

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

REGINA DE FÁTIMA KUHN

**Assistência Social e os Burocratas de Nível de Rua: uma análise a partir
da discricionariedade e o atendimento aos migrantes que residem no
município de Maringá-PR**

Maringá

2025

REGINA DE FÁTIMA KUHN

Assistência Social e os Burocratas de Nível de Rua: uma análise a partir da discricionariedade e o atendimento aos migrantes que residem no município de Maringá-PR

Dissertação apresentada ao Programa de Pós graduação em Ciências Sociais do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá, como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Orientadora: Carla Cecília Almeida Rodrigues

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
(Biblioteca Central - UEM, Maringá - PR, Brasil)

K96a

Kuhn, Regina de Fátima

Assistência social e os burocratas de nível de rua : uma análise a partir da discricionariedade e o atendimento aos migrantes que residem no município de Maringá-PR / Regina de Fátima Kuhn. -- Maringá, PR, 2025.

119 f. : il. color., figs., tabs.

Orientadora: Profa. Dra. Carla Cecília Alemida Rodrigues.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Maringá, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Departamento de Ciências Sociais, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, 2025.

1. Migração - Maringá (PR). 2. Assistência social. 3. Burocracia nível de rua. 4. Discricionariedade. I. Rodrigues, Carla Cecília Alemida, orient. II. Universidade Estadual de Maringá. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Departamento de Ciências Sociais. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. III. Título.

CDD 23.ed. 361.1

REGINA DE FÁTIMA KUHN

**Assistência Social e os Burocratas de Nível de Rua: uma análise a partir
da discricionariedade e o atendimento aos migrantes que residem no
município de Maringá-PR**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Estadual de Maringá, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais, avaliada pela Comissão Julgadora composta pelos membros:

COMISSÃO JULGADORA

Documento assinado digitalmente
 **CARLA CECILIA RODRIGUES ALMEIDA**
Data: 17/07/2025 16:59:26-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof^a. Dr^a. Carla Cecília Rodrigues
(Orientadora/Presidente)
Universidade Estadual de Maringá - UEM

Documento assinado digitalmente
 **BRUNO VICENTE LIPPE PASQUARELLI**
Data: 17/07/2025 17:54:24-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Bruno Vicente Lippe Pasquarelli
Universidade Federal do Paraná - UFPR

Documento assinado digitalmente
 **FELIPE FONTANA**
Data: 17/07/2025 17:18:52-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Felipe Fontana
Universidade Estadual do Centro-Oeste

Aprovada em: 17 de julho de 2025

*Aos meus pais, Rita e Osvaldo,
que apesar da vida não ter lhes dado
a oportunidade de pisar no chão de uma
universidade, são mestres em educação,
me ensinaram sobre a importância do
respeito, dedicação e dignidade.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço à fé - em Deus, nas pessoas, na educação e em mim, que foi o que me inspirou e me deu forças para trilhar esse caminho do mestrado. Trata-se de um processo cheio de dificuldades e dúvidas, mas também repleto de amadurecimentos, reflexões, vínculos e amizades.

Agradeço à minha orientadora, Carla Cecília Rodrigues Almeida, que acreditou em mim quando eu ainda não acreditava, a pessoa que me apresentou a possibilidade de fazer mestrado e me acompanhou durante todo o processo, com o seu olhar atencioso, zeloso e sobretudo afetuoso.

Agradeço à minha família, especialmente meus pais que sempre foram testemunhas de meus sonhos e sobretudo defensores deles. Obrigada pelo cuidado, rezas, torcidas e comemorações quando tudo deu certo.

Gratidão a todos meus colegas de turma do mestrado que tornaram a jornada muito mais leve, são pessoas que compartilhei aflições, alegrias, dúvidas, reflexões e sem dúvidas muitas risadas. Aproveito para estender meus agradecimentos aos professores do PGC que foram essenciais nessa jornada, em especial aos professores: André, Ednaldo, Meire, Eder, Simone e Flávio, que lecionaram nas disciplinas que cursei e sempre conduziram as aulas com comprometimento e fomento ao debate.

Agradeço também aos professores Celene Tonella e Bruno Pasquarelli que foram membros da minha banca de qualificação e fizeram apontamentos primordiais para o aprimoramento e construção do meu trabalho. Deixo aqui também minha gratidão ao professor Felipe Fontana por aceitar participar da minha banca de defesa junto com o profº Bruno, que com muita delicadeza e assertividade fizeram contribuições para melhorias em meu texto final.

Obrigada a todas profissionais Burocratas de Nível de Rua que cederam entrevista para a viabilização da parte empírica deste trabalho. Agradeço pelo acolhimento e gentileza que fui recebidas nos dois equipamentos CRAS que visitei. Apreendi muito com o relato de todas as agentes, que com muito comprometimento e respeito pelo público que atendem, implementam a política de assistência social em Maringá.

Deixo aqui também registrada minha estima a todos e todas migrantes que buscam no Brasil uma nova oportunidade de construção de uma vida digna, em especial aos migrantes alunos (as) da “Escola de Português para Migrantes” de Paiçandu, qual atuo como professora voluntária. Com eles (as) aprendi muito sobre resiliência, esperança, fortaleza e superação.

Minha gratidão e admiração aos Burocratas de Nível de Rua da educação, em particular aos professores do ensino básico, que hoje posso chamá-los de colegas de trabalho. Mesmo cotidianamente enfrentando situações adversas, como desvalorização profissional, assédios morais, violências verbais e físicas, ainda vêm a educação enquanto meio para transformação social.

E por fim, meus agradecimentos à CAPES que financiou integralmente essa pesquisa e possibilitou que nesses dois anos eu me dedicasse a esse trabalho.

I.

Quem dividiu a terra
entre miseráveis e afortunados?
Vagando pelas ruas de Roma
vi pessoas negras, lírio do deserto,
insone estrela no abismo de não ter mais luz,
apenas emboscadas, apenas fuga
no amanhecer do pão sem guerra.
Mas estar na casa dos outros tem seus espinhos,
e nem sempre somos peixes em grato mar.

II.

Tafari veste os trapos do intruso
e na alegria de escapar
é torturado por trinados de desprezo
que sempre o lembram:
“regresse.”
(Emprestado em outra casa,
da qual não tem chave nem se sente dono).
Somos todos imigrantes,
somos a mala da viagem,
o trapo da mortalha,
o passaporte vencido,
o boleto vencido,
o alarme que toca, a impressão digital,
o número de identificação,
o fogo que dorme:
minha esperança é dilúvio no destino
que nos fez escapar de pátrias pobres
e guerras santas.

IV.

É hora de abrir portas onde houver muralhas.
É hora de abrir jardins onde houver desertos.
É hora de contar a areia até juntarmos
e construirmos o “eu” ou o “nós”,
longe do nada e daquela morte lenta
de um anoitecer
que cai em pedaços.

V.

Fugimos por causa da fome, fome de ser que fuge,
fugimos pelo destino e pelo mar,
fugimos por batalhas contrariadas,
a panela vazia às vezes fuge,
fugimos sem feijão, fugimos sem bandeiras,
apenas com o nome de um país quebrado ou luminoso,
fugimos de casa e estamos livres nas ruas,
morno atordoamento de não saber que pedra cairá sobre nós amanhã.
Fugimos de nós, fujo de mim e de ti,
ceifador de vento,
foges de ti mesmo.

Trechos do poema “Tafari, o imigrante” - Porfírio Salazar

RESUMO

O intuito principal desta dissertação é investigar como ocorrem as interações entre Burocratas de Nível de Rua (BNR) e migrantes usuários da política pública de Assistência Social. Uma das características da rotina laboral dos BNRs é o alto poder discricionário que esses profissionais têm na execução de seu trabalho. Ou seja, esses profissionais detêm liberdade para tomadas de decisões cotidianas que não estão previstas nas normativas das políticas públicas. Apesar de o uso da discricionariedade ser comum na rotina desses profissionais, procedimentos mal formulados ou falta de recursos podem exigir que a discricionariedade seja acionada com a finalidade de preencher deficiências dos serviços públicos. Quanto aos migrantes, se trata de um público que exige atendimentos personalizados dos agentes implementadores das políticas públicas, principalmente em relação a fatores comunicacionais, visto que uma parte deles ainda não têm habilidade com a língua portuguesa. Tendo em vista esses fatores, esse trabalho dedicou-se a compreender se os Burocratas de Nível de Rua que atendem nos CRAS de Maringá-PR precisam acionar com mais frequência a discricionariedade no atendimento aos migrantes, em razão de dificuldades comunicacionais. Enquanto metodologia foram feitas pesquisas documentais e entrevistas semi-estruturadas com as agentes dos CRAS com maior georreferenciamento no município. A investigação foi realizada no âmbito da Assistência Social, pois os principais grupos migrantes que residem na cidade se encaixam no perfil do público prioritário da política - pessoas em situação de vulnerabilidade social. Os relatos das trabalhadoras mostram que as barreiras comunicacionais impostas pelas diferenças de idioma são uma realidade na rotina de trabalho das burocratas que atuam à frente dos serviços dos CRAS. Enquanto estratégia para lidar com essas dificuldades, as trabalhadoras utilizam ferramentas digitais, apoio dos colegas de trabalho que falam uma segunda língua e parcerias com entidades não governamentais.

Palavras-chave: Burocracia de Nível de Rua; Discricionariedade; Migrantes e Assistência Social.

ABSTRACT

The main purpose of this dissertation is to investigate how interactions occur between Street-Level Bureaucrats (SLBs) and migrant users of the public policy of Social Assistance. One of the characteristics of the SLBs' work routine is the high discretionary power these professionals have in performing their tasks. In other words, these professionals possess the freedom to make daily decisions that are not prescribed in public policy guidelines. Although the use of discretion is common in these professionals' routines, poorly formulated procedures or lack of resources may require discretion to be exercised with the purpose of addressing deficiencies in public services. As for the migrants, they are a group that demands personalized attention from the policy-implementing agents, particularly regarding communication factors, as some of them are not yet proficient in the Portuguese language. Considering these factors, this work aimed to understand whether the Street-Level Bureaucrats who attend the CRAS in Maringá-PR need to frequently exercise discretion in assisting migrants due to communication difficulties. The methodology involved documentary research and semi-structured interviews with agents from the most georeferenced CRAS in the municipality. The investigation was conducted within the scope of Social Assistance, as the main migrant groups residing in the city fit the profile of the primary target audience of the policy – people in situations of social vulnerability. The workers' accounts reveal that communication barriers imposed by language differences are a reality in the work routine of bureaucrats working on the front lines of CRAS services. As a strategy to deal with these difficulties, workers use digital tools, support from colleagues who speak a second language, and partnerships with non-governmental organizations.

Keywords: Street-Level Bureaucracy; Discretion; Migrants and Social Assistance.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Postagem sobre a nova Lei da Migração feita pela página “Direita São Paulo”.....	28
Figura 2 - Postagem sobre a nova Lei da Migração feita pela página “Direita São Paulo”.....	29
Figura 3 - Postagem sobre a nova Lei da Migração feita pelo deputado federal Eduardo Bolsonaro.....	30
Figura 4 - Comentário sobre a nova lei da migração feito na postagem ilustrada na figura 4.....	31
Figura 5 - Comentário sobre a nova lei da migração feito na postagem ilustrada na figura 4.....	31
Figura 6 - Comentário sobre a nova lei da migração feito na postagem ilustrada na figura 4.....	31
Figura 7 - Parque do Japão.....	35
Figura 8 - Posição geográfica do Haiti.....	37
Figura 9 - Principais rotas dos haitianos até o Brasil.....	42
Figura 10: Esquema de recepção dos migrantes venezuelanos em Pacaraíma - RR.....	46
Figura 11 - Georreferenciamento dos CRAS de Maringá - PR.....	65
Figura 12 - Temas gerados a partir da “Pesquisa B”.....	73
Figura 13 - Entrevistas onde os atendimentos aos migrantes foram considerados pouco frequentes.....	74
Figura 15 - Página da cartilha com tradução em quatro idiomas.....	96

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 : Instituições não governamentais de apoio aos migrantes e as atividades desenvolvidas em Maringá-Pr.....	47
Quadro 2 - Categorias de discricionariade e autonomia.....	56
Quadro 3 - CRAS que atendem maior número de migrantes.....	65
Quadro 4 - Profissionais entrevistadas por vínculo profissional e tempo de atuação.....	77

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACEMA - Associação Cultural e Esportiva de Maringá
ACNUR -Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
AHEP - Associação Haitiana do Estado do Paraná
ALC - América Latina e Caribe
BNR - Burocracia de Nível de Rua
BPC - Benefício de Prestação Continuada
CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEP - Comitê de Ética em Pesquisa
CF - Constituição Federal;
CNIG - Conselho Nacional da Imigração
CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social
CORMA - Conselho Municipal dos Direitos dos Refugiados, Migrantes e Apátridas
CRAI - Centro de Referência de Atendimento ao Imigrante
CRAS - Centro de Referência de Assistência Social
CRNM - Registro Nacional Migratório
COMIGRAR - Conferência Municipal de Migrações, Refúgio e Apatridia
HIV - Vírus da Imunodeficiência Humana
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LOAS - Lei Orgânica de Assistência Social
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social
MINUSTAH - Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti
MJSP - Ministério da Justiça e Segurança Pública
MRE - Ministério das Relações Exteriores
OIM - Organização Internacional para Migrações
ONG - Organização Não Governamental

PAIF - Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família

PNAS - Política Nacional de Assistência Social

PP - Políticas Públicas

PNH - Programa Nacional de Humanização

SCFV - Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos

SEJUC - Secretaria de Estado da Justiça

SENAJUS - Secretaria Nacional da Justiça

SP - Estado de São Paulo

SUAS - Sistema Único de Assistência Social

SUS - Sistema Único de Saúde

UBS - Unidade Básica de Saúde

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

UEM - Universidade Estadual de Maringá

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
1. A CONDIÇÃO DE MIGRANTE NO BRASIL: UM RETORNO HISTÓRICO LEGISLATIVO E DE CARACTERIZAÇÃO DOS MIGRANTES RESIDENTES EM MARINGÁ.....	24
1.1. LEGISLAÇÃO MIGRATÓRIA NO BRASIL.....	24
1.2. A NOVA LEI DE MIGRAÇÃO E DISPUTAS POLÍTICAS.....	27
1.3. FLUXOS MIGRATÓRIOS EM MARINGÁ.....	33
1.4. PERFIL E TRAJETÓRIAS DOS MIGRANTES HAITIANOS.....	36
1.5. PERFIL E TRAJETÓRIAS DOS MIGRANTES VENEZUELANOS.....	43
2. AGENTES IMPLEMENTADORES: TRANSFORMANDO A LEGISLAÇÃO EM REALIDADE.....	51
2.1. BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA.....	51
2.2. O QUE A BIBLIOGRAFIA RETRATA SOBRE O ATENDIMENTO AOS MIGRANTES NOS SERVIÇOS PÚBLICOS	60
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	63
3.1. CARACTERIZAÇÃO DOS TERRITÓRIOS.....	63
3.2. MÉTODOS UTILIZADOS	69
4. O ESTADO EM “PESSOA”: ESCUTANDO AS BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA QUE ATUAM NOS CRAS DE MARINGÁ - PR	75
4.1. PRIMEIROS PROCEDIMENTOS, CARACTERIZAÇÃO DAS ENTREVISTADAS E DIÁLOGO COM A LITERATURA	75
4.2. PERCEPÇÕES QUANTO AO PÚBLICO E TERRITÓRIO	78

4.3. SERVIÇOS OFERECIDOS PELOS CRAS, ORIENTAÇÕES QUANTO O ATENDIMENTO A MIGRANTES E PRINCIPAIS ESTRATÉGIAS ADOTADAS NOS ATENDIMENTOS	82
4.4. DIÁLOGOS COM A REDE E CAPACITAÇÃO PROFISSIONAL	89
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	97
REFERÊNCIAS.....	102
ANEXO 1 - Fontes documentais utilizadas no trabalho.....	111
ANEXO 2 - Roteiro de entrevista semiestruturada para BNRs da SAS.....	113
ANEXO 3 - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.....	115
ANEXO 4 - CODEBOOK elaborado pelo software NVIVO.....	116

INTRODUÇÃO

Na história do Brasil houve momentos de grandes fluxos migratórios, como no período da primeira república, principalmente entre os anos de 1889 e 1930 onde ingressam no país mais de 3,5 milhões de estrangeiros. Eram oriundos, sobretudo, da Europa e Ásia, como italianos, alemães, poloneses, ucranianos, espanhóis, portugueses, japoneses e sirio-libaneses (Biondi, 2014). Desde então houve momentos de aumento e declínio que variaram de acordo com as condições econômicas e políticas no cenário mundial. De acordo com dados da Secretaria Nacional da Justiça (SENAJUS, 2024), de janeiro de 2010 a agosto de 2024, o Brasil recebeu cerca de 1.846.795 migrantes internacionais e refugiados. Compõem essa estatística majoritariamente haitianos (as), venezuelanos (as) e colombianos (as).

De acordo com o relatório “ 2011 - 2020: uma década de desafios para imigração e refúgio no Brasil” (Cavalcanti et al, 2021) vários fatores incidiram para o aumento da recepção de migrantes em nosso país.

Uma série de eventos, como a paulatina flexibilização na regularização migratória, a assinatura do Acordo de Residência dos Países Membros e Associados ao Mercosul, o momento econômico e político do país, a corrente migratória de haitianos, o acolhimento humanitário dos sírios e os fluxos imigratórios de venezuelanos, são a marca dessa mudança qualitativa e quantitativa da migração internacional no Brasil. (Cavalcanti et al, 2021, p.24).

Apesar de nas normativas que regem as políticas públicas não haver qualquer tipo de exclusão a grupos específicos, “na prática a exclusão acontece como decorrência de procedimentos mal formulados” (Faleiros, 2012, p.44). Essa pesquisa busca compreender como é realizada a oferta de serviços públicos aos migrantes na Política Pública de Assistência Social do município de Maringá - Pr, por meio da categoria de profissionais intitulados “Burocratas de Nível de Rua” (BNR). O termo difundido por Michael Lipski através da sua obra “Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services” de 1980, categoriza aqueles (as) profissionais que possuem contato direto com a população e que entrega os serviços públicos previstos nas normativas das políticas públicas.

De acordo com Lotta:

Neste livro, Lipski conceitua os BNRs como os funcionários que trabalham diretamente na interação com usuários para provisão de serviços públicos em condições de escassez de recursos. Esses burocratas são responsáveis pelas interações cotidianas do estado com usuários e realizam, de fato, a entrega de

serviços. Os exemplos principais são policiais, professores, profissionais de saúde, entre outros. (Lotta, 2019, p. 22).

Ou seja, é impossível pensar na oferta de políticas públicas sem levar em consideração os atores e atrizes que as compõem e entender que nem todas situações que ocorrem no cotidiano são previstas pelas normativas, o que leva esses (as) agentes usarem da discricionariedade para conduzir os atendimentos e corresponderem às demandas que surgem na rotina do trabalho. A discricionariedade é o espaço existente entre as normativas em vigor, que devem orientar as tomadas de decisões por parte dos agentes públicos e as situações não previstas por aquelas enfrentadas pelos burocratas no seu cotidiano. De acordo com Lipski, os BNRs possuem discricionariedade pois suas atividades demandam avaliações e respostas personalizadas para a realidade de cada tipo de cliente (Lipski, 2019).

No caso dos migrantes, que se trata de um grupo que tem algumas características próprias, como a falta ou nenhum domínio da língua portuguesa e hábitos próprios de sua cultura, pode se tornar ainda mais desafiadora a entrega dos serviços públicos por parte dos (as) agentes implementadores (as), levando-os a fazerem acionamento constante da discricionariedade por falta de normativas ou protocolos que os orientem.

De acordo com dados do relatório do Migracidades (2020) em Maringá-Pr no ano de 2020, residiam cerca de 8.308 migrantes, vindos de diversas partes do mundo. Ainda de acordo com o relatório, dentre os municípios que fizeram parte da pesquisa¹, a maioria “afirmou não contar com orientações, fluxos e protocolos estabelecidos para o aprimoramento dos atendimentos, nem regionalizar os serviços, a fim de cobrir todos os locais onde residem os migrantes” (Migracidades, 2020, p.31).

A interação entre BNRs e migrantes é um fenômeno importante a ser estudado, pois de acordo com Lipski (2019), uma das dimensões do trabalho desse profissional é ensinar a sua “clientela” os procedimentos e protocolos necessários para acessar os serviços. Normalmente os cidadãos nativos já vão em busca de serviços públicos tendo um embasamento de como funcionam os protocolos, seja por já ter isso internalizado em si, ou por orientação de próximos. Em suas primeiras procuras por atendimento público, o migrante ainda não conhece os caminhos para acesso de determinada política e não sabe se é um cliente com

¹ Dentre o municípios participantes da pesquisa estão: Rio de Janeiro (RJ), Belém (PA), Curitiba (PR), São Paulo (SP) e Porto Alegre (RS), Corumbá (MS), Dourados (MS), Igarassu (PE), Guarulhos (SP), São José do Rio Preto (SP), Cachoeirinha (RS), Caxias do Sul (RS), Chapada (RS), Esteio (RS), Novo Hamburgo (RS), São Leopoldo (RS), Campo Largo (PR), Foz do Iguaçu (PR), Maringá (PR), Umuarama (PR), e Joinville (SC). Documento disponível em: https://brasil.iom.int/sites/g/files/tmzbd11496/files/documents/migracidades-2020_sistematizacao-e-analise-dos-dados-sobre-a-dimensao-de-acesso-a-saude-1.pdf. Acessado em: jan. de 2025.

potencial para acessá-la. Linguagem e costumes culturais costumam ser, por exemplo, uma barreira comunicacional entre os burocratas e os migrantes.

Uma terceira dimensão do controle dos burocratas de nível de rua sobre os clientes consiste em ensinar o papel do cliente. Observamos o ensino do papel do cliente nas escolas, onde as crianças são socializadas para os procedimentos da organização das salas de aula (e para as exigências do trabalho na indústria e nas empresas modernas). As crianças são ensinadas a levantar a mão se quiserem falar, a andar aos pares segurando a mão do parceiro e a organizar seu trabalho para começar e terminar dentro de um período determinado (Lipski, 2019, p.139).

Todo (a) cidadã (o) que buscar um atendimento público receberá uma solução personalizada pelo BNR, que absorverá a demanda e apresentará possibilidades que permeiam entre o que está descrito nas normativas e o que condiz com a realidade prática do contexto qual o (a) “cliente” está inserido. Porém, quando se trata de grupos que não dominam códigos culturais utilizados pela maioria da população, a discricionariedade pode ser um dispositivo acionado para suprir a falta de intervenções previstas nas legislações que compõem as políticas públicas, tornando-se assim algo corriqueiro e extremamente desafiador para esses agentes públicos.

Esse trabalho será desenvolvido a partir dos BNRs que atuam especificamente na Política Pública de Assistência Social, pois a maioria dos migrantes se direcionam ao Brasil em contextos de vulnerabilidade socioeconômica, o que os torna potenciais usuários da assistência social. Além disso, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em seus objetivos prevê “contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbanas e rurais” (Brasil, 2004, p.33).

De acordo com a Organização Internacional para as Migrações (OIM), não existe um consenso universal de definição do que é migrante, já que muitos fatores impactam na conceituação do termo, porém a organização interpreta o migrante como aquela “pessoa que se afasta de seu local de residência habitual, seja dentro de um país ou através de uma fronteira internacional, temporariamente ou permanentemente, e por uma variedade de razões” (2019, p.21). Neste trabalho será abordado principalmente os conceitos de migrantes internacionais e refugiados para se referir aos povos que se dirigem ao Brasil.

O Estatuto do Refugiado é um acordo global realizado em 1951 em Genebra, onde 26 países se reuniram com o intuito de definir em quais condições e pautados em quais direitos e deveres um sujeito pode ser considerado refugiado, se trata de um documento que até hoje

tem grande relevância para os organismos internacionais que trabalham com a questão migratória. De acordo com o tratado:

Art. 1º - Definição do termo "refugiado" A. Para os fins da presente Convenção, o termo "refugiado" se aplicará a qualquer pessoa: 1) Que foi considerada refugiada nos termos dos Ajustes de 12 de maio de 1926 e de 30 de junho de 1928, ou das Convenções de 28 de outubro de 1933 e de 10 de fevereiro de 1938 e do Protocolo de 14 de setembro de 1939, ou ainda da Constituição da Organização Internacional dos Refugiados; As decisões de inabilitação tomadas pela Organização Internacional dos Refugiados durante o período do seu mandato, não constituem obstáculo a que a qualidade de refugiados seja reconhecida a pessoas que preencham as condições previstas no parágrafo 2 da presente seção; 2) Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele. (Estatuto do refugiado, 1951).

Ou seja, o refugiado é o retirante que deixa seu país de origem de forma não espontânea, em situação de impacto por fatores alheios às suas vontades pessoais, em refúgio a uma condição que lhe foi imposta. No caso dos migrantes haitianos existe uma questão jurídica que dificulta o reconhecimento desse grupo enquanto refugiados, pois o maior fluxo migratório de haitianos se deu em razão de questões climáticas, como o terremoto de 2010, em razão disso eles são considerados “migrantes ambientais”.(Rodrigues, 2016).

Para além das inseguranças instauradas pelo evento catastrófico climático de 2010, os haitianos também vivem enfrentando dificuldades com a violência no país, que se encontra tomado por gangues violentas. Pautados nisso, a Agência da ONU para Refugiados (ACNUR), recomenda que os haitianos sejam considerados refugiados.

Além disso, haitianos também podem ser elegíveis para proteção como refugiados sob a definição regional da Declaração de Cartagena. De acordo com esta definição aplicada por muitos países da região, a proteção como refugiado deve ser estendida a indivíduos afetados por circunstâncias que perturbem seriamente a ordem pública no país e pela violência generalizada em áreas impactadas por atividades de gangues. (ACNUR, 2024).

A Declaração de Cartagena de 1984 é um instrumento jurídico idealizado e acordado entre os países da América Latina e Caribe, quanto à situação de acolhimento dos refugiados que se destinam aos países latinos e caribenhos. Nesse documento os critérios estabelecidos para consideração do que são refugiados são mais amplos do que aqueles considerados pela Declaração do Refugiado de 1951.

Reiterar que, face à experiência adquirida pela afluência em massa de refugiados na América Central, se torna necessário encarar a extensão do conceito de refugiado tendo em conta, no que é pertinente, e de acordo com as características da situação existente na região, o previsto na Convenção da OUA (artigo 1., parágrafo 2) e a doutrina utilizada nos relatórios da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos. Deste modo, a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública. (Declaração de Cartagena, 1984).

Independente do termo utilizado para sua condição diaspórica, em grande parte é um público que busca no Brasil novas oportunidades econômicas e sociais. Apesar de enxergarem o país como um novo refúgio para eles e suas famílias, ainda assim se deparam com diversas incertezas quando chegam ao destino final, visto que apesar do Brasil possuir normativas que preveem condições dignas aos migrantes que se instalam no país, ainda assim na prática existem vários desafios a serem superados.

A Assistência Social no Brasil passou a ser fundamentada enquanto uma política pública social não contributiva que deve ser ofertada a todos cidadãos e cidadãs que a necessitem, a partir da Constituição Federal de 1988, que é um grande marco na garantia de direitos civis e sociais. De acordo com o art. 203 da constituinte são objetivos da assistência social no Brasil:

- I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.
- VI - a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza. (CF, 1988).

A assistência social passou a ser vista como um direito do cidadão e uma responsabilidade do Estado, desvinculada da lógica da caridade e vinculada à promoção da dignidade humana. Assim, os benefícios eventuais e de transferência de renda não são mais vinculados à ótica de prestação de favores entre gestores, primeiras damas e políticos como fora no passado, mas sim enquanto serviços que garantem a subsistência dos indivíduos em seu processo de emancipação social, o que não extingue completamente os comportamentos

paternalistas e de benesse perante a área, porém a partir da atual constituinte o Estado passa a determinar outro caráter para a atuação da assistência social.

Mais tarde foi promulgada a Lei nº 8.742 que criou a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), através dessa legislação a assistência social teve suas diretrizes e princípios estabelecidos. De acordo com a LOAS são princípios da assistência social:

Art. 4º A assistência social rege-se pelos seguintes princípios:

- I - supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- II - universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- III - respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;
- IV - igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;
- V - divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão. (LOAS, 1993).

