados. Muitas manifestações hostis a esses médicos ocorreram no nosso país.

A mais influente e agressiva dessas manifestações foi feita por parte da própria categoria médica, que se sentiu ameaçada de perder seus privilégios com a presença dos médicos cubanos no País. Como a profissão médica no Brasil é tradicionalmente exercida e dominada pelas classes altas, de cor branca, a maior parte dessa categoria não aceitou a ideia de receber, no País, médicos não brancos, pertencentes a classes baixas e provenientes de um país da periferia do capitalismo e, ainda por cima, herdeiro de uma revolução socialista. Essa categoria se manifestou, inclusive institucionalmente, com uma carta aberta à população intitulada “A saúde pública e a vergonha nacional”, escrita em conjunto por entidades representantes dos médicos no Brasil (Associação Médica Brasileira; Associação Nacional de Médicos Residentes; Conselho Federal de Medicina; Federação Nacional dos Médicos). A carta diz que a importação de médicos “simboliza a vergonha nacional”, pois expõe os brasileiros “à ação de pessoas cujos conhecimentos e competências não foram comprovados”

(ASSOCIAÇÃO MÉDICA BRASILEIRA et al., 2013, s/p). Com o fim de impedir a atuação dos médicos cubanos no Brasil, a Associação Médica Brasileira também entrou com uma ação judicial embasada na alegação de “exercício ilegal da medicina” por não terem prestado o exame de revalidação de seus diplomas (JUCÁ, 2018a)<sup>10</sup>. Trata-se, portanto, de um questionamento *a priori* da *qualificação* dos médicos cubanos.

Todavia, é importante entender que esse discurso discriminatório não se limitou ao âmbito das instituições médicas. O estudo de Ramos (2018) é útil para o entendimento de como o racismo contra os médicos cubanos foi muito além da atuação da categoria médica. Para demonstrar esse alcance mais amplo na população brasileira, o autor pesquisou, como campo empírico, os debates do Facebook sobre a presença dos médicos cubanos no Brasil mostrando, na verdade, como essa rede social acaba sendo um termômetro para medir o racismo contra esses médicos. Conforme explica, “apesar de médicos de outras nacionalidades terem participado do Programa, inclusive os próprios brasileiros, apenas os cubanos estiveram no centro dos noticiários” (RAMOS, 2018, p. 87).

Não são amenos os comentários depreciativos e racistas analisados por esse autor contra os cubanos, que inclui desde discursos da grande mídia, dos próprios médicos, mas também da população em geral, sobretudo da classe média. Importa perceber que a maior parte desses argumentos, segundo o autor, gravitavam em torno do fator racial, por meio de alusões explícitas a características como “a cor da pele, sotaque, cabelo, a forma de se comportar e de viver” (RAMOS, 2018, p. 71). Foram evocadas imagens e vocabulários, como “escravidão”, “navio negreiro”, “trabalho escravo”, “mãos acorrentadas” (RAMOS, 2018, p. 68) para se referirem aos cubanos:

Assim, a ideia de comparar aos escravos é mencionada, já que o cubano parece não ser visto como um médico, que estudou e adquiriu

---

<sup>10</sup> Essa ação foi julgada improcedente pelo Supremo Tribunal Federal.



conhecimento, mas alguém que vem como escravo, sem valorização e condição de exercer a medicina. E é visto como um migrante que aceita ser explorado e que vem para ocupar um lugar dominado e ocupado por uma maioria de brancos (RAMOS, 2018, p. 71).

Não por acaso, um dos argumentos bastante utilizado para depreciar a credibilidade desses médicos faz a associação do “Programa Mais Médicos” com a ideia de um “Programa Mais Escravos”: “O nome certo para este programa seria Mais Escravos” (RAMOS, 2018, p. 68), segundo a opinião de um jornalista da grande mídia. Isso ocorreu porque, na visão desse discurso, a chegada dos médicos cubanos representa o marco de que a “escravidão foi restaurada em 2013”, afinal, “este médico é um produto que pode ser exportado para outro país e com um baixo custo”, ou seja, uma “comodite cubana”, assim como ocorria com a “exportação de mão de obra escrava” (RAMOS, 2018, p. 69). Nesse mesmo sentido, na ocasião de implantação do Programa em 2013, uma das revistas mais influentes em nível nacional, a *Veja*, publicou uma reportagem com o título “Os 4 mil escravos de jaleco do Partido Comunista de Cuba custarão ao Brasil R\$ 40 milhões por mês” (AZEVEDO, 2013, s/p).

Essa associação à escravidão foi bastante disseminada em nível popular e se transformou, segundo Ramos, em um “estigma” inferiorizante para esses médicos, como se eles deveriam ser libertados do poder opressor de seu Estado “escravagista”. É importante perceber, conforme explica o autor, que esse estigma, longe de significar o reconhecimento desses médicos, serve, particularmente, a frisar a *dimensão manual e desvalorizada* do trabalho escravo:

O que influenciará decisivamente no modo de ver o trabalho dessas pessoas não brancas, ou seja, associado ao trabalho de baixa qualificação, com parca utilização de conhecimentos, mas do trabalho braçal, que também é visto como algo penoso e negativo (RAMOS, 2018, p. 69).

Vê-se que a ideia de fundo desse discurso racista contra os médicos cubanos é a de que eles não podem exercer um trabalho qualificado no Brasil, a medicina, mas apenas trabalhos que não são valorizados socialmente.

É preciso sublinhar, por fim, que o principal alvo desse racismo foi, antes de tudo, as *médicas cubanas*, que representaram cerca de 60% dos médicos contratados. Os obstáculos colocados à atuação profissional dessas médicas se somam às dificuldades de um patriarcalismo historicamente imperante na estrutura do mercado de trabalho e da sociedade brasileira, colocando uma carga de peso adicional para essas médicas (VILLEN, 2018b). Muitas delas são mães e têm que suportar a distância de seus filhos e da família. Algumas já estavam fazendo uma segunda experiência de imigração e de trabalho fora de Cuba e não tiveram atuar com sua profissão de prevenção e cura, mesmo nas periferias das cidades marcadas pela violência. O protagonismo dessas médicas chegou até regiões interioranas remotas do Brasil, na região árida do Nordeste e em zonas rurais e de floresta, onde estão as populações indígenas e quilombolas.

De fato, o estudo de Ramos (2018) deu destaque à carga discriminatória dos discursos contra as médicas cubanas, que enfatizavam a “aparência de empregadas domésticas” dessas médicas: “as médicas cubanas têm uma cara de empregada doméstica. Será que são médicas mesmo?” (RAMOS, 2018, p. 72).

Essa atuante campanha contra o Programa Mais Médicos teve efeitos práticos contra os médicos cubanos. Muitos deles e delas sentiram na pele a exposição a xingamentos, ao descrédito relativo ao profissionalismo e à eficiência no exercício de suas atividades e até na capacidade linguística de se comunicarem com a população brasileira. Há muitos registros que poderiam ser citados nesse sentido.

Por exemplo, quando alguns desses médicos chegaram ao município de Campinas, foram encaminhados para uma casa que não tinha móveis, nem utensílios, mas apenas colchões empilhados, ou seja, um procedimento normalmente utilizado para receber os migrantes (geralmente nordestinos), que vão trabalhar

temporariamente em obras de construção civil no sudeste do País. Em Limeira, houve farmácias que se recusaram a aceitar as receitas de médicos cubanos, pois os consideravam apenas “especialistas”, portanto sem competência para receitar medicamentos. Muitos médicos brasileiros, ao encontrarem os cubanos em seus postos de trabalho, recusavam-se a cumprimentá-los e faziam diversas espécies de boicote para desacreditar seus serviços.

Esse discurso conseguiu produzir, “pelo alto”, o preconceito e a xenofobia também nos estratos mais baixos, ou seja, nos principais usuários do SUS, portanto nas pessoas que mais precisam desses serviços, como mostra uma excelente reportagem do Jornal El País: “Fui à casa de um paciente e ele falou para mim que não queria ser atendido. Disse que eu era muito jovem. Mas eu tenho 50 anos! respondi. Ele disse que não, que eu era cubano” (LUCCIOLA, 2018, s/p).

No entanto, é preciso ressaltar que há inúmeros outros exemplos que mostram como essas barreiras construídas foram superadas, com muito esforço, pelos médicos cubanos que deixaram um legado de atuação médica no País de extrema competência e respeito pela população brasileira, sobretudo aquela carente. Esse legado ficou estampado no alto índice de aprovação do programa pela população usuária do SUS e seus impactos positivos nos indicadores de saúde revelados na Pesquisa Nacional de Avaliação do Programa Mais Médicos (TELLES; DA SILVA; BASTOS, 2019; PEREIRA, 2016; GARCIA JR, 2016).

O caso dos médicos cubanos no Brasil evidencia, portanto, um racismo que foi sendo construído do alto, pela categoria médica e pelas classes altas - a propósito, não usuárias do SUS, porque podem pagar um convênio privado -, para depois se disseminar em nível popular. Trata-se de um caso emblemático que evidencia claramente como o racismo pode se manifestar mesmo nos estratos mais altos do mercado de trabalho, a profissão médica, que se utiliza do trabalho imigrante. Sem dúvida, como será abordado na próxima seção, esse caso particular não deixa de refletir um

contexto mais amplo de “agudização do racismo” (BASSO, 2015) e de guerra contra os imigrantes (PEROCCO, 2019).

### **Expulsão dos médicos cubanos, “clandestinização” e precarização do trabalho**

O racismo contra os médicos cubanos transformou-se em um instrumento precioso para a campanha política do atual presidente representante da extrema direita, Jair Bolsonaro, eleito em outubro de 2018.

Sua atuação contra a presença dos cubanos no País era conhecida mesmo antes de se candidatar a presidente, quando ainda era deputado federal. A pesquisa de Matos (2019) colocou em evidência as propostas de lei que Bolsonaro fez enquanto deputado para restringir o exercício da profissão médica pelos cubanos no País e para “limitar o estabelecimento de vínculos permanentes [desses médicos no Brasil]” (MATOS, 2019, p. 184).

Bolsonaro apresentava como inaceitável em seus discursos a destinação de parte do salário dos médicos cubanos, pago pelo Estado brasileiro, ao que denomina “ditadura” cubana (MATOS, 2019, p. 185). Seguindo a mesma imagem reivindicada pela categoria médica e pela mídia, esse sistema de salário equivale, em sua opinião, à “escravidão” (JUCÁ, 2020). A qualificação supostamente “não comprovada” desses médicos ocupou um lugar central em seus discursos enquanto argumento contra os cubanos. Ao comentar a decisão do Tribunal Superior Brasileiro a favor da legalidade do Programa Mais Médicos e contra a referida ação judicial interposta pelas associações médicas para impedir a atuação dos médicos cubanos no Brasil, Bolsonaro lamentou pelo Twitter que esses médicos pudessem continuar trabalhando “sem comprovação de capacidade e aptidão em nosso país” e que fossem priorizados em relação aos médicos brasileiros (MATOS, 2019, p. 185).

Esse repúdio aos médicos cubanos ajuda a entender que, paradoxalmente, uma de suas propostas em matéria de saúde em sua campanha eleitoral era combater a presença de milhares de

médicos cubanos que estavam no Brasil justamente para oferecer assistência de saúde à população brasileira. De fato, o então candidato à presidência prometeu: “Vamos expulsar com o Revalida [Exame Nacional de Revalidação de Diplomas Médicos] os cubanos do Brasil”, alegando, ainda, que esses médicos vieram ao Brasil supostamente com o fim de “formar núcleos de guerrilha” (JUCÁ, 2020, s/p).

Ao ser eleito como presidente, antes mesmo de assumir o governo, esses pontos – sobretudo em relação ao exame Revalida – passaram a ser reiterados em seus discursos. A questão é que o peso de suas palavras mudou ao ter deixado de ser um simples candidato para se tornar um presidente eleito.

Sua eleição como presidente causou incerteza e insegurança nos médicos que atuavam no Brasil. Embora o discurso do próprio Bolsonaro e da mídia tenha colocado a culpa no Estado cubano por ter “tomado uma decisão unilateral”, por ter sido “irresponsável”, por ter “abandonado” o Programa, é compreensível, mais do que isso, prudente, que o governo cubano tenha se sentido no dever de retirar seus médicos do Brasil.

Como destacou Matos (2019, p. 183), muito diferente de irresponsabilidade por parte do governo cubano, foi a primeira vez na história de 55 anos de missões médicas humanitárias, com atuação em 67 diferentes países, que Cuba tomou a decisão de retirada forçada de seus médicos do Brasil em novembro de 2018. O motivo foi esclarecido em nota oficial:

as constantes ameaças, abusos, desrespeito diplomático e falta de conhecimento da cooperação médica humanitária cubana por parte do então futuro presidente Jair Bolsonaro foram o principal motivo do encerramento da cooperação (MATOS, 2019, p. 184).

A verdade é que a promessa eleitoral antimédicos cubanos de Bolsonaro foi rapidamente cumprida, apesar de seus graves efeitos para o acesso à assistência de saúde dos usuários do SUS. Ao contrário de um abandono irresponsável, trata-se de uma *expulsão*

em massa provocada pelo próprio governo brasileiro. Como resultado, o Brasil perdeu 5.743 médicos que deixaram o País, além de 2500 que optaram por desertar do Programa Mais Médicos e permanecer no país, porém sem a permissão de atuar na medicina, tendo em vista que não possuem o Revalida (MATOS, 2019). As ofensas discursivas e ameaças produziram, portanto, efeito. Mas, não apenas os médicos cubanos foram atingidos, também os cerca de 28.850.500 (vinte oito milhões, oitocentos e cinquenta mil e quinhentos) de pessoas que eram assistidas por esses médicos (MATOS, 2019, p.187).

No entanto, aparentemente, para o governo, o mais importante é que essas vagas sejam preenchidas por brasileiros. Com esse fim, desde a expulsão dos cubanos, vários editais para contratação de médicos brasileiros foram lançados, mas sem sucesso para o preenchimento do total das vagas ocupadas pelos cubanos, que, como já acenado, atuavam em localidades marcadas pela pobreza, em lugares distantes dos grandes centros, com difícil acesso ou nas periferias das grandes cidades geralmente marcadas pela violência. Segundo estimativa do próprio governo brasileiro, mesmo quando esses médicos se candidatam para atuar nessas localidades, logo voltam atrás nessa decisão, uma vez que “o tempo de permanência dos médicos com CRM nestes municípios é inferior a 90 dias”! (JUCÁ, 2018b, s/p). Como os médicos brasileiros não responderam à altura do “patriotismo” que levou Bolsonaro a expulsar os médicos cubanos, até hoje, há diversas cidades e postos de saúde *sem médico* para atender sua população.

Resta, ainda, entendermos, para além dessa expulsão em massa, quais são os efeitos mais ocultos, porém concretos, do racismo antimédicos cubanos para aqueles que optaram por desertar do Programa Mais Médicos e não retornar a Cuba – com a esperança de poder atuar como médico no Brasil, portanto de ganhar (para aqueles com expectativas mais modestas) o sonhado salário integral do Programa Mais Médicos (R\$12.000,00).

Na verdade, esse sonho se tornou um pesadelo para a maioria desses médicos. Diversas reportagens de jornal documentaram a

situação de precariedade laboral que passaram a enfrentar após esse incidente diplomático, sendo obrigados a fazer qualquer tipo de trabalho para não passar fome no Brasil. O governo de Bolsonaro, ao contrário de combater a suposta “escravidão” desses médicos, que parecia incomodar, jogou-os no mercado de trabalho com suas leis selvagens de funcionamento acentuadas, no atual contexto de crise, pelo desemprego e pela flexibilização. Esses médicos ficaram muito mais expostos, sem terem o direito de exercer sua profissão, por não terem o Revalida, e muitos deles por não terem o visto de permanência no País.

Diversas reportagens documentaram essa situação laboral, mostrando como foram obrigados a se inserirem em postos de trabalho muito precários de um salário mínimo: “Eles chegaram para trabalhar como médicos e agora são motoristas, ambulantes, faxineiros, criadores de peixes ornamentais e pedreiros” (FOMENTI, 2019, s/p). Essa reportagem documenta a situação de desespero desses médicos para conseguir um trabalho, sendo obrigados a esconderem seus diplomas para não serem rejeitados quando se candidatam a vagas em postos que não exigem qualificação: “Nessa nova situação, nossa formação é ao mesmo tempo nosso orgulho e obstáculo”. Um outro médico se manifesta: “Vamos nos virando. Mas não seria muito melhor para todos se pudéssemos trabalhar como médicos?” (FOMENTI, 2019). De fato, como explicar para esse médico que o mesmo País, cuja população pobre morre por não ter acesso a uma assistência médica, impede-o de curar vidas aqui?

O relato sobre o caso de outro médico que trabalhou cinco anos com a população indígena também merece ser transcrito pelos detalhes que oferece ao ilustrar a riqueza do trabalho desse médico com a população indígena e sua transformação, depois, em um vigia do mesmo posto de saúde em que atendia seus pacientes, onde passou a trabalhar em turnos noturnos de 12 horas para ganhar um salário mínimo:

Durante cinco anos, o médico cubano Javier Gusman (nome fictício) viveu uma rotina que mais parecia uma expedição. Tomava todos os meses um bote em uma cidade no Norte do Brasil para percorrer dois rios e sete aldeias indígenas, onde prestava atendimento por meio do Programa Mais Médicos. Navegava 11 horas seguidas até chegar na última delas e, durante os 15 dias que ficava pela região, atendia os pacientes onde dava — de consultórios improvisados ao chão da floresta. “Era complicado, mas era uma missão muito bonita”, ele lembra. Não era fácil. Com uma estrutura mínima, tratava doenças tropicais que só conhecia dos livros. Perdeu as contas de quantas vezes precisou atender a pacientes que haviam sido perfurados por araias na época de seca, quando baixa o nível da água dos rios. “Nesse período, aprendi muito sobre a cultura indígena, entendi como é viver da pesca e da caça. E vi ao vivo doenças que sabia como tratar, mas só tinha visto nos livros”, conta. Gusman trabalha como vigia em um posto de saúde. Pela nova função, que envolve escalas noturnas de 12 horas, será remunerado com um salário mínimo. “Fiquei sem trabalho e agora limpo até chão, mas não tenho vergonha porque é digno e eu preciso”, ele diz. Quando não está no posto, estuda para o Revalida, exame exigido para exercer a medicina no Brasil fora do programa federal, mas que ainda não tem data para acontecer (JUCÁ, 2019, s/p).

Esse caso, que não é único, mas se coloca para maioria desses médicos, evidencia o que Basso (2000) chama de *materialidade* do racismo, que, para além do discurso, sempre encontra um rastro concreto na realidade de opressão e exploração do trabalho e da vida dos grupos sociais alvo de racismo. O movimento que os leva à “clandestinização” [perda da documentação para permanecer no País], combinada com a informalidade no trabalho (PEROCCO, 2019) – situação já conhecida por outros médicos latino-americanos que não possuem o Revalida e o visto no Brasil (VILLEN, 2018a)<sup>11</sup> –, explica

---

<sup>11</sup> No âmbito dessa pesquisa, foi entrevistado um médico de origem boliviana que ficou no Brasil um tempo sem ter o visto de permanência e sem ter o Revalida. Conforme explicou, quando exercia sua profissão de médico nessas condições no SUS, ganhava em média 30% a menos que um médico brasileiro.



essa materialidade do racismo que atua contra os médicos cubanos e, em geral, contra a nova base social da imigração no Brasil, não branca e proveniente dos países da periferia do capitalismo.

Mas a história dos médicos cubanos no Brasil não acaba com a sua expulsão. Depois de humilhar, depreciar sua imagem, e diante do impasse que o governo enfrenta para preencher as vagas em que os brasileiros não querem atuar, discute-se, aparentemente, a possibilidade de recontratar esses médicos cubanos, sem exigir o Revalida, com um contrato temporário de validade de dois anos (JUCÁ, 2020), portanto prorrogando o que Sayad (1998)<sup>12</sup> chama de provisoriedade definitiva do trabalhador imigrante.

O desfecho dessa questão, por enquanto, é o horizonte de uma possível recontratação, que, contraditoriamente, não abdica de frisar o racismo antimédico cubano. O próprio presidente Bolsonaro fez questão de dizer que essa recontratação, se ocorrer, é devida a uma decisão do Congresso, à sua revelia. É preciso lembrar também que, se essa recontratação se efetivar, terá sido feita após o clima construído de racismo antimédico cubanos, após a humilhação e a expulsão deles do Programa, conforme se procurou demonstrar ao longo deste artigo. Tudo isso visou, na verdade, a deixá-los de joelho para obrigá-los a exercer qualquer tipo de trabalho precário.

O novo contexto marcado pela Covid-19, que trouxe grandes desafios para a área da saúde, não mudou a situação dos médicos cubanos. Apesar de a saída deles do país ter afetado seriamente o serviço público de saúde e a falta de médicos ter se tornado ainda mais evidente durante a pandemia, a recontratação desses médicos gerou resistência por parte do governo. Mesmo durante esse período, no qual o sistema de saúde corre o risco de colapsar, esses médicos continuam proibidos de exercer sua profissão e de salvar vidas. No

---

<sup>12</sup> Trata-se de uma condição provisória de direito – própria da definição oficial de imigração, como explica Sayad (1998, p. 46) – que impõe a esses médicos-imigrantes um “estado provisório que deve perdurar” e que, estando à mercê dos caprichos dos governos, podem ser mobilizados, principalmente nos momentos de crise econômica, para “promover o refluxo dos imigrantes”.

estado de Minas Gerais, por exemplo, os médicos cubanos escreveram um pedido oficial para o governador para protestar contra o absurdo de não terem permissão de trabalhar como médicos no atual contexto de falta de médicos, acentuada pela pandemia.

Em maio deste ano, depois de milhares de mortes provocadas pela Covid-19, o governo federal lançou um edital de convocação de apenas parte dos médicos cubanos que desertaram do Programa Mais Médicos para poderem permanecer no país, deixando, no entanto, muitos deles excluídos da recontração. Aparentemente, apenas os que estavam em situação regular foram recontraados para participar do novo Programa “Doutores para o Brasil”.

Além disso, para essa recontração, há a exigência de que o médico cubano estivesse atuando no Mais Médicos no momento da expulsão e tivesse permanecido no país até agosto de 2019 (data de criação do novo Programa de contratação de médicos). Exige-se, portanto, que esse médico tenha “rompido” com Cuba ao desertar do Programa Mais Médicos. A deserção acompanha, como se sabe, a perda da permissão de reentrar no próprio país.

Almeja-se, portanto, médicos em uma condição desprotegida, alguns sem documentação<sup>13</sup>, sem poder retornar ao próprio país. Essa é a fórmula para que obedeçam, sem mostrar fidelidade a Cuba, portanto também ao seu modelo de medicina universal e gratuito.

### **Considerações finais**

Pela análise do discurso antimédicos cubanos, colocou-se em evidência como o racismo, imperante historicamente na estrutura da sociedade brasileira, é a base desse discurso. As manifestações de hostilidade do atual presidente Bolsonaro contra os médicos cubanos se apoiaram no clima de racismo já construído, sobretudo por parte da categoria médica e, depois, disseminado na população.

---

<sup>13</sup> Os médicos que se casaram ou tiveram filho no Brasil conseguiram o visto de permanência.

Considerou-se igualmente importante analisar e entender o rastro de materialidade desse racismo, que se revelou na expulsão de mais de cinco mil desses médicos, na clandestinização e na precarização do trabalho daqueles que não retornaram a Cuba.

A análise aqui proposta visou mostrar que os ataques aos médicos cubanos reflete, além do racismo imperante na sociedade brasileira, também um ataque à cultura da saúde universal e gratuita, que os caracteriza.

Como o modelo de medicina privada ganhou força no Brasil, a cultura de medicina universal e gratuita – que atualmente tem os médicos cubanos como os principais representantes no mundo – sofre uma pressão para desaparecer ou continuar existindo de modo marginalizado e submisso, sobretudo extremamente controlado pelos governos, para que estes impeçam que esse modelo de sistema de saúde dê certo, como ocorre em Cuba.

Por esse motivo, foi apresentada uma análise do contexto caracterizado por duros ataques ao SUS durante as décadas neoliberais, que foi acentuado pela manifestação da crise mundial no país (2014) e pelas mudanças políticas. Essa perspectiva nos permite compreender que a importação massiva dos médicos cubanos ilustra um *modus operandi* do Sistema de Proteção Social hoje – notadamente dos serviços de saúde –, num contexto de crise.

Em conclusão, os ataques, ambos contra o SUS e contra os médicos cubanos, não pararam durante a pandemia, apesar de a importância do sistema de saúde universal e de sua cultura terem se tornado ainda mais óbvios.

## Referências

ANTUNES, Ricardo. *O privilégio da servidão*. São Paulo: Boitempo, 2018.  
ASSOCIAÇÃO MÉDICA BRASILEIRA et al. *A saúde pública e a vergonha nacional*. 24 jun. 2013. Disponível em: <http://www.sbp.com.br/imprensa/detalhe/nid/a-saude-publica-e-a-vergonha-nacional/>. Acesso em: 28 jul. 2020.

AZEVEDO, Reinaldo. Os 4 mil escravos de jaleco do Partido Comunista de Cuba custarão ao Brasil R\$ 40 milhões por mês. *Revista Veja*, São Paulo, 22 out. 2013. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/os-4-mil-escravos-de-jaleco-do-partido-comunista-de-cuba-custarao-ao-brasil-r-40-milhoes-por-mes-deve-ser-o-maior-escandalo-do-pt-em-quase-11-anos-de-governo/>. Acesso em: 28 jul. 2020.

BAHIA, Lígia. Planos de saúde privados são predadores do SUS. *Le monde diplomatique Brasil*, ed. 148, 31 out. 2019. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/planos-de-saude-privados-sao-predadores-do-sus/>. Acesso em: 28 jul. 2020.

BASSO, Pietro. *Razze schiave e razze signore: I Vecchi e nuovi razzismi*. Milano: FrancoAngeli, 2000.

BASSO, Pietro (Org.). *Razzismo di stato: Stati Uniti, Europa, Italia*. Milano: FrancoAngeli, 2010.

BASSO, Pietro. O retorno a campo do racismo, uma questão de fervorosa atualidade. *Lutas Sociais*, v. 19, n. 34, p. 70-86, jan./jun. 2015.

BECKER, Camila L. *Comunicação e interesse público: o acontecimento do Mais Médicos no jornalismo de referência brasileiro*. 2017. Dissertação (Mestrado em Comunicação e Informação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

BETTIOL LANZA, Líria M.; SANTOS, Amanda B.; RODRIGUES, Julia R. Imigração, território e as políticas de seguridade social. *Argumentum*, v. 8, n. 3, p. 54-66, 2016.

BETTIOL LANZA, Líria. M. B.; SOARES, Daniele S.; RODRIGUES, Julia R. Território e Imigração: aproximações acerca do acesso dos imigrantes haitianos à política de saúde na região de Londrina/PR. *Emancipação*, Ponta Grossa, v. 18, n. 2, p. 266-280, 2018.

BRAGA, Ruy. As jornadas de junho no Brasil: crônica de um mês inesquecível. In: SAMPAIO JR., Plínio A. (Org.). *Jornadas de Junho: a revolta popular em debate*. São Paulo: ICP 2014. p. 35-42.

DOS SANTOS, Judite E. *O internacionalismo proletário e a revolução cubana*. Dissertação (Mestrado em Integração da América Latina) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

FOMENTI, Lígia. Dois mil médicos cubanos continuam no País e sobrevivem na informalidade. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 15 abr. 2019. Disponível em: <https://saude.estadao.com.br/noticias/geral,dois-mil-medicos-cubanos-continuam-no-pais-e-sobrevivem-na-informalidade,70002791613>. Acesso em: 28 jul. 2020.

GARCIA JR, Carlos A. S. *Médicos Cubanos e Usuários do Sistema único de Saúde: análise da produção de vínculos a partir do Programa Mais Médicos*. 2016. Tese (Doutorado Interdisciplinar em Ciências Humanas) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

GOMES, R. *Trabalho médico e alienação: as transformações das práticas médicas e suas implicações para os processos de humanização/desumanização do trabalho em saúde*. 2010. Tese (Doutorado em Medicina) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION – ILO. *Employer's viewpoint on migration, retention and return of health-care workers: An Indian perspective*. New Delhi: ILO, 2014. Working Paper Series.

JUCÁ, Beatriz. Cuba decide sair do Mais Médicos após condições anunciadas por Bolsonaro. *El País Brasil*, São Paulo, 14 nov. 2018a. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2018/11/14/politica/1542212032\\_463199.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2018/11/14/politica/1542212032_463199.html). Acesso em: 28 jul. 2020.

JUCÁ, Beatriz. Desafio do Mais Médicos sem cubanos é fixar substitutos no Brasil. *El País Brasil*, São Paulo, 27 nov. 2018b. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2018/11/27/politica/1543347942\\_265863.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2018/11/27/politica/1543347942_265863.html). Acesso em: 28 jul. 2020.

JUCÁ, Beatriz. De médico a vigia do posto, a vida dos cubanos à espera de um aceno de Bolsonaro. *El País Brasil*, São Paulo, 15 fev. 2019. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2019/01/14/politica/1547489310\\_740665.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2019/01/14/politica/1547489310_740665.html). Acesso em: 28 jul. 2020.

JUCÁ, Beatriz. Com dificuldade para atrair médicos, Governo Bolsonaro prepara a readmissão de cubanos. *El País Brasil*, São Paulo, 15 fev. 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2020-02-15/com-dificuldade-para-atrair-medicos-governo-bolsonaro-prepara-a-readmissao-de-cubanos.html>. Acesso em: 28 jul. 2020.

LUCCIOLA, Luísa. Programa Mais Médicos é ampliado no governo Temer, apesar de críticas. *El País Brasil*, São Paulo, 17 fev. 2018. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2018/02/16/politica/1518807364\\_385119.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2018/02/16/politica/1518807364_385119.html). Acesso em: 28 jul. 2020.

MATOS, Mateus F. M. *O caso dos médicos cubanos no Brasil: análise da compatibilidade entre o Projeto Mais Médicos para o Brasil e o Código Global de Práticas de Recrutamento Internacional de Profissionais da Saúde da Organização Mundial da Saúde*. 2019. Tese (Doutorado em Saúde Global e Sustentabilidade) – Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

MATTEI, Lauro Francisco. Sistema de proteção social brasileiro enquanto instrumento de combate à pobreza. *Katálysis*, Florianópolis, v. 22, n. 1, p. 57-65, jan./abr. 2019.

MATTOS, Leonardo. Instabilidade global, universalidade radical. *Le monde diplomatique Brasil*, ed. 148, 31 out. 2019. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/instabilidade-global-universalidade-radical/>. Acesso em: 28 jul. 2020.

MOROKVASIC, Mirjana. Birds of passage are also women. *International Migration Review*, v. 18, n. 4, p. 886-907, 1984.

OCKÉ-REIS, Carlos O. O problema vira solução na era do capital financeiro? *Le monde diplomatique Brasil*, ed. 148, 31 out. 2019. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/o-problema-vira-solucao-na-era-do-capital-financieiro/>. Acesso em: 28 jul. 2020.

PEREIRA, Lucélia L. *Repercussões do programa mais médicos em comunidades rurais e quilombolas*. 2016. Tese (Doutorado em Ciências da Saúde) – Faculdade de Ciências da Saúde, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

PEROCCO, Fabio. Tortura e Migrazioni. PEROCCO, Fabio (Org.). *Tortura e Migrazioni*. Venezia: Edizioni Ca' Foscari, 2019. p. 9-38.

PIORE, Michael. *Birds of Passage*. Migrant Labor and Industrial Societies. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

RAMOS, Rogério M. *Intolerância e racismo no Brasil: um estudo sobre o discurso de ódio contra os médicos cubanos no Facebook*.

Monografia (Graduação em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Montes Claros, Montes Claros, 2018.

SAYAD, A. *A imigração ou os paradoxos da alteridade*. São Paulo: Edusp, 1998.

SHELLEY, Loewenberg Y. A. O que os médicos cubanos estão ensinando aos Estados Unidos. *El País Brasil*, São Paulo, 6 jul. 2017. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2017/06/26/internacional/1498480113\\_331183.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/06/26/internacional/1498480113_331183.html). Acesso em: 28 jul. 2020.

TELLES, Helcimara; DA SILVA, Arthur; BASTOS, Camila. Programa Mais Médicos do Brasil: a centralidade da relação médico usuário para a satisfação do Programa. *Caderno CRH*, Salvador, v. 32, n. 85, p. 101-123, 2019.

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

VILLEN, Patricia. A face qualificada-especializada do trabalho imigrante no Brasil: temporalidade e flexibilidade. *Cadernos do CRH*, Salvador, v. 30, p. 33-50, 2017.

VILLEN, Patricia. *(In)visíveis globais: imigração e trabalho no Brasil*. São Paulo: Alameda, 2018a.

VILLEN, Patricia. As médicas-imigrantes cubanas e os preconceitos encadeados. *Brasil Debate*, 29 maio 2018b. Disponível em: <http://brasildebate.com.br/as-medicas-imigrantes-cubanas-e-os-preconceitos-encadeados/>. Acesso em: 28 jul. 2020.

VILLEN, Patricia. O recrutamento de médicos-imigrantes pelo Programa Mais Médicos e a particularidade do caso cubano. In: BAENINGER, Rosana et al. (Org.). *Migrações Sul-Sul*. Campinas: AlphaGraphics, 2018c. p. 218-230.

WICKRAMASEKARA, Piyasiri. *Assessment of the impact of migration of health professionals on the labour market and health sector performance in destination countries*. Makati City: ILO, 2014.

## AS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS E SUAS MATRIZES ÉTNICAS

Francesco Romizi

### **Introdução: a identidade atrás da fronteira**

Neste texto partimos da análise dos três modelos clássicos de políticas migratórias e, mais no específico, de gestão nacional da diversidade – o integracionista, o multiculturalista e o da fusão cultural – para identificar as concepções de identidade nacional ali subjacentes. Ou seja, nossa hipótese de partida é que o modo em que é pensada, administrada e integrada a alteridade, no âmbito de um território nacional, reflete os princípios, as condições e os sentimentos aos quais é entregue a coesão interna de seu tecido social; tomando emprestadas as palavras de Habermas (1995, p. 91-92), “nunca existiu um Estado moderno sem que houvesse a definição de suas fronteiras sociais em termos de direitos de cidadania”.

Através do estudo das fronteiras, não só físicas, levantadas por uma sociedade nacional e suas terminações político-governamentais, podemos alcançar as qualidades individuais (econômicas, ideológicas, religiosas, raciais etc.) que ela coloca para seus membros como necessárias ou ao menos desejáveis. Aqui, não estamos falando só dos valores que dão forma e substância à cidadania, estatuto jurídico que reconhece, por meio da atribuição da plenitude dos direitos civis e políticos, a plena pertença de um indivíduo a uma comunidade nacional; estamos falando também e sobretudo dos valores, muitas vezes implícitos, mobilizados pelos pequenos e grandes atos das políticas migratórias, sejam eles normativos ou administrativos.

O objetivo da presente reflexão é, portanto, a compreensão das relações existentes, no âmbito das políticas migratórias, entre determinados modos de entender e construir a pertença a uma



sociedade nacional e outras tantas formas de receber e filtrar a alteridade. Em particular, em nossa aproximação às concepções de identidade e cidadania mobilizadas e defendidas na gestão política dos fluxos migratórios, partimos de três pressupostos. O primeiro, que já explicitamos, consiste no fato de que todo tipo de política multicultural decorre de um modo particular de entender e construir a identidade nacional, um conjunto partilhado de sentimentos e valores cuja existência é assumida como condição necessária para a coesão interna. Em segundo lugar, avançamos na hipótese de trabalho de que esses distintos modos identitários nacionais, palpáveis em ditas políticas, podem ser mais bem compreendidos à luz dos estudos acumulados pela antropologia sobre a etnicidade. Isso se torna possível na medida em que – e este é nosso terceiro pressuposto – as comunidades étnicas pré-modernas, conforme explica Anthony Smith (1994), um dos fundadores do ramo interdisciplinar de estudos sobre o nacionalismo, estão na base dos caminhos que levaram à formação das nações; algo que parece ser demonstrado pelo fato de aquelas e estas compartilharem da maioria de seus traços distintivos: símbolos, memórias, estilos de vida e valores, e, sobretudo, o mito de uma origem e de um destino comuns.

Introduzindo o segundo termo da relação aqui analisada, pretendemos alcançar os pilares étnico-identitários de cada um dos modelos políticos examinados, justamente, extraindo-os dos tipos de fronteira (seus princípios e lógicas fundantes) que deles, direta ou indiretamente, dimanam. Quando falamos de fronteira, aqui entendemos uma linha de demarcação – e, por extensão, o critério e as normas seguidas para traçá-la – que estabelece uma relação de inclusão/exclusão entre os elementos internos e externos com respeito a ela; tentaremos entender se em dado modelo prevalece e de que maneira: um sentido de fronteira como linha que separa o “nós” de o “outro”; ou, ao contrário, um sentido de fronteira como linha que une o “nós” e o “outro”, desenhando e regulamentando sua relação. Se, como nos ensinou o antropólogo norueguês Fredrik Barth (2000) em seu célebre ensaio *Ethnic Groups and Boundaries*,

procurando pela etnicidade, podemos chegar às fronteiras, isto é, aos pontos de fricção entre diferentes grupos humanos dos quais as identidades étnicas se alimentam, podemos presumir que valha também o contrário; e que, focando nas políticas migratórias e suas formulações da multiculturalidade possamos alcançar supostos modelos básicos da identidade que, fincados nos alicerces legais e racionais dos Estados nacionais, continuam informando padrões de conduta interétnica.

### **França: as fronteiras que defendem a integridade do grupo**

O primeiro modelo que vamos abordar é o comumente chamado de integracionista, visto através de sua marca, o caso francês. O encontro com a alteridade étnico-nacional se dá na França moderna, prevalentemente, pelo fenômeno da migração, que começa no final do século XIX, mas que explode em torno das duas guerras mundiais, desdobrando-se até os anos 1970. Contudo, o grande impacto migratório se dá especialmente pelos importantes fluxos procedentes da Argélia durante e depois do processo de independência (1962). É nessa conjuntura que começa a se afirmar no imaginário coletivo francês a ideia da imigração como problema social; ideia que se consolida definitivamente no verão de 1981, em decorrência dos incidentes de Minguettes, em que jovens moradores dessa área residencial da periferia de Lyon, com forte concentração de população imigrante, protagonizaram ações violentas, como incêndios de carros e lançamento de *cocktails* Molotov contra a polícia.

Como documenta Paula de Souza Paes (2015, p. 6), o problema dos subúrbios já existia no final dos anos 1970, sendo objeto de debate político e de matérias jornalísticas. Quando falamos de problema dos subúrbios no caso francês, referimo-nos a um conjunto de questões envolvendo desemprego dos jovens, insegurança, degradação das residências, deterioração das relações sociais e, finalmente, também a presença de imigrantes nas periferias. No entanto, a partir dos fatos de Minguettes, esse

emaranhado de problemas começou a ser associado quase exclusivamente aos imigrantes e, em particular, à integração deles e dos filhos deles (a chamada segunda geração). Um livro que representa emblematicamente as preocupações de muitos franceses diante desses fatos é *Les immigrés: le choc*, de 1984. Aqui, Alain Griotteray, colunista de *Le Figaro*, questionava diretamente a assimilabilidade de imigrantes de culturas muito diferentes; e rejeitava abertamente a ideia de uma França multirracial, apelando a uma reforma do Código da Nacionalidade, que tornasse nacionalidade e cidadania algo de “*choisie*” (selecionado) mais do que “*subie*” (sofrido).

Em sua análise histórica dos elementos discriminatórios presentes nas políticas migratórias francesas, Dino Costantini (2009, p. 2) nos explica como a *immigration choisie*, ou seja, a atuação de políticas migratórias proativas, baseadas na construção e aplicação de hierarquias de características dos imigrantes desejáveis, esteve sempre presente na história moderna deste país; e nos mostra como a identificação do critério eletivo a ser adotado, no caso francês, oscilou historicamente entre a utilidade e conveniência político-econômica, por um lado, e a homogeneidade étnico-cultural, por outro. O debate em torno da escolha do critério para selecionar os imigrantes se acendeu particularmente depois das duas grandes guerras mundiais, incluindo o período que as separa, alimentado pelo déficit demográfico e a necessidade de repor a mão de obra perdida nesses eventos bélicos – só no caso da I Guerra Mundial, tinha encontrado a morte 11% da população masculina francesa (COSTANTINI, 2009, p. 3). Em particular, conforme nos explica Reis (2006, p. 6), depois da II Guerra Mundial, essas discussões se polarizaram em torno de duas posições: “de um lado, estavam os economistas preocupados com a questão da mão-de-obra, e, de outro, os demógrafos, encabeçados por George Mauco, que apregoavam a imigração de famílias, obedecendo a critérios de compatibilidade étnica e cultural com a França”.

Aparentemente, seja pelas pressões econômicas, seja pela impopularidade de medidas de discriminação que evocavam o

fantasma nazista, prevaleceu a visão dos economistas. Apesar disso, como coloca Costantini (2009), as ideias de Mauco – que, diga-se de passagem, eram compartilhadas por Charles de Gaulle – excluídas do plano da produção normativa, foram reintroduzidas na prática administrativa; através da ação do próprio Mauco como diretor do recém-criado *Office National de l'Immigration*, instituído em 1945 para gerir organicamente o fenômeno migratório. Um exemplo dessa ação é a supressão, em novembro de 1948, da obrigação de visto para os italianos que pretendiam residir por menos de três meses na França; medida pensada e atuada para contrabalançar o decreto de 7 de março de 1944, que abria, para os “franceses muçulmanos de Argélia”, o caminho para uma quase plena cidadania (COSTANTINI, 2009).

Longe de pretender, aqui, realizar uma reconstrução histórica das políticas imigratórias franceses, queremos mostrar como certa preocupação com a homogeneidade étnico-cultural da sociedade nacional sempre esteve presente. Entretanto, dita preocupação aumentou, particularmente nas décadas de 1970 e 1980, em decorrência dos incidentes de Minguettes e de outros fatores mais estruturais, como a crise econômica e de emprego gerada pela guerra do Yom Kippur (1973), que enfraqueceu fortemente o bloco de interesses e justificações que, na década de 1940, tinha se oposto à posição encarnada por George Mauco, e a queda do mito do imigrado como *oiseau de passage* (ave migratória, de passagem) (SAYAD, 2002), pois ele ficava e se organizava politicamente<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Aqui vale a pena lembrar: o *Groupe d'Information et de Soutien des Immigrés* (Gisti), grupo de apoio aos imigrantes fundado, em 1972, por um grupo de alunos da Escola Nacional de Administração (ENA), influente ainda hoje; a Marcha pela igualdade e contra o racismo, organizada em 1983 e por meio da qual diversas associações que reuniam a segunda geração dos imigrantes árabes das antigas colônias (o movimento *beur*) conseguiram dar grande visibilidade a suas reivindicações – entre as quais, “a proteção contra a expulsão, a adoção de políticas sociais e a revisão da política de nacionalidade” (REIS, 2006, p. 67).

Os governos franceses, começando pelo governo Mitterand (1981-1995) e de maneira relativamente transversal com respeito a partidos e ideologias, dão abertura ao que a partir desse momento histórico será conhecido como o problema da integração dos imigrantes. Com essa expressão, deslocava-se, sempre menos veladamente, a atenção dos problemas enfrentados pelos imigrantes aos supostamente causados por eles. Os governos, que desde então se sucederam, implementaram várias medidas para combater o problema da integração dos imigrantes. Essas medidas, sem chegarem a atuar uma seleção sobre base étnico-cultural (como desejavam Mauco, Griotteray e os expoentes de uma direita radical em crescimento), introduziram gradualmente um princípio que poderíamos chamar de autosseletivo, que, na prática, perseguiu o mesmo objetivo. Segundo esse princípio, ainda em vigor, pode ser aprovado às diferentes fases do processo de admissão e inclusão política só aquele estrangeiro que se compromete legalmente a aceitar os valores republicanos e os costumes franceses.

Encontramos a expressão mais clara desse princípio na disposição da Lei de imigração de 24 de julho de 2006, conhecida também como *Loi Sarkozy* (porque apresentada pelo então Ministro do Interior Nicolas Sarkozy). Além de modular o fluxo de imigrantes em função das necessidades econômicas da França, favorecendo os candidatos com melhores qualificações profissionais (o que, indiretamente, atingiu os candidatos muçulmanos das ex-colônias ou protetorados franceses da África do Norte); além, também, de precarizar extremamente a estadia dos imigrantes, com a supressão da regularização automática dos imigrantes ilegais depois de dez anos de permanência no país e, sobretudo, com a concessão de um *Carte de séjour temporaire* de duração anual (ou inferior) no caso em que o trabalhador possa exibir um contrato com a duração de um ano, essa lei obrigava os imigrantes a assinar um contrato de recepção e integração (*Contrat d'Accueil et d'Intégration*), pelo qual eles se comprometiam a aprender o idioma e a aceitar os valores culturais franceses.

A lei de 20 de novembro de 2007, ou *Loi Hortefeux* (pelo nome do Ministro da Imigração, da Integração, da Identidade Nacional e do Co-desenvolvimento), ampliou as medidas relativas aos contratos de integração, através da previsão do contrato de acolhimento e integração para a família (*Contrat d'accueil et d'intégration pour la famille*), com o qual os pais se tornavam responsáveis pela boa conduta de integração dos filhos. Além disso, todos aqueles que queriam se reunir com suas famílias, antes mesmo de pôr os pés na França, deviam se submeter a avaliações de sua *condition d'intégration*, isto é, de seu grau de docilidade à integração.

Tudo isso nos leva a focar os dois lados que compõem a fronteira migratória francesa e seu modelo relacional fortemente assimétrico. Num lado, vemos um aparato político que considera a identificação nos ideais republicanos como imprescindível para empreender o caminho que leva à cidadania – o que, no ato prático, traduz-se no imperativo de relegar à vida privada toda prática de caráter religioso, étnico-regional, nacional-estrangeiro. As diferenças nativas de costumes e cultura têm que se esconder na cozinha ou deixar-se ver só como folclore, tornando-se a caricatura de si mesmas. No outro lado, encontramos os imigrantes que, se pretendem atravessar a estreita malha político-cultural do filtro administrativo levantado diante deles, deverão aceitar sua hierarquia de valores, subordinando toda identidade e pertença à republicana.

Considerando a relação de continuidade existente entre os critérios étnico-raciais propostos por Mauco e os culturais impostos por Sarkozy – certificada pela convergência daqueles e destes na comum incumbência de desfavorecer a entrada dos mesmos coletivos migrantes, a começar pelo argelino –, não podemos deixar de concordar com Costantini (2009), quando fala de uma transição de um racismo de tipo biológico a outro de cunho culturalista<sup>2</sup>. A

---

<sup>2</sup> O ponto de vista étnico de Mauco – por exemplo, quando indaga a opinião dos dirigentes industriais sobre o aspecto físico dos operários – é fortemente embebido de elementos raciais, o que torna preciso dizer alguma palavra sobre a relação ambígua entre discriminações étnicas e raciais. Pois bem, embora o conceito de

esse respeito, parece-nos adequado citar Manuela Carneiro da Cunha (2009a, p. 236), quando assinala como, frequentemente, na indagação intelectual da “substância” da alteridade, “a noção de cultura veio substituir-se à de raça, dentro de um movimento que se quis generoso – e certamente o foi – mas que acabou transferindo à noção de cultura reificação semelhante à da noção de raça”.

Chegou, finalmente, a hora de ver um pouco mais de perto a imagem de identidade nacional que superintende à gestão da alteridade que acabamos de caracterizar. Como vimos, o modelo integracionista francês reprime e dilui a alteridade, e o motivo disso parece estar na ideia fundamental de que a harmonia social é subordinada à presença de um espírito comum que envolve todos e tudo – a consciência coletiva de Durkheim, a vontade geral de Rousseau e, claro, suas objetivações e encarnações históricas. Essa correspondência perfeita entre ideia de nação e um tipo bem demarcado de identidade coletiva, mobilizada pelas autoridades francesas, concorda sob muitos pontos de vista com a ideia de etnicidade que por muito tempo<sup>3</sup> dominou na antropologia. Encontramos uma das representações mais explícitas dessa ideia, justamente, numa das primeiras tentativas de definir o conceito de etnicidade; que o antropólogo norte-americano Raoul Naroll levou a cabo, tentando isolar seus traços característicos, a partir da língua, a organização política e a contiguidade territorial. Em particular,

---

eticidade gere um discurso em que a diferença se funda nas características culturais e religiosas, enquanto a raça (na biologia, categoria taxonômica hierarquicamente equivalente à de subespécie) define as populações a partir de supostas diferenças genéticas reveladas pelos fenótipos, como assinala Stuart Hall (2003, p. 70-71), tanto o discurso da raça como o da etnia funcionam estabelecendo uma articulação discursiva ou uma “cadeia de equivalências” entre o registro sociocultural e o biológico. Por conseguinte, em certa medida, o racismo biológico e a discriminação cultural não constituem dois sistemas distintos, mas dois registros do racismo.

<sup>3</sup> Ao menos, até a revolução discreta de Evans-Pritchard e da Escola de Manchester (com a ruptura africana da coincidência entre sistema social, ou conjunto de relações sociais, e sistema moral, ou conjunto de relações simbólicas).

parece-nos que o mundo político francês imagine e construa a sociedade nacional como a que Naroll (1964), pensando nos grupos étnicos, definiu de *culture-bearing unit*, isto é, uma unidade social que existe na medida em que carregue, através de seus membros, uma cultura própria. O atributo de uma cultura comum seria fundamental e propedêutico para a constituição de um grupo humano em sociedade.

De tudo isso decorre que uma sociedade que perdesse algum de seus itens distintivos começaria a morrer. Isto é o que, no âmbito das sociedades pós-coloniais, anunciavam alarmados os teóricos da aculturação – também aqui no Brasil, com Eduardo Galvão, Roberto Cardoso de Oliveira ou Darcy Ribeiro, quando denunciavam o etnocídio que estavam sofrendo muitos povos indígenas; e é o que durante muito tempo anunciaram, igualmente alarmados, os intérpretes da teoria da globalização, entendida como nivelamento da humanidade e “fim da história” (FUKUYAMA, 1989).

Nos termos conceituais de Smith (1994), o modelo francês poderia ser entendido como a aplicação de uma espécie de *vertical ethnie*, isto é, uma forma de organização social fechada em si mesma e fortemente autorreferencial, que dificilmente se afasta de seus mitos de origem e de seus valores fundantes. Esse tipo étnico, não obstante, insere-se numa trajetória histórica que é atravessada por grandes aberturas, sendo caracterizada por recorrentes impulsos expansionistas e por seus efeitos de retorno em forma de fluxos migratórios. No caso francês, portanto, as aspirações imperialistas e colonialistas não levaram, como aconteceu frequentemente na história da humanidade, à substituição da *vertical ethnie* por uma *lateral ethnie*. Esta última, com o fim de englobar outros povos e terras, atenua suas dimensões mais profundas (como as místicas e genealógicas) e enfatiza seus caracteres mais instrumentais (como os cívicos e territoriais). Isso, historicamente, pode ser explicado pela conotação intrinsecamente universalista dos princípios iluministas sobre os quais se levantou a *République Française*. O documento culminante da Revolução Francesa, a *Declaração dos Direitos do*



*Homem e do Cidadão* (1789), define os direitos que devem ser reconhecidos a todo ser humano, especificando que eles são válidos e exigíveis a qualquer tempo e em qualquer lugar; e a França, em certo modo, constitui-se como nação a partir da assunção dessa missão civilizadora. Não obstante, ela continua esbarrando em duas grandes contradições internas: a primeira e mais profunda é a que a leva a exaltar racionalmente o valor da universalidade dos direitos pela afirmação fideística de um ponto de vista particular, o próprio – aqui, configura-se claramente o “crime” antropológico de etnocentrismo; e a segunda é a que a impede de traduzir seu igualitarismo fundante em ações políticas concretas que produzam uma ética verdadeira e plenamente inclusiva – aqui, estaríamos diante do “pecado” moral da hipocrisia, uma palavra que o linguista e filósofo Noam Chomsky pronuncia frequentemente, associando-a quase sempre aos discursos dos governos ocidentais, especialmente os de promoção da democracia. Provavelmente, os frequentes apagões e insucessos do modelo integracionista residam nessas duas contradições originais.

### **Canadá: as fronteiras que unem separando**

Para abordar um segundo tipo de relação entre políticas migratórias e identidade nacional, nós nos deslocamos da França à antiga Nova França, ou seja, ao atual Quebec e, mais em geral, ao Canadá. O Canadá já nasceu atravessado por profundas gretas étnico-culturais, atreladas às disputas de poder político num contexto marcado pela existência de uma província francófona, a do Québec, em meio a uma federação de maioria anglófona. Se a primeira obteve, desde o começo, o reconhecimento de certa autonomia, a segunda, politicamente hegemônica, interpretou, por muito tempo, uma ação de “minorização” dos francófonos, em sintonia com o modelo integracionista que acabamos de ver; uma ação que só viria a ser questionada a partir dos anos 1960, com a

Revolução Tranquila<sup>4</sup>. Dois instrumentos desse projeto de supremacia eram a injeção constante de imigrantes anglófonos (inclusive no Quebec, cuja economia industrial sempre foi dominada por anglo-canadenses – especialmente, escoceses – e investidores estadunidenses), e o quase monopólio da língua inglesa nos âmbitos da função pública, como o da conscrição militar (que motivou as crises de recrutamento de 1917 e 1944, no Quebec), até a proclamação, pelo *Official Languages Act* de 1969, do francês, em igualdade ao inglês, como língua oficial do Estado federal canadense.

O projeto de afirmar uma maioria anglófona e, com ela, a herança britânica como cultura nacional do Canadá, no entanto não foi bem sucedido. As tentativas de “inglesização” da sociedade canadense não levaram ao desaparecimento da identidade francófona dos quebequenses, mas, ao contrário, a reforçaram, provocando fortes reações. Entre elas, lembramos a declaração do francês como única língua oficial do Quebec (1977), a celebração de dois referendos (malsucedidos) sobre a soberania (em 1980 e 1995) e o reconhecimento formal do povo do Quebec como nação, ratificado em 2003 pela unanimidade da Assembleia Nacional de Quebec.

Esse jogo de ações, reações e contrarreações, desenvolvido no campo das relações interétnicas, confirmava os resultados das investigações empíricas que, justamente na época do recrudescimento da questão étnica no Canadá (anos 1970), eram dirigidas ao estudo das fronteiras étnicas, isto é, da identidade dos grupos étnicos fotografadas no momento de seu encontro e contato. Essas pesquisas, como assinala Barth (2000), traziam duas descobertas que demonstravam a inadequação das concepções culturalistas sobre os processos de formação e manutenção das identidades étnico-nacionais e sobre o papel desempenhado pelas

---

<sup>4</sup> Por toda a década de 1960, a *Révolution Tranquille* foi um período de grandes transformações para o Quebec; caracterizado, sobretudo, por uma série de processos de modernização e secularização que levaram, entre outras coisas, ao nascimento do nacionalismo quebequense moderno.

fronteiras em ditos processos. O primeiro achado consistia no fato de que as fronteiras étnicas permaneciam apesar do fluxo de pessoas que as atravessavam, isto é, do contato. Como nos lembra Carneiro da Cunha (2009a, p. 236), “se descobriu – por exemplo – que não só o chamado ‘tribalismo’ não desaparecia nas cidades modernas africanas, como, ao contrário, ele se exacerbava”, e que, analogamente, “em Nova York, que se julgava um cadinho de raças, grande parte das atividades de um cidadão comum processava-se dentro de suas comunidades étnicas”.

Passando ao segundo descobrimento, ficava sempre mais evidente que havia relações sociais estáveis que não apenas atravessavam essas fronteiras como também, muitas vezes, levantavam-se sobre elas, baseando-se na existência de *status* étnicos dicotomizados. Presumivelmente, por exemplo, a influência da Igreja católica sobre os quebequenses, enorme até a Revolução Tranquila dos anos 1960, ganhou força através da interação dos quebequenses com os canadenses anglófonos, por constituir um elemento de contraste com respeito à religião protestante destes últimos. Foi a partir de considerações como essa que a fronteira étnica e o que acontece nela ganharam a atenção dos antropólogos. Isso ocorreu, sobretudo, com o já citado ensaio de Fredrik Barth (2000), em que o autor começa a definir o grupo étnico, não mais como unidade pré-constituída e inamovível, suscetível de ser classificada a partir de um catálogo de traços compartilhados observáveis (língua, território, valores culturais, etc.), mas como uma forma de organização social que expressa uma identidade diferencial nas relações com outros grupos e com a sociedade mais ampla, isto é, que reforça sua solidariedade interna pelo estabelecimento dos limites do grupo.

Carneiro da Cunha (2009a, p. 240) completa a análise de Barth explicando duas questões importantes que o antropólogo norueguês tinha deixado inexploradas: a forma em que são escolhidos os traços diacríticos da etnicidade e o motivo da escolha da etnicidade como forma de organização social. Com respeito à primeira questão, a seleção dos traços diacríticos mobilizados para marcar distinções e

identidades dependeria das categorias comparáveis (religião, roupas características, línguas etc.) disponíveis na sociedade mais ampla, as quais poderão se contrapor e organizar em sistema; pois, segundo Carneiro da Cunha (2009a), a etnicidade poderia ser pensada como uma linguagem local (ou contextual) em que é expressa a diferença. Sempre segundo a autora (CARNEIRO DA CUNHA, 2009b, p. 356), não se trata de uma novidade absoluta, na antropologia, representando a ideia de articulação interétnica uma continuação do totemismo e da organização de diferenças sociais pelo contraste entre espécies naturais, conforme mostrou Lévi-Strauss (1970). Passando à segunda questão, a do uso da etnicidade, segundo Carneiro da Cunha (2009a), esta não difere, do ponto de vista organizatório, de outras formas de definição de grupos, tais como grupos religiosos ou de parentesco; difere, isto sim, na retórica usada para demarcar o grupo, sendo que não remete, como nos casos apenas citados, a uma assunção de fé ou a genealogias compartilhadas, mas a uma origem e a uma cultura supostamente comuns<sup>5</sup>.

São diversos os autores que seguiram e seguem a mesma linha de Barth, cujos germes podemos encontrar já na análise situacional da Escola de Manchester e em sua identificação, na década de 1950, de processos de retribalização nas cidades coloniais do Copperbelt (“Cinturão de Cobre”), numa Zâmbia e África em rápido processo de urbanização e industrialização. Encontramos a ideia de uma contração das identidades pelo contato com a alteridade também na “sociologia da neurose cultural” por meio da qual Roger Bastide (1971) explica o apego exagerado à religião ancestral de certos afro-brasileiros nos termos de uma resposta à hostilidade sentida e como meio de manutenção da própria identidade; e voltamos a encontrá-la na teoria política de Pierre Clastres (2003, p. 90),

---

<sup>5</sup> Trata-se de uma ideologia cujo atributo primeiro é o de tornar “natural”, dado na ordem das coisas, o que é socialmente arquitetado. O conteúdo desse tipo de retórica, nos termos de Clifford Geertz (1963), torna Estados-nações como o francês, aos olhos de seus associados, outras tantas formas de “lealdades primordiais”; apesar de eles serem comunidades imaginadas (ANDERSON, 1996) mais do que reais, constituídas através de processos históricos nada lineares.

quando explica a contração das conexões genealógicas dos demos tupi (grupos formados por uma pluralidade de famílias extensas) como resposta a uma intensificação e estabilização de seus contatos com outros demos, junto aos quais se constituem em unidade, fundando uma grande aldeia. Mais recentemente, autores como Arjun Appadurai (2001) ou Jean Loup Amselle (2001) mobilizaram a ideia de uma identidade básica que (re)surge por contraste, no eixo local-global, para negar os supostos efeitos homogeneizantes da globalização; declinações antiglobalizantes dos processos étnicos que apresentam pontos de assonância também com a teoria do choque das civilizações do cientista político Samuel Huntington (1997), isto é, com a ideia dos conflitos – especialmente, culturais e religiosos – como eixo principal das relações internacionais num mundo pós-Guerra fria sempre mais interconexo.

Voltando ao caso canadense, a maioria anglófona aprendeu à sua custa a mesma lição de Barth e, em particular, que, no caminho que leva à coesão sociopolítica de um país e à constituição de uma identidade nacional, as identidades étnicas divergentes com o maior potencial destrutivo são as negadas ou contrastadas; algo que, ainda, parecem não ter descoberto governos como os de Madri e Londres – relativamente sobretudo à questão catalã, o primeiro, e à escocesa, o segundo – quando tentam reter os movimentos centrífugos que os sacudem internamente através de políticas centrípetas que acabam alimentando-os. Como nos explica Kulaitis (2017), uma nova leitura da diversidade apareceu no Canadá, depois da II Guerra Mundial, quando as críticas internas face aos critérios discriminatórios das políticas migratórias, até então definidas pela preferência anglo-saxônica (e que evocavam os conceitos nazistas de raça), levaram ao desenho de uma nova política migratória, que, em 1966, tomou a forma do *White Paper on Immigration*. Nesse documento aparece uma novidade importante: não são mais definidas as características coletivas (raciais, religiosas) dos imigrantes indesejáveis, mas são indicadas as qualidades pessoais (especialmente, profissionais e educacionais) dos imigrantes desejáveis – algo que sobrevive até hoje com o

famoso Sistema de Pontos. No entanto, como vimos no caso francês, não é impossível exercer certo controle sobre a variável étnica por meio da definição de requisitos individuais – qualificações, competências, habilidades – que são diversamente distribuídos nos vários coletivos nacionais considerados como potenciais dadores de contingentes de imigrantes.

Como refere sempre Kulaitis (2017, p. 48), aos debates acerca dos direitos culturais dos imigrantes se somaram as críticas da província do Québec que levaram o governo federal a concretizar, em 1969, o biculturalismo e o bilinguismo como política pública. Contudo, as reações dos imigrantes e das populações autóctones, que não se sentiam incluídos nessa ordem dual, levaram a federação a adotar em 1971, em substituição ao biculturalismo, uma política de multiculturalismo que reconhece a existência de outros grupos culturais, além dos canadenses ingleses e franceses; promove a tolerância à diferença cultural; reduz as barreiras raciais para favorecer a adaptação dos imigrantes à sociedade canadense. A partir desse momento, as fronteiras das políticas migratórias e multiculturais se tornaram linhas que unem, que costuram e que articulam. O Canadá se tornava um país multicultural que aderiu à ideia de um Estado constituído por diversos grupos nacionais e que aceita e incentiva a participação de todos os cidadãos na vida política, sem que tenham de esconder ou manipular sua identidade étnico-cultural.

O Canadá, a partir dessa mudança radical de modelo, percorreu convictamente o caminho da *lateral ethnité* que, renunciando à profundidade étnica em prol de uma expansão de sua esfera política, chega a abraçar um nacionalismo cívico-territorial. Fazendo isso, no entanto, ele incorre num dilema típico de quem escolhe esse caminho (SMITH, 1994): como podem uns meros “território” e “cidadania” produzirem uma coesão social e um sentido de identidade distintiva? Se a residência é o critério principal da nacionalidade, se o Estado é etnicamente plural, pode um sentido de nacionalidade se sustentar? No caso canadense, parece que se desenvolveu uma espécie de religião civil, diversa da francesa porque baseada menos no sentido de sua exclusividade

que em um espírito verdadeiramente inclusivo. Paradoxalmente, a abertura para a diferença virou um dos traços distintivos de sua identidade nacional, pois, como observa Gastaut (2009), o princípio do pluralismo cultural se tornou um fundamento real da identidade da confederação: os canadenses passaram a vangloriar seu mosaico em comparação ao *melting pot* estadunidense – uma vez mais, encontramos uma identidade que se consolida pela relação diferencial com outra vizinha.

### **EUA e Brasil: das fronteiras da fusão às fronteiras da troca**

Depois de ter visto o modelo integracionista, com fronteiras que separam e que contornam uma identidade nacional, a ser protegida; depois de ter visto, também, o modelo multiculturalista, com fronteiras que acoplam distinguindo e que formam “confederações” de identidades étnicas, chegamos ao terceiro modelo multiculturalista clássico, o da integração por fusão cultural; que compartilha com o primeiro o fato de ambicionar ser monocultural e com o segundo o fato de incorporar diversas culturas, tradições e identidades.

A ideia de um novo projeto nacional baseado na fusão e no refinamento das culturas e das raças de seus habitantes – normalmente, trata-se de países formados a partir de colonizações ou processos de diáspora – apareceu nos EUA como modelo alternativo, por um lado, à assimilação (no caso, uma conformidade à cultura anglo-saxã majoritária) e, por outro lado, ao pluralismo. O primeiro, ou pelo menos o mais eficaz, em ilustrar essa ideia foi o britânico judeu Israel Zangwill na obra *The Melting Pot. Drama in four acts*, estreada em 1908. Um dos protagonistas da obra, um jovem idealista judeu, emigrante aos Estados Unidos, afirmava: “América é o crisol de Deus, o grande *melting pot* [caldeirão] onde todas as raças de Europa são fundidas e reformadas”. A ideia de fusão cultural, assim como a de “colaboração entre as raças” de Gilberto Freyre (2005) no Brasil, era mobilizada como mito fundador de uma nação em construção.

Entretanto, passando do campo dos ideais e até das utopias ao bem mais prosaico das políticas públicas, são realmente poucas as medidas que parecem realizar o ideal do *melting pot*, na história recente de um país que, sobretudo a partir da entrada maciça de cubanos – conhecidos como os *marielitos*, por ter partido do porto de Mariel – em 1980, viveu uma crescente rejeição à imigração, entendida como problema de segurança. Nós nos referimos ao mesmo país que, depois de dez anos de discussão, não conseguiu aprovar (nem durante um governo considerado progressista como o presidido por Barack Obama) o *DREAM Act*, uma das poucas propostas legislativas não diretamente ligadas à securitização da imigração, que visava regularizar imigrantes entrados ilegalmente quando ainda menores de idade; um país cuja produção normativa inerente à imigração testemunha uma crescente obsessão para com duas únicas questões: o problema da imigração ilegal e o incremento da capacidade de defesa nas fronteiras externas, especialmente as com o México. Dita abordagem securitista nasce com Ronald Reagan e o *Immigration Reform and Control Act* (IRCA) de 1986 e se consolida com Bill Clinton e o *Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act* (IIRIRA) de 1996, para desembocar nas medidas contra o terrorismo de George W. Bush, sucessivas ao atentado do onze de setembro de 2001, e alcançar seu clímax com as ordens executivas dos últimos anos e a política de separação das famílias que cruzam ilegalmente a fronteira com o México postas em prática pela administração de Donald Trump.

Uma das poucas medidas que, de alguma maneira, pode evocar a ideia da confluência de variedades étnico-culturais como valor positivo na formação do país é a introdução, no *Immigration Act* de 1990 (sob o governo de George H. W. Bush), de um programa que existe até hoje, conhecido como *Diversity Immigrant Visa* ou *Green Card Lottery*, que concede, por sorteio anual, vistos de residência permanente a nacionais de diversos países, com o objetivo de diversificar a origem dos estrangeiros nos Estados Unidos. A improcedência de qualquer alusão à fusão cultural como princípio influente das políticas migratórias norte-americanas,



entretanto, não se infere apenas da análise histórica delas; seus próprios resultados a corroboram. Como coloca Giralda Seyferth (2000, p. 171), as únicas nacionalidades incorporadas foram as europeias, sendo excluídas as “raças” (negros, indígenas, asiáticos etc.); através de um processo social que, aliás, tarde ou cedo conduziria a uma “paulatina perda cultural com aceitação do modo de vida e do nacionalismo/patriotismo americano, supondo *integração*” – e que nos leva de volta para a França.

O fato de reconhecer que esse modelo não se realizou tampouco no próprio país em que foi pensado, e que passou a representar mundialmente como uma marca de fábrica, não nos leva necessariamente a seu banimento do número das possibilidades políticas multiculturais. Antes disso, podemos nos perguntar se não seja possível encontrar alguma realização prática dele em outro contexto ou sistema político nacional: existe alguma política identitária nacional, passe ela pela administração do fenômeno migratório ou não, que seja construída como incorporação, mais do que como somatória (conforme o modelo canadense), da alteridade? Sem ir muito longe, podemos fazer algumas considerações a partir do caso brasileiro, com as quais encerraremos nossa reflexão sobre esse terceiro e último modelo da identidade definida pela sua relação com a alteridade – que salvaremos, desfigurando-o.

Nos últimos anos, no Brasil, houve um movimento virtuoso de inclusão social das minorias e de incorporação de seus sistemas de saberes, sobretudo, médicos. Não obstante, esclarecemos logo que não estamos assistindo à fundição de um novo cadinho de raças nem à formação de uma nova sociedade culturalmente híbrida (FREYRE, 2005). Com efeito, as políticas afirmativas que remetem ao movimento de inclusão social das minorias, como as cotas raciais ou os vestibulares indígenas nas universidades, salvo raras exceções, não se empenham realmente para que os universos culturais dos incluídos sejam incorporados nessas instituições, de tal maneira a transformá-las. Passando às políticas de incorporação de outros sistemas de saberes – como a Política Nacional de Práticas

Integrativas e Complementares (PNPIC), que, desde 2006, promove o acesso pelo SUS à medicina tradicional chinesa, à homeopatia, à fitoterapia etc. –, estas não chegam a derrubar as barreiras que separam ditos regimes de conhecimento da ciência ocidental e a estabelecer um projeto criativo que envolva esta e aqueles; no máximo, tornam possível sua convivência sob o guarda-chuva do princípio de integralidade, que, aliás, integra as ciências outras na medida em que as coloca fora do domínio científico.

Apesar disso, esse terceiro modelo não é totalmente estranho à realidade brasileira (e em certa medida, acreditamos, a nenhuma realidade social), em que formas mais genuínas e efetivas de incorporação do outro se deram e se dão na esfera informal das relações cotidianas. Vários autores, partindo de lugares distintos e observando lugares também diferentes, representam no âmbito da sociedade brasileira certa habilidade em construir processos sociais em que os traços identitários, como no caso canadense, reconfiguram-se pela relação com o outro; mas, diferentemente dele, isso não acontece por contraste mas por incorporação. Roberto Damatta (1984, p. 40) se refere a essa habilidade definindo-a como “a capacidade brasileira de recuperar e trabalhar o ambíguo como dado positivo”; do *mulatismo* como forma de ser a partir da capacidade de transitar entre o dentro e o fora, o negro e o branco, a casa e a rua, a ordem e a malandragem etc., e de construir mediações e sínteses personalizadas de polos opostos que não são dissolvidos, nem misturados, pela sua comunicação.

Referimo-nos a situações em que a contiguidade entre grupos humanos não exacerba suas diferenças, nem as apaga (seja por aculturação ou miscigenação), mas instaura processos de mútua contaminação, por meio dos quais cada uma das partes envolvidas apreende e aprende alguma coisa das outras; extrai destas recursos materiais e simbólicos sem, por isso, deixar de percorrer um próprio caminho histórico-identitário, porque essa porção de realidade capturada de outra declinação da humanidade é logo transformada em algo próprio. Isto posto, entendemos logo que essa compenetração entre outros não se assemelha muito à

atribuída ao *melting pot*. Com efeito, ela não é unívoca, nem gravita em torno de um único coração pulsante, inserido no que Appadurai (2005, p. 77) definiu de sistema-mundo vertebrado (o dos Estados e das organizações supranacionais, com sua estruturação exclusiva, hierárquica e compartimentada das relações e das identidades); ela, ao contrário, não se sujeita a nenhum rígido projeto nacionalista, sendo realizada através de processos de troca ou sugestão recíproca que acontecem entre diversos polos identitários, centros difusos que mantêm certa autonomia e independência, constituindo, assim, um sistema-mundo celular (APPADURAI, 2005, p. 77).

Para entender melhor esse modo de construir a identidade pela incorporação do outro, abandonamos momentaneamente o *mulatismo* de Damatta, que ainda pode evocar certa ideia de cristalização biológica do encontro entre outros, e nos deslocamos para o estudo etnológico do pensamento ameríndio das Terras Baixas sul-americanas. Esse pensamento não só está particularmente familiarizado com o modelo identitário aqui discutido, mas expressa também formas sofisticadas de concebê-lo e praticá-lo. Em particular, os ameríndios são interpretes de uma espécie de metafísica da predação (VIVEIROS DE CASTRO, 2015), que consiste, essencialmente, no fato de constituir regularmente a interioridade do próprio corpo social pela captura de recursos simbólicos externos. Essa captura controlada do outro se pode dar pelo xamanismo ou pela guerra. No primeiro caso, o artífice dessa captura assume o olhar de seu espírito-guia (frequentemente, um animal-gente) e, no segundo, o de um oponente no campo de batalha. Em todos os casos, trata-se de outra forma de personitude. O que é importante ressaltar, aqui, é que esse movimento não leva a uma imitação do outro cujos atributos são incorporados, nem a uma assimilação a ele. Isso ocorre porque, como explicita bem a hipótese perspectivista desenvolvida por Viveiros de Castro e Tânia Stolze Lima, ditos atributos não são “ingeridos” de maneira imediata (no sentido de não mediada); eles são inseridos na natureza da pessoa que os captura, em seus afetos, em seu modo de ser, na história dela e em seu processo de transformação (GOW, 1991).

Seguem uma metáfora e um exemplo, com função ilustrativa. Começando pela metáfora, se tivéssemos que representar por meio do potente código da comida o *melting pot* brasileiro, este seria constituído certamente pelo feijão com arroz (DAMATTA, 1984). Pois bem, a teoria da miscigenação explicaria esse prato como a reunião definitiva de arroz e feijão, cuja mistura formaria um só prato, “uma massa indiferenciada que assume as propriedades gustativas dos dois elementos” (DAMATTA, 1984, p. 56). Arroz e feijão, segundo essa perspectiva, embarcar-se-iam num mesmo processo histórico-cultural, deixando para trás suas especificidades. Diversamente disso<sup>6</sup>, na sociedade brasileira, parece ter maior difusão um tipo de mistura entre o arroz e o feijão que não é nunca definitiva, sendo que, para o arroz, o encontro com o feijão envolve a experiência de novos modos de ser e se pensar arroz, e vice-versa. Trata-se de dois processos identitários, intrinsecamente relacionais (porque alimentados pelas relações externas), o do arroz e o do feijão, que seguem caminhos diferentes mesmo que continuamente entrelaçados entre si. Um exemplo, talvez banal mas esclarecedor, é o representado pelo sincretismo religioso, especialmente pelas religiões afro-brasileiras. Se teorias da fusão cultural explicaram, por muito tempo, a correspondência formal entre santos católicos e orixás como o resultado de um amálgama entre duas tradições religiosas, estudos mais recentes, e mais sensíveis à dimensão viva e mudável de toda cultura, enxergam na correspondência orixás-santos: uma forma de

---

<sup>6</sup> Abraçando com nossa metáfora os outros modelos multiculturais, no caso brasileiro, o arroz também não conseguiria dominar totalmente o feijão, seja cromaticamente ou apagando seu gosto, conforme o ideal-profecia de “branqueamento” do paradigma racial (integracionista, além do que racista) diagnosticado por Silvio Romero no final do século XIX; nem ficaria destacando e valorizando suas propriedades cromáticas e gustativas, exaltadas pelo seu contraste com as do feijão – conforme um modelo canadense que, no entanto, no contexto brasileiro, com sua estrutura social ainda sutilmente marcada pelas relações raciais do período escravista, poderia perigosamente inclinar para um regime de segregação racial como o implementado na África do Sul na segunda metade do século XX.

manutenção de heranças culturais e identitárias africanas, mais que sua mera confusão com outros universos simbólicos; e uma prática de apropriação de elementos estéticos e simbólicos alheios, realizada a partir de supradita herança – cujo elemento de estabilidade é representado por um sentimento de pertença mais que por uma lista de qualidades –, dentro de um universo mais abrangente de relações sociais e de poder. As “práticas, objetos e espíritos supostamente ‘sincréticos’ – nos diz Sansi (2009, p. 142) – são transposições de histórias pessoais e coletivas, incorporadas nas práticas do *candomblé*”.

A modalidade de construção identitária que aqui estamos descrevendo, diversamente da integracionista de tipo francês, não valoriza tanto a pureza e a transmissibilidade (e exportabilidade) de seu repertório cultural, quanto a suscetibilidade dele a contaminações externas que possam alimentar seus processos de transformação – num cenário em que o potencial subversor da alteridade não é só aceito e tolerado, mas acolhido como sustento de uma identidade intrinsecamente relacional. O especialista dessa modalidade identitária é um sujeito que frequenta com desenvoltura zonas de impureza e ambiguidade, isto é, os interstícios das identidades e as porosidades das fronteiras, próprias e alheias, onde é possível capturar e soltar habilidades, qualidades e modos de ser. Emblemática, nesse sentido, é a identificação dos Piro da Amazônia peruana que, como nos refere Gow (1991), definem-se “de sangue misturado”; uma autorrepresentação que os aproxima da figura do *xamã* (especialista das relações interespecíficas), mas também do *mulato* de Damatta (1984) – não um híbrido, mas um ser intermediário e ambíguo –, isto é, da habilidade de penetrar a alteridade e de tirar proveito dela. Voltando ao caso dos povos ameríndios, autores como Aparecida Vilaça (1999) e Peter Gow (1991) nos mostram como, por baixo dos caminhos que aparentemente levam à assimilação, encontramos quase sempre referências a questões culturais próprias<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Como coloca o africanista Amselle (2001, p. 24), abordando outro contexto, a própria disposição que certos grupos locais mostram, de aderir a sistemas de

Finalizando esta terceira parte, a “miscigenação” à la brasileira, mais que formar um grande rio em que afluem as diversas culturas que habitam suas margens, é constituída por una miríade de rios e riachos que se cruzam e se separam continuamente, e cada vez que se cruzam, seus respectivos cursos mudam, sem nunca por isso chegarem a coincidir totalmente entre si. Consequentemente, a sociedade como um todo não é o produto de um movimento convergente, centrípeto e unificador, de afluência de pequenos (alguns menos do que outros) rios étnico-culturais, tributários do rio principal da identidade brasileira; mas o produto, sempre incompleto, das trocas que acontecem entre ditos cursos de água “menores” – trocas complexas, e nem sempre pacíficas, que envolvem relações simétricas e assimétricas e lidam com forças centrífugas e centrípetas. Assim, a marca identitária do Brasil se fundaria sobre sua capacidade prevalentemente informal – e, nesse ponto, não podemos deixar de concordar com Gilberto Freyre (2005) – e antiestatal (CLASTRES, 2003) de estabelecer e objetivar um sistema de trocas.

## **Conclusões**

Ao longo deste texto, partindo da análise das fronteiras mobilizadas pelos principais modelos multiculturais inscriteis no quadro das políticas migratórias, tentamos remontar às concepções identitárias que as inspiram e informam e, para além delas, a suas supostas matrizes étnicas. A ideia de fundo é que toda fronteira remete a um tipo “essencial” de organização humana da identidade, ou seja, a um modo de um grupo humano se pensar e se constituir como unidade sociopolítica exclusiva. Podemos entender a cidadania, nesse sentido, como o reconhecimento legal desse tipo de identidade e pertença em sua forma plena.

---

valores globais ou, de qualquer modo, mais abrangentes e poderosos, representa menos um sintoma de sua desistência do que o preço a pagar para penetrar no “mercado mundial das identidades” e, desta forma, continuar existindo.

Vimos pelo caso francês que existem unidades políticas que se pensam e estruturam a partir de um núcleo forte de valores considerados como irrenunciáveis e que, por isso, constroem fronteiras altamente defensivas e relativamente impenetráveis; fronteiras que podem até deixar passar indivíduos estrangeiros, mas com a condição de que eles deixem para fora, ao menos do espaço público, seus costumes, valores e saberes étnicos e religiosos. A fé dogmática na própria identidade e na superioridade dos valores sobre os quais ela se funda é diretamente proporcional à consciência de sua fragilidade e da necessidade de protegê-la.

Na segunda parte, através do multiculturalismo *à la* canadense, abordamos um caso bastante diferente. Aqui, o Estado, assumida a impossibilidade de cultivar a socialidade nacional dentro de um único recinto étnico-cultural, muda de rota e faz dos próprios valores da tolerância, da inclusão e da diversidade como recurso os traços distintivos de uma nova identidade pátria supraétnica. Ao longo das marcadas linhas de demarcação cultural entre os diversos grupos étnico-linguísticos que compõem a sociedade canadense, as barreiras políticas se tornam mais evanescentes e os mecanismos de articulação se multiplicam.

Por último, analisamos um terceiro modelo, supostamente característico de países relativamente novos; países cuja população, etnicamente heterogênea, é composta, normalmente, por pequenos bolsões aborígenes de resistência rodeados por uma sociedade abrangente hegemônica formada através de sucessivas ondas migratórias (incluindo, aqui, migrações coagidas e tráfico de seres humanos em decorrência de escravização). Esse modelo, o da miscigenação e da fusão cultural, é historicamente associado aos EUA. No entanto, como vimos, o ideal do *melting pot* parece ser um tanto estranho às diretrizes das políticas migratórias norte-americanas dos últimos quarenta anos, que parecem se alinhar mais ao modelo francês.

Políticas migratórias de construção da sociedade nacional por absorção, integração e síntese das diferenças étnico-culturais não se realizam tampouco no Brasil, que é outro país tradicionalmente

associado a esse modelo multicultural, embora prevalentemente a sua vertente religiosa, o sincretismo. É, justamente, nesse domínio e em outros âmbitos privados e não políticos – ou políticos extraestatais, como no caso dos sistemas políticos indígenas – que encontramos outra forma de produção identitária, pela compenetração entre outros. Esta última é constituída por um campo de interação cujas partes envolvidas se definem uma pela participação na “natureza” das outras, sem por isso chegarem a perder de vista o próprio centro, nem a descarrilar da via traçada pelos sentimentos, memórias e percepções relativos a sua especificidade e unicidade no mundo.

Concluimos nossa reflexão com duas considerações finais. Em primeiro lugar, é oportuno assinalar que as fronteiras desenhadas pelas políticas migratórias, com suas regras, condições e modalidades de acesso e de inclusão, mantêm uma estreita relação com fronteiras físicas e simbólicas já presentes e ativas dentro da própria sociedade que as levanta, a de destino. As fronteiras externas, muitas vezes, representam uma extensão das fronteiras internas. Aquelas e estas, dito de outra maneira, participam de um mesmo sistema ideológico da identidade/alteridade. Isso é ilustrado muito bem pelo caso canadense em que o sistema multiculturalista de inclusão dos imigrantes é filho do biculturalismo surgido para pacificar as relações entre canadenses ingleses e canadenses franceses. A segunda e última reflexão conclusiva tem a ver com o limite heurístico de toda tipificação. Quando associamos a determinados tipos de multiculturalismo outros tantos países, criamos a falsa ilusão de nos acharmos diante de modelos puros. A realidade é muito mais complexa; num sentido diacrônico, porque tanto os panoramas migratórios como as políticas que tentam administrá-los e dirigi-los mudam continuamente e, num sentido sincrônico, porque num mesmo regime nacional de políticas migratórias, e até numa mesma lei ou prescrição normativa, podemos encontrar expressões de diversos tipos de multiculturalismo – sem considerar que, uma vez saídos do estreito domínio das políticas públicas, como vimos no caso



brasileiro, o leque de possibilidades multiculturais aumentará significativamente.

## Referências

AMSELLE, J. L. *Connessioni: antropologia dell'universalità delle culture*. Torino: Bollati Boringhieri, 2001.

ANDERSON, B. *Comunità immaginate*. Roma: Manifesto Libri, 1996 [1983].

APPADURAI, A. *Modernità in polvere: dimensioni culturali della globalizzazione*. Roma: Meltemi, 2001 [1996].

APPADURAI, A. *Sicuri da morire: la violenza nell'epoca della globalizzazione*. Roma: Meltemi, 2005.

BARTH, F. Os grupos étnicos e suas fronteiras. In: BARTH, F. Organização de L. TOMKE. *O guru, o iniciador e outras variações antropológicas*. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 2000 [1969].

BASTIDE, R. *As religiões africanas no Brasil*. São Paulo: Pioneira, 1971 [1960].

CARNEIRO DA CUNHA, M. Etnicidade: da cultura residual mas irreduzível. In: CARNEIRO DA CUNHA, M. *Cultura com aspas*. São Paulo, Cosac Naify, 2009a. p. 235-244.

CARNEIRO DA CUNHA, M. «Cultura» e cultura: conhecimentos tradicionais e direitos intelectuais. In: CARNEIRO DA CUNHA, M. *Cultura com aspas*. São Paulo, Cosac Naify, 2009b. p. 311-373.

CLASTRES, P. *Sociedade contra o Estado: pesquisas de antropologia política*. São Paulo, Cosac Naify, 2003 [1974].

COSTANTINI, D. Politiche migratorie e discriminazione: il caso francese. *Bollettino Telematico di Filosofia Politica*, 2009.

DA MATTA, R. *O que faz o Brasil, Brasil?* Rio de Janeiro: Rocco, 1984.

FREYRE, G. *Casa-Grande & Senzala*. São Paulo: Global Editora, 2005 [1933].

FUKUYAMA, F. The end of history? *The national interest*, n. 16, p. 3-18, 1989.

GASTAUT, Y. La diversité culturelle au Québec: enjeux identitaires d'une histoire complexe au XXe siècle. *Migrance*, n. 34, p. 4-29, 2009.

GEERTZ, C. The Integrative Revolution: Primordial Sentiments and Civil Politics in the New States. In: GEERTZ, C. (Ed.). *Old Societies and New States*. New York: Free Press, 1963. p. 105-157.

GOW, Peter. *Of Mixed Blood: Kinship and History in Peruvian Amazonia*. Oxford Studies in Social and Cultural Anthropology. Oxford: Oxford University Press, 1991.

HABERMAS, J. O Estado-nação europeu e os desafios da globalização. *Novos Estudos – Cebrap*, n. 43, p. 87-101, 1995.

HALL, S. *Da diáspora: identidades e mediações culturais*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

HUNTINGTON, S. *O choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial*. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997 [1996].

KULAITIS, F. Multiculturalismo em perspectiva comparada: políticas migratórias e identidade nacional no Brasil e no Canadá. *Ambivalências*, v. 5, n. 9, p. 36-60, jan./jun. 2017.

LÉVI-STRAUSS, C. *Raça e história*. Lisboa: Editorial Presença, 1970 [1952].

NAROLL, R. On ethnic unit classification. *Current Anthropology*, v. 4, n. 5, p. 283-291, 1964.

PAES, P. S. Localização do “problema da imigração” na França. As estratégias de comunicação na relação entre imigração e espaço urbano. In: Simpósio de Ciências Sociais, 4., 2015, Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte: PUC Minas, 2015.

REIS, R. R. Migrações: casos norte-americano e francês. *Estudos Avançados*, v. 20, n. 57, p. 59-74, 2006.

SANSI, R. “Fazer o santo”. Dom, iniciação e historicidade nas religiões afro-brasileiras. *Análise Social*, v. 44, n. 1, p. 139-160, 2009.

SAYAD, A. *La doppia assenza: dalle illusioni dell'emigrato alle sofferenze dell'immigrato*. Milano: Raffaello Cortina, 2002.

SEYFERTH, G. As identidades dos imigrantes e o melting pot nacional. *Horizontes antropológicos*, v. 6, n. 14, p. 143-176, 2000.

SMITH, A. The politics of culture: ethnicity and nationalism. In: INGOLD, T. (Ed.). *Companion Encyclopedia of Anthropology*:

*Humanity, Culture and Social Life*. London and New York: Routledge, 1994. p. 706-733.

VILAÇA, Aparecida. Cristãos sem fé: alguns aspectos da conversão dos Wari (Pakaa Nova). In: WRIGHT, R. (Org.). *Transformando os Deuses*. Campinas: Editora da Unicamp, 1999. p. 131-154.

VIVEIROS DE CASTRO, E. *Metafísicas canibais*: elementos para uma antropologia pós-estrutural. São Paulo: Cosac Naify, 2015 [2009].

# TERRITÓRIOS E MULTITERRITORIALIDADES: CIRCUITOS NÔMADES EM BUSCA DE PROTEÇÃO SOCIAL

Dirce Harue Ueno Koga  
Isadora de Souza Modesto Pereira  
Rafaella Peres Ennes de Souza

O problema do tempo histórico tem  
que ser apreendido em correlação  
com o do espaço histórico.  
(Walter Benjamin)

## Introdução

Torna-se tarefa quase impossível tratar da temática do território, das multiterritorialidades e políticas sociais sem tocar no contexto em que estamos inseridos, um tempo-espaço de pandemia mundial do Covid-19. Nesse cenário inusitado, em que a “terra parou”<sup>1</sup>, além dos números alarmantes de infectados e óbitos pelos países do mundo, a concretude da desigualdade social veio à tona juntamente com a ausência/fragilidade da presença do Estado: países ricos sem política pública, países pobres sem saneamento e habitação, populações circulantes entre países sem nenhuma proteção, populações vivendo nas ruas, em habitações precárias.

Ao cenário da desigualdade social colocada a nu, sobrepõem-se vivências de dor e sofrimento, que sempre estiveram presentes no cotidiano daqueles que se encontram na condição de miséria, pobreza e vulnerabilidade social.

O desafio colocado no presente texto se constituiu em trazer à tona a existência dos sujeitos e dos seus territórios na luta pelo acesso à proteção social, à cidade e à cidadania, nesse conflituoso

---

<sup>1</sup> Referência à música *O dia em que a Terra parou*, Raul Seixas, 1977.

cenário em que se encontram hoje as políticas sociais. É nesse emaranhado de práticas e vivências cotidianas, em que se misturam os mundos da legalidade, da ilegalidade e do ilícito, que consideramos importante decifrar os sentidos dos territórios e de suas multiterritorialidades.

Assim, iniciamos o diálogo sobre as conexões e rupturas existentes entre o território e a proteção social básica perpassando pelas questões conflitantes que marcam a gestão das políticas sociais brasileiras. Incluímos neste debate a experiência de um serviço de atendimento aos imigrantes no âmbito da política de direitos humanos na cidade de São Paulo, o Centro de Referência e Atendimento a Imigrantes (CRAI). O objetivo é desnudar justamente essa população que se encontra em situação de alta vulnerabilidade e risco social, considerando o fato de a maioria estar desprovida do reconhecimento legal da cidadania brasileira, além da vivência do processo de desterritorialização/reterritorialização (HAESBAERT, 2004), que marca suas trajetórias de vida.

Procurando articular essas vivências com a busca incessante e cotidiana pela proteção social é que construímos algumas indagações sobre os sentidos dos territórios e as múltiplas territorialidades, com algumas outras tantas desconfiças. Entre elas está a dinâmica de vida dos moradores de uma cidade, especialmente daqueles que se encontram em situação de rua, na condição de imigrantes e moradores das periferias, o que os torna essencialmente nômades, convivendo com políticas sociais de matriz marcadamente sedentárias, igual e contraditoriamente precarizadas. Também essa contraface a pandemia trouxe a nu.

Porém, em meio a esse cenário de tragédia social, tem permanecido nos territórios das cidades a tríade luta, resistência, insurgência, que o co-fundador da Comunidade Cultural Quilombaue<sup>2</sup> – Cleiton Ferreira (Fofão) – tem traduzido como

---

<sup>2</sup> A Comunidade Cultural Quilombaue “foi criada em 2005 por jovens, artistas, agentes e ativistas culturais de Perus e região com o objetivo de enfrentar os problemas e dilemas que cercam as juventudes vivendo nas periferias,

“firmeza permanente” associada à “sevirologia”, um outro modo de fazer acontecer a vida, tendo ou não as condições para tanto.

É nessa trilha que o presente texto procurou seguir para tentar decifrar alguns dos circuitos presentes no cotidiano dos territórios e multiterritorialidades das cidades.

## **Território e proteção social básica**

Pensar a Proteção Social Básica a partir do território imbrica em desafios para além dos conceituais. Trata-se da busca pela democratização da política pública, da universalização do acesso, do reconhecimento do saber local, assim como da correlação de forças que constrói o espaço habitado e vivido. Como, porém, reivindicar o território quando se busca o isolamento social decorrente de uma pandemia? O território pressupõe coletividade, cotidianidade e reprodução social, e a Proteção Social Básica se localiza no aspecto plural das condições de acumulação expressas no espaço, com investimentos estatais em políticas públicas, marcas contraditórias das disputas entre as classes sociais.

Nosso problema teórico e prático é o de reconstruir o espaço para que não seja o veículo de desigualdades sociais e, ao mesmo tempo, reconstruir a sociedade para que não crie ou preserve desigualdades sociais. Em outras palavras, trata-se de reestruturar a sociedade e dar uma outra função aos objetos geográficos concebidos com um fim capitalista, ao mesmo tempo em que novos objetos espaciais já devem nascer com uma finalidade social (SANTOS, 2012a, p. 81).

Nesse sentido, a Proteção Social Básica configura o aspecto da proximidade à população, muitas vezes, invisível às políticas públicas, como podemos observar no momento em que milhares de pessoas tentam acessar os benefícios disponibilizados pelo

---

principalmente a miséria e a violência”. Para mais informações: [https://ptbr.facebook.com/pg/quilombaque/about/?ref=page\\_internal](https://ptbr.facebook.com/pg/quilombaque/about/?ref=page_internal).

governo federal como forma de mitigar a crise posta pela pandemia. A escala local é percebida como a escala mais próxima à realidade, à vida, ao cotidiano social, ao mesmo tempo que é percebida como a mais distante dos governantes.

Faz-se necessário constituir um elo entre território e políticas públicas, porque o aspecto excludente do capitalismo dificulta a universalização do acesso da população à cidadania, principalmente nos casos de vulnerabilidade justificada pela pobreza. O conceito de território está entrelaçado com outros condicionantes relacionados à organização social (desigualdades territoriais, pobreza, violência, formas de exploração do solo, urbanização, oferta de bens e serviços, características regionais, infraestrutura urbana, rede de assistência social etc.) relevantes para o estabelecimento de vínculos efetivos com a população local e suas demandas gerais e específicas.

Uma política efetivamente redistributiva, visando a que as pessoas não sejam discriminadas em função do lugar onde vivem, não pode, pois, prescindir do componente territorial. É a partir dessa constatação que se deveria estabelecer como dever legal – e mesmo constitucional – uma autêntica instrumentação do território que a todos atribua, como direito indiscutível, todas aquelas prestações sociais indispensáveis a uma vida decente [que] constituem um dever impostergável da sociedade como um todo e, neste caso, do Estado (SANTOS, 2012b, p. 141).

Considerando a característica de país continental, o Brasil apresenta marcas da desigualdade estrutural da heterogeneidade das diferentes regiões do território brasileiro. Sob esse aspecto, fazem-se cada vez mais necessárias políticas sociais territorializadas, com instrumentos e elementos capazes de apontar a direção adequada para determinadas ações em determinados espaços sociais. Nesse sentido, a Covid-19 escancara novamente essas desigualdades regionais, a sobrecarga do Sistema Único de Saúde no interior do País e, principalmente, na Região Norte, e

explicita de forma concreta a ausência do Estado no campo da Proteção Social.

As decisões políticas representarão posicionamentos sobre a proteção social, de presença ou de ausência de intervenção. Koga (2015) destaca a existência do “mosaico de vivência” ao discorrer sobre a desigualdade socioterritorial do País:

A imagem da desigualdade socioterritorial prevalece, e nesse ponto é que as cidades brasileiras se tornam parecidas, apresentando cada qual pedaços de chãos que conformam um mosaico de condições de vida extremamente discrepantes entre seus moradores, em que somente alguns são considerados cidadãos, e outros cidadãos de segunda categoria (KOGA, 2015, p. 13).

Para pensarmos no território como meio de fortalecimento da proteção social, é necessário ter como base a dinâmica estabelecida com o avanço das forças produtivas, pois “qualquer abordagem que se proponha no campo da transformação social e emancipação humana em relação ao território, não pode aprisionar o mesmo aos horizontes geográficos e políticos que o cercam” (ABREU, 2016, p. 67). É preciso considerar que o território é uma categoria construída socioeconomicamente.

É importante ressaltar, também, que o fortalecimento da proteção social na perspectiva territorial, sob a ótica da totalidade, não significa incentivar a ausência do poder público na oferta direta de serviços. Pelo contrário, trata-se de considerar o papel fundamental da presença do Estado nos territórios da cidade, na provisão dos direitos à proteção social, com políticas que estabelecem essa proximidade com o cotidiano de vida e vivência dos cidadãos, ainda que necessitem da parceria com organizações da sociedade civil, bem como se verifique e se reconheça a importância de coletivos institucionais e não institucionais que contribuam para o fortalecimento da proteção social a partir do mesmo chão.



Nesse sentido, importa ressaltar que a endogenia exagerada<sup>3</sup> tenta transpor a relação da luta de classes, não reconhece a complexidade social e “deposita na vontade dos atores sociais de um determinado recorte territorial todos os requisitos de superação do subdesenvolvimento” (BRANDÃO, 2012, p. 50). Encontramos essa expressão da autoproteção do local, diariamente, nos telejornais, com demonstrações de iniciativas da sociedade civil em decorrência da ausência da ação estatal na forma de proteção social como contraponto à crise causada pela pandemia.

As políticas sociais estão intrinsecamente relacionadas ao território, em um intercâmbio com a vida real da população para a garantia da proteção social, dos vínculos, da sociabilidade, da convivência e da atenção social, compreendendo as vulnerabilidades do coletivo e as singularidades dos sujeitos.

É no território que as desigualdades sociais se tornam evidentes entre os cidadãos, as condições de vida entre moradores de uma mesma cidade mostram-se diferenciadas, a presença/ausência dos serviços públicos se faz sentir e a qualidade destes mesmos serviços apresentam-se desiguais. [...] O território também representa o chão do exercício da cidadania, pois cidadania significa vida ativa no território, onde se concretizam as relações sociais, as relações de vizinhança e solidariedade, as relações de poder. É no território que as desigualdades sociais se tornam evidentes entre os cidadãos, as condições de vida entre moradores de uma mesma cidade mostram-se diferenciadas, a presença/ausência dos serviços públicos se faz sentir, as qualidades destes mesmos serviços apresentam-se desiguais (KOGA, 2011, p. 33).

---

<sup>3</sup> Termo utilizado por Brandão (2012) ao discorrer sobre o localismo exagerado, ou seja, o reconhecimento do local como a força contemporânea, “como se o poder, a propriedade etc. estivessem sendo paulatinamente diluídos nessa etapa do capitalismo, tornando-se dispersos na atmosfera sinérgica das eficiências coletivas e solidárias de um determinado local” (BRANDÃO, 2012, p. 50).

Com base nessa relação, pensamos a proteção social formulada a partir do chão, da identidade, da vida cotidiana de cada sujeito, passando pelas singularidades e formando a coletividade.

David Harvey (2013), nessa direção, salienta a noção do direito à cidade, observando o “modo como fomos feitos e refeitos, ao longo da história, por um processo urbano impulsionado para frente por forças sociais poderosas”. A sua compreensão dialoga com as possibilidades de intervenção no território que podem modificar as estruturas sociais com base em uma consciência crítica sobre os direitos humanos manifestos na cidade.

O direito à cidade é, portanto, muito mais do que um direito de acesso individual ou grupal aos recursos que a cidade incorpora: é um direito de mudar e reinventar a cidade mais de acordo com nossos mais profundos desejos. Além disso, é um direito mais coletivo do que individual, uma vez que reinventar a cidade depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo sobre o processo de urbanização (HARVEY, 2013, s/p).

Mas como falar de direito à cidade nesse momento? Com a proposta de isolamento social numa sociedade de extrema desigualdade, com a redução do transporte público e exploração da classe trabalhadora, o que podemos observar diariamente são ônibus lotados, condições sanitárias de acesso desastrosas. Enquanto a classe média, individualmente, em seus carros particulares clama pela retomada da economia, a classe trabalhadora se expõe ao risco buscando o sustento diário.

No que concerne às políticas sociais, o território expressa o contraste dos diferentes gradientes de desigualdade econômica, de condições dos equipamentos públicos, de infraestrutura, de mobilidade urbana, de acesso aos direitos básicos das famílias etc. – elementos que marcam o cotidiano diverso e plural das comunidades, observáveis pelas ambivalências socioeconômicas vivenciadas no território.

A relação entre os conceitos de território e vulnerabilidade indica múltiplos aspectos de ocupação e uso do solo pela população brasileira. Do ponto de vista das políticas públicas, a configuração territorial está cercada de elementos que podem reforçar as condições de vulnerabilidade das famílias. Um exemplo da diversidade de modos de vida no território são os aglomerados subnormais urbanos<sup>4</sup>, que compreendem a favela, a invasão, a grota, a baixada, a comunidade, a vila, a ressaca, o mocambo, a palafita, entre outras formas de habitação.

Santos (2014) nos apresenta o movimento dos espaços e, ao pensarmos em proteção social, temos que reconhecer esses movimentos, reconhecer o território e entender que cada um recebe determinados fenômenos de maneira diferente.

Um mesmo elemento [...] terá impactos diferentes em áreas distintas de um país ou do planeta. Para isso concorrerão a história do lugar, as condições existentes no momento da internalização (quando o que é externo a uma área se torna interno) e o jogo de relações que se estabelecerá entre o que chega e o que preexiste. É esse conjunto de coisas que fará com que um mesmo processo de escala mundial tenha resultados distintos, particulares, segundo os lugares (SANTOS, 2014, p. 54).

Essa relação não é distinta quando falamos de proteção social em uma região ou em um município. Cada território, formado pela

---

<sup>4</sup> Segundo definição do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), aglomerado subnormal “é uma forma de ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia – públicos ou privados – para fins de habitação em áreas urbanas e, em geral, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas restritas à ocupação. No Brasil, esses assentamentos irregulares são conhecidos por diversos nomes como favelas, invasões, grotas, baixadas, comunidades, vilas, ressacas, loteamentos irregulares, mocambos e palafitas, entre outros”. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 6 jan. 2020.

vida que o habita, pelas instituições, pelas forças produtivas presentes, pela correlação de forças apresentadas na sociedade, pelos serviços ofertados etc., irá responder de maneira distinta às respostas de proteção social ofertada pelo Estado, assim como suas demandas também serão diversificadas.

a conformação dos territórios tem uma profunda relação com o modo de produção e reprodução da vida social, atravessado pelo crescimento das forças produtivas. Observar o movimento dessa dinâmica certamente amplia as possibilidades de uma leitura dos territórios em sua totalidade, de forma a reconhecer os limites e as possibilidades da discussão no enfrentamento da questão social (ABREU, 2016, p. 41).

Importa considerar a análise da fração espacial na qual a política será implementada, desde o seu substrato físico até os atores sociais que nele reconstróem diariamente seus territórios, exercendo relações de poder, gestão e identidade. Porém, faz-se necessário superar a lógica que reforça a fragmentação entre espaço, natureza e atores, e que termina por focalizar as políticas sociais.

Nesse sentido, as especificidades e disparidades que compõem a realidade brasileira precisam ser reconhecidas e reiteradas, indicando a necessidade de enfrentamento das desigualdades vivenciadas. É fulcral reconhecer a diversidade presente na realidade múltipla do espaço e do tempo. Para tanto, deve-se superar a fragilidade institucional e os problemas que comprometem a gestão pública, bem como os desafios ao federalismo cooperativo. Entre estes, destaca-se a necessidade de fortalecer as relações intergovernamentais e de implementar uma real coordenação federativa, com vistas a fortalecer o federalismo cooperado.

No Brasil, o enfrentamento das atuais desigualdades estruturais implica considerar a direção político-econômica que sustenta e hegemoniza o processo de produção, apropriação e domínio do espaço socialmente produzido. Tal afirmativa funda-se na compreensão de que cada parcela de território “usado”, ao tempo que

expressa um conteúdo específico, arrasta, em seu movimento socioterritorial, a totalidade do modo de (re)produção social de uma sociedade, num determinado tempo histórico. Portanto, as históricas contradições de classes resultam nas inúmeras desigualdades, expropriações e violações de direitos que se acumulam secularmente na sociedade brasileira, encontrando-se superpostas, objetivadas e encravadas na realidade particular de cada lugar.

Nesse contexto, ao considerar o território na formulação das políticas sociais, levamos em conta o chão, a identidade, a vida cotidiana dos sujeitos em seus processos de sociabilidade. Para as políticas sociais territorializadas, o território é o lugar de elaboração, criação e prática de novas formas de implementação e gestão de proteção social.

Sobre esse aspecto, Sposati e Koga (2013) apresentam o sentido de movimento nas políticas sociais em uma lógica inversa à territorialização humana – a lógica sedentária das políticas sociais *versus* a dinâmica dos territórios e do cotidiano de vida dos seus moradores, muito mais próxima a uma lógica nômade, marcada pelos deslocamentos incessantes pelos territórios da cidade.

E a pandemia só veio desnudar as desigualdades socioterritoriais desses territórios da cidade, acrescentando-se a esse cenário, e de forma peculiar, a presença das populações migrantes, que continuam se movimentando entre as cidades, e no interior das mesmas, também em busca de proteção social. É desse tema que o próximo tópico irá tratar, tendo como referência a cidade de São Paulo e um serviço de atenção voltado especificamente para esse grupo populacional de migrantes internacionais, na perspectiva do direito à cidade e à cidadania.

### **Imigrante: em busca do direito à cidade e à cidadania**

A ausência de qualquer perspectiva de futuro é o testemunho de uma desesperança profunda. O presente cristaliza assim todas

as recusas, mas parece nem se apoiar nem  
culminar em nada.  
(Robert Castel)

Castel (2008), com grande demonstração de sabedoria, motiva, para além do aperfeiçoamento técnico, intelectual e da leitura crítica, a sensibilidade humana como elemento presente no trabalho profissional. Cotidianamente, o ofício do Serviço Social é construído de forma coletiva, atravessado pelas histórias de tantas vidas, permeadas por caminhos diversos de experiências, desejos, dores, deveres, e isso exige determinada atenção e respeito.

Com essa responsabilidade, ocupar o papel de assistente social, tendo como tarefa principal orientar, acompanhar famílias e pessoas imigrantes<sup>5</sup>, além de diversas equipes das redes de atendimento públicas e da sociedade civil, introduz novas questões, que são fundamentais para amadurecer o debate sobre o acesso das populações chegadas dos fluxos migratórios, contemporâneos e internacionais, aos direitos de cidadania e proteção social, à luz de recuperar os direitos humanos.

Nesse sentido, resgata-se a categoria cidadania ampliada pela perspectiva da justiça social como elemento de promoção da democracia, e respectiva participação integral do cidadão na sociabilidade política, aqui recuperando o clássico Marshall (1967), mas ciente da insuficiência da cidadania e da democracia, enquanto superação do status quo, e da desigualdade social. Aliás, a justiça social está atrelada à compreensão proposta pelo Estado de Bem Estar Social, consolidado no século XX, relacionado à expansão da proteção social aos trabalhadores e à intervenção do Estado socialdemocrata (PEREIRA, 2006).

Por essa noção de proteção social pauta-se, também, a aplicabilidade dos Direitos Humanos, tendo em vista a Declaração Universal dos Direitos Humanos ainda em 1948, e na ótica da

---

<sup>5</sup> De acordo com a definição de imigrante conforme a Lei de Migração no Brasil e a Lei Municipal de São Paulo nº 16.478 de 2016 (SÃO PAULO, 2016).

realidade brasileira, a partir da garantia da Seguridade Social pela Constituição Federal de 1988.

Essa breve contextualização se faz necessária para assinalar o seguinte: pessoas imigrantes estão juridicamente amparadas pelos mesmos direitos sociais garantidos pela CF-1988, a partir da atual Lei nº 13.445 de 2017 (Lei de Migração responsável por derrubar o Estatuto do Estrangeiro de 1980) (BRASIL, 2017). Isso significa acessar os direitos de cidadania sem discriminação e com igualdade entre os povos brasileiros, considerando todos os desafios dessa execução<sup>6</sup>:

Art. 4º Ao migrante é garantida no território nacional, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, bem como são assegurados: I - direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos; II - direito à liberdade de circulação em território nacional (BRASIL, 2017, s/p).

Por esse ângulo, compreende-se que a proteção social demarcada pelos direitos sociais de saúde, de assistência social, trabalho e renda, documentação, habitação, entre todos os demais, está ao alcance das populações imigrantes. Todavia, a realidade, apresentada pela materialização estrutural e institucional das políticas públicas no atual modelo, revela, ao contrário, percalços e desafios, e muitos que se tornam mais graves a depender das subjetividades nas quais esbarram: interculturalidade, linguística, reacionarismo, racismo, xenofobia, cortes de financiamentos públicos.

Exemplo elucidativo para essa questão é a cidade de São Paulo, que merece seu devido destaque.

---

<sup>6</sup> Não há, de acordo com a Lei de Migração, *discriminação* no sentido de priorizar as pessoas imigrantes ao acesso dos direitos, logo ele deve ocorrer de maneira igual: as dificuldades encontradas pelos brasileiros são também apresentadas aos imigrantes, inclusive considerando as políticas equitativas e focalizadoras.

## Políticas Públicas para Migrantes: São Paulo no foco

Óbvio e especialmente a partir do século XIX, São Paulo recebe migrantes de todo o País, com destaque para aqueles oriundos das regiões nordeste e norte, e, pelo Porto de Santos, imigrantes internacionais destinados ao trabalho nas lavouras e colônias (quando em momento de leis eugenistas e *proibição* da escravização). Tradicional região de fronteira nacional, a moderna cidade de São Paulo é vista atualmente como referência mundial para acolhimento humano e integração local, dignos, de pessoas imigrantes (entre elas solicitantes de refúgio/refugiadas, apátridas e outras).

Anterior à Lei de Migração, inclusive servindo de inspiração para ela, a Lei Municipal nº 16.478, de julho de 2016, instituiu a Política Municipal para a População Imigrante<sup>7</sup>, com os objetivos de garantir o acesso aos direitos sociais e aos serviços públicos, respeitando as diversidades e as interculturalidades, além de impedir violações de direitos e fomentar a participação social e o desenvolvimento de ações coordenadas com a sociedade civil, *independente da condição migratória e documental*.

Pioneira no Brasil, essa lei estipula como garantia o serviço do Centro de Referência e Atendimento a Imigrantes (CRAI)<sup>8</sup>, da Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig) e do Conselho Municipal de Imigrantes (CMI), ambos a partir do Decreto nº 57.533 de dezembro de 2016 (SÃO PAULO, 2016).

---

7 A Lei Municipal nº 15.764 de 27 de maio de 2013 (SÃO PAULO, 2013) inaugura algum tipo de organização de políticas públicas para migrantes, a partir da criação da Coordenação de Políticas para Imigrantes e Promoção do Trabalho Decente (CPMigTD), melhor organizada pela Lei e Decreto posterior.

<sup>8</sup> O CRAI já existia e funcionava desde 2014 enquanto iniciativa da CPMigTD, porém posteriormente assegurado enquanto equipamento público municipal, da Secretaria Municipal de Direitos Humanos.



Embora o CRAI seja um serviço para demandas espontâneas<sup>9</sup>, cujo público-alvo são imigrantes em geral, sem quaisquer focalizações, é expressiva a presença dos grupos de imigrantes em busca de respostas urgentes e de emergência social, diante das condições socioeconômicas frágeis em que se encontram. São famílias desempregadas, buscando melhores condições de vida, ou fugindo de guerras e graves perseguições políticas, ou de generalizadas violações de direitos humanos, que, ao se estabelecerem em São Paulo, deparam-se com uma nova sequência de conflitos diários, diversas vezes na ausência da solidariedade de familiares e amigos e dependentes de amarras burocráticas do poder público, uma população em fuga, à procura de proteção social.

Não obstante, buscam o CRAI para receber orientações e encaminhamentos aos demais serviços da cidade e criam vínculos com o espaço reconhecendo nele a possibilidade do auxílio e compreensão de suas demandas. Entretanto, a cidade de São Paulo parece não estar toda preparada para referenciar e atender as populações migrantes. Há testemunho de discriminação e xenofobia praticadas por diversos atores públicos do município, fundamentais na viabilização da cidadania e da proteção social de imigrantes, negando o acesso dessas pessoas aos seus direitos, porque consideram prioridade o atendimento de nativos. Ou seja, conforme Defendi e Cordeiro (2019), é importante demarcar a obrigatória atuação transversal e intersecretarial, de forma exitosa, como bem pautada pela Lei e pelo Decreto mencionados, para, de fato, obter avanços na implementação das políticas públicas para imigrantes, e a respectiva promoção integral da cidadania.

No atual cenário de pandemia por Covid-19, quando os principais governantes federais seguem em defesa do patriotismo xenófobo e de comportamentos fascistas, o reacionarismo permissivo está intensificado na sociedade brasileira de forma

---

<sup>9</sup> O principal setor do CRAI é o de documentação, cuja finalidade é introduzir os imigrantes aos direitos de regularização migratória, por meio do acolhimento realizado pelos trabalhadores imigrantes no CRAI.

genérica. Não é possível esquecer que são esses brasileiros que realizam os atendimentos dentro das inúmeras equipes que deveriam garantir a entrada respeitosa e ética, alinhada aos princípios dos direitos humanos e sociais para todos, aos direitos mais básicos. Ao contrário, saques do auxílio emergencial são negados *aos imigrantes*, bem como cesta básica e merenda escolar.

Embora as políticas públicas da assistência social, da educação e da saúde, para destacar algumas, tenham um papel explícito de disponibilidade a quem delas necessitar, não contributivas e de caráter universal, a verdade é que, sem o devido preparo técnico e crítico, as convicções pessoais e morais dos trabalhadores da linha de frente dessas políticas também influencia a *não* consolidação da cidadania das pessoas imigrantes.

Nessas injúrias, retomando Castel (2008), verifica-se, portanto, o fenômeno da discriminação negativa, longe de ser um pleonismo – conforme coloca o autor:

Os traços específicos de pertença étnica não são vistos como algo a ser neutralizado, mas para, ousado dizer, aprofundá-los, fazendo desta característica o suporte para um tratamento diferencial e não para um tratamento igualitário dos indivíduos. A diferença aqui é sublinhada e funciona como um estigma: a cor da pele ou a consonância do nome deflagram a suspeição e a rejeição (CASTEL, 2008, p.13).

Para o autor, é na verdade fator de exclusão, pois está associado a determinado estigma por defeito indelével e pode, inclusive, representar instrumentalização da alteridade (CASTEL, 2008). Paralelo a essa catástrofe, ocorre a desresponsabilização do Estado no atendimento empobrecido, sem recursos financeiros ou, quando muito, limitados. O CRAI é o serviço de referência para os demais serviços do município, com a tarefa fundamental de realizar formações, oficinas, seminários e palestras para toda a rede de atendimento da cidade, além de prover a articulação intersetorial.

A cidade de São Paulo, porém, conta com 12.252.023 milhões de habitantes (IBGE, 2020), distribuídos em 96 distritos e 32

subprefeituras, e apenas um serviço de referência em toda a cidade. Logo, como imaginar a possibilidade de famílias, grupos imigrantes se deslocarem até a região central onde está o único CRAI<sup>10</sup>, quando residem nas extremidades periféricas? E como imaginar a possibilidade de um único serviço ser capaz de acompanhar e receber a grande parcela de novos e já residentes imigrantes?

Nesse exemplo, é preciso pensar que se fala de pessoas originárias de países como Haiti, Congo, Angola, Nigéria, Bolívia, Venezuela e outros, pertencentes a diferentes grupos étnicos, cores e culturas, ocupando as periferias da maior e mais rica cidade brasileira: “a periferia, como margem, inscreve-se plenamente na questão social contemporânea e, ao mesmo tempo em que ela a dramatiza, quando se dá a ela uma conotação etnoracial, também a discrimina negativamente” (CASTEL, 2008, p.18).

### **Imigrantes e o direito à cidade**

A cidade, como já expresso neste artigo, executa papel central na promoção dos direitos de cidadania. O território é permeado de marcas históricas e expressam a vida social, construída coletivamente, ao longo das gerações. Ocupar a cidade, as ruas, identificar os logradouros, o comércio, o transporte, a cultura, a arquitetura faz parte da apropriação cidadina e da necessária vinculação da sociabilidade humana.

Se impedidas do direito à habitação salubre e digna, ao trânsito livre e seguro na cidade, pessoas imigrantes têm comprometido seu vínculo enquanto munícipes e, outra vez, são impugnadas de exercerem a cidadania. Movimentos de luta por moradia, presentes em toda a extensão de São Paulo, contam com moradores ocupantes e líderes imigrantes, criando estratégias de sobrevivência.

Além da já constatada presença de imigrantes em situação de rua (nesses casos, porque a vida laboral e a autonomia não foram

---

<sup>10</sup> Localizado no bairro central da Bela Vista, conta com a equipe total de 14 trabalhadores, até junho de 2020.

viabilizadas, embora sempre demandadas), as medidas de reintegração de posse em áreas de ocupações ocasionam ainda mais famílias imigrantes despossuídas de seus lares<sup>11</sup>. Decorrente dessa percepção, uma importante estratégia interventiva proposta pelo CRAI consiste em desenvolver um trabalho social com moradores – imigrantes e brasileiros – em ocupações de luta por moradia:

A partir das atividades realizadas no âmbito do projeto CRAI Ocupa, foi possível compreender melhor inúmeras questões que afetam os imigrantes dentro das ocupações, passando pela relação dos imigrantes com as lideranças dos movimentos (dependendo da forma de ocupação), com os outros moradores brasileiros e com a atuação da Secretaria Municipal de Habitação. Nota-se que cada ocupação, em que o projeto atuou, possui um perfil diferente, que depende da forma de organização do movimento que os lidera assim como da composição das comunidades imigrantes presentes em cada local (DEFENDI; CORDEIRO, 2019, p. 11).

Novamente, é possível comparar essa situação àquela bastante descrita por Castel (2008) sobre as periferias nas regiões metropolitanas da grande capital Paris. As famílias oriundas dos diversos lugares do mundo que migraram para São Paulo estão em respeitável quantidade e em busca de melhor qualidade de vida em comparação às que poderiam manter em seus países de origem. Elas acreditaram que o Brasil era um país acolhedor e que São Paulo fosse uma cidade de oportunidades e de valorização da diversidade.

É verdade que São Paulo se apresenta como referência, mas, em toda a experiência da vida dos imigrantes nessa cidade, é possível aferir inúmeros dilemas, desafios e vazios burocráticos. Não obstante, a política pública para imigrante não está descolada da realidade permitida pelo modo de produção capitalista, portanto, ela deve ser

---

11 Até mesmo em tempos de pandemia, quando apenas no mês de junho de 2020, já se perderam ao menos três ocupações em ações de reintegração de posse, e não há previsão de aluguel ou moradia social.

trabalhada socialmente pelos atores em busca de viabilizar os direitos humanos e a cidadania desses sujeitos de direitos.

### **Território de vivência, multiterritorialidades e políticas sociais**

Partindo desse circuito de reflexões em torno da relação entre território e proteção social próxima, passando pela saga de imigrantes na busca pela proteção social, saltam aos olhares as evidências das multiterritorialidades percorrendo vivências e experiências pelos territórios das cidades.

Ao mesmo tempo, a pandemia provocada pelo Covid19 em suas manifestações deixou claro que os territórios são diversos e desiguais, revelando um desconhecimento em relação à sua força letal associado às diversidades e desigualdades presentes em cada realidade em que foi se propagando. Gestores governamentais, executores de políticas públicas e pesquisadores da saúde se viram atônitos diante da inusitada pandemia, ou, como tem avaliado Christian Dunker, a pandemia tem mostrado o quanto somos todos principiantes nesse novo cenário (DUNKER, 2020).

Em meio a essa avalanche de desafios de gestão das políticas sociais, um gestor da política de assistência social em município da região metropolitana de São Paulo afirmava que o fato de ter construído alguns instrumentos de gestão, como diagnósticos e planos socioterritoriais, faziam diferença nesse momento que demanda tomadas de decisão baseadas na urgência. Em sua fala, observava-se uma espécie de tranquilidade pelo fato de estar mais próximo aos cidadãos, (re) conhecendo os territórios, conseguindo acompanhar os novos cotidianos que passaram a emergir a cada momento dessa avalanche incessante. O gestor dizia, ainda, que o tempo já não era mais contado pelos dias, mas pelas horas, pois, a cada hora, havia novas demandas de benefícios eventuais, que se transformavam em benefícios diários, cotidianos: a cesta básica e o auxílio funeral. A liberação média mensal desses benefícios estava sendo acionada no intervalo de dois a cinco dias.