A partir disso a assistência social passa a ser regida por meio de uma lei própria que define as atribuições da assistência social assim como as condições para a oferta do Benefício de Prestação Continuada (BPC), benefícios eventuais, serviços socioassistenciais e programas da assistência social. Para operacionalizar essa política, em 2004 foi publicada a PNAS (Política Nacional de Assistência Social), que se trata de um documento normativo que define as estruturas hierárquicas e de organização da assistência social, estabelece: os níveis de proteção (básica e especial); a responsabilidade de cada ente federativo; a organização dos serviços, benefícios e programas e integra o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) enquanto modelo de gestão da política. (PNAS, 2004).

É necessário esse retorno histórico quanto a estruturação da Assistência Social no Brasil para reforçá-la enquanto uma política pública e um direito de todos (as) que residem no país e se enquadram no perfil para ser um (a) usuário (a) dos seus serviços, benefícios e programas. Para o acesso à ela ser efetivado de fato é necessário que no cotidiano, na implementação da política sejam oferecidas possibilidades que abarque os mais variados perfis de usuários. Levando em consideração que a política é efetivada pelos trabalhadores que atuam diretamente no atendimento ao público, é importante que sejam investigadas suas percepções quanto à interação com grupos que possuem particularidades, como os migrantes.

Portanto, esse trabalho tem como objetivo geral compreender as formas e motivações do uso da discricionariedade por parte dos BNRs que atuam na linha de frente dos serviços socioassistenciais em Maringá - PR quando realizam atendimento aos migrantes. Enquanto objetivos específicos serão também investigadas questões que permeiam a permanência do migrante no Brasil e suas interações com os agentes estatais: 1º entender como as legislações brasileiras historicamente abordaram a questão do migrante; 2º representar as barreiras sociais, econômicas e linguísticas dos migrantes internacionais que residem em Maringá; 3º compreender se os BNRs conhecem as legislações sobre migração e 4º investigar como é feito o uso da discricionariedade e quais estratégias são acionadas pelos (as) agentes da política para conseguir suprir as demandas socioassistenciais dos migrantes.

Para abordar todos esses questionamentos a pesquisa foi dividida em duas etapas principais: análise documental das leis, normativas e documentos que retratam a situação do migrante à nível federal e municipal e realização de entrevistas semi-estruturadas com as Burocratas de Nível de Rua que atuam em dois CRAS com maior georreferenciamento no município. Para sistematização dos dados obtidos nas entrevistas foi utilizado o software Nvivo, que auxiliou na divisão das temáticas abordadas nas falas das entrevistadas.

O trabalho está dividido em quatro capítulos principais. O capítulo um tem como propósito apresentar um apanhado histórico das políticas migratórias brasileiras e abordar a questão migratória em Maringá, do ponto de vista histórico e social, também será feita uma breve caracterização dos migrantes internacionais que residem no município. O capítulo dois será dedicado às referências teóricas do trabalho: bibliografia acerca da categoria "Burocracia de Nível de Rua" e apanhado bibliográfico quanto ao atendimento aos migrantes nos serviços públicos brasileiros. A descrição dos métodos e caminhos utilizados na efetivação da pesquisa será feita no capítulo três. E por fim no capítulo quatro será abordada a fase empírica do trabalho, por meio dos relatos das trabalhadoras dos CRAS visitados serão percorridas as relações interacionais entre burocratas e migrantes, assim como as percepções das agentes quanto às dificuldades, estratégias, redes de serviços e amparo governamental quando se trata dos atendimentos prestados a esse grupo em específico.

1. A CONDIÇÃO DE MIGRANTE NO BRASIL: UM RETORNO HISTÓRICO LEGISLATIVO E DE CARACTERIZAÇÃO DOS MIGRANTES RESIDENTES EM MARINGÁ.

1.1. LEGISLAÇÃO MIGRATÓRIA NO BRASIL

Durante a Primeira República no Brasil (1889-1930), as políticas migratórias desempenharam um papel fundamental na tentativa de atrair mão de obra para impulsionar a economia do país, principalmente após a abolição da escravidão em 1888. Desprezando e abandonando a sua própria sorte a mão de obra da população que havia sido escravizada no país, o governo buscava promover a imigração europeia, especialmente de trabalhadores italianos, portugueses e espanhóis, como forma de, a um só tempo, “branquear” o país e suprir, no seu entendimento, a demanda por trabalhadores nas lavouras de café e nas indústrias em crescimento

Para atrair imigrantes, o governo brasileiro implementou diversas medidas, como a concessão de terras para colonização, subsídios para o transporte dos imigrantes e a criação de colônias agrícolas. Além disso, foram estabelecidos acordos com países europeus para facilitar a vinda de imigrantes e garantir sua inserção no mercado de trabalho brasileiro.

A primeira legislação brasileira que trata sobre a questão da migração após o Brasil se tornar república foi o decreto Nº 528, de 28 de junho de 1890, publicado oito meses após a proclamação da república. Alguns pontos elencados na lei chamam a atenção pelo seu caráter protecionista e racista. O Cap. I da lei inicia estabelecendo os critérios e perfis do migrante desejável:

É inteiramente livre a entrada, nos portos da Republica, dos indivíduos válidos e aptos para o trabalho, que não se acharem sujeitos á acção criminal do seu paiz, exceptuados os indígenas da Ásia, ou da África que somente mediante autorização do Congresso Nacional poderão ser admittidos de accordo com as condições que forem então estipuladas. (Decreto nº 528, 1890).

A referida lei também limitou a entrada de mendigos e indigentes. Enfermos e deficientes só seriam admitidos caso em sua composição familiar houvesse ao menos duas pessoas consideradas “válidas”, ou seja sem nenhum impedimento físico e mental para a execução de atividades laborais agrícolas. O perfil do migrante ideal era:

1º As famílias de agricultores, limitados aos respectivos chefes, ou aos seus ascendentes os indivíduos maiores de 50 annos;

2º Os varões solteiros maiores de 18 annos e menores de 50, uma vez que sejam trabalhadores agricolas;

3º Os operarios de artes mecanicas ou industriaes, artezãos e os individuos que se destinarem ao serviço domestico, cujas idades se acharem comprehendidas entre os limites do paragrapho precedente. (Decreto nº 528, 1890).

Real e Nogueira (2023) destacam que apesar da referida lei ter tido como alvo europeus, isso não significou que os trabalhadores que vieram de lá para cá não tiveram nenhum tipo de problema no processo migratório, visto que esses empregados firmavam contratos de trabalho ainda enquanto estavam em solos europeus, contratos esses que eram redigidos de má fé, onde a realidade laboral era revelada somente após esses novos trabalhadores estarem em solos brasileiros.

Em 1907, foi sancionado o decreto 1641 de 1907, também conhecido como lei Adolfo Gordo. Essa lei tinha como princípio a defesa nacional contra os migrantes que poderiam ser considerados uma ameaça nacional, ou seja, aquele migrante que fosse considerado um risco aos interesses nacionais poderiam ser expulsos do país. Essa lei foi criada em um momento em que parte dos trabalhadores no país estavam se mobilizando para reivindicar direitos. Os anarquistas e socialistas que entravam no país contribuíram para a organização dessas mobilizações, que protestavam contra as precárias condições de trabalho e ausência de direitos trabalhistas no Brasil. (Oliveira, 2002).

Ainda no período da Velha República, temos o decreto nº 4.247, de 6 de janeiro de 1921 que estabelece os critérios de entrada e possíveis expulsões de migrantes do Brasil:

Art. 1º É lícito ao Poder Executivo impedir a entrada no território nacional:

1º, de todo estrangeiro nas condições do art. 2º desta lei;

2º, de todo estrangeiro mutilado, aleijado, cego, louco, mendigo, portador de moléstia incurável ou de moléstia contagiosa grave;

3º, de toda estrangeira, que procure o país para entregar se à prostituição;

4º, de todo estrangeiro de mais de 60 anos.

Parágrafo único. Os estrangeiros a que se referem os ns. 2 e 4 terão livre entrada no país, salvo os portadores de moléstia contagiosa grave:

a) se provarem que têm renda para custear a própria subsistência;

b) se tiverem parentes ou pessoas que por tal se responsabilizem, mediante termo de fiança assignado, perante a autoridade policial.

Art. 2º Poderá ser expulso do território nacional, dentro de cinco annos, a contar de sua entrada no país, o estrangeiro a respeito de quem se provar:

1º, que foi expulso de outro país;

2º, que a polícia de outro país o tem como elemento pernicioso à ordem pública;

3º, que, dentro do prazo acima referido, provocou atos de violência para, por meio de fatos criminosos, impor qualquer seita religiosa ou política;

4º, que, pela sua conduta, se considera nocivo à ordem pública ou à segurança nacional (Decreto nº 4.247/1921).

A Era Vargas foi marcada por várias contradições, inclusive no que tange a questão migratória no país, alguns grupos étnicos foram perseguidos no Brasil nesse momento, como os alemães, japoneses e italianos. Esses migrantes eram considerados quistos étnicos, grupos de difícil assimilação, ou seja, grupos com identidades étnicas muito marcantes, onde o governo via dificuldades em tornar esses migrantes homogêneos e adotantes da identidade nacional brasileira.

Apesar do interesse em constituir uma identidade nacional, sem vínculos com elementos culturais estrangeiros, Vargas também buscava fomentar o trabalho agrícola no país, com isso o decreto nº 3.010, de agosto de 1938, estabeleceu uma cota de entrada de 3.000 migrantes de cada nacionalidade para serem admitidos no Brasil em caráter de permanência. Baseado em ideias eugenistas, o país dava prioridade a entrada de europeus:

Na ocasião da inauguração do Conselho de Imigração e Colonização, João Carlos Muniz discursou dizendo que o problema do povoamento pela imigração, de acordo com o caminho que vinha sendo tomado pelo governo Vargas, consistia em “atrair para o país e nele fixar trabalhadores estrangeiros que correspondam, em quantidade e qualidade, às necessidades econômicas e étnicas do Brasil”, mas de uma forma “dosada, controlada pelo Estado”. Na apresentação do primeiro número da Revista de Imigração e colonização publicação oficial do Conselho, João Carlos Muniz justificava a intervenção do Estado nos movimentos migratórios, enfatizando a necessidade de planificar, selecionar e dirigir as “correntes humanas”, pois “a acessibilidade a certas formas de assimilação étnica e contato social” constituía uma condição essencial para o progresso nacional. (Geraldo, 2009, p. 175).

Com um caráter protecionista e nacionalista o governo Vargas pretendia construir um “corpo nacional” (Camara, 2019, p.62), em razão disso o estabelecimento de cotas de entrada para migrantes, visto que o país buscava restringir a entrada de estrangeiros. Para combater a prevalência de identidades culturais alheias à brasileira, durante o governo Vargas, foi criada a Comissão de Imigração, que tinha como objetivo centralizar o “controle sobre a entrada de estrangeiros e também sobre a distribuição, fixação e assimilação dessas populações no território nacional” (Geraldo, 2009, p.173).

O migrante ideal do governo Vargas era branco, católico e “apolítico”, como os portugueses que vinham de uma origem humilde e já estavam “acostumados à ditadura salazarista” (Haag, 2012, p.3). Um dos motivos da perseguição dos italianos, alemães e japoneses era o receio que Vargas tinha de ser associado a esses países, visto que durante a Segunda Guerra Mundial esteve ao lado dos Aliados.

Logo após o final da segunda guerra mundial, em 1945 o país lançou um novo decreto de regulamentação sobre a imigração e colonização, o decreto - lei nº 7.967. Esse decreto foi criado com o propósito de estabelecer diretrizes nacionais para a imigração de forma “racional e definitiva”, com a intenção de defender os interesses dos trabalhadores nacionais e também possibilitar acesso a imigração, enquanto um fator que contribuísse para o desenvolvimento nacional.

O segundo capítulo da lei demonstra o interesse por um tipo específico de migrante “Atender-se-á, na admissão dos imigrantes, à necessidade de preservar e desenvolver, na composição étnica da população, as características mais convenientes da sua ascendência européia, assim como a defesa do trabalhador nacional.” (Brasil, 1945, art 2). As ideias eugenistas ainda se mostram presentes nesse momento do cenário nacional, visto que o imigrante ideal é o europeu, que deve preservar somente as “características convenientes” de sua raça.

Durante a ditadura militar houve a criação do decreto lei nº 941 de 1969, que definia a situação jurídica do estrangeiro no Brasil. Esse decreto foi revogado pela lei nº 6.815 de 1980, que criou o Conselho Nacional da Imigração (CNIg), tal normativa também conhecida como “Estatuto do Estrangeiro” prosseguiu com o mesmo teor de abordagem das legislações retratadas acima, o migrante é abordado como aquele que representa uma ameaça aos interesses do país e a lei tem sobretudo o papel de proteger a nação desses possíveis riscos.

1.2. A NOVA LEI DE MIGRAÇÃO E DISPUTAS POLÍTICAS

A lei mais recente que trata sobre a questão do migrante em território brasileiro, é a lei nº 13.445 de 24 de maio de 2017. De acordo com Mendes e Brasil (2020), essa nova lei é um marco no que tange a proteção do migrante em solos nacionais, visto que todas as leis anteriores traziam um aspecto de defesa nacional e ao trabalhador brasileiro. Trata-se de uma legislação que está alinhada com a Constituinte de 1988, que preconiza a dignidade da pessoa humana e a cidadania (Brasil, 1988).

O nome dado a essa nova legislação, intitulada “Lei da Migração” vem em contraposição ao nome da lei 6.815 de 1980, que era intitulada “Estatuto do Estrangeiro”, de acordo com Guerra “De certo modo, o termo empregado na Lei n. 13.445/2017 faz com que o indivíduo, que não seja nacional do Estado, não se sinta estranho e preterido no local que se encontra, como se fosse um forasteiro.”(2017, p.7).

Trata-se de uma lei que vinha em tramitação desde 2013, e gerou amplos debates nos diferentes setores da sociedade. Alguns dos argumentos contrários à Lei de Migração de 2017 no Brasil incluíram preocupações relacionadas à segurança nacional, ao controle de fronteiras e a possibilidade de aumento da imigração irregular. Alguns críticos argumentaram que a nova lei poderia facilitar a entrada de criminosos e terroristas no país, uma vez que revogou a previsão de crime de entrada irregular no Brasil. Durante a passagem do projeto pelo senado, o então senador da época Ronaldo Caiado definiu-o como “anacrônico”, visto que, de acordo com o representante, o Brasil estava indo em caminho contrário do restante do mundo, que vem se fechando cada vez mais para a migração (Brasil de fato, 2017).

No período em que essa lei estava em tramitação no Senado (2017) houve diversas manifestações organizadas pelo grupo “Direita São Paulo” pedindo a revogação e a não aprovação dela. As justificativas apresentadas pelos manifestantes se pautavam na “soberania e segurança nacional”, de acordo com eles, o Brasil, por meio dessa lei, estaria abrindo portas para criminosos e terroristas (Direita São Paulo, 2017).

As manifestações e protestos contrários à nova lei foram postados e divulgados por meio da página do facebook intitulada “Direita São Paulo”, hoje a página não tem mais esse nome, pois é destinada para a campanha de um candidato a vereador em São Paulo nas eleições de 2024. Fazendo uma filtragem dos posts de 2017 que tinham vínculo à palavra “migração” é possível se deparar com diversas postagens e comentários de seguidores de cunho xenofóbico quando se tratava da nova legislação que estava por vir. Conforme a figura 4, 5 e 6 mostram.

Figura 1 - Postagem sobre a nova Lei da Migração feita pela página “Direita São Paulo”.



Fonte: facebook

Em uma de suas postagens a página justifica que não se posiciona contrária à migração, mas sim à nova legislação que estava em trâmite.

Figura 2 - Postagem sobre a nova Lei da Migração feita pela página “Direita São Paulo”.



Fonte: facebook

Para o movimento, a antiga legislação que tratava da questão do migrante, era suficiente para estabelecer as condições e diretrizes de vinda e permanência dos migrantes em solo brasileiro.

Membros da família Bolsonaro, que se destacam enquanto representantes de pautas alinhadas ao conservadorismo no Brasil, também estiveram envolvidos nos debates relativos à nova lei, em sua página do facebook em 2017, Eduardo Bolsonaro, já deputado federal na época, se posicionou contrário à lei de migração.

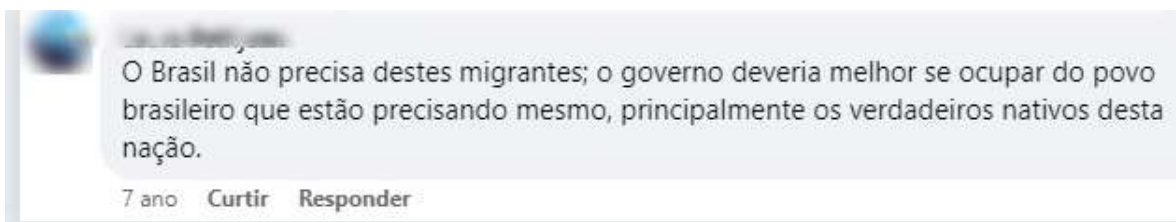
Figura 3 - Postagem sobre a nova Lei da Migração feita pelo deputado federal Eduardo Bolsonaro



Fonte: facebook²

Os comentários feitos pelos seguidores nesta postagem são dotados de xenofobia, preconceito racial e intolerância religiosa:

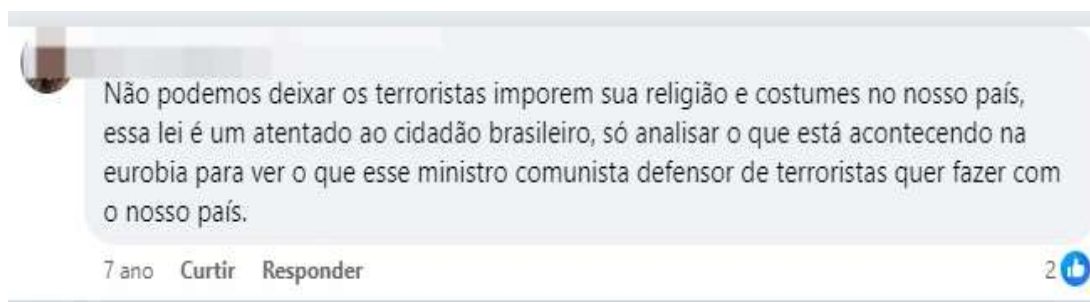
Figura 4 - Comentário sobre a nova lei da migração feito na postagem ilustrada na figura 3.



Fonte: facebook

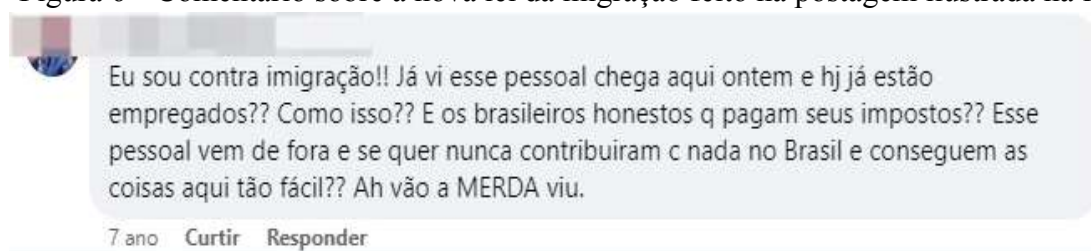
Figura 5 - Comentário sobre a nova lei da migração feito na postagem ilustrada na figura 3.

² A postagem ilustrada pela figura 3 e os comentários ilustrados nas figuras 4, 5 e 6 disponíveis em: <https://www.facebook.com/photo/?fbid=674486696077291&set=a.232804790245486>. Acessado em: 03 de jun. de 2024



Fonte: facebook

Figura 6 - Comentário sobre a nova lei da migração feito na postagem ilustrada na figura 3.



Fonte: facebook

Em 2017, no momento em que a lei já tinha ido para votação no Senado, Jair Messias Bolsonaro, então deputado federal, também fez uma fala em plenária na câmara dos deputados sobre a nova lei:

“Qualquer país do mundo pode encher o navio, botar 10 mil, jogar em um ponto aqui no Brasil e ele será acolhido de braços abertos... Existem países que adotam poligamia, um cidadão desses poderá chegar aqui ficar 3,4,5 mulheres e tudo bem. Se ele quiser sair com uma menina de 10 anos, ele pode namorar e engravidar-la se quiser também. É direito dele, nós que temos que nos adequar a cultura dele”. (Direita São Paulo, 2017)³.

Trata-se de falas em tom especulativo e com o propósito de conquistar a opinião pública por meio do medo. A islamofobia, preconceito contra povos islâmicos, é muito presente nos discursos dos grupos conservadores contrários à nova lei, associando-os à violência e terrorismo. Para além do preconceito explícito em seus discursos, se trata de falas descompromissadas com a verdade, pois não há nenhum parágrafo na lei que isenta o migrante de ser punido em casos de descumprimento das leis brasileiras.

Tarciso Dal Maso Jardim, então consultor legislativo do senado, em entrevista dada ao Brasil de Fato (2017) ressaltou que “é até difícil explicar como conseguimos avançar com uma legislação mais progressista num momento político como esse”. Pois no momento em que essa lei foi sancionada, o Brasil passava por um período de apelo conservador, visto que o

³ Trecho da fala de Jair Bolsonaro foi postada pela página “Direita São Paulo”. Disponível em: <https://www.facebook.com/profile/100064441129207/search/?q=FARC>. Acesso em: mai. de 2024

candidato especulado para ser eleito presidente em 2018 era Jair Bolsonaro, uma figura que representava essa parcela nacionalista na Câmara, e que de fato ocupou a cadeira presidencial de 2019 a 2022.

É relevante ao nosso debate elencar esses movimentos e discursos de oposição à nova lei para demonstrar o quanto o acolhimento ao migrante é um tema sensível na opinião pública. Apesar da lei ter sido aprovada, ainda existe um setor da sociedade que é contrário ao recebimento e permanência dos migrantes em nosso país, ainda que a legislação garanta direitos a esse público, não são todos representantes que concordam e que estão comprometidos que eles sejam efetivados. Os (as) agentes que estão à frente dos serviços e políticas públicas também são indivíduos dotados de posicionamentos políticos, a forma como eles receberão os migrantes e irão oportunizar que seus direitos sejam garantidos também está imbricada com as suas opiniões particulares sobre o quanto eles consideram que esses migrantes são “merecedores” desses serviços.

Apesar do então presidente da república, Michel Temer, ter vetado diversos pontos da legislação (Brasil de Fato, 2017), ela ainda representa grandes avanços no acolhimento aos migrantes no nosso País, sobretudo ela se alinha com a constituinte de 88, que garante acesso universal à serviços como saúde, educação e assistência social.

Outro ponto importante de diferenciação entre a Lei do Estrangeiro (1980) e a Lei de Migração (2017) são os destinatários da lei:

Enquanto o Estatuto do Estrangeiro limita sua aplicação aos não nacionais brasileiros, sem indicar qualquer definição, a Lei de Migração se destina a pessoas em cinco situações diversas: i) imigrante, o não nacional; ii) emigrante, para brasileiros residentes no exterior; iii) residente fronteiriço, para pessoas que residem em áreas de fronteira e realizam migração pendular ao território brasileiro para fins de estudo, trabalho, comércio e atos da vida civil, por exemplo; iv) visitante, para não nacionais com estada de curta duração; e v) pessoas apátrida. (Claro, 2020, p.3).

A lei de 1980 previu, enquanto documentos de viagem para o migrante, o passaporte *laissez-passer*. Já a lei mais recente define enquanto documentos de viagem: passaporte, *laissez-passer*, autorização de retorno, salvo-conduto, carteira de identidade de marítimo, carteira de matrícula consular, documento de identidade civil ou documento estrangeiro equivalente, certificado de membro de tripulação de transporte aéreo e outros que vierem a ser reconhecidos pelo Estado brasileiro em regulamento.

Ainda no Cap. 3 da legislação, também é garantido ao migrante “acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social”

(Brasil, 2017). Esses recortes nos levam a um dos pontos principais deste trabalho, e a um questionamento recorrente quando se trata da implementação de políticas públicas, que é a forma como essas garantias estão sendo efetivadas. Pois não basta garantir todos esses direitos aos migrantes, sem as condições necessárias para cumpri-los, ou melhor, sem proporcionar as condições adequadas e necessárias de trabalho aos principais agentes que trabalham com esse público - os BNRs. Na próxima seção, será apresentado um retrato de como o fenômeno migratório ocorre em Maringá, referência empírica desta pesquisa.

1.3. FLUXOS MIGRATÓRIOS EM MARINGÁ

O município de Maringá- Pr fica localizado no noroeste do estado do Paraná, conta com uma população de estimadamente 425.983 pessoas e com Índice de Desenvolvimento Humano de 0,808 de acordo com censo de 2022⁴. A cidade foi criada em 1947, inicialmente era distrito de Mandaguari, em 1951 se tornou município, a sua criação tratou-se de um empreendimento da empresa Companhia Melhoramentos Norte do Paraná. (Andrade e Cordovil, 2008). A cidade foi projetada pelo engenheiro Jorge de Macedo Vieira que propôs um planejamento urbanístico moderno, através do conceito de cidade-jardim - densamente arborizada, inspirada em Londres.

O planejamento inicial baseado no modelo de cidade-jardim acabou garantindo características para a cidade de Maringá, tais como a sua arborização e as vias que foram desenhadas considerando a topografia, avenidas com canteiros centrais e laterais. Esses elementos possibilitaram a associação ao slogan de “cidade verde”, sendo esta imagem utilizada pela prefeitura e pelos agentes imobiliários como ferramenta de divulgação e atratividade para a cidade por meio do city marketing. (Silva e Lima, 2021, p.6).

Apesar de seu planejamento e condições de infraestrutura serem de destaque, a cidade de Maringá é marcada pela desigualdade socioespacial. As regiões maringaenses com melhores condições estruturais e apelo visual proporcionado pelas paisagens verdes são as centrais, ocupadas pelas classes média e alta. Os bairros destinados às classes baixas normalmente não contam com uma estrutura urbana que permita a conciliação entre moradias e espaços de convívio público, como praças e espaços arborizados, cada espaço disponível é utilizado para a construção de casas. (Silva e Lima, 2021). Esses elementos marcam Maringá como um território ambíguo e de desigualdade social, onde os aspectos físicos e planejados da

⁴ Informações disponíveis em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/maringa/panorama>. Data de acesso: 24 de jun. de 2024

estrutura urbana são destinados a um público específico - àqueles com melhores condições financeiras.

Existem registros de presença de migrantes em Maringá desde os primeiros anos de formação da cidade⁵, sendo eles de diversas nacionalidades, como: portugueses, japoneses, gregos, húngaros, libaneses e judeus. Dentre esses destacam-se os japoneses, de acordo com pesquisa realizada pela UEM no ano de 2009, cerca de 14 mil moradores de Maringá possui alguma descendência nipônica⁶, isso porque foram seus antepassados que estão no município desde sua fundação que ajudaram a urbanizá-la.

O imigrante japonês que ocupou a região Norte do Paraná é proveniente, em sua maioria, do Estado de São Paulo. A presença dos imigrantes na região estava de acordo com os interesses da expansão capitalista da fronteira agrícola nessa área, coincidindo, pela recente constituição, com o desenvolvimento econômico e a organização administrativa que levaria à fundação política de Maringá (Goto, 2009, p.30).

A presença desse povo desde o processo de formação da cidade de Maringá, que era promissora em razão do seu perfil urbanístico e futurista para época, explica as motivações da cultura nipônica ser tão presente no município, que conta com o Parque do Japão, esse que carrega elementos da cultura japonesa em seus jardins, esculturas e culinária servida no local.

⁵ informação disponível em:

<https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/multiplos-sotaques-na-historia-de-maringa-09hkh989jcojflnmaeb3298we/>. Data de acesso: 24 de jun. de 2024

⁶ informação disponível em:

<https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/maringa/43-da-populacao-de-maringa-tem-ascendencia-niponica-brhijrmeb09zq03di6m90ppvy/>. Data de acesso: 27 de jun. de 2024.