Esse depoimento chamou-nos a atenção não apenas pela tragédia em si, que tem assolado a população e a gestão pública local, mas porque foi possível identificar que, para além de os instrumentos de gestão tratados pelo gestor se configurarem como produtos burocráticos na forma de um diagnóstico ou de um plano, também revelavam a sua incorporação como ferramentas vivas, que faziam sentido para enfrentar mais esse desafio inusitado em tempos de pandemia. Tratava-se de instrumentos que conseguiram adentrar a escala do cotidiano da gestão, em que está envolvida uma multiplicidade de agentes e agenciamentos, institucionais e não institucionais, na luta pela vida, pelas vidas, que os números não conseguem revelar.

É nessa escala do cotidiano do território que se apresentam os fios que tecem as relações estabelecidas entre essa multiplicidade de sujeitos conviventes, construindo e reconstruindo territórios de vivência. Entendemos que seria esse o contexto em que se coloca o debate das “multiterritorialidades”, ou seja, faz-se necessário reconhecer, na escala do cotidiano, a concretude e o simbolismo do vivido nos territórios, suas práticas, vivências e experiências.

Essa escala do cotidiano do território de vivência se configura como um chão da territorialidade, uma referência para se pensar a perspectiva de lugar cunhada por Milton Santos e que se encontra relacionada ao cotidiano. Em seu livro *A natureza do espaço* (2006 [2000]), o autor dedica um capítulo para tratar da temática do lugar, que se intitula, emblematicamente, “A força do lugar”.

Tal força, justamente, pode ser observada quando Milton Santos dimensiona o lugar relacionando-o à esfera do cotidiano.

No lugar - um cotidiano compartilhado entre as mais diversas pessoas, firmas e instituições - cooperação e conflito são a base da vida em comum. Porque cada qual exerce uma ação própria, a vida social se individualiza; e porque a contiguidade é criadora de comunhão, a política se territorializa, com o confronto entre organização e espontaneidade. O lugar é o quadro de uma referência pragmática ao mundo, do qual lhe vêm solicitações e ordens precisas de ações

condicionadas, mas é também o teatro insubstituível das paixões humanas, responsáveis, através da ação comunicativa, pelas mais diversas manifestações da espontaneidade e da criatividade (SANTOS, 2006, p. 218)

Nesse sentido, mais do que definir as “multiterritorialidades”, o desafio posto está em desvendá-las, a partir das suas manifestações ou expressões, que ocorrem nos territórios de vivência, em sua escala cotidiana. Seguindo na trilha de Henri Lefebvre (2006), trata-se de considerar que, “para a análise, a prática espacial de uma sociedade se descobre decifrando seu espaço” (LEFEBVRE, 2006, p. 39).

Para refletir nas multiterritorialidades e nas políticas sociais, privilegiamos buscar decifrar o espaço das periferias das cidades, esses territórios concretos, que têm se apresentado como uma outra centralidade, embora ainda estigmatizados e ou invisibilizados pela porção não periférica das cidades. No contexto atual, entendemos ser urgente, tanto à academia como às políticas sociais, a tarefa de decifrar os territórios, bem como suas múltiplas territorialidades enquanto existência, vivência, experiência.

Segundo Rogério Haesbaert (2014 p. 58),

A territorialidade, no nosso ponto de vista, não é apenas “algo abstrato”, num sentido que muitas vezes se reduz ao caráter de abstração analítica, epistemológica. Ela é também uma dimensão imaterial, no sentido de que, enquanto “imagem” ou símbolo de um território, existe e pode inserir-se eficazmente como uma estratégia político-cultural, mesmo que o território, pelo menos nos moldes a que se refere, não esteja concretamente manifestado — como no conhecido exemplo da “Terra Prometida” dos judeus, territorialidade que os acompanhou e impulsionou através dos tempos, ainda que não houvesse, concretamente, uma construção territorial correspondente.

Essa referência de territorialidade trabalhada por Haesbaert nos convoca a uma análise das territorialidades periféricas em sua

multiplicidade de manifestações e dimensões, material e imaterial. Trata-se de um outro lugar sobre a periferia a ser desvendado, que já não toma mais o adjetivo “periférico” como pejorativo ou estigmatizante, configurando-o em um novo substantivo, de afirmação e orgulho. As territorialidades periféricas demandam ser reconhecidas a começar dos próprios territórios periféricos. Ou seja, seu desvendamento, ou “decifrar”, torna insuficiente a construção de um conhecimento “sobre” esse lugar. É o lugar o ponto de partida da construção desse conhecimento.

Como recentemente abordou o escritor Valter Hugo Mãe, ao tomar como referência do artigo “Fala da Piraporinha” os saraus que brotam das periferias:

Ali não se perde tempo com cosmética. Ali é a verdade que sai à rua. E a verdade vem dizer que não vai haver serviço prestado à prepotência dos grandes centros. Não vai haver submissão. A periferia virou o centro de si mesma. Não vai pedir licença para acontecer (MÃE, 2019, s/p).

A denominação “sujeito periférico” é tema da tese defendida na Universidade de São Paulo por Tiaraju Pablo D’Andrea (2013), músico e morador da periferia leste de São Paulo, hoje professor do Instituto das Cidades da Unifesp-Campus Zona Leste, que “conceitua como sujeito periférico o morador da periferia que passa a atuar politicamente a partir de sua condição e orgulhoso dela ... A posse do orgulho periférico é a expressão da existência de uma nova subjetividade” (D’ANDREA, 2013, p. 29).

É nessa perspectiva de “uma nova subjetividade”, que brota das periferias, que se impõe decifrar suas múltiplas territorialidades. Interessante é notar, em tempos de pandemia, o quanto a mídia tem descoberto a “criatividade”, a “solidariedade” das periferias das cidades brasileiras, como se fosse uma grande novidade. As práticas solidárias e criativas de coletivos das periferias fazem parte da agenda de luta pela sobrevivência (material e imaterial), de resistências e insurgências, que se dão em



meio às disputas cotidianas pela vida, envolvendo agentes formais, informais e ilícitos, inclusive.

Ou seja, como tem afirmado Haesbaert,

O território, como espaço focalizado a partir das relações de poder, seja de dominação, seja de apropriação (nos termos de Lefebvre), manifesta hoje um sentido multiescalar e multidimensional que só pode ser devidamente apreendido dentro de uma concepção de multiplicidade, tanto na perspectiva da convivência de múltiplos (tipos) de território quanto da construção efetiva da multiterritorialidade. (HAESBAERT, 2014, p. 81)

A pandemia revelou o cotidiano histórica e deliberadamente invisibilizado da periferia. Em 30 de março de 2020, por meio do CEP (Centro de Estudos Periféricos – Unifesp – Zona Leste), as periferias de São Paulo já lançavam um documento exigindo “medidas urgentes para a contenção do Covid19 nas periferias”, expressando os esforços que já vinham sendo empenhados no âmbito da mobilização solidária da sociedade civil e, ao mesmo tempo, as grandes lacunas de providências voltadas para as periferias, em que vive a maior parte da população da cidade:

Além das importantíssimas redes de apoio, solidariedade e dos comitês de ajuda mútua que vêm sendo organizados de maneira autônoma nestas regiões, é necessário que governos municipais, estaduais e federal também assumam certas medidas em suas respectivas alçadas de responsabilidade. Quais sejam:

Montagem urgente de hospitais de campanha nas escolas e terrenos ociosos das quebradas; • Distribuição de água com a disponibilização de caminhões pipas para regiões que não tem saneamento básico; • Distribuição gratuita de kits de higiene, limpeza e prevenção (álcool gel, álcool líquido, sabonetes, toalhas, escovas de dente, pastas de dente, máscaras); • Suspensão da cobrança de contas de água e luz; • Suspensão da cobrança de parcelas e juros de financiamentos em geral, incluindo as famílias com dívidas com a Caixa; ... • Ampliação da rede de wi-fi grátis nas periferias; • Estabelecimento de fluxo para o abrigo de mulheres em

situação de risco de morte com a desburocratização imediata do acesso às Casas-Abrigo para as mulheres, dispondo de um número público que disponha de vagas para o abrigo emergencial em caso de violência, além do acolhimento das demais demandas divulgadas em Nota pela Rede de Prevenção e Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres da Zona Leste (leia aqui); • Não fechamento do atendimento no hospital de referência em aborto legal, tendo em vista que são procedimentos que não podem esperar e que devem sofrer um aumento de demanda durante o período de confinamento, junto com a violência doméstica; • Não à diminuição da quantidade de trens e metrô, evitando assim aglomeração no transporte de trabalhadores de serviços essenciais... (GARCIA, 2020).

É nesse conjunto de demandas e ações que se encontram as múltiplas territorialidades periféricas, e entendemos ser fundamental adentrar esse universo, tendo-o como ponto de partida, tanto para a construção de respostas das políticas públicas, como para a construção de novos conhecimentos no mundo acadêmico. Trata-se de considerar menos o conhecer “sobre”, à medida que passamos a decifrar a realidade “a partir” dos territórios e suas múltiplas territorialidades.

### **Considerações finais**

Ao traçar alguns circuitos em torno da temática territorial, buscamos decifrar as conexões estabelecidas entre esse universo e o cotidiano de luta, resistência e insurgência em torno do acesso à proteção social, envolvendo neste debate as vivências da população de imigrantes pelos territórios da cidade de São Paulo, para além das populações residentes nas periferias.

Como não poderia ser diferente, a realidade da pandemia perpassou os circuitos de análise propostos neste texto, evidenciando, por um lado, as profundas desigualdades socioterritoriais já conhecidas e, por outro lado, a nossa condição de principiantes (DUNKER, 2020) nesse novo cenário, seja como

cidadãs e, especialmente, como pesquisadoras e trabalhadoras no campo da proteção social.

Mais do que nunca, vemo-nos imersas no desafio concreto de construção de novos conhecimentos capazes de romper com a “linha abissal” do pensamento moderno ocidental. Tal “linha abissal”, embora praticamente invisível ou até naturalizada no cotidiano da produção de conhecimentos, tem sido assim tratada por Boaventura de Sousa Santos:

As distinções invisíveis são estabelecidas através de linhas radicais que dividem a realidade social em dois universos distintos: o universo “deste lado da linha” e o universo “do outro lado da linha”. A divisão é tal que “o outro lado da linha” desaparece enquanto realidade, torna-se inexistente, e é mesmo produzido como inexistente (SANTOS, 2010, p. 32).

Nessa perspectiva, há que se desvendar o que passa “no outro lado da linha”, ao ponto de que nossos inúmeros processos de conhecer territórios e suas multiterritorialidades possam descobrir a existência da totalidade da realidade em que nos encontramos imersos. Ao mesmo tempo, percebe-se que “o outro lado da linha” tem adentrado o universo dominado até então “deste lado da linha”, quando nos deparamos, por exemplo, com pesquisadores cujas trajetórias de vida estão fincadas nos territórios periféricos das cidades.

Esses novos “sujeitos periféricos” (D’ANDREA, 2013) trazem para a academia outras formas e perspectivas de conhecimentos da realidade social, que nos parecem construídos e imbuídos de ingredientes mais plenos de vida e sentidos, ao trazer novos temas para o debate, como novas chaves de análise para velhos temas. A virada é que esses sujeitos passam da condição de “sujeitos de pesquisa” para a de pesquisadores, que, no dizer de Eliana Sousa Silva (2015), constituem-se como “intelectuais da periferia”.

Entendo, ao contrário, que é fundamental a pluralidade de olhares sobre as vivências e práticas produzidas no mundo social, em todos os níveis.

Isso inclui, necessariamente, os intelectuais das periferias e favelas. Ainda temos, porém, no mundo acadêmico do Rio de Janeiro – a afirmação é extensiva a todo o Brasil – uma presença insuficiente do olhar-autor, olhar-sujeito, de atores desses espaços sociais, sobre o seu mundo e sobre o conjunto de sua realidade social (SILVA, 2015, p. 28)

Portanto, não se trata aqui de fazer uma “apologia à periferia”, mas de reconhecer que há outros produtores de conhecimento, que não somente aqueles consagrados ou assim reconhecidos pelo mundo acadêmico. Entendemos que se trata hoje, diante dos desafios postos pela histórica desigualdade social que assola o cotidiano de vida das cidades brasileiras, além da multiplicidade de conhecimentos já produzidos pela academia, de reconhecer a presença do “olhar-autor”, do “olhar-sujeito” na busca por desvendar os sentidos dos territórios e suas múltiplas territorialidades.

## Referências

ABREU, Maria Helena Elpidio. *Território, Política Social e Serviço Social*. Campinas: Papel Social, 2016.

BRANDÃO, Carlos. *Território & Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. 2. ed. São Paulo. Ed. Unicamp, 2012.

BRASIL. *Lei nº 13.445 de 2017*. Lei de Migração. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm). Acesso em: 25 jun. 2020.

CASTEL, Robert. *A discriminação negativa: cidadãos ou autóctones?* Petrópolis: Ed. Vozes, 2008.

D’ANDREA, Tiaraju Pablo. *A Formação dos Sujeitos Periféricos: Cultura e Política na Periferia de São Paulo*. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

DEFENDI, Cláudia; CORDEIRO, Sávia. *CRAI OCUPA: trabalho social com imigrantes em ocupações*. In: Congresso Internacional

de Política Social e Serviço Social: desafios contemporâneos, 3., 2019, Londrina. *Anais...*. Londrina: UEL, 2019.

DUNKER, Christian. *A arte da quarentena para principiantes*. São Paulo: Boitempo, 2020.

GARCIA, Paula. Grupo de pesquisa do Campus Zona Leste propõe medidas para contenção da covid-19 nas periferias. *Universidade Federal de São Paulo*, São Paulo, 15 abr. 2020. Disponível em: <https://www.unifesp.br/noticias-antteriores/item/4412-grupo-de-pesquisa-do-campus-zona-leste-propoe-medidas-para-contencao-da-covid-19-nas-periferias>. Acesso em: 25 jun. 2020.

HAESBAERT, Rogério. *O mito da desterritorialização*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

HAESBAERT, Rogério. *Viver no limite: Território e multi/transterritorialidade em tempos de insegurança e contenção*. Rio de Janeiro: Bertrand, 2014.

HARVEY, David. O Direito à Cidade. *Revista Piauí*, ed. 82, jul. 2013. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-direito-a-cidade/>. Acesso em: 25 jun. 2020.

IBGE. IBGE Cidades. *São Paulo*. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-paulo/panorama>. Acesso em: 25 jun. 2020.

KOGA, Dirce. *Medidas de cidades: entre territórios de vida e territórios vividos*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

\_\_\_\_\_. *Territórios de vivência em um país de dimensão continental*. In: *Revista Serviço Social. & Saúde*. Campinas: Unicamp. v. 14, n. 1 (19), p. 9-26, jan./jun. 2015.

LEFEBVRE, Henri. A produção do espaço. Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original: *La production de l'espace*. 4e éd. Paris: Éditions Anthropos, 2000). Disponível em: [https://gpect.files.wordpress.com/2014/06/henri\\_lefebvre-a-produc3a7c3a3o-do-espac3a7o.pdf](https://gpect.files.wordpress.com/2014/06/henri_lefebvre-a-produc3a7c3a3o-do-espac3a7o.pdf)

MÃE, Valter Hugo. Fala da Vila Piraporinha. *Jornal de Notícias*, Portugal, 15 set. 2019. Disponível em: <https://www.jn.pt/opiniao/valter-hugo-mae/interior/fala-da-vila-piraporinha-11301715.html>

fbclid=IwAR1EfgIqyptLs-XvskRAecmiCuRbPmTAhMIhXp-jjro4p-vlUig6pgML3uU. Acesso em: 25 jun. 2020.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1967.

PEREIRA, Potyara A. P. Cidadania e (in)justiça social: embates teóricos e possibilidades políticas atuais. In: FREIRE, L. M. B; FREIRE, S. M; CASTRO, A. T. B (Org.). *Serviço Social, Política Social e Trabalho: Desafios e perspectivas para o século XXI*. São Paulo: Editora Cortez; Rio de Janeiro: Editora UERJ. 2006, p. 98-116.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para além do pensamento abissal: das linhas globais para uma ecologia de saberes. In: SANTOS, Boaventura de Sousa e MENESES, Maria Paula. *Epistemologias do Sul*. São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. 4. ed. São Paulo: Edusp, 2006.

SANTOS, Milton. *Pensando o espaço do homem*. 4. ed. São Paulo: Edusp, 2012a.

SANTOS, Milton. *O espaço do cidadão*. 7. ed. São Paulo: Edusp, 2012b.

SANTOS, Milton. *Metamorfoses do Espaço Habitado*. 6. ed. São Paulo: Edusp, 2014.

SÃO PAULO (Cidade). *Lei Municipal nº 15.764 de 27 de maio de 2013*. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, São Paulo, SP, 28 de maio de 2013, p.1.

SÃO PAULO (Cidade). *Lei Municipal nº 16.478 de 08 de julho de 2016*. Institui a Política Municipal para População Imigrante. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, São Paulo, SP, 9 de julho de 2016, p.1.

SÃO PAULO (Cidade). *Decreto nº 57.533 de 15 de dezembro de 2016*. Regulamenta a Política Municipal para População Imigrante. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, São Paulo, SP, 16 de dezembro de 2016, p.1.

SILVA, Eliana Sousa. *Testemunhos da Maré*. 2. ed. Rio de Janeiro: Morula, 2015.

SPOSATI, Aldaíza; KOGA, Dirce (Org.). *São Paulo: sentidos territoriais e políticas sociais*. São Paulo: Senac, 2013.



## OS TRÊS CORPOS DO MIGRANTE: REFLEXÕES A PARTIR DA IMIGRAÇÃO NA ITÁLIA<sup>1</sup>

Riccardo Cruzzolin

Em uma de suas publicações, Simmel (2006) focou a figura do estrangeiro. Ele queria entender o tipo de relacionamento que o unia aos moradores dos lugares em que havia decidido se estabelecer. O estrangeiro não é um mero viajante; ele é quem chega hoje e, possivelmente, permanecerá amanhã. Normalmente, acaba ocupando uma posição na estrutura social do grupo ao qual se uniu e do qual compartilha, ao menos em parte, hábitos e atividades do dia a dia. No entanto, continua sendo sociologicamente distante, uma vez que é considerado um elemento parcialmente estranho, situado ao mesmo tempo dentro e fora da comunidade. E, como tal, é objetivado. Trata-se de uma condição que nunca o fará se sentir completamente parte integrante do grupo, mas que também lhe garantirá alguma vantagem. Com efeito, poderá dar menos importância às sutilezas dos códigos culturais e morais daqueles que o “hospedam”, assim como se permitir comportamentos que são, de certa forma, mais desinibidos e mais calculados (SIMMEL, 2006).

A figura do estrangeiro é uma forma social, é uma simplificação que permite uma adaptação mútua entre “hóspedes” e “autóctones”. Em princípio, em cada contexto cultural, existem normas e praxes que foram pensadas precisamente para essa figura, como, por exemplo, as regras de recepção (AGIER, 2020). Na Itália, a figura do estrangeiro confluiu em várias representações. Visto inicialmente com indulgência, mas também com um pouco de perplexidade (devido aos costumes “estranhos” que importava), ele deu uma contribuição fundamental às economias do pós-guerra. No entanto, essa figura assumiu tons mais escuros nos anos

---

<sup>1</sup> Tradução do italiano: Francesco Romizi.



90 do século XX, anos em que várias ondas de pânico moral começaram a pintar os migrantes como seres ameaçadores e desviantes. Os últimos anos, ao contrário, deslocaram a atenção para os migrantes que sofrem, que chegam às nossas praias exaustos por longos anos de prisão ou guerra.

Inspirado em parte pelo trabalho de Scheper-Hughes e Lock (1987), acho que a questão do corpo é central para entender o problema da migração e de suas representações nas sociedades de destino. O estrangeiro é, acima de tudo, fisicalidade, aparência, sexo. Seus pensamentos, seus planos, seus sonhos são secundários com respeito à força que ele pode dar a um empregador, aos medos que ele pode despertar com sua mera presença no espaço público ou aos traumas e ferimentos que ele pode exibir num consultório médico ou na frente de uma comissão. O migrante é seus três corpos, o disciplinado, o ameaçador e o sofredor.

### **Imigração e trabalho: o corpo disciplinado**

O processo que levou a Itália a ser um país importador de mão de obra não foi muito curto. Contudo, os estrangeiros ganharam visibilidade no espaço de muito pouco tempo; até os anos 80 do século XX, muitos italianos tinham a impressão de morar em um país que, apesar de sua considerável diversidade interna, apesar de suas contradições, era substancialmente homogêneo do ponto de vista cultural. Alguns anos depois, as cidades, escolas, parques urbanos começaram a acolher pessoas que falavam idiomas diversos do italiano.

Antes de 1990, os poucos estrangeiros presentes na Itália viviam principalmente nas grandes cidades e eram frequentemente estudantes ou exilados políticos. Nem todos, entre eles, retornaram aos seus países de origem e os que permaneceram contribuíram para a ativação das primeiras cadeias migratórias. Ao mesmo tempo, no setor agrícola, o trabalho sazonal começou a atrair muitos cidadãos do norte da África. Um exemplo é o setor de

tabaco na Úmbria, uma das regiões centrais da Itália, onde muitos marroquinos eram empregados para a fase de colheita.

Após o colapso dos regimes comunistas, as chegadas experimentaram um novo aumento. Depois de 1991, a comunidade albanesa cresceu dramaticamente. O caso do navio *Flora*, que desembarcou cerca de 20.000 pessoas no cais de Bari, uma cidade do sul da Itália, permaneceu na memória coletiva. Apenas um estreito trecho de mar separa as costas albanesas das italianas, mas o regime ditatorial que mantinha a Albânia em punho de ferro impedia de atravessá-lo. Quando o comunismo entrou em colapso, começou um período de transição caótico e atormentado em que muitos albaneses escolheram o caminho da expatriação, e a Itália era o destino mais próximo. A chegada dos albaneses despertou muitos medos que se revelaram amplamente infundados. Houve uma onda de pânico moral (THOMPSON, 1998) que levou a uma estigmatização da comunidade albanesa, considerada na época um receptáculo de pessoas desviantes e violentas. Muito diferente foi a opinião para com as mulheres migrantes sul-americanas que, justamente naqueles anos, começavam a chegar em massa e que encontraram emprego sobretudo como trabalhadoras no domicílio de pessoas idosas (as chamadas "*badanti*"). Consideradas estrangeiras "boas", elas compensavam as deficiências do estado social italiano. O fato, então, de serem cristãs e "latinas" as tornava mais "integráveis" aos olhos dos italianos.

Nesses anos, surge a imagem de uma imigração boa, feita de pessoas dóceis e adaptáveis, que se opõe à de uma imigração má, que faz com que potenciais criminosos viajem de um país para outro. No fundo está a figura do migrante econômico, uma imagem que inevitavelmente prejudica a riqueza das histórias de vida dos migrantes, pessoas que decidem abandonar seu país por mil razões, não apenas econômicas: pelo desejo de viver em uma sociedade mais livre, em um país que parece oferecer muitas oportunidades de ascensão social, de realização pessoal; pela necessidade de deixar para trás um relacionamento conjugal disfuncional e de construir um futuro melhor para os próprios filhos.

O termo “projeto migratório” é frequentemente usado, na literatura científica, para indicar a natureza planejada da viagem e da chegada. Isso não é sempre o caso. A viagem é precedida por dúvidas, esperanças, emoções confusas, o resultado não é certo, os riscos são numerosos. O migrante tem uma vaga ideia do que deseja e uma imagem um pouco mais clara do que ambiciona abandonar para sempre: a pobreza, a violência, a incerteza. Muitas vezes, ele consegue reconstruir seu projeto, ter uma ideia um pouco mais clara dele só *a posteriori*. Além disso, o migrante não se desloca apenas por razões econômicas. Vincular inextricavelmente o fenômeno migratório ao desejo de conseguir um trabalho remunerado é um exercício de simplificação, que, no entanto, funcionou. Com efeito, os migrantes regulares na Itália veem seus direitos sociais reconhecidos. Muitos deles são sindicalizados e, pelo menos no papel, podem acessar todos os serviços públicos. Apesar disso, dentro do paradigma trabalhista, os interesses do Estado e dos territórios vêm antes dos interesses dos imigrantes. E obter a cidadania política é difícil, inclusive para as segundas gerações.

Nesse contexto, o trabalho parece traduzir habilidades e sensibilidades “étnicas”. Efetivamente, na Itália, o mercado de trabalho é parcialmente “eticizado”. Muitos cidadãos da Europa oriental trabalham na construção civil ou na agricultura. Na região da Emília-Romanha, no norte da Itália, a comunidade Sikh criou seu próprio nicho ocupacional, trabalhando nos estábulos onde é produzido o leite que depois será transformado em queijo parmesão, famoso em todo o mundo. Na Toscana, muitos chineses administram pequenas empresas têxteis. O trabalho de assistência é já realizado principalmente por mulheres da América do Sul ou do leste europeu. Muitos marroquinos continuam trabalhando na agricultura, mas alguns deles conseguiram montar seus próprios negócios.

É claro que estamos falando dos que conseguiram regularizar sua situação. Na Itália, há ainda grandes bolsões de ilegalidade, onde o trabalho de estrangeiros irregulares é brutalmente explorado. É o caso de muitos jornaleiros rurais, principalmente de origem africana, que muitas vezes levam uma vida triste, alojados

em moradas temporárias e inadequadas que surgem nas bordas dos campos onde o trabalho é realizado. A situação deles, caracterizada por uma grande vulnerabilidade, torna-os chantageáveis e os obriga a aceitar condições de trabalho e salários vergonhosos. Como se isso não bastasse, eles geralmente são enviados para o trabalho e supervisionados por capatazes sem escrúpulos que atuam como intermediários entre empresários e trabalhadores individuais. Os trabalhadores, vilmente vexados, nem sempre abaixaram a cabeça; às vezes, chegaram a se rebelarem, conquistando as primeiras páginas dos jornais nacionais. O município de Rosarno, famoso pelas laranjas, testemunhou em 2010 uma revolta sem precedentes, que chamou a atenção para o fenômeno da exploração dos trabalhadores estrangeiros e aumentou a conscientização da opinião pública sobre esse problema (GARRAPA, 2016).

O setor do trabalho doméstico é outro setor em que é fácil esbarrar com comportamentos irregulares e em que as mulheres estrangeiras às vezes são tratadas com paternalismo ou até mortificadas em sua própria intimidade.

Uma última pergunta ainda precisa ser feita. As segundas gerações, que estão crescendo com aspirações e planos de vida mais ambiciosos do que os de seus pais e mães, contentar-se-ão com as formas de integração subordinada que foram oferecidas a eles?

### **Imigração e ilegalidade: o corpo ameaçador**

Como no caso do mundo do trabalho, os meios de comunicação italianos nos oferecem uma geografia da ilegalidade altamente “etnicizada”. Os norte-africanos e nigerianos são mais dedicados ao tráfico de drogas, enquanto os albaneses e romenos parecem ter ganhado uma sólida reputação no campo da prostituição. Nos últimos anos, a comunidade chinesa também começou a ser envolvida em notícias de crimes: jogos de azar, prostituição, exploração laboral. As estatísticas sobre o sistema penitenciário parecem dar razão aos que desconfiam da presença

estrangeira (em 2018, cerca de um terço dos detidos eram de origem estrangeira). No entanto, a literatura científica mais atenta desmonta essa percepção e mostra que é impróprio considerar a imigração responsável por um aumento dos delitos. A relação entre imigração e comportamentos desviantes é de fato mais incerta e complexa (BARBAGLI, 2008). Como sempre, os estrangeiros ocupam os níveis mais baixos das economias ilegais e tendem a cometer os crimes que provocam maior alarme social, deixando aos autóctones o monopólio dos delitos financeiros ou, em qualquer caso, dos crimes mais sofisticados (RUGGIERO, 1996).

Além disso, há uma área maior, uma área cinzenta, onde os estrangeiros são classificados como desviantes, apesar de eles não cometerem nenhum crime. Sua simples presença suscita aborrecimento e reações. É o caso, por exemplo, dos parques públicos nas cidades. Planejados como lugares tranquilos, para oferecer um pouco de paz a usuários individuais cansados do barulho da cidade, ou frequentados por crianças, idosos e algum desportista, eles foram transformados por diferentes comunidades estrangeiras em locais de encontro e socialização, em espaços onde é possível compartilhar comidas e bebidas e ouvir boa música. Esses comportamentos são percebidos como barulhentos e inapropriados, quase perturbadores da ordem pública. Muitos moradores autóctones começaram a fazer ouvir a própria voz para combater essas formas de “incivilidade percebida” (SEMI, 2007, p. 70). E o ponto de vista dos estrangeiros? Muitos deles moram na casa da pessoa de quem cuidam ou em residências que nem sempre são adequadas, e, portanto, os espaços públicos são os únicos que eles têm para tecer relações sociais e desfrutar de um mínimo de convívio.

Contudo, o que mais causa medo é a presença de grupos de homens estrangeiros que se reúnem no canto de uma praça ou de uma rua, para conduzir suas discussões, muitas vezes animadamente, e consumir bebidas. Nesse caso também, não é cometido nenhum crime, mas esse fragmento de vida cotidiana é inevitavelmente ligado à imagem do estrangeiro violento,

briguento, assediador e criminoso, que é continuamente apresentada pelas notícias policiais de muitos jornais.

Seus corpos são vistos como ameaçadores, fora de lugar, corpos que deveriam ser submetidos a uma rígida disciplina de trabalho (afinal, eles não emigraram para o trabalho?) e, em vez disso, eles se movem livremente, quase descaradamente. Um bom corpo para se pensar é aquele que obedece às normas ditadas pela disciplina do trabalho, enquanto um corpo ruim para se pensar é aquele que ostenta segurança, que ultrapassa os limites, que preenche os espaços, que escolhe em autonomia.

Nos últimos anos, na Itália, houve várias ondas de pânico moral (THOMPSON, 1998). Nos anos 90 do século XX, como já dissemos, os albaneses eram considerados inimigos públicos. Depois foi a vez dos romenos. Em 30 de outubro de 2007, um pedreiro romeno matou barbaramente uma cidadã italiana. O incidente provocou indignação, preocupação e forte ressentimento antirromeno. A onda de pânico que ocorreu naquele ano também abalou o mundo da política e inspirou um decreto-lei que introduzia a possibilidade de expulsão de cidadãos da UE (em 2007, os romenos se tornaram cidadãos da UE). Outra comunidade que nunca foi muito favorecida, pelo menos na Itália, é a muçulmana. Sempre que alguns de seus membros expressam o desejo de erguer uma mesquita, protestos veementes são levantados por alguns autóctones, preocupados em que o novo local de culto possa se tornar um centro do terrorismo islâmico ou fortalecer uma religião considerada misógina bem como adversa à modernidade e à democracia.

Felizmente, não faltaram atitudes mais inclusivas, moderadas e menos generalizadoras, que permitiram superar a situação de pânico moral. No entanto, hoje, após a crise migratória iniciada em 2013 e o consequente aumento de chegadas, estão surgindo novos medos, medos que reativam o temor de uma invasão (CIABARRI, 2020), de uma Europa cada vez menos ocidental e cada vez mais estrangeira.

## O refugiado: o corpo sofredor

Até alguns anos atrás, a expressão de migrante econômico teria aparecido pleonástica. À exceção do caso dos exilados políticos e de alguns estudantes, a necessidade de trabalhar estava implícita na escolha de emigrar. O trabalho era tão central que a própria luta pelo reconhecimento passava por ele, às vezes de maneira ambivalente. O sociólogo argelino Abdelmalek Sayad (2002) ficou impressionado com o alto número de compatriotas emigrados em França que alegavam sofrerem com as dores e ferimentos deixados pelo trabalho duro a que tinham sido forçados. Alguns concluíam que, por trás dessas queixas, havia o simples desejo de tirar proveito do possível reconhecimento de uma invalidez profissional. Na realidade, a linguagem da doença tornava possível traduzir e articular um mal-estar social com raízes profundas. O corpo dos migrantes, consumido por uma rígida disciplina de trabalho, prostrado pelas privações da vida de exilado, tornava-se o campo de batalha em que se combatia o conflito entre chefes e subordinados. O migrante econômico usava seus sofrimentos para extorquir da França o reconhecimento que achava merecer, também em consideração dos sacrifícios a que tinha-se submetido e que o tinham privado de suas melhores energias.

Desde há alguns anos, houve uma mudança de paradigma. O pensamento neoliberal enfraqueceu os Estados-nação e impôs maior flexibilidade aos trabalhadores. Além disso, não devemos esquecer a crise econômica de 2008, que, em alguns países europeus, ainda não foi completamente superada. Por conseguinte, a opinião pública se tornou hostil para com os migrantes que vêm por razões econômicas, uma vez que enxerga neles uns concorrentes e possíveis desajeitados; percebe-os, cada vez mais, como um fardo para o estado social e cada vez menos como um recurso para a economia nacional.

Ao mesmo tempo, no entanto, houve uma afirmação do direito internacional e europeu, tendo aumentado a força das considerações de tipo humanitário como fonte de legitimidade

para a ação política (FASSIN, 2018). Enquanto a ação coletiva perdia força, a proteção dos direitos subjetivos ganhou um espaço significativo. Esses desenvolvimentos complexos e contraditórios inevitavelmente redefiniram o fenômeno migratório. O fechamento das fronteiras nacionais levou muitos migrantes, especialmente aqueles que procediam de zonas de guerra, a defender seu direito à mobilidade, recorrendo ao direito internacional e europeu e solicitando a proteção internacional. Alguns líderes políticos nacionalistas reagiram alimentando a propaganda anti-imigração e prometendo medidas mais restritivas contra os imigrantes ilegais. Nesse clima de incerteza, o corpo dos migrantes voltou a ser central, como evidência e testemunho das violências e doenças sofridas. Nas comissões territoriais criadas para avaliar os pedidos de asilo, a posse de um corpo traumatizado, ou provado pelo mal, podia garantir a obtenção de uma autorização de residência por razões humanitárias. Surgiu assim “uma política na qual é o corpo que concede direitos, em nome da doença (que justifica a necessidade de tratamentos) ou do sofrimento (que apela à compaixão)” (FASSIN, 2014, p. 67).

Em curso, há sempre um processo de simplificação, que se baseia em atos de subtração ou redução. Contudo, se uma vez era o trabalho que garantia um mínimo de direitos e inclusão, agora é o corpo. Nos últimos anos, afirmou-se uma nova forma de cidadania: a cidadania biológica (PETRYNA, 2002), uma cidadania que garante a sobrevivência do corpo, que concede acesso aos cuidados necessários, mas que não reconhece a subjetividade das pessoas cujo corpo é são, que menospreza sua capacidade de conceber e realizar projetos políticos.

### **Conclusões: o multiculturalismo de cada dia**

Querendo fazer um primeiro balanço, podemos dizer que a presença estrangeira permitiu a revitalização de setores econômicos de outra maneira destinados ao declínio e ao desaparecimento. O setor agrícola não poderia continuar operando



sem a mão de obra procedente principalmente da África e da Europa oriental. No âmbito dos cuidados à pessoa, muitas mulheres estrangeiras, oferecendo-se como empregadas e cuidadoras domésticas, permitiram que as mulheres autóctones dedicassem mais tempo a si mesmas, a suas paixões e a suas carreiras profissionais. No geral, para aqueles que se beneficiaram dela, a imigração representou um fenómeno positivo, pois reequilibrou uma pirâmide demográfica frequentemente distorcida devido a uma alta idade média, garantiu uma oferta válida de mão de obra nos setores em que faltava, e inovou o mundo dos serviços. É natural, por outro lado, que toda transformação social vista como tendencialmente positiva também mostre aspectos negativos. A presença de muitos estrangeiros pouco qualificados e facilmente chantageáveis, por serem irregulares, representou um novo desafio para os sindicatos, uma realidade que vai na contramão de suas aspirações por salários mais adequados e novos direitos. O fato também de haver muitas mulheres estrangeiras dispostas a assumir as tarefas de cuidado que uma vez eram realizadas pelas mulheres autóctones não levou a uma maior equidade de gênero; ao contrário, redefiniu e redistribuiu antigos desequilíbrios. Filhas, esposas e mães ocidentais conseguiram se emancipar definitivamente graças ao trabalho de outras mulheres, procedentes dos países mais pobres; mulheres, estas últimas, que muitas vezes tiveram que abandonar suas próprias famílias para ter acesso a um trabalho remunerado. Ao entrar nas casas de seus empregadores, as migrantes conseguiam um salário e com ele um maior poder social, mas a nova condição profissional as deixava com profundos sentimentos de culpa (EHRENREICH; HOCHSCHILD, 2002).

E o futuro? O destino de todo estrangeiro que decide ficar e morar no lugar para o qual emigrou é o de não sê-lo mais ou de sê-lo um pouco menos. Nesse sentido, no entanto, os dados oficiais e as pequenas vicissitudes da vida de cada dia continuam contando duas histórias diferentes. Por um lado, existem atos de investidura (BOURDIEU, 2005) que decretam uma condição ou sancionam de

autoridade um antes e um depois (como no caso da concessão da cidadania). Por outro lado, há uma vida cotidiana, uma normalidade, que abre pequenos espaços para o confronto e a partilha: nas famílias em que trabalham as empregadas domésticas estrangeiras, em locais de culto, nas escolas. Nessa segunda história, a vida dos fiéis autóctones está entrelaçada com a dos fiéis que vêm de outros países, e empregadas domésticas e empregadoras constroem relacionamentos baseados em uma cumplicidade feminina. Dentro dos sindicatos, trabalhadores de todas as nacionalidades descobrem sua condição comum de proletários. E as escolas criam novas gerações, nem italianas nem estrangeiras, simplesmente diferentemente italianas.

Nos contextos do multiculturalismo quotidiano (AGIER, 2020; COLOMBO; SEMI, 2007), os corpos têm nome e sobrenome, histórias para contar, lembranças guardadas com cuidado nos *smartphones* (PISTONI, 2018); eles voltam a ser pessoas interessadas em tecer relações sociais e expressar desejos e intenções.

## Referências

- AGIER, M. *Lo straniero che viene: ripensare l'ospitalità*. Milano: Raffaello Cortina Editore, 2020.
- BARBAGLI, M. *Immigrazione e sicurezza in Italia*. Bologna: il Mulino, 2008.
- BOURDIEU, P. *Il senso pratico*. Roma: Armando Editore, 2005.
- CIABARRI, L. *L'imbroglio mediterraneo: le migrazioni via mare e le politiche della frontiera*. Milano: Raffaello Cortina Editore, 2020.
- COLOMBO, E.; SEMI, G. (Org.) *Multiculturalismo quotidiano: le pratiche della differenza*. Milano: Franco Angeli, 2007.
- EHRENREICH, B.; HOCHSCHILD, A.R. (Org.) *Donne globali: tate, colf e badanti*. Milano: Feltrinelli, 2004.
- FASSIN, D. *Ripoliticizzare il mondo: studi antropologici sulla vita, il corpo e la morale*. Verona: Ombre Corte, 2014.

- FASSIN, D. *Ragione umanitaria: una storia del presente*. Roma: DeriveApprodi, 2018.
- GARRAPA, A. M. *Braccianti just in time*. Raccoglitori stagionali a Rosarno e Valencia. Lucca: La casa Usher, 2016.
- PETRYNA, A. *Life exposed: biological citizens after Chernobyl*. Princeton: Princeton University Press, 2002.
- PISTONI, L. *Il bagaglio intimo: gli oggetti dei migranti in viaggio verso l'Europa*. Milano: Meltemi editore, 2018.
- RUGGIERO V. *Economie sporche*. Torino: Bollati Boringhieri, 1996.
- SAYAD, A. *La doppia assenza: dalle illusioni dell'emigrato alle sofferenze dell'immigrato*. Milano: Raffaello Cortina Editore, 2002.
- SCHEPER-HUGHES, N.; LOCK, M. M. The mindful body: A prolegomenon to future work in medical anthropology. *Medical Anthropology Quarterly*, v. 1, n. 1, p. 6-41, 1987.
- SEMI, G. Lo spazio del multiculturalismo quotidiano. In: COLOMBO, E.; SEMI, G. (Org.) *Multiculturalismo quotidiano: le pratiche della differenza*. Milano: Franco Angeli, 2007. p 59-76.
- SIMMEL, G. *Lo straniero*. Torino: Il Segnalibro, 2006
- THOMPSON, K. *Moral Panic*. London: Routledge, 1998.

## AS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS NA UNIÃO EUROPEIA: UM NÓ CRUCIAL PARA A IDENTIDADE E PARA O FUTURO DA EUROPA<sup>1</sup>

Maurizio Ambrosini

A imigração, de um tema secundário e bastante negligenciado, tornou-se uma questão prioritária na agenda política nacional e internacional dos últimos anos. A União Europeia, promotora da livre circulação interna e da gestão seletiva das entradas do exterior, também está enfrentando tensões e contradições não resolvidas no desenvolvimento de políticas comuns para o tratamento das várias dimensões dos fenômenos migratórios. Este capítulo, antes de mais nada, analisa a questão trazendo alguns aspectos salientes da história do compromisso das instituições europeias no tocante à mobilidade através das fronteiras nacionais. Aborda, num segundo momento, o tema da regulação das entradas. Em seguida, dirige a atenção para as políticas de integração social dos residentes estrangeiros. Por último, trata a questão mais controversa dos últimos anos, a da acolhida dos refugiados.

Uma premissa é necessária. A categoria dos “imigrantes” reúne sujeitos muito heterogêneos e com uma dotação bastante diferenciadas de *status* legais e de direitos (AMBROSINI, 2019; 2020). Muita confusão e dificuldades na gestão do fenômeno derivam da sobreposição e mistura de populações diversas. Limitando-nos aos imigrantes internacionais e deixando de lado os imigrantes internos aos conjuntos nacionais, podemos distinguir, por exemplo, migrantes internos à UE, que, pelo menos no papel, podem gozar de direitos muito próximos aos dos cidadãos nacionais; imigrantes de países externos à UE com autorizações de residência de longo prazo; imigrantes com autorizações de

---

<sup>1</sup> Tradução do italiano: Francesco Romizi.

residência temporária; imigrantes altamente qualificados, que na UE gozam de uma autorização de residência específica, a “blue card” e há ainda outras categorias, como os estudantes, os desportistas, os ministros de culto. Também no universo dos refugiados as distinções são relevantes: requerentes aguardando um veredicto definitivo, que amiúde chega depois de anos; refugiados *pleno iure*, em conformidade com a Convenção de Genebra; titulares de uma proteção subsidiária, porque procedentes de zonas de guerra; requerentes cuja candidatura não foi aceita, mas que, por várias razões, não podem ser expulsos.

Discutir imigração e políticas migratórias significa orientar-se entre categorias diversas de residentes e de candidatos à entrada, algumas das quais são bem recebidas (os imigrantes altamente qualificados e, em geral, também os estudantes), outras toleradas (por exemplo, os familiares reunidos), outras ainda ativamente contrastadas (hoje os imigrantes irregulares, os chamados imigrantes económicos, e sempre mais os requerentes de asilo). Na EU, como alhures, as políticas migratórias atuais são sobretudo seletivas, enquanto se mostram sempre mais restritivas com os imigrantes não autorizados (DE HAAS; NATTER; VEZZOLI, 2018).

### **A imigração na UE: a prioridade do controle das fronteiras**

Na UE, em 2018, em mais de 500 milhões de residentes, aproximadamente 40 milhões eram classificados como “cidadãos estrangeiros”, com um aumento do 3,5% em comparação com 2017 (CARITAS-MIGRANTES, 2019). Em 1º de janeiro de 2018, os cidadãos residentes num Estado membro da UE e que tinham a cidadania de um país terceiro eram 22,3 milhões, correspondentes ao 4,4% da população da UE-28, enquanto 17,6 milhões eram classificados como migrantes internos.

O fenómeno se articula de forma muito variável nos diversos países membros: Luxemburgo lidera a classifica da incidência sobre a população residente, com um valor igual a 48%. Registrou-se uma cota considerável de estrangeiros (igual ou superior ao 10% do total

dos residentes) também em Chipre, na Áustria, na Estônia, em Malta, na Letônia, na Bélgica, na Irlanda e na Alemanha. Por outro lado, os estrangeiros representam menos de 1% da população na Polônia e na Romênia (0,6% em ambos os países) e na Lituânia (0,9%).

Esquemáticamente, podemos falar de três regiões da UE em relação à imigração (TRIANDAFYLLIDOU; GROPAS, 2014). A primeira é a área do noroeste, em que entram os países tradicionalmente mais atrativos, antes de trabalhadores e depois de famílias imigrantes: Alemanha, França e Reino Unido são os principais. A segunda é a região da Europa do Sul, que nas últimas décadas, de área de tradicional emigração passou a ser uma área de atração de consistentes fluxos de imigração, a despeito da recente consolidação de novos fluxos de saída: Itália, Espanha, Grécia, Portugal. A terceira é a região centro-oriental, bloqueada até 1989 pelo domínio da União Soviética e que depois se tornou uma importante área de procedência de novas migrações. Diversamente do que comumente se pensa, na Itália, assim como na Espanha ou na Alemanha, a maior parte dos imigrantes é de europeus. A queda do muro de Berlim representou o evento mais importante para a imigração na Europa das últimas décadas. Essa distinção não é só histórica ou demográfica, mas envolve relevantes implicações no que diz respeito ao posicionamento político dos Estados-membros sobre a questão.

Desde o início da construção política da União Europeia, a liberdade de movimento através das fronteiras nacionais e a possibilidade de procurar emprego em outros países membros foram considerados pelos Estados aderentes como objetivos-chave, igual à livre circulação de bens e serviços. A superação progressiva dos obstáculos à mobilidade dos trabalhadores e a progressiva integração de novos países do Sul, do Centro e do Leste da Europa ampliaram gradualmente o mercado de trabalho na UE, enquanto as regras relativas à proteção social dos trabalhadores e de suas famílias lhes concederam igualdade de acesso aos serviços públicos no exterior

Já em 1957, foi assinada em Roma uma Convenção europeia sobre a seguridade social dos trabalhadores imigrantes. O Artigo 51 do Tratado de Roma reconheceu claramente que os trabalhadores

migrantes não devem ser penalizados em termos de proteção social e, em 1958, foi adotada uma legislação, amplamente inspirada na Convenção, que estabeleceu alguns princípios básicos de coordenação, inspirados em critérios de igualdade. O mercado de trabalho comum, no entanto, começou a operar plenamente somente após 1968, e o pleno gozo dos direitos sociais foi garantido aos trabalhadores imigrantes na UE somente em 1971 (FERRERA, 2012).

Do lado externo, ao contrário, a crise econômica causada pelo choque petrolífero em meados da década de 1970 foi um divisor de águas. Os países, que, naquele momento, recebiam as chegadas, os do noroeste da Europa, declararam repentinamente o bloqueio de novas entradas para o trabalho, com exceções limitadas para gerentes e profissionais, especialmente se provenientes de países da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), e para trabalhadores sazonais. Desde então, a cidadania não pertencente a um Estado membro (mas na verdade seria preciso especificar: dos países economicamente fracos) tornou-se um marcador de estranheza para a UE.

Consequentemente, o desenvolvimento de um mercado de trabalho interno livre foi promovido em contraste com um fechamento seletivo para os trabalhadores externos. O acordo de Schengen, definido em 1990, logo após a dissolução do império soviético, é considerado a pedra angular dessa política. Posteriormente, o Tratado de Amsterdã (assinado em 1997 e em vigor desde 1999) estabeleceu um quadro para a comunitarização das políticas migratórias dos Estados-membros, dentro da concepção mais geral da UE como “espaço de liberdade, segurança e justiça”. A prossecução desse plano se baseia em programas plurianuais, no âmbito dos quais os acordos (*milestones*) de Tampere (1999-2004) estabeleceram três objetivos principais: primeiro, a gestão dos fluxos migratórios, no que diz respeito ao controle das fronteiras e à luta contra a “imigração ilegal”; segundo, o tratamento justo dos cidadãos de fora da UE, com referência aos procedimentos de admissão na UE e à integração

social; em terceiro lugar, parcerias com os países de origem, relativas à dimensão externa das políticas migratórias.

Outro passo em frente, na definição de um quadro comunitário para a política migratória, foi dado com o Tratado de Lisboa (definido em 2007 e em vigor desde 2009), que ampliou a competência da UE nessa questão, acrescentando uma série de princípios básicos, como a solidariedade entre os países membros e o respeito pelos direitos humanos: esse princípio foi posteriormente fortalecido pela Carta dos Direitos Fundamentais de 2009. Por sua vez, o código de Schengen de 2006 estabeleceu regras comuns para a circulação de pessoas através das fronteiras, fortalecendo os controles nas fronteiras externas da UE e praticamente abolindo as fronteiras internas entre os Estados partes no acordo.

No entanto, a implementação desse quadro regulatório se mostrou mais complexa e problemática do que era esperado. Nem todos os Estados-membros concordaram em compartilhar a política comum da EU, e alguns países externos concordaram em cooperar apenas em certos assuntos. Em particular, o Reino Unido, a Irlanda e a Dinamarca decidiram adotar somente alguns elementos das políticas europeias de controle das fronteiras, enquanto, do lado de fora, Islândia, Noruega e Suíça optaram por aderir às regras de Schengen.

Concluindo esse ponto, o objetivo de uma política migratória comum da UE até agora foi alcançado só parcialmente. A atenção se concentrou, principalmente, no controle das fronteiras e na segurança. Nesse âmbito, a cooperação entre os Estados-membros alcançou resultados substanciais. Um avanço importante foi representado pelo estabelecimento, em 2004, de uma Agência europeia para a gestão da cooperação no controle das fronteiras externas da UE, comumente conhecida como Frontex. A sua capacidade operacional foi reforçada em 2011, quando também foi lançada a proposta da introdução de um Sistema europeu de vigilância das fronteiras (EUROSUR). Em 2007, foram adicionadas a esse aparelho de controle as Equipes de Intervenção Rápida ou



RABITs (Rapid Intervention Teams), encarregadas de prestar assistência aos Estados-membros em caso de crise nas fronteiras externas. Para completar o quadro, em 2010, o Conselho da UE adotou uma estratégia da própria UE “para a erradicação do tráfico de pessoas (2012-2016)”.

Em resumo, os Estados-membros da UE não estão perdendo o controle sobre os fluxos migratórios, como às vezes se afirma, mas estão se adaptando rapidamente às pressões internas e externas adotando uma combinação de novas medidas voltadas para o controle da imigração indesejada, selecionando aquelas consideradas vantajosas. Segundo Guiraudon e Lahav (2000), os Estados europeus estão transferindo a responsabilidade pelas políticas migratórias “para cima, para fora e para baixo”. Os movimentos ascendentes dizem respeito às formas de cooperação supranacional na vigilância das fronteiras, com particular referência aos acordos europeus a que nos referimos. Os para fora se referem, por exemplo, às sanções impostas às companhias aéreas que transportam pessoas desprovidas dos documentos e das autorizações necessárias para entrar no território dos países membros, ou aos empresários que empregam imigrantes em situação irregular. Por último, os descendentes envolvem autoridades locais, levadas a aderir com mais convicção às regulamentações nacionais, excluindo os imigrantes não autorizados do acesso a vários serviços sociais.

Outro aspecto relevante das políticas migratórias europeias diz respeito ao esforço realizado para integrar controles externos e internos (AMBROSINI, 2014). Os controles externos abrangem a vigilância das fronteiras e medidas relacionadas, como políticas de vistos, acordos de readmissão, cooperação com os países de trânsito e pressão sobre as transportadoras internacionais. Os controles internos, ao contrário, dizem respeito a quatro áreas: exclusão de serviços públicos, como a moradia social ou a assistência médica não urgente; medidas de identificação; detenção e expulsão de imigrantes em situação irregular; controles do mercado de trabalho. Geralmente, esses controles são mais difíceis

de implementar, porque afetam interesses internos (como atividades econômicas), podem ameaçar direitos fundamentais e requerem a cooperação de outros atores, como autoridades locais, serviços de assistência social e profissionais desses setores (médicos, assistentes sociais, professores, etc.) (BROEDERS; ENGBERSEN, 2007). Mesmo nesse campo, no entanto, os governos dos países da UE adotaram iniciativas cada vez mais rigorosas para excluir, expulsar e desencorajar os imigrantes não autorizados.

Pelo contrário, as políticas concordadas em nível comunitário para a admissão de novos residentes, a integração social dos imigrantes e a proteção dos direitos humanos não tiveram o mesmo avanço, encontrando forte resistência dos Estados-membros. Os governos nacionais defenderam suas prerrogativas nessa matéria, e as instituições da UE falharam amplamente na hora de tentar estabelecer regras e políticas comuns. A política resultante se mostra desequilibrada a favor de medidas de segurança. A imagem da “Fortaleza Europa” ficou impressa no discurso público e no imaginário coletivo, para além de sua capacidade efetiva de atingir os objetivos declarados: a imigração irregular está longe de desaparecer (AMBROSINI, 2018; SPENCER; TRIANDAFILLYDOU, 2020).

Os âmbitos em que a cooperação intergovernamental alcançou os maiores sucessos são os relativos à luta contra a imigração indesejada: o Conselho da UE adotou várias diretrizes sobre questões como tráfico de seres humanos, responsabilidade das transportadoras, reconhecimento mútuo de decisões sobre as deportações, assistência em caso de trânsito em expulsões aéreas, sanções contra o auxílio à imigração ilegal.

O resultado surpreendente do referendo britânico de 23 de junho de 2016 sobre a permanência do país na UE enfatizou o controle da imigração como questão política crucial. Os eleitores britânicos votaram para restabelecer o controle sobre as entradas das autoridades nacionais de seu país e, ao mesmo tempo, derrubaram a ortodoxia liberal da UE sobre a mobilidade interna das pessoas: os cidadãos procedentes da periferia da UE foram

definidos novamente como imigrantes e seu *status* legal foi nitidamente distinto do *status* dos cidadãos britânicos.

### **A vertente fraca: as políticas da integração social e da cidadania**

O segundo âmbito principal das políticas da imigração na UE se refere à integração social dos imigrantes nas sociedades receptoras. Esse âmbito inclui: as políticas que promovem a integração das pessoas recém-chegadas; a gestão das diversidades culturais e religiosas; os percursos de naturalização e acesso à cidadania; os critérios para a concessão de direitos políticos, especialmente os direitos de voto; a luta contra a discriminação, o racismo e a xenofobia; a proteção de particulares categorias de residentes estrangeiros, como os menores não acompanhados ou as mulheres que fogem da exploração sexual.

Apesar das limitações e dos atrasos já mencionados, foram alcançados alguns progressos, principalmente através da adaptação das legislações nacionais. Um deles é o desenvolvimento de legislações tolerantes em relação à dupla cidadania, uma tendência que coloca os Estados da UE na vanguarda de um processo global, que atualmente inclui mais de cem países no mundo: um desenvolvimento rápido e impressionante, se consideramos que, por muito tempo, a dupla cidadania foi olhada com desconfiança pelos Estados-nação (BRØNDSTED SEJERSEN, 2008).

Em algumas ocasiões, como a reunião de Tampere, os governos aderiram ao princípio de reconhecer aos imigrantes de fora da UE direitos e deveres comparáveis aos dos cidadãos da EU. Não obstante, esses compromissos têm sido implementados lentamente e em meio a muitas dificuldades. As explicações para essa relutância envolvem várias razões. Em primeiro lugar, a já referida heterogeneidade das populações imigradas, também em termos de status e direitos legais. Às diferenças mencionadas acima, outras podem ser adicionadas: imigrantes cuja origem familiar, cultural ou linguística os conecta ao país em que se instalam, favorecendo o reconhecimento de certos direitos,

incluindo a cidadania (pense-se, por exemplo, no caso italiano dos descendentes, mesmo que distantes, de seus antigos emigrantes, ou ao tratamento privilegiado que recebem na Espanha os imigrantes procedentes das que uma vez foram suas colônias); ou os filhos de imigrantes, titulares de direitos diferentes, dependendo do país de residência; ou também os cônjuges de cidadãos nacionais, incluindo os naturalizados.

Em segundo lugar, cada país tem uma história peculiar, uma tradição de país de origem ou destino, uma abordagem historicamente específica da diversidade e da cidadania, relações especiais com outros países ou com grupos específicos de cidadãos estrangeiros. Questões como o acesso à cidadania estão ligadas à autorrepresentação e à história política de cada nação, revelando-se muito sensíveis e idiossincráticas. O estabelecimento de um quadro legislativo comum para a integração dos imigrantes encontra resistências motivadas também por essas peculiaridades.

Em terceiro lugar, eventos políticos, como ataques terroristas, sucessos de partidos antissistema, a percepção de que a maioria da opinião pública seja contra o reconhecimento da diversidade cultural e étnica, especialmente a partir de 2001, levaram os governos, além de a dar mais direitos aos imigrantes, a adotar abordagens mais prudentes e a assumir uma nova atitude em relação à diversidade deles: menos aberta às demandas multiculturalistas e mais exigente em termos do comprometimento pessoal esperado pelos recém-chegados, tendo em vista sua integração social e cultural (JOPPKE, 2007).

Apesar dessas dificuldades, pode-se observar alguma convergência nas abordagens europeias para a integração de imigrantes internacionais. Na última parte do século XX, o modelo multiculturalista era celebrado no discurso público como o principal modelo de referência para as políticas de integração, mesmo que as políticas efetivas tenham sempre permanecido distantes das políticas declaradas. Nas últimas duas décadas, ataques terroristas, tumultos urbanos e a percepção de uma falha na integração das populações imigrantes levaram vários líderes

políticos (Blair e Cameron no Reino Unido, Sarkozy na França, Merkel na Alemanha) a declarar o fracasso do multiculturalismo, identificando nele um dos principais responsáveis pela segregação urbana e a exclusão social dos imigrantes.

A partir da Holanda, anteriormente porta-bandeira da abordagem multiculturalista, difundiu-se uma nova demanda por “integração cívica” que se tornou uma característica comum da maioria das políticas europeias e nacionais sobre essa matéria (AMBROSINI, 2014). Os imigrantes recém-chegados agora são obrigados a participar de cursos específicos para aprender o idioma nacional, adquirir conhecimentos básicos sobre constituições, leis e eventos históricos dos países de destino, declarar explicitamente aceitar as regras das democracias liberais, demonstrar lealdade ao país em que pedem para se instalar. Acordos específicos, como o “contrato de integração” na França e na Itália, visam conferir um papel contratual a esse conjunto de obrigações.

A ênfase colocada na dimensão cognitiva é digna de nota: um Estado democrático não pode interferir nos sentimentos e atitudes políticas das pessoas, mas pode intervir no conhecimento. A ênfase no conhecimento torna-se, assim, uma aproximação da lealdade política: se uma pessoa está disposta a investir tempo e dinheiro para aprender o idioma, a história e as leis de outro país, pode-se supor que dita pessoa, uma vez entrada, comprometer-se-á a integrar-se pacificamente na sociedade. A dimensão cognitiva, além disso, serve para excluir aqueles candidatos à entrada que apresentam um perfil educacional e social mais fraco.

Outro aspecto fundamental da integração cívica diz respeito à autossuficiência econômica: os Estados assumem como principal tarefa tornar os imigrantes mais independentes dos mesmos Estados (JOPPKE, 2007).

O acordo de 2004 do Conselho Europeu sobre os “princípios básicos comuns” para as políticas de integração de imigrantes oferece uma boa síntese da abordagem atualmente predominante na UE, nesse campo. Embora inicie com o reconhecimento ritual de que a integração é um processo bidirecional de acomodação mútua, o

acordo insiste em que a integração implica o respeito pelos valores básicos da UE; coloca o trabalho como aspecto central da integração, mostrando a importância da autossuficiência e da não dependência da ajuda pública; estabelece como “indispensável” o conhecimento da língua, das instituições e da história da sociedade receptora; reconhece o pleno respeito pela língua e cultura dos imigrantes, mas permanece vago a esse respeito, evitando assumir compromissos específicos; afirma a liberdade de praticar “a própria religião e cultura”, mas acrescenta outros elementos, como a igualdade das mulheres, os direitos e interesses dos menores, a liberdade de praticar ou não uma dada religião – observação, que, num documento institucional desse tipo, denota uma atitude de desconfiança em relação às tradições culturais dos imigrantes e, em particular, à integração das minorias muçulmanas. O texto mostra que o pêndulo passou da proteção das tradições culturais dos imigrantes para a imposição de valores liberais fundamentais (JOPPKE, 2007).