Figura 7 - Parque do Japão



Fonte: GMC online

O município também conta com a Associação Cultural e Esportiva de Maringá (ACEMA), que de acordo com a descrição do site oficial da instituição, “A ACEMA, entidade representativa da comunidade nipo-brasileira de Maringá, foi fundada em 18 de junho de 1947. A primeira família de origem japonesa veio radicar-se em Maringá em 1939 e fixou residência na Estrada Guaiapó” (2024)⁷. De acordo com a associação no ano de fundação de Maringá - 1947, a comunidade nipo-brasileira em Maringá já contava com 65 famílias, dito isso o então presidente da Companhia Melhoramentos Norte do Paraná, Alfredo Werner Nyffeler cedeu cerca de 2 alqueires de terra para o grupo, onde iniciaram suas atividades esportivas e culturais.

Anualmente a ACEMA realiza o festival Nipobrasileiro que já conta com trinta e três edições realizadas, no evento diversos aspectos da cultura e tradição japonesa são prestigiados por meio de shows artísticos, danças folclóricas, exposições culturais, workshops e gastronomia⁸.

⁷ Informação disponível em: <https://www.acema.com.br/quem-somos/>. Data de acesso: 01 de jul. de 2024

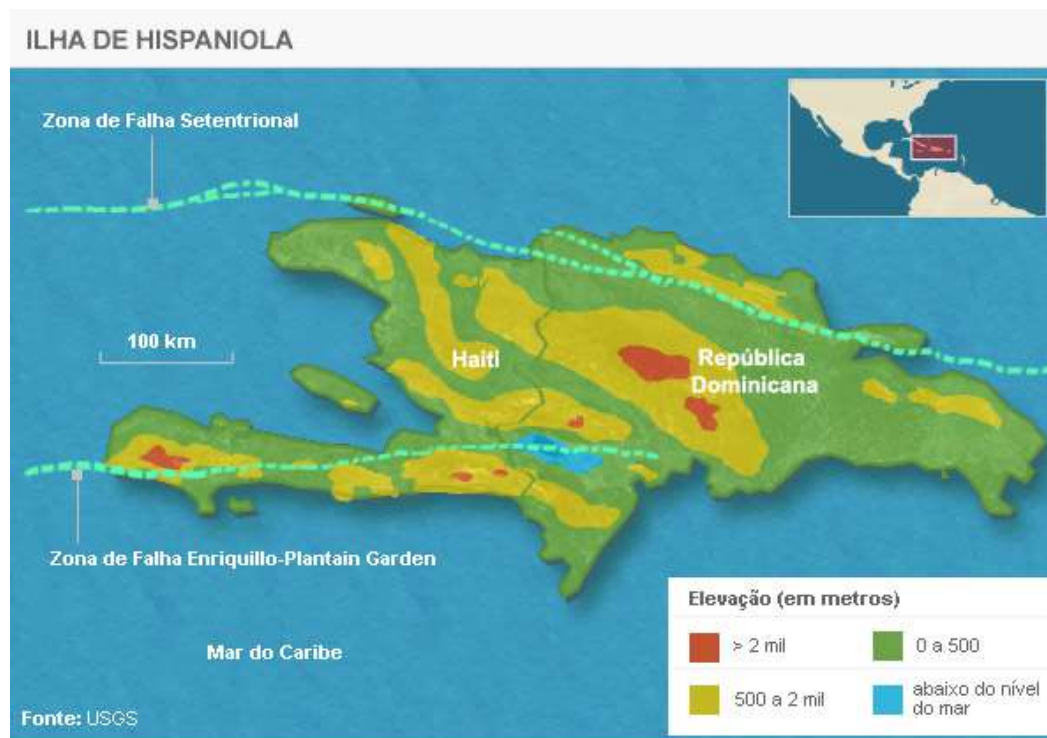
⁸ Informação disponível no site oficial do festival <https://festivalnipobrasileiro.com.br/o-festival/>. Data de acesso: 01 de jul. de 2024.

Pensando nas migrações mais recentes, de acordo com o relatório Migracidades (2022), entre os anos 2000 e 2022 foi registrada a entrada de cerca de 4.959 migrantes no município, sendo estes principalmente haitianos - 38% e venezuelanos - 14%, desse percentual 58% corresponde a migrantes do sexo masculino. É relevante considerar as motivações que trouxeram os migrantes dessas nacionalidades para um município de porte médio no interior do Paraná, para isso será feito um breve recorte histórico quanto aos fluxos migratórios do Haiti e Venezuela.

1.4. PERFIL E TRAJETÓRIAS DOS MIGRANTES HAITIANOS

Em 12 de janeiro de 2010 ocorreu um grande desastre natural que impactou severamente a vida de toda população haitiana - o sismo do Haiti foi um grande desastre natural, grande terremoto que atingiu grau 7 na escala Richter. “ Usada pela primeira vez em 1935, a referida escala é uma escala logarítmica que quantifica a magnitude dos terremotos com base na amplitude das ondas sísmicas que se propagam a partir do epicentro (ponto de origem do sismo)” (Sá e Paiva, 2012). Um abalo sísmico de 7 graus é considerado de grande magnitude por causar diversos danos físicos e materiais. O referido desastre matou mais 230 mil pessoas e deixou mais de 1 milhão desabrigadas. Geograficamente o país é posicionado em uma região propensa a sofrer abalos sísmicos, visto que o país está localizado no Caribe, “Sobre duas placas tectônicas, a placa do Caribe e a placa Norte Americana. Seu território é atravessado, também, por duas falhas geológicas: a falha setentrional (Norte) e a falha Enriquillo Plantain Garden no Sul” (Michaud, 2024, p.1), como essas falhas se movimentam cerca de 10 mm por ano, os desastres ocasionados por elas são constantes (Michaud, 2024).

Figura 8 - Posição geográfica do Haiti



Fonte: G1 Globo

Anterior ao terremoto de 2010 o país já vinha sofrendo com a instabilidade política, econômica e pobreza extrema, se tratava do país mais pobre da América⁹, condição que se perdurou após o desastre. Historicamente o Haiti sofre com a instabilidade política e governos autoritários que corroboram para a crise e pobreza extrema no país.

A independência declarada em 1804 não rompeu com a estrutura social da ex-colônia francesa. O poder manteve-se centralizado na minoria mulata, garantindo privilégios e defesa de interesses para esta elite com o trabalho da grande parcela dos haitianos, os ex-escravos negros. Ao longo dos anos, os conflitos sociais também se agravaram em decorrência da crônica dependência econômica. A França reconheceu a emancipação política do Haiti em 1824, mas exigiu que fosse indenizada pela perda da colônia. Mesmo buscando ampliar parcerias comerciais, dificilmente a elite haitiana conseguiria pagar a indenização à França. (Matijascic, 2010,p.1).

⁹ Informação disponível em https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/01/100113_haiti_situacao_ir. Data de acesso: 05 de jul. de 2024.

Sua colonização foi marcada pela exploração da mão de obra indígena e de pessoas africanas trazidas forçadamente pelos franceses da África, o processo colonizador foi de exploração das riquezas naturais e plantio de cana de açúcar, café e algodão.

Após revoltas dos povos *Aytianos*, o país declarou independência em 1804, mas como naquele momento um país colonizado declarar independência representava ameaça aos países colonizadores, que acreditavam que o reconhecimento da emancipação do Haiti poderia instigar outras rebeliões em países colonizados, o Haiti teve dificuldades em conseguir o reconhecimento de sua independência;

Proprietários das terras e líderes da revolta que levaram à independência do país, os mulatos foram os que assumiram o poder no Haiti. Todavia, não mudaram a estrutura social do país: constituíram-se como elite e mantiveram os negros (ex-escravos) no trabalho das lavouras de produtos primários. Isso frustrou muito os ex-escravos que lutaram pela emancipação do país e acreditaram que este seria o primeiro passo para libertarem-se da condição na qual se encontravam durante o período colonial. A ausência de convergência dos interesses desses segmentos sociais resultou em disputas internas pelo poder do país. (Matijascic, 2010, p.5).

Em razão das longas disputas internas pelo poder no país, as autoridades haitianas pediram apoio de países europeus e americano, como os Estados Unidos, que aproveitaram a oportunidade para disputar a posse do país. Com a finalidade de estabelecer uma base naval próxima ao Haiti, para se defender das ameaças europeias, em especial alemãs, em 1915, em um contexto da Segunda Guerra Mundial, o governo estadunidense enviou ao Haiti os Marines, corpo de fuzileiros navais dos EUA, sob o pretexto de ajuda humanitária. Diante desse cenário a presença dos Estados Unidos no Haiti representou uma verdadeira ocupação e intervenção externa no País, onde os Estados Unidos participava das decisões diretas do governo haitiano, chegando a assumir o controle financeiro do país caribenho. (Matijascic, 2010). O Haiti só se viu livre da presença das tropas norte-americanas em 1934.

Matijascic ressalta o período de instabilidade política que o Haiti sofreu entre 1934 e 1956, foram mais de 20 anos de trocas contínuas de presidentes, sob forte intervenção dos Estados Unidos, que já tinha retirado suas tropas do território mas ainda exercia influência política no país, assim como a Gendarmerie d'Haïti - junta militar haitiana formada e treinada pelos EUA no período em que suas tropas estavam em solos haitianos. Durante esse período, em diversas ocasiões a Gendarmerie d'Haïti depôs presidentes em razão de divergências internas, demonstrando a fragilidade política e democrática do País naquele momento.

Entre os anos de 1957 a 1986 o país vivenciou a ditadura duvalierista, um período em que François Duvalier também conhecido como “Papa doc”¹⁰ (1957 à 1971) e Jean Claude Duvalier (1971 a 1986) estiveram à frente do Haiti.

Para sustentar esse regime de governo, o aparato repressor estatal foi empregado para perseguir e eliminar qualquer tipo de oposição política. Os ditos duvalieristas foram aqueles que apoiaram a perseguição de líderes de insurgências populares e censuraram os opositores políticos, mantendo a hierarquia da estrutura social e os privilégios dos grupos que obtiveram poder político e econômico. As bases desse regime foram impostas por François Duvalier com adesão dos setores conservadores da sociedade haitiana: militares, Igreja Católica e elite mulata. O regime duvalierista também amparava os interesses dos Estados Unidos no contexto bipolar, pois afastava a possibilidade de acontecer revoltas populares e a expansão da ameaça comunista no Haiti (Matijascic, 2010, p.12).

O governo de Papa Doc foi marcado por forte perseguição a seus opositores, atacando diversas instituições, como: igrejas, universidades, associações e imprensa, além disso milhares de pessoas foram mortas durante o período em razão de se oporem ao seu regime. “Calcula-se que houve entre 20 mil e 50 mil pessoas assassinadas pelo regime em razão de perseguições políticas diversas. Muitos emigraram para nunca mais voltar, sendo que mais de um quinto da população foi exilada econômica ou politicamente.” (Andrade, 2019, p.9). Baby Doc - apelido de Jean Claude Duvalier, após assumir a presidência do país com 18 anos de idade, adotou medidas mais levianas com a oposição - permitiu a criação de novos partidos políticos e concedeu em partes liberdades à imprensa. Em 1986 deixou o cargo em razão da incidência de diversas revoltas populares.

Com a saída de Jean Claude Duvalier, as tropas haitianas voltam a assumir o poder até 1989.

Em 1990, para sanar a crise de representatividade política no país caribenho, a OEA e a ONU integraram uma missão conjunta de observação eleitoral. Jean-Bertrand Aristide foi o candidato que venceu as eleições e assumiu a presidência do Haiti em fevereiro de 1991, mas foi deposto pelo general Raoul Cedras em outubro do mesmo ano. A partir desse momento, um longo processo de negociação foi iniciado e que resultou no envio de tropas de operações de manutenção de paz da ONU para restabelecer Aristide ao poder, modernizar as forças armadas do país e criar a primeira polícia civil haitiana. (Andrade, 2019, p.15).

Na trajetória política do Haiti a partir do século 21 a Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH) marcou presença significativa no país caribenho no período de 2004 à 2017. De acordo com a resolução 1542 de 2004 da Organização das Nações

¹⁰ O apelido “papa doc” - “papai doutor” lhe foi dado em razão de sua profissão, François Duvalier era formado em medicina

Unidas (ONU), “o seu mandato nesta área, seria apoiar as autoridades haitianas no sentido de garantir um ambiente “seguro e estável” para o processo político e constitucional no país.” (Cavalcante, 2009, p.58).

Ou seja, a presença de organismo externos no país se justificava na necessidade de assegurar um ambiente propício para o exercício da democracia em um país totalmente instável politicamente e com trocas de lideranças e golpes militares frequentes. De acordo com Cavalcante (2009), apesar da ONU ter garantido a realização de um pleito eleitoral no país naquele momento, a instabilidade ainda era iminente, visto que a discordância entre os grupos políticos, a falta de imparcialidade no sistema jurídico e a insatisfação popular no País eram contínuas.

Foi por meio da MINUSTAH que os haitianos tiveram um contato mais próximo com o Brasil, através das tropas que estiveram presentes no território liderando a ação humanitária, de acordo com dados do Ministério da Defesa (2024) mais de 30.000 mil membros das forças armadas brasileiras participaram da ação entre 2004 e 2017. Apesar de ter sido uma força tarefa que perdurou por mais de uma década os resultados da ação são interpretados de formas controversas, sob acusações de abuso sexuais por parte dos soldados (Souza, 2022; Braga e Toledo, 2020) e de transmissão de doenças que geram sofrimento até hoje ao país como Vírus da Imunodeficiência Humana (HIV) (Braga e Toledo, 2020) e cólera.

Apesar do Haiti viver em constante situação de vulnerabilidade social, econômica e política durante toda a sua história em virtude das catástrofes, doenças, pobreza extrema e instabilidade política como evidenciado acima, o terremoto de 2010 foi um dos eventos mais marcantes vivenciados pela população e que impactou o mundo todo através da oferta de ajudas humanitárias e também recebimento de refugiados climáticos. De acordo com dados da Polícia Federal, cerca de 93.000 haitianos vieram para o Brasil entre 2010 e 2017.

Mas ir para onde? O sonho era a América do Norte e a Europa, mas as portas estavam fechadas. Os vistos não eram liberados. Teriam, então, procurar países que não exigissem o visto e, ao invés de olhar para o norte, olhar para o sul. Os primeiros buscaram o equador, sem, porém, definir o seu destino. Alguns que haviam deixado o Haiti antes do terremoto chegaram a ficar diversos meses no Equador, mas as condições de trabalho e os salários não encorajavam a permanência. O Brasil foi visto como uma alternativa, primeiro, por ser o país com a economia mais dinâmica da América do Sul e, em segundo lugar, pela existência, entre os haitianos, de uma simpatia em relação ao Brasil, fomentada pelas declarações do governo brasileiro que prometera acolher bem os que aqui chegassem. (Costa, 2011, p.84).

Apesar do Brasil não ser a primeira escolha dos haitianos para se deslocarem alguns fatores incidiram para a vinda deles as terras brasileiras, o potencial de empregos ocasionados principalmente pela Copa de 2014 e Olimpíadas de 2016 e a aproximação que tiveram com os soldados brasileiros durante a Minustah¹¹ são alguns deles. O país também facilitou a entrada dos haitianos por meio da resolução normativa nº 97 de 2012, do Conselho Nacional de Imigração (CNIG).

O CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO, instituído pela Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980 e organizado pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, no uso das atribuições que lhe confere o Decreto nº 840, de 22 de junho de 1993, resolve:

Art. 1º Ao nacional do Haiti poderá ser concedido o visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, por razões humanitárias, condicionado ao prazo de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 18 da mesma Lei, circunstância que constará da Cédula de Identidade do Estrangeiro.

Parágrafo único. Consideram-se razões humanitárias, para efeito desta Resolução Normativa, aquelas resultantes do agravamento das condições de vida da população haitiana em decorrência do terremoto ocorrido naquele país em 12 de janeiro de 2010. (Resolução normativa nº 97 de 2012).

Por meio da Portaria Interministerial MJSP/MRE nº 37, de 30 de março de 2023 a referida resolução foi revogada e alguns procedimentos para solicitação de visto humanitário foram alterados. De acordo com os novos procedimentos:

Após chegar ao Brasil, a pessoa haitiana portadora do visto humanitário tem até 90 dias para fazer o registro junto à Polícia Federal e, com isso, obter sua autorização de residência e sua Carteira de Registro Nacional Migratório (CRNM). A autorização de residência temporária possui o prazo de 2 anos, e pode, ao final desse período, ser convertida em residência por prazo indeterminado. Pessoas do Haiti também podem requerer visto temporário ou autorização de residência prévia para ns de reunião familiar no Brasil.(OIM, 2024).

¹¹ Existem registros que os soldados brasileiros eram chamados de Bon Bagay pelos haitianos, que significa - Homem bom ou gente boa. Informação disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2007/09/070910_haitisoldadosbrasil_bg_cg . Data de acesso: 05 de jul. de 2024.

Figura 9 - Principais rotas dos haitianos até o Brasil



Fonte: Instituto Migrações e Direitos Humanos, elaborado por: Andressa Virgínia de Faria (2011)

Contando com a presença desse público no Brasil, que fica explícita não somente pelos dados apresentados pela bibliografia sobre migração ou pelos relatórios emitidos por

organismo federais e internacionais como a Política Federal e ONU, mas sobretudo pela presença física dessa população no território brasileiro, é comum se deparar com a população haitiana nos espaços públicos de diversas cidades brasileiras e pensando na localidade em que estudo está sendo desenvolvido, em Maringá não é diferente. Os haitianos estão presentes nas ruas, supermercados, espaços de atendimento públicos - Unidades Básicas de Saúde (UBS), Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), hospitais, e também em situação de subalternização, de subempregos.

De acordo com Castro (2016), é comum encontrar os haitianos residentes na região metropolitana de Maringá atuando como camelôs, na construção civil como serventes de pedreiros, em restaurantes exercendo o ofício de garçom, em frigoríficos e até no campo enquanto boias frias. Mas a autora ressalta que não foi na expectativa de atuar nessas frentes laborais que os migrantes vieram para a região.

Faltava mão de obra na indústria da construção civil e na indústria agropecuária, como os frigoríficos da região e a solução foi trazer essa mão de obra para a região, eram os haitianos que foram recrutados no Acre ou em São Paulo. Nessa leva de migrantes haitianos, também vieram os migrantes de diversos países da África, Bengaleses, Árabes e outros países em menor número. (Castro, 2016, p.3).

Ou seja, esse povo foi trazido para a região em razão de oportunidades exponenciais de trabalho em um determinado momento, que infelizmente não se sustentaram ao longo dos anos, afetando diretamente esses migrantes, que ficaram desempregados ou estão alocados em serviços com uma menor remuneração e/ou maior carga de trabalho. “Hoje o Brasil sofre com a crise econômica mundial e há uma desaceleração da economia, e essa situação atingiu a economia local, em que parcela dos postos de trabalho foram fechados.” (Castro, 2016, p.5).

No caso dos Haitianos se torna relevante considerar não somente a vinda deles para Maringá, que na verdade não partiu de forma espontânea por parte deles, mas sim a partir de ofertas de trabalho, mesmo após esses trabalhos não existirem mais, em razão de fatores relacionados à crise econômica, parte dessa população ainda vive no município ou ao seu entorno, na região metropolitana.

1.5. PERFIL E TRAJETÓRIAS DOS MIGRANTES VENEZUELANOS

Quanto aos venezuelanos, a diáspora desse povo para Maringá é motivada por uma ação federal, o município é uma das cidades que faz parte da Operação Acolhida. O Paraná é um dos estados que mais recebe migrantes venezuelanos até então, ficando atrás somente de

Santa Catarina. Curitiba é a capital brasileira com maior número de recebimento de venezuelanos, a nível nacional Maringá fica na posição 24º no percentual de venezuelanos interiorizados e na 4º posição do Estado, ficando atrás de Curitiba, Cascavel e São José dos Pinhais¹²

Pasquarelli (2024), ressalta que o Brasil se destaca no âmbito de políticas e tratados internacionais acerca de questões migratórias.

Em relação às convenções internacionais, em 1961, o Brasil, através do Decreto nº 50.215, promulgou a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados. Já no aspecto regional de proteção aos Direitos Humanos, temos a Declaração de Cartagena, de 1984; a Declaração de San José sobre Refugiados e Deslocados Internos, de 1994; a Declaração e Plano de Ação do México para fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina, de 2004; e a Declaração de Brasília sobre a Proteção de Refugiados e Apátridas no Continente Americano, de 2014 (Pasquarelli, 2024, p. 5).

Quanto à Operação Acolhida, ela foi instituída inicialmente pela Medida Provisória nº 820/2018 e posteriormente convertida na lei 13.684 de 2018. A operação surgiu em um contexto de ampla entrada de venezuelanos no Estado de Roraima. Esses migrantes estão saindo de seu país de origem em razão da crise econômica e política da Venezuela que se intensificou a partir de 2013 (Pasquarelli, 2024). O Brasil é um dos principais destinos para essa população, que adentra ao país através de Roraima, que faz divisa geográfica com o país vizinho. De acordo com dados da Unicef a partir de 2017 o fluxo migratório de venezuelanos aumentou exponencialmente, “Apenas entre janeiro até agosto de 2024, mais de 60 mil refugiados e migrantes entraram no Brasil por Pacaraima, representando uma média de 250 pessoas por dia” (Unicef, 2024).

O novo cenário de alta demanda de entrada de migrantes nas cidades de Boa Vista e Pacaraima, impactou na gestão local desses municípios que não estavam preparados naquele momento para o recebimento e abrigo das novas pessoas que passaram a integrar o território (Jarochinski, 2021; Pasquarelli, 2024). Com isso o Estado brasileiro se deparou com a necessidade da criação de ações articuladas e que se expandissem a outras unidades federativas a fim de abrigar os venezuelanos que estavam de chegada.

A operação acolhida conta com três frentes de atuação: ordenamento de fronteira, acolhimento e interiorização. O ordenamento de fronteira é o primeiro procedimento em que os venezuelanos que aqui chegam passam, ele é realizado pelo exército brasileiro, polícia

¹² Dados retirados do painel de interiorização <https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/painel-interiorizacao/>. Data de acesso: 10 de jul. de 2024.

federal e órgãos internacionais (Pasquarelli, 2024). Nesse momento os migrantes passam por triagem, emissão de documentações, vacinações e etc.

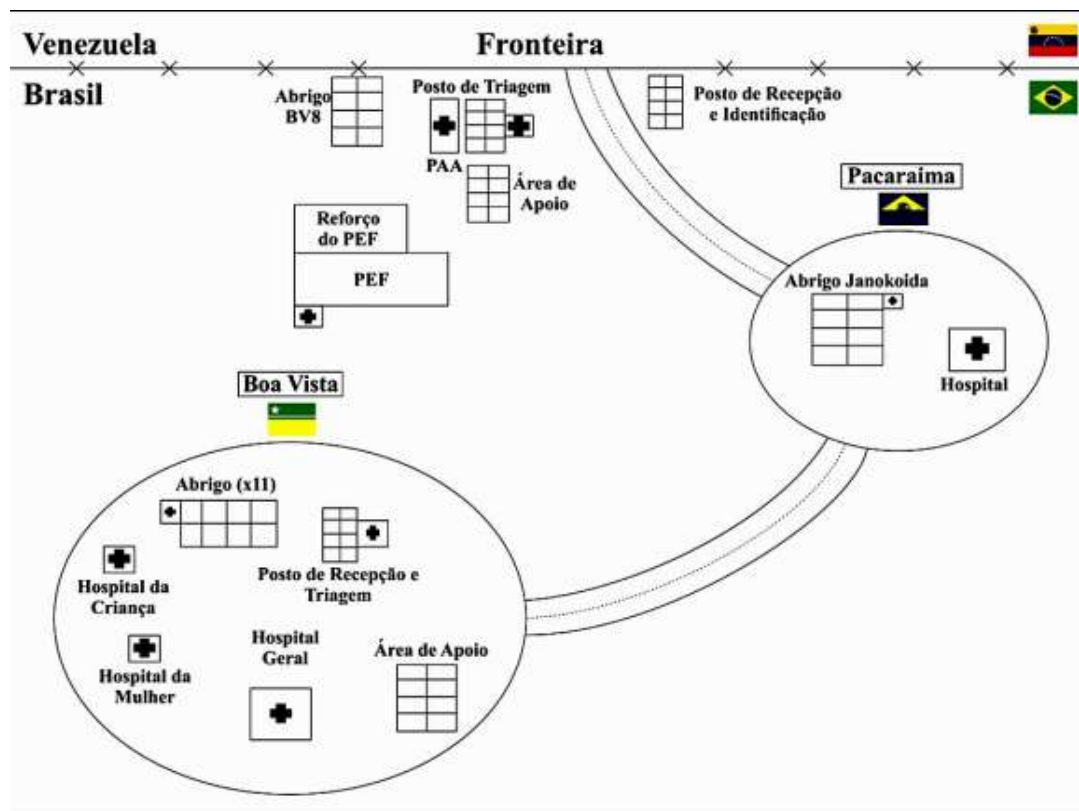
Existem críticas quanto o protagonismo do exército brasileiro nessa operação (Peterson, 2019; Fischer, 2011; Jarochinski, 2021), visto que a sua presença pode levar a uma interpretação de controle do Estado Brasileiro sob as suas fronteiras e defesa da soberania nacional, deturpando o caráter humanitário qual a operação também representa.

Nesse sentido, o argumento da necessidade de um ordenamento migratório com o planejamento estratégico militar pregado pela iniciativa benevolente de acolhimento, também atende ao interesse de assegurar a manutenção da ordem na região de fronteira. (Jarochinski, 2021, p.54).

Importante ressaltar que a partir da Lei de Migração, lei nº 13.445 de 2017 o Brasil tenta desconstruir a imagem de um país que trata das questões migratórias a partir de um viés protecionista e de segurança nacional. A partir da nova lei o migrante é entendido sobretudo como um sujeito de direitos e deve ser respeitado nesse momento de transição para o seu destino de chegada. Ter as forças armadas como a instituição de recepção de migrantes cria-se margens para corroborar com uma visão de Estado que está fiscalizando e protegendo suas fronteiras contra possíveis ameaças externas.

O acolhimento desses migrantes que atravessam as fronteiras se dá por meio de instalações próximas à fronteira, onde eles podem se instalar provisoriamente, com acesso a camas, sanitários e alimentação, essa fase da operação é essencial para prestar as primeiras assistências básicas, como alimentação e descanso e para abrigar temporariamente àqueles venezuelanos que após chegarem ao país ainda não têm o seu destino definido.

Figura 10: Esquema de recepção dos migrantes venezuelanos em Pacaraíma - RR



Fonte: Pinho, 2019.

A última fase é a da interiorização, essa fase conta com a colaboração dos demais entes federativos, é nesse momento que os vizinhos fronteiriços são deslocados para outros brasileiros. O processo de interiorização iniciou-se após as entidades governamentais perceberem que Roraima não estava conseguindo comportar a alta contingência e demanda de venezuelanos no território, com isso outros estados vêm recebendo esses públicos.

Conforme ressaltado por Pasquarelli (2024), alguns fatores são considerados no processo de interiorização desses grupos, como a disponibilidade de abrigos temporários para àqueles que necessitam e desejam se deslocar para outro estado, o deslocamento em encontro de familiares ou conhecidos que residam no Brasil e também possibilidade de emprego para esses migrantes, ou seja, haver oportunidades de emprego para venezuelanos em determinada região brasileira também pode ser um quesito para interiorização.

O município de Maringá se mostra bem amparado quanto à gestão migratória local, contando com políticas migratórias, setoriais e planos locais que tratam sobre a questão e interesses dos migrantes no território.

A política migratória local está relacionada com as bases de atuação governamental no tema, considerando leis e decretos municipais que versam sobre princípios, objetivos, competências, diretrizes, responsabilidades compartilhadas e fontes orçamentárias que guiam o governo local na questão migratória. Por sua vez, o plano local de ação da política migratória estabelece as ações, metas e prazos cujas estratégias concretizam a política. Por fim, deve-se considerar a existência de políticas setoriais para migrantes dentro de diretrizes e políticas já existentes. (Pasquarelli, 2024, p.14).

Em 2021 foi criado o Conselho Municipal de Direitos dos Refugiados, Migrantes e Apátridas de Maringá (CORMA), que conta com a participação de membros governamentais e entidades associadas a causa migrante no município, se trata do primeiro conselho municipal do Paraná direcionado a discussão de políticas, ações e fiscalização de assuntos referentes à temática.

Pasquarelli (2024), ressalta que Maringá conta com uma boa estrutura municipal de política migratória e setorial, no entanto “Tais aspectos de governança migratória são realizados para a população em geral, não havendo portarias, decretos e ações específicas para migrantes provenientes do programa de Interiorização da Operação Acolhida” (Pasquarelli, 2024, p.20). Ou seja, percebe-se que o município institui ações voltadas para a população migrante em geral, não somente aos venezuelanos, visto que o município abriga não nacionais de outras localidades, como haitianos, bolivianos, angolanos, nigerianos, entre outros.

É importante destacar também a atuação das entidades não governamentais no acolhimento e auxílio dos migrantes no município, a atuação desses órgãos vêm sendo destacada na literatura local sobre o assunto (Pasquarelli, 2024; Santos, 2021 e Castro, 2016).

Quadro 1 : Instituições não governamentais de apoio aos migrantes e as atividades desenvolvidas em Maringá-Pr.

¹³ Entidades não governamentais de apoio ao migrante em Maringá - PR	Principais ações desenvolvidas
Cáritas Arquidiocesana	Entidade vinculada a igreja católica que promove curso de português para migrantes, auxílio e encaminhamentos para regularização documental, concessão de alimentos, festa cultural do migrante e ações socioassistenciais.

¹³ Todas essas entidades possuem representação no Conselho Municipal dos Direitos dos Refugiados Migrantes e Apátridas.

Instituto Sendas	Integração de refugiados e migrantes internacionais e promoção de atividades culturais.
Instituto Ethnos	Promoção de atividades culturais, atendimento psicológico, aulas de português e oficinas.
Instituto Abuna	Apoio à migrantes, auxílio no acesso serviços públicos ¹⁴ , feiras de empregabilidade em parceria com a prefeitura.
Pastoral do Migrante	Arrecadação de alimentos, itens de higiene e doação desses donativos.
Associação Haitiana no Estado Do Paraná (AHEP)	Associação de migrantes internacionais haitianos que representa esse público em Maringá e região, por meio de participação em conselhos, como o CORMA.

Fonte: Elaborado pela autora

A presença das instituições não governamentais no processo de acolhimento aos migrantes nacionais e internacionais não é algo somente destacado em âmbito local, é comum que entidades religiosas e não religiosas estejam presentes em operações e ações voltadas para migrantes. Mesmo após a implementação da nova lei de migração de 2017, onde o Brasil passou a promover de forma mais intensa e articulada políticas públicas e sociais para os migrantes, a presença dessas entidades se destacam na atuação em conjunto com o poder público, muitas vezes por meio de parcerias.

As redes institucionais de atendimento a migrantes e refugiados que surgiram ao longo dos séculos XX e XXI guardam em comum uma trajetória histórica comum caracterizada pela presença da máquina pública e da sociedade civil organizada, trabalhando em parceria com organismos internacionais especializados que surgiram no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), como o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e a Organização Internacional para as Migrações (OIM). (Mendes, Silva e Senhoras, 2022, p. 3).

Pasquarelli (2024) destaca as ações desempenhadas por esses organismos não governamentais no âmbito da interiorização na operação acolhida em Maringá-Pr.

¹⁴ Na fase empírica da pesquisa, uma das Burocratas de Nível de Rua do CRAS Morangueira relatou que contam com o apoio do instituto Abuna, que fica no mesmo território que o equipamento, para se comunicar com migrantes que ainda não têm domínio da língua portuguesa.

A Cáritas Arquidiocesana de Maringá já recebeu ações de apoio técnico do Ministério da Cidadania em 2021, no âmbito do Programa de Interiorização. A entidade possui uma Comissão de Migração, Refúgio e Apatridia, composta por migrantes venezuelanos, além de promover o acolhimento e realização de cursos de português. Já o Instituto Sendas também recebeu apoio técnico do Ministério da Cidadania, em 2021, e tem a função central de acolher e realizar ações culturais em prol do migrante e refugiado venezuelano, além de auxiliar no processo de autorização de residência. É, portanto, a principal instituição não governamental que acolhe venezuelanos no município. (Pasquarelli, 2024, p.19).

Essa articulação entre setor público, privado, associações, ONGs, universidades e organizações internacionais é observada a partir do prisma da governança migratória multinível. Visto que conta com o impacto de diversas frentes estatais e não estatais que colaboram para gerar políticas e ações de relevância para o acolhimento e geração de um ambiente receptivo e organizado no contexto de recebimento de migrantes.

No âmbito do município de Maringá e da etapa de interiorização da Operação Acolhida, Pasquarelli (2024) considerou que o município vem desenvolvendo uma governança migratória multinível local satisfatória em razão da cooperação de diversos órgãos e entidades engajadas na migração venezuelana, a intervenção do CORMA por meio da proposição de políticas locais e observação do que já vem sendo implementada também se destacou para autor, mas para além disso, outros fatores precisam ser observados e considerados, como o acesso efetivo à políticas públicas básicas - saúde, educação e assistência social, ações que visem a empregabilidade dos venezuelanos, o acesso à justiça e combate a discriminação. (Pasquarelli, 2024).

O município também conta com a Secretaria de Juventude, Cidadania e Migrantes (SEJUC), que já teve como secretário um migrante haitiano - Emanuel Predestin, de 2020 à 2023. De acordo com informações passadas por trabalhadores da pasta¹⁵, essa secretaria presta alguns serviços e atendimentos para os migrantes que residem em Maringá e região, como escuta qualificada para entender o contexto social e de deslocamento, regularização de documentações, oferta de oportunidades de emprego e encaminhamentos para serviços socioassistenciais.

No ano de 2018, por meio da lei nº 10.653, foi instituída a Política Municipal para a População Imigrante, essa lei assegura alguns direitos a população imigrante que reside no município, como:

¹⁵ Essas informações foram repassadas por meio de conversas no *whatsapp* institucional da secretaria. Mais informações acerca da pasta estão disponíveis em: <http://www3.maringa.pr.gov.br/portal/?cod=portal/9/pagina/quem-somos/154> . Data de acesso: 02 de ago. de 2024.

- I - formação de agentes públicos voltada à:
 - a) sensibilização para a realidade da imigração em Maringá, com orientação sobre direitos humanos e dos imigrantes e legislação concernente;
 - b) interculturalidade e línguas, com ênfase nos equipamentos que realizam maior número de atendimentos à população imigrante;
- II - contratação de agentes públicos imigrantes, nos termos de legislação própria;
- III - capacitação dos conselheiros tutelares para proteção da criança e do adolescente imigrante;
- IV - designação de mediadores culturais nos equipamentos públicos com maior afluxo de imigrantes para auxílio na comunicação entre profissionais e usuários (Lei 10.653, 2018).

A articulação para criação da Política Municipal para a População Imigrante começou a se configurar oficialmente em 2017, por meio da criação do Comitê Interinstitucional de Elaboração do Plano Municipal de Políticas Públicas do Imigrante. Esse comitê contou com a representação de diversos setores sociais, entre eles: entidades religiosas, representantes governamentais, vereadores e migrantes. (Maringá, 2017)

Maringá é uma entre as poucas cidades brasileiras que contam com o Centro de Referência ao Imigrante (CRAI), um local onde os migrantes são abrigados e recebem alimentação e demais cuidados durante o período em que ainda não têm moradia. De acordo com dados do IBGE, entre os 3.876 municípios que contam com a presença de migrantes, apenas 63 prestam os serviços do CRAI (IBGE, 2019).

Em conclusão, Maringá se mostra preparada, do ponto de vista de uma estrutura institucional, para o recebimento de migrantes, contando com uma rede bem articulada de amparo desse povo, mas ainda existem outros aspectos a serem observados, que se pautam principalmente na forma que o município vem lidando com a permanência deles, se há uma estrutura que permita uma vivência digna e com acesso a direitos para os novos moradores.

Considerando as legislações federais e municipais sobre o acolhimento ao migrante e o contexto migratório dos novos grupos que residem em Maringá e que geram um impacto significativo na forma de formular e implementar políticas e ações sociais no município, o próximo capítulo será dedicado ao referencial teórico do trabalho, que se pauta na bibliografia sobre implementação de políticas públicas, capacidade estatal e também serão abordados os registros bibliográficos acerca de aspectos interacionais entre BNRs e migrantes.

2. AGENTES IMPLEMENTADORES: TRANSFORMANDO A LEGISLAÇÃO EM REALIDADE.

2.1. BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA

Quando pensamos em burocracia estatal, logo nos remete a imagem de um Estado engessado, cheio de processos e regras que impedem o bom andamento dos serviços ofertados pelo setor público. Porém, contraditoriamente não é possível pensar a máquina estatal dissociada de mecanismos que regulam e garantem que os processos sejam realizados de forma transparente e de acesso à todos (as).

Max Weber é um dos clássicos no que se refere aos estudos da burocracia, em sua obra “Ensaio de Sociologia” defende que a “burocratização oferece acima de tudo, a possibilidade ótima de colocar-se em prática o princípio de especialização das funções administrativas de acordo com considerações exclusivamente objetivas” (Weber, 1946, p. 250). Nos estudos contemporâneos acerca da burocracia já foi superado esse pressuposto da objetividade, principalmente quando pensamos nos atores que compõem a burocracia - os burocratas. É importante ressaltar que embora Weber reconhecesse a superioridade técnica e a inevitabilidade da burocracia, ele também nutria uma visão ambivalente sobre ela. Por um lado, ele a considerava a forma de organização mais eficiente. Por outro, temia que a racionalização excessiva pudesse se tornar uma forma de aprisionar a subjetividade humana.

De acordo com Segatto, Euclides e Abrucio (2021), a bibliografia produzida ao longo das décadas sobre a temática vem demonstrando que os agentes estatais precisam desenvolver capacidades de mesclar e conciliar o papel dubio de desempenhar tarefas técnicas e também políticas, a fim de responder às demandas presentes no cotidiano daqueles que estão a serviço do Estado.

É importante destacar que quando estamos nos referindo aos atores estatais que entregam os serviços públicos diretamente aos usuários, como os BNRs, estamos nos dedicando a uma fase específica do ciclo das políticas públicas - a implementação. Os estudos acerca da fase de implementação de políticas públicas no Brasil são recentes, em um levantamento realizado por Lotta et al (2018) foram encontrados 21 trabalhos científicos que se dedicavam a essa etapa do ciclo. No país há uma deficiência de estudos que se encarregam

de investigar a implementação que é a fase onde todo o planejamento desenvolvido nas fases posteriores, de construção de agenda e formulação, é colocado em prática.

Na gama de estudos internacionais que têm a implementação enquanto objeto de análise, os trabalhos derivam entre a análise institucional, das estruturas que permeiam a implementação das políticas públicas e análises a partir dos implementadores, dos atores que estão na linha de frente. Lotta et al (2018) ressalta que os agentes responsáveis pela implementação não apenas seguem as regras, mas também as interpretam, modificam e tomam decisões a respeito delas. A questão da discricionariedade ou capacidade de agir torna-se fundamental para entender os processos de implementação. É com base nesse princípio que surgem estudos dedicados a compreender a discricionariedade e os processos de responsabilização e prestação de contas dos implementadores. (Lotta et al, 2018, p.788).

Do mapeamento realizado pelo estudo, até aquele momento, 2018, foram encontrados cerca de 239 trabalhos, internacionais (218) e nacionais (21) que se dedicam principalmente à análise da fase de implementação das PPs. Entre as temáticas estão:

Accountability e transparência (com 20 menções), estruturas de governança (33, sendo 6 nacionais), envolvimento de atores não estatais (7), valores e comportamentos dos burocratas (46, sendo 2 nacionais), diferentes níveis hierárquicos da burocracia (6), discricionariedade e autonomia (18, sendo 6 nacionais), resultados de incentivos (22), estratégias de enfrentamentos de pressões (1), efeitos sociais da implementação (6). Artigos abordando a história e teorias dos estudos da implementação somaram um total de 18 publicações, todos eles pertencentes à literatura internacional. O restante dos artigos (62) englobou temas variados (como estudos teóricos sobre implementação, estudos sobre modelo burocrático, estudos sobre a produção de artigos no campo ou análise de um programa específico denominado “implementação” de forma apenas conceitual, mas não enquanto objeto de estudo) e por essa razão recebeu a classificação de “outros”. (Lotta et al, 2018, p.782).

Chama a atenção o número de trabalhos que se dedicam ao comportamento e valores dos burocratas no âmbito nacional, sendo apenas dois. Possivelmente ao longo de sete anos esse número aumentou, mas ainda assim é surpreendente o quanto é recente o estudo das burocracias nos trabalhos dedicados às políticas públicas no Brasil.

Estudiosos defensores da abordagem *bottom - up* dentro da análise das políticas públicas, defendem que elas devem ser avaliadas de baixo para cima, ou seja, a partir da relação entre os agentes que compõem o processo (Lotta et al, 2018). A abordagem *bottom - up* parte do pressuposto que na fase da implementação a política pública também está sendo formulada, pois os fatores relacionais e discricionários que ocorrem nessa fase geram impacto

nos resultados finais do ciclo. Diferente da abordagem *top - down* que era o modelo mais utilizado até a década de 80 (Lotta et al, 2018).

O modelo *top-down* é uma abordagem que se concentra na visão de que as políticas são formuladas e implementadas de cima para baixo, ou seja, de forma hierárquica e centralizada. Nesse modelo, o processo de formulação de políticas é liderado pelo governo ou por autoridades superiores, que estabelecem as diretrizes e os objetivos a serem seguidos.

No contexto do modelo *top-down*, a implementação das políticas é vista como um processo de execução das decisões tomadas pelos formuladores de políticas, sem margens para a participação ou influência de atores externos. Os implementadores são vistos principalmente como executores das políticas, seguindo as diretrizes estabelecidas sem muita autonomia ou capacidade de decisão.

No começo da década de 80 houve um amplo debate acerca do modelo mais eficiente de abordagem:

No começo dos anos 1980, o debate se polarizou entre as abordagens *top-down* e *bottom-up* o que também reflete diferenças conceituais e ideológicas sobre o papel do Estado e a necessidade de controle da coisa pública. Por um lado, o objetivo intrínseco à abordagem *top-down* é identificar as falhas no controle que levam a problemas na execução e, conseqüentemente, impossibilitam a consecução dos objetivos da política. Por outro, a abordagem *bottom-up* busca entender as evoluções pelas quais a política pública passa no decorrer do seu processo de implementação, considerando o ambiente, as relações e o comportamento dos atores envolvidos. (Lotta et al, 2018, p. 785).

Os burocratas são os agentes que estão à frente na execução das atividades estatais, são aqueles que têm como principal tarefa desempenhar as tarefas técnicas dos serviços (não somente), enquanto os políticos que são eleitos pelo povo têm o dever de representá-lo através da criação e manutenção de legislações. Porém, esses atores têm um alto “poder” discricionário, visto que as leis e normativas que regem os serviços e políticas ofertadas pelo Estado não têm a capacidade de prever os desafios cotidianos. Para Michael Lipski, a Burocracia de Nível de Rua (BNR) é responsável por produzir políticas públicas também, pois as normativas não abrangem as particularidades que existem na fase de implementação das mesmas, com isso a política pública só se torna completa quando passa por esses agentes, na fase da implementação.

Os burocratas de nível de rua produzem a política pública sob dois aspectos. Eles exercem discricionariedade nas decisões a respeito dos cidadãos com quem interagem. Dessa forma, quando tomadas em conjunto e somadas, suas decisões individuais se tornam o comportamento da organização (Lipski, 2019, p, 55).

São profissionais que na sua rotina laboral se deparam diariamente com novos desafios, que demandam de tomadas de decisões próprias para serem resolvidos, pois as normativas das políticas públicas não são capazes de prever toda a complexidade enfrentada pelos BNRs na linha de frente dos serviços públicos.

Mas a discricionariedade não pode ser vista somente como uma ferramenta para preencher lacunas onde não há procedimentos previamente formulados. Apesar dessa possibilidade não poder ser ignorada, visto que diante dos desafios diários do serviço públicos os burocratas precisam criar respostas para questões que ainda não haviam sido levantadas, a discricionariedade também personaliza os serviços de acordo com o perfil da clientela, ou seja, aproxima a política pública das necessidades daqueles que a usa. Dito isso, essas dinâmicas que ocorrem “na ponta” dos serviços também devem ser consideradas na avaliação e reformulação das políticas.

Lipski (2019) ressalta que apesar da discricionariedade ser típica do exercício funcional dos BNRs, alguns comportamentos pautados na discricionariedade devem ser revistos e eliminados do serviço público. “Se, por exemplo, o direito do professor de agredir os alunos é considerado indesejável em qualquer situação, é obviamente adequado proibir terminantemente essa possibilidade.” (2019, p.362). Mas o autor ressalta que é um desafio conseguir determinar em quais casos é adequado diminuir ou aumentar a discricionariedade dos profissionais que estão à frente dos serviços públicos. A pessoalidade e o vínculos gerados em situações em que o agente tem liberdade para agir fora dos protocolos pode gerar injustiças, como também resolver demandas que o (a) usuário (a) não sabia possuir direito, por exemplo, quando um usuário de determinado serviço público se queixa de uma questão e o burocrata que o atende apresenta a gama de possibilidades que existem para suprir as necessidades apresentadas.

É tecnicamente possível programar computadores para fazer determinações de categorias e mesmo para aconselhar as pessoas sobre, digamos, os erros que possam ter feito em suas candidaturas. Essa maneira de pensar motiva igualmente os seguidores do uso de computadores nas práticas de ensino, que podem ser programados para fornecer o que mais se aproxima de um abraço caloroso que as máquinas são capazes de fazer (falar com os estudantes em um tom amigável, fazer-lhes perguntas pessoais, encorajá-los com palavras). Podemos construir máquinas de ensino e máquinas de diagnóstico. A questão é a importância de buscar ajuda através de outras pessoas. É provável que, quando essa tecnologia estiver altamente desenvolvida, os ricos optem por pagar os professores e os médicos, enquanto os pobres serão ensinados por máquinas e terão aconselhamento médico a partir de um terminal de computador. (Lipski, 2019, p.364 - 365).

Santiago e Lotta (2018) destacam que apesar da liberdade presente na atuação do

burocrata dar abertura para a resolução de demandas que previamente não haviam sido previstas nos protocolos estabelecidos para a política, há uma confusão e falta de interpretação adequada quanto os termos normalmente utilizados para se referir às possibilidades de ação própria aos burocratas.

No entanto, embora seja inegável o crescimento na quantidade das análises sobre a atuação da burocracia, analisando a produção recente da literatura brasileira, percebe-se que há carência de um refinamento conceitual a respeito de certos elementos analíticos que determinam o olhar sobre a atuação dos burocratas. A centralidade do conceito de discricionariedade nos estudos sobre burocracia muitas vezes acaba funcionando como um termo guarda-chuva, que abarca os aspectos que precisam de explicação como um todo (HUPE, 2013, p. 435). Assim, autonomia e discricionariedade na maioria das vezes são tratadas como sinônimos e sem um devido questionamento crítico sobre as diferenças conceituais e suas implicações analíticas. (Lotta e Santiago, 2018, p. 22).

As autoras apontam para as interpretações que a literatura vem fazendo quanto ao conceito de discricionariedade, havendo concordâncias interpretativas no que tange o uso do termo em casos em que é utilizado para referenciar liberdade de ação condicionada a restrições normativas. Ou seja, a discricionariedade só é possível por haver regras que à molda e as características dessas regras determinam qual a “lacuna” que a discricionariedade preencherá. Regras que não são claras abrem espaço para interpretações múltiplas, que por vezes podem fugir do propósito estabelecido inicialmente, regras muito abrangentes não dão conta de prever as particularidades do cotidiano em que será efetivada e regras que se sobrepõem ou conflitam entre si “obrigam” o agente executor a escolher um caminho a ser seguido. (Lotta e Santiago, 2018).

Para Lotta e Santiago existem dois principais direcionamentos no estudos acerca da discricionariedade: 1º estudos que se pautam nos espaços que a política proporciona para a discricionariedade e 2º estudos sobre a discricionariedade que se pautam nos indivíduos e as formas em que as discricionariedade se manifesta em seu cotidiano, para as autoras as “fusões” e confusões entre os termos autonomia e discricionariedade estão presentes principalmente na segunda categoria de estudos (2018).

No caso da discricionariedade, a explicação de comportamentos variados é associada a aspectos organizacionais, como regras existentes e ao espaço organizacional dado; e a questões individuais, como preferências, valores, projetos políticos e inserção social. Já no conceito de autonomia, regras e condições organizacionais são compreendidas como recursos que possibilitam ou limitam a influência da ação do burocrata. (Lotta e Santiago, 2018).

Na tentativa de criar categorias para definição analítica dos objetos de pesquisa que se

referem à autonomia e discricionariiedade dos agentes públicos, as autoras elaboraram quatro possíveis enquadramentos de estudos acerca da liberdade dos burocratas pensando à nível organizacional e também individual.

Quadro 2 - Categorias de discricionariiedade e autonomia

	Organizacional	Individual
Discricionariiedade	Discricionariiedade enquanto espaço para ação: discricionariiedade é entendida como uma liberdade do indivíduo limitada pelos contextos da atuação burocrática, ou seja, como um elemento contratual. É estudada a partir da análise da estrutura das regras, dos parâmetros organizacionais e da atuação dos superiores.	Discricionariiedade enquanto ação: relacionada à variação de comportamentos dos burocratas, explicada pelos elementos que influenciam a forma como os burocratas interpretam as regras e implementam políticas públicas. Ela pode ser entendida por aspectos do indivíduo, como julgamentos, valores políticos, papel social, dentre outros.
Autonomia	Autonomia das organizações: relacionada à habilidade da burocracia, como coletivo, de realizar objetivos criados internamente ao Estado, permitindo que ele exerça poder de coerção e dominação de forma legítima. De início, associada ao insulamento da burocracia, a suas capacidades técnicas e, mais recentemente, à inserção social, diferenciação política, e reconhecimento/reputação.	Autonomia dos indivíduos: relacionada aos impactos da ação dos burocratas – influência na mentalidade e no comportamento de outros atores –, que variam conforme suas capacidades e seu reconhecimento. Estudada por meio das práticas dos atores (relacionamentos e ações criativas/experimentais) bem como dos aspectos organizacionais (posição hierárquica do ator, capacidades da instituição) que limitam ou promovem sua ação autônoma.

Fonte: elaborado pela autora com base em Lotta e Santiago, 2018.

As autoras destacam que essas classificações podem ter como finalidade a definição com clareza de qual o principal objetivo da pesquisa, mas que provavelmente essas diferentes categorias irão se mesclar e uma determinada pesquisa pode caminhar por mais de uma

categoria. Por exemplo, esse trabalho poderia ser enquadrado em duas classificações diferentes: discricionariedade enquanto espaço para ação e também discricionariedade enquanto ação, pois apesar das entrevistas semi-estruturadas estarem direcionadas aos BNRs e boa parte dos tópicos se referirem às suas experiências pessoais profissionais no atendimento aos migrantes em Maringá, não é possível desvincular totalmente dos aspectos organizacionais que influenciam diretamente em suas ações, portanto questões direcionadas à política pública de assistência social também se mostram relevantes para compreender o espaço, motivações e tendências para o uso da discricionariedade.

Em seu trabalho sobre os BNRs que atuam no Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) em Belo Horizonte, Bronzo et al (2022), se depararam com as divergências e múltiplas interpretações que normativas generalistas podem proporcionar na etapa da implementação. De acordo com as autoras, “Na perspectiva dos BNRs, as normativas são ambíguas quanto aos objetivos da política, com definições genéricas que pouco contribuem para a sua tradução na prática e no cotidiano do trabalho social com famílias” (2022, p. 9).

Outro fator que impacta diretamente no sucesso (ou falta dele) da implementação das políticas é o quanto o burocrata assimila e acredita nos objetivos estabelecidos pelas normativas, estimulando ou desestimulando o agente implementador para alcançar as metas estabelecidas, em entrevistas realizadas, Bronzo et al identificaram discursos que caminham em ambas as direções.

“Mas eu acho que não tem nem o que explicar, é meio irreal, se não consegue nem o básico, se não consegue nem dar a comida como que vai trabalhar o vínculo familiar na família, na criança que tá ali chorando de fome?” (Técnico 04, CRAS B).

“É contraditório, né? Num território em que as pessoas têm que se afastar de muitas coisas, querer proporcionar o vínculo, o fortalecimento de vínculos...” (Técnico 03, CRAS B)”.

“Acho que o nosso objetivo é... A gente consegue fazer isso pondo o usuário para refletir sobre a vida dele, sobre a vida, sobre a realidade e sempre lembrando que é usuário/indivíduo, usuário/família, usuário/comunidade.” (Técnico 03, CRAS A).

“O PAIF tenta trazer algumas famílias para mais perto das Políticas Públicas, tirar elas de uma situação passiva em relação à vulnerabilidade.” (Técnico 02, CRAS A).

“Desses objetivos o que eu acho que a gente tem formas mais concretas de fazer é o acesso a direitos, a questão dos vínculos e da função protetiva, o acesso a direito pra mim é o que mais contribui para função protetiva, sabe?” (Técnico 01, CRAS A). (Bronzo et al, 2022, p. 8).

As autoras reforçam a falta de objetividade e protocolos orientadores para o serviço, pois o próprio desenho do serviço se estrutura na subjetividade e nos vínculos estabelecidos

entre agentes e usuários, porém a falta de instruções direcionadas a resultados tangíveis pode ser um fator que gera inseguranças e falta de motivação aos implementadores que lidam diariamente com contextos sociais de alta miserabilidade e demandas materiais, onde questões como vínculos sociais podem ficar em segundo plano. (Bronzo et al, 2022, p.12).

Ainda assim, o redesenho da política não seria a solução necessária para aumento do engajamento desses burocratas em fazer o serviço ser efetivo, pois para as autoras a principal “tecnologia” a frente do PAIF é o próprio burocrata, que por meio de seu conhecimento técnico¹⁶ e sensibilidade é capaz de trabalhar aspectos afetivos e vínculos familiares. Para justificar as interpretações tão distintas acerca do serviço que foram relatadas nos dois CRAS em que realizaram entrevistas, as autoras apontam que a forma como os gestores condicionam a equipe em torno do programa pode ser um aspecto relevante quanto ao significado que os agentes imprimem acerca do PAIF.

No âmbito da política pública de saúde, Lima et al (2016), realizaram um estudo acerca do processo de implementação da Política Nacional de Humanização (PNH) dos serviços de saúde de Porto Alegre, o propósito principal da pesquisa foi compreender a concepção que os agentes implementadores tinham acerca dessa política. A PNH busca abranger os diversos atores que compõem o SUS, entre eles usuários, trabalhadores e gestores com o foco central em relações mais horizontais e com diálogo ativo, tendo o acolhimento enquanto cerne para a geração de relações mais humanitárias e de criação de vínculos (Brasil, 2008).

Em entrevistas realizadas com 42 coordenadores de UBS entre 2013 e 2014, as falas direcionadas à escassez de recursos humanos são relevantes para pensar o quanto condições práticas são essenciais em contextos de “humanização” de políticas, visto que o burocrata entornado por diversas demandas cotidianas irá selecionar quais os aspectos que irá priorizar em seu atendimento, talvez visando pela agilidade e priorizando menos aspectos relacionais com os indivíduos. Isso se mostra na fala de um dos entrevistados por Lima et al.

“Uma pessoa que entra pra fazer esse teste [rápido de HIV] vai levar, no mínimo, 20 minutos. Depois eu tenho que dar a resposta do teste. E eu vou sempre rezar para que dê negativo, mas é claro que eu vou pegar os positivos. Aí, quando a pessoa olha que o teste deu positivo, que ela está com o HIV [e eu preciso dizer]: eu tenho o próximo [usuário para atender].... Essa parte eu acho que a gente falha.... Na questão... Se a gente for ver a humanização, eu acho que faltam recursos nesse sentido. Se tu me pergunta: tudo funciona muito bem? Funciona porque a gente se esforça muito.”(2016,

¹⁶ As normativas do PAIF apontam que a equipe técnica de ensino superior deve ser estruturada por assistentes sociais e psicólogos (as). Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Orientacoes_PAIF_2.pdf . Acesso em: 23 de ago.de 2024.

p. 58).