Não obstante, a convergência das políticas da UE para a integração dos imigrantes tem um contraponto mais liberal: o compromisso com a igualdade de tratamento e a não discriminação, não apenas para os cidadãos dos Estados-membros da UE, mas também para imigrantes não pertencentes à UE. Outro princípio básico estabelece que “o acesso dos imigrantes às instituições, bem como a bens e serviços públicos e privados, em igualdade de condições com os cidadãos nacionais e de maneira não discriminatória é um fundamento crucial para uma melhor integração” (CONSIGLIO DELL’UNIONE EUROPEA, 2004, p. 21). Já uma Diretiva sobre questões raciais, aprovada em junho de 2000 com base no Tratado de Amsterdã, havia solicitado aos Estados-membros a aprovação de leis nacionais para combater a discriminação direta e indireta baseada na origem racial ou étnica, e incluía em seu campo de intervenção a educação, a ocupação, a proteção social, a moradia e a saúde. A principal novidade consiste, nesse caso, na introdução do conceito de discriminação indireta, inspirado na legislação anglo-saxônica e anteriormente ausente em cerca da metade dos Estados-membros, e definido como “uma

medida, critério ou prática aparentemente neutra, mas que visa colocar as pessoas de certa origem racial ou étnica numa situação de particular desvantagem com respeito a outras pessoas” (Art.2.2).

Em síntese, pode-se concluir observando que a integração cívica e as medidas antidiscriminatórias são os dois pilares das políticas da UE para a integração de imigrantes adotadas nas últimas duas décadas (JOPPKE, 2016): o primeiro aspecto enfatiza a solicitação de uma conformidade cultural e política dos novos participantes; o segundo, o compromisso das instituições públicas dos Estados da UE de promover a igualdade de princípio entre cidadãos históricos e imigrantes estrangeiros, uma vez que estes tenham sido regularmente admitidos no território, e ainda mais relativamente à segunda e terceira gerações de cidadãos de origem imigrada.

### **A “crise dos refugiados” e as respostas da União Europeia**

Como observado anteriormente, os Estados-membros e as instituições da UE mostraram uma convergência crescente em direção a uma política seletiva em matéria de novas entradas, restringindo as oportunidades de acesso para imigrantes rotulados como pobres e procedentes do Sul global. As primaveras árabes, no entanto, deram um novo dramático impulso à ordem existente, como consequência dos levantes populares no norte da África e no Oriente Médio, e especialmente com as guerras na Síria e no Iraque. Os conflitos levaram à fuga de milhões de pessoas em busca de asilo, enquanto a rede de alianças com os regimes autoritários que efetivamente protegiam as fronteiras do sul da UE entrou em colapso. Por conseguinte, além dos refugiados dos conflitos no Oriente Médio, aumentaram os fluxos da África Subsaariana. Aqui, as motivações humanitárias se misturam com outros fatores, mas como o asilo é a única porta de entrada legal para o território da UE, também os fluxos definidos como “mistos” se traduzem frequentemente em pedidos de proteção internacional.

Os naufrágios e a perda de vidas humanas no Mediterrâneo, provavelmente o mar mais atravessado e vigiado do mundo,

chocaram repetidamente a opinião pública europeia. Em 2015 houve 3.328 vítimas confirmadas, mais do que o dobro de 2014 (1.456) e menos que em 2016 (4.481). Elas começaram a diminuir em 2017 (3.552), depois novamente em 2018 (2.275) e em 2019 (1.283), como consequência também de uma drástica contração nas chegadas, após acordos com os países de trânsito: Turquia, Níger, Líbia. O perigo das travessias aumentou de fato: a estimativa é de uma vida perdida para cada 60 chegadas bem-sucedidas (IDOS, 2019).

Diante desse cenário, a reação predominante tem sido a do entrincheiramento. Os medos de invasões e as ameaças terroristas prevaleceram ao longo do tempo, fortalecendo a demanda por fechamentos e rejeições. Os partidos antissistema se beneficiaram disso, mas os governos e as forças políticas tradicionais também acolheram gradualmente essas demandas: mais abertamente na Europa centro-oriental, em formas retoricamente mais moderadas e com diferentes ênfases internas na Europa ocidental, onde os princípios humanitários e as convenções internacionais continuam sendo mais difíceis de eludir.

Para situar a questão, é preciso lembrar que, na realidade, de acordo com os dados produzidos pelo ACNUR (UNHCR, 2020), dos 79,5 milhões de refugiados no mundo, aproximadamente 45,7 milhões são deslocados internos, acolhidos em outras regiões do mesmo país. Dos outros 34 milhões que buscam asilo no exterior, 85% encontram abrigo em países em desenvolvimento, principalmente os que fazem fronteira com os países de origem dos próprios refugiados (73% dos casos: cerca de três em cada quatro). Apenas cerca de 13% deles chega à UE. O Líbano recebeu um número de refugiados sírios comparável ao da Alemanha, com uma incidência estimada, hoje, em torno de 134 por 1.000 habitantes, enquanto a Jordânia chega a 69 por 1.000 e a Turquia, a 43. Para oferecer alguns termos de comparação, podemos lembrar que a Suécia está em torno de 30, a Itália abaixo de 5, com cerca de 270.000 refugiados e requerentes de asilo aceitos no final de 2018. Os termos de comparação, nesse caso, são 3,9 milhões para a Turquia, 1,8 milhão para a Colômbia (devido à crise venezuelana),



1,4 milhão para o Paquistão, a Uganda e a Alemanha (dos quais 300.000 requerentes de asilo) 1,1 milhão para o Sudão.

Somente a Alemanha, entre os países da UE, está entre os dez principais países do mundo no *ranking* de acolhimento humanitário. Em 2019, os Estados Unidos se juntaram ao noroeste do mundo, mesmo que seus 800.000 pedidos de asilo, em 1,1 milhão de refugiados, tenham perspectivas muito incertas (UNHCR, 2020). É verdade que, de acordo com os dados do Eurostat, os países da UE receberam um total de 1,3 milhão de pedidos de asilo em 2015 e 1,2 milhão em 2016, mas trata-se ainda de porcentagens modestas se comparadas com os volumes gerais das migrações forçadas no mundo. Em 2017, o número de pedidos de asilo na UE caiu para 700.000 e continuou a diminuir nos seguintes anos: 646.000 em 2018; 613.000 em 2019, enquanto o número de refugiados no resto do mundo aumentou. A percepção da opinião pública e dos meios de comunicação social, no entanto, é outra, e a política tem que se relacionar com essa percepção (AMBROSINI, 2020).

Como é sabido, o pilar das políticas da UE em matéria de asilo é representado pelas convenções de Dublin, que estipulam que o primeiro país de entrada dos requerentes de asilo deve identificá-los, prestar-lhes a assistência necessária e avaliar o seu pedido de proteção internacional. Há algum tempo, esses acordos são objeto de discussão e de pedidos de revisão, pois envolvem pelo menos dois problemas. Primeiro, eles não levam em conta as aspirações e os vínculos dos refugiados, que muitas vezes gostariam de reconstruir suas vidas em um país diverso do de sua chegada. Em segundo lugar, descarregam o ônus do acolhimento sobre alguns países do sul da Europa, em particular a Grécia e a Itália, já sobrecarregados pelas consequências de uma recessão econômica prolongada, agora exacerbada pelos efeitos da pandemia do COVID-19. Esses países tradicionalmente agiam como pontes, favorecendo a passagem de requerentes de asilo para o interior da Europa. Nos últimos anos, essa política implícita tem sido ativamente combatida pelos países vizinhos, que utilizaram

diferentes instrumentos: construção de barreiras na Europa centro-oriental, reintrodução de controles nas fronteiras, devolução dos solicitantes de asilo para seu primeiro país de entrada conforme as convenções de Dublin.

As instituições da UE lançaram vários programas para responder ao aumento dos pedidos de asilo, mas até agora não conseguiram chegar a uma solução compartilhada e viável. Enquanto isso, vários governos nacionais tomaram medidas para contornar as obrigações de acolhimento, muitas vezes passando o problema para seus vizinhos.

Um primeiro esforço para instituir um quadro orgânico, colocando o acolhimento humanitário dentro das políticas migratórias da UE no seu conjunto, foi expresso na Agenda Europeia de Imigração, lançada pela Comissão UE em 2015 (EUROPEAN COMMISSION, 2015). Antes de mais nada, a Agenda estabelece que “o imperativo imediato é o de proteger as pessoas em perigo” e propõe um plano de dez pontos para evitar outras perdas de vidas. Pela primeira vez, os desembarques nas costas do sul da Europa são tratados como uma questão europeia e não como uma competência exclusiva dos Estados diretamente envolvidos. Com o objetivo de salvar vidas no mar, a Agenda prevê a triplicação das operações de Triton e Poseidon, sob a égide da Frontex. Em segundo lugar, ela prevê a redistribuição em outros países de 40.000 pessoas já acolhidas na Grécia e na Itália, bem como a realocação de outros 20.000 refugiados inicialmente acolhidos fora da Europa. O apêndice contém uma tabela muito precisa com os números previstos para cada país, com base em critérios como renda, população, taxa de desemprego e número de refugiados já aceitos.

Em outros aspectos, a Agenda adotou uma abordagem mais conservadora, exigindo, em primeiro lugar, uma cooperação reforçada com os países de origem e de trânsito: na prática, prometendo ajudas para o acolhimento de requerentes de asilo fora da UE, embora a soma prevista (30 milhões de euros) revele uma discrepância entre fins declarados e meios esperados. Prevê, então,

um fortalecimento da colaboração com o Níger, um país-chave para os trânsitos, e um reforço das missões militares já enviadas a esse país, como no Mali, com a tarefa explícita de patrulhar suas fronteiras. Além disso, o combate ao auxílio da imigração não autorizada e ao tráfico de seres humanos é repetidamente destacado no documento, que prevê várias iniciativas nesse sentido: intensificação de ações contra as redes criminosas de barqueiros; identificação, captura e destruição de embarcações; investigações financeiras e cooperação com as instituições responsáveis; melhoria da troca de informações entre as autoridades envolvidas.

Além disso, a intenção declarada de aliviar a carga da Grécia e da Itália está duramente condicionada à introdução dos chamados *hotspots*, em que as agências da União Europeia (Frontex, Europol, EASO- Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo) são convidadas a colaborar com os países-membros envolvidos para identificar os requerentes de asilo na chegada, registrá-los e coletar impressões digitais. Essencialmente, foi introduzida uma estratégia de dois tempos: no imediato, a Itália e a Grécia devem identificar os requerentes de asilo, mesmo por meios coercitivos, e os requerentes devem apresentar o pedido de asilo às autoridades desses países. Só num segundo momento, acontecerá a realocação para outros países. Essa descontinuidade produziu efeitos indesejados, especialmente na Itália, uma vez que as realocações ocorreram em câmera lenta. Alguns governos disseram, imediatamente, que não compartilhavam dos planos de redistribuição: não apenas o grupo de Visegrad (Hungria, Polônia, República Tcheca, Eslováquia), mas também o Reino Unido, a Irlanda e a Dinamarca. Outros suspenderam sua implementação após os ataques terroristas que os atingiram (por exemplo, a França). Outros se limitaram a minimizar sua implementação. No total, apenas 13.000 refugiados foram realocados da Itália para outros países da UE e pouco mais de 20.000 da Grécia, antes de que o programa fosse ingloriamente abandonado.

Uma janela de oportunidade parecia ter se aberto em setembro de 2015, quando uma tragédia no Mar Egeu e a foto de uma criança curda afogada mudaram momentaneamente a opinião pública europeia. A chanceler Merkel havia anunciado a abertura da Alemanha à recepção de refugiados sírios, e a Comissão da UE havia proposto deslocar 120.000 pessoas, 15.600 da Itália, 50.400 da Grécia e 54.000 da Hungria, além dos 40.000 da Agenda Europeia de maio. Além disso, a Comissão tinha proposto tornar permanente o dispositivo de recolocação, desmantelando de fato a pedra angular das convenções de Dublin. Contudo, a chegada de centenas de milhares de refugiados sírios por terra, através da chamada rota dos Balcãs, os ataques terroristas (novembro de 2015 em Paris), os eventos de Ano Novo em Stuttgart (agressão sexual por homens de suposta origem árabe), bem como a reação de vários governos mudaram rapidamente o clima político. No dia 15 de setembro de 2015, o primeiro ministro húngaro Viktor Orban decidiu fechar a fronteira com a Sérvia. Em outubro, as autoridades húngaras concluíram a construção de uma barreira na fronteira com a Croácia. Em novembro, foi a vez do governo austríaco, que empreendeu a construção de um muro ao longo da fronteira com a Eslovênia, enquanto o governo esloveno fortificava com arame farpado a fronteira com a Croácia.

Os resultados de algumas eleições nacionais (na Dinamarca, Polônia, Eslovênia) e locais (na França, Alemanha, Itália, entre outros) impressionaram profundamente os líderes políticos, revelando uma difusa recusa em relação às políticas humanitárias, fomentada e explorada em muitos países por velhas e novas formações antissistema. Além da construção de barreiras dentro da Europa, a suspensão dos acordos de Schengen e a reintrodução de controles nas fronteiras entre a Itália e seus vizinhos se tornaram símbolos da reação dos governos e das sociedades nacionais contra a recepção de refugiados e a aceitação dos princípios de proteção humanitária para as pessoas em perigo. Entre as consequências, deve ser lembrada também a drástica redução das missões de resgate no mar, juntamente com as restrições impostas às

atividades das ONGs, por iniciativa do ministro do Interior italiano Minniti. Os resultados das eleições políticas italianas de 2018 deram um empurrão adicional em um sentido restritivo ao dossiê do asilo, com uma verdadeira criminalização das ONGs que operam no Mediterrâneo e uma série de disputas com outros governos da UE sobre a recepção de refugiados salvos no mar.

### **As novas políticas da UE: os acordos com os países de trânsito**

Sofrendo as pressões mencionadas anteriormente, a EU, juntamente com os governos nacionais, realizou, em 2016, uma espécie de mudança de rumo no campo das políticas de acolhimento de refugiados. Em março de 2016, apesar dos protestos de organizações humanitárias, a UE, sob a direção alemã, assinou um acordo controverso com a Turquia para bloquear as chegadas da Síria. Na prática, as instituições da UE contrataram o governo turco como guardião externo de suas fronteiras, atribuindo a tarefa de reduzir o peso do acolhimento de refugiados na UE justamente ao país que ocupa a primeira posição no mundo pelo número de refugiados instalados no próprio território. Em troca, prometeram-lhe fundos consideráveis, a abolição do visto para a entrada de cidadãos turcos no território da UE e, sobretudo, a aceleração das negociações para a entrada da Turquia na UE. A subsequente agitação política da Turquia, com o fracassado golpe de Estado de 15 de julho e a virada autoritária do presidente Erdogan, não impediu a implementação do acordo pelo lado turco.

A UE e os governos dos países-membros se encontraram em um aperto: não condenaram drasticamente as restrições das liberdades democráticas na Turquia, continuaram a financiar Ancara, mas atrasaram a implementação dos aspectos politicamente mais comprometedores do acordo. As organizações humanitárias continuaram a denunciar a impossibilidade de solicitar asilo após o desembarque nas ilhas gregas, a definição da Turquia como um país seguro sem um compromisso claro na garantia de serviços básicos para os refugiados, a falta de

dispositivos de monitoramento das condições de acolhimento. A Anistia Internacional, decorrido um ano do acordo, falou de “ano europeu da vergonha”.

Os acordos com países terceiros, por outro lado, não representam um fato novo e formam uma estratégia que, já em 2014, a Anistia Internacional definia de “terceirização para países terceiros do controle da migração”. Através de acordos de cooperação, a UE tenta transformar os países nas suas fronteiras em zonas-tampão, concedendo fundos, facilidades de visto, apoio de agências como a Frontex, treinamento de guardas de fronteira, fornecimento de equipamentos de vigilância, às vezes também através do financiamento da construção de centros de detenção.

Pode-se dizer que, no último período, a UE reforçou essa política, estendendo-a do controle da imigração não autorizada ao controle do trânsito de pessoas que procuram asilo. Com efeito, a UE e os Estados-membros estão convergindo para uma nova versão da terceirização das políticas de controle, envolvendo os países de origem e de trânsito no impedimento dos fluxos de várias categorias de migrantes (LAVENEX, 2006).

Apesar das críticas dos atores humanitários, a UE e os governos nacionais replicaram a mesma política na gestão das chegadas da África. A cúpula euro-africana sobre a imigração de Valeta (novembro de 2015), o Migration Partnership Framework com cinco países africanos definidos como “prioritários” (Etiópia, Níger, Nigéria, Mali, Senegal) e, finalmente, os controversos acordos com o governo e as forças locais líbios, patrocinados pela Itália em 2017, não deixam muitas dúvidas sobre o rumo que estão tomando as políticas europeias nessa matéria. A ênfase no combate ao tráfico de pessoas serve, na realidade, para justificar a repressão dos movimentos migratórios, incluindo os gerados por crises bélicas e humanitárias.

Em particular, o governo italiano, com o acordo de março de 2017, o rearmamento da guarda costeira líbia, as ações contra as ONGs envolvidas nos resgates no mar, o financiamento às autoridades locais dos portos de embarque, propôs de novo o

antigo papel da Líbia como guarda de fronteira externa para proteger o país contra chegadas indesejadas (AMBROSINI, 2018). O fato de ter entregado os requerentes de asilo ao governo de um Estado que não assinou as convenções internacionais relativas à proteção dos refugiados, levantando a questão das condições de vida em centros de detenção na Líbia somente após a assinatura dos acordos, revela em volta de quais prioridades se puseram em marcha as estratégias italiana e europeia. Em 2019, o novo governo italiano renovou os acordos, apesar da guerra civil em curso na Líbia, limitando-se a algumas declarações e promessas sobre a melhoria das condições dos refugiados bloqueados no país.

No início de março de 2020, na fronteira greco-turca, milhares de refugiados deixados passar pelo governo de Ancara foram violentamente rejeitados pelas autoridades gregas, usando gás lacrimogêneo, canhões de água, balas de borracha e granadas de atordoamento. O governo de Atenas realizou rejeições coletivas e suspendeu a avaliação dos pedidos de asilo: duas decisões que infringem o direito humanitário e as relativas convenções internacionais. Para a Anistia Internacional, isso representa “uma traição arrepiante das obrigações em matéria de direitos humanos”, enquanto o ACNUR também se juntou ao coro de protestos.

As máximas autoridades da UE intervieram prontamente, não para pedir o respeito pelos direitos humanos, mas para expressar solidariedade e apoio ao governo de Atenas, prometendo reforços aéreos, marítimos e terrestres. A escolha é emblemática do novo curso da UE sobre o direito de asilo. Talvez, para não deixar lugar a forças iliberais, a UE esteja adotando a visão, os padrões morais e as estratégias propostas por essas mesmas forças; está legitimando-as no plano cultural, preparando para si um futuro perturbador.

Se o sucesso dessa política for medido em termos de volume de chegadas, essa estratégia sem dúvida se mostrou eficaz. Se os critérios forem estendidos para proteger os direitos humanos, como exigem as organizações envolvidas no setor, o balanço fica mais sombrio. Nesse contexto, uma iniciativa digna de nota foi tomada por algumas organizações religiosas italianas (Federazione

delle Chiese Evangeliche, Tavola Valdese e a católica Comunità di Sant'Egidio) para o acolhimento de várias pessoas em busca de asilo (até agora cerca de 2.000) através dos chamados “corredores humanitários”: o primeiro ativado diz respeito ao Líbano, com a identificação no local de pessoas e famílias da Síria e em condições de particular fragilidade, posteriormente também selecionadas com uma atenção aos recursos para a integração. Graças a uma convenção com o governo italiano, os candidatos podem voar para a Itália para solicitar asilo no país, sendo acolhidos no território de maneira difusa, lá onde as comunidades locais se declaram disponíveis e oferecem alguma acomodação. A convenção foi renovada no final de 2017, outras análogas foram assinadas pelos governos francês e belga, enquanto um segundo corredor foi ativado com a Etiópia por organismos católicos. Os corredores humanitários e, mais amplamente as políticas de realocação de refugiados, são hoje considerados a alternativa mais válida às arriscadas viagens marítimas, à intermediação de traficantes, à delegação do problema a governos altamente questionáveis em tema de direitos humanos.

### **Conclusões. A imigração e o futuro da UE**

As questões relacionadas à imigração provaram, especialmente nos últimos anos, estar entre as mais controversas e sobre as quais tem sido mais difícil alcançar soluções compartilhadas e praticáveis. Pelo contrário, elas desempenharam um papel significativo na escolha traumática do Brexit e em outros resultados eleitorais que premiaram forças e posições antissistema, como os italianos de 2018. Deve-se reiterar que os imigrantes são uma população cada vez mais composta, tanto que falar sobre imigrantes e políticas migratórias em termos gerais geralmente é enganoso. Na realidade, as migrações dentro da UE estão se desenvolvendo tranquilamente, Reino Unido à parte, bem como a entrada de trabalhadores altamente qualificados e da saúde.



Em termos resumidos, a EU, nos próximos anos será chamada a tomar decisões políticas desafiadoras em três questões. A primeira é a das condições de entrada, com particular referência à imigração para o trabalho. Assumida a recepção positiva para imigrantes qualificados e para outras categorias, como estudantes, a questão mais relevante diz respeito à abertura de novas possibilidades de acesso para trabalhadores menos qualificados. A Alemanha, como o Japão, após décadas de fechamento, já expressou uma orientação favorável à entrada de trabalhadores de qualificação média. Para ocupações de nível inferior, um relance da imigração sazonal parece ser a hipótese mais sustentável, seguindo o exemplo dos Estados Unidos e do Canadá: a garantia da possibilidade de retornar no ano seguinte parece, em muitos casos, ser um incentivo suficiente para assegurar o regresso ao país de origem, uma vez terminado o contrato de trabalho. Uma abertura nesse sentido ofereceria uma alternativa ao uso impróprio do canal do asilo.

A segunda questão diz respeito à integração dos imigrantes estabelecidos no território da UE. Aqui, os atrasos são particularmente evidentes, bem como a resistência dos Estados-membros a ceder soberania sobre questões relacionadas com a identidade nacional, a história e a representação das comunidades políticas. No entanto, uma UE mais integrada e socialmente coesa não poderá deixar de se interrogar sobre temas como o de uma maior harmonização dos critérios de naturalização e de acesso ao voto local, especialmente no que diz respeito às segundas gerações de origem imigrada.

A terceira grande arena de discussão diz respeito à questão do asilo e envolve a solidariedade interna da UE. As convenções de Dublin estão em discussão há muito tempo, e a solução de terceirização do controle e acolhimento não atende aos padrões de civilização jurídica que a UE orgulhosamente reivindica. A ideia de uma flexibilidade na implementação dos princípios de solidariedade e proteção dos direitos humanos defendida pelos países do grupo Visegrad (mas de maneira mais opaca também por muitos outros) levanta uma grande questão: poderá sobreviver

uma União Europeia muito rígida quanto às cotas de leite e elástica no âmbito da proteção dos direitos humanos fundamentais? E se sobreviver, que tipo de construção política será?

## Referências

AMBROSINI, M. *L'invasione immaginaria: L'immigrazione oltre i luoghi comuni*. Roma-Bari: Laterza, 2020.

AMBROSINI, M. *Migrazioni*. Milano: EGEA, 2019.

AMBROSINI, M. *Irregular immigration in Southern Europe: Actors, dynamics and governance*. Basingstoke: Springer, 2018.

AMBROSINI, M. *Non passa lo straniero: Le politiche migratorie tra sovranità nazionale e diritti umani*. Assisi: Cittadella, 2014.

BROEDERS, D.; ENGBERSEN, G. The Fight Against Illegal Migration. Identification Policies and Immigrants' Counterstrategies. *American Behavioral Scientist*, v. 50, n. 12, p. 1592-1609, 2007.

BRØNDSTED SEJERSEN, T. I Vow to Thee My Countries – The Expansion of Dual Citizenship in the 21st Century. *International Migration Review*, v. 42, n. 3, p. 523-549, 2008.

CARITAS-MIGRANTES. *Non si tratta solo di migranti*. XXVIII Rapporto immigrazione 2018-2019, Tau, Todi (PG), 2019.

CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA. *Immigrant Integration Policy in the European Union*, Bruxelles, 19 November 2004, 14615/04 (Presse 321).

DE HAAS, H.; NATTER, K.; VEZZOLI, S. Growing restrictiveness or changing selection? The nature and evolution of migration policies. *International Migration Review*, v. 52, n. 2, p. 324-367, 2018.

EUROPEAN COMMISSION (EC). *A European Agenda on Migration*. COM (2015) 240 final, Brussels, 2015.

FERRERA, M. The New Spatial Politics of Welfare in the EU. In: BONOLI, G.; NATALI, D. (Ed.). *The Politics of the New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 256-285.

- GUIRAUDON, V.; LAHAV, G. The State Sovereignty Debate Revisited: The Case of Migration Control. *Comparative Political Studies*, v. 33, n. 2, p. 163-195, 2000.
- IDOS. *Immigrazione*. Dossier statistico 2019. Roma: IDOS, 2019.
- JOPPKE, C. After Multiculturalism: Neo-Assimilationist Policies in Europe? In: AMBROSINI, M. (Ed.). *Europe: No Migrant's land*. Milano: ISPI, 2016. p. 69-87.
- JOPPKE, C. Beyond national models: Civic integration policies for immigrants in Western Europe. *West European Politics*, v. 30, n. 1, p. 1-22, 2007.
- LAVENEX, S. Shifting up and out: the foreign policy of European immigration control. *West European Politics*, v. 29, n. 2, p. 329-350, 2006.
- SPENCER, S.; TRIANDAFYLLIDOU, A. (Ed.) *Migrants with Irregular Status in Europe: Evolving Conceptual and Policy Challenges*. Cham: Springer International Publishing, 2020.
- TRIANDAFYLLIDOU, A.; GROPAS, R. (Ed.). *European immigration: a sourcebook*. Farnham: Ashgate, 2014.
- UNHCR. *Global trends: Forced Displacement in 2019*. Geneva, 2020.

## ESTUDOS TRANSFRONTEIRIÇOS E O DEBATE DA POLÍTICA SOCIAL

Vera Maria Ribeiro Nogueira

Um ponto de partida interessante para abordar a relação entre os estudos transfronteiriços e o debate da política social é, inicialmente, colocar em questão um quadro conceitual dos dois termos. Somente assim se pode ampliar temáticas a serem discutidas, assinalar possibilidades de interrelação a serem incorporadas pelos pesquisadores e profissionais, evitando um simplismo observado frequentemente, tanto em relação às fronteiras e suas derivações, como à proteção social *lato senso* e política social *strictu senso*.

Em relação às fronteiras, ou espaço transfronteiriço, importa apreender o significado desse limite internacional expresso, geograficamente, em cartografias variadas. A fronteira, no sentido de se constituir uma construção social, possui outros significados, razão de sua conceituação ser imprecisa e dependente da linha teórica ou ideológica de quem a formula. Pode-se afirmar, portanto, ser a fronteira um termo polissêmico e sua amplitude conceitual ou representativa decorre das múltiplas percepções dos atores a ela relacionados e da dimensão política e ideológica em cada determinado tempo histórico. Entre esses atores, destacam-se os seus habitantes, que têm, nesse espaço geográfico, a sua residência; os estudiosos e suas áreas de conhecimento que têm a linha divisória entre países como objeto de investigação; dos integrantes dos sistemas públicos - administradores e gestores responsáveis pelos aspectos políticos, jurídicos e administrativos e dos profissionais de diferentes setores. Cada um desses atores constrói uma narrativa sobre a fronteira, uma narrativa fluida em termos de temporalidades e circunstâncias estruturais e conjunturais. Assim, podem-se encontrar distintas representações

e concepções de fronteira, dependendo da origem e do tempo de sua formulação, ora acentuando características segregacionistas, ora integrativas.

As inúmeras representações e concepções da linha fronteira impõem um olhar mais sutil, passível de identificar como os discursos governamentais, teóricos e populares convergem em determinadas situações conjunturais ou destoam completamente entre si. Este é um dos objetivos deste capítulo, ou seja, ressaltar como o campo de estudos fronteiriços, ou, de acordo com a nova Lei de Migração de 2017 (BRASIL, 2017), a região transfronteira, aborda os paradoxos desse espaço geográfico único e distinto dos espaços nacionais. Como diz Machado (2010, p. 59),

é válido o esforço para desenvolver conceitos e noções que sejam úteis à sua compreensão, não só para referenciar e calibrar políticas públicas em diferentes escalas de atuação, mas também estimular nas populações de cidades e regiões de fronteira uma visão mais estruturada de seus problemas específicos e de seus problemas comuns.

O outro termo do debate é a política social, teoricamente não menos complexo, com o agravante de ser relativamente recente no campo da ciência política. Sendo relacionada aos direitos sociais, é oportuno recordar Marshall (1967), que, ao indicar a sua contribuição para o ingresso dos direitos sociais no debate político e acadêmico, afirma que foi trazê-los da cozinha para a sala de jantar. Com isso, quis dizer tornar o debate sobre os direitos sociais, e a forma como garanti-los via políticas sociais, entendendo a intervenção pública como um direito fundamental.

Uma das explicações para a diversidade de concepções de política social decorre de situar-se, aparentemente, como uma decorrência histórica e natural da proteção social. Essa abordagem favorece apreender a política social mais como uma questão moral do que propriamente política, isenta ou desvinculada dos aspectos ideológicos que orientam as sociedades capitalistas ocidentais. Retomar esse debate e suas implicações na proteção social nas

franjas internacionais situa-se como o segundo objetivo do capítulo. Mais do que uma revisão conceitual da política social, é oportuno identificar a razão de ser da política social quando relacionada, especialmente, à região transfronteiriça, pela convivência, em um mesmo espaço geográfico, de concepções, ideologias e representações diversas, incidindo na ampliação da desigualdade social como decorrência das desigualdades territoriais e, principalmente, devido às próprias políticas sociais.

Avaliar como os estudos transfronteiriços se articulam com processos de implementação e com os resultados das políticas sociais será o terceiro objetivo proposto. Nesse sentido, optou-se por retomar a trajetória de produção de conhecimentos sobre as políticas de saúde, enquanto *policies*, e a garantia de acesso e acessibilidade para os não nacionais no espaço transfronteiriço.

Espera-se ir além do aprofundamento de temáticas transfronteiriças e contribuir com os profissionais atuantes nesse ambiente denso de possibilidades, “lugar de lutas, lutas por diferenciar-se, onde acontece a luta pela inclusão, e uma espécie de panóptico, no intuito, muitas vezes de regular a circulação, onde nada escape, muitas vezes sob as crueldades cotidianas e marcas das desigualdades, particular configuração da vida nestes territórios” (CALAZANS, 2019, p. 6).

A construção da argumentação contida neste capítulo foi fundamentada, em parte, nas revisões bibliográficas sobre fronteira efetivadas ao longo dos anos para subsidiar as investigações realizadas. Fundamentou-se, também, em estudos empíricos realizados e na revisão bibliográfica<sup>1</sup> acerca da política social, especialmente políticas de saúde<sup>2</sup> e assistência social em regiões de

---

<sup>1</sup> Relatórios de pesquisa financiados pelo CNPq, dissertações e teses defendidas nos Programas acima indicados a partir de 2002.

<sup>2</sup> Os estudos foram realizados por uma equipe de pesquisadores e alunos de mestrado e doutorado das Universidades acima mencionadas. A equipe é composta pelos professores Nora Margarita Jacquier (Universidade Nacional de Misiones – Argentina), Helenara Silveira Fagundes (Universidade Federal de Santa Catarina – Brasil), Vini Rabassa da Silva (Universidade Católica de Pelotas

fronteira, produzidos no âmbito dos Programas de Pós-graduação em Política Social e Direitos Humanos na Universidade Católica de Pelotas e no Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina – Grupo de Estudo Estado, Sociedade Civil, Políticas Públicas e Serviço Social.

Esse movimento retrata, de certo modo, a trajetória teórica dos estudos realizados ao articular espaços fronteiriços e políticas públicas de saúde e, mais recentemente, a política de assistência social. Identifica-se a reflexividade entre abordagem teórica e desafios empíricos, orientando não unicamente a construção de conhecimentos das fronteiras, mas sugerindo aprofundamentos necessários para apreender a materialização dos programas e projetos reconstruindo a orientação e a institucionalidade das políticas sociais nacionais para esses espaços.

Na linha argumentativa proposta, e em decorrência dos objetivos previstos, a primeira seção do capítulo aborda aspectos do debate conceitual sobre fronteira e o correlato transfronteiriço, sendo impossível, em hipótese alguma, desconsiderar uma continuidade física formando um todo, o transfronteiriço. A segunda seção é dedicada a rever o debate sobre as políticas sociais e sua reflexividade na estrutura social e vice-versa enquanto ferramenta heurística para se pensar em suas consequências nas fronteiras. A última seção apresenta uma reflexão acerca da produção do conhecimento no ambiente transfronteiriço, ou seja, uma síntese dos dois capítulos.

---

– Brasil), Juliana Domingues e Maria Geusina da Silva (Universidade da Integração Latino-americana – Brasil), Stella Mary Garcia Aguero (Universidade Nacional de Assunção – Paraguai), Celmira Bentura Alonso e Elisabeth Ortega Cerchiaro (Universidade de La República do Uruguai). Deixo aqui nossa homenagem póstuma a Jorge Hugo Centeno, grande e querido companheiro, que participou da equipe até 2019.

## **As fronteiras e o transfronteiriço – insustentável leveza conceitual**

Um primeiro esclarecimento a ser feito, visto usualmente ocasionar compreensões equivocadas, refere-se aos diversos conceitos e concepções do mundo limite entre os países: linha de fronteira, faixa de fronteira, área de fronteira e transfronteiriço, que, muitas vezes são utilizados indistintamente na linguagem do dia a dia. Entretanto, existem importantes distinções jurídicas, administrativas e teóricas, construídas pelas áreas de conhecimento que estudam ou atuam em fronteiras internacionais.

Existe uma distinção conceitual entre linha, faixa e região de fronteira. As duas primeiras dizem respeito à caracterização jurídica da fronteira. Linha de fronteira é a demarcação do limite entre dois países; e faixa de fronteira, a demarcação interna de até onde se considera próximo da linha de fronteira [...]. A região de fronteira, por seu turno, refere-se às realidades social, econômica, cultural e administrativa da faixa de fronteira (DESIDERÁ; PENHA, 2017, p. 207).

Os mesmos autores, Desiderá e Penha (2017), apresentam uma definição de transfronteiriço, termo que não se restringe aos seus aspectos econômicos, sociais, culturais, aduaneiros, mas se estendem às relações interpessoais de toda ordem, como as trabalhistas, emocionais, de gênero e de proteção social. Esse tipo de interrelações pessoais, ocorrendo na fronteira, define-se ao mesmo tempo como nacional e social, constrói um espaço designado como transfronteiriço, em que há uma esfera social translocal. A categoria translocal, deriva de uma concepção ampliada dos direitos humanos, não restrita às fronteiras dos Estados nacionais, produtora de novas práticas sociais e com potência para impulsionar uma cultura de proteção local e global (BERTASO, 2014).



Por essa razão, os estudos, nos espaços transfronteiriços, demandam uma abordagem binacional. Caso contrário, corre-se o risco de não apreender aspectos relevantes do fenômeno estudado.

Outro ponto a ser abordado é a fluidez espacial da fronteira, ou seja, os limites territoriais internacionais, ao serem colocados sob uma lente histórica, apresentam evidências seguras dessa afirmativa. Inúmeros exemplos na história confirmam como as fronteiras são definidas a partir de guerras, conquistas e dominação política ou religiosa pelos países hegemônicos. Por vezes, essas alterações se consolidam temporalmente, entretanto permanecem questões de ordem cultural e social com repercussão ao longo do tempo, conformando um perfil de fronteira peculiar, determinado pelo tipo de alteração ocorrida.

Em tempos de estabilização dos Estados nacionais, a inquietação com os limites internacionais esteve, e está, submetida a duas ordens de preocupações e investimentos do poder público. A primeira está marcada por iniciativas visando garantir o espaço nacional, com a ocupação territorial limítrofe e presentes em passado recente. Entre os principais programas e iniciativas, podem ser lembrados, no Brasil, a *Proposta de reestruturação do programa de desenvolvimento da faixa de fronteira*: bases para uma política integrada de desenvolvimento regional para a faixa de fronteira (BRASIL, 2005), a instituição da *Comissão Permanente para o desenvolvimento da faixa de fronteira* (2009), o *Programa Vigia* (BRASIL, 2010) e o *Programa de Proteção Integrada de Fronteiras* (BRASIL, 2016).

Em decorrência desse movimento, decorre a segunda preocupação, ou seja, implementar militarmente os espaços em nome da segurança nacional, tanto em relação a possíveis invasores, como escorado em um discurso de combate ao tráfico de drogas e armas. Esta última preocupação concorreu para, paulatinamente, construir um imaginário e uma narrativa em relação às fronteiras, com o Estado contribuindo, a partir do indicado por Olivar (2015, p. 1), com

uma operação capilar de políticas/discursos públicos e como nesse processo se produz “a fronteira” enquanto imagem e as margens” enquanto relações (DAS e POOLE, 2008) entre Estado e população local, entre os diferentes níveis e âmbitos do próprio Estado, e, inclusive, enquanto forma de se perguntar sobre os limites do que chamamos de Estado.

Uma percepção diversa sobre as fronteiras tem início na segunda metade do século passado, com o reordenamento da economia mundial face às crises estruturais dos Estados nacionais. Como um dos anteparos para evitar seu agravamento, ou a pretensão de retornar as elevadas taxas de lucros comerciais, a solução vem pela construção de blocos econômicos regionais. Esses blocos tiveram como orientação inicial expandir o setor econômico via redução ou anulação das taxas cambiais. Assim foi com a União Europeia, em 1957, e posteriormente com o Mercosul – Mercado Comum do Sul, em 1991, com impactos, até então impensáveis, na concepção e nas práticas fronteiriças (MERCOSUL, 1991). Esse objetivo inicial, de cunho meramente econômico, foi se ampliando com base em discursos integracionistas entre os países, pautado no livre trânsito de pessoas, bens, serviços e capital e a progressiva redução de limites internacionais e um acento em democracia social.

Por essa razão, no cone sul da América Latina, a partir de 2002, desponta um leque de iniciativas, em diversas áreas e setores governamentais, monitoradas pelos governos dos Estados-parte do MERCOSUL, alterando radicalmente o significado e as ações programáticas em relação à proteção social e à concepção de fronteiras, entendendo ser um espaço geopolítico chave para o processo de integração regional em curso (BRASIL, 2005, 2009). A linha da fronteira, até então vista como limite relevante e fundamental para a defesa territorial, deixa de ser a tônica dos debates. Essas regiões passam a ser forte referência como “espaço-teste de políticas públicas de integração e cooperação” (BRASIL, 2005, p. 21).

Ao questionar os limites do que se pode denominar Estado, pode-se articular com a noção de territorialidade, formulada por

Santos (2000). Como espaços limites no âmbito jurídico formal e espaço de vivências integrativas no âmbito cotidiano, a área transfronteiriça distancia-se de outros espaços nacionais, pois é “mais complexo do que aquele simbolizado pelo limite, pois se faz pela territorialização de grupos humanos e de redes de circulação e intercâmbio, unidos pela permeabilidade dos limites estatais através da comunicação entre populações pertencentes a diferentes sistemas de poder territorial” (MACHADO, 2010, p. 69-70).

Essa concepção foi adotada pelo governo brasileiro, em 2005, como uma das formas para ampliar a integração transfronteiriça prevista pelo Mercosul. Assinala ser a área da fronteira um “espaço de interação, uma paisagem específica, com espaço social transitivo, composto por diferenças oriundas da presença do limite internacional, e por fluxos e interações transfronteiriças, cuja territorialização mais evoluída é a das cidades gêmeas” (BRASIL, 2005, p. 21).

Essa nova percepção das fronteiras confirma a afirmação de Ferrari quanto à existência de duas visões científicas de fronteiras, na área da geografia, “uma que trata da história política entre Estados nacionais e do limite de soberania de um poder central e [...] trata do vivido e das interações entre populações em zonas fronteiriças” (FERRARI, 2014, p. 23).

Fundamentando-se nessas duas visões científicas, pode-se reconhecer os atores fronteiriços e suas distintas concepções e representações. Os atores representantes do domínio do Estado nacional são os responsáveis pelos poderes jurídicos e repressivos, capilarizando um discurso de controle das redes de tráfico de drogas, armas, tráfico de crianças e mulheres, além de garantir os corredores comerciais para o escoamento da produção de um país para outro, evitando as práticas de contrabando. Novaes assinala como essa narrativa é construída, relacionando-a com a forma de intervenção governamental nesses conflitos, ou seja,

grande parte dos governos desloca para as cidades de fronteira, principalmente para as cidades-gêmeas, a responsabilidade pela ação dessas redes, ou seja, faz uso do antigo recurso de distanciar e

marginalizar inclusive geograficamente questões que perpassam o conjunto social. Essa operação é ajudada pela mídia nacional e internacional, que desempenham o importante papel de criar através de imagens (mapas, esquemas) uma narrativa específica sobre a fronteira, facilmente absorvida pelo grande público (BENTANCOR, 2010, p. 68).

As narrativas são edificadas a partir das regulações legais e das práticas controladoras, tornando-se espaços ameaçadores e pouco acolhedores pela associação frequentemente realizada entre a noção de fronteira *“a la de conflicto, guerra, vigilancia, represión o control, por lo que la relaciona al cercenamiento de libertades”* (BENTANCOR, 2010, p. 73). Concorrendo para a percepção desses atores, há que se constatar a distância de centros maiores e a ênfase dos governos em manter e privilegiar o aparato repressivo e, concomitantemente, as propostas de integração previstas nos Tratados Bilaterais entre os países do Bloco.

A população residente, por sua vez, tem uma representação do espaço fronteiriço ancorada na vivência cotidiana, com as exigências próprias da atenção às necessidades de reprodução social, e não isenta de conflitos e confrontos.

*Los habitantes del conurbano fronterizo, a partir de los contactos, definen un cotidiano caracterizado por dualidades. Reconocen el valor de la convivencia, afianzada por lazos de parentesco y solidaridades en espacios compartidos; reconocen logros obtenidos que operan en base a acuerdos internacionales (interconexión eléctrica, comunicaciones telefónicas, etc.)* (BENTANCOR, 2010, p. 81).

A ênfase situa-se em relações sociais importantes para a garantia da sobrevivência pautada por uma ideia transitiva de espaço internacional. Identifica-se, também, nos estudos realizados, ser a representação dos habitantes locais sobre o espaço transfronteiriço determinada, em algumas regiões, mais por tradições históricas e culturais do que pela lógica da racionalidade econômica ou da segurança nacional.

Essa diversidade aponta para a impropriedade de abordar tais espaços como homogêneos e sugere uma orientação metodológica para a implementação das políticas públicas, bem como para a relevância de conhecer as representações locais previamente a quaisquer iniciativas de intervenção estatal. As políticas públicas de alcance nacional devem sofrer adequações e ajustes decorrentes das situações concretas nas zonas de fronteiras – o território do vivido, onde o não nacional é o vizinho do lado, e uma situação mal resolvida arrisca a tornar-se um grave incidente diplomático (NOGUEIRA, 2012). Silva (2006, p. 65) expressa igualmente “a necessidade de olhar o espaço de fronteira e apreendê-lo no movimento histórico, tanto diacrônico (espaço) quanto sincrônico (paisagem), a fim de reconhecer de forma conjunta as distintas escalas de relação entre o local, regional, nacional, transfronteira e transnacional”.

Outros atores relevante, presentes e influentes em regiões transfronteiriças, especialmente nas cidades gêmeas, são os profissionais vinculados às áreas sociais, pouco mencionados na literatura especializada. São atores relevantes pela capacidade de influência na vida cotidiana e na construção de narrativas, a partir do conhecimento e de práticas, sobre o território fronteiriço. Por exemplo, no campo sanitário, os profissionais se deparam com regulações impeditivas de ultrapassar o limite territorial *vis-à-vis* a necessidade de busca ativa dos usuários dos sistemas de saúde brasileiros nos casos de tratamento das moléstias sexualmente transmissíveis, tuberculoses e outras que demandam um seguimento terapêutico. Entretanto, os discursos sanitários se estruturam com mais vigor ao se tratar da vigilância sanitária e epidemiológica, o que pode explicar como os processos de integração dos sistemas locais de saúde, e os seus profissionais e gestores, detêm o protagonismo dessas iniciativas. Essa matriz discursiva foi uma das razões que sensibilizaram o Ministério da Saúde brasileiro para a implementação dos Programas SIS Fronteiras e do Pacto pela Saúde, este último inovando ao delimitar a região sanitária para além do limite internacional, embora de curta duração (NOGUEIRA, 2012). Na educação e assistência

social, os profissionais se defrontam com situações peculiares e características das áreas de fronteira, especialmente as relacionadas ao tráfico de jovens, drogas e prostituição infantil. Esses fatos são agravados por construções ideológicas, *“que giran en torno a un cotidiano de intercambio comercial que transita entre lo legal y lo ilegal, con límites muy difusos para ambas comunidades”* relatadas por Bentancor (2010, p. 81).

### **Políticas sociais em áreas transfronteiriças: percurso de uma linha de estudos**

Na medida em que territórios e fronteiras estão ganhando novos contornos políticos, mais protetivos, algumas questões afetam diretamente o Serviço Social como um dos operadores das políticas sociais nesse espaço, a saber: como aprender as estruturas das políticas sociais nesses espaços? Quais os limites estruturais que definem as condições de igualdade/desigualdade? Como os aspectos ideológicos, sob os quais se abrigam as políticas sociais, se expressam nas fronteiras? Quais e como os conhecimentos produzidos impactam a ação profissional nesses espaços?

Buscando acercar-se das respostas a essas questões, esta seção inclui três dimensões consideradas relevantes. A primeira procura entender como se constroem as igualdades/desigualdades relacionadas aos direitos sociais no espaço em questão. A segunda aborda as políticas sociais enquanto políticas públicas relacionando-as com os níveis escalares – nacional/municipal e os impasses reconhecidos nos estudos realizados. A terceira apresenta as determinações incidentes sobre a apropriação das políticas nacionais pelos gestores e agentes profissionais.

Essas três dimensões foram se construindo no processo de ampliação do conhecimento relativo à política de saúde decorrente de pesquisas realizadas desde 2003. A primeira investigação questionou a concepção de direito à saúde dos não nacionais por parte dos gestores da saúde nas cidades gêmeas. As referências teóricas utilizadas para a análise tratavam da relação entre direito

social e cidadania. Ficaram evidentes distinções conceituais centradas ora no aspecto econômico da garantia do direito, em uma ótica residual, em que somente têm garantias os casos de urgência e emergência; ora centradas na questão de cidadania plena, em que todos os residentes têm pleno direito por residirem na fronteira, consolidando uma visão de cidadania social para além do limite territorial. Observa-se que, à época de realização desse estudo inicial, a linha divisória entre os países não possuía o significado de áreas, ou corredores, de integração, concepção alterada a partir de 2005.

Um dos estudos posteriores definiu como questão central a referência ao direito à saúde da população residente nas cidades gêmeas, espaços de alta porosidade. Utilizando as mesmas referências teóricas sobre o direito à saúde, os resultados junto aos usuários das unidades de saúde foram similares aos encontrados na concepção dos gestores, ou seja, duas perspectivas com a mesma argumentação. É importante observar que essas concepções distintas foram encontradas nos dois lados dos limites internacionais, sempre coincidentes com a dos gestores.

A preocupação voltou-se, então, para apreender como essas concepções se materializavam na região, e o ponto de partida foi reconhecer as dimensões da acessibilidade, ou seja, como as concepções de inclusão ou exclusão foram operacionalizadas via critérios de acesso a serviços e ações de saúde aos não nacionais. A análise dos dados incorporou, além da concepção de cidadania nacional e cidadania social ampla, referências do direito à saúde e a literatura relativa à acessibilidade e ao acesso. Os resultados foram inquietantes e sinalizaram uma descoberta que orientou os projetos posteriores - o direito à saúde e os critérios de acesso obedeciam mais a aspectos ideológicos vigentes do que efetivamente às diretrizes e regulações das políticas de saúde, especialmente no lado brasileiro. A orientação local, definida pelo gestor, ocasionava alto grau de incerteza quanto ao atendimento e subsumia as flutuações partidárias e ideológicas. Os serviços e ações de saúde, no espaço local, aos não nacionais indicavam um aspecto residual.

As travas para o ingresso aos sistemas dos não nacionais utilizavam o recurso burocrático, valendo-se de regras aplicadas particularistas e dependentes de critérios discricionários de alguns gestores e profissionais de saúde. Em alguns casos, dependia de rigorosa comprovação de nacionalidade em casos de gestores mais nacionalistas, contrariamente a gestores que garantiam o livre acesso a todos os serviços de saúde para os não nacionais, inclusive distribuindo o cartão SUS, vigente à época. Curiosamente, a mesma situação era encontrada no outro lado da fronteira brasileira.

Essas contradições trouxeram à tona outra dimensão relevante para os estudos transfronteiriços, ou seja, historicidade das diversas fronteiras como um dos fatores explicativos importantes, ou nas palavras de Mota (1995, p. 244): “não se pode dispensar o conhecimento das *historicidades* dos quadros mentais e dos padrões *civilizatórios* dominantes na região”. Por exemplo, a fronteira entre Uruguai e Brasil guarda resquício da época da colonização, aspectos comuns da campanha; na fronteira Paraguai e Brasil, apareciam traços herdados da guerra da Tríplice Aliança, ou denominada, de forma mais contundente, de Guerra contra o Paraguai, de triste memória para os paraguaios; na fronteira com a Argentina, havia uma separação não conflitiva e escassa porosidade na busca pela atenção à saúde no Brasil e vice-versa.

Para enquadrar essas descobertas em um plano explicativo e aprender como a política social impacta nas regiões fronteiriças, tomou-se com referência teórica a posição de Adelantado e Rambla (2000) e a construção realizada por esses autores para explicar a reflexividade entre Política Social e Estrutura Social, influenciando-se mutuamente e operando o eixo igualdade/desigualdade. Nessa construção, inicialmente, os autores delimitam uma concepção particular de estrutura social para estudar a relação com a política social, visando identificar os mecanismos concretos de influência recíproca<sup>3</sup>:

---

<sup>3</sup> Advertem ser a estrutura social produto de outras influências que não unicamente das políticas sociais como pressões internacionais, econômicas, aspectos culturais e crenças religiosas.



*El conjunto de los modos en que las prácticas de grupos e individuos están organizadas (instituciones) y relacionadas entre i (procesos sociales), de manera que se crean unos ejes de desigualdad que configuran la identidad de esos individuos y grupos, así como los cursos posibles de la acción social (individual y colectiva). Dicho de otro modo, la estructura social sería la configuración de instituciones, reglas y recursos que atribuye condiciones de vida desiguales a las personas en un momento y un lugar determinados (ADELANTADO; NOGUERA; RAMBLA, 2000, p. 29).*

Ao se ter como objeto de estudo o direito à saúde, e este ser decorrente de condições históricas, culturais e ideológicas, sob o predomínio econômico, importa apreender as determinações sociais que expressam as desigualdades no peculiar território transfronteiriço. A saúde é uma dimensão fortemente marcada, e muitas vezes determinante, na constituição das desigualdades. As esferas das estruturas sociais responsáveis pelo trânsito entre igualdade e desigualdade são, respectivamente, a doméstico-familiar, estatal, mercantil e relacional (ADELANTADO; RAMBLA, 2000).

A esfera estatal diz respeito às disposições jurídicas sobre quais bens e recursos ficam sob a responsabilidade do Estado, definições que implicam em um jogo político constante, expressando o conflito de classes que permeia a divisão do fundo público e a mercantilização da atenção à saúde. Transpondo para o campo concreto, têm-se os grandes determinantes das políticas sanitárias, a organização do sistema do país e o sistema de saúde, ou seja, os macrodeterminantes das políticas de saúde (COSTA; SILVA; BIASOTO, 2008). A esfera doméstica e a relacional definem o espaço social de troca, onde se distingue o que é valor, a concepção de saúde e a valoração atribuída ao direito à saúde, no plano das práticas e da efetivação dos serviços e sistemas de saúde. A esfera relacional implica as associações diversas, produtoras de consenso e ação política local. A esfera mercantil define o que é mercadoria e o que é direito, evidenciando o grau de estatização ou privatização dos sistemas de serviços de saúde. As condições de desigualdade derivam da situação de classe, etnia, cidadania,

diferença de posição face ao Estado e das capacidades organizativas (sujeitos coletivos influenciando ou não as agendas públicas) (ADELANTADO; NOGUERA; RAMBLA, 2000). Nas fronteiras há, em inúmeras situações, uma dubiedade causada justamente pela posição dos indivíduos face à proteção estatal.

No caso dos sistemas de saúde entre países, as maiores desigualdades são determinadas pela situação de etnia, cidadania e classes sociais. Além da cidadania em si, os critérios de atribuição de cidadania pautada em critérios distintos - *jus solis e jus sanguini* - constituem-se em mais um, entre tantos outros fatores de desigualdade. Igualmente, o diferencial de classe e de segmento de classe, em situações empobrecidas como é a realidade fronteiriça no Brasil, torna marcante a situação de total desamparo no campo sanitário. E essa situação, *vis-à-vis* a oferta de bens e serviços de saúde do outro lado da linha divisória entre os países. Os projetos subsequentes a 2009 utilizaram a construção de Adelantado, Noguera e Rambla (2000) como centralidade explicativa da relação estrutura social e política social, complementada com referências relacionadas ao objeto e aos objetivos de cada investigação.

Face à desigualdade na atenção à saúde aos não nacionais, o interesse voltou-se a ampliar o conhecimento das possibilidades de cooperação/harmonização de sistemas de saúde, devido à existência de algumas iniciativas incipientes nesse sentido nas fronteiras estudadas. Os estudos realizados sobre cooperação entre sistemas locais de saúde em fronteiras entre Brasil, Paraguai, Argentina e Uruguai e entre Espanha, França e Portugal, incorporando a tríade – local, nacional e internacional – transitam para outra ordem de ordenamento jurídico-administrativo e impactam diretamente a atuação pública sobre o direito à saúde. A análise dos dados empíricos demandou, além das referências de Adelantado, Noguera e Rambla (2000), um quadro teórico dos processos de cooperação ou harmonização em saúde em planos internacionais, pautado especialmente em Glinos (2002). Os resultados evidenciaram o protagonismo dos agentes locais públicos em todas as iniciativas estudadas, oferecendo outro

enfoque para as políticas sociais de saúde. Curiosamente eram iniciativas locais e pessoais de gestores ou profissionais de saúde, independentes de orientação política formal e oriundas de necessidades sociais em saúde e fenômenos espaciais e políticos impeditivos de acesso aos bens e serviços sanitários.

Esse resultado indicou o redirecionamento do objeto de estudo para a atuação dos atores locais no processo de implementação das políticas sociais. Contribuiu para esse redirecionamento a existência de inúmeros dispositivos legais – acordos bilaterais entre os países, as diretivas do Mercosul no campo da proteção à saúde e ainda iniciativas dos países de ampliar a integração transfronteiriça. No Brasil são exemplos o Programa SIS Fronteiras e o Pacto pela Saúde. Essas iniciativas não surtiram efeitos concretos, conforme os resultados de um estudo que analisou dez anos de fomento à integração em saúde na área transfronteiriça entre Brasil e demais Estados-partes do Mercosul.

A questão de por que não atingiram os objetivos previstos tornou-se um interrogante a ser respondido pelo estudo subsequente. Para delimitar esse objeto de estudo, concorreram os processos de descentralização dos serviços de saúde ocorridos nos países, ampliando formalmente o protagonismo dos agentes locais. Dois elementos auxiliaram na delimitação do objeto de estudo. O primeiro foi a constatação, já incorporada na literatura das políticas públicas, da não linearidade entre as suas fases e sequências, inexistindo uma segmentação rígida entre elas (SOUZA, 2006; CAVALCANTI, 2007; RAMOS, 2012; SERAFIM; DIAS 2012; FARIA, 2005, 2012; HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). O segundo foi o fato de as decisões programáticas nacionais, ao serem direcionadas aos níveis subnacionais, não se limitarem, simplesmente, à implantação, mas imporem novas decisões. Assim, outros arranjos institucionais de cunho técnico e político são exigidos, ou seja, refaz-se a política no plano local, muitas vezes alterando completamente sua concepção inicial (LIPPI, 2007; BORRAZ; GUIRAUDON, 2010; SERAFIM; DIAS, 2012; FARIA, 2012; HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

E essa mediação é realizada pelos sujeitos profissionais – especialmente médicos, enfermeiros, assistentes sociais - os agentes implementadores, tanto de médio escalão como os de ponta dos sistemas de saúde. Os resultados indicaram a importância de abordar as políticas sociais para além do desenho formal e buscar, em seus resultados, as responsabilidades dos agentes gestores e profissionais e a natureza e as estratégias de incorporação local das políticas nacionais. Isso levou à exigência de outro aprofundamento, no campo teórico delimitado pelos processos de descentralização dos sistemas de saúde e assistência social, no caso brasileiro, uruguaio e paraguaio<sup>4</sup>.

Os novos desenhos, e a responsabilidade de gestão das políticas para o poder local, impõem uma habilidade política e técnica tanto para compatibilizar os interesses próximos, como para materializar as proposições federais, transformando-as efetivamente em políticas públicas na sua clássica acepção – competência mínima de planificação consolidada nos aparelhos de Estado, seja do ponto de vista técnico de gestão, seja do ponto de vista político; certa estruturação republicana da ordem política vigente: coexistência e independência de poderes e vigência de direitos de cidadania e alguma capacidade coletiva de formulação de agendas públicas - o exercício pleno da cidadania e uma cultura política compatível (DI GIOVANNI, NOGUEIRA, 2015).

Nessa linha, as assessorias e os cargos de supervisão e controle são essenciais quando detentores da expertise necessária para desempenhar o papel técnico e político inerente a essas funções na implantação das políticas públicas. Enfatiza-se a relevância do agente estatal, pois sua ação poderá tanto favorecer os processos inclusivos para os não nacionais, como barrar o atendimento em função de sua discricionariedade. Sobressai-se, aqui, na dimensão

---

<sup>4</sup> Embora no Paraguai não se tenha concluído a reforma sanitária, é importante observar que a legislação definidora da atenção à saúde guarda os mesmos princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde do Brasil.

política dos agentes implementadores, o risco de serem capturados pelas lógicas difundidas pelas agências multilaterais e

suas ‘recomendações’ de boa governança (a tríade descentralização, privatização dos serviços sociais e participação popular), que chegam e se impõem em linha direta com os recursos direcionados aos programas sociais que se multiplicam nas regiões pobres das cidades, impondo, no mesmo passo, um processo gestorário que neutraliza o político em nome do ‘social’ (TELLES, 2014, p. 408).

Essa indicação toca em um dos pontos débeis da região fronteira ao se constatar a escassa mobilização política e a fragilidade na formulação de demandas. Um dos estudos (NOGUEIRA, 2015) demonstrou que a hegemonia decisória dos gestores e agentes implementadores não é questionada, não se configurando atores políticos não governamentais de peso para incluir as demandas de saúde na agenda pública. Há, por outro lado, um desconhecimento desses processos a partir da ação dos agentes estatais, o que confirma a relevância de estudos que aprofundem a questão.

No Brasil, em particular, a inovação ocorrida nos processos de gestão dos sistemas de saúde parece ser também outro dos elementos adicionais para a reduzida efetividade das políticas devido à dinâmica de sua concretização no plano local. Essa é uma das razões pela qual Fleury (2014) afirma ser o problema da gestão o ponto crítico da política descentralizada de saúde, exigindo um esforço para sua superação por parte das autoridades públicas, sem desconsiderar a perversa subordinação das políticas nacionais ao esforço de estabilização macroeconômica.

Nessa caminhada, duas investigações estão em andamento. A primeira visa conhecer quem são esses atores profissionais e o papel político que desempenham, identificando as estratégias e os conhecimentos utilizados na ação cotidiana. A segunda pesquisa tem como foco apreender como se processa a ação dos sujeitos políticos públicos locais – gestores e profissionais - em relação à

cooperação transfronteiriça, considerada um dos elementos decisivos para garantir a cidadania social em relação à proteção integral à saúde e à assistência social da população residente na área da fronteira.