Esses relatos apontados pela literatura sobre a temática direciona um debate sobre as prioridades que os burocratas estabelecem ao escolher qual demanda se mostra mais urgente em seu contexto, perante situações em que os recursos são escassos a burocracia tende a selecionar o que irá ser seu enfoque principal, deixando aspectos relacionais e de sensibilização para segundo plano.

As discussões acerca das burocracias estatais também perpassam pelo âmbito da capacidade estatal, “esse conceito refere-se às características e condições que os Estados têm para produzirem – formular, implementar, monitorar e avaliar – políticas efetiva” (Segatto et al, 2021, p.2). Sobre capacidade estatal Aguiar e Lima (2019) advertem que se trata de um conceito com variadas interpretações.

Enfim, vimos que no debate sobre capacidades estatais existem diversas definições para o conceito, algumas complexas e outras mais simples, entretanto, puderam-se observar algumas congruências. Uma delas diz respeito à centralidade do Estado de exercer suas funções de forma profissionalizada e insulada de interesses dos grupos sociais. Os primeiros trabalhos do campo privilegiaram a capacidade fiscal, coercitiva e de penetração no território, tendo em vista a extração de recursos financeiros da população e a minimização das resistências correspondentes. Outros estudos prolíficos passaram a incorporar a sociedade não mais como agente passivo, mas como ator de relevância. (Aguiar e Lima, 2019, p. 3-4).

Os estudos atuais acerca da temática afirmam que ela pode atuar em duas dimensões: capacidade técnico administrativa e capacidade político relacional. A capacidade técnico-administrativa do Estado refere-se a sua habilidade de planejar, coordenar e implementar políticas públicas e administrar recursos. Esse conceito abrange a competência das instituições e do corpo de servidores em realizar tarefas de maneira eficiente, utilizando conhecimento técnico e processos burocráticos bem estruturados. Já a capacidade político-relacional do Estado se trata da habilidade de interagir, negociar e construir alianças com diferentes atores envolvidos nos processos da gestão pública. Ela vai além dos recursos técnicos, baseando-se na habilidade do Estado de construir pontes e negociar demandas em contextos de interesses distintos. (Segatto, Et al, 2021)

As ambas frentes de análise estão presentes e influenciam diretamente no cotidiano laboral do burocrata. As estratégias de gestão, os recursos financeiros, humanos e tecnológicos atreladas a capacidade técnico-administrativa e as articulações e interações avaliadas por meio da capacidade político-relacional (Segatto et al, 2021, p.5) tornam o burocrata um agente central quando se trata da discussão da efetividade estatal.

Neste tópico foram descritas e abordadas as análises bibliográficas que permeiam a categoria de “Burocracia de Nível de Rua” e também a relevância dessa categoria na construção e implementação das políticas públicas. Interpretar as relações que esses agentes constroem na linha de frente dos serviços públicos é essencial para entender a forma que as políticas públicas vêm sendo entregues aos diferentes públicos que as buscam. No próximo tópico a discussão se embasará no que a bibliografia brasileira vem registrando acerca da interação entre os BNRs e os migrantes.

3.2. O QUE A BIBLIOGRAFIA RETRATA SOBRE O ATENDIMENTO AOS MIGRANTES NOS SERVIÇOS PÚBLICOS

A bibliografia brasileira conta com alguns trabalhos que retratam as abordagens e interações entre migrantes e BNRs nos serviços públicos. Os registros demonstram situações de inclusão, dificuldades e também exclusão de indivíduos que ainda não assimilaram as formas de acessos às políticas públicas estatais.

Em um estudo realizado no norte do Paraná, região que abriga cerca de 700 bengaleses, Delamuta *et al* (2020) realizaram uma análise acerca das experiências que essa população tem ao buscar o acesso aos serviços municipais de saúde. Algumas contradições foram enxergadas no atendimento a esse grupo de migrantes. Quando um bengalês chega nas unidades de saúde, instantaneamente é identificado como tal pelos atendentes do serviço, ou seja, pelas dificuldades que os profissionais encontram em lidar com esse público acabam criando um estereótipo em cima desses migrantes, através de frases como “lá vem o bengalês”.

Outro tópico levantado pelos autores, foi a falta de conhecimento por parte dos BNRs sobre o direito que os migrantes tinham em acessar o SUS, no estudo surge um relato de um trabalhador que diz que “ não sabia que eles tinham esse direito” (2020). Além de dificuldades como: barreiras linguísticas, questões culturais e religiosas, falta de registros nos prontuários médicos e uso de protocolos médicos que não se encaixavam na realidade daquele grupo. Isto significa que as diferenças culturais entre os migrantes e os BNRs é um aspecto muito importante na interação entre esses dois grupos.

Delamuta *et al* descrevem neste trabalho relatos de caráter impositivo quanto à um procedimento médico que seria realizado a um migrante bengalês, segue trechos da entrevista com os burocratas:

“ Então eles não puderam tomar injeção porque estavam no Ramadã. Mas a gente não sabe o que é. Eu não sei o que é esse Ramadã e por que não pode ser feito ” (AE1). (2020, p.16).

“Já aconteceu de uns não aceitarem, irem embora e não receberem a medicação. Aí, não tem o que você fazer, porque ele tem a opinião dele e, então, ele não aceita ” (AE3). (2020, p.16).

É possível perceber nas falas desses agentes uma espécie de etnocentrismo e falta de motivação em buscar entender os aspectos culturais e religiosos que permeiam as vivências do público bengalês que eles atendem. O questionamento que fica diante desses relatos é se em algum momento houve a iniciativa em propor procedimentos diferentes a esse grupo, procedimentos que respeitem seus procedimentos religiosos. Logicamente essa iniciativa não deve e não cabe partir somente dos agentes, que estão submetidos a uma estrutura institucional e hierárquica, a questão é: seus desapontamentos não deveriam se direcionar às diferenças culturais dos bengaleses mas sim às deficiências estruturais e organizacionais que impossibilitam a criação de protocolos de atendimentos que levem em consideração as diversidades da população.

Um estudo similar ao anterior foi realizado por Padilla, que fez uma análise acerca da saúde dos migrantes em Portugal.

Estudos e as próprias organizações não governamentais alertam que a divergência entre o que diz a lei e o que se verifica na realidade é considerável, pelo que ainda persistem barreiras no acesso aos cuidados e recursos de saúde por parte dos imigrantes. (Padilla, 2013, p.59).

A autora aponta algumas barreiras que impedem o acesso à serviços públicos e são externas à eles. Dentre essas barreiras externas estão: residência distante dos locais de atendimento e/ou falta de cobertura na região que mora, questões culturais e de auto-exclusão. A auto exclusão seria um distanciamento dos serviços públicos por parte do próprio migrante, em razão de discriminação ou por irregularidades documentais.

Um exemplo do caso de auto exclusão fica exposto no trabalho de Alves *et al* (2019) onde foi analisada a utilização dos serviços de saúde pelos haitianos residentes em Cuiabá, Mato Grosso. As conclusões foram que os haitianos que mais buscam os serviços de saúde em Cuiabá são aqueles que ao menos falam um pouco da língua portuguesa e entendem como funciona o serviço público de saúde, o que nos leva a considerar que a falta de habilidades linguística em português e a falta de conhecimento em como ser um(a) usuário (a) da política pública em saúde é um fator que afasta os haitianos de buscarem o atendimento.

Rosa, Mejía e Perico (2021) realizaram uma análise acerca de como as políticas públicas municipais vêm atendendo os haitianos em Poço das Antas, no Rio Grande do Sul,

uma cidade que acolheu diversos migrantes haitianos em busca de oportunidades de trabalho. De acordo com os autores, um fator que facilitou o acesso desses migrantes ao serviço de saúde, foi a origem étnica do médico da UBS que atende esse público, o fato do médico também ser um migrante cubano, facilitou a questão linguística, que de acordo com o relato dos agentes públicos é o fator mais dificultante no atendimento à esse público, onde muitas vezes vão acompanhados de compatriotas que têm mais habilidade com português.

Diferente dos relatos do trabalho de Delamuta *et al* onde se expressam situações de discriminação contra os migrantes bengaleses, Rosa, Mejía e Perico relatam um tratamento diferente dado aos haitianos por parte dos funcionários da UBS, que se mostram empáticos e respeitosos com os haitianos, uma das falas presenciadas pelo autores foi que “todos somos imigrantes em épocas diferentes, de origens diferentes” (2021, p.11).

Na literatura nacional existem diversos trabalhos que se dedicam a entender a situação do migrante no Brasil, os desafios enfrentados, os estigmas sofridos e sobretudo as dificuldades que se deparam quando vão buscar acesso a serviços públicos. No cap. 4 serão apresentados os dados obtidos por meio das entrevistas semi - estruturadas realizadas com os BNRs atuantes nos CRAS Mandacaru e Morangueira, a partir desses resultados será possível compreender se as realidades descrita por esses agentes dialoga com a bibliografia nacional sobre o assunto. É importante ressaltar que as bibliografias citadas no item 3.2 tem o enfoque direcionado aos migrantes, esse trabalho tem um direcionamento diferente: pensando que a bibliografia nacional expõe diversas barreiras de exclusão quando se trata do acesso do migrante aos serviços públicos, é relevante compreender qual a interpretação que os agentes que implementam as políticas têm acerca dos atendimentos a esses públicos na realidade do município de Maringá - PR.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esse tópico será dedicado a descrição metodológica utilizada para desenvolvimento do trabalho que tem como questão principal a compreensão do uso da discricionariedade, nos atendimentos prestados pelos BNRs que atuam nos Centros de Referências de Assistência Social (CRAS) da Morangueira e Mandacaru aos migrantes referenciados¹⁷ por esses equipamentos.

O pressuposto inicial da pesquisa é que os BNRs que atuam no atendimento aos migrantes precisam acionar a discricionariedade com frequência por falta de protocolos pré-estabelecidos para conseguir atender esse público, visto que a questão linguística e cultural podem criar barreiras entre esses dois grupos, BNRs e migrantes. No capítulo quatro que aborda o material empírico do trabalho, essa primeira hipótese será retomada e iremos analisar se ela confirma-se na prática e na realidade dos serviços socioassistenciais de Maringá-PR.

É relevante destacar que essa pesquisa se pautará na *framework* de “Burocracia de Nível de Rua” popularizada por Michael Lipski em 1980, para categorizar os trabalhadores dos CRAS Morangueira e Mandacaru e compreender as relações entre usuários (as) e agentes estatais na oferta de serviços públicos.

3.1. CARACTERIZAÇÃO DOS TERRITÓRIOS

Em contato com a gestora da Proteção Social Básica¹⁸ do município de Maringá - Pr ela indicou que os CRAS que mais prestam atendimentos aos migrantes em Maringá, são os CRAS Mandacaru e Morangueira. O referenciamento dos equipamentos da Assistência Social, são feitos por proximidade de moradia, indicando assim que os bairros Mandacaru e

¹⁷ Os usuários dos serviços do Sistema Único de Assistência Social são referenciados pelos equipamentos mais próximos da sua localização geográfica. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/cartilhas/cartilha_orientacao_aosMunicipios.pdf. Acesso em: 03 de set. de 2024

¹⁸ “A Proteção Social Básica tem como objetivo prevenir situações de riscos por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação de renda, falta de acesso a serviços públicos, fragilização de vínculos familiares e de pertencimento social (discriminação etárias, étnicas, de gênero ou por deficiência), dentre outros. Beneficiários do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada são públicos prioritários da Proteção Social Básica. “Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/orgaos/SNAS/departamento-de-protecao-social-basica>. O CRAS é um dos equipamentos que abriga os serviços da Proteção Social Básica. Acesso em 03 de set. de 2024.

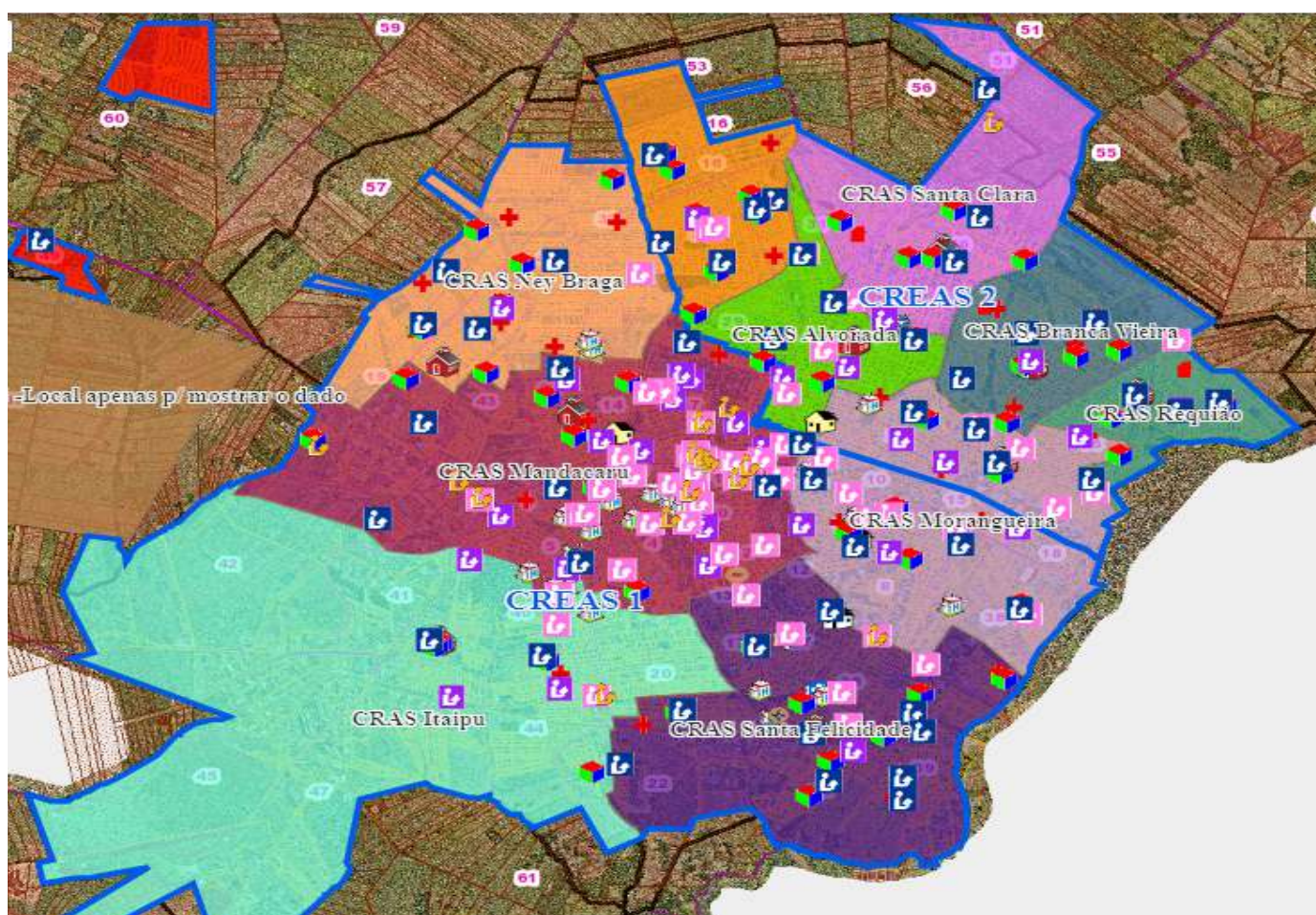
Morangueira e suas proximidades são as localidades de Maringá que mais abrigam migrantes.

De acordo com Kotsifas:

“[...] podemos perceber que os imigrantes acabam constituindo grupos que moram em uma mesma região ou zona da cidade. Normalmente, a dinâmica funciona da seguinte maneira: informados por algum colega imigrante já estabelecido no município, outros haitianos acabam vindo também para Maringá. Ao chegarem na cidade, optam por se instalarem em territórios onde já estejam morando outros haitianos. Em Maringá, os bairros Itaipu, Santo Antônio, Vila Esperança e Jardim Alvorada abrigam diversos haitianos.” (Kotsifas, 2016, p. 74).

Segue imagem abaixo com os CRAS de referência de cada região de Maringá:

Figura 11 - Georreferenciamento dos CRAS de Maringá - PR



Fonte: Portal GEOMARINGÁ (2024)

Ambos CRAS abrangem uma longa extensão territorial de Maringá, ficando atrás somente do CRAS Itaipu, como é observável na figura 3. Em termos de quantidade de pessoas referenciadas pelos CRAS, os dois se destacam nos números, sendo os dois CRAS com maior número de pessoas referenciadas, como detalhado pelo quadro abaixo:

Quadro 3 - CRAS que atendem maior número de migrantes

CRAS	Bairros atendidos	População total do território	Pessoas em situação de extrema pobreza por território
Mandacaru	Central Parque; Chácara Estilo; Cidade Industrial; Cidade Universitária; Condomínio Residencial Céu Azul; Condomínio Vale Verde; Conjunto Habitacional Itamarati; Conjunto Habitacional Planalto; Conjunto Residencial Cidade Universitária; Gleba Patrimônio Maringá; Jardim Alamar; Jardim Aurora; Jardim Canadá; Jardim Canadá II; Jardim Carolina; Jardim das Nações Jardim Indaiá; Jardim Ipiranga; Jardim Kosmos; Jardim Laodicéia; Jardim Los Angeles; Jardim Lucianópolis; Jardim Mandacaru; Jardim Maravilha; Jardim Monte Belo; Jardim Monte Carlo; Jardim Montreal; Jardim Olímpico; Jardim Ouro Cola; Jardim São Miguel I; Jardim São Miguel II; Jardim Seminário; Jardim Universitário Loteamento Marega; Parque Industrial Bandeirantes; Parque Industrial Bandeirantes II; Parque Industrial Bandeirantes III; Residencial Moreschi; Vila Esperança I; Vila Esperança II; Vila Esperança III; Vila Progresso; Vila Santa Izabel; Zona 02; Zona 09; Zona 1; Zona 4; Zona 5; Zona 6; Zona 7 (parcial – UEM) e Zona Industrial	79.186	1.140

Morangueira	Centro Cívico; Chácara Morangueira; Cj. Hab. Del Plata; Condado dos Nobres; Condomínio Delta Ville I; Condomínio Delta Ville I I ; Condomínio Nashville; Condomínio Paços D' Arcos; Condomínio Petit Village; Condomínio Residencial Acácias; Conjunto Habitacional Sanenge III; Conjunto Habitacional Léa Leal; Eurogarden; Fator Imoveis; Jardim Acema; Jardim América; Jardim Bertioga; Jardim da Glória; Jardim Guararapes Jardim Internorte; Jardim Nova América; Jardim Santa Mônica; Jardim Santa Rita; Jardim Tupinambá; Jardim Vila Rica; Jardim Virgínia; Jardim Karina Morangueira; Lar dos Velinhos; Liberdade; Liberdade II; Liberdade III ; Liberdade IV; Parigot de Souza; Parque Industrial I; Parque Industrial II Parque Residencial Aeroporto I; Parque Residencial Aeroporto II; Parque Residencial Aeroporto III; Parque Residencial Aeroporto IV; Parque Residencial Patricia e Jardim Regente	55.291	610
-------------	--	--------	-----

Fonte: Quadro de elaboração própria com informações concedidas no portal oficial da Secretaria de Assistência Social de Maringá (SAS).¹⁹

Como parâmetro de nível de vulnerabilidade social de cada região a quantidade de pessoas em extrema pobreza pode ser um indicativo, apesar de abranger um vasto território municipal são os equipamentos com menor número de atendimento à pessoas em pobreza extrema, ficando atrás dos CRAS: Requião com 3,8%²⁰ dos atendidos em pobreza extrema; Ney Braga com 3,4% dos atendidos em pobreza extrema; Iguatemi com 3,4% dos atendidos em pobreza extrema, Itaipu com 2,8% dos atendidos em pobreza extrema; Alvorada com 2,3 dos atendidos em pobreza extrema; Santa Felicidade com 2,2% dos atendidos em pobreza extrema; Branca Vieira com 1,9% dos atendidos em pobreza extrema. Os CRAS Mandacaru e Morangueira registram respectivamente 1,4 e 1,1 % dos atendidos em pobreza extrema, indicando que os migrantes em Maringá não estão residindo nas localidades com maior concentração de miserabilidade.

¹⁹ Disponível em: <http://www3.maringa.pr.gov.br/sasc/?cod=protecao-social-visualiza/1> . Acesso em: 02 de out. de 2024

²⁰ Estimativas calculadas a partir de dados disponíveis no portal GeoMaringá: <http://geoproc.maringa.pr.gov.br:8090/SIGMARINGA/> . Acesso em: 02 de out. de 2024.

As motivações dos migrantes estarem alocados nas regiões de referência dos CRAS Mandacaru e Morangueira não foram relatadas em nenhuma bibliografia acessada sobre a situação dos migrantes em Maringá. A hipótese de Kotsifas (2016), já citada acima, que atribui a motivação de concentração dos haitianos a determinadas regiões em razão de buscarem residir em localidades próximas a de parentes pode se estender para migrantes de outras nacionalidades também.

De acordo com informações da Organização das Nações Unidas (ONU, 2022), haitianos e venezuelanos são os principais públicos que buscam o Brasil enquanto refúgio as diversas mazelas enfrentadas em seus países de origem:

Até dezembro de 2021, o Brasil recebeu cerca de 300 mil migrantes e refugiados venezuelanos. Quanto aos haitianos residentes no Brasil, a estimativa mais recente varia de 150 mil a 200 mil.

A migração regional na América Latina e no Caribe (ALC) teve um aumento exponencial na última década. As novas tendências migratórias são caracterizadas por uma mistura de fluxos motivados por razões políticas, econômicas, humanitárias e ambientais. Pouco se sabe sobre a experiência de integração mais ampla dos migrantes e suas perspectivas ao chegarem e se estabelecerem em diferentes aspectos da vida comunitária.(Onu, 2022, p. 5).

Trata-se de um público que chega ao Brasil em situação de vulnerabilidade em vários âmbitos: econômico, social, linguístico, empregatício, habitacional, entre outros. De acordo com uma pesquisa amostral realizada pela ONU, com 901 respondentes cerca de 30% dos migrantes correm risco de despejo. É uma população que ingressa no nosso país demandando serviços de diversas políticas públicas, em especial da política pública de assistência social, por essa motivação que essa pesquisa é desenvolvida no âmbito dos serviços socioassistenciais. Conforme define a LOAS:

Art. 4º A assistência social rege-se pelos seguintes princípios:

- I - supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- II - universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- III - respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;
- IV - igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;
- V - divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão. (Lei Orgânica da Assistência Social, 1993).

Como já citada acima, a Lei de Migração de 2017 garante aos migrantes acesso às políticas públicas brasileiras, a questão é que grupos com necessidades específicas e características próprias como os migrantes carecem de protocolos e formas de atendimentos que sejam formuladas pensando nas necessidades inerentes advindas de seus contextos culturais e sociais.

O trecho abaixo foi retirado de um documento elaborado pela Secretaria Nacional de Assistência Social em 2016 e nota-se um reconhecimento por parte da gestão nacional em Assistência Social de que os migrantes compõem uma comunidade que necessita de estratégias específicas de atendimento, apesar disso, o documento não apresenta possibilidades e planejamento para que exista um atendimento personalizado aos migrantes.

As barreiras linguísticas são um impedimento à prestação eficiente dos serviços socioassistenciais em todos os níveis de proteção. Nesse sentido dois grandes desafios estão postos para o poder público: Disponibilizar formulários e documentos orientadores das políticas públicas nos idiomas mais recorrentes dentre os migrantes em território nacional; Garantir que a barreira linguística não seja um impedimento para o acesso aos serviços públicos, seja com contratação de profissionais que possam auxiliar no processo de tradução e interpretação, seja com a oferta de cursos de língua portuguesa para os migrantes que necessitem. Essas duas estratégias devem funcionar de maneira complementar. (Brasil, 2016, p. 25).

Em 2023, durante a 13ª Conferência Nacional de Assistência Social, o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e a Agência da ONU para Migração (OIM) lançaram um guia técnico de atendimento aos migrantes usuários do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Conforme o guia “Pessoas migrantes não são intrinsecamente vulneráveis! Elas podem se encontrar em situação de vulnerabilidade e riscos pessoais e sociais em razão de certos fatores e circunstâncias específicas” (MDS, 2023, p. 25).

Esse novo documento conta com um conjunto de orientações mais específicas e estruturadas em torno da questão migrante se comparada às orientações do documento de 2013. Em um primeiro momento expõe o papel da assistência social no acolhimento dos migrantes, os serviços e benefícios de acesso a esses grupos e por fim, como os profissionais podem direcionar os serviços para esse público específico. Ainda que haja orientações bem sistematizadas nessa nova normativa, ainda assim ela não consegue abarcar elementos práticos que podem vir a surgir no contexto interacional entre migrante e burocrata.

No âmbito federal não é possível estabelecer diretrizes e protocolos totalmente direcionados e homogêneos para todo o território brasileiro. Cabe às gestões municipais elaborar protocolos que atendam as dificuldades presentes em seu território e contexto social. Levando isso em consideração, essa pesquisa propõe analisar os fatores que compõem o

cotidiano de trabalho dos BNRs do município de Maringá, atuantes nos Centros de Referência de Assistência Social. Os possíveis protocolos e direcionamentos criados pela gestão municipal serão relevantes para pensar o nível e a relevância da discricionariedade nos atendimentos desses trabalhadores.

3.2. MÉTODOS UTILIZADOS

A abordagem qualitativa escolhida para esse trabalho contou com dois métodos principais para efetivá-la: análise documental e entrevistas semi-estruturadas. No que se refere à análise documental foram revisadas as leis brasileiras que abordaram a questão do migrante no Brasil a partir do período em que o país se tornou república (1889) a nível municipal a pesquisa também se debruçou a compreender os aspectos elencados na Política Municipal para a População Imigrante, implementada pela Lei nº 10.653 em 19 de julho de 2018 no município de Maringá - Pr. No decorrer do trabalho também serão elencadas as leis e normativas que estruturam a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS)²¹ a fim de discorrer sobre as garantias estabelecidas na área da assistência social e voltadas para a população migrante. Conforme Cellard:

[...] o documento escrito constitui uma fonte extremamente preciosa para todo pesquisador nas ciências sociais. Ele é, evidentemente, insubstituível em qualquer reconstituição referente a um passado relativamente distante, pois não é raro que ele represente a quase totalidade dos vestígios da atividade humana em determinadas épocas. Além disso, muito frequentemente, ele permanece como o único testemunho de atividades particulares ocorridas num passado recente (Cellard, 2008, p. 295).

A documentação é uma forma de resguardar o passado, a compreensão das normativas que orientavam a conduta e sobretudo o cenário político de uma determinada época possibilita um olhar que considera o presente como um produto do passado, por exemplo: avaliando o panorama legislativo brasileiro sobre migração podemos compreender os discursos xenofóbicos presentes na atualidade, por décadas a segregação daqueles que vêm de fora foi normatizada institucionalmente.

Após a realização da análise documental, a segunda etapa de coleta de dados da pesquisa foi por meio de entrevistas semi-estruturadas com os agentes implementadores (as) lotados no CRAS Mandacaru e Morangueira. A escolha por essa técnica de pesquisa empírica

²¹ As normativas e documentos pesquisados estão elencados no anexo 1.

foi motivada pelas possibilidades de intervenção que o (a) pesquisador (a) pode ter mesmo seguindo um roteiro pré - estruturado. Conforme Boni e Quaresma:

As entrevistas semi-estruturadas combinam perguntas abertas e fechadas, onde o informante tem a possibilidade de discorrer sobre o tema proposto. O pesquisador deve seguir um conjunto de questões previamente definidas, mas ele o faz em um contexto muito semelhante ao de uma conversa informal. O entrevistador deve ficar atento para dirigir, no momento que achar oportuno, a discussão para o assunto que o interessa fazendo perguntas adicionais para elucidar questões que não ficaram claras ou ajudar a recompor o contexto da entrevista, caso o informante tenha “fugido” ao tema ou tenha dificuldades com ele. Esse tipo de entrevista é muito utilizado quando se deseja delimitar o volume das informações, obtendo assim um direcionamento maior para o tema, intervindo a fim de que os objetivos sejam alcançados. (Boni e Quaresma, 2005, p.75).

A flexibilidade da entrevista semi-estruturada permite que o(a) entrevistador(a) elabore perguntas e questões em meio às informações que podem surgir no contexto da entrevista. É possível que novas nuances surjam na conversa entre o entrevistado e pesquisador que talvez em nenhum momento tenha perpassado durante o processo de elaboração do questionário, garantindo que novas informações também sejam exploradas. Diferente do que ocorre quando se aplica um questionário, que delimita a possibilidade de que novos horizontes sejam investigados.

No caso em particular deste estudo, a entrevista semi-estruturada se destacou enquanto método mais adequado para coleta de material empírico, pois se trata da investigação de fatores relacionais que atravessam o campo da subjetividade dos sujeitos envolvidos. Quando se estuda a discricionariedade de um agente público é feita uma investigação principalmente de como esse indivíduo aciona dispositivos para o uso laboral que vão além dos dispositivos previstos nas políticas públicas, ou seja, muito do seu subjetivo está embutido em seu atendimento. Seus valores pessoais, morais, políticos e afetivos também estão presentes em sua relação com os atendidos nos serviços públicos. Um questionário ou qualquer outro método que não possibilite que as afetividades e as subjetividades se expressem durante a coleta do material empírico não seria suficiente para coletar a complexidade que está envolvida na rotina de trabalho desses burocratas.

O roteiro das entrevistas²² foi dividido em três blocos principais: caracterização do (a) entrevistado(a), caracterização dos atendimentos e caracterização do serviço. Esses três blocos foram desenvolvidos para captar aspectos relativos ao sujeito entrevistado (a), as formas que os atendimentos se encaminham cotidianamente e também a estruturação dos serviços

²² roteiro disponível no anexo 2.

oferecidos pelo CRAS. De acordo com dados disponibilizados pela coordenação dos CRAS, o equipamento localizado na Vila Morangueira conta com cerca de oito (8) BNRs e o equipamento do bairro Mandacaru (12). Foram entrevistadas duas (2) agentes no CRAS Mandacaru e quatro (5) no CRAS Morangueira. O planejamento inicial era entrevistar quatro (4) agentes em cada um dos serviços, dando prioridade à àqueles (as) que estivessem a maior tempo atuando na política e maior convivência com migrantes, porém fatores como: agenda das técnicas, visitas externas e férias impactaram no número de trabalhadores disponíveis para realização das entrevistas no CRAS Mandacaru, portanto não foi possível seguir com o que havia sido planejado.

A pesquisa foi submetida ao Comitê de Ética da Universidade Estadual de Maringá (UEM), sob o protocolo CAAE nº 80345624.6.0000.0104, tanto o roteiro de entrevistas (Anexo 2) quanto o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Anexo 3) passaram pela análise do Comitê de Ética em Pesquisa (CEP), o parecer para início da pesquisa empírica foi liberado no dia 10 de Julho de 2024.

Apesar das entrevistas semi-estruturadas garantirem um espaço mais amplo para troca de diálogos espontâneos entre pesquisador e entrevistado, a sistematização dos dados obtidos durante a conversa pode ser um desafio. Diante de um discurso repleto de informações, o que deve ser priorizado? Como sistematizar as falas em comuns entre os entrevistados? Quais discursos são mais relevantes para o meu problema de pesquisa? Nessa pesquisa pretende-se analisar os dados obtidos nas entrevistas por meio da análise temática.

Assume-se que a Análise Temática é (mais uma) a possibilidade de uso de uma ferramenta de pesquisa flexível e útil, que pode fornecer uma rica, detalhada e também complexa análise de dados. Braun e Clarke (2006) trazem uma proposta de análise composta de seis fases e afirmam que o importante é justificar bem os usos, pois ao longo do processo de Análise Temática o pesquisador pode desenvolver ou flexibilizar instrumentos de análise para além daqueles apresentados. Destaca-se que uma etapa não precede obrigatoriamente a outra, tratando-se apenas de uma opção de como proceder a análise dos dados e sua representação. As seis fases da Análise Temática indicadas por Braun e Clarke (2006), são: 1) familiarização com os dados; 2) geração códigos iniciais; 3) busca de temas; 4) revisão de temas; 5) definição e nomeação de temas e 6) produção do relatório. (Silva, Barbosa e Lima, 2020, p.115).

A técnica de análise temática permite ao pesquisador que os dados obtidos nas entrevistas ou em outros meios de coleta de dados qualitativos sejam sistematizados em “subgrupos” ou seja, em diferentes temas.

Silva, Barbosa e Lima por meio da figura 9 dispõem de um exemplo de como pode ser codificada uma pesquisa. “[...] a pesquisa B seguiu um caminho analítico-interpretativo

“dirigido pelos dados” na busca de temas que ajudassem a compreender a escola de governo quanto aos seus papéis, assim como suas competências organizacionais (2020, p. 117)”. Percebe-se que por meio da codificação o programa criou um esquema de associação de temas que estavam presentes na pesquisa.

Conforme a Figura 1, na pesquisa B os códigos iniciais serviram para descrever a escola de governo pesquisada e os seus principais propósitos. Avançou-se para a análise dos marcos históricos, no esforço de compreender a influência do contexto político, principalmente, das reformas administrativas na história da organização estudada, dos seus papéis e objetivos. Importante dizer que muitos códigos foram gerados, e nas releituras que se seguiram até o final da análise, muitos foram excluídos e alguns redefinidos na tentativa de identificar os temas com prevalência e que emergiam da coleta e análise dos dados. Ainda na pesquisa B o programa Atlas TI foi utilizado como tecnologia de apoio e as notas de análise foram editadas de modo a sistematizar textos explicativos e descritivos associados aos códigos, às citações, etc., constituindo-se em um “lugar” para armazenar e tomar notas metodológicas e/ou teóricas, além de possibilitar uma relação entre os códigos e/ou ideias. (Silva, Barbosa e Lima, 2020, p.4).

Figura 12 - Temas gerados a partir da “Pesquisa B”



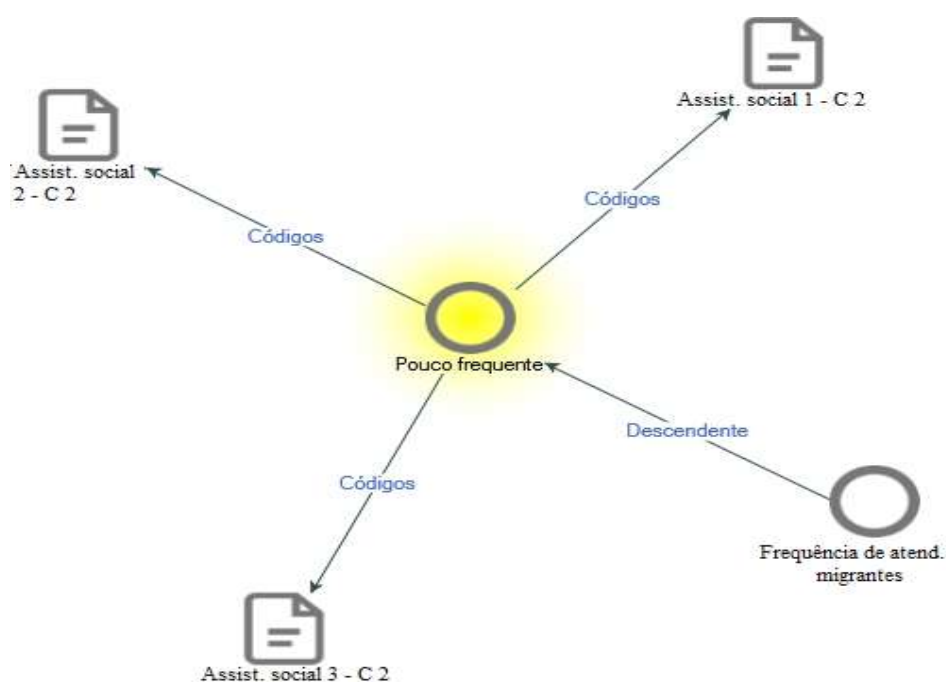
Fonte: elaborado por Silva, Barbosa e Lima (2020,p. 4)

Alguns programas e ferramentas se destacam por seu uso na codificação de dados qualificativos: MAXQDA, NVivo, ATLAS Ti e também o Google Analytics. A utilização de ferramentas tecnológicas de tratamento de dados sempre foi muito comum nas pesquisas quantitativas, no âmbito dos estudos qualis esses novos métodos ainda são recentes.

Para sistematização dos dados obtidos nas entrevistas foi utilizado o software “NVivo”, que permite importar transcrições de entrevistas e atribuir códigos a trechos de texto com base em temas, categorias ou conceitos previamente definidos. Para realizar a decodificação das entrevistas foram criadas 22 categorias de temas comuns nos relatos²³, após a criação de categorias cada entrevista foi analisada individualmente e quando algum relato coincidia com alguma das categorias criadas, o trecho era atribuído à essa categoria. Então ao final da análise das entrevistas estavam reunidos os trechos de relatos a partir do tema pré-categorizado, por exemplo, dentro da categoria “dificuldades” tinha os trechos das entrevistas que houve algum tipo de menção à possíveis obstáculos no atendimento aos migrantes.

O uso da ferramenta teve impactos positivos no processo de sistematização das entrevistas, pois a partir dela foi possível comparar discursos e analisar se há algum tipo de padrão de comportamento quanto aos temas abordados ou se há semelhanças de opiniões quando se trata do atendimento ao migrante. Para além da codificação, o software também permite a elaboração de diagramas, tabelas, nuvens de palavras que possibilita avaliar as recorrências de dados. Segue exemplos abaixo de diagramas criados pelo software a partir da categoria “frequência de atendimento”.

Figura 13 - Entrevistas onde os atendimentos aos migrantes foram considerados pouco frequentes.



²³ Codebook das categorias criadas disponível no anexo 4.

Fonte: Elaborado a partir dos dados trabalhados no software “NVIVO”.

Para elucidar a associação feita no diagrama é preciso compreender que a subcategoria “pouco frequente” é descendente da categoria “frequência de atendimento a migrantes”, a partir do diagrama a ferramenta apontou quais entrevistadas que consideram o atendimento aos migrantes pouco frequentes. Trata-se de uma forma de visualizar quais categorias se destacam mais nos discursos das entrevistadas.

O próximo capítulo será dedicado à compreensão dos relatos coletados em campo e à análise do material empírico. As categorias analisadas serão abordadas em diálogo com a bibliografia e normativas que regem a política pública de assistência social.

4. O ESTADO EM “PESSOA”: ESCUTANDO AS BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA QUE ATUAM NOS CRAS DE MARINGÁ - PR

4.1. PRIMEIROS PROCEDIMENTOS, CARACTERIZAÇÃO DAS ENTREVISTADAS E DIÁLOGO COM A LITERATURA

Para iniciar esse capítulo demonstra-se relevante uma breve descrição dos trâmites organizacionais envolvidos no processo de aprovação por parte da universidade e da secretaria municipal de assistência social para que esse trabalho pudesse cumprir com sua etapa empírica. Por se tratar de uma pesquisa sobre burocracia, de algum modo a situação que será descrita pode ser interpretada como irônica, visto que os variados trâmites comuns do funcionalismo público se mostraram presentes no andamento do trabalho. A etapa empírica foi submetida ao comitê de ética da universidade no mês de fevereiro de 2024 e as entrevistas só foram efetivadas nove meses depois, nesse período ocorreram muitos percalços, como: reformulação das documentações enviadas, articulação com diversos setores da secretaria municipal de assistência social para a autorização da realização das entrevistas nos CRAS, mudança de gestores dos equipamentos da secretaria - nesse momento foi necessário refazer a fase anterior e por fim eleições municipais onde por decisão própria e da orientadora foi decidido esperar passar esse período para conversar com os (as) burocratas, em razão das incertezas que poderiam ser geradas por uma presença externa dentro dos serviços.

Estou descrevendo essa caminhada para elencar alguns pontos que são ressaltados pela bibliografia acerca da administração pública e que também sentimos no cotidiano de cidadãos que estão submetidos aos procedimentos da máquina estatal. Primeiro, o acesso a determinados serviços públicos realmente pode ser moroso e em razão disso desestimulante para os cidadãos, a espera e retorno constantes aos serviços pode ser um fator que desestimula a procura pelo serviço. Lipski (2019) ressalta uma dimensão do trabalho dos burocratas que é fazer os clientes compreenderem a realidade de seu trabalho, realidade essa que é marcada pela escassez de recursos e tempo.

Os burocratas de nível de rua, muitas vezes, tentam envolver seus clientes nas dificuldades de seu trabalho a fim de obter a compreensão ou a simpatia por sua posição. Afirmarções de que “Eu só estou fazendo o meu trabalho”, ou “Estou cumprindo ordens” ajudam a trazer o cliente para o ponto de vista de uma organização. O cliente é implicitamente solicitado a abandonar seu próprio interesse em nome de uma interação amigável, sem tom abertamente conflituoso. Mas há pouca escolha envolvida, uma vez que a estrutura da

instituição requer o consentimento do cliente ou ele se arrisca desagradar o burocrata de nível de rua, mais poderoso que ele. Sem dúvida, muitos trabalhadores realmente afirmam tais alegações, e muitas vezes elas são realmente apreciadas pelos clientes. Ainda assim, em situações potencialmente conflituosas, essas alegações funcionam para obter a conformidade do cliente de uma forma persuasiva, em vez de coercitiva. (Lipski, 2019, pg. 143).

O segundo ponto é que os burocratas que estão à frente dos serviços podem ser facilitadores de acesso aos serviços - inclusive tem essa função de acordo com Lipski (2019, p.252) “...eles ocupam posições nas quais desempenham funções de facilitadores na determinação da elegibilidade, transmitindo informações e apresentando aos clientes um perfil positivo, indiferente ou hostil da agência”. Os burocratas tornam palpáveis etapas que não são tão claras ao usuário - nesse relato as burocratas que atuam no comitê de ética foram fundamentais para a compreensão do processo de submissão e aprovação da pesquisa pela Plataforma Brasil, trâmite que ocorre integralmente online, a plataforma oferece alguns manuais de orientação, mas para quem está acessando pela primeira vez não são tão claros.

Quanto às entrevistas semi - estruturadas, elas foram realizadas entre os meses de dezembro de 2024 e janeiro de 2025 em dois CRAS do município de Maringá sendo esses os equipamentos com maior número de pessoas inscritas no Cadastro Único²⁴ referenciadas. Ao total foram entrevistadas sete profissionais Burocratas de Nível de Rua, sendo essas educadoras de base, assistentes sociais e cadastradoras. Para contextualização das entrevistas e profissionais, os CRAS serão citados como C1 e C2.

Quadro 4 - Profissionais entrevistadas por vínculo profissional e tempo de atuação

Profissional	Tempo de atuação	Vínculo profissional
Educadora de base - C1	4 anos	estatutária
Cadastradora social - C1	2 anos e meio	terceirizada
Educadora de base - C2	5 meses	estatutária
Assistente social 1 - C2	11 anos	estatutária
Assistente social 2- C2	2 anos e meio	estatutária
Assistente social 3- C2	2 meses	estatutária

²⁴ O Cadastro Único é um sistema federal utilizado para identificar e registrar as famílias de baixa renda que utilizam serviços da assistência social. Ele reúne informações sobre trabalho, renda e escolaridade dos inscritos, servindo como base para a seleção e inclusão em diversos programas sociais, como o Bolsa Família, o Auxílio Gás e a Tarifa Social de Energia Elétrica. Informações disponíveis em : <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/cadastro-unico>. Acesso em: 29 de junho de 2025.

Assistente social 4 - C2	11 anos	estatutária
--------------------------	---------	-------------

Fonte: elaborado pela autora

O(a) profissional assistente social se trata de uma das profissões essenciais na assistência social, compondo a equipe de referência de todos os níveis de complexidade da proteção social. De acordo com a lei nº 8.662 de 1993, que dispõe sobre a categoria “assistente social”, as principais atividades vinculadas a esse profissional, destaca-se a elaboração, coordenação e execução de planos, programas e projetos sociais voltados para a autonomia do indivíduo e da convivência social e comunitária. Para além da sua atuação na política de assistência social, o (a) assistente social também pode atuar nas áreas da educação, saúde, cultura, em instituições sociais e iniciativas privadas.

O cadastrador social ou entrevistador social, são os profissionais que atuam no Cadastro Único realizando a inscrição dos usuários que buscam os programas de transferência de renda. Eles coletam informações como: composição familiar, renda, escolaridade, moradia, trabalho, entre outros aspectos. Levando em consideração essas informações o usuário pode ser considerado elegível ou não para ser beneficiado pelos programas sociais vinculados ao cadastro único, os benefícios de nível federal são: Bolsa Família, Tarifa Social de energia elétrica, ID Jovem, Benefício de Prestação Continuada (BPC), entre outros programas de nível estadual e municipal.

Também é importante caracterizar os profissionais “educador social” e “educador de base” principalmente por ter uma nomenclatura parecida. O profissional educador social é previsto pelas normativas federais que regem os serviços socioassistenciais e as equipes de referência. Essa categoria foi reconhecida pela resolução nº 9 de 15 de abril de 2014 que prevê os trabalhadores de nível médio habilitados para atuarem no SUAS, a mesma normativa regulamenta o exercício profissional do cuidador social. É comum que o educador social também seja referido como “orientador social”, ambos exercem as mesmas funções consideradas as orientações normativas federais.

Não é comum encontrar menções da categoria “educador de base” nas normativas federais que regem a rede de serviços socioassistenciais, porém em Maringá existe a lei nº 5.541/2001 que regulamenta os educadores de base e educadores sociais enquanto trabalhadores de nível médio habilitados para atuarem nos serviços vinculados à pasta de desenvolvimento social e cidadania. Analisando as definições de cada cargo e suas atribuições entende-se que no município de Maringá o educador social deve exercer funções correlatas ao planejamento, registro e articulação das demandas de seus serviços, enquanto os educadores

de base são encarregados de demandas “operacionais”, como execução de atividades em grupo, acolhimento e cuidado de seus atendidos, semelhante às tarefas atribuídas aos cuidadores sociais pela resolução municipal nº 9, de 15 de abril de 2014.

Apesar de nas definições legais as funções de cada profissional serem delimitadas, é cotidiano que trabalhadores do âmbito privado e público exerçam papéis que vão além daqueles previstos documentalmente, então possivelmente em alguns contextos pode vir acontecer que as funções desses profissionais se mesquem.

Um ponto considerável no perfil profissional das entrevistadas é o vínculo empregatício, seis profissionais de sete são estatutárias, trabalhadoras que compõem o quadro próprio de servidores do município, duas entre sete profissionais estão há mais de dez anos atuando em Maringá. A estabilidade e experiência profissional dos burocratas é muito relevante para avaliar o seguimento dos serviços e também a autonomia desses trabalhadores, visto que o primeiro elemento - estabilidade, permite que o profissional se oponha a projetos e posições políticas que não dialogam com as premissas do seu serviço de atuação. A experiência profissional possibilita que a expertise adquirida ao longo da carreira do trabalhador seja aplicada ao contexto atual, aproveitando das potencialidades investidas nesse agente ao longo de sua carreira como capacitações, formações, participação em eventos, entre outros meios que garantem aprimoramento. Lotta e Baird (2022) também destacam outros pontos relevantes quanto a estabilidade de burocratas concursados.

A blindagem a interesses econômicos, propiciada pela estabilidade no cargo, impacta, em realidade, em ao menos dois aspectos correlacionados. Em primeiro lugar, contribui para a integridade da administração pública brasileira ao reduzir os incentivos à corrupção. Em segundo lugar, reduz a influência potencialmente exercida por interesses econômicos privados, garantindo a prevalência do interesse público – e, ao fazê-lo, traz como subproduto uma maior equalização da competição política. Isso acontece porque, em toda economia de mercado, há enorme assimetria de poder entre os grupos de interesse que pressionam o Estado, com vantagem para os grupos empresariais. (Lotta e Baird, 2022, p.7).

Os autores também destacam outros pontos positivos quanto a estabilidade de servidores públicos como a continuidade dos serviços não estar submetida às trocas governamentais, a vontade do governante eleito não ser mais influente do que as regras dos serviços - os burocratas de carreira seriam uma espécie de “vigilantes” contra decisões arbitrárias e também a isonomia perante os usuários dos serviços públicos, visto que teoricamente os burocratas devem atender a todos através dos mesmos parâmetros e não se submeterem a interesses particulares de grupos e pessoas com capital político. No próximo

tópico serão abordadas as percepções das trabalhadoras entrevistadas quanto o público migrante e sobre o território de atendimento do CRAS qual atua.

4.2. PERCEPÇÕES QUANTO AO PÚBLICO E TERRITÓRIO

Entre as sete agentes entrevistadas todas relataram dificuldades referentes às barreiras comunicacionais impostas pelo idioma. Em uma das questões abordadas nas entrevistas foi questionado se em algum momento as agentes sentiram algum impacto relacionado à cultura dos migrantes, e em algumas falas foram citadas que diferente do público brasileiro da assistência social, quando se trata de migrantes normalmente quem vai buscar o serviço são homens. Assim, conforme uma das entrevistadas:

Eu acho que os homens são mais comunicativos e aí eles acabam tomando mais a frente... é uma característica da família, acho que, do país [...] Acho que aqui no Brasil as mulheres mandam muito mais. Tipo assim, numa composição familiar a mulher tem mais voz. Eu acho que na composição familiar deles a mulher abaixa mais a cabeça e o homem manda mais. (Cadastradora social, C1).

Em uma pergunta acerca das entidades não governamentais de Maringá as questões culturais também foram citadas:

“A ABUNA, ela atende qualquer tipo de imigrante? Tem alguma nacionalidade específica?” (Entrevistadora)

“Assim, qualquer tipo, mas eles são mais específicos dessa região da Síria, da... Eu não sei falar... ali com o palestino, eu não sei ao certo, mais dessa região [...] Porque, por conta da cultura, então, assim, normalmente, os homens, né, às vezes, se expressam mais... Então, eles têm toda uma organização, assim, para atendimento dessa população. É muito bom, porque, como eles conseguem, daí, fazer orientações mais específicas, mais adequadas à realidade cultural deles. (Assistente social 1, C2).

Percebe-se que a presença dos homens migrantes na procura pelos serviços socioassistenciais ao invés das mulheres foi um fator que chamou a atenção dessas agentes visto que é algo que foge do corriqueiro em seu ambiente de trabalho, é mais comum as mulheres irem em busca de benefícios e serviços na assistência social e isso fez com que elas levantassem hipóteses quanto à motivação dessa prevalência masculina entre os migrantes que buscam os serviços do CRAS.

No Brasil, os serviços socioassistenciais são protagonizados por mulheres, tanto em relação à clientela, quanto à composição do Recursos Humanos. De acordo com Mesquita:

Com base no Censo de 2021, verificamos a presença majoritária de mulheres que trabalham na Política de Assistência Social no Brasil. Do total de

510.720 profissionais que atendem nas diversas unidades do SUAS, 396.081 são mulheres trabalhadoras e 114.619 são homens. Estamos falando que 77,6% da força de trabalho do SUAS é composta por mulheres. (2025, p.241).

A autora atribui à esse fenômeno a divisão sexual do trabalho onde normalmente são as mulheres que estão vinculadas à profissões de cuidado, como: professoras, enfermeiras, psicólogas, assistentes sociais, etc. E como a área de assistência social no Brasil esteve historicamente vinculada à ótica da caridade e do “primeiro-damismo”, foram as mulheres que assumiram o exercício profissional nesses espaços.

Quanto à procura pelos serviços socioassistenciais ser feita preponderantemente por mulheres, Pereira (2015) aponta algumas possíveis hipóteses elaboradas pela bibliografia quanto a essa recorrência. Muitas famílias em vulnerabilidade social são chefiadas por mulheres, sendo elas as responsáveis pelo sustento e manutenção do contexto familiar. Outro aspecto apontado pelo autor é a negligência masculina em prover a família, fazendo com que as mulheres assumam essa posição, buscando serviços que a auxiliem a cumprir esse papel. Ainda que haja uma ruptura com a ótica tradicional de gênero de liderança masculina no contexto familiar, as mulheres ainda se encontram submetidas a uma lógica de responsabilidade pelo cuidado, educação e saúde dos filhos, por exemplo, as condicionalidades para o recebimento do programa Bolsa Família é que as vacinações e a frequência escolar dos menores de 18 anos estejam em dia.

Elencar esses fatores é importante para compreender as motivações de a presença majoritária de migrantes homens ter chamado a atenção das trabalhadoras entrevistadas, se trata um fenômeno que não é comum no contexto de trabalho delas. Além disso, o gênero do usuário atendido pode causar impactos na forma que elas oferecem os atendimentos, fazendo com que elas mudem ou adequem os procedimentos padrões.

Outro aspecto que chamou atenção nas entrevistas é a frequência de atendimentos a migrantes nos dois equipamentos socioassistenciais. No roteiro foram criadas quatro categorias para classificação da regularidade de atendimento ao público migrante: diariamente, semanalmente, mensalmente e raramente. Para fins de codificação no software NVivo, foram criados três enquadramentos referentes à variável frequência: Muito frequente - correspondente aos relatos de atendimentos diários e semanais, moderadamente frequente - correspondente aos relatos de atendimentos mensais e pouco frequentes - correspondente aos relatos de atendimentos esporádicos. A hipótese inicial era que a busca pelos CRAS por esse grupo era corriqueira, por se tratar de um serviço que é a porta de entrada para a assistência social e também por ser uma clientela que chega ao Brasil na maioria das vezes em situação

de vulnerabilidade social. Dentre as sete entrevistadas, três avaliaram como pouco frequente o atendimento aos migrantes, duas como moderadamente frequente e duas como muito frequente.

Anterior ao início das entrevistas foi informado a gerente do C2 a motivação de estar realizando as entrevistas naquele CRAS, que foi por orientação da gerência da proteção social básica do município, de acordo com a mesma, os CRAS Mandacaru e Morangueira seriam os equipamentos adequados para realizar a pesquisa pois são eles que atendem o maior número de migrantes, a agente disse que provavelmente chegaram a essa conclusão por se tratar dos dois CRAS com maior georreferenciamento. Na verdade o município não tem um mapeamento de quantos migrantes cada equipamento atende, até mesmo por que os migrantes são um público itinerante, mudam de endereço com bastante frequência. Ao mapear os relatórios trimestrais dos CRAS de Maringá também não foi encontrada nenhuma referência ao número de migrantes atendidos²⁵. Inclusive o Censo Suas que se trata de um monitoramento anual realizado pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) também não elenca em seu questionário nenhuma questão que leve em consideração o público migrante, outros grupos com características particulares referentes às suas culturas e etnias são considerados no formulário, como por exemplo: indígenas, ribeirinhos, ciganos, extrativistas e comunidades de terreiro.

Em uma das reuniões do CORMA²⁶, no ano passado, houve a discussão da possibilidade de realização de um Censo municipal dos migrantes para mapear o número de migrantes no município e suas condições socioeconômicas, a justificativa quanto à inviabilidade de tal ação foi que se trata de um público que tem uma alta rotatividade. Mapeamentos dessa natureza já são realizados com grupos que também são itinerantes em Maringá, como as pessoas em situação de rua, portanto apesar da itinerância dos migrantes ser um fenômeno que impacta na possibilidade de pensar ações territoriais a médio e longo prazo, um levantamento do número e condições de vida desse grupo de pessoas se mostra relevante para que o município articule ações pensadas para os novos habitantes do território.

Em um dos relatos de uma BNR do C1 ela destaca potencialidades do território em que ela atua que possivelmente podem ser atrativos para os migrantes.

E os migrantes que você atende são aqui da região mesmo? (entrevistadora)

²⁵ Informação disponível em: <http://www3.maringa.pr.gov.br/sasc/?cod=secretaria>. Acesso em: 02 de jun. de 2025.

²⁶ Ata da reunião disponível em: http://www3.maringa.pr.gov.br/construtor/arquivos/270924165100_3ordf_reuniao_ordinaria_ata_230824_pdf.pdf. Acesso em 02 de jun. de 2025.

Isso. Tem território que o (nome do cras) atende, né? Os bairros. E aqui no (nome do cras) mora muito um migrante, né? Tem muito aqui. E para baixo tem tipo um condomínio. Um monte de casinha que mora um monte ali (migrantes). (Educadora social, C1).