### **Reflexões de um percurso de pesquisa**

As evidências indicadas pelos estudos apontam como as políticas públicas, tanto da área econômica como social, são consideradas, hoje, como uma das formas contemporâneas de poder, reafirmando a posição de Di Giovanni e Nogueira (2015). Entretanto, observa-se, na configuração do Estado, pela natureza contraditória de sua constituição, um espaço de autodeterminação dos agentes implementadores de políticas públicas, igualmente identificadas nos estudos realizados. Ou seja, devido às contradições inerentes à dinâmica estatal, as estratégias e os instrumentos de gestão, adotados para a operacionalização das políticas públicas, não possuem “valor em si”, mas podem se configurar com distintos conteúdos políticos e abrem a possibilidade de abordar o Estado em ação interferindo, por meio de seus agentes, em uma dada realidade social com determinada dimensão ético-política.

No espaço transfronteiriço, essa questão assume proporções inéditas face à convergência de sistemas de regulações estatais nacionais em um mesmo espaço geográfico. Esse é um espaço onde qualquer divergência ou mesmo leves dissenções, tanto no plano estatal como não estatal, entre os países ocasionam situações locais com impacto na vida cotidiana dos habitantes. O fechamento das fronteiras é, usualmente, uma das medidas adotadas como represália e forma de pressão.

A partir dessa afirmativa e retomando os resultados dos estudos transfronteiriços realizados no campo das políticas sociais de saúde da assistência social, algumas inferências teóricas e metodológicas podem ser apontadas. Um aspecto essencial é a consideração de o espaço transfronteiriço não ser homogêneo, ou

seja, cada um dos limites internacionais apresenta características próprias, ora formam um mosaico multifacetado em termos de concepção de cidadania, ora se apresentam com certa homogeneidade. Essa dubiedade, em termos de investigação e práticas profissionais, impõe o reconhecimento mais pormenorizado das relações sociais estabelecidas, buscando identificar possíveis atores com densidade para favorecer o acesso aos objetivos pretendidos. Significa ter a compreensão dos antecedentes históricos para evitar abordagens incompatíveis com os valores e padrões culturais e de cidadania dominantes.

Outra questão, especialmente relacionada à coleta de dados, é o plano de pesquisa. As informações a serem obtidas não podem ser formuladas de forma única, mas, sim, transpostas para serem apreendidas pelos sujeitos entrevistados de cada um dos países.

Além dessa dificuldade linguística e semântica, nessa mesma linha, a organização jurídico-administrativa dos países é outro aspecto a ser pensado, pois há uma variação considerável nas organizações locais. Em outros termos, não há similitude entre as organizações e a responsabilidade pela proteção social. Enquanto, por exemplo, no Brasil, encontramos os sistemas únicos de saúde e assistência social, sob responsabilidade de execução municipal, em outros países, os níveis nacionais e provinciais desempenham as mesmas funções executivas no plano local. Essa assimetria, caso não observada, pode levar à coleta de informações incompletas ou mesmo incorretas. Silva (2006) alerta que brasileiros e paraguaios, próximos geograficamente, estão “distanciados pelas legislações nacionais, por histórias diferenciadas e objetivos distintos fazendo com que a *linha de fronteira* adquira conformações objetivas, composta de um processo sociocultural complexo ao qual Oliveira (1997) nominou de “nacionalidades em conjunção” (SILVA, 2006, p. 79).

Outro alerta se refere às estratégias metodológicas em duas dimensões: a análise do processo de formulação e implantação das experiências e a caracterização das dinâmicas, destacando-se duas categorias relevantes, a historicidade e a institucionalidade (NOGUEIRA, 2012; NOGUEIRA, FAGUNDES, KREUTZ; 2018).

Concluindo, o caminho que o grupo de pesquisa vem percorrendo, desde 2003, além do conhecimento produzido, trouxe componentes adicionais muito valiosos. O primeiro foi a relação afetiva de amizade e companheirismo entre os integrantes da equipe de pesquisa, e o segundo, o reconhecimento da fronteira como um espaço apaixonante e contraditório, como todas as paixões. Ora instigante, ora ameaçador, mas sempre muito interessante.

## Referências

- ADELANTADO, J.; NOGUERA, J.A. y RAMBLA, X. El marco de análisis: las relaciones complejas entre estructura social y políticas sociales. *Cambios en el Estado del Bienestar*. Barcelona: Icaria. 2000. p. 24-61.
- BENTANCOR, Gladys. Una Frontera Singular: la Vida Cotidiana en Ciudades Gemelas: Rivera (Uruguay) y Sant'ana do Livramento (Brasil). NÚÑES, Ângela; PADOIN, Maria Medianeira; OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. *Dilemas e diálogos platinos: fronteiras*. Dourados, MS: Ed. UFGD, 2010. p. 73-106
- BERTASO, J. M. Cidadania Translocal: tecendo possibilidades. *Revista Novos Estudos Jurídicos*, v. 19, n. 3, set./dez. 2014.
- BORRAZ, O; GUIRAUDON, V. *Changer La société: Politique publique*. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques. 2010.
- BRASIL . Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Programas Regionais. Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. *Proposta de reestruturação do programa de desenvolvimento da faixa de fronteira: bases para uma política integrada de desenvolvimento regional para a faixa de fronteira*. Brasília: Ministério da Integração Regional, 2005.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Decreto de 8 de setembro de 2010*. Institui a Comissão Permanente para o Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – CDIF. Brasília, 2010. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007). Acesso em: 07 dez. 2012.



BRASIL. Presidência da República. *Decreto nº 8.903, de 16 de novembro de 2016*. Institui o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras e organiza a atuação de unidades da administração pública federal para sua execução. Brasília, 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/D8903.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8903.htm). Acesso em: 16 jul. 2017.

BRASIL. Presidência da República. *Regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017*. Institui a Lei de Migração. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9199.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9199.htm). Acesso em: 23 de jun. 2010.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras*. Disponível em <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/folder/10006001093.pdf>. Acesso em 04 jun. 2020.

BRASIL. Ministério de Justiça e Segurança Pública. *Programa Vigia*. Disponível em: <https://www.novo.justica.gov.br/news/vigia-programa-nacional-de-seguranca-nas-fronteiras-e-divisas-completa-um-ano-de-atuacao-com-resultados-expressivos-1>. Acesso em: 24 jun. 2020.

CALAZANS, Márcia. Editorial. *Sociedade em Debate*, Pelotas, v. 25, n. 1 - Edição Especial, p. 04-12, 2019. ISSN: 2317-0204 – pg 6.

CAVALCANTI, P. A. *Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e de análise de políticas públicas: uma contribuição para a área educacional*. 2007. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.

COSTA, V. L. C.; SILVA, P. L. B.; BIASOTO, G. (Org.). *Efetividade das Políticas de saúde: experiências bem-sucedidas na América Latina*. São Paulo: Biruta, 2008.

ADELANTADO, José; NOGUERA, J. A.; RAMBLA, X. El marco de análisis: las relaciones complejas entre estructura social y políticas sociales. In: ADELANTADO, JOSE (Coord.) *Cambios en el Estado del Bienestar*. Barcelona: Icaria-Universidad Autonoma de Barcelona. 2000. p. 23-61.

DESIDERÁ, Walter Antonio Neto; PENHA, Bruna. As Regiões de Fronteira como laboratório da Integração Regional no Mercosul. In:

DESIDERÁ, Walter Antonio Neto; PENHA, Bruna; MORAES, R. F (Org.). *O Mercosul e as regiões de fronteira*. Brasília: IPEA, 2017. p. 203-225.

DI GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A. *Dicionário de políticas públicas*. São Paulo: UNESP/FUNDAP, 2015.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 20, v. 59, p. 97-110, 2005.

FARIA, C. A. P. (Org.) *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: PUCMinas, 2012.

FERRARI, Maristela. As noções de fronteira em geografia. *Revista Perspectiva Geográfica*, Cascavel, v. 9, n. 10, 2014.

FLEURY, S. *Democracia e inovação na gestão local da saúde*. Rio de Janeiro: CEBES/FIOCRUZ. 2014.

GLINOS, Irene. Cross-border collaboration. In: WISMAR, M. et al (Org.). *Cross-border health care in the European Union: mapping and analysing practices and policies*. Denmark: European Observatory on Health Systems and Policies, 2011. p. 217-254.

HOWLETT, M., RAMESH, M. PERL, A. *Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

LIPPI, A. *La valutazione delle politiche pubbliche*. Bolonha: Il Mulino, 2007.

MACHADO, Lia Osorio. Cidades na fronteira internacional. In: NÚÑES, Ángel; PADOIN, Maria Medianeira; OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de (Org.). *Dilemas e Diálogos Platinos: Fronteiras*. Dourados: Editora UFGD; Pelotas: Editora e Gráfica Universitária UFPEL, 2010. p. 59-72.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MERCOSUL. *Tratado para a constituição de um mercado comum entre a República Argetnina, a República Federativa do Brasil, República do Paraguai e a República Oriental do Uruguais*. Assunção, 26 mar. 1991. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/documento/tratado-de-assuncao-para-a-constituicao-de-um-mercado-comum/>. Acesso em: 20 dez. 2008.

MOTA, Carlos Guilherme. História de um silêncio: a guerra contra o Paraguai (1864-1870) 130 anos depois. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 9, n. 24, p. 243-254, 1995.

NOGUEIRA, V. M. R. *A implementação do Programa SIS FRONTEIRAS e do Pacto pela Saúde: perspectivas para a ampliação do direito à saúde aos usuários estrangeiros na Fronteira Arco Sul*. Relatório de pesquisa apresentado ao CNPQ. Brasília, 2012.

NOGUEIRA, V. M. R. *Pactos, protocolos e o protagonismo dos atores políticos locais: impasses e condicionantes para o acesso aos bens e serviços de saúde na linha de fronteira Arco Sul*. Relatório de pesquisa apresentado ao CNPQ, Brasília 2015.

NOGUEIRA, Vera; FAGUNDES, Helenara; KREUTZ, I. Institucionalidades del Sistema de Protección Social en Líneas de Frontera: Experiencia Metodologica y Resultados Obtenidos. In: Congreso de la Red Española de Política Social (REPS): Políticas sociales ante horizontes de incertidumbre y desigualdad, 7., 2018, Zaragoza. *Anais....* Zaragoza: REPS, 2018.

OLIVAR, Jose Miguel Nieto. Performatividades governamentais de fronteira: a produção do estado e da fronteira por meio de políticas de tráfico de pessoas na amazônia brasileira. *Revista Ambivalências*, v. 3, n. 5, p. 149-182, jan./jun. 2015.

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Letícia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1271-294, set./out. 2012.

SANTOS, Milton. *O Espaço do Cidadão*. 5. ed. São Paulo: Studio Nobel, 2000.

SERAFIM, M. P., DIAS, R. de B. Análise de Política: Uma Revisão da Literatura. *Cadernos Gestão Social*, v. 3, n. 1, p. 121-134, jan./jun. 2012.

SILVA, Maria Geusina da. *O local e o global na atenção às necessidades de saúde dos brasiguaios: análise da intervenção profissional do assistente social em Foz do Iguaçu*. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 01-08, jul./dez. 2006.

TELLES, V. S. Sociedade civil, direitos e espaços públicos. In: FLEURY, S. *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha*. Rio de Janeiro: Editora FGV. 2006. p. 397-416.



# IMIGRAÇÃO, ASPECTOS HISTÓRICOS E ECONÔMICOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE LONDRINA

Luis Gustavo Patrocino  
Isabel Cristina G. M. Patrocino

## Introdução

Na sequência das discussões propostas nesta obra, o presente capítulo tem por objetivo expor a relação da região metropolitana de Londrina com o fenômeno migratório ao longo da sua consolidação, além de apresentar os principais indicadores econômicos da atualidade que nos ajudam a problematizar o potencial de atratividade de novos processos migratórios. Para isso, parte-se de um esforço analítico de aproximar, “ao nível do chão” (SASSEN, 2016), o que algumas cidades brasileiras de pequeno e médio porte passaram a vivenciar no século XXI: a presença de migrantes internacionais distintos daqueles “clássicos”, oriundos de territórios do Sul global; aspectos étnicos; raciais; culturais e sociais, dentre outros, que indicam a heterogeneidade dos fluxos migratórios recentes no País e a complexidade em compreendê-los, tanto do ponto de vista teórico como interventivo ao se tratar das políticas de integração das sociedades receptoras.

Com base na noção de “interiorização das migrações”, uma das questões que o processo investigativo apontou foi a problematização das justificativas para a opção por territórios de menor expressão econômica, como as cidades que compõem a região em estudo, que contrariavam as tendências da escolha de cidades globais, no caso brasileiro, como São Paulo e Rio de Janeiro.

Partiu-se das problematizações de autores que indicavam tais cidades como expressão do que Sassen (2016, p. 89) denominou de

“formações predatórias<sup>1</sup>”, que, de forma sistêmica, mesmo guardando suas especificidades, “contêm em si uma dinâmica de expulsão, marcada por extremos de desemprego, pobreza, suicídio, deslocamento do lar e da terra, ou encarceramento”. Por outro lado, Zanella (2014, p. 65) apontou que tais cidades, embora sejam mais atrativas para os migrantes, pelas oportunidades de ordem econômica, são também, contraditoriamente, “palcos de luta” da política, o que tensiona a demanda por visibilidade dos migrantes, inclusive pelo Estado.

Essas colocações perturbam a compreensão desses fluxos para a RMLO, e as respostas que indicavam tanto o transnacionalismo quanto os territórios de “trânsito” foram estudadas. Apesar das tendências gerais, mas motivado pelo desenho teórico-metodológico da pesquisa, que associou os estudos territoriais com as trajetórias dos migrantes, foi colocado o desafio de identificar os “espaços dos expulsos”, a partir da provocação de Sassen (2016, p. 263): “São condições conceitualmente subterrâneas que precisamos trazer para a superfície. São, em potencial, os novos espaços para criação: de economias locais, de novas histórias e de novas formas de pertencimento”. De acordo com Zanella (2014, p. 65):

as cidades globais também são os locais onde as contradições da globalização se apresentam de modo mais visível. Se por um lado essas cidades são atrativas, mediante a existência de estruturas mais desenvolvidas, principalmente, a estrutura econômica, que de antemão representa oportunidades aos imigrantes; por outro, ocupam, também, posições estratégicas politicamente, desse modo se transformam em verdadeiros palcos de luta, por isso que, “ as cidades globais são preferíveis devido à visibilidade, dali suas vozes ecoam com maior facilidade e para ali os olhares (principalmente do Estado) estão mais atentos”.

---

<sup>1</sup> “[formações predatórias como] a combinação de elites e de capacidades sistêmicas na qual o mercado financeiro é um facilitador fundamental, que empurra na direção de uma concentração aguda” (SASSEN, 2016, p. 22)

Posto isso, o presente debate, que não se conclui nem tem a pretensão de generalizações, abre uma “trilha” no processo de produção do conhecimento acerca das migrações internacionais recentes nesses territórios, entre eles a Região Metropolitana de Londrina (RMLO).

### **Formação Histórica e imigração**

Londrina foi fundada em 1934 por uma ação expansionista do Estado brasileiro que conferia à entidades, como a inglesa Companhia de Terras Norte do Paraná, o direito de explorar/ocupar territórios com potencialidade agrícola vendendo essas terras a “preços muito baixos” (CMNP, 2015). Segundo Amorim (2011, p. 36), o preço de oito mil réis por hectare, pago pela CMNP, equivalia a 5 quilos de feijão, e ainda poderiam ser pagos em parcelas. Essa ação era parte do processo de expansão/implantação da economia capitalista brasileira que se industrializava e aumentava demograficamente, exigindo da agricultura duas responsabilidades:

de um lado, ampliar o setor de produtos exportáveis para servir ao pagamento das importações de bens de capital; de outro, suprir as necessidades de alimentação das massas urbanas em expansão no período e de matérias primas sem, no entanto, elevar o custo da reprodução da força de trabalho ou os custos de produção, o que inviabilizaria o processo de acumulação (CORREIA; STEINKE, 2020, p. 7)

A fundação da cidade é parte do processo histórico nacional de uso de mão de obra estrangeira para a produção nacional. Com o fim da mercantilização e a abolição da escravidão, o País perdeu seu principal agente produtor. Sabendo que a estratificação social da época era constituída basicamente por: a) quem tinha terra e escravos; b) pelos escravos; c) poucos comerciantes; d) alguns funcionários da coroa;- ou seja, um pequeno contingente para compor um mercado interno e a mão de obra necessária para a produção.

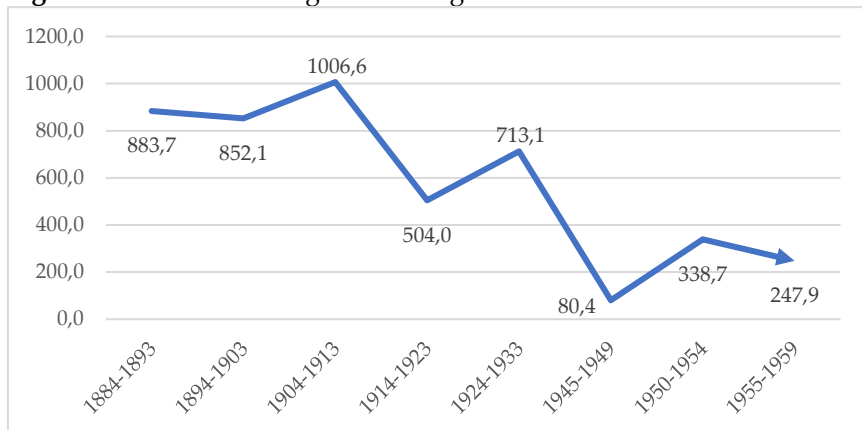


No ano de 1924, foi fundada por investidores ingleses a Brazil Plantations Syndicate, transformada em Paraná Plantations Ltd no ano seguinte e, logo a seguir, criada sua subsidiária brasileira, a Companhia de Terras Norte do Paraná, cujo objetivo inicial era o plantio de algodão para o atendimento das necessidades do mercado inglês. Em 1925, esta companhia adquiriu do governo paranaense 8.470 km<sup>2</sup> de terras, com a justificativa de iniciar a produção de algodão. Decorridos 4 anos, em 1929, uma equipe de técnicos da Companhia de Terras Norte do Paraná (CTNP) partiu da cidade de Cambará e chegou ao local onde deveria fundar o posto central que iria concretizar o objetivo inicial da Companhia. Constata-se que Londrina surgiu como primeiro posto de ocupação, avançando e expandindo a fronteira agrícola por todo o Norte paranaense, pois até então a mesma limitava-se aos núcleos de Jacarezinho, Cambará, Santo Antônio da Platina, Ribeirão Claro, Andirá, Bandeirantes, Cornélio Procópio, o chamado Norte Velho. Com a chegada de novos habitantes, uma outra área passou a ser ocupada, sendo denominada Norte Novo e abrangia as cidades de Londrina, Maringá, Apucarana, Araçongas, Nova Esperança, Paranavaí, Porecatu e Jaguapitã. No entanto já em 1931 a CTNP deixou de lado o projeto da cultura algodoeira e iniciou o loteamento das terras compradas. Os lotes foram sendo ocupados por proprietários que, em suas pequenas e médias propriedades rurais, desenvolviam culturas voltadas para a própria localidade e região, possibilitando o rápido desenvolvimento econômico e demográfico do chamado Norte Novo (SILVA, 2008, p. 72)

Para suprir essa lacuna, ao mesmo tempo em que o Ocidente passava por um período de pré e Primeira Guerra Mundial, as fronteiras foram 'abertas' e vários imigrantes europeus encontraram no País um local para sobreviver e 'fugir' tanto dos horrores da guerra quanto das suas consequências. Com a incorporação desse novo contingente, o Brasil ganhou a mão de obra que precisava para manter sua principal atividade econômica: a agricultura; e um novo ciclo produtivo com a inserção do café.

Esse reforço demográfico foi mais representativo na transição do Império para a República, apresentando seu auge na primeira década do século XX.

**Figura 1:** Total de imigrantes chegados ao Brasil de 1884 a 1959

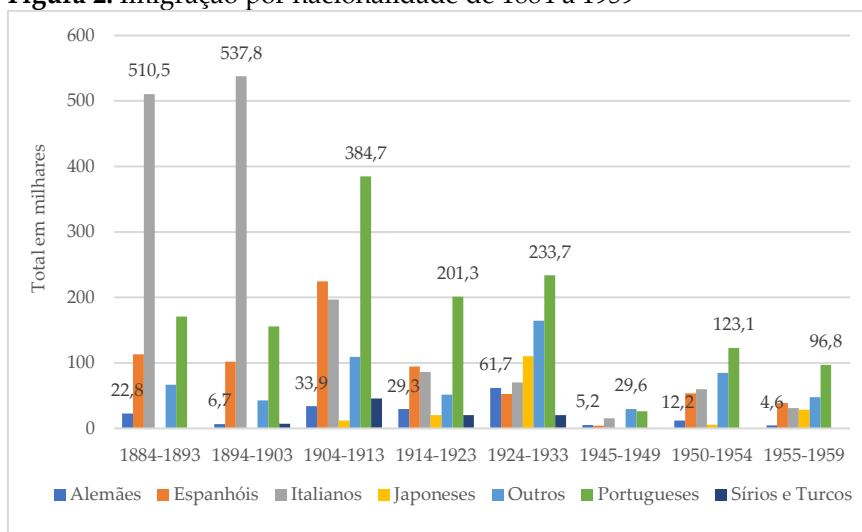


Fonte: IBGE, 2007.

Elaboração: próprios autores.

São muitas as contribuições desses imigrantes na composição da história do País e as misturas de nacionalidades marcam, portanto, a historicidade nacional. A Figura 2 evidencia que, naquele período, os italianos foram os que mais desembarcaram no nosso território, seguidos pelos portugueses que assumem a predominância a partir de 1914.

**Figura 2: Imigração por nacionalidade de 1884 a 1959**



Fonte: IBGE, 2007.

Elaboração: próprios autores.

No período Vargas e pós-Vargas, os baixos preços do café no mercado internacional e a intervenção estatal na regulação dos preços por meio do Instituto Brasileiro de Cafés (IBC) evidenciaram um problema produtivo antigo: a dependência econômica do País sempre atrelada a apenas um elemento natural.

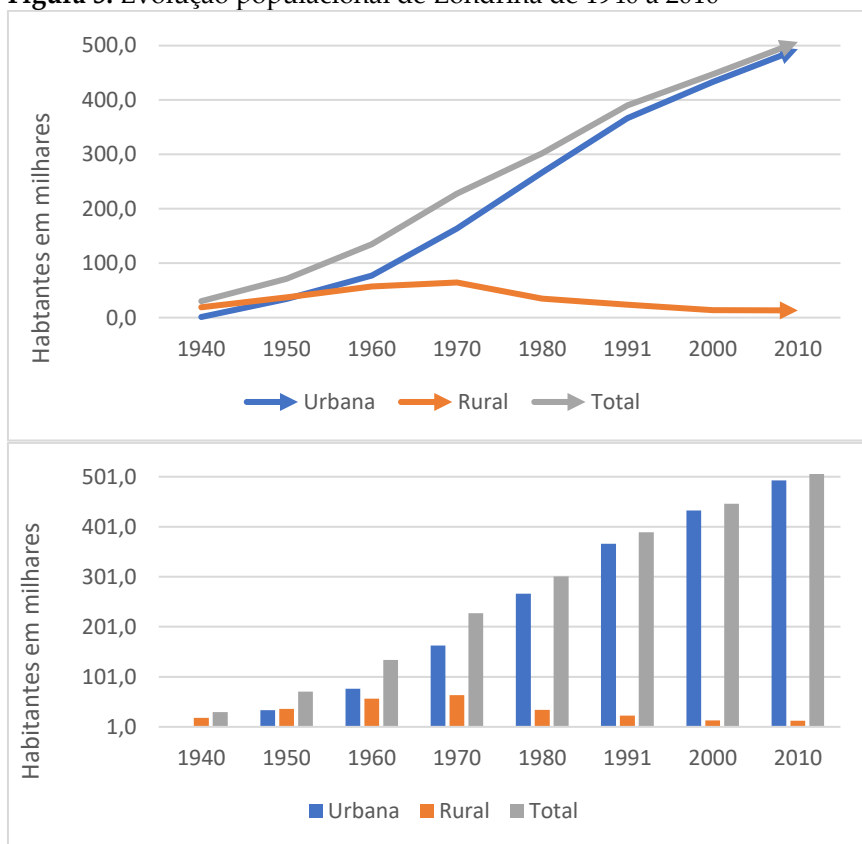
Como fruto dessa ação empreendedora inglesa, que revendia seus lotes a preços variados, que dependiam da origem/nacionalidade e condição da imigração (LUZ, 1997), a cidade de Londrina, com sua forma e urbanismo, emerge no cenário nacional com uma variada população em termos de nacionalidades, mas com um objetivo comum, a produção agrícola e monocultural do café.

A ferrovia era a principal ligação nacional para a chegada e saída de tudo e todos, ela não apenas define a cidade por vários anos, em termos urbanístico, de contornos e de limites, mas também impulsiona o desenvolvimento e a prosperidade advindas da fertilidade da terra e do trabalho dos colonos.

Londrina, já nos anos 50, emergiu no cenário nacional como importante cidade do interior do Brasil. Neste período, apresentou considerada expansão urbana em razão da produção cafeeira no norte do Paraná, em especial na cidade de Londrina, o que levou à intensificação do setor primário de toda região. Nesta década a população passou de 20.000 habitantes para 75.000, sendo que quase metade se encontrava na área rural. No final desse decênio Londrina contava com um complexo urbano que consistia em faculdade, colégios, postos de saúde, hospitais, rádios e complexos destinados ao lazer (LONDRINA, 2019).

Essa dependência viária do trem vai se atenuando conforme as estradas que conectam a cidade às demais regiões vão melhorando e tem, em 1981, sua última atuação com passageiros (SILVA; PAULA, 2012, p. 1192). Essa alteração logística é concomitante à alteração econômica pela qual a cidade (e região norte do estado paranaense) passa depois de ter perdido seu potencial agrícola, a cafeicultura, devido à geada ocorrida em 1975. Nessa nova fase, pós-cafeicultura, o município se configura como “polo regional de bens e serviço” (LONDRINA, 2019) fato mantido até o momento. Essa transição social pode ser percebida na Figura 3. Embora a cidade tenha, em sua primeira década, o território rural como o possuidor de maior contingente populacional, essa condição é alterada na sua terceira década (1960), ainda assim, as duas populações crescem até 1970. Na fatídica noite de 18 de julho de 1975, o fenômeno climático marca o início do processo de declínio populacional rural que se mantém até os dias atuais.

**Figura 3: Evolução populacional de Londrina de 1940 a 2010**

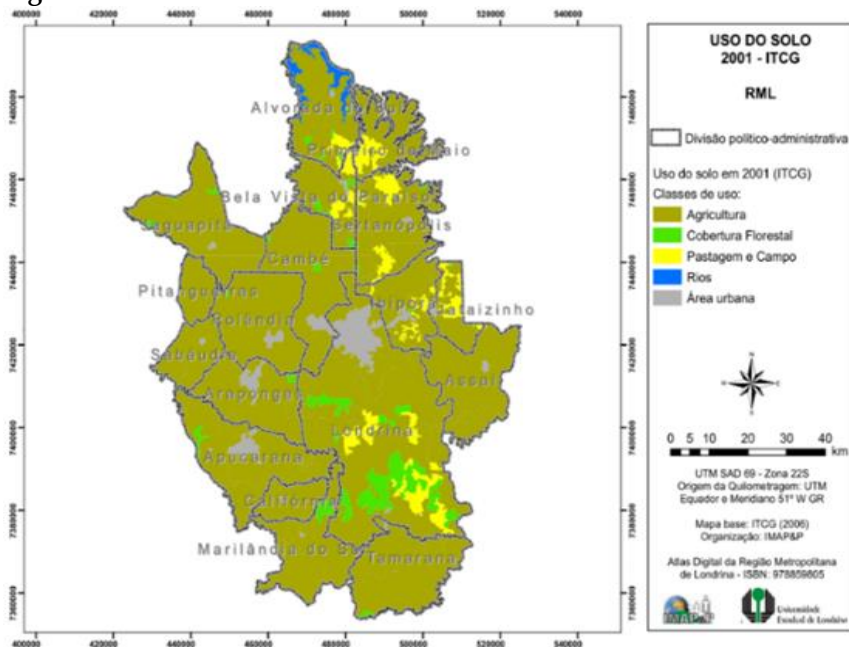


Fonte: LONDRINA, 2019.

Elaboração: próprios autores.

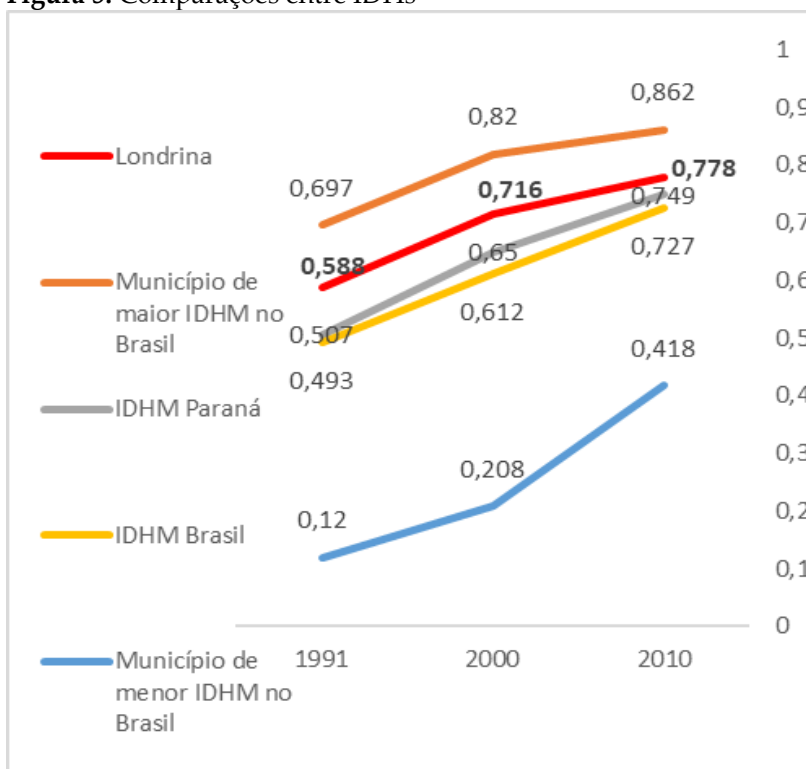
Quando a geada negra eliminou a principal atividade econômica, coube à cidade se reinventar e tentar conseguir uma parte no processo de industrialização nacional que já estava iniciado e se solidificava em algumas Regiões Metropolitanas, principalmente de São Paulo. Estando longe do mar e com rodovias de pista simples, o acesso a transporte e logística sempre foi um impeditivo para a implantação de grandes pátios industriais.

Figura 4: Uso do Solo RMLO



Esses entraves infraestruturais são exponencializados se pensarmos na ‘guerra fiscal’ existente entre as unidades da Federação (UF) e entre os próprios municípios. Atualmente, a distribuição do seu PIB aponta o setor de serviços como principal componente, com 80% desse indicador, cabendo à indústria 18% e os 2% restantes à agricultura (LONDRINA, 2014). Dessa forma, percebemos a cidade com uma presença nacional não muito expressiva do ponto de vista das oportunidades econômicas. Pensando no Produto Interno Bruto (PIB), Londrina ocupa o 9º lugar entre as cidades do Sul enquanto tem a 4ª maior população, ou seja, há um descompasso entre a demografia e a produção de riquezas. Esse hiato é mais bem observado ao compararmos o salário médio mensal dos trabalhadores. No Paraná, Londrina tem a segunda maior população, mas ocupa a 16ª posição no que se refere a salário (IBGE, 2018).

**Figura 5:** Comparações entre IDHs



Segundo o Censo de 2010, há 506.701 pessoas na cidade, e a estimativa para 2019 é de 569.733, que produzem uma densidade demográfica de 306,52 hab/Km<sup>2</sup>, contudo esse número aumenta drasticamente se levarmos em conta apenas a área urbana. Assim como a Região Metropolitana, o uso do solo é majoritariamente dedicado à agricultura. Ao pensarmos as condições da vida dos londrinenses, podemos perceber que, em relação à média do estado e do país, seu IDH é superior e está em processo de evolução. Sua melhora se deve aos incrementos de todos os seus componentes, com destaque para os aspectos educacionais e de longevidade.

Sua presença regional é forte, não apenas dentro do estado paranaense. Na década de 1990, chegou a ser a terceira maior cidade do sul do País, perdendo esse posto para Joinville (SC), recentemente, devido ao crescimento industrial obtido pelo

município catarinense. Há que se mencionar sua influência também no sudoeste paulista, sendo local de estudos (universidades e cursinhos) e destino de compras de várias pessoas dessa região.

Podemos perceber, na Figura 6, que são vários os municípios paranaenses impactados pela cidade e seu desenvolvimento.

**Figura 6:** Cidades na região de influência de Londrina classificação e população em 2007

<b>Cidades</b>	<b>Classificação</b>	<b>População Urbana</b>
Apucarana	Centro Sub-regional A	108.498
Ivaiporã	Centro Sub-regional A	26.397
Santo Antônio da Platina	Centro Sub-regional A	34.194
Arapongas	Centro de Zona A	93.717
Bandeirantes	Centro de Zona A	27.785
Cornélio Procópio	Centro de Zona A	43.865
Ibaiti	Centro de Zona A	21.966
Jacarezinho	Centro de Zona A	34.667
Jandaia do Sul	Centro de Zona A	17.449
Andirá	Centro de Zona B	19.847
Faxinal	Centro de Zona B	11.318
Siqueira Campos	Centro de Zona B	12.135
Alvorada do Sul, Assaí, Bela Vista do Paraíso, Cafeara, Centenário do Sul, Curiúva, Figueira, Florestópolis, Guaraci, Jaboti, Jaguapitã, Jardim Alegre, Jataizinho, Lupionópolis, Mirassolva Pinhalão, Porecatu, Prado Ferreira, Primeiro de Maio, Ribeirão do Pinhal, Santa Cecília do Pavão, São Jerônimo da Serra, São João do Ivaí, Sapopema, Sertãoópolis, Tamarana.	Centros Locais	Cidades com 10 mil habitantes em média

Fonte: Ferreira, 2011, p.16.

Como se percebe, embora a região metropolitana tenha sido criada em 1998, há muitos desafios para a consolidação de uma unidade entre os municípios envolvidos e até na participação deles. A Figura 4 mostra o cenário que inclui Califórnia e Marilândia do Sul, contudo essas cidades estão em fase de possibilidade de incorporação. Esse aparente erro nas definições não é de fato erro, mas expressões de como há no processo de consolidação da região aspectos ainda em processo. A última inclusão de municípios



ocorreu em 2013 numa expansão geográfica para o leste<sup>2</sup>. Essas variações mostram que a região tem sido politicamente construída e não está diretamente vinculada à produção de fatores econômicos ou a uma vinculação entre os municípios de forma produtiva, como um arranjo produtivo. A proximidade espacial é mais preponderante que as relações, por isso o sudeste paulista geralmente não é considerado.

Outro fator que corrobora o argumento é o de não existir um órgão específico responsável por manter informações. Geralmente os dados aparecem de forma isolada por municípios ou por iniciativas como as da Prefeitura Municipal de Londrina (LONDRINA, 2014) e da Universidade Estadual de Londrina (Grupo IMAP&P. Universidade Estadual de Londrina), que não conseguem, em razão da disponibilidade de recursos humanos, alocar um grupo específico para pensar a região. Assim, as informações existentes e acessíveis sempre têm um hiato temporal considerável. Apenas o IPARDES mantém formas para se conseguir informações atualizadas.

---

<sup>2</sup> Lei complementar 164/2013 governo do Estado do Paraná. Para mais informações: <http://www.aen.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=77849&tit=Richa-sanciona-lei-que-inclui-mais-oito-municipios-na-Grande-Londrina#:~:text=O%20governador%20Beto%20Richa%20sancionou,a%20popula%C3%A7%C3%A3o%20geral%20das%20cidades.&text=A%20solenidade%20encerrou%20a%20agenda%20da%20semana%20do%20governador%20no%20interior>. Acesso em: 07 dez. 2020.

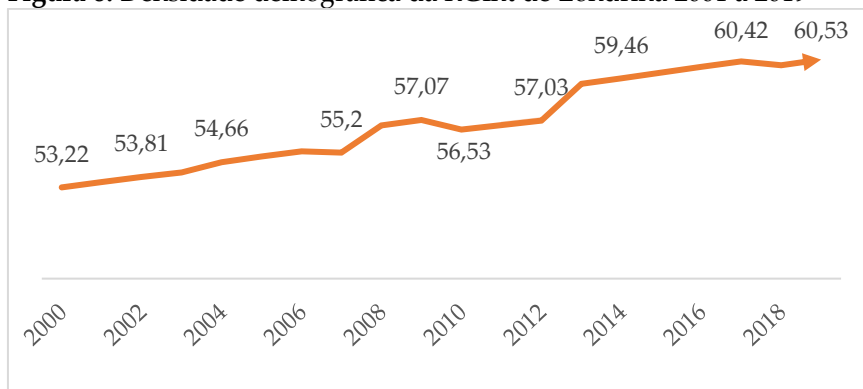
**Figura 7:** Municípios da RMLO



Conforme mostra a Figura 9, é possível perceber a demografia da região e sua significância ao menos dentro do estado do Paraná.

Os vinte e cinco municípios da RMLO, constituem 6,2% das cidades paranaenses, mas têm 9,57% de sua população. Esses números nos ajudam a compreender a importância da região para a unidade da federação. É nítido também que Londrina tem 50,6% de toda a população da RM, embora sua área urbana seja relativamente pequena em contraste com a rural

**Figura 8:** Densidade demográfica da RGInt de Londrina 2001 a 2019



Fonte: PARANÁ, 2000.

Se pensarmos que, em 1900, havia apenas 16 mil habitantes no norte todo (PARANÁ, 2020), representando 4,8% de todo o estado, percebemos que o aumento demográfico proporcional apenas da RMLO já é o dobro do que todo o norte antigo. Esses são indicativos do desenvolvimento da região e da distribuição mais ‘homogênea’ da demografia paranaense. Ou seja, o antigo ‘vazio’<sup>3</sup>, entre São Paulo e Curitiba, desenvolveu-se muito no último século. Hoje, apenas a RMLO compreende 1 milhão de habitantes, o que representa 9,57% de toda a população paranaense, e a cidade de Londrina colabora com 50,66% de todo esse contingente.

---

<sup>3</sup> Corroborando Correia e Steinke (2020) e demais, usa-se esse termo apenas como referência ao processo de implantação capitalista de produção. Sabe-se da ocupação do território por diversas tribos indígenas. Portanto, nunca foi vazio de fato.

**Figura 9:** População da RMLO e taxas estaduais e intrarregionais

MUNICÍPIOS	POPULAÇÃO	% SOBRE A RM	% SOBRE LONDRINA	% SOBRE O PR
Alvorada do Sul	10 283	2,08	2,03	0,10
Arapongas	104 150	21,11	20,55	1,00
Assai	16 354	3,31	3,23	0,16
Bela Vista do Paraíso	15 079	3,06	2,98	0,14
Cambé	96 733	19,61	19,09	0,93
Centenário do Sul	11 190	2,27	2,21	0,11
Florestópolis	11 222	2,27	2,21	0,11
Guaraci	5 227	1,06	1,03	0,05
Ibiporã	48 198	9,77	9,51	0,46
Jaguapitã	12 225	2,48	2,41	0,12
Jataizinho	11 875	2,41	2,34	0,11
Lupionópolis	4 592	0,93	0,91	0,04
Miraseiva	1 862	0,38	0,37	0,02
Pitangueiras	2 814	0,57	0,56	0,03
Porecatu	14 189	2,88	2,80	0,14
Prado Ferreira	3 434	0,70	0,68	0,03
Primeiro de Maio	10 832	2,20	2,14	0,10
Rancho Alegre	3 955	0,80	0,78	0,04
Rolândia	57 862	11,73	11,42	0,55
Sabáudia	6 096	1,24	1,20	0,06
Sertaneja	5 817	1,18	1,15	0,06
Sertãozinho	15 638	3,17	3,09	0,15
Tamarana	12 262	2,49	2,42	0,12
Uraí	11 472	2,33	2,26	0,11
<b>Total Região Metropolitana</b>	<b>493 361</b>	<b>100,00</b>	<b>97,37</b>	<b>4,72</b>
Londrina	506 701	-	-	4,85
<b>Total Região Metropolitana e Londrina</b>	<b>1 000 062</b>	-	-	<b>9,57</b>
<b>Total Paraná</b>	<b>10 444 526</b>	-	-	<b>100,00</b>

Fonte: LONDRINA, 2014, p. 68-69.

No que tange a empregabilidade e produção, há uma sazonalidade entre alguns setores econômicos, fazendo com que a região tenha alguns mais fortes que outros, mas também ocorrem variações ao longo dos anos. Os dados disponibilizados pelo IPARDES (Anexo A) são apresentados a seguir.

Na Figura 10, notamos algumas das características das últimas décadas levando em conta que os dados são de atividades formalizadas. Sua função no texto serve para ilustrar as variações mais do que informar os dados, pois, com a imagem, identificamos melhor as sazonalidades. Tampouco se deseja, aqui, fazer qualquer análise econômica 'pura'. O uso dos dados tem função e limites para demonstrar a realidade dos setores econômicos no período de 1996 a 2019 em uma descrição do desempenho de cada um na produção de postos de trabalho. Essas relações são importantes para conhecermos os atrativos e desafios para os novos imigrantes e os mais antigos.

De modo geral, vemos uma constante queda de desempenho entre 2010 e 2016 em todos os setores e uma leve recuperação para o comércio e serviços em 2018 e 2019, ainda assim, a expansão ocorrida entre 2002 e 2010 retorna aos patamares de 1998 e 1999 nos anos de 2011 a 2013 e assume uma condição ímpar negativa desde então. Essa ‘nova’ realidade explica muito claramente o fenômeno da informalidade visto por todos os lados da cidade de Londrina, principalmente no Calçadão<sup>4</sup>. Os empregos formais, que antes existiam, sumiram, e os demais setores não absorveram as quedas dos demais por também estarem sob a mesma condição. O efeito ‘dominó’ é nítido.

A partir de 1998, o setor agropecuário/extrativa vegetal, caça e pesca tem constantemente sido negativo, fato que corrobora o argumento já apresentado da substituição econômica da produção rural para as de caráter urbano. Sua representação só se torna positiva nos anos de 2006 a 2009, nos quais todas as demais também têm seu melhor momento no período analisado. Ainda assim, após 2010, a tendência de diminuição desse saldo negativo é nítida.

O setor da indústria é apresentado nos dados com duas variáveis, indústria e indústria de transformação. Para efeito de análise, unimos as duas expressões sob o título de indústria (em vermelho). É um setor muito importante regionalmente, pois tem a melhor média no saldo de empregos. São 4555 positivos em todo o período, ao mesmo tempo, é a que tem maior desvio padrão (8714), ou seja, ela gera mais empregos, contudo é a que mais sofreu alterações. Essas oscilações e queda se iniciam em 2011, acompanhando as demais categorias, e se torna extrema em 2015, com saldo negativo de 22194 postos. Recupera-se um pouco em 2017, mas volta a cair em 2018.

O setor de Serviços é constante em saldo positivo, exceto em 2016, quando todos os setores apresentaram resultados negativos.

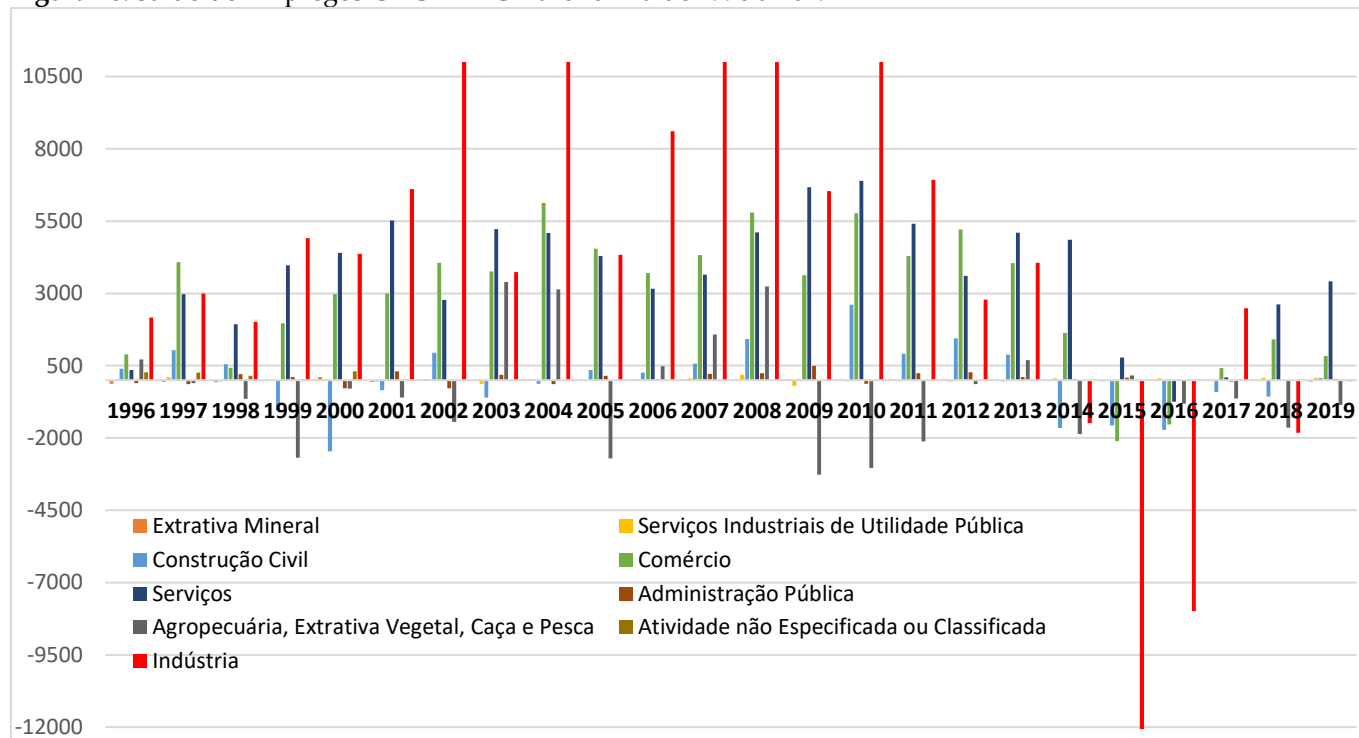
---

<sup>4</sup> Para mais informações: <https://www.tarobanews.com/noticias/cotidiano/pedestres-dividem-espaco-com-ambulantes-no-calçada-de-londrina-WY9g9.html>. Acesso em: 25 jul. 2020.

Ele oscila de 1998 a 2001 como o segundo setor com maior presença econômica. Em 2002, perde participação ao mesmo tempo em que a indústria e o comércio ascenderam, o que nos faz crer no deslocamento da mão de obra entre esses setores. Em 2003, assume o posto de maior produtor de postos após uma contração da indústria, mantendo-se com os 'mesmos' números no biênio seguinte e se contrai novamente em 2006, coincidido novamente com o aumento da indústria. Entre 2006 e 2010, tem um crescimento significativo junto com os demais setores. Seguindo as tendências, retrai-se em 2011 e 2012. De 2014 até 2019, assume o posto de setor com maior saldo ou menor perdas entre os principais, exceto em 2017, quando perde para a indústria e o comércio. Em média, apresenta o segundo melhor desempenho, ficando atrás apenas da indústria, contudo seu desvio padrão é 53% menor do que esta última, que mostra uma constância melhor.

O setor de comércio só foi o maior gerador de postos nos anos 1997 e 2012. Um fato intrigante é que os anos posteriores, 1998 e 2013, respectivamente, foram de retrações gerais. Tal qual o setor de serviços, sua presença oscila, sendo sempre o segundo ou o terceiro com maior geração de saldo, fato que se comprova na média do período no qual tem o terceiro posto, também com um desvio padrão 48,5% menor em relação à indústria, ou seja, mostra-se mais constante. Nota-se que as contrações nesse setor são mais lentas do que nos demais, ao mesmo tempo parece haver um patamar limite de expansão para o setor.

**Figura 10:** Saldo de Empregos CAGED RGIntLondrina de 1996 a 2019



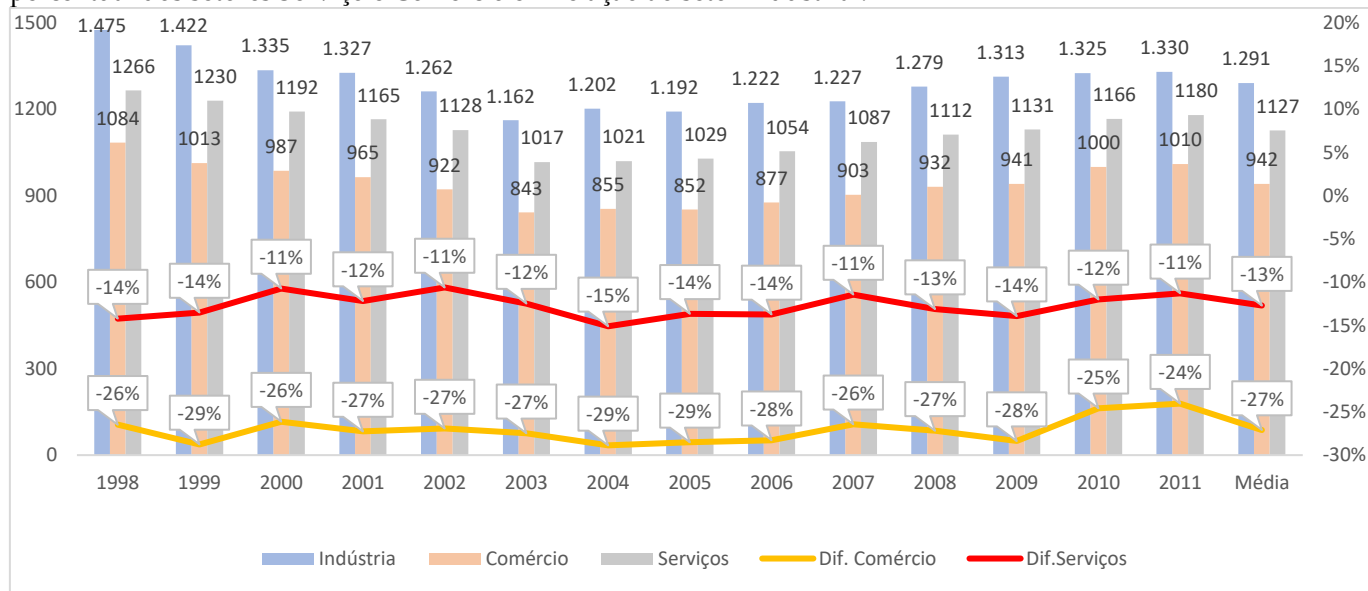
Fonte: PARANÁ, 2000.

Ao analisarmos os dados dos setores, evidenciam-se as fortes correlações da indústria, sempre sendo positiva com os demais. A indústria, em relação ao comércio, tem taxa de 81,8%, enquanto, para os serviços, a taxa é de 54,5%. A construção civil também impacta positivamente o comércio, com uma taxa de 63,1% e serviços, 32,7%.

Esses dados apontam alguns caminhos para a compreensão da região no que tange à empregabilidade. A indústria tem um papel fundamental na geração de postos de trabalho e a reboque de sua prosperidade caminham os setores de comércio e serviço. Nos últimos nove anos, o setor tem sofrido retrações e, desde 2014, seu desempenho está muito aquém do que já foi. A presença do setor de serviços como maior gerador de postos de trabalho nesses últimos anos indicam a mudança radical à qual a região está submetida. Esse tempo é o pior do intervalo analisado e sem correlatos no período analisado. Há que se lembrar que os dados dizem respeito a empregos formais, ou seja, os postos perdidos de um setor podem ser transferidos para outros se o crescimento da população se mantiver, contudo, no caso do aumento (imigração) e na perda dos postos de um setor sem haver recuperação de outro, qual a alternativa produtiva que resta aos antigos ocupantes das vagas de emprego? A informalidade não pode ser confundida com empreendedorismo e sua 'legalização' tampouco recupera os demais setores. Há que se mencionar que a renda média dos setores também é diferente.



**Figura 11:** Salário Médio real (em Reais) do setor privado por setor de atividade econômica entre 1998 e 2011 e diferença percentual dos setores Serviço e Comércio em relação ao setor industrial.

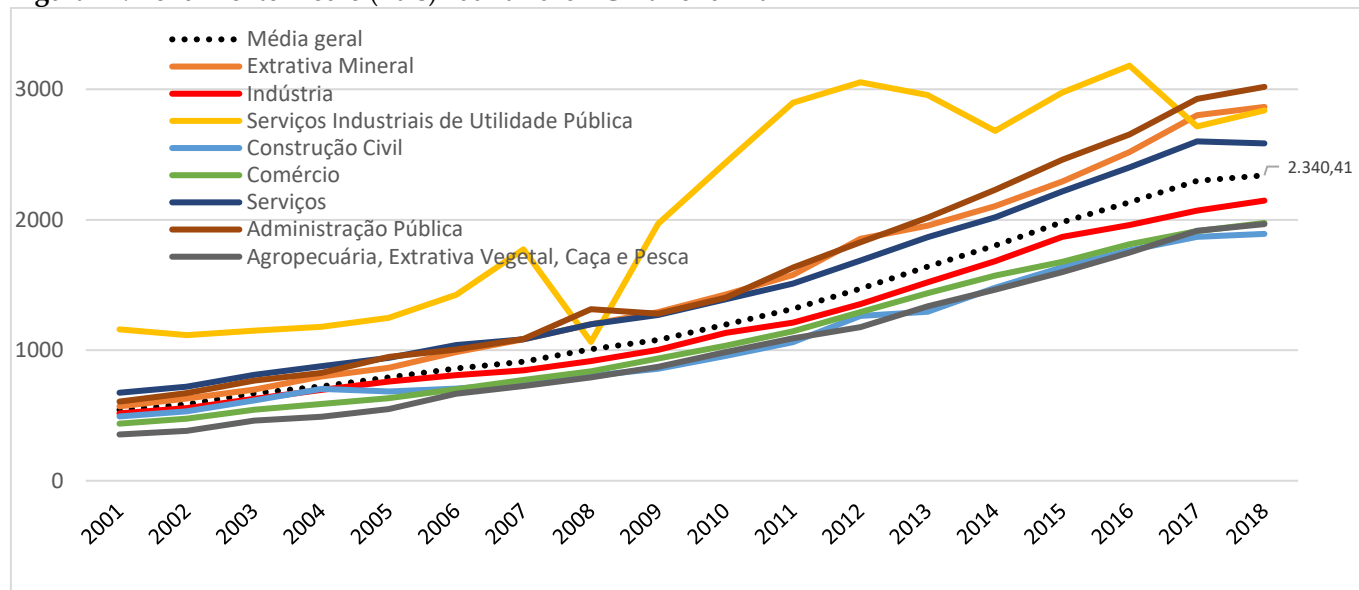


Fonte: Banco de dados do Dieese.

Elaboração: próprios autores.

Nota: Os dados se referem às cidades avaliadas pelo Convênio DIEESE/SEADE, MTE/FAT e convênios regionais PED - Pesquisa de Emprego e Desemprego: Belo Horizonte, Distrito Federal, São Paulo, Recife Porto Alegre e Salvador.

**Figura 12:** Rendimento médio (Rais) 2001 a 2018 RGInt Londrina



Fonte: PARANÁ, 2000.

Acresce-se à questão o fato de que, nas regiões metropolitanas do País, a indústria é o setor que melhor remunera com uma variação média entre 26% e 29% maior do que o comércio e 11% a 14% maior que o setor de serviços. Contudo, não é o que ocorre na RMLO, se observarmos que as três melhores atividades remuneradoras não têm um contingente tão significativo quanto as demais, temos que o setor de serviços remunera melhor por todo o período analisado.

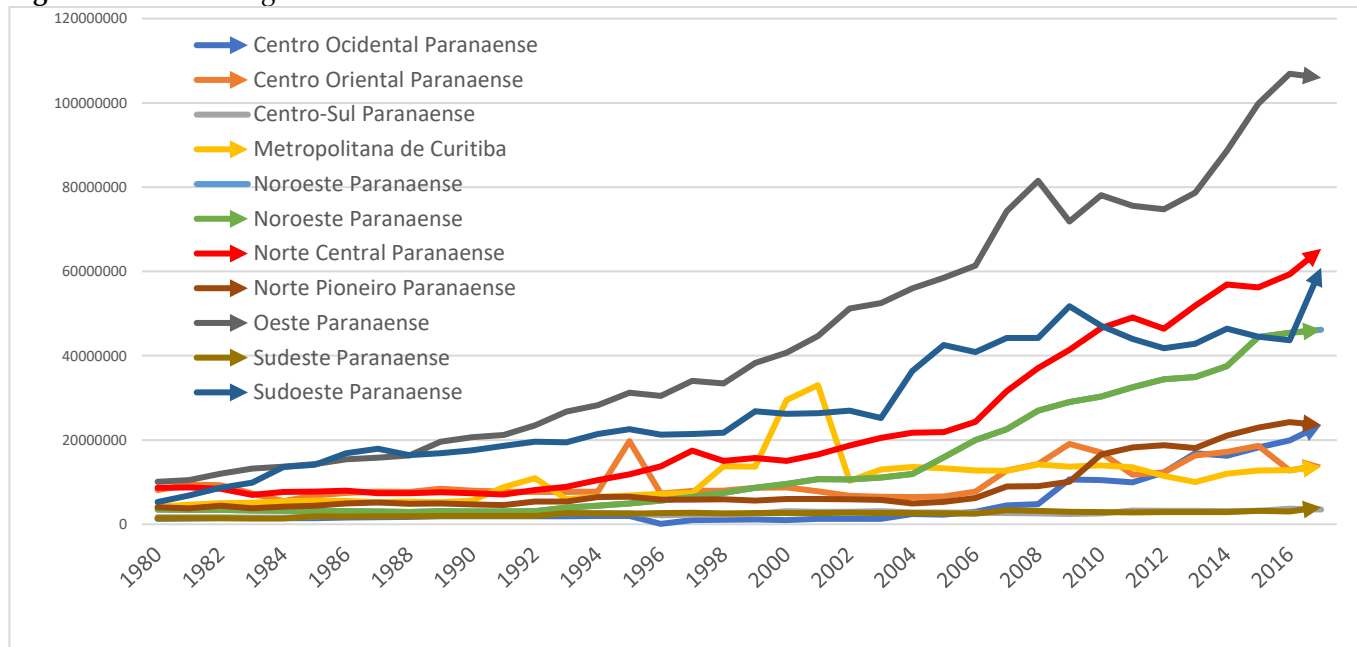
Contrariando o cenário nacional, a região apresenta renda média maior para o setor de Serviços, ficando o industrial e o comércio abaixo da média. Essa característica é importante para compreendermos não apenas a fonte das receitas, mas alguns aspectos influenciadores da própria organização social. Um dos pontos comuns aos sociólogos clássicos está no fato de o trabalho ser o principal ingrediente da produção social, portanto, ser uma região de Serviços pode gerar um senso de autonomia econômica, uma vez que o tipo de produto desse setor não é necessariamente algo físico/material. Esse tipo de produção também depende muito do indivíduo ou grupo envolvido, fazendo com que as regras produtivas sejam flexibilizadas e aspectos meritocráticos e individualistas, exarcebados. Se atrelarmos a adesão aos discursos empreendedorísticos da atualidade, somados à crise dos últimos anos, temos uma condição propícia a impulsionar ações produtivas não necessariamente formais. Quando a crise se fez sentir, uma saída para os que perderam seus postos de trabalho foi a informalidade, que é uma forma de 'empendedorismo' não legalizada na qual o indivíduo está sozinho com os ônus tentando conseguir algum bônus. Quando essa informalidade se massifica, fato nítido a qualquer um que transite no Calçadão de Londrina atualmente, torna-se um facilitador para o ato de se 'misturar' e se 'anonimizar' desejado por imigrantes 'ilegais'. Nesses cenários, há menos ações estatais exigindo o cumprimento de leis como a de não vender em espaço público sem alvarás, ou de iniciativas relativas às condições sanitárias dos produtos e mesmo da origem deles. Essa 'vista grossa', sem a qual muitos trabalhadores seriam

colocados na miséria extrema, pode ocultar a presença e proporcionar o tempo e/ou condições para a obtenção do visto de permanência.

Também é possível percebermos que a região teve um “boom” entre 1999 e 2011, e o setor industrial e o da construção civil tiveram bons resultados. No caso da construção civil, é histórica a absorção de trabalhadores imigrantes masculinos pelos canteiros de obras também por ser um setor no qual a informalidade é o comum. Quanto à indústria, chama a atenção a implantação de locais destinados à exportação árabe de aves. A Figura 13 evidencia a ascensão do número absoluto de aves no estado por região.

É possível ver como há uma ascensão na maioria das regiões. No caso da Norte-central, a partir de 2006, há uma rampa ascendente que a faz assumir o segundo lugar no estado. Com esses indicadores, apresentamos como um setor da economia pode impactar muito a realidade social, no caso específico da indústria exportadora.

**Figura 13:** Efetivo de galináceos totais no Paraná 1980 a 2017



Fonte: PARANÁ, 2000.

## Considerações Finais

Essa breve análise apresenta algumas características da Região Metropolitana de Londrina. Seus momentos prósperos e de crises, sua marcante característica de ser formada por fluxos imigratório e sua recente história frente à implantação do modelo capitalista: agrário, industrial e de serviços.

Desde sua fundação, a cidade e a região vêm se urbanizando, ganhando representatividade nos setores produtivos e, com isso, vem também a densificação demográfica com seus problemas. A cidade e região são frutos de várias 'ondas' de fluxos (i)migratórios, nos quais alguns imigrantes ou descendentes foram se fixando, mantendo contato com suas culturas de origem; em alguns momentos, enviando pessoas como ocorreu na década de 1990 com os japoneses, em outros momentos, recebendo, como no início dos anos 1950. Dessa forma, a região parece ser um 'posto avançado' de várias culturas (árabe, japonesa, nordestina, nortista, alemã, entre outras), que, em momentos de prosperidade, recebe outros membros, mas também envia, quando o cenário externo é mais compensatório. É nesse lócus de fluxo que novas representações do planeta têm se inserido, conforme se observa na pesquisa descrita neste livro, haitianos, bengaleses, venezuelanos tentam conseguir o mesmo que os antecessores alemães, japoneses e árabes, contudo fazem isso em um período em que as 'grandes oportunidades' talvez já tenham sido aproveitadas.

A presença dos imigrantes na região tem as características da expansão Sul-Sul, na qual as grandes cidades não são as primeiras opções. A RMLO apresentou alguns atrativos durante o *boom* econômico, nos setores de construção civil, industrial e de serviços, que, ao se contraírem, recentemente, produziram um cenário de informalidade, que, por sua vez, traz consigo um abrandamento nas fiscalizações e imposições das regras laborais.

## Referências

AMORIM, Wagner Vinicius. *A produção social do espaço urbano em Londrina-PR: a valorização imobiliária e a reestruturação urbana*. 2011. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Faculdade de Filosofia, Ciência e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista-UNESP, Presidente Prudente, 2011.

ARCHELA, Rosely Sampaio et al Expansão urbana de londrina. *Atlas ambiental da cidade de Londrina*. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/atlasambiental/EXPANSAO/EXPANSAO.htm>. Acesso em: 25 jul. 2020.

ATLAS BRASIL. Atlas do desenvolvimento humano no Brasil. *Perfil Londrina*. Disponível em: [http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil\\_m/londrina\\_pr](http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/londrina_pr). Acesso em: 7 ago. 2020.

CMNP. **Companhia de Melhoramentos Norte do Paraná. História**. Disponível em: <http://www.cmnp.com.br/melhoramentos/historia/>. Acesso em: 25 jul. 2020.

CORREIA, Jorge Luiz; STEINKE, Rosana. *Colonização do norte do paraná (1925 – 1960): apontamentos acerca de seu estudo e da produção de um material didático*. Disponível em: <http://www.diaadiaeducacao.pr.gov.br/portals/pde/arquivos/2424-8.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2020.

FERREIRA, Sandra Cristina. A centralidade de Londrina, Maringá, Cascavel, Ponta Grossa e Guarapuava na rede urbana do Paraná. *Raega - O Espaço Geográfico em Análise*, v. 23, p. 06-31, nov. 2011.

IBGE. *Brasil: 500 anos de povoamento*. Rio de Janeiro: IBGE, 2007.

IBGE. Brasil 500 anos. *Terrrio brasileiro e povoamento: negros*. Disponível em: <https://brasil500anos.ibge.gov.br/territorio-brasileiro-e-povoamento/negros.html>. Acesso em: 02 out. 2018.

IBGE. Cidades. Cadastro Central de Empresas. *Londrina*. 2018. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/londrina/pesquisa/19/29765?tipo=ranking&indicador=29765>. Acesso em: 25 jul. 2020.

LONDRINA. *História da Cidade de Londrina*. Londrina, 27 nov. 2019. Disponível em: <https://www.londrina.pr.gov.br/historia-cidade>. Acesso em: 25 jul. 2020.

LONDRINA. Secretaria Municipal de Planejamento Orçamento e Tecnologia. Perfil da região metropolitana de Londrina 2014 (ano-base 2013). Londrina, 2014. <http://repositorio.londrina.pr.gov.br/index.php/menu-planejamento/gpi/perfil-regiao-metropolitana/1069-perfil-rml-2014/file>. Acesso em: 25 jul. 2020.

LUZ, France. *O fenômeno urbano numa zona pioneira*: Maringá. Editora Prefeitura Municipal de Maringá, 1997.

NASCIMENTO, Gustavo. BARROS, Omar Neto Fernandes. Análise Sócio-Econômica da Região Metropolitana de Londrina e Arco Norte. Disponível em: [http://www.uel.br/projetos/atlasrml/publicacoes/anais/5766\\_Nascimento\\_Gustavo.pdf](http://www.uel.br/projetos/atlasrml/publicacoes/anais/5766_Nascimento_Gustavo.pdf). Acesso em: 7 ago. 2020.

PARANÁ. Instituto paranaense de desenvolvimento econômico e social – IPARDES. BDE Web consulta. Acesso em: 3-7 de ago. 2020.

PARANÁ. Museu paranaense – MUPA. *A conquista do Norte do Paraná*. Disponível em: <http://www.museuparanaense.pr.gov.br/arquivos/File/Banestado61anos/AConquistadoNortedoParana.pdf>. Acesso em: 7 ago. 2020.

SASSEN, Saskia. *Expulsões, Brutalidade e complexidade na economia global*. 1. ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2016.

SILVA, Claudia Neves da. *As ações assistenciais promovidas pelas Igrejas Pentecostais no município de Londrina (1970 – 1990)*. 2008. Tese (doutorado em História) – Faculdade de Ciências e Letras de Assis, Universidade Estadual Paulista, Assis, 2008.

SILVA, Priscilla Perrud; PAULA. Zueleide Casagrande. De estação ferroviária à museu histórico de Londrina: a refuncionalização do edifício na década de 1980. In: Seminário de Pesquisa em Ciências Humanas, 9., Londrina, 2012. *Anais...* Londrina: UEL, 2012.

ZANELLA, V. G. *Movimentos sociais de imigrantes bolivianas/os em São Paulo: uma análise cartográfica e crítica sobre as transformações recentes no campo das migrações internacionais*. 2014. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.





# SEGURIDADE SOCIAL E IMIGRAÇÃO: AS TRAJETÓRIAS PELO ACESSO NA REGIÃO METROPOLITANA DE LONDRINA-PR

Líria Maria Bettiol Lanza  
Evelyn Secco Faquin  
Julia Ramalho Rodrigues  
Amanda de Barros Santos  
Fabrício da Silva Campanucci

## Introdução

A temática das migrações internacionais recentes, associada ao acesso dos imigrantes às políticas de seguridade social, foi o eixo condutor do Projeto de Pesquisa<sup>1</sup> “Trajetória de Imigrantes nos Territórios: a construção do acesso às políticas de Seguridade Social” (2016-2019)”, o qual enfatizou as trajetórias empreendidas por esses sujeitos em busca desse acesso, sendo parte das proposições do Grupo de Pesquisa do CNPq “Serviço Social e Saúde: formação e exercício profissional” (SerSaúde).

No decorrer de múltiplas aproximações e estudos oriundos do referido Projeto, delimita-se como objetivo deste capítulo aprofundar os estudos do acesso dos imigrantes às políticas de seguridade social, em particular, a assistência social e a saúde, enquanto um conceito contexto dependente da trajetória migratória.

---

<sup>1</sup>O Projeto contou com o apoio e financiamento do Programa Institucional de Pesquisa Básica e Aplicada (Fundação Araucária). Essa pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa Envolvendo Seres Humanos da Universidade Estadual de Londrina (UEL) por meio do parecer nº 2.219.037. Outras informações sobre esse Projeto de Pesquisa e demais atividades desenvolvidas pelo Grupo de Pesquisa do CNPq “Serviço Social e Saúde: Formação e Exercício Profissional (SerSaúde)” podem ser encontradas na página: <http://www2.uel.br/grupos/sersaude>.

O caminho metodológico adotado prezou pelas abordagens qualitativa e quantitativa, tendo sido utilizados como instrumentos de coleta de dados questionários/formulários, entrevistas em profundidade, entrevistas semiestruturadas e relatórios das Oficinas de Educação em Saúde desenvolvidas pelo Projeto de Extensão “Migrar com Direitos<sup>2</sup>”.

Para a aproximação quantitativa<sup>3</sup>, foram usados 101 questionários/formulários<sup>4</sup> aplicados/respondidos a/por imigrantes haitianos e bengaleses residentes na Região Metropolitana de Londrina-PR, com um total de 63 questões.

Em relação aos dados qualitativos, para esta exposição, como material de análise, utilizaram-se 6 entrevistas com sujeitos informantes imigrantes haitianos e bengaleses, os quais serão descritos na seção 2 deste capítulo; 9 entrevistas semiestruturadas com profissionais que trabalham na Política de Assistência Social; 5 entrevistas semiestruturadas com profissionais da Política de Saúde; 3 entrevistas semiestruturadas com representantes da sociedade civil e 10 relatórios das Oficinas de Educação em Saúde desenvolvidas pelo Projeto de Extensão “Migrar com Direitos”.

O capítulo está organizado em 6 seções: 1) A trajetória dos imigrantes haitianos e bengaleses na Região Metropolitana de Londrina-PR: entre coelhos e formigas; 2) Imigrantes haitianos e bengaleses nos territórios: entre a diferença e a integração; 3) Seguridade Social e Imigração: os imigrantes nos territórios e a

---

<sup>2</sup>O Projeto de Extensão “Migrar com Direitos” (2017 – 2018), vinculado ao Grupo de Pesquisa “SerSaúde” e financiado Programa de Extensão Universitário “Universidades Sem Fronteiras” (SETI/PR), teve como objetivo a disseminação de informações acerca do direito à saúde e demais políticas sociais aos imigrantes internacionais residentes na RMLO, por meio de oficinas.

<sup>3</sup>O detalhamento do tratamento estatístico das informações coletadas por meio de questionários/formulários consta no Anexo B.

<sup>4</sup>Embora seja um único instrumento, houve duas modalidades de aplicação: por meio de entrevistadores que realizavam o preenchimento e a disponibilização de instrumento traduzido para autopreenchimento por parte dos sujeitos informantes. Assim, no decorrer deste capítulo, utilizaremos a dupla conceituação “questionários/formulários”.

construção do acesso às políticas de seguridade social; 4) Política de Saúde e acesso dos imigrantes; 5) Política de Assistência Social e acesso dos imigrantes e 6) Masculinidades, acesso e migração.

Com este capítulo, espera-se auxiliar no aprofundamento do debate acerca dos imigrantes enquanto público-alvo das políticas de seguridade social e, sobretudo, provocar, nos gestores e profissionais das políticas sociais, um repensar nas práticas, contribuindo, assim, para a ampliação e a qualidade do acesso por parte dos imigrantes.

### **A trajetória dos imigrantes haitianos e bengaleses na região metropolitana de Londrina-PR: entre coelhos e formigas**

*“De repente você vê um grão aqui e de repente aparece uma formiga...você dá uma voltinha e de repente, tem três formigas, você nem está vendo e de repente um monte de formiga carregando esse grão para levar. Isso ilustra o povo haitiano aqui” (imigrante haitiano)*

*“Eles são como coelhos! Tem muitos filhos!” (servidora pública da saúde)*

Esses depoimentos evidenciam percepções dos informantes da pesquisa de si e do outro. Em ambos os casos, as ilustrações, oriundas do mundo animal e incorporadas ao cotidiano, reforçam, de um lado, o trabalho, como na Fábula *A cigarra e a formiga* de La Fontaine (1970), e, de outro, a capacidade reprodutiva, como afirma a letra da canção *Por você*<sup>5</sup>, “*eu teria mais herdeiros que um coelho*”. A fábula já foi alvo de muitas críticas e análises ao reforçar uma “ética do trabalho” apolítica, com a qual se concorda. Todavia, a menção aos filhos, a partir do coelho, talvez seja mais conhecida como uma metáfora atribuída, sobretudo, às mulheres pobres, mesmo que o mito da fertilidade superior dos imigrantes já tenha sido contestado internacionalmente, pois, “Em quase todos os dados disponíveis, a fertilidade é inferior à de populações não-migrantes, apenas com a

---

<sup>5</sup> Por Você. Álbum “Puro Êxtase”, Barão Vermelho, 1998. Letra de Mauro Santa Cecília e Música de Roberto Frejat e Guto Goff.

exceção das mulheres migrantes turcas” (RAMOS, 2019). Nesse sentido, a escolha metodológica das trajetórias dos imigrantes auxilia no desvelamento de discursos, aparentemente ilustrativos e inofensivos, que expressam a forma como as relações sociais reforçam determinado *Ethos* burguês, isso porque,

Seja sob a perspectiva mais ou menos objetiva ou subjetiva, a análise de trajetória se configura como técnica privilegiada para a compreensão de processos sociais que provavelmente não seriam alcançados por outra técnica analítica. A capacidade de revelar as estruturas mais profundas de determinado contexto social a partir da própria autodeclaração dos indivíduos que o compõem é a fortaleza desse método, que, como qualquer outro, também apresenta limitações e exige postura crítica do pesquisador em sua aplicação (RAMOS; KOGA, 2011, p. 350).

No texto referenciado, os autores situam a questão da pesquisa com o uso da técnica das trajetórias de vida a partir de suas origens no campo científico e as polêmicas que se inserem, em que a relação indivíduo e sociedade é recorrente, procurando superar os limites, em termos de análise, entre as trajetórias particulares de vida e o meio social; o alcance e a validade delas, enquanto contribuições para a produção do conhecimento científico. Da mesma forma, Guérios (2011) aponta que o estudo das trajetórias é uma estratégia para a abordagem das conexões estabelecidas e o pertencimento a um determinado grupo, o que sempre afeta e altera as trajetórias de seus membros.

O ponto de partida para as análises que seguem é a totalidade, em que a interdependência entre as partes não significa a fragmentação do todo em suas clivagens econômica, política ou ideológica. Assim, ao recuperar as narrativas dos imigrantes, no contexto capitalista contemporâneo, trata-se de identificar como essas vidas manifestam os diversos tipos de dominação das classes dominantes sobre as classes e grupos subalternos (GRAMSCI, 2011), não perdendo de vista a crítica de todas as dimensões da sociedade capitalista, articulando os níveis macro e micro de análises.

Mesmo reconhecendo a inexistência de fronteiras nos sistemas de opressão/dominação, para o qual não importa a nacionalidade, a própria definição de Estado-nação demarca a existência de um “povo” pertencente ao território e, assim, protegido e regido por ele. Quando o migrante chega – da migração interna ou externa –, ocorrem atritos com esse “outro” por meio de práticas de violência, xenofobia, discriminação, racismo, exploração, entre outros, mesmo que, enquanto trabalhadores, as expressões da questão social afetem a todos de forma indistinta, há uma diferença que define o imigrante: o lugar que ele vem ocupar na sociedade e a ausência de laços de pertencimento com o novo território fazem com que o migrante seja um indivíduo social nada parecido com os demais (SAYAD, 1998).

O deslocamento do indivíduo provoca a experiência de ser confrontado a condições de práticas banais e a expectativas completamente diferentes nos dois polos, assim frequentemente divergentes. O fato de cruzar fronteiras entre unidades territoriais autônomas é muito menos importante que esta experiência subjetiva e objetiva de ter que subsistir em duas configurações sociais dotadas de categorias de entendimento e de normas diversificadas” (JÚNIOR GARCIA, 2018, p. 69).

Essas diferenças e particularidades situam-se no campo da desigualdade social, nacional e internacional, perpassando as questões de classe e, conseqüentemente, a divisão internacional do trabalho. Embora o imigrante seja considerado essencialmente como “força de trabalho” (SAYAD, 1998, p. 54), a sua redução a essa condição, teórica e prática, deve ser confrontada com os processos de subjetivação, que, aqui, é entendida como um componente das relações capitalistas, concordando com a afirmação de Mezzadra (2012, p. 76) de que “a exploração tem sido e ainda é, mais do que nunca, um processo social, que não pode ser reduzido e limitado ao aspecto da produção. Ao contrário, a exploração perpassa todo o tecido social da produção e reprodução”. Trata-se, portanto, de uma tarefa científica,

desomogeneizar o migrante, incorporando, nesse processo, seus modos de vida e trabalho que perpassam suas estratégias de sobrevivência, seus projetos de vida, sua condição de sujeitos políticos e, portanto, sua capacidade de rebeldia e mobilização. Essa foi a tentativa da pesquisa com imigrantes haitianos e bengaleses, que se constituíam, na época, os grupos com maior presença no universo da pesquisa.

### **Imigrantes haitianos e bengaleses nos territórios: entre a diferença e a integração**

Haiti e Bangladesh eram dois países de pouca presença migratória no Brasil até as primeiras décadas do século XXI. No território de estudo, marcado pela migração europeia e asiática, seu surgimento na vida das cidades, a maioria de pequeno porte, despertou diversas reações tanto públicas como privadas. Inicialmente, os traços étnicos, de um lado, potencializaram o racismo existente no país e, de outro, a cultura muçulmana imprime ares de novidade, estranhamento e julgamento. Em comum, também estavam os idiomas desconhecidos no país em sua versão popular – *creole* e bengalês – e também na oficial – francês e inglês. Por fim, carregavam vidas desconstruídas pelas condições políticas, ambientais, sociais e econômicas. Os homens chegaram antes, depois as famílias. A chegada é marcada por constrangimentos: fome, pouco recurso financeiro, ausência de informação e respaldo público por conta da barreira linguística e organizacional em que o poder público se ausentou da responsabilidade pública pela integração desses imigrantes. Aqueles que chegam com contrato de trabalho, na região estudada, majoritariamente, na construção civil e nos frigoríficos de abate de frango, assumem a tarefa de apoiar o recém-chegado compartilhando moradias, por vezes, superlotadas; na aprendizagem do idioma português, na busca por emprego e outras tantas formas de auxílio material e imaterial.

No Brasil como um todo, os imigrantes encontram algum tipo de apoio e suporte na sociedade civil organizada, sobretudo das organizações religiosas, destacando-se a Cáritas Arquidiocesana e a Pastoral do Migrante. Aos poucos vão ocupando as páginas dos jornais, as conversas de bares e as pregações nos templos religiosos, a universidade. Nesta última, ocorreu o encontro entre o grupo de pesquisa e os imigrantes, em decorrência dos estudos sobre território e política social, especialmente no âmbito das migrações. Ao passo que avançam as inquietações científicas, a realidade vivenciada por esses sujeitos junto ao setor público leva à elaboração e à execução do projeto de Extensão “Migrar com Direitos” (2017-2018), que objetivou contribuir com informações sobre o direito à saúde em uma perspectiva integral e intersetorial. No decorrer do ano, os contatos com os imigrantes foram intensos e colocaram enormes desafios à equipe executora e ao grupo de pesquisa no que tange à invisibilidade desse grupo e de suas demandas frente ao Estado. Nesse sentido, a partir desse processo indissociável entre ensino, pesquisa e extensão, chegou-se aos imigrantes sujeitos informantes e, desde então, de diversas formas, pretendeu-se, de um lado, contribuir para as discussões acerca das migrações na região em diversos espaços públicos e acadêmicos e, de outro, registrar sua “voz”, por vezes, abafada ou diminuída no cotidiano das cidades e das instituições. No entanto, os imigrantes foram os verdadeiros educadores da equipe e os aprendizados obtidos desse convívio são inestimáveis. Ao apresentar aspectos de suas trajetórias<sup>6</sup>, de forma breve, por exigência do formato do texto, recuperam-se algumas das experiências mais significativas do processo de pesquisa.

Charlot (SUJEITO INFORMANTE 1), haitiano, 37 anos, casado, está no Brasil desde 2012. Tem domínio do português, mas registra que, “em casa”, falam *creole*. Trabalha em uma empresa da construção civil e também é pastor de uma Igreja Evangélica, no

---

<sup>6</sup>Os nomes utilizados são todos fictícios para preservar a identidade dos informantes.



universo da pesquisa. Desde os 19 anos é um imigrante internacional, tendo passado por países como República Dominicana e Canadá. Com ele, residem sua esposa e dois filhos, que frequentam a escola local. Sua mulher atua no campo dos cuidados familiares e domésticos, bem como do grupo de senhoras da Igreja. Os motivos pessoais que o levaram à migração envolvem as precárias condições do país, econômicas, mas também políticas. A escolha pelo Brasil atravessa questões objetivas, como a possibilidade de regularização, com a concessão dos vistos, por razões humanitárias, aos haitianos, e subjetivas: o imaginário social do Brasil como o país do futebol, alegre, com boas condições climáticas, acolhedor etc., mas, especialmente, relata que o fato definidor foi haver “igrejas” onde pode professar a sua fé e trabalho. Na chegada ao Brasil, passou por rotas internas da grande São Paulo-SP, Ibiporã-PR, Curitiba-PR e, por fim, a cidade no interior do Paraná, onde vive com a família. Esse território concentra um grande número de imigrantes haitianos na região e tem sido a porta de entrada de muitos haitianos na região. Seu relato demonstra o saudosismo da terra natal, mas também a certeza de que precisa ficar. Dependem dele e do seu trabalho, além dos que estão aqui, outros familiares que ficaram no Haiti, aos quais envia remessas de dinheiro mensalmente. Afirma gostar do país, apesar dos problemas que o assolam, e que é melhor estar aqui porque tem “paz”. Na Igreja, além dos momentos religiosos, momentos de confraternização permitem a esses imigrantes lazer e convivência comunitária. Do ponto de vista da integração no país, não tem queixas, apesar de relatar situações de preconceito e racismo, no trabalho e no acesso aos serviços públicos, que são diminuídas frente a outros fatores exaltados. Pretende ficar no Brasil, desde que tenha emprego, mas termina enfatizando que possui um medo, que é o racismo: “[que os filhos] percam espaço na sociedade; que eles não consigam desenvolver aquilo que eles querem”.

Medina e Asad (SUJEITO INFORMANTE 5) são bengaleses. Ela tem 21 anos, não concluiu o curso de direito para acompanhar o marido. Atualmente está desempregada e assume os cuidados da

casa e da família. Ele tem 26 anos, era professor em Bangladesh e trabalha em um frigorífico atualmente. Ele está no Brasil desde 2013 e ela, há dois anos. É o marido que conduz as respostas, mesmo que dirigidas a sua mulher. A migração tem, como motivação pessoal, conflitos políticos, por ser um “pequeno” líder da oposição no país. A rota migratória tem a grande São Paulo como destino inicial, onde “só come bolo e pão” pelos problemas de comunicação, já que, além do bengalês, domina apenas o inglês. Os dias na capital paulista foram difíceis, por isso, conta que chorou. A chegada à região de estudo é mediada pelas redes pessoais. Ele se insere no mercado de trabalho, oscilando entre demissões e contratações, guiadas pelo domínio crescente do português, no que os colegas de trabalho auxiliam. Segundo a família, há muitos bengaleses na cidade, mas muitos não “se esforçam” para aprender o novo idioma, por isso, dependem muito dele, sobretudo, para mediar emprego, acesso aos serviços de saúde. Em razão disso, diz-se “cansado”. Gostam do Brasil e da cidade atual, que é bem tranquila, motivo várias vezes indicado. Consideram, porém, o custo de vida caro, o que faz Medina se manifestar sobre seu desejo, e necessidade de trabalhar: o casal precisa enviar dinheiro para um filho que ficou em Bangladesh. Ela, porém, não conseguiu trabalho ainda. Afirma que, para além das dificuldades iniciais de comunicação, sente que suas “roupas” são um impeditivo ao trabalho. Frequentam uma Mesquita na cidade de Londrina e também mantêm vínculos comunitários com outros bengaleses. O casal teve uma filha, recentemente, e exalta os profissionais de saúde que se mobilizaram para que o parto pudesse ser feito segundo os preceitos religiosos da cultura muçulmana, mas indicam que a “demora” no atendimento é um ponto negativo. O casal já esteve no CRAS, mas o salário dele, em sua forma “bruta”, não permite o acesso a nenhum benefício social, já que desconsidera o envio de remessas, o que compromete uma parte significativa da renda familiar.

Martine (SUJEITO INFORMANTE 4) é uma jovem haitiana de 17 anos, estudante. Está no Brasil há um ano e quatro meses. Seu pai

está aqui há dois anos. Ela e o irmão chegaram depois e, finalmente, a mãe e o outro irmão. Atualmente reside com a mãe e dois irmãos. Antes da cidade atual, estiveram em outra cidade no interior do Paraná. Desconhece os motivos que trouxeram o pai para o Brasil, enquanto ela e os irmãos vieram para “estudar melhor” e a mãe, para se juntar à família. Afirma que, com o apoio dos colegas e professores, aprendeu português em dois meses e que não vê diferença entre os sistemas escolares, a não ser o fato de que, no Haiti, frequentava uma escola em tempo integral. A vida é resumida por ela entre escola, trabalho e igreja, sendo esta última o único local de registro de convivência coletiva, já que é uma igreja “nossa mesmo!”. Lá ela frequenta um grupo de dança, mas sente-se envergonhada, nas atividades da escola, de dividir a cultura haitiana. Afirma que o pai é seu único amigo e, recentemente, cinco brasileiras que frequentam o curso de “Adolescente Aprendiz”, em que ela é a única haitiana. Quando questionada sobre as relações com a comunidade escolar, afirma que não teve problema, mas, “Se tiver algum problema, é eu, eu sou diferente de todas”, e que não gosta de determinadas perguntas: “Tem gente que pergunta se lá tem carro, se lá tem comida, mas é um país, não gosto que as pessoas falem isso”. Além disso, compartilhou com os entrevistadores situação de violência no Haiti, que somente o pai sabe, mas foi orientada por ele a manter segredo do ocorrido. Acessou o sistema de saúde várias vezes, porque afirma “desmaiar” constantemente por conta de dores na “barriga” e de “cabeça”, mas não teve o diagnóstico do problema de saúde. Apesar da demora, acredita que o atendimento é bom. A jovem também esteve no CRAS. Afirmou que receberam “comida” e que o atendimento foi bom, “mas...”, e não concluiu a frase. Enquanto projetos para o futuro, tanto no Brasil como no Haiti, acredita que há muita “corrupção” e falta de “solidariedade” entre as pessoas. O irmão mais velho pretende migrar para a França e ela gostaria de cursar medicina em Cuba e também queria ser “cantora”, mas desistiu, “Porque eu sou imigrante e vai ser difícil pra mim ser cantora num país estrangeiro”. A pesquisadora insistiu: “Às vezes, você sabe que, na televisão, vejo

outras pessoas de outros países que cantam”, e a jovem concluiu: “É, mas você sabe que eu sou negra”.

Madeleine (SUJEITO INFORMANTE 3), haitiana, 17 anos, está no Brasil há três anos, na cidade onde reside, tendo migrado para a República Dominicana anteriormente. O pai veio primeiro e, na sequência, vieram ela, a mãe e a tia, porque “gostam de visitar outros países”. Demarca, como diferença entre os sistemas educacionais, a leitura domiciliar como atividade obrigatória e a escrita no quadro nos outros países em que estudou. A mãe não concluiu os estudos e, embora queira avançar, não acredita que será possível em decorrência da falta de tempo. Ainda tem “dificuldades” com o português, porque tem “preguiça” e “vergonha”. O espaço de convivência comunitária é a Igreja, evangélica, mas “às vezes” fala com vizinhos brasileiros e, assim, divide a rotina entre ficar em casa e ir à escola, mas a mãe “segura muito a gente em casa” e concluiu: “No futuro será bom para mim”. Estava feliz na entrevista, porque havia sido aprovada no curso “Adolescente Aprendiz”. Sente saudade do Haiti, da antiga escola e dos amigos, mas afirma que “há muita gente passando fome”, “matando pessoas”, “colocando fogo” e atribui isso aos “governos”. Está se preparando para realizar uma apresentação cultural na escola e considera importante para os imigrantes “mostrar o talento da gente”. Já foi atendida pelo SUS e avaliou o atendimento como bom, todavia já esteve no CRAS, “mas não recebeu nada”. Quer ser enfermeira e considera que ficará aqui, mas sua mãe pretende voltar. Questionada sobre situações de preconceito ou discriminação no país e na escola, menciona: “Às vezes tem gente que pergunta se a gente é brasileiro ou haitiana, tem um professor que chegou na sala, ela olhou para mim e falou ‘você é o brasileiro’, eu falei assim: ‘não se viu, meu cara, parece uma brasileira?’, daí ela falou sim, aí eu falei ‘sou haitiana’, daí ela falou ‘nossa não parece haitiana’, daí eu falei ‘eu sou haitiana’, daí ela falou que ‘tá bom’”.

Leónie (SUJEITO INFORMANTE 2), haitiana, 33 anos, casada, quatro filhos, possui curso superior completo (Turismo), vive na

cidade atual há 4 anos. Foi imigrante também na República Dominicana, onde viveu por 13 anos, e formulou várias críticas que envolvem discriminações, racismo e outros problemas decorrentes do conflito político que envolve os dois países. Os conflitos no Haiti, com a presença das Forças Armadas do Brasil, EUA e França, faziam com que ela sentisse um “ar de guerra”, o que lhe causou um profundo adoecimento. Depois do terremoto de 2010, voltar para o Haiti não era opção, já que, para ela, “cada vez que passou uma tragédia lá, é um atraso, um atraso econômico... em todos os sentidos, um atraso moral, estrutura”, então veio acompanhar a família, mas admite que está “cansada” de “viajar”; de se “adaptar”. A imagem da “imprensa” sobre o Brasil como país acolhedor, “bom”, construída, em parte, pela presença do país na MINUSTH, desde 2004, para “ajudar” e o fato de ser um país com muitos “pretos” incluíram o Brasil na rota migratória haitiana. Todavia, a vida no Brasil demonstrou que aqui as coisas são um pouco “diferente”. Para ela, cada lugar para o qual migra conforma sua condição feminina: “Agora eu sou uma mulher diferente.” Nas narrativas, a integração dos haitianos no mundo do trabalho é marcada por situações de superexploração e discriminação, mas, ao mesmo tempo, com domínio do idioma e consciente desse contexto, a voz feminina denuncia embates e enfrentamentos no cotidiano do trabalho para defesa dos direitos dos imigrantes. No entanto, compartilha o medo de perder o emprego, o que faz com que esses homens e mulheres se sujeitem a todo tipo de privação com comprometimentos da saúde física e mental. A Igreja, evangélica, em que o marido presta serviço religioso é o único espaço de convivência dos haitianos na cidade. Lá conversam, festejam, brincam e se divertem. Para ela, no Brasil, há poucas opções de sociabilidade: não há brincadeiras para as crianças, música; faltam “atividade e movimento” nas praças. Também é a Igreja que tem se preocupado em auxiliar pessoas com dificuldades, principalmente no domínio do português, identificado como um limitador para a melhoria das condições de vida dos recém-chegados. Conhece o SUS e afirmou: “Eu tenho

meu cartão SUS"! No entanto, teceu importantes críticas ao sistema de saúde brasileiro, que envolvem os problemas estruturais do sistema, como o acesso oportuno, mas também as diferenças entre dois sistemas de saúde muito diversos. Nesse sentido, a ausência de conhecimento dos trabalhadores e gestores da saúde pública brasileira sobre a realidade haitiana e seus sistemas de cuidado produzem e reforçam barreiras ao acesso. Em relação à política de assistência social, foi mais enfática ao indicar que o CRAS deveria "entender" das migrações, porque a forma como os benefícios são gerenciados ignora os modos de vida dos haitianos, tanto em relação ao envio de remessas em dinheiro para o Haiti quanto às condições de habitação, porque é comum muitas pessoas, principalmente recém-chegadas, buscarem, naqueles com maior organização cotidiana, apoio para a reconstrução da vida no novo território. Diante das inúmeras recusas, terminou afirmando: "Aí, como que a gente não tem nada, nem fui mais lá pra saber".

Farzana, Aariz, Muna e Asad constituem uma família bengalesa (SUJEITO INFORMANTE 6): uma jovem de 19 anos, seu irmão de 36, sua mãe de 52 e seu pai de 63 anos. Em princípio, a entrevista seria realizada apenas com a jovem, no entanto, como houve grande interesse por parte dos demais membros em colaborar com a pesquisa, tornou-se coletiva. A família relatou que, embora a oferta de emprego seja insuficiente em Bangladesh, pois "Tem pobre, pessoa muito, não tem trabalho, muito trabalho, muita pessoa", o principal fator motivador da vinda para o Brasil foram problemas políticos derivados do governo atual, o aumento de impostos e a ausência de retorno em ações para a população, inclusive prisões por não pagamento de impostos. A decisão pelo Brasil se deu a partir de maior abertura para o acolhimento de imigrantes em de 2011. O primeiro bengalês a vir foi um primo. Relataram, também, que, entre 2012 e 2013, cerca de 20% dos homens de Bangladesh saíram do país, buscando suas famílias posteriormente. Os principais países de migração foram Inglaterra, Itália, Alemanha e Brasil, mudando, assim, o "fluxo tradicional", que era a Arábia e o Sul da Arábia. O primeiro da família a vir foi o irmão, em 2013, o restante chegou no final de 2017. Primeiro chegou a

Brasília, depois passou por Umuarama-PR e se estabeleceu, após cerca de 6 meses da chegada, em Rolândia-PR. Os demais membros da família chegaram diretamente a Rolândia-PR. Apenas o irmão possui reconhecimento formal da condição de refugiado, os demais membros da família estavam aguardando a regularização da situação no país. Na ocasião da realização da entrevista, afirmaram que cerca de 50 famílias haviam chegado ao país só em 2018, sendo 8 no município de Rolândia-PR. Relataram que, antes da vinda, já tinham a informação de que os rendimentos no Brasil eram baixos, no entanto, havia um sistema de proteção social público, diferente da realidade de Bangladesh, onde havia necessidade de pagamento para acesso: “[...] você vem para o Brasil, tudo certo dinheiro pouco, mas tudo certo”. A família relata sentir saudades dos familiares que estão em Bangladesh e em outros países e estabelecer contato por meio de redes sociais e videochamadas. Mantém a religião muçulmana, mas apenas os homens podem frequentar a Mesquita, pois o espaço físico da sede é pequeno. Assim, mulheres ficam restritas à residência, praticando lá suas orações, não conhecendo muito a comunidade local. Em relação ao acesso aos serviços públicos, sobretudo os de educação, saúde e assistência social, referem que, de modo geral, houve um bom acolhimento. No que tange à saúde, a principal barreira indicada foi a da comunicação, derivada principalmente do idioma. Não expressaram relatos aprofundados sobre a assistência social, apesar de já terem sido atendidos por essa política, apenas informaram bom atendimento. Em relação à educação, de imediato, houve o estranhamento acerca da oferta e matrícula no ensino noturno, inexistente em Bangladesh. Embora relatassem um grande esforço da docente responsável pela turma em possibilitar a aprendizagem e dos colegas em acolher a jovem, interrompeu os estudos por não ter acompanhante para se deslocar até a escola à noite.

Após essa breve apresentação e recuperação das trajetórias dos imigrantes, as próximas seções são dedicadas à análise de seus “acessos” às políticas de seguridade social.

## **Seguridade social e imigração: os imigrantes nos territórios e a construção do acesso às políticas de seguridade social**

Em uma conjuntura que tem como tônica a redução, o enxugamento, o corte e a imposição de uma gestão “racional” de recursos, tematizar a perspectiva universalista das políticas sociais públicas pode soar irrelevante. No entanto, torna-se urgente problematizar sua estruturação no interior do ordenamento jurídico brasileiro, uma que vez que só assim é possível analisar de modo consistente suas respectivas ofertas e, por consequência, seu acesso.

O escopo desta exposição são as políticas que compõem a seguridade social brasileira, com prioridade para as políticas não contributivas, saúde e assistência social, as quais, embora estejam no campo da não contribuição direta, apresentam estruturas diferenciadas.

Essa afirmação se deve a que, mesmo no texto constitucional (BRASIL, 1988), que inaugura a concepção de seguridade social brasileira, a distinção de seu “potencial” de universalidade<sup>7</sup> já se estabelece<sup>8</sup>. Em sua descrição, o direito à saúde expressa-se enquanto universal, com previsão de acesso a ações e serviços vinculados à promoção, proteção e recuperação. No que tange à assistência social, embora seja reiterada a não necessidade de contribuição direta, sua definição carrega o vínculo com a seleção de necessidade a ser atendida, uma vez que se destina a quem dela necessitar.

---

<sup>7</sup> “os princípios orientadores da seguridade social não se aplicam igualmente a todos os setores, sendo a universalidade da cobertura e do atendimento o eixo do novo sistema de saúde, a uniformidade e equivalência dos benefícios e sua irredutibilidade, a base da reforma da previdência social, e a seletividade e distributividade, o princípio orientador da política de assistência social. No entanto, apesar de haver uma maior adaptabilidade de princípios às áreas, sua integração sob o mesmo conceito de seguridade social supunha uma contaminação positiva entre os três componentes” (FLEURY, 2005, p. 454).

<sup>8</sup> “Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: I - universalidade da cobertura e do atendimento” (BRASIL, 1988).



No entanto, embora existam essas diferenciações quanto à estruturação constitucional, não há nenhum tipo de menção à restrição vinculada à nacionalidade, ou seja, o acesso à saúde e à assistência social não terá, enquanto crivo de seleção, o fato de ser brasileiro ou não. Essa assertiva é reforçada na ocasião da publicação da Lei n. 13.445/2017, Lei de Migração<sup>9</sup> (BRASIL, 2017), a qual garante aos migrantes acesso a serviços públicos de saúde e de assistência social, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória.

Realizadas essas ponderações, é importante retomar aspectos basilares de constituição da perspectiva universalista da seguridade social brasileira, enquanto expressão do sistema de proteção social brasileiro. Como lembra Fleury (2005, p. 453), o “padrão constitucional da política social caracteriza-se pela universalidade na cobertura, o reconhecimento dos direitos sociais, a afirmação do dever do Estado, a subordinação das práticas privadas à regulação em função da relevância pública das ações e serviços nestas áreas”, e é importante valorizar essa conquista, mesmo que sua estruturação tenha restringido a universalidade à demarcação de um público prioritário.

Nessa direção, segundo Pereira (2016), não há uma forma única de sistema de proteção social, sendo esses sistemas

---

<sup>9</sup> Acerca da Lei de Migração, Baggio e Nascimento (2018, p. 22-26) realizam a seguinte ponderação: “O novo marco legal migratório representa um avanço em matéria migratória no Brasil por uma alteração básica de enfoque: passa a reconhecer direitos subjetivos às pessoas em situação migratória, o que o coloca inserido em um contexto de proteção dos direitos humanos. [...] Se, por um lado, a nova Lei tem sucesso em colocar essa temática nos marcos internacionais de proteção de direitos humanos, por outro, a conjuntura interna brasileira não deixa dúvidas de que o legado autoritário permanece mais presente do que nunca, não só colocando-se como um desafio a ser superado, mas, sobretudo, ameaçando explicitamente as possibilidades de aplicação da nova Lei de modo a superar as dinâmicas entranhadas desde o Estado Novo com o povoamento do imaginário popular pela ideia de migrante ideal e, depois, com a consagração da lógica excludente e criminalizante imposta pela ideologia de segurança nacional”.

subsidiados, inclusive, por matrizes teóricas diferenciadas<sup>10</sup>, existindo definições e modos de efetivação diversos, constituindo um campo de constante disputa. Pereira (2016, p. 337) reitera que “a proteção social, onde quer que tenha sido empregada, sempre foi alvo de interesses discordantes entre os seus estudiosos, executores e destinatários”.

Na contemporaneidade, contudo, Pereira (2016) assevera que o Estado se institui como suporte prioritário da proteção social, diante da crescente necessidade por regulação de relações sociais e econômicas mais complexas pela intensificação dos conflitos de classe. A autora complementa indicando que, tendo a contradição presente no interior do modo de produção capitalista, os Estados, ao atuarem com vistas ao atendimento desse modo de produção, mesmo que de maneira residual, vão ao encontro das necessidades sociais.

Assim como há multiplicidade conceitual na estruturação dos sistemas de proteção social, quando se procura aproximar, conceitualmente, do termo Seguridade Social, a realidade é diferente. Boschetti (2007) afirma que as terminologias vão expressar particularidades dos Estados que as constituíram e implementaram, sendo recorrentemente utilizadas para designar a intervenção estatal nas áreas social e econômica.

Vianna (2011, p. 56-57), ao tematizar seguridade social, indica que ela se vincula a duas concepções basilares: uma que se fundamenta no pressuposto de que a cidadania exige, além de direitos civis e políticos, “o elemento social que se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança, ao direito de participar, por completo, na herança

---

<sup>10</sup> Em estudo, Pereira (2016) indica três matrizes teóricas e ideológicas conflitantes: Matriz Residual, Matriz Social-Democrata e Matriz Socialista. A partir da análise da autora, no que tange à realidade brasileira, teve-se a expectativa de que, com a promulgação de um novo padrão de proteção social pela Constituição Federal de 1988, poderia haver uma migração da Matriz Residual para a Social-Democrata. No entanto, devido à inoperância das conquistas constitucionais, verificou-se a manutenção de um padrão de proteção social residual, impactando duramente a seguridade social brasileira.

social” e outra que demarca pragmaticamente o conceito, ou seja, “programas estabelecidos em âmbito governamental que salvaguardam os indivíduos em situações de interrupção ou perda da capacidade de auferir rendimentos do trabalho e/ou quando certos gastos especiais [...] diminuem seu poder aquisitivo”.

Essas concepções se apresentam no modelo brasileiro de seguridade social, que tem constituição híbrida, de inspiração bismarckiana<sup>11</sup> e beveridgiana<sup>12</sup>, como a maioria dos países da América Latina, que as incorporam em maior ou menor intensidade, conforme afirma Boschetti (2007).

A autora, ao refletir de modo específico sobre a seguridade social brasileira, indica que os princípios do modelo de seguros ganham ênfase na previdência social e os do modelo assistencial não contributivo se expressam na política de saúde e de assistência social. Na esteira das reflexões de Boschetti (2007), pode-se afirmar que o modelo de seguridade social brasileiro entrelaça as concepções anteriormente indicadas por Vianna (2011). Retomando Boschetti (2007), verifica-se que, quanto mais diluídos

---

<sup>11</sup> “A lógica do seguro, nascida na Alemanha Bismarckiana do fim do século XIX, assemelha-se aos seguros privados, pois as políticas orientadas por esse modelo cobrem principalmente (e, às vezes, exclusivamente) a classe trabalhadora, o acesso é condicionado à uma contribuição direta anterior e o montante das prestações é proporcional à contribuição efetuada. Quanto ao financiamento, os recursos são provenientes, fundamentalmente, da contribuição direta de pessoas empregadas e empregadores, baseada na folha de salários. Quanto à gestão, teoricamente (e originalmente) deveria ser gerido pelos contribuintes, ou seja, empregadores e pessoas empregadas” (BOSCHETTI, 2007, p. 92).

<sup>12</sup> “O chamado modelo assistencial, fundado na lógica beveridgiana e implementado inicialmente na Inglaterra após a Segunda Guerra Mundial, ao contrário, preconiza que os direitos devem ser universais, destinados a todas as pessoas incondicionalmente ou submetidos a condições de recursos (testes de meios), mas garantindo mínimos sociais a todas as pessoas em condições de necessidade. O financiamento é proveniente, majoritariamente, (e, às vezes, exclusivamente) dos impostos fiscais e a gestão é pública, estatal. Os princípios fundamentais são a unificação institucional e uniformização dos benefícios” (BOSCHETTI, 2007, p. 92).

e mesclados forem os atributos dos modelos, maior é a possibilidade de universalização.

Apesar da estruturação híbrida, não há possibilidade de negar os ganhos sociais conquistados com a Constituição Federal de 1988 no campo da seguridade social. No entanto, segundo Vianna (2011, p. 12), ela se tornou um “ótimo abstrato” e um “péssimo concreto”, impactando diretamente sua perspectiva universalista, por reduzir o atendimento público aos pobres e ampliando a adesão dos trabalhadores com rendimento estável à contratação de serviços privados, principalmente no campo da saúde.

Esse “péssimo concreto” é forjado, sobretudo, pela adoção por parte do governo brasileiro do ideário neoliberal na década de 1990. Isso impactou profundamente a elaboração das leis orgânicas<sup>13</sup>, necessárias à operacionalização dos direitos constitucionais (SILVA, 2012; FLEURY, 2005), havendo uma constante desconstrução dos princípios da seguridade social. Segundo Silva (2012), a seguridade social tem se expressado enquanto campo de lutas.

Nessa direção, a universalidade é um princípio ainda em vias de efetivação, assim como a universalização da cidadania. Tendo em vista, como indica Fleury (2004), a presença de serviços/programas seletivos no interior de sistemas universais, “Esta tensão se apresenta em todas as três áreas da Seguridade, seja nas aposentadorias subsidiadas na Previdência, seja na dicotomia entre programas de subsídios e a estrutura e benefícios da LOAS,

---

<sup>13</sup> “A regulamentação dos novos dispositivos constitucionais relativos à seguridade social foi bastante conflituosa. As leis orgânicas da área de seguridade social foram promulgadas após um processo intenso de conflitos e barganhas, e em um contexto político em que o Executivo era abertamente hostil ao seu conteúdo reformista original. [...]. Todas as leis orgânicas — da saúde, previdência e assistência — tiveram que ser negociadas nesta nova conjuntura desfavorável, e sua maior ou menor correspondência com os preceitos constitucionais foi fruto da capacidade política de resistência às tendências de privatização, recentralização, capitalização e focalização que ameaçaram a implantação da seguridade social” (FLEURY, 2005, p. 457).

seja na garantia legal de tratamentos específicos de pacientes que recorrem à justiça” (FLEURY, 2004, p. 13).

A análise da construção do acesso dos imigrantes às políticas de seguridade social, na região estudada, tem sido um esforço interpretativo para compreender em que medida barreiras de acesso se constroem e obstaculizam a efetivação de determinados direitos sociais (BETTIOL LANZA; SANTOS; RODRIGUES, 2016; SANTOS; 2018; BETTIOL LANZA; RIBEIRO; FAQUIN, 2018; RODRIGUES, 2020).

O conceito de acesso vem sendo debatido desde a década de 1970 por vários estudiosos, como Donabedian (1973), Andersen e Newman (1973), Pechansky e Thomas (1981), Frenk (1985). Hoje, a abordagem teórica sobre acesso o considera como multidimensional por abranger aspectos políticos, técnicos, geográficos, sociais, culturais, simbólicos, educacionais, organizacionais e econômicos que facilitam ou dificultam o acesso e a utilização dos serviços de saúde. Pondera-se, ainda, que o conceito não se restringe à entrada nos serviços, mas se estende à sua utilização, aos resultados produzidos e à satisfação dos usuários.

Para Giovanella e Fleury (1995), as quatro dimensões analíticas dessa categoria são a política, que expressa o desenvolvimento da consciência sanitária e da organização popular em relação ao sistema de saúde; a econômica, referente à relação entre oferta e demanda; a técnica, que corresponde à organização e ao planejamento da rede de serviços, e simbólica, vinculada às representações sociais relacionadas ao tipo de atenção e ao sistema de saúde.

Sanchez e Ciconelli (2012) também resumem as principais características do acesso à saúde em quatro dimensões: disponibilidade, aceitabilidade, capacidade de pagar e informação. Tratando-se do acesso dos imigrantes aos serviços no Brasil, observa-se que a informação é transversal às outras dimensões e cristaliza uma importante barreira de acesso desse público aos serviços ofertados pelas políticas que compõem a seguridade social brasileira. De acordo com as autoras, “a informação é essencial para compreensão de cada uma das dimensões do acesso” e “estar bem-

informado é resultado do processo de comunicação entre o sistema de saúde e o indivíduo” (SANCHES; CICONELLI, 2012, p. 263).

A “adequação funcional”, denominação dada por Giovanella e Fleury (1995) a uma dimensão específica do acesso, utiliza os fatores capacitantes e a organização da oferta dos serviços como base de análise. Por esse enfoque, o acesso deve ser analisado considerando os meios disponíveis às pessoas para obterem cuidados de saúde e como os serviços absorvem essa demanda. Isso significa que os potenciais usuários precisam dispor de informações sobre a organização dos serviços, saber onde está localizado, o que ele oferece e como funciona. Também é necessário que os serviços disponibilizem informações sobre sua oferta e adaptem o atendimento às necessidades apresentadas pelos usuários, fatores não observados nos depoimentos colhidos entre os imigrantes sujeitos da pesquisa.

Ao constatar que o principal motivo do não acesso a serviços de saúde e assistência social apontado pelos imigrantes foi a falta de informação, pode-se inferir que a adequação funcional dos respectivos serviços é deficitária e que a dimensão política do acesso não alcança a população imigrante. Além de boa parte dos profissionais brasileiros não conseguirem se comunicar adequadamente por não dominarem outros idiomas, acompanhando a característica monolíngue do Brasil, fatores como a concepção de saúde, o conhecimento ou não dos direitos sociais e a percepção da necessidade de buscar um atendimento médico ou social também contribuem para essa deficiência.

Resultado semelhante pode ser percebido ao se analisar o acesso dos imigrantes aos serviços de Saúde e Assistência Social por meio da dimensão “acolhimento” proposta por Pechansky e Thomas (1981). Para os autores, o acolhimento expressa a relação entre a organização dos serviços para receber o público e a capacidade dos indivíduos de se adaptarem a essa organização. Como foi constatado que a falta de informação e o idioma constituem importantes barreiras de acesso, fica evidente que a

inexistência de adequação funcional compromete o acolhimento dos imigrantes nos serviços.

Corroborando Sanchez e Ciconelli (2012, p. 263), entende-se que “a informação pode determinar a lacuna entre a oportunidade de utilização e a real utilização dos serviços”. Em alguns serviços citados pelos sujeitos da pesquisa, adotou-se a prática de só atender o imigrante se ele dominar o idioma português ou estiver acompanhado de alguém que consiga compreender as orientações profissionais e relatar as demandas do potencial usuário. Quando se considera que a compreensão de uma informação pressupõe o entendimento do idioma no qual ela foi disseminada, conclui-se que a população imigrante que não fala português pode ficar fora da rede de serviços. Ademais, não foram percebidas iniciativas políticas no sentido de adequar os serviços públicos às demandas trazidas pelos imigrantes. O que se percebe é que, sem uma política que forneça normas operacionais claras para o atendimento da população imigrante, a prestação de serviços sofre variações de acordo com a capacidade, o conhecimento, o compromisso e a habilidade dos profissionais, fatores que tendem a ampliar as iniquidades no acesso .

Outro enfoque que pode ser utilizado para medir/avaliar o acesso dos imigrantes aos serviços da seguridade social brasileira refere-se às concepções das relações de gênero. O entendimento do assunto molda comportamentos e relações sociais, apresenta similitudes e diferenças de acordo com cada cultura e território e pode ser decisivo no acesso a serviços e direitos, como será demonstrado posteriormente.

Com o aprofundamento e o desenvolvimento da pesquisa, foi se identificando a necessidade de adensar o debate do acesso no que tange aos imigrantes, posto a sua condição peculiar nas relações sociais, de provisoriedade definitiva (SAYAD, 1998). Ao passo que as entrevistas e vivências com os imigrantes e com os profissionais dos serviços das referidas políticas iam fornecendo dados empíricos, pareceu que os modelos analíticos existentes não permitiam expressar as particularidades presentes no processo de

construção do acesso. Dessa inquietação, chega-se ao estudo de Gold (1998) e sua problematização do acesso enquanto um conceito contexto dependente.

O autor examina o acesso da população americana ao sistema de saúde a partir da assistência gerenciada mediante a concorrência e o mercado. Seu estudo demonstra que as formas de medida do acesso têm tido como foco as pessoas e, assim, não abarcam toda a complexidade do sistema; bem como as diferenciações no âmbito do mercado em saúde, dentro e entre mercados. Por fim, indicou a existência de objetivos políticos concorrentes ou conflitantes do acesso e uma diversidade de usuários que desafiam os modelos de análise pré-existentes. Foram consideradas todas as diferenças em respaldar o modelo a partir de um objeto tão diferente, como o sistema de saúde brasileiro, inversamente, universal e público, no entanto, a noção que reclama uma determinada maneira de análise do acesso, enquanto contexto dependente, é uma noção útil em termos de uma releitura que considere as diferenças do objeto de análise em tela.

Entende-se que a análise das políticas públicas, sobretudo das sociais, deve considerar os diferentes contextos. Dentro da diversidade de suas aproximações a outros estudos, Mainardes (2006) menciona a necessidade de levar em conta os contextos de influência, da produção do texto e dos contextos das práticas. O primeiro é onde se constroem a legitimidade e o “discurso base para a política”. O autor ainda chama a atenção para o papel dos organismos nacionais na indução ou até mesmo “imposição” frente ao que nomina de “circulação internacional de ideias”, mas alerta para o limite das influências globais e internacionais quando apropriadas por “um processo interpretativo”.

O contexto da produção do texto, entendido como os marcos regulatórios, expressa os resultados de “disputas e acordos” em torno do “controle” das “representações” das políticas. O contexto da prática, por sua vez, é o lugar de sua interpretação. O contexto dos resultados (efeitos) revela os impactos e as interações com os quadros de desigualdades existentes e pode ser analisado



considerando as implicações na política e na interface com outras políticas sociais, mediante sua capacidade de imprimir mudanças, criar oportunidade, ampliar o acesso e aproximar-se da justiça social. Por último, o contexto da estratégia política, que procura, à luz da política analisada, identificar um conjunto de atividades sociais e políticas para lidar com as desigualdades persistentes (MAINARDES, 2006).

De fato, do ponto de vista geral, a problematização dos contextos auxilia na interface dos macro e microprocessos sociais que conformam a implementação de uma política. No entanto, quando se trata das políticas migratórias no tempo presente, concorda-se com Villamar et al. (2018, p. 19) que as dinâmicas próprias das migrações e a própria globalização questionam e produzem “un enfoque crítico del Estado-nación como contendedor de las relaciones sociales”. Nesse sentido, importa examinar o papel do Estado do ponto de vista das políticas de seguridade social e como integrante dos processos de expulsões globais, decorrentes do que Sassen (2016, p. 22) tem chamado de “formações predatórias” enquanto “uma combinação de elites e de capacidades sistêmicas na qual o mercado financeiro é um facilitador fundamental, que empurra na direção de uma concentração aguda”. Dito de outra forma, embora as políticas migratórias, restritas aqui ao ponto de vista da integração por intermédio dos direitos sociais da saúde e assistência social, reportem-se aos aspectos da regulação normativa, gestão e execução de ações e serviços que permitam o acesso dos imigrantes a elas, colocam, na ordem do dia, questões amplas e complexas sobre os direitos sociais e, conseqüentemente, o debate da cidadania.

Reporta-se a Mezzadra (2019, p. 17), para iniciar, que afirma haver uma singularidade concreta do migrante, que “concentra em si [...] um conjunto de contradições estruturantes inerentes à liberdade de movimento celebrada como um dos eixos decisivos da moderna ‘civilização ocidental’”, que constituem “barreiras e confinamentos” a que esses homens estão sujeitos. Assim, as migrações são reveladoras dos “modos de dominação” e do mundo social com suas representações/percepções de si e do outro e,

imediatamente, a presença dos imigrantes, que é sempre um “outro”, questiona o Estado-nação acerca dos direitos sociais.

Os estudos dos fluxos migratórios contemporâneos no Brasil têm tematizado o seu reordenamento global a partir das dinâmicas econômicas e da lógica que orientou a política migratória desde então, a saber, a perspectiva dos direitos humanos. De certa forma, o reconhecimento dos migrantes como portadores de direitos e a migração como um direito humano, paradoxalmente, surgem em um contexto de intensa mobilidade humana, motivada pela exacerbação da desumanidade capitalista, produtora de pobreza, guerras, conflitos étnicos, dentre outros, que “expulsa” milhares de homens e mulheres de seus países todos os dias. Há sempre uma intencionalidade na recepção de imigrantes por parte dos Estados, marcada hegemonicamente pelo prisma da economia. Conforme apontou Araújo e Yufra (2018), no pós-Segunda Guerra Mundial, os Estados do centro e norte da Europa viveram um período de crescimento e expansão econômica, associado à queda da natalidade e a altos níveis de escolarização, o que possibilitou a contratação de trabalhadores estrangeiros, em alguns casos de suas colônias ou ex-colônias, para ocuparem postos de trabalho de pouca qualificação.

Entende-se que, em parte, as experiências do *Welfare State* europeu colaboraram para esse contexto, mas também servem para ilustrar a perpetuação do colonialismo e do imperialismo pelo Norte global. No decorrer da história, com o contexto da crise estrutural do capital, tendo como marco a crise de 2008 e seus efeitos no Estado Social, com ênfase no trabalho, a migração passou a ser alvo de grande e intenso debate internacional, assim como a revisão dos interesses dos Estados de capitalismo central, que descartam ou restringem a entrada de imigrantes.

Do ponto de vista do Brasil, diversos estudos versaram sobre as migrações (PATARRA, 1996; TRUZZI, 2003) procurando compreendê-la enquanto parte da formação sócio-histórica. De um ponto de vista mais recente, Reis (2011) abordou o papel do Estado em relação às migrações internacionais, demonstrando as diversas

intencionalidades e imbricamentos com a política externa, sobretudo nos governos do Partido dos Trabalhadores, quando a temática se insere de forma conflituosa no âmbito das relações internacionais. Nesse sentido, como um efeito positivo da ampliação da perspectiva democrática, a questão dos deslocamentos humanos enquanto um direito e, conseqüentemente, um dever dos Estados em promover formas de integração vai incluir na agenda global a responsabilidade pública frente aos imigrantes, cada vez mais diversos culturalmente e demandatários dos direitos sociais.

Os fluxos migratórios recentes no país, embora pequenos em quantidade, menos de 1% da população, chamam a atenção por sua diversidade étnica, espraiamento pelo território nacional, incluindo cidades médias interioranas, e pelo fato de serem oriundos de países periféricos. Villen (2015) descreveu algumas de suas particularidades, como a necessidade ininterrupta de trabalhar e as precárias condições de vida que encontram ao chegar ao país. Embora a demanda por trabalho seja a principal na chegada, a questão do acesso a outros direitos se coloca como fator decisivo para a sua integração, tornando a discussão das políticas sociais relevante, todavia bastante complexa, posto que os usuários imigrantes vão se inserir nos serviços públicos de saúde e assistência social pela margem, implicando uma série de desdobramentos que envolvem o direito, o acesso e a relação entre os imigrantes e os agentes públicos. Sem a pretensão de esgotar cada um desses pontos, com base na pesquisa desenvolvida, a seguir serão problematizados cada um deles.

Diante do exposto, defende-se que o acesso dos imigrantes deve ser considerado em termos práticos e analíticos enquanto um conceito contexto dependente em decorrência de evidências científicas que sustentam tal assertiva. O relatório da revista científica *The Lancet* "The UCL-Lancet Commission on Migration and Health: the health of a world on the move" (ABUBAKAR et al, 2018) auxilia no entendimento de que os contextos migratórios são decisivos no acesso desses indivíduos e grupos à saúde. Com base

em Ramos (2019) e ampliando seu alcance para o âmbito da seguridade social, concorda-se que

As trajetórias de migração obedecem a um esquema cuja sistematização pode ser feita através das seguintes etapas: 1. Circunstâncias prévias à partida, existentes no local de origem. 2. Trânsito de breve ou longo termo, implicando contacto com autoridades, criminosos ou organizações internacionais. 3. Retorno ao local de origem para reinstalação permanente ou visitas temporárias. Cada uma destas fases implica riscos do ponto de vista da saúde, em grande medida dependentes de fatores como o meio de transporte e a exposição a agentes patogénicos ou ambientais (malária, tuberculose, violência, exaustão) (RAMOS, 2019).