Ah, é? E você consegue imaginar o porquê dessa concentração de migrantes aqui na região? (entrevistadora).

Eu imagino que seja questão de aluguel que eles dividem muito, né? E que tem tudo perto. Tem o Cras, tem a UBS, a rede de apoio aqui, tem bastante escola, né? (educadora social, C1).

Conhecer as potencialidades e vulnerabilidades do território em que atua é essencial no exercício laboral do profissional que atua nos serviços socioassistenciais, haja vista que a realidade dos indivíduos não são alheias à condição socioespacial em que se encontram.

O modo como o trabalho social tem se inscrito na realidade perpassa pela concepção restrita do território como área de abrangência administrativa, na qual o sujeito está inserido através de sua localização domiciliar, em que serviços, equipamentos, programas, projetos e benefícios configuram uma intervenção localista e restrita. É preciso entender que a compreensão do território como elemento pulsante da vida e da realidade social pode contribuir para que se possa adentrar na apreensão do cotidiano de vida dos sujeitos, na superação e possível refinamento no trato às demandas por segurança e proteção social. (Arregui, Koga e Diniz, 2018, p.3).

Dentro das gestões municipais, estaduais e federal do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) existe um setor específico para diagnosticar as particularidades dos territórios atendidos, se chama vigilância socioassistencial. De acordo com a NOB RH - SUAS (2012) “a vigilância socioassistencial é um dos instrumentos das proteções da assistência social que identifica e previne as situações de risco e vulnerabilidade social e seus agravos no território.”(p. 115). Ou seja, por meio do diagnóstico socioterritorial é possível ter dimensões mais amplas quanto ao contexto social que o público de cada equipamento está inserido.

4.3. SERVIÇOS OFERECIDOS PELOS CRAS, ORIENTAÇÕES QUANTO O ATENDIMENTO A MIGRANTES E PRINCIPAIS ESTRATÉGIAS ADOTADAS NOS ATENDIMENTOS.

Durante as entrevistas foram destacadas as motivações de procura dos CRAS, o tipo de atendimento solicitado pelos migrantes. Em grande maioria trata-se de orientações ou demandas de benefícios eventuais - concessão de cestas básicas e cadastro para programas sociais.

E quando chegam esses migrantes até vocês, quais são as demandas deles, normalmente? (Entrevistadora)

Fazer o Cadastro único e orientações sobre Bolsa Família, sobre serviços do Governo Federal (Cadastradora social, C1).

A principal é o cadastro único. Para ter acesso aos programas sociais. Aí volta, “ah, eu preciso de um cartão de alimentação. Ou eu preciso de um kit de maternidade. E tem várias delas (migrantes) que vem aqui, pega passe, que a gente dá passe para fazer curso. (Educadora de base, C1).

Já vieram até para aprender o português. E essa questão mesmo de inserção em algum mercado de trabalho, inserir as crianças realmente na escola. A gente explica que não é aqui, é na secretaria (de educação), mas a gente acaba orientando. (Assistente social 1, C2).

Eu acho que eles buscam o CRAS mais, tipo, “ah, eu preciso do alimento” Então, assim, eu acho que eles não conseguem entender o que o CRAS pode trabalhar, o que o CRAS pode oferecer. (Assistente social 3, C2).

Os relatos demonstram que a procura dos migrantes nos CRAS corresponde a uma busca por serviços pontuais e que estão vinculados às necessidades materiais e básicas - programas de transferência de renda e alimentação. Mas os serviços oferecidos por esses equipamentos vão muito além do suprimento desse tipo de demanda, dentro dos CRAS existem serviços que têm como propósito principalmente a superação da vulnerabilidade socioeconômica e fortalecimentos de vínculos comunitários, como o Serviço de Proteção e Atendimento integral à Família (PAIF) e o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV).

De acordo com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2014) o PAIF é um serviço de caráter continuado que consiste na potencialização do protagonismo do agrupamento familiar na construção e fortalecimento dos vínculos. Esse serviço deve ser oferecido necessariamente dentro dos CRAS que é o estabelecimento de porta de entrada para os serviços da proteção social básica. A partir do acompanhamento contínuo e contextualizado propiciado pelo PAIF é possível identificar o contexto social de cada usuário atendido e interpretar suas condições a partir da sua realidade familiar e do seu histórico. O público prioritário do PAIF se trata de: famílias beneficiárias de programas de transferência de renda, idosos e pessoas com deficiência e famílias em situação de vulnerabilidade social.

O Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos também se encontra no âmbito dos serviços da proteção básica do SUAS e tem objetivos muito semelhantes aos do PAIF - que a promoção da matricialidade sociofamiliar²⁷ e o desenvolvimento das

²⁷ Termo empregado pelas normativas que regem o Sistema Único de Assistência Social que designa o núcleo familiar enquanto fundamental na garantia e efetivação dos direitos dos usuários atendidos pela política.

potencialidades de cada indivíduo atendido, porém o serviço é conduzido principalmente por meio de oficinas e atividades vinculadas à cultura, lazer e saúde. O SCFV é composto por grupos delimitados por faixa etária: 0 à 6 anos; 6 à 15 anos; 15 à 17 anos, 18 à 29 anos, 30 à 59 e 60+. Os objetivos e formatos de condução dos grupos realizados neste serviço variam conforme a faixa etária.

De acordo com a tipificação nacional dos serviços socioassistenciais o SCFV se trata de:

Serviço realizado em grupos, organizado a partir de percursos, de modo a garantir aquisições progressivas aos seus usuários, de acordo com o seu ciclo de vida, a fim de complementar o trabalho social com famílias e prevenir a ocorrência de situações de risco social. Forma de intervenção social planejada que cria situações desafiadoras, estimula e orienta os usuários na construção e reconstrução de suas histórias e vivências individuais e coletivas, na família e no território. Organiza-se de modo a ampliar trocas culturais e de vivências, desenvolver o sentimento de pertença e de identidade, fortalecer vínculos familiares e incentivar a socialização e a convivência comunitária.(MDS, 2014).

Trata-se de serviços que vão além do atendimento de demandas pontuais. Ações continuadas como as desenvolvidas pelo PAIF e SCFV possibilitam que os profissionais envolvidos na política e os usuários estabeleçam vínculos e o contexto social de cada indivíduo/família seja abordado a partir de um olhar integral. Entender as motivações que culminaram na situação de vulnerabilidade do indivíduo é essencial no trabalho socioassistencial.

Portanto, a interpretação que os migrantes têm da política de assistência social não deve estar vinculada somente aos benefícios de cunho espontâneo, haja vista que isso gera uma descaracterização da política e reforça estereótipos antigos que vinculam a assistência social à benesse e caridade. É necessário que esse público compreenda que se trata de uma política pública e que seu acesso à ela é garantido pelas legislações brasileiras.

Em um dos relatos a agente mencionou seus esforços para conseguir que o migrante compreendesse do que se tratava a política de assistência social e toda a integralidade de serviços que a compõem.

Por exemplo, tem uma outra moça, que era estagiária, ela acabou se desligando da unidade, mas como ela era fluente em inglês, então às vezes eu elaborava um textinho (para encaminhar via whatsapp) e falava isso aqui não está bom não, vou pedir ajuda. Uma vez que eu agendei o atendimento ... esqueci a nacionalidade deles, mas eles falam muito inglês, aí pedia ajuda dela mesmo, para o atendimento, ela acabou fazendo a interpretação, e demorou bastante, porque ela foi explicar todos os programas sociais. Ele perguntou outras coisas, de BPC, perguntou de leite das crianças, então

demorou bastante. A estratégia era usar alguém que era fluente em outra língua. (Assistente social, C2).

No caso destacado acima percebe-se uma mobilização por parte da equipe que demandou de um recurso considerado escasso para o Burocrata de Nível de Rua: tempo. Normalmente esses agentes precisam lidar com inúmeras demandas cotidianas e muitos usuários estão vinculados ao seu serviço ou setor, portanto atendimentos tão personalizados como o do exemplo destacado não são corriqueiros na rotina de um agente implementador. Como destacado por Lipski (2019) existem dois fatores principais que impactam na oferta do serviço do burocrata.

Existem várias maneiras pelas quais as burocracias de nível de rua, tipicamente, fornecem menos recursos do que o necessário para que os trabalhadores façam o seu trabalho de maneira adequada. As duas maneiras mais importantes são: a) a proporção de trabalhadores em relação a clientes ou a casos e b) o tempo. (Lipski, 2019, p.84).

Outro elemento que se destaca no discurso da agente foi a estratégia adotada para conseguir efetuar seu atendimento, que foi contar com a expertise individual da colega de trabalho para contornar as dificuldades comunicacionais presentes na interação da mesma com seu usuário migrante. A estratégia adotada foi citada por outras agentes dos dois CRAS onde ocorreram as entrevistas.

Apesar da personalização ser um aspecto relevante no trabalho do Burocrata de Nível de Rua, para esses trabalhadores conseguirem lidar com as demandas atribuídas são necessários criar alguns procedimentos padrões que muitas vezes são oriundos da estrutura da política/serviço qual ele (a) atende e em outros são criadas no próprio ambiente de trabalho. Esses procedimentos são importantes sobretudo para criar uma rotina de trabalho e estabelecer padrões de comportamentos tanto para a clientela quanto para os próprios agentes, como apontado por Lipski (2019):

Os aspectos mais importantes das interações com os clientes são os que afetam a estrutura das interações: onde vão acontecer, com que frequência, em que circunstâncias, com que recursos. A estrutura das interações limita e determina a gama de ações comportamentais a partir das quais os clientes podem escolher suas respostas. Os burocratas de nível de rua organizam o contexto da tomada de decisão para que sejam capazes de processar os clientes sob as circunstâncias mais favoráveis ao controle do seu comportamento. Eles não são constrangidos pelo medo de retaliação por parte do cliente e, na maioria das vezes, podem impor ao cliente os custos envolvidos. Assim, os burocratas de nível de rua desenvolvem rotinas que preparam as pessoas para alcançar o status de cliente e suas organizações impõem formas padronizadas na seleção das pessoas para maximizar a utilização dos recursos da organização. (Lipski, 2019, p. 138).

Durante as entrevistas quando questionadas se existiam protocolos pré-definidos para lidar com a questão linguística - que foi apontada enquanto principal dificuldade no atendimento aos migrantes, todas as entrevistadas disseram que não. Porém as estratégias utilizadas para suprir as necessidades apresentadas por esse público são as mesmas, indicando que talvez elas não reconhecem os procedimentos adotados como “protocolos oficiais”, no entanto na rotina de trabalho algumas práticas que se mostraram efetivas foram se popularizando entre elas.

Ao indagar sobre as formas que eram conduzidos os atendimentos aos migrantes considerando as dificuldades comunicacionais impostos pela linguagem, as respostas variaram em quatro procedimentos:

Mas confesso que teria dificuldade para você falar nada em inglês. Então, a gente tinha uma estagiária que fazia essa mediação.”(Assistente Social, C2).

Então, tinha uma estagiária aqui que ela tinha uma boa fluência, ela ajudava. E a antiga diretora também. Daí ficava mais fácil. Temos ali na recepção (nome do estagiário), que ele também entende um pouco, então ele acaba ajudando. É algo que eu gostaria de aprender, assim, pra ficar mais fácil a comunicação. (Assistente Social, C2).

É, eu tento me virar com o que eu posso, igual, tipo, às vezes no final do atendimento, eu escrevo uma cartinha no Google Tradutor e aí eu entrego traduzida para eles na língua deles. (Cadastradora Social, C1).

A maior dificuldade é a língua, né? Tem uns que falam bem, tem uns que não falam nada, nada. A gente pede para vir alguém junto.” (Educadora de Base, C1).

Tem alguns, assim, que, às vezes, dependendo da nacionalidade, igual nosso território, atende também alguns sírios, né, então, assim, tem a ABUNA, que é uma instituição não governamental aqui no nosso território. [...] Então, assim, normalmente, vem alguém da própria entidade não governamental junto com essas pessoas. Aí, é bem mais tranquilo o atendimento, né. Porque eles conseguem fazer a tradução. (Assistente Social 4, C2).

Nos discursos estiveram muito presentes estratégias como: auxílio dos colegas de trabalho que falam inglês; uso de ferramentas digitais, como o google tradutor, apoio de instituições que trabalham com migrantes e orientação para irem acompanhados de pessoas próximas de sua nacionalidade que tenham um pouco de compreensão da língua portuguesa. É relevante discutir sobre cada uma dessas estratégias para compreender as formas que elas contribuem com a rotina laboral dessas trabalhadoras.

Em ambos os CRAS houve relatos mencionando colegas de trabalho que sabem falar inglês e que auxiliavam na interação com os migrantes, entretanto em um dos CRAS esse discurso esteve ainda mais presente e eram ditos com uma certa demonstração de falta dessa

expertise da colega de trabalho que não está mais atuando lá, visto que se trata de uma habilidade que não é designada aos trabalhadores do SUAS²⁸ - ser fluente em uma outra língua, porém naquele contexto de trabalho essa habilidade era muito importante para a interação com os migrantes.

Em uma conversa após as entrevistas com a diretora de um dos CRAS, que é servidora do município há mais de 11 anos, ela relatou que funcionários que falam uma segunda língua auxiliam bastante nas mediações com os migrantes. Questionei-a se ela tem conhecimento se ter fluência em um outro idioma é um requisito na contratação de estagiários ou em processos seletivos para atuar no CRAS, ela disse que não se trata de uma habilidade considerada durante a contratação. A mesma ainda relatou que se caso solicitar com antecedência à Secretaria Municipal de Assistência Social eles disponibilizam algum trabalhador para fazer a tradução simultânea e auxiliar no atendimento.

Durante a 1ª Conferência Municipal de Migrações, Refúgio e Apatridia (COMIGRAR) realizada em 26 de março de 2024, membros do Conselho Municipal dos Direitos dos Refugiados, Migrantes e Apátridas (CORMA) fizeram uma fala acerca de um projeto em andamento para a contratação de intérpretes públicos para atuarem juntos às repartições municipais que mais atendem migrantes. Nas atas publicadas no site oficial da prefeitura de Maringá não foi encontrado nenhum registro sobre tal projeto²⁹. Sem dúvidas a contratação de tais profissionais agregaria muito aos serviços públicos maringaenses, principalmente aqueles que têm uma maior procura pelos migrantes, pois além desse grupo ter um atendimento adequado e haver uma melhor compreensão sobre as políticas e serviços, os agentes públicos também teriam uma garantia que seu atendimento está suprimindo as demandas dos migrantes.

A ferramenta Google Tradutor também foi mencionada como uma das estratégias para conseguir driblar as barreiras impostas pelas diferenças linguísticas, porém as falas associadas a esse instrumento foram muito direcionadas como uma estratégia de “quebra galho” que ainda deixa lacunas a serem preenchidas quanto a compreensão das orientações prestadas, como é possível observar nos trechos abaixo:

Tem um que a gente atende, não sei se ele é angolano ou se ele é haitiano, não fala quase nada de português. E antes a gente tinha uma estagiária aqui que falava muito bem inglês, só que ela saiu. E esse casal só fala inglês, então todas as vezes que eles vêm aqui, a gente tem muita dificuldade para atender eles. A gente tenta usar o Google Tradutor, só que a nossa internet aqui não colabora. Então a dificuldade é muito grande para atender eles

²⁸ As normativas federais, estaduais e municipais que tratam sobre a estruturação do corpo funcional dos CRAS não impõe enquanto requisito de contratação a fluência em um segundo idioma

²⁹ Atas disponíveis em: <http://www3.maringa.pr.gov.br/portal/?cod=portal/19/pagina/3789/atas>

todas as vezes que eles vêm, é complicado. Tem um filho que fala um pouco de português, mas nem sempre eles conseguem trazer. Quando eles vêm sozinhos aqui, a gente já fala que vai ser difícil o atendimento. (Educadora de base, C2).

A gente tenta ali um google tradutor, demanda mais tempo, a gente já disponibiliza um tempo maior pra tentar. Mas ainda assim, é difícil. (Assistente Social, C2).

A maior dificuldade é a língua, né? Tem uns que falam bem, tem uns que não falam nada, nada. A gente pede para vir alguém junto. Quando não vem, é tradução celular, computador. Mas daí eles chegam, a gente tenta entender o que eles querem. A gente já imagina que é o cadastro. (Educadora de base, C2).

Embora o Google Tradutor seja um apoio em alguns momentos, ele não substitui a importância da presença de intérpretes qualificados quando possível. A tecnologia deve ser vista como um auxílio momentâneo em momentos em que não há outras alternativas, não como solução definitiva para a comunicação entre servidores públicos e pessoas migrantes, pois essas ferramentas de tradução não são capazes de interpretar contextos e frases com significados derivativos de cada idioma, então a compreensão do que está sendo dito pelo migrante ou o agente pode ser traduzida de forma errônea pela ferramenta. Além do mais, existem aspectos estruturais de cada equipamento que podem impossibilitar o uso de internet, computadores e celular, como o caso da instabilidade da internet citada em um dos relatos.

As instituições não governamentais de apoio aos migrantes também foram destacadas pelas entrevistadas enquanto um amparo na interação e tradução dos atendimentos.

Tem alguns, assim, que, às vezes, dependendo da nacionalidade, igual nosso território, atende também alguns sírios, né, então, assim, tem a ABUNA, que é uma instituição não governamental. Então, assim, alguns setores não governamentais acabam fazendo também essa ponte. Nós temos uma parceria, eu vou falar, né. Então, assim, normalmente, vem alguém da própria entidade não governamental junto com essas pessoas. Aí, é bem mais tranquilo o atendimento, né? Porque eles conseguem fazer a tradução. (Assistente Social 4, C2).

Para além da tradução linguística essas instituições podem auxiliar na tradução e interpretação dos aspectos culturais, visto que por ter mais proximidade com esse público os trabalhadores dessas organizações conhecem também o contexto sociocultural do migrante que está em busca do serviço. É crucial para os profissionais do CRAS compreenderem os valores, costumes e formas de expressão dos migrantes para que o atendimento oferecido consiga abarcar também as particularidades desses usuários.

Entre as estratégias citadas também houve relatos de trabalhadoras que pedem para o migrante ir acompanhado de alguém de sua nacionalidade e que seja de sua confiança para

auxiliar na comunicação. Nesse âmbito não se trata de uma estratégia somente das agentes, mas também dos migrantes que entendem que a questão comunicacional é um empecilho nos atendimentos públicos, então partindo deles mesmos buscam a companhia de um conterrâneo que possa auxiliá-lo:

Se eles têm dificuldade, eles sempre trazem alguém. Ou um familiar, ou um vizinho. Já aconteceu de vizinho vir junto. (Assistente Social 4, C2).

Eu percebo que eles estão bastante unidos. Então, sempre tem alguém para auxiliar. Eu vejo que eles se ajudam., se ajudam na questão da língua, na questão de se eles conseguem algo, então eles passam pros outros. Não sei hoje, em 2025, mas eu lembro que no começo de 2024 fiz algumas visitas ali pra questão de cadastro, para questão de acompanhamento e a gente percebe que eles moram perto e eles se ajudam. (Assistente Social 2, C2).

Segundo Lipski, os cidadãos que procuram os serviços públicos muitas vezes acabam se adaptando à forma como esses serviços funcionam na prática — mesmo que isso signifique ajustar suas próprias expectativas, discursos ou comportamentos. Isso acontece porque os serviços públicos têm regras, limitações e formas específicas de operar, e os usuários percebem que, para conseguirem acesso ou respostas positivas, precisam se adequar à realidade da instituição (2019). No caso dos migrantes que não falam português a barreira do idioma não se trata de um empecilho somente na busca por serviços públicos, mas em todas as barreiras de suas vidas: ao se candidatar para uma vaga de emprego, em uma ida ao supermercado, lojas, farmácias, entre outros espaços de convivência pública. O apoio de seus pares se torna fundamental para que eles consigam sobreviver no novo país em que estão residindo.

4.4. DIÁLOGOS COM A REDE E CAPACITAÇÃO PROFISSIONAL

Como já apontado pela literatura e retratado no capítulo dois deste trabalho, as ONGs têm um papel central no atendimento aos migrantes, são referências a esses públicos e por meio dos relatos também foram muito citadas pelas agentes trabalhadoras dos CRAS enquanto mediadoras e auxiliadoras no processo de acolhimento e alcance dos serviços públicos. As entidades não governamentais não foram consideradas a primeiro momento na elaboração do roteiro pré-estruturado, porém elas foram mencionadas em diversos momentos e a partir disso, quando não citadas passei a incluir o tópicos nas conversas, as referências quanto a essas organizações podem ser vistas nos relatos abaixo:

Tem aquela entidade aqui em Maringá, a ABUNA, que a gente acaba também fazendo encaminhamento. E encaminho para outras instituições, por

exemplo, teve a conferência nesse sentido da pessoa imigrante, que a gente acabou encaminhando alguns que participaram. Então, conforme a gente verifica a demanda a gente vai encaminhando. (Assistente Social 2, C2).

No relato acima a servidora está dizendo que é costumeiro fazer encaminhamentos à ABUNA e que a partir da COMIGRAR passou a conhecer novas instituições que trabalham com o migrante e que a partir daí começou a encaminhar esses migrantes para essas instituições. Demonstrando que a colaboração entre governamental e não governamental ocorre de forma bilateral, ao mesmo tempo que as instituições instruem os migrantes quanto ao serviço público que deve ser procurado e até auxilia com a comunicação, o âmbito governamental também identifica possíveis demandas que podem ser oferecidas pelas ONGS e realizam encaminhamentos.

A Caritas era um local que a gente conseguia mais contato. Então, por exemplo, nas primeiras demandas de documentação, porque o nosso fluxo era encaminhar para o Instituto de Identificação, que é ali no Mandacaru, por exemplo. Então para a Polícia Federal, era uma série de documentos, por exemplo: depende se a pessoa está regular no Brasil ou não, depende da nacionalidade. Então, assim, é todo um fluxo. E aí, nos primeiros atendimentos nós tivemos algumas dificuldades nesse sentido. Então, no primeiro momento, foi Aras Cáritas que nos ajudou. Aí, depois que foi instituída essa secretaria (SEJUC), ficou mais claro, então temos um órgão governamental para tirar as dúvidas também. (Assistente social 4, C2).

Então, anterior à Sejuc, não existia um órgão da Prefeitura que auxiliasse nesses cadastros, nessas questões burocráticas dos migrantes. Aí, vocês recorriam a essas instituições não governamentais, como a Cáritas, por exemplo. E aí, tendo a Sejuc, essas demandas que eram destinadas à Cáritas, agora estão sendo destinadas para a Sejuc? (Entrevistadora)

Exatamente. Porque, daí, tem a Casa do Migrante, que ficou mais específica. E até para nós, por exemplo, tendo uma secretaria como referência, porque é tudo muito particular, eu digo. Leis específicas, orientações específicas[...] A Sejuc, como eles têm um bom canal com a Polícia Federal, teve até uma vez que a gente teve uma capacitação na Sejuc e participou uma representante da Polícia Federal. Então, foi muito bom, porque daí ela orientou isso. Para nós, na realidade da política de assistência, essas informações, a gente ficava meio perdido. [...] Agora se a gente tem dúvida, pensa na Sejuc, pensa na Polícia Federal, dependendo da demanda, então, assim, é mais, é até para a gente, né, fazer os encaminhamentos com mais segurança. Antes, assim, acho que a gente procurava mais as informações, principalmente na rede não governamental, e dava mais trabalho, assim, né, dependendo, né, do teor da solicitação do usuário. (Assistente social 4, C2).

A SEJUC é uma secretaria recente em Maringá, foi inaugurada no ano de 2020, por meio dos relatos percebe-se que as trabalhadoras dos CRAS não tinham um pasta da prefeitura para fazer encaminhamentos e esclarecer dúvidas, portanto buscavam respaldos em organizações não governamentais. Com a criação da SEJUC parece que agora as orientações e

encaminhamentos são mais vinculados a essa secretaria que tem um setor com enfoque direto ao público migrante, mas ainda assim ocorre as interações com as entidades não governamentais como foi destacado pelos trechos que retratam as mediações linguísticas.

É possível perceber que a SEJUC se tornou uma referência não somente para os migrantes como também para os agentes implementadores que atuam com esse público. A escolha por abordar burocratas de nível de rua que atendem em um serviço que não é específico somente para migrantes como o CRAS, que é um serviço destinado a todos os grupos que estejam em situação de vulnerabilidade socioeconômica, foi exatamente para compreender como esses trabalhadores lidam com as particularidades existentes no atendimento ao migrante, quais dispositivos discricionários são acionados para conseguir suprir a demanda de um público que necessita de um atendimento que difere daquele ofertado ao público padrão, que são os brasileiros.

Para conseguir ofertar o atendimento demandado para esse público as burocratas necessitam percorrer diversos caminhos - mediação linguística, auxílio de ferramentas digitais e encaminhamentos à rede governamental e não governamental, ou seja, precisam criar um arcabouço de táticas que demandam de tempo e capital social que são construídas por meio de capacitações e vivências do cotidiano.

A criação de um serviço específico para os migrantes também pode ter diminuído o fluxo de atendimentos em busca de serviços que não são da área dos CRAS:

Já vieram até para aprender o português. E essa questão mesmo de inserção em algum mercado de trabalho, inserir as crianças realmente na escola. A gente explica que não é aqui na secretaria, mas a gente acaba orientando (Assistente social 1, C2).

Como esse público agora tem um serviço que é personalizado para eles talvez as orientações quanto escola, curso de português, mercado de trabalho e entre outras sejam buscadas na própria SEJUC, tirando o enfoque dos CRAS que por se tratar da porta de entrada para os serviços socioassistenciais, anterior à criação da SEJUC poderia ser visto como o órgão mais adequado para instruir esse público.

Quando indagadas se em algum momento já houve algum tipo de treinamento oferecido pela prefeitura com o intuito de capacitar os profissionais que atuam no SUAS para atender migrantes as respostas variaram, algumas afirmaram que nunca receberam nenhum tipo de curso e/ou treinamento nesse sentido e inclusive sente falta da atuação da prefeitura nesse quesito e uma outra entrevistada disse que sim recebeu um treinamento que inclusive foi ofertado pela SEJUC:

O mesmo treinamento que eu recebi para atender os brasileiros é o mesmo que eu uso para atender o imigrante. (Cadastradora social, C1).

Eu não diria treinamento, porque a gente não teve treinamento para a função em si. A gente entra aqui e o pessoal que está aqui vai passando. A gente teve treinamento, mas para outras coisas, outros cursos. Aí a gente vai fazendo cursos de aperfeiçoamento. Até eu estou inscrita em alguns cursos ainda para fazer de assistência social. Eu acho que principalmente quem vem de uma área completamente diferente, que não é assistência social deveria ter pelo menos um treinamento de atendimento ao público. E isso eu achei que faltou. Deveria ter. (Educadora de base, C2).

Já participei de alguns congressos, alguma coisa assim, já vi alguma coisa na internet assim. Mas especificamente para nós, que somos técnicos do CRAS, um treinamento, alguma coisa, não. (Assistente Social 2, C2).

Você citou, essa capacitação, com a Polícia Federal, que foi concedida pela SEJUC, se tratam de capacitações esporádicas ou elas têm uma certa regularidade? (Entrevistadora).

São esporádicas, eu não sei se o pessoal da SEJUC estava sentindo muitas demandas ou vários encaminhamentos dos casos, principalmente com essa demanda de agendamento e de documentação e daí decidiram fazer a capacitação. (Assistente social 4, C2)

Percebe-se que essa capacitação oferecida pela SEJUC não chegou a todas as trabalhadoras entrevistadas que se sentem carentes de um apoio e instrução de órgãos que trabalham diretamente com os migrantes. Dentre os discursos elencados acima, um se trata de uma trabalhadora terceirizada e outro de uma servidora recém-concursada que até então atuava em outra área - ambas atuando em cargos de nível médio: cadastradora social e educadora de base. Capacitações e formações são essenciais aos trabalhadores dos serviços socioassistenciais, são fundamentais para garantir a qualidade e a eficácia dos atendimentos prestados à população. Esses profissionais lidam diariamente com situações complexas que envolvem vulnerabilidade social, violência, desigualdade e múltiplas formas de violação de direitos, exigindo não apenas conhecimento técnico, mas também habilidades socioemocionais e postura ética perante esses casos. Para além disso, um processo contínuo de formação permite que os trabalhadores atualizem seus conhecimentos sobre legislações, políticas públicas e metodologias de intervenção, além de desenvolverem estratégias para acolher, escutar e orientar as famílias atendidas

Um dos tópicos abordado com as entrevistadas, se tratava do conhecimento que elas tinham das legislações municipais, estaduais e federais que orientam os direitos e formas de atendimento aos migrantes. As entrevistadas afirmaram que não conhecem nenhum tipo de legislação nessa direção:

Você sabe se existe algum tipo de legislação, eu digo tanto federal, estadual ou municipal também, que aborda sobre essa questão dos migrantes nos serviços públicos? (Entrevistadora).