Em um esforço de síntese, recupera-se a discussão de Mainardes (2006), em diálogo com o autor acima referenciado, para indicar elementos essenciais<sup>14</sup> para as análises do acesso contexto depende da migração:

**1) Circunstâncias das migrações** - O entendimento das condições económicas, sociais, políticas em que ocorre a mobilidade, procurando destacar as variáveis ou as diferentes formas de mobilidade como “migração forçada vs. voluntária, refugiados, pessoas que procuram asilo, migrantes internos vs. internacionais, entre outras”. Nesse sentido, a análise do contexto da produção do texto, apontado por Mainardes (2006), indica a necessidade de reconhecimento legal das formas de permanência e proteções específicas a cada grupo, considerando a sua categorização e as condições específicas dos sujeitos que acessam as políticas sociais públicas;

**2) Compreensão das migrações no contexto do país receptor** - Diante das polarizações entre a perspectiva da segurança nacional e a do direito humano, a forma como ocorre a integração dos imigrantes, com destaque ao acesso aos direitos sociais, é altamente

---

<sup>14</sup> Todos esses elementos são fundamentados na discussão de Ramos (2019) a partir do relatório da revista *The Lancet Commission* (ABUBAKAR et al, 2018).

dependente. Trata-se, portanto, da interpretação do contexto de influência (MAINARDES, 2006), em que as representações sociais em torno dos migrantes influenciam os processos constituintes da política migratória, bem como sinalizam o grau de alinhamento com o direito internacional;

**3)\_Atenção aos grupos considerados mais vulneráveis** - Os estudos indicam as mulheres, crianças e pessoas LGBTQ+ como grupos que são mais suscetíveis às desproteções, considerando as relações sociais de sexo e também o ciclo de vida. Acrescenta-se, ainda, a necessidade de considerar a inserção no mundo do trabalho e seus impactos no acesso;

**4) Preconceitos e estigmas** - Em diálogo com determinada forma de compreensão acerca do migrante e das migrações, esse elemento se vincula ao papel da política em que múltiplos sujeitos podem ser destacados, como a mídia, a sociedade e o poder público, com tendências inclusivas ou discriminatórias e xenófobas capazes de sustentar estereótipos com consequências diretas para a integração dos imigrantes nos novos territórios;

**5)\_Determinantes Culturais e sociais** - A heterogeneidade dos fluxos recentes é um desafio aos serviços públicos tendo em vista a diversidade linguística, racial, religiosa e cultural, que pode reforçar os sistemas de opressão, principalmente o racismo, e afastar esses recém-usuários dos serviços públicos por múltiplas razões.

Finalmente, é importante mencionar que a separação dos contextos é, na interpretação dos autores, meramente didática, já que se entrecruzam diante da análise do acesso dos imigrantes. Todavia, muitos dos elementos colocados referem-se ao contexto da prática de forma mais imediata e reatualizam o debate em torno da universalidade e da especificidade, como será problematizado a seguir.

## Política de saúde e acesso dos imigrantes

Ao longo das atividades de estudos e pesquisas desenvolvidas no interior do grupo de pesquisa SerSaúde, o acesso dos imigrantes recentes às políticas de seguridade social brasileira ocupou centralidade. Diante dos resultados que indicaram a maior exposição dos imigrantes às barreiras de acesso do ponto de vista da saúde, selecionou-se, para este capítulo, problematizar a promoção da saúde no contexto migratório. Como será demonstrado a seguir, em estudos anteriores, indicou-se a restrição dos cuidados em saúde dos imigrantes à assistência, especialmente as ações de tratamento; reabilitação e cura, com tímidas ações de prevenção e promoção da saúde no âmbito dos serviços. As justificativas, para isso, são a falta de informação de ações no interior dos serviços e a comunicação entre as equipes de saúde e os usuários, em duplo sentido, linguístico e cultural, dentre outras.

A opção pela promoção da saúde privilegia as experiências desses usuários que demonstraram, em muitos momentos, para além das práticas públicas, espaços de autocuidado e corresponsabilidade pela condição de saúde desse coletivo. Sendo assim, essas práticas seriam formas de promoção da saúde? Se a resposta for afirmativa, quais os entraves que se colocam entre a equipe e os imigrantes, no sentido de valorização e aproximação desses sujeitos no território, para a ampliação do acesso e fortalecimento do SUS? Para essa tarefa, em um primeiro momento, foi situado o debate em torno das migrações internacionais e a saúde, apresentando os dados da realidade investigada sobre acesso à política setorial em questão, para elucidar, de forma geral, a posição da promoção da saúde enquanto um dos objetivos do SUS e, de forma particular, sua ausência no que diz respeito ao direito dos imigrantes à saúde. Na sequência, recuperou-se o debate da promoção da saúde, no contexto das migrações internacionais recentes situadas na Região Metropolitana de Londrina, em diálogo com os dados.

## **Imigração internacional e saúde: abrindo o debate**

Diversos estudos e pesquisas tratam da relação da mobilidade humana e da saúde, o que é possível por diversas óticas: impacto do fluxo migratório nas condições de saúde (VENTURA; YUJRA, 2019), a procura de cuidados de saúde como uma causa de mobilidade (BETTIOL LANZA; ROMIZI; RODRIGUES, 2019), deslocamento entre diferentes sistemas culturais e médicos de saúde (SANTOS, 2016; DUARTE et al., 2019), além daquelas que evidenciam como ocorre o acesso dos imigrantes ao sistema público de saúde (SANA; RODRIGUES; BETTIOL LANZA, 2018; FAQUIN; BETTIOL LANZA, 2018), organização desse sistema pela lógica dos imigrantes (TEIXEIRA; OLIVEIRA, 2017; NOGUEIRA, SILVA, 2009).

De qualquer maneira, a saúde pública é desafiada pela mobilidade humana, no sentido de compreender a “complexidade dos determinantes de saúde dos imigrantes, a heterogeneidade destas populações e a falta de dados nacionais e internacionais consistentes sobre estas questões” (DIAS; GONÇALVES, 2007, p. 16-7). A realidade brasileira caminha pelo mesmo sentido da ausência de dados oficiais do acesso dos imigrantes à política de saúde, apresentando-se, como um importante desafio para a pesquisa empírica, a construção de conhecimento científico por meio da elaboração de dados quantitativos e qualitativos da população imigrante (VENTURA; YUJRA, 2019).

Outro desafio para os pesquisadores do fenômeno migratório é o questionamento de mitos construídos socialmente sobre os sujeitos, como o do imigrante não saudável e transmissor de doenças<sup>15</sup>. A literatura demonstra que a migração não apresenta

---

<sup>15</sup> Historicamente, os imigrantes são responsabilizados pela transmissão de uma série de doenças, como a propagação da peste negra, o vírus ebola e do vírus HIV (VENTURA, YUJRA, 2019). No contexto da pandemia da Covid-19, os imigrantes recentes devem ser considerados como um grupo vulnerável, quer seja pelas condições objetivas de vida que dificultam as medidas de isolamento social e

um risco à saúde dos sujeitos, visto que os imigrantes se deslocam saudáveis e, ao chegar ao país de acolhimento, ficam mais vulneráveis a certos problemas de saúde diante das “diferenças do meio ambiente físico e social, choque de culturas e estilo de vida, barreiras linguísticas, diferenças nos sistemas administrativos e legais” (DIAS; GONÇALVES, 2007, p. 18). Contudo, estudos como os de Bettiol Lanza et al. (2018) expressam que alguns imigrantes até adoeceram após a sua chegada ao Brasil, tendo a migração como um determinante nas condições de saúde, o que passa pelo acesso aos serviços públicos.

Com o intuito de problematizar a promoção da saúde no contexto dos haitianos e bengaleses residentes no universo da pesquisa, reitera-se que o imigrante internacional se constitui como usuário da política pública brasileira por meio da Constituição Federal de 1988 e a Lei Migratória nº 13.445 de 2017. Nesse sentido, a Carta Magna apresenta os mesmos direitos sociais para os brasileiros e imigrantes, tendo como um de seus desdobramentos efetivos o Sistema Único de Saúde, fruto do movimento pela Reforma Sanitária. Por meio dessa normativa, a política de saúde passou a ter os seguintes princípios doutrinários: universalização, equidade, integralidade, descentralização e participação popular; além de apresentar uma estruturação com os principais objetivos, sendo um deles a realização de “ações de promoção, proteção e recuperação da saúde, com a realização integrada das ações assistenciais e das atividades preventivas” (BRASIL, 1990, s/p), representando uma concepção ampliada de saúde. No que se refere à política migratória brasileira (BRASIL, 2017), apresenta-se uma perspectiva de direitos humanos ao atendimento do imigrante no Brasil, mesmo que haja diversos obstáculos para sua operacionalização.

Os dados da região estudada sinalizam que cerca de 66% dos imigrantes referem possuir conhecimento do Sistema Único de Saúde, 6% conhecem parcialmente e 26% não conhecem. Contudo, o recente

---

prevenção, ou pelas dificuldades de comunicação e acesso aos serviços públicos de forma geral.



estudo de Rodrigues (2020) demonstra que os imigrantes haitianos da referida região não reconhecem a sigla SUS em articulação com a política de saúde de forma integrada e articulada, identificando apenas a relação com o Cartão SUS ou com “*postinho de saúde*”.

Tendo em vista que os imigrantes referem que são informados de seus direitos sociais por meio de contato com outros imigrantes e, em menor parcela, com usuários brasileiros, percebem-se diversas semelhanças entre os imigrantes e a população local em relação ao SUS, reproduzindo imaginários sociais de descrença nos serviços públicos de saúde. Dos 70% dos imigrantes desta pesquisa que já foram atendidos em algum serviço de saúde, nota-se que a maioria é de mulheres, e 96% dessas mulheres afirmam ter acesso ao SUS. Por outro lado, apenas 64% dos homens já foram atendidos por algum serviço de saúde. Esse dado corrobora diversos estudos brasileiros que afirmam que as mulheres procuram mais os serviços de saúde que os homens (CAMPANUCCI, 2013) e que as mulheres imigrantes são o maior público dos serviços do SUS, em decorrência do papel de responsabilidade no cuidado com os enfermos, crianças e até com o próprio corpo (MIOTO; DAL PRÁ, 2012).

O principal serviço de saúde de referência para os imigrantes é a Unidade Básica de Saúde, sendo que 84,5% dos sujeitos que acessaram os serviços de saúde foram atendidos pela UBS, 25% mencionaram a UPA e 7%, o SAMU. Isso contradiz as informações dadas pelos profissionais de que os imigrantes acessam mais os serviços de urgência e emergência, como se pode verificar neste relato: “*Acho que pela própria idade, é uma população mais jovem e não tão envelhecida, e acho que às vezes ainda não está instalado um processo crônico, que precisa de um acompanhamento contínuo, geralmente é uma coisa aguda, e aí vão lá e tratam na UPA e vão embora*” (PROFISSIONAL DA POLÍTICA DE SAÚDE 4).

De acordo com informações cedidas pelos trabalhadores em saúde, as principais demandas apresentadas pelos imigrantes variam entre problemas gastrointestinais, hipertensão, saúde sexual e reprodutiva. Dois sujeitos, representantes de UBS, relacionaram a saúde do imigrante com a saúde da população

negra, alegando trabalharem “*com estratificação de risco*” e com as principais morbidades entre esse grupo, como na situação de gestantes. Contudo, a queixa mais recorrente é o adoecimento físico, mental e psíquico frente às condições de trabalho. Os profissionais demonstraram uma visão crítica da solicitação de imigrantes por atestado médico, alegando que não apresentam necessidade de fato, apenas têm interesse na obtenção da documentação. Observa-se que os imigrantes apresentam uma baixa autonomia laboral, vivenciando situações de negligência relacionadas à saúde do trabalhador e à proteção social, estando em ocupações de grande esforço físico, como frigoríficos, construção civil e trabalho doméstico, reforçando que “os imigrantes têm adoecido em detrimento não do processo migratório, mas das condições de vida e trabalho no Brasil, bastante precárias” (BETTIOL LANZA et al., 2018, p. 8).

Reitera-se a teoria de Sayad (1998, p. 54) de que “um imigrante é essencialmente uma força de trabalho”, e a regularização da documentação vinculada ao trabalho expressa a relação orgânica entre imigração e o mundo do trabalho: “foi o trabalho que fez ‘nascer’ o imigrante, que o fez existir; é ele, quando termina, que faz ‘morrer’ o imigrante, que decreta sua negação ou que o empurra para o não-ser” (SAYAD, 1998, p. 55). Identifica-se que 60% dos haitianos mencionaram o trabalho como uma das principais razões para a migração, mas, para os bengaleses, foram questões políticas e econômicas, 66%.

Estabelecendo o trabalho como prioridade em suas vidas, os imigrantes acessam os serviços de saúde apenas no avanço da gravidade de alguma enfermidade. Relatos de imigrantes mostram o adoecimento mental decorrente do contexto a que se expuseram no deslocamento, além das condições sociais que vivenciam no Brasil. Em específico no caso dos haitianos, diversos sujeitos migraram após a perda de familiares e amigos e a destruição de suas moradia e locais de trabalho com o terremoto de 2010, o que pode manifestar estresse pós-traumático e reações psicopatológicas. Os imigrantes não possuem conhecimento da

rede de atenção psicossocial e relatam que, ao demandarem atendimento na área da saúde mental junto às equipes dos serviços públicos, não encontraram resolutividade.

Os profissionais de saúde, por unanimidade, apontaram os obstáculos da comunicação linguística nos atendimentos aos imigrantes, declarando usar algumas estratégias: gestos, mímicas, cartilhas e a solicitação de acompanhamento de algum imigrante com maior domínio do idioma português. Os entrevistados sinalizaram que, por mais que os imigrantes conheçam os programas oferecidos pelas UBS, ainda há dificuldade para a compreensão total referente ao sistema: *“às vezes eles ficam meio perdidos [...] eles não estão muito habituados [...] então às vezes eles precisam de uma outra pessoa que diga para eles que eles vão ter que comprar as coisas [medicamento]”*. Entretanto, os profissionais mencionaram que nenhuma ação foi elaborada pensando na lógica desses imigrantes no sentido da educação em saúde e disseminação de informações.

Percebe-se que as barreiras comunicacionais são trabalhadas apenas por ações individuais, emitindo uma percepção informal dos profissionais através de esforços pessoais, sem compor uma agenda pública. É reconhecido que o idioma é um obstáculo para a assistência à saúde de forma integral, contudo, não há possibilidade de generalizações da interferência do domínio do português como uma justificativa para o não acesso. Entretanto, percebe-se que ocorre um afastamento dos usuários dos serviços de saúde, uma vez que a atenção no primeiro contato e o acolhimento da equipe não são equânimes com suas demandas, não possibilitando um processo de reconhecimento enquanto usuário pertencente ao serviço. Nesse sentido, o acesso dos imigrantes, embora tenha em comum as barreiras dos brasileiros com suas origens estruturais do ponto de vista da organização social vigente, é altamente dependente do contexto migratório, pois questões, como o próprio vocabulário e suas terminologias da saúde pública, são totalmente desconhecidas por esses usuários, como a ideia de promoção da saúde, além da própria noção de “direito” à saúde.

Mediante o exposto, percebe-se que os profissionais de saúde reproduzem suas ações com centralidade na doença, pelo tratamento, reabilitação e cura. Contudo, nota-se que, por mais que os imigrantes tenham a UBS como porta de entrada, não a compreendem em sua totalidade nos cuidados primários em saúde. Rodrigues (2020) expõe que, se, por um lado, os imigrantes apresentam baixa frequência de acesso aos serviços públicos para a dedicação à prevenção e à promoção de sua saúde, também não há oferta de ações grupais de educação em saúde nessa direção, com a justificativa das condições objetivas de seu trabalho, como a sobrecarga dos profissionais, além da não valorização dos saberes desses sujeitos nos territórios para a ampliação do acesso e da consolidação da promoção da saúde.

### **Promoção da saúde no contexto migratório**

A atenção à saúde não é injusta apenas por ser oferecida de modo desigual e limitado aos pobres e marginalizados, mas também porque a sua racionalidade interna reforça e recree, no nível das pequenas relações, as estruturas de dominação da sociedade (VASCONCELOS, 2013, p. 119).

A pertinência da epígrafe está em demarcar que a saúde pública brasileira, mesmo com a compreensão da saúde enquanto um direito humano e social e dever do Estado, enfrenta as contradições de um projeto audacioso, que, desde sua implementação, encontra dificuldades multifacetadas para sua efetividade, sendo elas de ordem estrutural, considerando a organização social vigente que entende a saúde como uma mercadoria, de responsabilidade individual, e de ordem interna, ou seja, por dentro do próprio sistema, que reforça a lógica procedimental (MERHY, 2002), que tende a excluir ao invés de incluir os usuários.

Entende-se que, ao demarcar o debate da promoção da saúde, consideram-se também as demais linhas de atuação do SUS, porque a produção do cuidado não pode ser pensada de forma fragmentada. Reflete-se, assim, à luz da determinação social da saúde, que o conceito de promoção da saúde também expressa a disputa de distintos modelos de saúde no Brasil, como colocam Vasconcelos e Schmaller (2014). As autoras demonstram tanto a resistência do movimento sanitário brasileiro quanto a interferência dos organismos internacionais nas discussões iniciais, tendo a tendência de centralidade no indivíduo e seus estilos de vida. Todavia, a promoção da saúde compõe um dos objetivos do SUS (BRASIL, 2014) e, mesmo que considerem os condicionantes externos, o foco prevalece nos estilos de vida<sup>16</sup>. O estudo de Malta et al. (2018) avalia que houve avanços na efetivação da promoção da saúde, que, no entanto, ainda não foi consolidada diante do:

Aumento do desemprego, da precarização do trabalho, a quebra do pacto solidário da previdência social, a desmontagem ou sucateamento das políticas de proteção e inclusão social, a desregulamentação de leis que visam a proteção ambiental e o desenvolvimento sustentável, o rearmamento da sociedade, entre outras reformas conservadoras em curso [...] Trata-se, outrossim, de ir além e enfrentar a predominância do individualismo vigente, empoderar a sociedade para que possa se mobilizar e exigir do Estado a promoção dos pactos indispensáveis para a implementação da PNPS (MALTA et al, 2018, p. 1807).

---

<sup>16</sup>“Artigo 10: São temas prioritários da PNPS, evidenciados pelas ações de promoção da saúde realizadas e compatíveis com o Plano Nacional de Saúde, pactos interfederativos e planejamento estratégico do Ministério da Saúde, bem como acordos internacionais firmados pelo governo brasileiro, em permanente diálogo com as demais políticas, com os outros setores e com as especificidades sanitárias: I - formação e educação permanente; II - alimentação adequada e saudável; III - práticas corporais e atividades físicas; IV - enfrentamento do uso do tabaco e seus derivados, V - enfrentamento do uso abusivo de álcool e outras drogas, VI - promoção da mobilidade segura; VII - promoção da cultura da paz e de direitos humanos; VIII - promoção do desenvolvimento sustentável” (BRASIL, 2014, p.30-32).

No processo de implementação do SUS, a promoção da saúde também é alvo de disputa a partir de duas tendências: uma que a considera de forma subalternizante e culpabilizadora dos indivíduos e outra, chamada de “nova promoção da saúde”, na perspectiva da emancipação humana, dos direitos sociais e da política econômica, envolvendo os níveis da macropolítica e do trabalho em saúde (MALTA et al., 2018). Portanto, os dados da pesquisa demonstram que a realidade em análise oscila entre a ausência e a postura subalternizante no que tange à promoção da saúde. Ao examinar os eixos operacionais propostos na PNPS de 2014, pode-se inferir, através de perspectiva comparada entre os pressupostos da legislação e a realidade identificada, que nenhum deles foi efetivado.

**Quadro 1** – Comparativo entre os pressupostos da legislação e a realidade identificada na pesquisa de campo

Eixos operacionais previstos no art. 9º da PNPS (BRASIL, 2014)	Aspectos identificados	Informações da pesquisa (imigrantes e profissionais em saúde)
1) Territorialização em saúde	A presença de imigrantes em determinados territórios expressa uma forma de “singularidade territorial”.	Nenhum imigrante entrevistado recebeu a visita de um agente comunitário de saúde; os profissionais em saúde não obtêm informações sobre os imigrantes e desconhecem suas formas de pertencimento e uso do território.
2) Intersetorialidade; 3) Redes de Atenção à saúde	Não há registros de discussões e ações nas redes socioassistenciais em relação às demandas dos imigrantes tanto pela saúde, como pela assistência social.	Todos os profissionais relatam dificuldades no atendimento dos imigrantes, que, por outro lado, mantêm as mesmas queixas em relação às barreiras de acesso e à baixa resolutividade dos serviços frente às suas necessidades sociais básicas.

4) Participação e controle social	O reconhecimento dos imigrantes enquanto sujeitos de direitos e, portanto, sua participação legítima em espaços democráticos, como os conselhos e as conferências municipais.	Esvaziamento da perspectiva participativa e democrática do controle social, com relatos de profissionais indicando desconhecimento das pautas desses espaços; e dos imigrantes, da possibilidade de expressão de suas demandas e respostas públicas para elas.
5) Gestão	Planejar e monitorar as ações que garantam o acesso universal e equânime à política de saúde.	Informações empíricas e contraditórias sobre a presença dos imigrantes nos territórios e ausência de direção no processo de integração dos imigrantes a partir da política de saúde.
6) Educação e formação permanente	Frente à presença dos imigrantes nos territórios, a migração, como tema concreto e desafiante, envolve a necessidade de novos saberes e inovações que permitam ampliar e qualificar o acesso.	O contexto de sucateamento da saúde pública, tensionando as equipes com forte pressão entre a demanda e a oferta, emerge como justificativa para o prosseguimento de práticas rotineiras e biologizantes. Os imigrantes reconhecem que os profissionais em saúde os subalternizam em decorrência de seu desconhecimento.
7) Vigilância, monitoramento e avaliação	Conhecer as condições de saúde desse grupo, bem como suas dificuldades de acesso que reforçam as iniquidades em saúde.	Não há registro de quantas e quais as nacionalidades dos usuários imigrantes nas unidades. Os imigrantes, que chegam saudáveis, relatam processos de adoecimento físico e mental diante da experiência migratória.
8) Produção e disseminação de conhecimento	Estímulo a problematizar e sistematizar as práticas envolvendo esses “novos”	Majoritariamente, os profissionais em saúde não compreendem o fenômeno da migração e a presença dos imigrantes nos territórios. Em

	usuários capazes de fazer avançar e aprimorar as práticas em saúde junto aos imigrantes.	alguns casos, assumem nunca terem “ <i>pensado no assunto</i> ”. Apesar de muitos dos sujeitos da pesquisa terem sido motivados para participar de evento científico acerca dessa temática na universidade, somente uma assistente social do CRAS foi participante. Os imigrantes, por sua vez, entendem que é importante compartilhar suas histórias e vivências, mas não vislumbram em que as pesquisas podem reverter a situação de vida em que se encontram.
9) Comunicação social e mídia	A promoção da saúde pode potencializar as vozes dos distintos grupos por meio das formas de comunicação, oficiais e populares.	Na região, são poucos os espaços que abordam as migrações do ponto de vista do poder público, concedendo essa voz aos próprios sujeitos, e a grande mídia produz conteúdos que vitimizam e/ou culpabilizam os imigrantes. Esses sujeitos, por sua vez, possuem pouco espaço para verbalizar suas condições de vida e sua cultura, sendo poucas as iniciativas públicas e apenas no âmbito escolar e universitário.

Fonte: Grupo de pesquisa “Serviço Social e saúde: formação e exercício profissional” a partir dos dados da pesquisa “Trajetória dos imigrantes nos territórios: a construção do acesso às políticas de seguridade social” (UEL/2016-2019).

É fato que o acesso dos imigrantes à saúde integral é um longo caminho a ser percorrido, pois fica evidente a ausência de ações no interior dos serviços que advogam a promoção da saúde de modo geral, restringindo e reforçando o modelo biomédico. Entretanto, propõe-se, aqui, privilegiar as vozes dos imigrantes, considerando



as suas percepções e vivências que dialogam com o ideário da promoção da saúde. Embora o foco da política nacional seja os modos de vida e hábitos saudáveis, partiu-se das propostas contidas no movimento em torno de um “nova promoção da saúde”, considerando que a dinâmica dos territórios expressam as formas mais amplas das mudanças sociais, envolvendo alterações na organização do trabalho, no direito à cidade, na forma de sociabilidade, dentre outras, que se expressam na forma como os sujeitos se organizam. Assim, ao contrário da apreensão de uma territorialização rígida ou homogênea, o que existe são alterações cotidianas que desafiam as práticas em saúde.

Conforme apontou Buss (2009), inicialmente, a promoção da saúde foi restrita à área e seus profissionais vinculados à educação em saúde. Atualmente, ela possui um caráter de corresponsabilidade entre a população e outros setores sociais, inclusive do poder público. Nesse sentido, compreende-se que há movimentos e iniciativas por parte dos imigrantes que produzem ações que orbitam dentro do ideário da promoção da saúde.

São experiências concretas que deveriam somar-se às ações e estratégias públicas para proteger e promover formas de preservar a vida e evitar o adoecimento a partir da determinação social da saúde. Remete-se, aqui, à formas de organização dos grupos de imigrantes, quer sejam em associações ou organizações religiosas, representativas no universo da pesquisa. Diferente do que muitos profissionais em saúde mencionaram, há uma tendência de que esses coletivos mantenham fortes laços de solidariedade entre si, sobretudo quando recém-chegados e, também, embora sejam problemáticas emergentes e potencializadoras de novas aquisições e saberes profissionais, os imigrantes recentes expressam as mesmas necessidades iniciais, como o domínio do idioma, informações sobre o sistema de saúde e ações oferecidas de integração social.

Para além de suas atividades primeiras (reivindicações dos direitos dos imigrantes e serviço religioso), encontrou-se a presença de vários elementos da promoção da saúde, como a necessidade de

educação formal e adesão aos fitoterápicos e alimentação saudável – demanda muito presente, sobretudo dos imigrantes haitianos -, além da convivência comunitária, mesmo que majoritariamente restrita às nacionalidades dos diferentes grupos.

Entende-se que tais aspectos estão ligados às condições e modos de vida dos seus países de origem, que podem “preservar” aspectos considerados atualmente como “adequados”, por exemplo, a preferência pelo consumo de alimentos saudáveis, como frutas e legumes, em relação com a condição de pobreza do território-nação e também dos sujeitos que migram e o acesso aos alimentos industrializados e altamente mercantilizados. De qualquer forma, indicam a presença de seus sistemas e concepções de saúde.

Contudo, o papel desses espaços privados na vida dos imigrantes expressa um processo de afastamento dos serviços públicos, despolitização dos direitos e responsabilização dos usuários, além do agravamento de doenças tendo em vista o desestímulo do cuidado preventivo. Muitas vezes, a comunidade religiosa é a única possibilidade de socialização desses sujeitos. Na vigência do Projeto de Extensão Migrar com Direitos (2017-2018), a parceria com essas instituições religiosas possibilitou a comunicação direta com os imigrantes. No desenvolvimento das oficinas de educação em saúde, essas comunidades demonstraram uma organização interna, que permite a colaboração de itens de necessidades básicas para serem destinados aos imigrantes recém-chegados, articulação de uma rede de apoio em todos os âmbitos da vida desses sujeitos e um espaço para promover a saúde, por meio da informação dos direitos sociais, mas também do lazer, conjugando trocas materiais e imateriais.

Acerca do tema apropriação territorial, Haesbaert (2004) questionou seu caráter homogeneizador, que anula as diferenças e acaba reforçando as desigualdades, e propôs a adoção da noção de multiterritorialidade como forma de uma “experiência integrada”. Essa problematização é útil para pensar a promoção da saúde no que diz respeito aos imigrantes. Ao contrário de forçar um “encaixe” desse novo usuário, recomenda-se a sua integração,

considerando as perspectivas econômicas, raciais, de gênero e culturais, por meio de uma leitura territorial para além de seus dados censitários e epidemiológicos.

Parece evidente que, conforme os estudos de Vasconcelos e Schmaller (2014), a questão da intersetorialidade ganha centralidade no debate, que perpassa uma agenda comum em torno dela. Ações intersetoriais podem reconectar os processos fragmentados que são demandados pelos imigrantes, ao mesmo tempo que servem como forma de recomposição dos territórios com suas potencialidades, desde que consideradas legítimas. Ou seja, na realidade investigada, os imigrantes possuem contribuições para o desenvolvimento da promoção da saúde em âmbito público. Suas redes pessoais e laços de pertencimento enquanto coletivo são importantes espaços para a educação em saúde e disseminação de informações acerca do SUS e dos serviços locais, mas também de estratégias que viabilizem o domínio do idioma português e o avanço educacional. A adesão a práticas integrativas de saúde e ao consumo de alimentos saudáveis poderia compor experiências locais de hortas comunitárias (existente em um município com concentração de imigrantes haitianos) envolvendo setores como a agricultura e o trabalho. A compreensão da cultura muçulmana, para além da necessária adequação de práticas e procedimentos terapêuticos, seria fundamental para a proposição de uma sociedade mais tolerante, diversa e inclusiva do ponto de vista das religiões e religiosidades.

Entretanto, os trabalhadores do SUS se referem aos imigrantes como um grupo em trânsito, que está no território temporariamente, reverberando Sayad (1998), ao mencionar o caráter de provisoriidade que o imigrante carrega, não identificando o seu papel político na sociedade em que estão. Esperando cordialidade e passividade dos imigrantes, os profissionais apresentam objeções em integrar esse grupo às raras práticas educativas desenvolvidas pelos serviços.

Evidencia-se, neste texto, a “saúde das pessoas na constelação dos outros determinantes de saúde, ou seja, no meio social e físico

no qual as pessoas vivem e trabalham, em vez de focar apenas sua enfermidade individual” (STARFIELD, 2002, p. 27), considerando a complexidade da determinação social de saúde<sup>17</sup>, em específico dos sujeitos da referente pesquisa. É preciso pensar em ações em saúde na direção da atenção integral, da maior autonomia dos sujeitos e dos determinantes sociais coletivos. Ventura e Yujra (2019) e Rodrigues (2020) afirmam que os migrantes possuem determinantes sociais de saúde específicos. São diversos os determinantes sociais, entretanto, no que diz respeito aos imigrantes, fatores culturais e organizativos do próprio sistema de saúde ganham maior destaque.

Parte do processo de territorialização em saúde, como apontado por Sana, Rodrigues e Bettiol Lanza (2018), é a identificação das potencialidades do território, que exige um olhar diferenciado para os saberes populares e as formas de cuidado em saúde dos imigrantes, visto que

As práticas de saúde nos países de origem, que, muitas vezes, se caracterizam pela preferência da medicina tradicional em substituição do sistema de saúde, podem tender a perpetuar-se nos países de acolhimento e traduzir-se numa menor procura e utilização dos serviços de saúde (DIAS; GONÇALVES, 2007, p. 20).

As autoras também apontam que a “menor utilização pode também ser potencializada pela pouca preparação dos profissionais de saúde para lidar com a diversidade cultural” (DIAS; GONÇALVES, 2007, p. 20), reiterando a necessidade de investimento em competência cultural com educação permanente dos profissionais. Um exemplo é a Profissional da Política de Saúde 2, que sinaliza que as principais dificuldades no atendimento ao imigrante são relacionadas ao idioma e à cultura: *“lá tudo o que eles têm é privado, é muito difícil um serviço de saúde pública né? [...] cuidado*

---

<sup>17</sup>Para se aprofundar na temática, consultar Buss e Pellegrini Filho (2007), Buss (2009) e Borde, Hernández-Álvarez e Porto (2015).

*com a criança menor de um ano é muito diferente da nossa, [...] colocar faixinha com alfinete, o que já foi abolido aqui, então assim essa questão cultural, eles são muito difíceis”*. A profissional detecta as barreiras culturais, porém se posiciona no sentido da assimilação do imigrante à cultura brasileira, ou seja, que esses sujeitos precisam se moldar aos costumes do país que estão.

As diferenças entre os sistemas médicos e culturais de saúde se evidenciam na trajetória de migração dos sujeitos. Pode-se afirmar que os grupos de imigrantes que residem nessa região são compostos por sujeitos que estavam em deslocamento humano antes de migrar para o Brasil, pois apenas 38% estavam em seus países de nascimento, 24% não informaram sua localidade antes do deslocamento e 37% estavam em países do continente asiático ou da América Latina, principalmente na República Dominicana e no Panamá. Nenhum desses países mencionados, porém, possui um sistema de proteção social estruturado e universal como o Brasil. Os sujeitos apresentam, portanto, uma referência de política pública, sobretudo da política de saúde, que não é pela via da universalidade. Reitera-se, então, a dupla perspectiva do migrante afirmada por Sayad (1998), pensando no sujeito pela sua condição de imigrante e de emigrado, considerando todo o seu contexto migratório.

Ventura e Yujra (2019) indicam algumas ações para democratizar e desburocratizar a política de saúde para a assistência integral ao imigrante: aceitar documentos do país de nascimento para CNS; identificar os núcleos familiares autodeterminados no cadastro para o mapeamento das redes socioafetivas; ofertar fichas de pré-cadastro em outros idiomas, além de fornecer material traduzido em seu idioma sobre os fluxos da política de saúde e incorporar a migração enquanto um indicador de saúde.

Borde, Hernández-Álvarez e Porto (2015, p. 842) sinalizam que é necessário compreender as “iniquidades sociais em saúde como desigualdades sistemáticas, evitáveis, injustas e desnecessárias”, compreendendo os fatores estruturais que permeiam o processo saúde doença, como a posição socioeconômica dos países. É

fundamental pensar a saúde pelos recortes de classe social, etnia e gênero. Entende-se a necessidade de pensar os processos de trabalho em saúde rompendo com o modelo biomédico hegemônico, construindo um cotidiano no trabalho vivo em ato e nas inter-relações com escuta qualificada, acolhimento e a própria humanização (MERHY, 2002). A promoção da saúde no contexto migratório requer um investimento na educação permanente dos trabalhadores em saúde, por meio da sensibilização da competência cultural e da territorialização em saúde, compreendendo o acesso oportuno e a responsabilidade pública em identificar as necessidades em saúde da população usuária.

Por fim, ressalta-se que, embora as políticas de seguridade social brasileiras possuam interfaces entre as suas particularidades, os problemas oriundos do acesso enquanto um conceito contexto dependente são os mesmos, revelando que a garantia de direitos sociais aos migrantes poderia ser alvo de debates intersetoriais capazes de fazer “avançar” as políticas sociais frente a esses novos usuários. Nesse sentido, a seguir, apresentam-se as problematizações no âmbito da política social, a partir da realidade pesquisada.

### **Política de assistência social e acesso dos imigrantes**

No interior das áreas que compõem a Seguridade Social brasileira, a Assistência Social é a que apresenta regulamentação e estruturação mais recentes. Sposati (2007) problematiza, ainda, que Assistência Social foi introduzida na Constituição Federal de 1988 “pela negativa”, ou seja, não foi fruto de reivindicação e demanda popular, sua inserção teve como principal fundamentação a retirada de benefícios não contributivos do campo da Previdência Social.

Embora se apresente enquanto um dos pilares da proteção social reconhecida como dever do Estado e direito do cidadão (BRASIL, 1993), carrega consigo uma disposição dúbia quanto ao seu potencial de universalidade, uma vez que preconiza a garantia de direitos àqueles que dela necessitarem (YAZBEK, 1995), havendo a exigência de uma “necessidade atestada” para acesso.

Realizadas as considerações acerca de seu histórico, é importante afirmar que sua regulamentação recente, a partir de 2004 (BRASIL, 2004), com a aprovação do texto da Política Nacional de Assistência Social, e, em 2005, com a organização de sua oferta por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (BRASIL, 2005), a área adquire uma estrutura mais robusta e capilar. Passa a se organizar, de fato, a partir de um sistema descentralizado e participativo.

Seu caráter descentralizado pauta-se pela necessidade do trabalho socioterritorial, que traz o protagonismo das ações da política às necessidades específicas de cada usuário e família do território de atuação (BRASIL, 2004), tendo as seguintes diretrizes norteadoras:

- I – Descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social, garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as diferenças e as características socioterritoriais locais;
- II – Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;
- III – Primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social em cada esfera de governo;
- IV – Centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos (BRASIL, 2004, p. 32-3).

A abordagem socioterritorial, pautada no conceito de território de Milton Santos, traz a Política de Assistência Social à lógica do contexto social do território, principalmente para o trabalho dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS). Nesse sentido, a Política de Assistência Social incorporaria as demandas do território onde se estabelece o trabalho a ser desenvolvido, com projetos e ações específicas para os sujeitos usuários da política da forma menos verticalizada possível (COUTO et al., 2010).

Nessa lógica, o financiamento da Política de Assistência Social é descentralizado, para que cada recurso, municipal ou federal, seja

destinado a ações que atendam às especificidades dos territórios de abrangência.

Essa característica peculiar da política tem exigido cada vez mais um reconhecimento da dinâmica que se processa no cotidiano das populações. Por sua vez, ao agir nas capilaridades dos territórios e se confrontar com a dinâmica do real, no campo das informações, essa política inaugura uma outra perspectiva de análise ao tornar visíveis aqueles setores da sociedade brasileira tradicionalmente tidos como invisíveis ou excluídos das estatísticas – população em situação de rua, adolescentes em conflito com a lei, indígenas, quilombolas, idosos, pessoas com deficiência (BRASIL, 2004, p. 16).

Em seu desenvolvimento, a política também traz consigo a primazia no trabalho voltado à matricialidade sociofamiliar, enfocando a garantia de direitos socioassistenciais para o fortalecimento desses vínculos e o enfrentamento da sua realidade social, sobretudo na Proteção Social Básica<sup>18</sup> operacionalizada principalmente nos CRAS (BRASIL, 2004). Assim, a atuação do CRAS deve ter em seu cerne, predominantemente, a acolhida e a socialização de famílias e indivíduos para a garantia da convivência familiar e comunitária (BRASIL, 2004).

A partir, portanto, da ampliação das unidades de atendimento da política e dos fluxos migratórios internacionais recentes, os quais tendem a uma desconcentração geográfica, a Política de Assistência Social passa a receber, com maior frequência, inclusive em municípios interioranos, demandas de atendimento a imigrantes de diversas nacionalidades, uma vez que não há nenhum tipo de restrição quanto à nacionalidade para a constituição do seu público.

Com vistas a trazer as demandas de imigrantes para o debate no interior da política, o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário,

---

<sup>18</sup> A configuração atual da Política de Assistência Social a organiza em dois níveis de proteção: proteção social básica e proteção social especial de média e alta complexidade. Para maiores informações, consultar Brasil (2004).



em 2016, publica o documento “O papel da assistência social no atendimento aos migrantes” (BRASIL, 2016). Nesse documento, é reiterado o entendimento dos imigrantes enquanto sujeitos de direitos, principalmente com direito ao acesso à Política de Assistência Social. Há o reforço da garantia do atendimento a imigrantes em todos os níveis da política, ressaltando, inclusive, que a linguagem/comunicação como barreira, por isso indica a construção de materiais nos idiomas mais recorrentes entre os imigrantes.

Esse documento (BRASIL, 2016) também reforça a necessidade do planejamento de ações no interior dos serviços socioassistenciais, com metodologias específicas que venham ao encontro das necessidades dos imigrantes, tendo como princípios a universalidade, gratuidade, integralidade na proteção social e equidade. Menciona, também, a existência de orientação específica<sup>19</sup> para a inclusão de imigrantes na base de dados do Cadastro Único. Por fim, o documento estabelece as responsabilidades comuns<sup>20</sup> dos entes federados e as específicas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios no atendimento a imigrantes pela Política de Assistência Social.

---

<sup>19</sup> “ofício circular conjunto nº 2/2014 SENARC/MDS e SNAS/MDS, de 11 de fevereiro de 2014, com esclarecimentos em relação ao cadastramento de estrangeiros no Cadastro Único para Políticas Sociais e acesso ao Programa Bolsa Família” (BRASIL, 2016, p. 12).

<sup>20</sup> São responsabilidades comuns dos entes federados no atendimento a imigrantes na Política de Assistência Social “a) A gestão e organização do SUAS, assegurada a prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais com metodologias específicas para o atendimento ao migrante e suas famílias, ofertados por meio da rede socioassistencial; b) A definição de fluxos de referência e contrarreferência do atendimento aos migrantes nos serviços socioassistenciais, com respeito às diversidades em todas as suas formas, de modo a garantir a atenção igualitária; c) A integração de serviços, benefícios e programas de transferência de renda de sua competência, conforme critérios de acesso; d) A promoção da articulação intersetorial do SUAS com as demais políticas públicas e o sistema de defesa e garantia de direitos; e, e) A capacitação para gestores, trabalhadores, dirigentes de entidades e organizações, usuários e conselheiros de assistência social, em conjunto com outras políticas públicas” (BRASIL, 2016, p. 19).

Embora haja orientação específica e uma maior organização da área nos últimos anos, a regulamentação recente apresenta dificuldade de reconhecimento da Assistência Social como direito, inclusive por parte dos brasileiros. Persiste, ainda, uma incompreensão quanto aos serviços e benefícios ofertados por essa política, além da sua vinculação a práticas caritativas e voluntaristas.

Entre os imigrantes, isso não é diferente, pois a configuração da Política de Assistência Social, que busca articular serviços e benefícios, é uma particularidade do Brasil, não havendo estrutura semelhante nas trajetórias dos sujeitos<sup>21</sup>.

Isso pode ser percebido, quando, entre os 101 imigrantes participantes do presente estudo, verificamos que apenas 42 indicaram ter conhecimento da referida política, dentre os quais somente 28 referiram terem sido atendidos por ela.

Ao analisar os dados de modo mais atento, foi possível também verificar outras dificuldades. Dentre os sujeitos que indicaram conhecer a política, quatro afirmaram que não tinham sido atendidos, no entanto, posteriormente, indicaram ter recebido cupom alimentação. Já outros quatro disseram não conhecer a política e também não terem sido atendidos, embora constem na base de dados do CádÚnico. Ainda, entre os 42 que conhecem a política, 14 alegaram não conhecer a localização dos serviços.

Assim, pode-se indicar que, do total de sujeitos, somente 22 a conhecem, acessaram e conseguem indicar a localização dos serviços. Frente a essas constatações, verifica-se uma questão basilar na discussão acerca do acesso de imigrantes à Assistência

---

<sup>21</sup> A partir de pesquisa realizada acerca dos sistemas de proteção social do Haiti e Bangladesh, verificamos predominância de oferta de Programas de Transferência de Renda Condicionados e práticas caritativas operacionalizadas por Organizações Não Governamentais. Não foi possível identificar uma estrutura de política que se assemelhe à Política de Assistência Social brasileira, construída pós-2005. As iniciativas identificadas nos países mesclam saúde, habitação, renda e educação, não apresentando serviços continuados e de base territorializada. Reflexões com maior detalhamento podem ser encontradas em: Rodrigues (2020), Lopes *et al.* (2017), Galvani (2017), Seguy (2014), entre outros.

Social: há uma sensível ausência de informação e divulgação efetiva da política enquanto direito passível de acesso por parte dos imigrantes, uma vez que o conhecimento não tem gerado acesso e o acesso não tem permitido a compreensão da sua organização.

Dessa forma, o trabalho social realizado pela política não tem sido uma constante no cotidiano dos territórios em que vivem os sujeitos, mesmo que 21 deles tenham indicado que foram atendidos pelo CRAS<sup>22</sup>, cuja base territorial lhes propicia uma maior aproximação geográfica e relacional.

Sob a luz dos dados coletados, é possível observar relatos significantes que retratam as dificuldades na oferta de atendimento a esse público. Analisando as entrevistas com profissionais que atendem imigrantes na Região Metropolitana de Londrina, é notória a demanda de atendimentos por motivos de trabalho, alimentação e habitação. Apesar da predominância de haitianos, existem relatos de atendimentos a outras nacionalidades latino-americanas, porém observa-se que as demandas apresentadas à Política de Assistência Social se mostram as mesmas.

Ao acolher as demandas dos imigrantes na Assistência Social, os profissionais entrevistados relataram dificuldades, sendo o idioma a principal. No entanto, o caráter descentralizador da execução da política também carrega consigo a dificuldade de uniformizar alguns conceitos, que não se estabelecem de forma igualitária na atuação profissional.

Um dos problemas identificados diz respeito à não utilização do conceito de “famílias conviventes” pelos profissionais da assistência social, estabelecido dentro do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, que todos os Programas que se utilizam do CadÚnico devem respeitar:

---

<sup>22</sup> De modo geral, foram identificados 33 atendimentos (existem sujeitos que foram atendidos por mais de uma unidade/serviço socioassistencial) sendo realizados: 21 foram atendidos pelo CRAS; 4, pelo Centro de Convivência da Pessoa Idosa; 3, pelo Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes; 1, pelo CREAS; 1, pelo Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; 1, pelo Serviço de Acolhimento a pessoa em situação de rua e 2, por unidades/serviço(s) não especificados.

Famílias Conviventes são famílias estendidas, compostas por duas ou mais unidades nucleares, parentes ou não, que residem em um mesmo domicílio, mas não compartilham rendas e despesas. As famílias conviventes podem dividir as despesas habituais da casa, como aluguel, água e luz, mas não compartilham outros gastos nem dividem os rendimentos (BRASIL, 2013).

Esse conceito implica que várias famílias podem residir numa mesma casa, dividindo aluguel, contas de abastecimento de água e luz, mas não gastos com alimentação, vestuário, transporte, entre outros. Por isso, durante o atendimento dos profissionais da Política de Assistência Social aos imigrantes, desconsiderar esse conceito é um agravante ao não acesso dos usuários aos benefícios e programas da política, uma vez que a chegada do imigrante aos municípios evidencia uma gama de famílias que se enquadram no conceito de família convivente.

Observa-se, nas falas dos usuários, que a chegada de uma família ou um indivíduo a determinado território, tem como referência seus conterrâneos, que ofertam hospedagem em suas residências, constituindo uma rede de solidariedade entre aqueles da mesma nacionalidade. Com base nos dados coletados, pode-se verificar que a maioria dos participantes atendidos pela Política de Assistência Social afirma residir com suas famílias, independentemente do estado civil.

**Tabela 1** – Distribuição dos participantes atendidos pela Política de Assistência Social que residem com familiares por estado civil

Estado civil	Quantidade
Solteiro	3
Casado/ União estável	13
Sem resposta	2
<b>Total</b>	<b>18</b>

Fonte: Bettiol Lanza et al. (2019).

Dessa forma, relatos de diversas famílias ocupando a mesma residência são bastante usuais entre profissionais e usuários da

Assistência Social. Todavia, quando se confronta a fala dos profissionais entrevistados com os relatos apresentados pelos imigrantes usuários da política, verifica-se uma falha da utilização do conceito de famílias conviventes por parte dos profissionais, quando se observa o relato do usuário:

Cesta básica não dão pra nós, 'osha', se dava, 'glória a deus'. Não dá, a gente não tem nada no CRAS se uma pessoa tá trabalhando na casa, não tem, não tem nada. [...] É, três mais meus filhos, né. Eu, 4 filhos, é, 11. 10. É, 4, 6, deu nove. Nove. Há, o terceiro, que eu falei dez pessoas que dava comida, esse menino morreu. Eu sempre contei 10 na minha casa porque ele não dorme aqui, mas comida eu dei pra ele, conto 10 pessoas [...] Agora só uma que não tá trabalhando. Agora tem três, tenho três. Dois tá trabalhando, um ainda não tá trabalhando, mas quando ele não tava trabalhando eu fui lá, não recebi nada. Nem baixou a conta pra mim, nada. Não baixou água nem nada pra mim, aí não só eu, mas muito deles, porque o haitiano chega numa casa desse jeito, não fica sozinho numa casa pra pagar, entendeu? Pra poder entrar na questão de CRAS, mas nós fica fora, por essa causa. Não sei se tem outra lei que permite que a gente entra, mas eu fico entendendo que não tem uma lei para estrangeiro que veio para o país, se tá morando com outra gente. Outra pessoa tem que suprir a necessidade dele, então só não é pra nós também, ficamos fora (SUJEITO INFORMANTE 2).

O que pode ser inferido desse impasse de informações entre usuários e profissionais é que a dificuldade de transmissão de informações é mútua. Isso gera uma forte barreira de comunicação para o acesso à política, seja por parte do imigrante, que não consegue se comunicar por conta do idioma, seja por parte do profissional que executa a política no cotidiano, que interpreta as situações sociais sem o devido cuidado com os documentos norteadores e a conceituação adequada existente nos instrumentos que estabelecem a política. Percebe-se, na fala a seguir, o reconhecimento do profissional de que existem famílias conviventes entre os imigrantes que ele tem atendido em seu CRAS:

uns vem acabam estabelecendo moradia, aí trazem o resto dos parentes, trazem os amigos e conhecidos para morar juntos que acabam vindo pra cá. [...] Alguns deles também utilizam disto para burlar algumas regras, nós temos algumas situações assim concessão de auxílio alimento, que alguns vêm e falam que estão morando e daí a outra que mora na mesma casa vem também, porque é um por família, vem e pega também, sabe (PROFISSIONAL DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL 3).

Evidencia-se o reconhecimento da existência de famílias que residem juntas em uma mesma casa, no entanto, ao atender à demanda de auxílio para alimentação, o profissional ignora o conceito de famílias conviventes, aliás, nem ao menos o reconhece. Isso pode ocorrer devido a uma perversidade do caráter descentralizador da política, pois recursos de cesta básica e alimentação são providos por leis municipais que consideram critérios próprios, diferentes daqueles dos programas de financiamento federal ou estadual.

Observa-se, portanto, uma dicotomia na execução da política, em que os conceitos estabelecidos pelo CadÚnico, principal instrumento da Assistência Social, fundamental para o desenvolvimento da proteção social básica, não são uníssonos com benefícios eventuais financiados pelos municípios, pois, entre os sujeitos da pesquisa, 10 afirmaram já terem recebido cupons para alimentação e 4 cestas básicas.

Essa dificuldade propicia inferir que o motivo pode ser uma ausência de maior presença de imigrantes na base de dados do CadÚnico<sup>23</sup>, impedindo, assim, o acesso aos programas sociais que o têm como requisito obrigatório. Na coleta de dados, verificou-se que

---

<sup>23</sup>A partir dos dados coletados, verifica-se que, em linhas gerais, embora o CadÚnico considere a renda familiar, e os dados coletados indiquem a renda individual, que a maior parte dos sujeitos poderia constar em sua base de dados, uma vez que os sujeitos informaram receber mensalmente: Menos de R\$250,00 (3); R\$250,00-R\$500,00 (2); R\$501,00-R\$1.000,00 (13); R\$1.001,00-R\$1.500,00 (28); R\$1.501,00-R\$2.000,00 (18); Mais de R\$2.000,00 (3) e 28 não responderam.

apenas 26 imigrantes possuem Cadastro Único, sete alegam não saber e somente quatro são beneficiários do Programa Bolsa Família.

Tal distanciamento do uso dos conceitos implica uma ausência de padronização do reconhecimento das peculiaridades e contextos sociais vividos por indivíduos usuários da política, em especial os imigrantes. As reflexões de Koga (2013) auxiliam no debate indicando a necessidade de:

desnaturalização de determinadas tipologias utilizadas como sinônimos caricaturais e homogeneizantes de grupos populacionais específicos [...] o risco de um reducionismo nessa tendência atual de estabelecimento de critérios, adotados por diferentes programas sociais brasileiros, calcados, exclusivamente, em características de pessoas e/ou famílias, desconsiderando a complexidade dos contextos em que estas vivem. Tratar desses contextos significa dar um passo além da identificação individual e/ou familiar, no sentido de reconhecer as condições objetivas dos territórios em que vivem as populações sobre as quais se referem um cadastro, um programa ou um serviço prestado, no âmbito das políticas sociais. Condições objetivas sob o ponto de vista da acessibilidade aos direitos de cidadania (incluindo os direitos à urbanidade), que envolvem não somente seus aspectos formais, mas também e, principalmente, as diferentes informalidades, constituem fator determinante nas estratégias de sobrevivência da sociedade de mercado (KOGA, 2013, p. 31).

Ainda, o imigrante que, em seu país de nascimento, ou nos países de trânsito, não possui um sistema de proteção social, por intermédio de políticas públicas como a da Assistência Social no Brasil, não se reconhece enquanto cidadão de direitos que pode reclamar por estar sendo excluído de um serviço ou benefício, conforme subsidia Santos (2018). Muito menos compreende o motivo pelo qual, quando ele faz o CadÚnico, são contabilizados como grupo familiar o marido e os filhos, mas, para a cesta básica, contabilizam-se os outros imigrantes que residam junto, mesmo que compartilhem somente o espaço físico da casa, o que fica evidente na fala de um profissional:

[...] eles chegam não entendendo como funcionam as leis, vamos dizer assim, tem que explicar muitas vezes, até mesmo quando eles começam a trabalhar, daí nós explicamos que eles não se enquadram para algum benefício, eles não entendem o motivo, sendo que eles estão precisando porque que eles não se enquadram (PROFISSIONAL DA POLÍTICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL 4).

A situação de compartilhamento de moradia, muito comum entre os imigrantes haitianos, também se mostrou uma alternativa essencial de sobrevivência para os que chegam à Região Metropolitana de Londrina. Relatos dos profissionais sobre como se dá a chegada do imigrante às cidades trouxeram esse quesito à tona:

[...] nós usávamos as parcerias com os abrigos do município de Londrina e especificamente no município de Londrina existiam, não sei ainda se existe, uma orientação da procuradoria do município de que no convênio com os abrigos, eles não poderiam receber imigrantes, porque financeiramente era a população brasileira que contribuía para a existência daquele serviço e eles não podiam atender a estrangeiros. Aí a gente tinha que direcionar para serviços não regulamentados, como era a [...], solicitando aos irmãos que acolhessem, em Cambé existia também um serviço de acolhimento de albergue, que não atendia as mesmas regulamentações, então eles ficavam em uma situação de dormir em qualquer lugar, de dormir no chão em qualquer canto que sobrasse [...] os limites com o idioma, o poder se comunicar, então quando eles chegavam, os primeiros grupos e entregavam para nós um papelzinho, no atendimento, escrito “help” né, “socorro”, porque eles estavam sendo explorados, porque do lado de fora tinham pessoas esperando dinheiro, porque tinham levado ele para o atendimento [...] e só por ter levado ele até lá estavam cobrando 1.000 reais (PROFISSIONAL DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL 1).

A situação de exposição à violência e à extorsão, perpetradas por pessoas brasileiras que tentam se beneficiar às custas de imigrantes, evidencia o caráter mais urgente de atuação da Política de Assistência Social para a garantia da proteção social e da



dignidade humana. No entanto, a situação que se coloca é a de uma suposta orientação da procuradoria do município sobre o não acolhimento de imigrantes em abrigos da cidade. O profissional ainda especifica a questão da participação contributiva do usuário brasileiro em contrapartida ao imigrante.

Essa questão gera uma grande controvérsia na compreensão da Política de Assistência Social. Como os abrigos são unidades de Assistência Social (em sua maior parte), fiscalizadas pelos Conselhos de Assistência Social, normatizados como rede de proteção social da Política de Assistência Social, não se espera que as pessoas em situação de rua paguem para poder dormir no abrigo, enquanto um requisito da instituição, e os imigrantes têm o mesmo direito. A qual imposto - pago pela pessoa em situação de rua e não pelo imigrante - tal normativa da procuradoria se refere?

Colocam-se em cheque as ações de proteção social e o lugar do imigrante dentro da Assistência Social com questionamentos assim. Cristaliza-se a visão do não acolhimento, da necessidade de o imigrante buscar por si só valer-se dos direitos sociais no Brasil, além da criação de sistemas burocratizados e de barreiras para o constrangimento ou impedimento do acesso aos serviços públicos e políticas públicas já estabelecidas nos fluxos de atendimentos aos usuários nacionais. Santos (2018) sinaliza essa problemática do acesso do imigrante a PNAS:

Neste contexto, o papel das políticas públicas no Brasil, especialmente a de Assistência Social, deve ser de reconhecimento dessa realidade desse novo usuário da política, com todas suas particularidades, não sendo verossímil o discurso do *melting pot*, designando ao imigrante a responsabilidade de compreender a realidade do país [...] negligenciando os princípios da PNAS (SANTOS, 2018, p. 139).

Dessa forma, fica exposto que a Assistência Social também não reconhece os imigrantes enquanto um público-alvo da sua política. Como foi demonstrado pelas entrevistas com os profissionais,

inclusive o documento com orientações específicas para o atendimento é desconhecido, e os entes federados não têm alçado esforços financeiros e de capacitação para a alteração dessa realidade.

Existem muitos procedimentos, assim como o encaminhamento à Caritas, à Igreja, entre outras entidades, no entanto, não se tem relato do trabalho dos profissionais, ou da rede socioassistencial, em legitimar essa demanda como da política de Assistência Social, trazendo-a para as discussões dentro dos espaços de gestão da política, Conferências Municipais de Assistência ou do Conselho Municipal de Assistência Social:

[...] os haitianos, quando eles vêm, já tem a Caritas já tem uma questão de encaminhamento via Igreja Católica e eles já têm alguma referência uma família ou conhecido de haitiano que está morando em tal lugar aqui, em uma casa, tipo uma república, um acolhe o outro, então daí acaba não ficando uma situação de rua, não havendo tanto uma necessidade de intervenção para proteção de rua (PROFISSIONAL DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL 3).

Não, não, não, não tá sendo feito nada em relação a isso por parte da gestão, e esses eventos que aconteceram foi por iniciativa do conselho e não da gestão (PROFISSIONAL DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL 6).

Olha, nos espaços que eu participei de conferência ou de reuniões do conselho, enquanto eu estive lá ainda não foi suscitada essa discussão tá? (PROFISSIONAL DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL 8)

Segundo Koga (2013, p. 33-4):

[...] cotidianamente, são colocados, lado a lado, os paradigmas do direito e do favor, porque a proteção social, na sociedade brasileira, permanece como uma responsabilidade privada, circunscrita à esfera familiar e não pública. Se, por um lado, se trata de um campo de disputa de ideários, por outro lado, se apresenta como um campo

minado no processo de efetivação da própria assistência social como política pública.

Fica, portanto, evidente, nos relatos, o forte papel da Cáritas Diocesana no atendimento aos imigrantes nos momentos principais em que necessitam do acolhimento, o que deveria ser papel da política de Assistência Social. Por meio desse acolhimento feito pela entidade religiosa, já há o encaminhamento do imigrante a algum lugar que lhe sirva de abrigo, garantindo uma proteção social especial, mas não pela rede pública de assistência social.

Observa-se, também, o negligenciamento das instâncias de controle social da política, além dos espaços de reuniões, como os do Conselho de Assistência Social e das Conferências Municipais, para apresentação das demandas de atendimentos aos imigrantes a fim de serem discutidas e traçar estratégias. Mesmo quando se menciona o trabalho do reconhecimento do Conselho Municipal de Igualdade Racial, não se tem relato de um tensionamento ou articulação de um trabalho que leve a pensar as normatizações de atendimento para garantir direitos sociais aos imigrantes. Santos (2018) traz esta reflexão sobre a desconexão do trabalho profissional e o desenvolvimento da política de Assistência Social:

Assim, distanciados do processo de planejamento da Assistência Social, os trabalhadores do CRAS também se imobilizam diante das particularidades das demandas do atendimento aos imigrantes e discursam de forma a interpretarmos que eles esperam do órgão gestor sobre como proceder diante desse público, também anulando seu papel de enfrentar o Gestor em defesa das particularidades do território em que são referência na proteção social (SANTOS, 2018, p. 116).

Essa desconexão do cotidiano com os conceitos da política quanto ao papel, à autonomia e à voz do trabalhador, nos locais em que ele poderia contribuir para a estruturação da rede e o desenvolvimento da política de Assistência Social para o atendimento das demandas dos imigrantes, fortalece o não acesso, tornando os objetivos desta bastante míopes para os usuários,

fazendo crescer a desinformação e minando o fortalecimento da política enquanto direito do cidadão.

Outra questão que merece destaque nas reflexões acerca do acesso às políticas de seguridade social refere-se à sua efetivação por homens e mulheres imigrantes, a qual será aprofundada no tópico a seguir. No caso da Assistência Social, de antemão, pode-se indicar uma diferença expressiva nesses acessos, uma vez que, do total dos sujeitos da pesquisa (101), 28 são mulheres, 71 são homens e dois não responderam à questão. Ocorre que, dentre as 28 pessoas que declaram já terem sido atendidas pela política, 13 são mulheres. Assim, verifica-se que cerca de 46,42% das mulheres imigrantes já foram atendidas pela política, enquanto apenas 21,12% dos homens o foram.

### **Masculinidades, acesso e migração**

Se alguém pedisse para desenhar ou descrever o homem da realidade presente, qual forma ele teria? O que seria possível dizer sobre ele? Muito provavelmente essa figura masculina de hoje traria impressa em si muito dos ideais gregos míticos de *Apolo Belvedere*, exemplar da perfeição masculina em todas as searas da existência. Nesse rascunho do masculino atual, haveria também os traços renascentistas do *David* de Michelangelo. Em ambos os casos, o homem é retratado como um ser idílico, senhor absoluto das suas potencialidades, exemplo de racionalidade, modelo de poder e força simbolicamente superior à figura feminina.

Mas se este artigo se propõe a discutir masculinidades, acesso à seguridade social e migração, então, por quais razões essas duas figuras emblemáticas são relevantes? Por que esses estereótipos tradicionalíssimos da figura masculina ainda hoje reverberam fortemente na sociedade e têm causado ruídos muito eloquentes? Entre grandes conglomerados de tecnologia da informação, parece ser mais pungente a necessidade de desvendar quem é esse homem inserido nesta sociedade. A gigante Google, por exemplo, criou um braço chamado de Google BrandLab, um programa acelerador de estratégias digitais para maximizar os resultados de grandes

marcas. Uma recente publicação foi o *Dossiê BrandLab: A Nova Masculinidade e os Homens Brasileiros*, de 2018 (THINK WITH GOOGLE, 2018). É um estudo impactante que desnuda e reforça em números que, embora exista um claro movimento no sentido de construção de um novo modelo de homem nos dias de hoje – calcado na superação dos estereótipos de gênero e em princípios que aproximam os papéis dos homens e das mulheres –, a concepção de masculinidade, no geral, ainda está ancorada no patriarcado e no machismo. O próprio dossiê se utiliza do termo toxicidade para destacar essa forma de entendimento da masculinidade e o quão nociva ela ainda é. Entre as muitas tendências, a pesquisa aponta, por exemplo, que o índice de suicídio entre os homens brasileiros é quatro vezes maior que o de mulheres, entretanto, o Brasil é o quinto país do mundo com maior taxa de feminicídio. Ou seja, os homens brasileiros são os que mais morrem e estão entre os que mais matam.

A dominação dos homens sobre as mulheres, mas também sobre as masculinidades subordinadas<sup>24</sup>, instala-se nas sociedades como norma, por isso vem sendo tratada pelos estudiosos como masculinidade hegemônica. “Ela incorpora a forma mais honrada de ser um homem, ela exige que todos os outros homens se posicionem em relação a ela e legitima ideologicamente a subordinação global das mulheres aos homens” (CONNELL; MESSERSCHMIDT, 2013 p. 245).

Esse conjunto de normas que impõe a repressão de sentimentos, que estimula a agressividade e que ameaça a forjada reputação masculina é denominado “masculinidade tóxica” devido à forma como sua disseminação e reprodução intoxica as relações

---

<sup>24</sup>“Existem relações específicas de dominação de gênero entre grupos de homens, ou seja, a dominação dos heterossexuais e a subordinação dos homossexuais. As práticas de subordinação e dominação incluem a violência, a discriminação econômica e o abuso. Os heterossexuais também são excluídos do círculo de legitimidade, o que dependerá da posição econômica e social que ocupam nas sociedades em que vivem” (CONNELL, 2005 *apud* VITELLI, 2011, p. 162).

sociais e afeta negativamente homens e mulheres em diferentes faixas etárias.

De acordo com Sculos (2017 *apud* Moura, 2019, p. 127), na perspectiva da masculinidade tóxica,

[...] a própria defesa da masculinidade é ligada à virilidade tóxica, ou seja, os homens são agressivos quando tentam defender e propor um conceito de masculinidade, de tal forma que mostra como o debate sobre o valor normativo de um conceito de masculinidade está ligado ao caráter agressivo, competitivo, homofóbico, sexista e misógina da masculinidade tóxica.

Entende-se que essa masculinidade hegemônica é também parte de um projeto global. No caso específico do presente estudo, a proposta é investigar algumas nuances desse padrão cultural hegemônico da concepção de homem e o processo migratório. Isso ocorre porque a manifestação da masculinidade tóxica também é percebida entre homens que migraram para o Brasil nos últimos anos – nesta pesquisa, haitianos e bengaleses -, sobretudo no que se refere aos papéis sociais.

Como já apontado, os dados sobre o processo migratório revelam que os homens migram mais que as mulheres, que a migração impõe o enfrentamento de fronteiras geográficas, socioculturais, socioeconômicas e que a barreira linguística destaca-se entre as principais dificuldades de integração entres os imigrantes e a população do país no qual se instalam. Em busca de melhores condições de vida e trabalho, muitas vezes, separam-se de suas famílias e se lançam em contextos que os submetem a novas regras e padrões socioculturais. Essa situação pode ser demasiadamente hostil para os imigrantes, se for considerada a fatídica reprodução de relações xenofóbicas, machistas e racistas no mundo.

As narrativas dos sujeitos desta pesquisa explicitam a hierarquia de gênero presente nas relações sociais no Haiti e em Bangladesh e trazida na trajetória migratória. Apontam características que definem os homens e as mulheres

heteronormativamente, ressaltando que o homem deve ser provedor, que precisa desempenhar atividades que exigem força física, que tem a tarefa de se relacionar com a comunidade externa ao âmbito familiar e de controlar as atitudes e comportamentos da sua esposa e filhos. Essa reflexão evidencia a importância de problematizar o acesso dos imigrantes às políticas de seguridade social brasileiras a partir das relações de gênero.

Cabe aqui esclarecer que a expressão “gênero” pode ser compreendida como as características culturais associadas a cada um dos sexos. Gomes (2008, p. 64) a explica como “uma construção cultural sobre a organização social da relação entre os sexos, traduzida por dispositivos e ações materiais e simbólicos, físicos e mentais”. Nessa perspectiva, corroborando o autor, “a qualidade de ser homem e ser mulher só ocorre nos termos da cultura produzida/reproduzida/modelada em dada sociedade” (GOMES, 2008, p. 65).

Saffioti (2011) afirma que há consenso entre os estudiosos de que “o gênero é a construção social do masculino e do feminino”. Acrescenta, ainda, que o conceito é utilizado como categoria analítica, mas deve ser apreendido, principalmente, como uma categoria histórica, o que permite sua concepção em várias instâncias,

como aparelho semiótico (LAURETIS, 1987); como símbolos culturais evocadores de representações, conceitos normativos como grade de interpretação de significados, organizações e instituições sociais, identidade subjetiva (SCOTT, 1988); como divisões e atribuições assimétricas de características e potencialidades (FLAX, 1987); como, numa certa instância, uma gramática sexual, regulando não apenas relações homem–mulher, mas também relações homem–homem e relações mulher–mulher (SAFFIOTI, 2011, p. 45).

Os estudos sobre gênero têm abordado as masculinidades e suas relações com a violência, a paternidade, os direitos sexuais e reprodutivos, o acesso a serviços e direitos, a prevalência de comorbidades, a taxa de mortalidade, entre outras categorias. As análises comprovam que os símbolos culturais e os conceitos

normativos interferem na cidadania e podem impactar positiva ou negativamente o acesso a serviços e direitos.

No que se refere ao acesso dos homens aos serviços de saúde no Brasil, as pesquisas concluem que a concepção hegemônica de masculinidade é tóxica para a população masculina e contribui muito para afastar os homens dos cuidados primários. Conseqüentemente, esse segmento populacional acaba procurando atendimento quando o problema de saúde já está avançado, o que aumenta os custos do sistema e reduz a expectativa de vida dos homens brasileiros (CAMPANUCCI, 2013).

Considerando que o entendimento sobre gênero molda comportamentos e relações sociais, apresentando similitudes e diferenças de acordo com cada cultura e território e carregando uma influência decisiva no acesso a serviços e direitos, questiona-se como as concepções de gênero podem afetar o acesso da população imigrante às políticas que compõem a seguridade social brasileira. Entre os depoimentos coletados, destacam-se afirmações que apontam para uma concepção de masculinidade tóxica, sugerindo que as relações de gênero reproduzidas pelos imigrantes expressam a cultura dos países de origem.

Ele cria homem para trabalhar fora de casa, faz a coisa pesada [...]. Na verdade, lá na nossa sociedade, homem que trabalha. As mulheres lavam a louça, fazem comida, lava roupa, passa... os homens não sabem fazer nada, nada, não sabem fazer um ovo, não sabem colocar a panela no fogo, nada! [...] A boneca é para mulher. Se pegar um menino com uma boneca, você vai pagar por isso, vai castigar você (SUJEITO INFORMANTE 2).

Diante dessa informação, observa-se que o uso da força para punir, dominar e disciplinar funciona como um sistema de perpetuação da masculinidade tóxica, impondo papéis rigidamente marcados. Essa forma de se expressar no âmbito doméstico não parece encontrar possibilidades para diálogo ou problematização, o que é mais grave ao pensar que se trata de um



menino – sujeito em formação –, indicando o papel das relações sociais na manutenção desse sistema de dominação.

Pode-se inferir, ainda, que os homens imigrantes reproduzem a tendência de não procurar os serviços de saúde por se considerarem invulneráveis - já que “fazem a coisa pesada” - e/ou por entenderem que a procura por cuidados poderia expressar algum tipo de fragilidade, colocando sua masculinidade em xeque. Contudo, os números revelam que 29 dos 38 homens solteiros e 15 dos 32 homens casados já acessaram os serviços de saúde no Brasil. Ademais, o acesso desses homens aos serviços de saúde priorizou as Unidades Básicas de Saúde, seguidas pela procura a hospitais e pronto-atendimentos.

Indaga-se, portanto, se esse acesso está relacionado às condições de saúde da população imigrante, se o trabalho executado por eles tem provocado o adoecimento, se a migração, a disponibilidade e organização dos serviços de saúde brasileiros favorecem o acesso e se abrem à possibilidade de reconstruir suas masculinidades.

Os dados quantitativos sobre o acesso dos imigrantes à Política de Assistência Social na realidade investigada também destoam das tendências nacionais. No Brasil, os serviços socioassistenciais que mais atendem a população masculina são tipificados como Proteção Social Especial por atender cidadãos em situação de rua ou em extrema vulnerabilidade. Quanto aos imigrantes entrevistados, porém, verifica-se que, entre os poucos que já acessaram algum serviço da Assistência Social, todos foram atendidos pelo Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), um serviço da Proteção Social Básica, disponibilizado a famílias residentes no território de abrangência da unidade de serviço.

No entanto, entende-se que a leitura estereotipada das relações de gênero afeta o acesso e a utilização dos serviços da Política de Assistência Social, já que, conforme observado por Campos, Cavalcanti e Nascimento (2019), essa política incentiva o entendimento da mulher-mãe como responsável pelo cumprimento dos critérios dos benefícios, pelos cuidados e

educação dos filhos e o homem-pai como provedor e detentor da autoridade familiar. Ademais, muitos homens sentem-se humilhados por falhar na “condição de provedor” e buscar auxílio do Estado para garantir a própria subsistência.

Levando a discussão para o mundo do trabalho e da Política de Previdência Social, observa-se que 32 dos 71 homens trabalhavam com registro em Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS), 21 estavam desempregados, 13 recebiam algum tipo de benefício e quatro trabalhavam informalmente, sem proteção previdenciária.

Os números sobre os desempregados e beneficiários levam a refletir no “papel de provedor”, apresentado como característica dos homens pelos imigrantes. Se eles se entendem com essa responsabilidade, como é viver em outro país sem trabalho? Será que acessar a Política de Assistência Social fere sua percepção sobre masculinidade? Receber um benefício socioassistencial ou previdenciário poderia representar algum tipo de sinal de fraqueza? Seria a migração um contexto dependente para problematizar o acesso à assistência social pela questão dos duplos vínculos - principalmente no que se refere ao aspecto financeiro - com familiares que permanecem nos países de deslocamento?

O que se sabe é que, embora seja possível perceber, no processo de trabalho de um CRAS, que a população masculina tem procurado cada vez mais a Proteção Social Básica a fim de acessar benefícios emergenciais, o constrangimento em relação às suas solicitações é notório. Mesmo quando são esclarecidos sobre seus direitos, justificam o tempo todo sobre o motivo pelo qual estão passando por privações e demonstram muita insatisfação por precisarem da Política de Assistência Social.

Assim como verificado por Mejía e Cazarotto (2017), constata-se que a dominação masculina entre os sujeitos desta pesquisa aparece em diversas situações: na decisão de migrar, na forma como as mulheres casadas se relacionam com a comunidade e com a vizinhança, na educação dos filhos e nas suas relações com o trabalho.

O poder dos homens na decisão de migrar evidencia a falta de autonomia das mulheres nesse processo: “Meu esposo queria vir para trabalhar. Aí, como estou casada, eu vim. Mas não era por minha própria vontade pra vir” (SUJEITO INFORMANTE 2).

Tratando-se da relação dos imigrantes com a comunidade na qual se instalam, tem-se outra forma de perceber os impactos da masculinidade tóxica na vida de homens e mulheres: a proibição do direito à convivência social e comunitária. Essa situação se agrava, ao se considerar que as mulheres têm levado mais tempo para dominar o idioma português, o que as mantém ainda mais submissas aos homens.

[...] nós não podemos mexer com vizinho, por causa do esposo, entendeu? Esposo não aceita, não gosta amizade, esposo haitiano não gosta nada. Não vai ficar feliz se você tem um monte de mulher que vai vir na sua casa, ou você vai na casa delas, vai quebrar o seu casamento, ele não aceita. [...] o haitiano entende assim, que o vizinho destrói a família, para não acontecer essas coisas ele não quer. Você pode saudar, “oi, tudo bem”, mas amizade e convivência não pode, nós somos assim. Viu que eu falei que a vida das mulheres aqui haitianas é difícil (risos) é difícil (SUJEITO INFORMANTE 2).

Corroborando Sanchez e Ciconelli (2012, p. 263), entende-se que “a informação pode determinar a lacuna entre a oportunidade de utilização e a real utilização dos serviços”. Os sujeitos da pesquisa relataram que, em algumas Unidades Básicas de Saúde, foi adotada a prática de só atender o imigrante se ele dominar o idioma português ou estiver acompanhado de alguém que consiga compreender as orientações profissionais e relatar as demandas do potencial usuário. Tal situação demonstra a responsabilização do usuário em relação ao acesso às políticas sociais em detrimento da responsabilidade da organização dos serviços para promover e facilitar esse acesso.

Se for considerado que a compreensão de uma informação pressupõe o entendimento da língua *mater*, oficial, conclui-se que a população imigrante que não fala português pode ficar fora da rede de

serviços. Ademais, não foram percebidas iniciativas políticas no sentido de adequar os serviços públicos às demandas trazidas pelos imigrantes, como, por exemplo, mediadores culturais, informes bilíngues, atividades educativas tendo os imigrantes como público-alvo para expressar suas necessidades e falar de seus sistemas de saúde.

O que se percebe é que, sem uma política que forneça normas operacionais claras para o atendimento da população imigrante, a prestação de serviços sofre variações de acordo com a capacidade, o conhecimento, o compromisso e a habilidade dos profissionais, fatores que tendem a ampliar as iniquidades no acesso.

A definição binária identificada entre os sujeitos atribui às mulheres casadas o dever de cuidar dos afazeres domésticos, de obedecer a seu marido, de cuidar dos filhos e/ou outros familiares. Às mulheres solteiras abre-se a possibilidade de gerar renda assumindo atividades vistas como “mais leves”.

Mulheres que querem trabalhar, mas não querem forçar. Escritora. Alguns trabalhos mais tranquilos, com negócio próprio [...] [mulher] gosta de fazer negócio, gosta de vender, de trabalhar com povo. Agora, aqui [no Brasil] sinto mais concentrada (SUJEITO INFORMANTE 2).

Todo mundo depende da marido, todo mundo, porque esposa fica casa, mulher trabalha, mas esposa fica casa, cuida criança, cuida mãe, cuida pai, mas é, só marido trabalha (SUJEITO INFORMANTE 5).

Contudo, na sociedade acolhedora, homens e mulheres, independentemente do estado civil, são submetidos a funções laborais desgastantes, que exigem muito esforço físico e que são recusadas por alguns brasileiros, como a desossa de aves, por exemplo.

Eu fui lá falar com a supervisora quatro vezes, que a menina tá chorando, o braço dela tá inchado “tá bom, eu vou lá” [respondeu a supervisora], fui lá de novo “tá bom eu vou lá”, até que passou o dia inteiro, não mandou a menina embora. Amanhã voltou a mesma

coisa, não mandou! Até agora não mandou ela embora, no médico, não dá o papel pra ela (SUJEITO INFORMANTE 2).

A exposição das mulheres a atividades laborais que demandam força física no Brasil acentua as dificuldades vivenciadas pelos imigrantes, sobretudo pelas haitianas, e se relaciona com as concepções sobre os papéis sexuais socialmente determinados: a preservação do corpo da mulher-mãe e a virilidade masculina. Embora a forte dominação masculina submeta boa parte das mulheres aos seus comandos, forja-se um olhar protetivo do corpo feminino vinculado à maternidade. Não se pode, porém, fechar os olhos para a perversidade da suposta “cordialidade” que, ao mesmo tempo que demonstra uma espécie de gentileza, está ancorada na figura da mulher pura e simplesmente como reprodutora. Essa suposta proteção inexistente no Brasil no olhar das informantes.

Aqui, uma mulher pode ser pedreira, né? Ai, a gente olha lá... “não! Pedreiro é para homem, Jesus!”. No Haiti, todas as tarefas fortes são para homem, levantar peso. [...] a mulher não pode ficar fazendo esse movimento [contrair o abdômen para carregar peso], porque a mulher vai ficar grávida, entendeu? O único peso que a mulher carrega é comida, banana[...] Mas aqui no Brasil, tem uma coisa que a gente não tá entendendo. Quando a mulher é mulher, é especial. A gente vai no carro, no ônibus, o homem tá sentado, o homem tem que levantar para deixar a mulher sentar. Aqui no Brasil toda a mulher fica parada, não senta. Eu vejo é diferente (SUJEITO INFORMANTE 2).

Barbosa (2013, p. 7) ressalta que a presença do homem haitiano, como imigrante no contexto social brasileiro, “tem desenvolvido narrativas acerca de sua sensualidade e virilidade e, ao mesmo tempo, sensibilidade, gentileza e discrição no trato com as mulheres brasileiras. Conservando nos seus traços culturais, uma masculinidade e sexualidade velada”. No que se refere à educação dos filhos, a narrativa a seguir ilustra uma das características da

masculinidade tóxica responsável pela reprodução da agressividade como desdobramento de virilidade. Trata-se de um olhar que ilumina a figura masculina como símbolo de poder coercitivo e violento no âmbito familiar. Mulheres “deixam o recado” e os homens “castigam”; ou seja, mesmo no contexto doméstico, supostamente lugar do feminino, cabe aos homens a coerção, mantendo, assim, a ideia “imaculada” da mãe como algo sempre positivado e sem poder de autoridade na família.

A mulher tem que tentar primeiro. A última opção é chamar o homem para castigar, fazer alguma coisa. Ele nem vai questionar mais, ele não questiona os filhos no Haiti. Homens não têm paciência para isso. [...] Castiga os filhos quando você deixa o recado (SUJEITO INFORMANTE 2).

É possível constatar que os homens migrantes acessam os serviços embora com gradientes de robustez do patriarcado que se faz transnacional. O fato de os serviços de saúde apresentarem barreiras institucionais para o acesso transparece também a “cegueira” frente à demanda dos homens, caracterizando-se como um lugar oculto para eles. Quando se fala dos imigrantes, essa questão se potencializa já que o contexto migratório, com seus modos de vida e trabalho geralmente precários, é fator determinante para o adoecimento físico e mental. Todavia, por sua condição migratória, a proteção social de sua condição de saúde deveria ser uma função pública da política de saúde em uma perspectiva intersetorial.

### **Considerações finais**

As questões que motivaram as problematizações em tela se originam de um paradoxo entre as normas e orientações públicas e científicas acerca da promoção da saúde e os usos dos territórios pelos usuários do SUS, especificamente os imigrantes. Se, de um lado, afirma-se a importância da prevenção e da promoção, com

uma perspectiva “usuário centrada”; de outro, demonstram-se iniciativas isoladas desses coletivos para se afirmarem enquanto portadores de direitos com suas singularidades. Há, portanto, elementos que se interconectam, todavia, a realidade em estudo demonstrou uma fratura entre as partes.

Entende-se que as raízes dessa fratura reportam à persistência do modelo hegemônico de saúde no interior dos serviços e de suas práticas, por questões que passam o processo de implementação do SUS e sua frágil base financeira, capaz de investir recursos de diversas naturezas para, de fato, gestionar a promoção da saúde enquanto um objetivo do sistema. O foco biomédico, associado ao modelo medicalizante da vida social, ainda possui maior expressão, embora, como se demonstrou, conviva com outras concepções de saúde e doença nos territórios.

A ausência de investimento em recursos humanos e financeiros, bem como um processo de gestão compartilhada entre usuários, trabalhadores e gestores, reforça as iniquidades, além de impactar nos indicativos referentes às condições de saúde, quando ainda prevalecem doenças com alta morbidade por razões evitáveis.

A participação dos usuários no interior desse processo de valorização da vida e consciência sanitária, no âmbito da prevenção da saúde, tem sido enfatizada em uma perspectiva policialista dos seus modos de vida e trabalho, culpabilizando-os pelos estilos e hábitos de vida, deslocados dos processos macroestruturais que influenciam o acesso e a manutenção da vida.

Por outro lado, os imigrantes demonstraram uma preocupação com a promoção da saúde ao indicarem formas e estratégias que contribuam para a luta contra o adoecimento físico e mental. Defende-se que essas ações devem ser consideradas de promoção da saúde e que reforçam a autonomia desses sujeitos e sua preocupação na manutenção de um bem-estar. No entanto, ao serem isoladas das práticas públicas e sobretudo do recurso, seu potencial enquanto contraposição ao modelo prevalente tende a ser tímido e de pouca resolutividade.

Nesse sentido, reforça-se a necessidade de a promoção da saúde ocupar seu lugar nas práticas de saúde lado a lado com os demais objetivos, efetivando sua dimensão comunitária e social. Entende-se que, para isso, a política de saúde deve romper seu insulamento e fazer valer a perspectiva da integralidade a partir da intersetorialidade, em diálogo com os territórios, articulando os diferentes tipos de saberes, científicos e populares. Tal tarefa deve ser de toda a sociedade, mas, pela sua constituição, as políticas públicas precisam assumir seu papel, considerando os princípios do SUS. Há muitos problemas a serem enfrentados em relação aos cuidados em saúde dos imigrantes, mas chamam a atenção as possibilidades e os recursos que esse coletivo coloca enquanto “matéria prima-viva” à disposição das equipes de saúde, que poderiam fazer avançar o ideário progressista e universal da saúde no País.

No que tange à Política de Assistência Social e ao seu acesso pelo público migrante, é possível afirmar que há um distanciamento evidente entre os documentos que a normatizam e sua efetivação no contexto vivenciado por esse público.

Acredita-se que esse distanciamento pode se originar por uma dupla ordem de motivos: desconhecimento por parte de profissionais e dos sujeitos das próprias regulamentações da política e a ausência de reconhecimento e tensionamento da necessidade de aporte de recursos e capacitação para a prestação de atendimentos qualificados ao migrante.

A partir da pesquisa, identifica-se que até mesmo pilares da Política são desconsiderados nas ações direcionadas a migrantes, tais como a abordagem territorial, matricialidade sociofamiliar, direito à informação e segurança de acolhida, gerando, assim, violações cotidianas ao direito à assistência social garantido a migrantes.

A ausência de incorporação do contexto migratório na leitura territorial e a construção das ações sob o prisma da matricialidade sociofamiliar fazem com que o seu potencial protetivo se perca e que haja o “enquadramento” em padrões de conduta pré-estabelecidos, desconectados das necessidades postas pelos migrantes.



Esse descompasso é fortalecido por uma expressiva ausência de informação de múltiplas ordens em torno da assistência social como direito, devido à não experiência desse direito expresso por uma política pública nas trajetórias dos imigrantes (países de nascimento e trânsito) e uma continuidade de ausência de reconhecimento desse direito mesmo no processo de atendimento no interior da política, gerando, assim, uma submissão às informações parciais repassadas a eles.

Dessa forma, considera-se urgente repensar as práticas de gestão e execução da Assistência Social, com vistas a se tornar, de fato, acessível aos imigrantes, não só com a produção de materiais em idiomas falados e compreendidos pelos sujeitos, mas no esforço de reconhecer suas necessidades, suas vivências e trajetórias para o planejamento de ações que venham ao encontro delas. Acredita-se que somente com esse direcionamento será possível tornar os imigrantes visíveis à política e a política visível e reivindicável pelos imigrantes.

Entende-se, também, que a população imigrante, assim como a população brasileira, ainda carece de políticas públicas mais efetivas que favoreçam o acesso à seguridade social entendendo-a como direito a ser defendido. Na perspectiva de gênero e defendendo a possibilidade de o Estado estimular a construção de novas masculinidades, espera-se que as iniciativas tomadas, mas que não tiveram a capilaridade esperada, voltem a ganhar espaço na agenda pública e nas lutas por direitos no Brasil. Um exemplo é a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde do Homem (BRASIL, 2008), justamente para alterar o quadro negativo da saúde dos homens brasileiros e que ainda não chegou a todas as unidades de saúde do País.

Outras formas de avançar no enfrentamento dessa masculinidade tóxica é falar sobre o assunto tanto com homens quanto com mulheres de todas as idades e estimular a construção de novas masculinidades. As escolas, as Unidades Básicas de Saúde, as enfermarias coletivas dos hospitais e centros de especialidades, os Centros de Referência de Assistência Social

(CRAS), os Centros Pop, as Casas de Passagem, os Acolhimentos Institucionais, os Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), entre tantos outros, são potenciais espaços para refletir sobre o assunto de forma coletiva, crítica e propositiva. O tema pode ser abordado em grupos, oficinas, palestras, salas de espera, atendimentos familiares, particularizados, entre outros.

As redes sociais e a Internet, de um modo geral, também devem ser privilegiadas pelo Estado como meios de disseminar informações que contribuam para o florescimento e fortalecimento de novas masculinidades. Retoma-se, aqui, o Dossiê BrandLab (THINK WITH GOOGLE, 2018), o qual identificou que 75% dos homens brasileiros, entre 25 e 44 anos, incluídos no estudo nunca ouviram falar de masculinidade tóxica.

Um exemplo a ser seguido é o *site* do Papo de Homem<sup>25</sup>, criado em 2006 e visitado por 2 milhões de pessoas por mês. O *site* propõe a superação das narrativas heroicas e os machos alfa, tão frágeis em sua eterna autoafirmação, para que os “homens possíveis” possam aflorar; homens capazes de falar, que não se sintam superiores às mulheres, que consigam trocar experiências com outros homens, expressar seus sentimentos, serem pais que se permitam demonstrar afeto. Para isso, publicam textos e vídeos, promovem grupos e tutoriais e disseminam amplamente essas informações mantendo a luta pela equidade de gênero viva.

Por fim, o estudo acerca dos imigrantes internacionais, a partir dos haitianos e bengaleses, reforça a dimensão global dos sistemas de dominação, aqui destacada a questão de gênero, o que deve colocar o tema na agenda pública enquanto um “ponto comum”, que pode, inclusive, potencializar espaços interculturais e educativos para o enfrentamento de tais sistemas. Se esse “ponto comum” é evidenciado na vida concreta, a partir dos dados, também é possível inferir sua “sombra” no que diz respeito ao acesso dos homens aos serviços quando tensionadas as

---

<sup>25</sup> Disponível em: <https://papedohomem.com.br/>. Acesso em: 22 mar 2020.

possibilidades que as ações protetivas, conforme indicado anteriormente, oferecem para a tarefa que é colocada no trabalho social de contribuir para a perspectiva de alteração do pensamento hegemônico da masculinidade tóxica.

Observa-se que, embora o Brasil tenha recebido um grande volume de imigrantes legalmente, é evidente que as trajetórias de acesso aos direitos e serviços se constroem “por fora” do Estado, submetendo-os a uma condição de desproteção social. Isso ocorre porque as pesquisas revelam que suas demandas relacionadas a documentação, saúde, habitação, trabalho, alimentação, entre tantas outras, vêm sendo atendidas majoritariamente por organizações da sociedade civil, pastorais religiosas e redes de apoio locais formadas pelos próprios imigrantes. Por isso, reitera-se a necessidade de pensar com celeridade na inclusão da população imigrante nas políticas públicas de forma estratégica e, para isso, o Estado brasileiro deverá considerar a diversidade de suas origens e necessidades. Foi proposto aqui que o acesso, no caso dos imigrantes, poderia ser problematizado a partir da ideia de contexto dependente, para fugir dos estigmas, da homogeneização e de perspectivas assimilacionistas. Sendo assim, as respostas públicas e sociais devem considerar o tempo e o espaço, o trânsito e as trajetórias desses sujeitos sociais nos processos de trabalho dos profissionais, dos desenhos institucionais e da própria discussão social da migração na sociedade; ou continuar-se-á assistindo a um pseudoacolhimento público dos imigrantes neste País.

## Referências

ABUBAKAR, Ibrahim et al. The UCL–Lancet Commission on Migration and Health: the health of a world on the move. *The Lancet*, v. 392, n. 10164, p. 2606-2654, 2018.

ANDERSEN, Ronald; NEWMAN, John F. Societal and Individual Determinants of Medical Care Utilization in the United States. *The Milbank Quarterly*, v. 83, n. 4, p. 95-124, 1973.

ARAÚJO, S. G.; YUFRA, L. C. La integración en el campo de las migraciones. Notas sobre el contexto europeo. *Revista Temas de Antropología y Migración*, n. 10, p. 86-93, 2018.

BAGGIO, R. C.; NASCIMENTO, D. B. Do Estatuto do Estrangeiro à nova Lei de Migração no Brasil: breves apontamentos. In: MEJÍA, M. R. G. (Org.). *Migrações e direitos humanos: problemática socioambiental*. Lajeado: Ed. Da Univates, 2018. p. 19-26.

BARBOSA, L. S. O homem haitiano enquanto imigrante: experiências de vida no sul do Brasil. In: Seminário Internacional Fazendo Gênero, 10, 2013, Florianópolis. *Anais.... Florianópolis: Seminário Internacional Fazendo Gênero, 2013. ISSN 2179-510X*.

BETTIOL LANZA, L. M et al. Os imigrantes internacionais na região metropolitana de Londrina: os mitos e os fatos. In: Encontro Nacional de Pesquisadoras/es em Serviço Social, XVII, 2018, Vitória. *Anais.... Vitória, ES: ABEPSS/CFESS, 2018*.

BETTIOL LANZA, L. M. et al. *Trajetória de Imigrantes nos Territórios: a construção do acesso às políticas de Seguridade Social*. Londrina: UEL; PROPPG, 2019.

BETTIOL LANZA, L. M.; RIBEIRO, P. B. A.; FAQUIN, E. S. Imigrantes nos territórios: problematizações sobre intervenções profissionais nas políticas de seguridade social. *Revista Katálysis*, Florianópolis, v. 21, n. 2, p. 271-280, 2018.

BETTIOL LANZA, L. M.; ROMIZI, F.; RODRIGUES, J. R. Os turistas médicos e outros tipos de viajantes da saúde: um sobrevoo. *Sociedade em Debate*, Pelotas, v. 25, n. 1 - Edição Especial, p. 86-103, 2019.

BETTIOL LANZA, L. M.; SANTOS, A. B.; RODRIGUES, J. R. Imigração, território e as políticas de seguridade social. *Argumentum*, v. 8, n. 3, p. 54-66, 2016.

BORDE, E.; HERNÁNDEZ-ÁLVAREZ, M.; PORTO, M. F. S. Uma análise crítica da abordagem dos Determinantes Sociais da Saúde

a partir da medicina social e saúde coletiva latino-americana. *Saúde Debate*, Rio de Janeiro, v. 39, n. 106, p. 841-854, jul./set. 2015.

BOSCHETTI, I. Seguridade Social na América Latina após o dilúvio neoliberal. *Observatório da Cidadania*, p. 91-98, 2007. Disponível em: <https://ibase.br/userimages/seguridade1.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 03 jun. 2020.

BRASIL. *Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990*. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm). Acesso em: 20 maio 2020.

BRASIL. Presidência da República. *Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993*, publicada no DOU de 8 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social*. Brasília, DF: 2005.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. *Política Nacional de Atenção Integral à Saúde do Homem: Princípios e Diretrizes*. Brasília, 2008. Disponível em: <http://dtr2001.saude.gov.br/sas/PORTARIAS/Port2008/PT-09-CONS.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. Secretaria Nacional de Renda de

Cidadania. *Ofício Circular Conjunto nº362/2013*. Brasília: MDS, 2013. 4p.

BRASIL. Ministério de Saúde. *Portaria n. 2.446, de 11 de novembro de 2014*. Redefine a Política Nacional de Promoção da Saúde (PNPS). 2014. Disponível em: [https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2014/prt2446\\_11\\_11\\_2014.html](https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2014/prt2446_11_11_2014.html). Acesso em: 10 jul. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Secretaria Nacional de Assistência Social. *O papel da Política de Assistência Social no atendimento aos migrantes*. Brasília, DF: MDS/SNAS, 2016.

BRASIL. *Lei n. 13.445 de 24 de maio de 2017*. Institui a Lei de Migração. 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato20152018/2017/lei/L13445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20152018/2017/lei/L13445.htm). Acesso em: 5 jun. 2020.

BUSS, P. M. Uma introdução ao conceito de Promoção da Saúde. In: CZERESNIA, D. (Org.). *Promoção da saúde: conceitos, reflexões, tendências*. 2 ed. rev. e amp. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2009. p. 19-42.

BUSS, P. M.; PELLEGRINI FILHO, A. A Saúde e seus Determinantes Sociais. *PHYSIS: Revista de Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p. 77-93, 2007.

CAMPANUCCI, F. S. *O lugar oculto dos homens na atenção primária à saúde: um estudo sobre as principais barreiras de acesso aos serviços ofertados pelas Unidades Básicas de Saúde em Londrina*. 2013. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2013.

CAMPOS, D. S.; CAVALCANTI, L. F.; NASCIMENTO, M. A. Homens e Proteção Social: desafios para a Política Nacional de Assistência Social. *O social em questão*, ano 21, n. 43, p. 239-256, jan./abr. 2019.

CONNELL, R. W.; MESSERSCHMIDT, J. W. Masculinidade hegemônica: repensando o conceito repensando o conceito repensando o conceito. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 21, n. 1, p. 241-282, 2013.

COUTO, B. R. et al. *O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento*. São Paulo: Cortez, 2010.

DIAS, S.; GONÇALVES, A. Migração e Saúde. *Revista Migrações*, Número temático Imigração e Saúde, n. 1, p. 15-26, set. 2007.

DONABEDIAN, A. *Aspects of medical care administration: specifying requirements for health care*. Cambridge: Harvard University, 1973.

DUARTE, A. H. C. et al. Cultura, saúde e imigração. In: Congresso Internacional de Política Social, 3, 2019, Londrina. *Anais...* Londrina: UEL, 2019.

FAQUIN, E. S.; BETTIOL LANZA, L. M. Imigrantes e seus “acessos” às políticas de Seguridade Social: reflexões acerca da Região Metropolitana de Londrina/PR. *O Social em Questão*, Rio de Janeiro, ano 21, n. 41, p. 131-154, maio/ago. 2018.

FLEURY, S. A seguridade social inconclusa. In: ROCHA, Denise; BERNARDO, Maristela. (Org.). *A era FHC e o Governo Lula: transição?* Brasília: INESC, 2004. p. 105-119.

FLEURY, S. A seguridade social e os dilemas da inclusão social. *Revista de Administração Pública - RAP*, Rio de Janeiro, v. 39, n. 3, p. 449-467, maio/jun. 2005.

FRENK, Julio. Concept and measurement of accessibility. *Salud publica de Mexico*, v. 27, n. 5, p. 438-453, 1985.

GALVANI, M. D. G. Uma nova geração de seguridade social: a teoria por trás do combate à pobreza nos grandes países em desenvolvimento. *Século XXI: Revista de Ciências Sociais*, Santa Maria, v. 7, n. 2, p. 101-131, jul./dez. 2017.

GIOVANELLA, L; FLEURY, S. Universalidade da Atenção à Saúde: acesso como categoria de análise. In: EIBENSCHUTZ, C. (Org.). *Política de Saúde: o público e o privado*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1995. p. 177-198.

GOLD, Marsha. Beyond coverage and supply: measuring access to healthcare in today's market. *Health Services Research*, v. 33, n. 3, p. 625-684, 1998.

GOMES, R. *Sexualidade Masculina, Gênero e Saúde*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2008.

GRAMSCI, A. *Cadernos do cárcere*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho com colaboração de Luiz Sergio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2011. v. 1.

GUÉRIOS, P. R. O estudo de trajetórias de vida nas Ciências Sociais: trabalhando com as diferenças de escalas. *Campos-Revista de Antropologia*, v. 12, n. 1, p. 09-29, 2011.

HAESBAERT, R. *O mito da desterritorialização: do “fim do território” à multiterritorialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

JÚNIOR GARCIA, A. Abdelmalek Sayad no Brasil: os imigrantes internacionais como um caso limite de agentes forçados à reconversão. *Contemporânea*, v. 8, n. 1, p. 59-82, jan./jun. 2018.

KOGA, D. Aproximações sobre o conceito de território e sua relação com a universalidade das políticas sociais. *Serviço Social em Revista*, Londrina, v. 16, n. 1, p.30-42, jul./dez. 2013.

LA FONTAINE. A cigarra e a formiga. In: LA FONTAINE. *Fábulas de La Fontaine*. Tradução de Bocage et al. São Paulo: Melhoramentos, 1970. p. 57-58.

LEMES, J, R. *Perfil de Imigrantes da Região Metropolitana de Londrina/PR*. Cambé PR, Grupo SERSaúde, UEL, 2020.

LOPES, I. D. et al. Programas de inclusão social e redução da pobreza: o caso “Próspera” (México) e o “Grameen Bank” (Bangladesh). *Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional*, Blumenau, v. 5, n. 2, p. 137-154, 2017.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. *Educação & Sociedade*, v. 27, n. 94, p. 47-69, 2006.

MALTA, Deborah Carvalho et al. O SUS e a Política Nacional de Promoção da Saúde: perspectiva resultados, avanços e desafios em tempos de crise. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 23, p. 1799-1809, 2018.

MEJÍA, M. R. G.; CAZAROTTO, R. T. O papel das mulheres imigrantes na família transnacional que mobiliza a migração haitiana no Brasil. *Revista Pós Ciências Sociais*, v. 14, n. 27, p 171-190, 2017.

MERHY, E. E. *Saúde: a cartografia do trabalho vivo*. São Paulo: Hucitec, 2002.



MEZZADRA, S. Multidão e Migrações: a autonomia dos migrantes. *Revista ECO-Pós*, v. 15, n. 2, p. 70-107, 2012.

MEZZADRA, S. *Direito de Fuga*. 2. ed. Lisboa, PT: Tigre de Papel, 2019.

MIOTO, R. C. T.; DAL PRÁ, K. R. Serviços sociais e responsabilização da família: contradições da política social brasileira. In: Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social, 13, 2012, Juiz de Fora. *Anais... Juiz de Fora*: ABEPSS, 2012.

MOURA, R. G. A masculinidade tóxica e seus impactos na vida dos gays dentro das organizações. *Revista Ciências do Trabalho*, n. 13, p. 125-139 jun. 2019.

NOGUEIRA, V. M. R.; SILVA, M. G. Direitos, Fronteiras e Desigualdades em Saúde. *Revista em Pauta*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 24. p. 83-98, dez. 2009.

PATARRA, N. *Emigração e imigração internacionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: FNUAP, 1996.

PECHANSKY, R.; THOMAS, W. J. The concept of access: definition and relationship to consumer satisfaction. *Med Care*, v. 19, n. 2, p. 127-140, 1981.

PEREIRA, C. M. *Proteção Social no Capitalismo: crítica a teorias e ideologias conflitantes*. São Paulo: Cortez, 2016.

RAMOS, F.; KOGA, D. Trajetórias de vida: desafios da pesquisa sociourbanística e contribuição para a gestão pública. *Serviço Social & Sociedade*, n. 106, p. 335-364, 2011.

RAMOS, P. Os imigrantes e a saúde no mundo: compreendendo as evidências. *Shifter*, 14 jan. 2019, Lisboa. Disponível em: <https://shifter.sapo.pt/2019/01/migrates-e-saude-mundo/>. Acessado em: 03 jun. 2019.

REIS, R. R. A política do Brasil para as migrações internacionais. *Contexto Internacional*, v. 33, n. 1, p. 47-69, 2011.

RODRIGUES, J. R. *Cuidados primários em saúde e imigração haitiana*. 2020. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2020.

SAFFIOTI, H. I. B. *Gênero, patriarcado, violência*. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

SANA, D. S.; RODRIGUES, J. R.; BETTIOL LANZA, L. M. Território e Imigração: aproximações acerca do acesso dos imigrantes haitianos à política de saúde na região de Londrina/PR. *Emancipação*, Ponta Grossa, v. 18, n. 2, p. 266-280, 2018.

SANCHEZ, Raquel Maia; CICONELLI, Rozana Mesquita. Conceitos de acesso à saúde. *Revista Panamericana de Salud Pública*, v. 31, p. 260-268, 2012.

SANTOS, A. B. *Imigrantes nos territórios: qualidade do acesso e os desafios para a política de Assistência Social*. 2018. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2018.

SANTOS, Fabiane Vinente dos. A inclusão dos migrantes internacionais nas políticas do sistema de saúde brasileiro: o caso dos haitianos no Amazonas. *História, Ciências, Saúde-Manguinhos*, v. 23, n. 2, p. 477-494, 2016.

SASSEN, S. *Expulsões: brutalidade e complexidade na economia global*. Tradução de Angélica Freitas. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2016.

SAYAD, A. *A imigração ou os paradoxos da alteridade*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1998.

SEGUY, F. *A catástrofe de janeiro de 2010, a “Internacional Comunitária” e a recolonização do Haiti*. 2014. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014.

SILVA, M. L. L. *Previdência Social no Brasil: (des)estruturação do trabalho e condições para sua universalização*. São Paulo: Cortez, 2012.

SPOSATI, Aldaíza. Assistência Social: de ação individual a direito social. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, São Paulo, n. 10, p. 435-458, jul./dez. 2007.

STARFIELD, B. *Atenção Primária: equilíbrio entre necessidades de saúde, serviços e tecnologia*. Brasília: UNESCO; Ministério da Saúde, 2002.

TEIXEIRA, F. B.; OLIVEIRA, A.T.R. (Des) informações em saúde: registros sobre adoecimento/ cuidado/ morte de migrantes no Brasil. In: LUSSI, C. (Org.). *Migrações internacionais: abordagens de*

direitos humanos. Brasília: CSEM - Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios, 2017. p. 251-266.

THINK WITH GOOGLE. *Dossiê Brandlab: A nova masculinidade e os Homens Brasileiros*. Think with Google, jun. 2018. Disponível em: <https://www.thinkwithgoogle.com/intl/pt-br/tendencias-de-consumo/dossie-brandlab-nova-masculinidade-e-os-homens-brasileiros/>. Acesso em: 10 jan. 2020.

TRUZZI, O. M. S. Reformulações na política imigratória de Brasil e Argentina nos anos 30: um enfoque comparativo. In: BOUCAULT, C. E. A.; MALATIAN, T. (Org.). *Políticas Migratórias: fronteiras dos direitos humanos no século XXI*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 233-256.

VASCONCELOS, E. M. Educação popular em saúde: de uma prática subversiva a uma estratégia de gestão participativa das políticas de saúde. In: STRECK, D. R.; ESTEBAN, M. T. (Org.). *Educação Popular: lugar de construção coletiva*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013. p.110-127.

VASCONCELOS, K. E. L.; SCHMALLER, V. P. V. Promoção da saúde: polissemias conceituais e ideopolíticas. In: COSTA, M. D. H.: VASCONCELOS, K. E. L. *Por uma crítica da promoção à saúde*. São Paulo: Hucitec, 2014. p. 47-110.

VENTURA, D. F. L.; YUJRA, V. Q. *Saúde de migrantes e refugiados*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2019.

VIANNA, M. L. T. W. *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas*. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan/UCAM/IUPERJ, 2011.

VILLAMAR, M. C. et al. Pensamento y metodologia cualitativas sobre migraciones na América Latina. *Revista Argumentos*, v. 15, n. 1, p. 4-36, 2018.

VILLEN, P. O estigma da ameaça ao emprego pelos periféricos na periferia: crise e imigração no Brasil. *RUA*, v. 21, n. 2, p. 247-264, 2015.

VITELLI, C. Representações das masculinidades hegemônicas e subalternas no cinema. *Análise Social*, v. XLVI, n. 198, p. 157-169, 2011.

YAZBEK, Maria Carmelita. A política social brasileira nos anos 90: a refilantropização da questão social. *Cadernos Abong*, v. 1, n. 3, p. 72-98, 1995.



## ANEXO A

	Indústria	Serviços Industriais de Utilidade Pública	Construção Civil	Comércio	Serviços	Administração Pública	Agropecuária, Extrativa Vegetal, Caça e Pesca	Extrativa Mineral
1996	2.165	27	397	894	350	-106	715	-126
1997	2993	106	1.041	4.079	2.976	-140	-103	-61
1998	2014	-47	551	430	1.934	206	-648	-65
1999	4909	12	-1.029	1.965	3.970	108	-2.678	-29
2000	4366	-14	-2.460	2.977	4.406	-280	-288	102
2001	6605	-50	-346	2.996	5.522	304	-604	-61
2002	11576	1	945	4.064	2.778	-279	-1.440	37
2003	3739	-132	-601	3.757	5.221	185	3.400	-7
2004	16532	41	-127	6.131	5.089	-133	3.136	29
2005	4334	-15	353	4.547	4.297	151	-2.706	-7
2006	8606	29	265	3.707	3.164	33	487	31
2007	20828	67	567	4.320	3.652	218	1.582	29
2008	18547	187	1.424	5.795	5.109	245	3.245	16
2009	6539	-201	25	3.630	6.676	499	-3.265	16
2010	12829	-35	2.614	5.777	6.899	-131	-3.036	32
2011	6926	-21	919	4.294	5.414	245	-2.121	29
2012	2789	-50	1.447	5.215	3.604	270	-132	31
2013	4059	-53	882	4.051	5.100	110	696	12
2014	-1483	62	-1.654	1.638	4.857	37	-1.866	-11
2015	-22194	-16	-1.565	-2.110	785	85	165	-32
2016	-7992	68	-1.717	-1.528	-751	-27	-808	-10
2017	2485	1	-412	420	95	-44	-635	-16
2018	-1817	87	-570	1.410	2.619	-26	-1.639	18
2019	-33	84	69	840	3.413	35	-858	-50

Fonte: PARANÁ, 2000.



## ANEXO B

### NOTA TÉCNICA DA PESQUISA<sup>1</sup>

Ms. Luís Gustavo Patrocínio

O ato de pesquisar cientificamente diz respeito a todo um conjunto de complexas tomadas de decisões, que não dizem respeito apenas às formas propostas de enfrentar os problemas supostos na fase de produção do projeto e nem na abordagem de testagem das hipóteses definidas. Elas são consequências das inúmeras relações que emergem na ação do conhecer. As interações entre sujeito e objeto, problemas e estratégias, conjunturas geo/econômica/climáticas e os recursos humanos e a própria dinâmica da agência dos sujeitos impõem ações ao pesquisador exigindo dele resposta e criatividade dentro do horizonte metodológico.

Quando se trata de um pesquisador coletivo, como é o caso deste grupo de pesquisa, a dinâmica da prática democrática e formativa, que, por sua vez, pulveriza sugestões mais ou menos adequadas à teoria metodológica por sempre depender da apropriação dos indivíduos desta e das suas expertises com a ação de pesquisa, é exponenciada. Uma vez que a formação de pesquisadores se faz tão importante quanto os resultados da pesquisa (ECO, 2008), é também um resultado da pesquisa. Incluir e direcionar estudantes dos vários níveis de capacidade/habilidades que a universidade oferta e que compõem o grupo (graduação, mestrado e doutorado), ao mesmo tempo em que se aprende com eles, cria-se o rico cenário da produção do conhecimento científico. Esse é o local onde as certezas são testadas não apenas nas relações e interpretações dos outros pesquisadores,

---

<sup>1</sup> LEMES, J, R et al. Perfil de Imigrantes da Região Metropolitana de Londrina/PR. Cambé PR, Grupo SERSaúde, UEL, 2020.



mas também com a realidade tanto dos sujeitos quanto dos observadores. Portanto, esta nota técnica visa a expor a pequena parte do processo de produção dos dados que se refere ao processo de organização dos dados obtidos. Os processos metodológicos estão descritos em um item próprio no material.

Uma vez que a coleta de informações foi de tipo entrevista estruturada, utilizando um questionário produzido pelo grupo, essas informações precisaram ser organizadas e tabuladas para a construção da base de dados. Para tal, adotou-se, primeiramente, a ação de digitação direta em um programa de planilhas. Essa ação foi realizada pelo grupo que dividiu entre si a quantidade de questionários tendo a localidade de coleta como referência, assim cada cidade tinha sua própria base. Essa forma se mostrou simples de executar e capaz de responder questões com precisão, mas não possibilitava a interação dos dados, tampouco sua integração. Visando solucionar esses problemas, optou-se por refazer o processo de tabulação de forma a criar um banco único capaz de ser filtrado para as demandas. Ou seja, descobriu-se que era melhor filtrar as peculiaridades do que unir as partes. Assim, optou-se por utilizar um sistema que reproduzia os questionários impressos como se fosse uma coleta *on-line*. Criou-se o questionário *on-line* como uma máscara do físico para aproveitar a forma como os dados são organizados por esse tipo de coleta.

O processo de tabulação foi, portanto, um processo de preenchimento desse questionário-máscara. Para evitar dispersões de interpretação, essa ação foi concentrada e de responsabilidade de uma única pessoa, que não participou nem da produção das questões nem do processo de coleta, fato que uniformizou alguns aspectos subjetivos que foram coletados para além das questões, uma vez que ocorreu como uma entrevista. A centralização do processo de tabulação gerou uma “neutralidade”, fato que não ocorria no processo anterior, em que cada pesquisador tabulou suas coletas. Ao mesmo tempo, produziu um critério único (“neutro”) para os momentos de dúvidas. Dessa forma, não houve inferências ou interpretações no processo de tabulação. Grafias

duvidosas foram descartadas, quando incompreensíveis, deixando o campo sem resposta. Essa informação é importante para uma análise de *missings*.

**Quadro 1** – Anulamentos na tabulação

N. da questão	Pergunta	Qtd de anulamentos
1	Sexo	2
4	País de nascimento	1
6	Permanência no Brasil	1
17	Preencha a tabela sobre o domínio da língua portuguesa:	16
27	Qual sua situação no momento?	1
37	Qual o número de residente com quem partilha moradia?	1

Fonte: Bettiol Lanza *et al* (2019).

A questão mais problemática da base foi a referente ao domínio do idioma português. A partir dessa compreensão, houve um ajuste da linguagem do questionário para uma versão também em inglês, quando estes foram autopreenchidos. O total de 22 anulações parece alto à primeira vista, mas, como o instrumento tinha 63 questões respondidas por 107 pessoas, ou seja, um universo de 6741 respostas, a porcentagem de erro é de apenas 0,032%. Para a análise isolada da questão 17, ela se torna significativa, pois corresponde a 15,9% dos casos. Ainda assim, a porcentagem desses casos frente aos demais mostra um ponto específico e que corrobora as análises qualitativas já disseminadas pelo grupo. A linguagem é um problema significativo para os sujeitos pesquisados.

Após o processo de tabulação, foram produzidas as tabelas gerais e descritivas de cada variável, cujas significâncias e relações são estabelecidas no texto. Para que a apropriação do banco de dados fosse plena para todos os integrantes, o grupo promoveu um curso de capacitação de 4 encontros para o qual foi escolhido um programa de planilhas acessível de forma que todos pudessem ler,

entender e utilizar os dados produzindo tabelas e gráficos. A escolha desse programa visava a facilitar o contato dos integrantes do grupo com ferramentas de uso de metodologias quantitativas, ao mesmo tempo que utilizava uma ferramenta cuja licença é fornecida gratuitamente para a comunidade universitária da UEL, que não requeria linguagem de computação complexa.

Por fim, foram também produzidas correlações de múltiplos níveis entre as variáveis utilizando, assim, a possibilidade gerada pelo formato da organização da base de dados.

Portanto, esta nota visa a dar transparência a um momento fundamental da pesquisa que, por vezes, é omitido: de organização e sistematização dos dados. Os acertos e erros que produziram o crescimento e o desenvolvimento de todos os envolvidos no processo constituem fato gerador de expertise e competência profissional.

## SOBRE AS AUTORAS E OS AUTORES

**Afrânia Hemanuely Castanho Duarte:** Graduada em Serviço Social pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Mestre em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS). Doutoranda e Bolsista no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina (UEL). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8235038897448995>. E-mail: [afrannia@gmail.com](mailto:afrannia@gmail.com).

**Alex Toledo:** Graduado em Filosofia pela Faculdade Jesuíta de Filosofia e Teologia (FAJE). Graduado em Serviço Social pelo Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU). Doutor e Pós-Doutor em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Professor do Curso de Serviço Social na Universidade do Oeste do Paraná (UNIOESTE). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2806520354767249>. E-mail: [alextoledo@hotmail.com](mailto:alextoledo@hotmail.com).

**Amanda de Barros Santos:** Graduada em Serviço Social pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Mestre em Serviço Social e Política Social pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Assistente Social no Instituto Federal do Paraná (IFPR). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4031923730064822>. E-mail: [santos\\_amandab@hotmail.com](mailto:santos_amandab@hotmail.com).

**Daniel Granada:** Graduado em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Doutor em Etnologia e História pela Universidade de Essex (Reino Unido) e Université de Paris Ouest Nanterre La Défense (França). Professor Adjunto da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5739717918615232>. E-mail: [daniel.granada@ufsc.br](mailto:daniel.granada@ufsc.br).

**Dirce Harue Ueno Koga:** Graduada em Serviço Social pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP). Doutora e Pós-Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Docente e Pesquisadora no Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6720297450239893>. E-mail: [dhkoga@pucsp.br](mailto:dhkoga@pucsp.br).

**Eliezer Rodrigues dos Santos:** Graduado em Serviço Social pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Mestre em Serviço Social e Política Social pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina (UEL). Assistente Social da Prefeitura Municipal de Londrina/PR. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8155732810425869>. E-mail: [eliezerrodrigues2@hotmail.com](mailto:eliezerrodrigues2@hotmail.com).

**Evelyn Secco Faquin:** Graduada em Serviço Social pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Docente do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina (UEL). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2362008116017333>. E-mail: [evelynsecco@uel.br](mailto:evelynsecco@uel.br).

**Fabrcio da Silva Campanucci:** Graduado em Serviço Social pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Mestre em Serviço Social e Política Social pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Assistente Social da Prefeitura Municipal de Cambé/PR. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6489929404936201>. E-mail: [fabrcio.fsc@hotmail.com](mailto:fabrcio.fsc@hotmail.com).

**Francesco Romizi:** Graduado em Ciências Políticas pela Universidade de Perúgia/Itália (Prêmio de Licenciatura Laura Viti).

Doutor em Antropologia pela Universidade Rovira i Virgili/Espanha. Pós-Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina (UEL). Professor Adjunto da Faculdade de Ciências Humanas e Docente do Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6095633478286869>. E-mail: [francesco\\_romizi@ufms.br](mailto:francesco_romizi@ufms.br).

**Isabel Cristina Garcia Morilha Patrocino:** Graduada em Serviço Social pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Especialista em Gestão Pública pela Faculdade Campos Elíseos (FCE). Assistente Social da Cáritas Arquidiocesana de Londrina/PR na assessoria aos Grupos e Empreendimentos Solidários. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5220561227017150>. E-mail: [isabelmorilha@gmail.com](mailto:isabelmorilha@gmail.com).

**Isadora de Souza Modesto Pereira:** Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Assessora Técnica da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Modernização da Gestão de Niterói/RJ. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Cidades e Territórios da PUC-SP. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1928795628558159>. E-mail: [isadorasmpereira@gmail.com](mailto:isadorasmpereira@gmail.com).

**João Ricardo Lemes:** Graduando em Serviço Social pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4087239276584946>. E-mail: [rcredlemes@gmail.com](mailto:rcredlemes@gmail.com).

**Julia Ramalho Rodrigues:** Graduada em Serviço Social pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Mestre em Serviço Social e Política Social pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Assistente Social na Fundação Porta Aberta (FPA). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1298473971197633>. E-mail: [ramalhorodrigues.julia@gmail.com](mailto:ramalhorodrigues.julia@gmail.com).

**Líria Maria Bettiol Lanza:** Graduada em Serviço Social pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP). Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Pós-Doutora pela Escola Nacional de Saúde Pública de Lisboa/Portugal (ENSP/Portugal). Docente do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina (UEL). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6542625429665383>. E-mail: [liriabettiol@uel.br](mailto:liriabettiol@uel.br).

**Luis Gustavo Patrocino:** Graduado em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8708356424726264>. E-mail: [patrocinolg@gmail.com](mailto:patrocinolg@gmail.com).

**Maurizio Ambrosini:** Graduado em Filosofia pela Universidade Católica de Milão/Itália (Prêmio de Licenciatura Agostino Gemelli). Doutorado em Sociologia pela Universidade de Parma/Itália. Professor Titular de Sociologia das Migrações na Universidade de Milão/Itália. Currículo: [https://work.unimi.it/chiedove/cv/maurizio\\_ambrosini.pdf](https://work.unimi.it/chiedove/cv/maurizio_ambrosini.pdf). E-mail: [maurizio.ambrosini@unimi.it](mailto:maurizio.ambrosini@unimi.it).

**Patricia Villen:** Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Doutora e Pós-Doutora em Sociologia pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Pesquisadora do Karl Polanyi Research Center for Global Social Studies (Budapeste/Hungria). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8382085770261599>. E-mail: [villenpatricia@gmail.com](mailto:villenpatricia@gmail.com).

**Rafaella Peres Ennes de Souza:** Graduada em Serviço Social pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Mestranda no

Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Assistente Social no Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes da Secretaria Municipal de Direitos Humanos de São Paulo (CRAI/SMDH-SP). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4990887340664039>. E-mail: [rafaellaennes@gmail.com](mailto:rafaellaennes@gmail.com).

**Riccardo Cruzzolin:** Graduado em Ciências Políticas/Habilitação Social, pela Universidade de Bolonha/Itália. Doutorado em Sociologia e Sociologia Política pela Universidade de Florença/Itália. Professor Adjunto de Antropologia Cultural na Universidade de Perúgia/Itália. Currículo: <https://www.unipg.it/personale/riccardo.cruzzolin/cv>. E-mail: [riccardo.cruzzolin@unipg.it](mailto:riccardo.cruzzolin@unipg.it).

**Vera Maria Ribeiro Nogueira:** Graduada em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR). Doutora em Enfermagem pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Pós-Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Autônoma de Barcelona/Espanha. Docente do Programa de Pós-Graduação em Política Social e Direitos Humanos da Universidade Católica de Pelotas (UCPel). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6925549508843228>. E-mail: [veramrn@gmail.com](mailto:veramrn@gmail.com).



A Coletânea “A Mobilidade Humana Internacional: entre direitos ideais e políticas reais” é o produto das atividades de estudo, pesquisa e extensão realizadas nos últimos três anos pelo Grupo de Pesquisa “Serviço Social e Saúde: formação e exercício profissional” (Universidade Estadual de Londrina). Construída a partir do esforço conjunto dos membros do Grupo SerSaúde, de seus assessores externos e de parceiros nacionais e internacionais, a presente Coletânea reúne escritos que propõem diferentes olhares sobre as migrações internacionais. Eles perpassam e relacionam temas tão distintos quanto centrais, em trajetórias migratórias sempre inseridas em precisos contextos econômicos, sociais, políticos, históricos e culturais; com estes últimos tomados em diferentes escalas que vão do local ao global, passando pelo nacional, as organizações supranacionais e as zonas cinzentas da ordem internacional.



ISBN 978-65-5869-312-3



9 786558 693123 >