Olha, deve ter sim, mas eu não tenho conhecimento, não consegui me aprofundar no assunto ainda. (Educadora de base, C2).

Eu já ouvi alguma coisa, mas eu não lembro agora. Mas foi do nível federal, alguma coisa de migrantes, mas, no município, eu não me recordo. (Assistente social 1, C2).

Eu acredito que tem de maneira geral, não algo específico. Mas eu acho assim, as legislações são muito abrangentes, não tem algo específico, então muitas vezes a gente não tem no que se basear, né? Ter um norte de atendimento. Eu acho que de certa forma também a política pública dificulta o acesso do imigrante aos direitos, porque ainda assim eu vejo que tem muito preconceito, né? Tipo, ai, eu vejo mesmo isso assim, essa questão do INSS, né? É como se a pessoa nunca tivesse contribuído aqui, né? (Assistente social 3, C2).

Para além das leis municipal e federal que já foram apontadas no primeiro capítulo do trabalho, a Política de Assistência Social também tem uma cartilha orientadora quanto ao atendimento à migrantes. Lançada em 2023 em uma parceria entre Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e Organização Internacional para Migrações (OIM) as “Orientações Para O Atendimento A Migrantes Internacionais No Sistema Único De Assistência Social (SUAS)” tem com principal objetivo “qualificar o atendimento realizado nos diversos equipamentos e serviços socioassistenciais a pessoas migrantes em situação de vulnerabilidade e risco.” (MDS, 2023).

Nesse documento há orientações quanto às possibilidades de inclusão dos migrantes em serviços e benefícios socioassistenciais, os critérios de elegibilidade são os mesmos aplicados aos brasileiros, não tendo nenhum tipo de restrição de acesso aos migrantes que podem ser considerados públicos da assistência social desde que se encontrem em alguma condição de vulnerabilidade social³⁰. Quanto às barreiras linguísticas que podem ser um fator dificultador no momento da procura pelos serviços, algumas das recomendações coincidem com as

³⁰ No documento existe o esclarecimento que a condição de ser migrante não está intrinsecamente ligada à situação de vulnerabilidade social, então somente o fato de alguém ser migrante não o torna instantaneamente um usuário da política de assistência social. As condições e as motivações que fizeram com que o (a) migrante deixasse seu país de origem podem estar atreladas a um contexto de violação de direitos, como: fome, guerras, violência, tráfico humano, condições climáticas e etc. A situação qual essa pessoa se encontra no Brasil também deve ser considerada, haja vista que uma parcela dos migrantes chegam ao seu destino final sem uma rede de apoio, sem moradia e a grande maioria encontram dificuldades para ingressar no mercado de trabalho. Todos esses aspectos devem ser considerados no momento do atendimento. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/publicacoes-para-atendimento-de-migrantes-e-refugiados-sao-lancadas-na-13a-conferencia-nacional-de-assistencia-social/guia-suas-oim-mds.pdf>

estratégias adotadas pelas trabalhadoras entrevistadas, como: funcionários com fluência em segundo idioma e parcerias com organizações e instituições externas:

Do ponto de vista da gestão da assistência social, algumas estratégias podem ser adotadas de forma complementar para facilitar a comunicação:

Contratação de funcionários com conhecimentos de línguas estrangeiras, inclusive pessoas migrantes;

Oferta de cursos de línguas para os funcionários e incentivos para a sua frequência;

Disponibilização de material com orientações traduzidas em vários idiomas;

Parcerias com alguma associação, coletivo, universidade ou organizações da sociedade civil que trabalham com migrantes e tenham qualificação para a mediação linguística;

Criação de um centro de referência com pessoal qualificado para apoio em assistência social;

Designação de serviços que tenham profissionais com conhecimentos adequados para o atendimento a migrantes. (MDS, 2023, p. 26).

Uma das propostas do documento se destaca por já vir sendo adotada por Estados e Municípios no Brasil: disponibilização de material com orientações traduzidas em vários idiomas. Inclusive na Política Municipal para a População Imigrante de Maringá, no Art. 3 que trata sobre as diretrizes da atuação do Poder Público na implementação da Política Municipal para a População Imigrante elenca que um dos compromissos do município é “divulgar informações sobre os serviços públicos municipais direcionados à população imigrante, com distribuição de materiais acessíveis”. (Lei nº 10.653, 2018).

Municípios como Niterói (RJ), São José (SC), São Paulo (SP), Campo Largo (PR), Americana (SP) e o Estado do Rio Grande do Sul se destacam nas notícias publicadas pela internet por desenvolverem cartilhas e guias de atendimento orientados aos migrantes internacionais em diferentes idiomas, como: crioulo, francês, inglês e espanhol. Percebe-se que os materiais são produzidos de acordo com as nacionalidades que os municípios recebem. Por exemplo: Em São José (SC) a cartilha produzida é bilíngue - português e crioulo, se trata de um município que acolhe mais haitianos. Já o Estado do Rio Grande do Sul produziu sua “Cartilha para Acolhimento de Migrantes Internacionais em Unidades de Saúde” em quatro idiomas diferentes: crioulo haitiano, espanhol, francês e wolof³¹, por se tratar de um Estado provavelmente o território é adotado por migrantes de diversas nacionalidades, demonstrando assim a necessidade de produção de uma cartilha que abarque mais idiomas. Abaixo segue imagem da cartilha produzida pela Secretaria Estadual de Saúde do Rio Grande do Sul em parceria com a OIM.

³¹ Idioma falado pelos senegaleses.

A imagem exemplifica a abordagem feita na cartilha que foca principalmente em diálogos comuns em Unidades Básicas de Saúde (UBS), como: “você tem alergia a algum medicamento?”, “você é diabético?”, “você tem pressão alta?”. Para além das traduções, o documento também utiliza de linguagem não verbal por meio de imagens como o exemplo acima da “escala facial de dor”.

Figura 15 - Página da cartilha com tradução em quatro idiomas.



Fonte: Secretaria de Saúde do Rio Grande do Sul e OIM.

Em nenhum momento foi citado nas entrevistas que Maringá tenha algum tipo de cartilha de apoio aos migrantes e funcionários públicos, diante da realidade do município pode ser uma estratégia interessante para ser adotada nos serviços públicos de maior acesso aos desse público. Garantir o acesso aos serviços públicos não se trata somente da oferta do serviço e sim sobre as formas que o acesso é oportunizado. A utilização de estratégias como: cartilhas, protocolos que respeitem as particularidades de cada público, servidores capacitados, disponibilização de intérpretes públicos, entre outras formas, são mecanismos que garantem que os migrantes estão tendo seus direitos viabilizados e não somente ofertados.

O acesso da população migrante aos serviços, programas e benefícios socioassistenciais exige um engajamento de todos os atores envolvidos no processo de acolhimento aos migrantes. Os gestores devem assegurar que o planejamento e a execução das ações estejam alinhados aos princípios do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), especialmente no que se refere à universalidade do atendimento e pensar em estratégias de inclusão dos migrantes levando em consideração a realidade do seu contexto.

Os trabalhadores do SUAS desempenham papel central, pois são eles que de fato tornam a política um direito efetivado (ou não), para isso é necessário que seja investido a esses profissionais capacitações, formações e diálogos com a rede, que possibilitem a construção de um olhar capacitado para esse público em particular. Para além disso é fundamental que haja estrutura organizacional e trabalhadores suficientes nos equipamentos de atendimento, haja vista que como retratado acima pela literatura atendimentos personalizados requerem tempo.

As entidades da sociedade civil, por sua vez, atuam como importantes mediadoras entre o poder público e os sujeitos migrantes, contribuindo para a identificação de demandas, a mobilização comunitária e o fortalecimento do controle social. A atuação intersetorial entre esses diferentes setores é condição indispensável para a efetivação dos direitos socioassistenciais da população migrante, contribuindo para a construção de uma política pública inclusiva a esse público.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os movimentos migratórios sempre foram tema de debate público. Desde os grandes fluxos migratórios do século XIX, impulsionados pela industrialização e colonização, até os deslocamentos forçados contemporâneos decorrentes de conflitos armados, perseguições e mudanças climáticas, a migração tem ocupado um lugar de relevância nas agendas políticas nacionais e internacionais. A mobilidade humana, portanto, não é um fenômeno novo, mas sim uma constante que desafia as fronteiras e exige respostas estruturais por parte dos governantes e entidades vinculadas à temática.

Ao longo do tempo, os debates sobre migração têm oscilado entre perspectivas humanitárias, que defendem o acolhimento e a proteção dos direitos dos migrantes, e abordagens restritivas, pautadas na defesa da soberania nacional e no controle das fronteiras. Essas tensões são especialmente evidentes em períodos de crise econômica ou instabilidade política, nos quais os migrantes tendem a ser responsabilizados por problemas internos, e são atacados por narrativas excludentes e xenofóbicas. Assim, o tratamento da questão migratória frequentemente reflete interesses políticos e ideológicos, que variam de acordo com o contexto histórico.

Nos últimos anos o Brasil evoluiu muito em termos de acolhimento ao migrantes, por meio da concessão de visto humanitário - medida tomada principalmente em razão do grande fluxo migratório de haitianos em 2010, criação da nova Lei de Migração, Operação Acolhida entre outras normativas federais que foram elencadas ao longo do trabalho. Apesar da Operação Acolhida também ter como propósito ordenar os fluxos migratórios dos venezuelanos que estão chegando ao Brasil, também deve ser considerada enquanto uma medida sistematizada que possibilitou a integração segura desses migrantes demonstrando que o Brasil respondeu de uma forma integralizadora essas novas demandas que chegaram ao país junto com a população migrante.

Apesar de nas legislações ser garantido ao migrante o pleno acesso às políticas públicas e serviços estatais, como destacado por Michael Lipski, é na fase de implementação que uma política pública se efetiva de fato - no momento em que ela está sendo entregue à população, por isso é essencial dedicar esforços para compreender como os atores responsáveis pela implementação, intitulados pelo autor como “Burocratas de Nível de Rua”, interpretam a efetividade das políticas públicas. Esse trabalho dedicou-se a analisar como as Burocratas de Nível de Rua que atuam nos CRAS Morangueira e Mandacaru interpretam suas interações com os migrantes, se há uma dificuldade maior em atender esse público ou então se os atendimentos dedicados a esse público exigem um acionamento mais constante de

discricionariiedade durante o atendimento, em razão das barreiras comunicacionais estabelecidas pelo idioma. Como já destacado ao longo do trabalho, a discricionariiedade se trata da abertura que os agentes públicos têm em tomar decisões frente à situações que não estão previstas nas normativas que estruturam seus serviços.

Portanto, a questão central deste trabalho foi compreender se na efetivação das políticas públicas - especificamente na assistência social, as agentes responsáveis pela oferta dos serviços estão conseguindo tornar os serviços socioassistenciais acessíveis aos migrantes, levando em consideração suas particularidades, principalmente quanto ao idioma. Importante ressaltar que me refiro no feminino quanto às burocratas a frente dos serviços, pois todas as profissionais entrevistadas são mulheres, destacando um ponto importante da política pública de assistência social - recursos humanos composto majoritariamente por mulheres.

No primeiro capítulo partimos de uma abordagem histórica quanto a questão migratória no Brasil, foi possível identificar o quanto em termos legislativos o migrante internacional que chegava ao país era visto como uma possível ameaça aos interesses nacionais e que as leis serviam como uma garantia de defesa ao país dos possíveis “prejuízos” que esses grupos poderiam causar. Outro tópico abordado no primeiro capítulo foi quanto o processo de elaboração e aprovação da Nova Lei de Migração de 2017, onde houve uma extensa oposição de grupos conservadores e nacionalistas quanto ao caráter e conteúdo da lei, demonstrando que apesar da lei ter sido aprovada, se trata de uma legislação controversa para diversos setores da sociedade.

Considerando a situação do migrante a nível local, também foi exposto o contexto de construção da cidade de Maringá e como a história da cidade está vinculada à chegada de grupos de diversas nacionalidades. Atualmente os migrantes haitianos e venezuelanos são os principais grupos de migrantes internacionais que residem em Maringá, portanto foi feita uma breve reconstituição do contexto de saída de seus países de origem e chegada desses povos no município. Finalizando o capítulo foram abordadas as legislações e serviços municipais que integram os migrantes.

Atualmente o município de Maringá demonstra ter uma capacidade adequada de acolhimento aos migrantes, haja vista que tem uma Lei Municipal do Migrante, conta com o conselho do migrante, presidido por um haitiano, tem uma secretaria municipal voltada para esse público e também uma casa de acolhimento, destinada a aqueles migrantes que chegam ao município e não têm moradia. Já que existem tantos serviços no município dedicados exclusivamente ao público migrante, demonstra-se relevante justificar a motivação pela qual as entrevistas foram ambientalizadas em dois CRAS: em primeiro lugar porque o perfil do migrante que reside em Maringá coincide com o perfil do público da política de assistência social - pessoas em vulnerabilidade social, como já destacado anteriormente a maior parte dos

migrantes que estão residindo em Maringá são haitianos ou venezuelanos, migrantes que chegam ao Brasil em condição de fragilidade econômica e social. Em segundo lugar porque almejava abordar em minha pesquisa o uso da discricionariedade por parte dos agentes públicos em situações que fogem do padrão do seu cotidiano de trabalho. Por exemplo, um agente que atua no Centro de Referência de Atendimento ao Imigrante (CRAI), possivelmente já recebeu capacitações e instruções para oferecer um treinamento adequado ao público migrante, além disso o seu trabalho é atender especificamente migrantes, o que gera no trabalhador uma expertise que o torna cada vez mais capacitado para atender essa população. Já os (as) agentes que estão à frente dos CRAS estão à disposição de brasileiros e migrantes, são demandas mais diversas, então um dos objetivos do trabalho também é compreender como essas agentes que estão atuando na linha de frente dos CRAS conseguem oferecer um atendimento personalizado aos migrantes, em termos de linguagem, mesmo em meio a variadas e distintas demandas.

No segundo capítulo, designado ao referencial teórico foram apontadas as definições teóricas do trabalho, que caracteriza o profissional Burocrata de Nível de Rua e sobretudo sua importância no processo de implementação das políticas públicas. Observando o que é retratado pela bibliografia acerca do assunto nota-se que o posicionamento desses profissionais e o seu engajamento frente o atendimento aos migrantes é de extrema importância quanto a qualidade de oferta dos serviços. As bibliografias abordadas no trabalho demonstram que dependendo da forma que a política pública é disponibilizada a esse público pode-se gerar um processo de auto-exclusão, por não conseguirem acessar os serviços públicos de forma adequada, deixam de procurá-los. Por isso que para além de oferecer os serviços é importante principalmente oportuniza-los.

Os procedimentos metodológicos foram descritos no capítulo três, como já exposto o trabalho pautou-se em pesquisa documental e entrevistas semi-estruturadas, para sistematizar o material coletado nas entrevistas foi utilizado o software NVivo. Durante o planejamento da pesquisa o intuito inicial era para além de entrevistar os Burocratas de Nível de Rua, também realizar grupos focais com os migrantes usuários dos serviços dos CRAS, desta forma seria possível realizar uma análise comparativa entre os discursos dos dois grupos - BNRs e migrantes e também compreender qual a percepção dos migrantes quanto o atendimento público prestado a eles. No caso dos migrantes a técnica mais adequada para a coleta de dados possivelmente seria por meio de grupos focais, haja vista que a barreira comunicacional também poderia ser um empecilho na interação com esse grupo, portanto a dinâmica de coleta de dados em grupo poderia ser mais efetiva, pois os migrantes que têm maior assimilação com a língua portuguesa poderiam ajudar na comunicação.

Não houve tempo hábil para a coleta e análise de dados deste segundo grupo, portanto fica como sugestão para o desdobramento de uma próxima pesquisa, realizar a análise da oferta de serviços públicos no município de Maringá a partir da percepção dos usuários migrantes.

No último capítulo foi feita a descrição das entrevistas semi-estruturadas, dentre as sete entrevistadas todas relataram dificuldades no atendimento aos migrantes em um aspecto principal - comunicação. Não houve nenhum outro fator associado aos atendimentos aos migrantes que as trabalhadoras elencaram enquanto uma adversidade na rotina de trabalho. Enquanto estratégias para contornar as barreiras impostas pelos limites de linguagem, as agentes destacaram principalmente: o uso de ferramentas digitais para tradução, auxílio de colegas de trabalho que falam outras línguas e apoio de entidades não governamentais.

Quando questionadas sobre possíveis protocolos existentes para lidarem com as particularidades dos atendimentos aos migrantes, as mesmas relataram que não haviam protocolos “específicos”, porém todas essas ações adotadas com o intuito de viabilizar o atendimento aos migrantes devem ser interpretadas enquanto protocolos internos, ainda que não oficializados pela gestão e equipe. Pois diante de um novo desafio imposto em sua rotina de trabalho - clientela que não possui domínio da língua portuguesa, elas pensaram em possíveis adaptações que poderiam auxiliar no atendimento dos migrantes.

Apesar de nas entrevistas essas trabalhadoras afirmarem terem pouco conhecimento acerca das legislações e normativas que abordam os direitos dos migrantes a nível nacional e municipal, suas falas demonstraram que elas entendem os migrantes enquanto pessoas portadoras de direitos, inclusive suas tentativas e estratégias de atendimento a esse grupo reforçam isso, haja vista que dentro de suas realidades elas dedicam esforços para que esses indivíduos tenham seus direitos efetivados.

Outro aspecto relevante constatado nos relatos das entrevistadas foi quanto a atuação da SEJUC, nota-se que foi a partir da criação da secretaria que houve um direcionamento mais efetivo para as demandas apresentadas pelos migrantes. Pois anterior à existência desta pasta muito dos encaminhamentos relacionados à documentação eram encaminhados ao CRAS, apesar de não se tratar de uma atribuição desse serviço, para além disso as trabalhadoras dos CRAS também não tinha uma referência para encaminhar os migrantes quando estes buscavam serviços que não eram de suas atribuições e nem de outros serviços existentes até aquele momento. Portanto pode-se atribuir um impacto positivo em relação à SEJUC quanto a ordenação e direcionamento das necessidades dos migrantes para um órgão específico e qualificado para o atendimento dessa população.

Em termos conclusivos, é importante ressaltar que Maringá conta com uma estrutura governamental voltada aos migrantes bem articulada e que se destaca na região em termos de

políticas e ações para esse público, porém na “ponta” dos serviços socioassistenciais ainda há uma deficiência de capacitação aos funcionários e criação de protocolos institucionais para o atendimento aos migrantes, como retratado pelas falas das agentes. Existem algumas medidas apontadas pela literatura sobre o assunto e já experienciadas em outros municípios que podem contribuir ainda mais com o cotidiano laboral dos agentes que estão na linha de frente dos serviços públicos e também tornar as políticas públicas ainda mais inclusivas aos migrantes, como: profissionais capacitados que tenham proficiência em um segundo idioma; capacitações e formações continuadas com os (as) trabalhadores (as) dos serviços públicos, que abordem os direitos garantidos por leis aos migrantes; disponibilidade de um corpo técnico suficiente para que haja a possibilidade de realização de atendimentos personalizados, como os que são ofertados aos migrantes e criação de cartilhas explicativas sobre os serviços públicos em diferentes línguas.

Outra possível frente de atuação por parte da gestão pública municipal é possibilitar o aprendizado da língua portuguesa aos migrantes residentes na cidade. Atualmente já existem entidades não governamentais que oferecem esse tipo de curso em Maringá, como por exemplo a Cáritas, porém por meio de uma possível parceria público-privada essa iniciativa poderia se expandir e garantir que o aprendizado fosse oportunizado a um maior número de migrantes.

REFERÊNCIAS

ACNUR. **Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados**. 1967 Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967> Acesso em: 15 de jan. de 2025.

_____. **ACNUR emite novas orientações sobre proteção internacional a refugiados haitianos**. Acnur Brasil. 20 de março de 2024.

_____. **Declaração de Cartagena**. 1984. Disponível em: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf. Acesso em: 30 de Jan. de 2025

AGUIAR, Rafael Barbosa de; LIMA, Luciana Leite. **Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração**. BIB, São Paulo, n. 89, 2019. pp. 1-28. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/199696/001100445.pdf?sequence=1> . Acesso em: 23 de ago. de 2024

ANDRADE, Carlos Roberto Monteiro; CORDOVIL, Fabíola Castelo de Souza. **A cidade de Maringá, PR. O plano inicial e as “requalificações urbanas”**. Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008. Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica, Universidad de Barcelona, 26-30 de mayo de 2008. Disponível em: <http://www.ub.es/geocrit/-xcol/55.htm>. Acesso em: 25 de jan. de 2025

ANDRADE, E. de O. **Da Queda Do Duvalierismo À Transição Inacabada: A Crise Haitiana Dos Anos 1980/ From The Fall Of Duvalierism To The Unfinished Transition: The Haitian crisis of the 1980s**. Revista Brasileira Do Caribe. 2019 Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rbrascaribe/article/view/11168> . Acesso em 15 de dez. de 2024

ALVES, J. F. DE S. et al.. **Utilização de serviços de saúde por imigrantes haitianos na grande Cuiabá**, Mato Grosso, Brasil. Ciência & Saúde Coletiva, v. 24, n. 12, p. 4677–4686, dez. 2019.

BIONDI, Luigi. **Imigração**. Fundação Getúlio Vargas, 2014. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/1%20Verbetes%20letra%20I.pdf>. Acesso em 30 de set. de 2024.

BRASIL. Decreto Nº 528, de 28 de junho de 1890. **Regulariza o serviço da introdução e localização de imigrantes na Republica dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-528-28-junho-1890-506935-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 26 de jun. de 2024.

_____. Decreto nº 4.247, de 6 de janeiro de 1921. **Regula a entrada de estrangeiros no território nacional**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4247-6-janeiro-1921-568826-publicacaooriginal-92146-pl.html>. Acesso em 26 de jun. de 2024.

_____. Decreto nº 3.010, de agosto de 1938. **Regulamenta o decreto-lei n. 406, de 4 de maio de 1938, que dispõe sobre a entrada de estrangeiros no território nacional**. Disponível em

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-3010-20-agosto-1938-348850-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 26 de jun. de 2024.

_____. Decreto-lei nº N° 7.967, de 18 de setembro de 1945. **Dispõe sobre a Imigração e Colonização, e dá outras providências.**

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidente da República, 1988.

_____. Lei n. 8662, de 7 de junho de 1993. **Dispõe sobre a profissão de assistente social e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, DF, 8 jun. 1993. p.7.613. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8662.htm. Acesso em: 20 nov. 2024

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **O papel da assistência social no atendimento aos migrantes.** Brasília: mai. de 2016. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/guia/guia_migrantes.pdf. Acesso em: 23 de mai. de 2024.

_____. Lei nº 13.445 de 2017. **Institui a Lei de Migração.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm. Acesso em 26 de jun. de 2024.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Plano Nacional de Assistência Social: PNAS/2004.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à fome. **Orientações Para O Atendimento A Migrantes Internacionais No Sistema Único De Assistência Social (Suas),** 2023. Disponível em: https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/publicacoes-para-atendimento-de-migrantes-e-refugiados-sao-lancadas-na-13a-conferencia-nacional-de-assistencia-social/guia_suas_oim_mds.pdf. Acesso em 20 de set. de 2024.

_____. Ministério da Saúde. **O que é a Política Nacional de Humanização.** Brasília: Ministério da Saúde, 2013b. Disponível em: http://portal.saude.gov.br/portal/saude/cidadao/visualizar_texto.cfm?idtxt=28288. Acesso em: 12 de nov. 2024.

_____. Resolução n. 9, de 15 de abril de 2014. **Ratifica e reconhece as ocupações e as áreas de ocupações profissionais de ensino médio e fundamental do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.** Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 15 abr. 2014.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (2006). **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS).** Brasília: MDS.2006. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/NOB-RH_SUAS_Anotada_Comentada.pdf. Acesso em: 23 de jun. de 2025

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.** Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, 2014. Disponível em:

https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf. Acesso em: 23 de jun. de 2025.

_____. **Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS)**. Brasília: DF, 7 de dezembro de 1993. BRASIL, Lei nº 1074/2003.

BONI, Valdete; QUARESMA, Sílvia Jurema. **Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em ciências sociais**. Em Tese: Revista de Sociologia da UFSC. Vol. 2 nº 1 (3), janeiro-julho/2005, p. 68-80, Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/view/18027/16976>.

BOLSONARO, Eduardo. **NOVA LEI DE MIGRAÇÃO OU LEI DA IRRESPONSABILIDADE ?**. facebook: Eduardo Bolsonaro. 12 de abr. de 2017. Acesso em 26 de jun. de 2024

BRONZO, Carla et al. **A Burocracia de Nível de Rua na Implementação do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF): Percepções e Traduções de Normativas nas Políticas Públicas**. Administração Pública e Gestão Social, vol. 14, núm. 2, 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/12434/7267>

CNIG – Conselho Nacional de Imigração. **Resolução Normativa nº 97 de 12 de janeiro de 2012**. Brasília, 2012b. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=116083>. Acesso em 04 de fevereiro de 2025

CAJOU, Pierre Philippe. **O Processo De Democratização Do Haiti E Suas Limitações**. 2013. Disponível em: https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UNICAMP-30_d81b5694946c32aa2ed20dbb2e3f707f. Acesso em: 13 de dez. de 2024

CÂMARA, Fabiana Angélica Pinheiro. **A política imigratória do período Vargas (1930 - 1945) e o projeto de colonização de Andreas Thaler em Santa Catarina: e o projeto de colonização de Andreas Thaler em Santa Catarina**. 2019. Tese doutorado (História) - Uberlândia - MG, [S. l.], 2019.

GOMES, Sueli de Castro. **A presença dos haitianos em Maringá (PR) e as ações de acolhimento: iniciando o debate sobre a mobilidade do trabalho**. Anais do XVIII Encontro nacional de Geógrafos, São Luís do Maranhão, 2016. Disponível em: https://www.eng2016.agb.org.br/resources/anais/7/1468277909_ARQUIVO_ArtigocompletosuelicastrogomesENG2016.pdf. Acesso em: 04 de fev. de 2025.

CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T.; SILVA, B. G. **Relatório Anual 2021 – 2011-2020: Uma década de desafios para a imigração e o refúgio no Brasil. Série Migrações**. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2021.

CAVALCANTE, Fernando. **Sucesso ou fracasso? Uma avaliação dos resultados da MINUSTAH**. e-cadernos - CES. 2009, Disponível em: <http://journals.openedition.org/eces/342> Acesso em: 30 de jan. de 2025

CELLARD, André. **A Análise documental**. In: A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. 3 ed. - Petrópolis - RJ: Vozes, 2012. Disponível em:

https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4941227/mod_resource/content/0/Ana%CC%81lise%20documental_Cellard.pdf

COSTA, Gelmino. **Imigração Haitiana em Manaus Presença da Pastoral do Migrante.** Disponível em: <https://travessia.emnuvens.com.br/travessia/article/view/501/460>. Acesso em 30 de jan. de 2025

CLARO, Carolina de Abreu Batista. **Do Estatuto do Estrangeiro à Lei da Migração: avanços e expectativas.** São Paulo: BEPI, 2020.

DELAMUTA, K. G. et al.. **Experiências de atendimento à saúde de imigrantes bengaleses entre trabalhadores da atenção primária à saúde no Paraná, Brasil.** Cadernos de Saúde Pública, v. 36, n. 8, 2020.

DELFIM, Rodrigo Borges. **Nova Lei de Migração é aprovada pelo Senado e segue para sanção presidencial.** Brasil de Fato, 2017.

DIREITA SÃO PAULO. **DIGA NÃO À LEI DE (I)MIGRAÇÃO.** 3 de mai. de 2017. facebook: Direita São Paulo (Edson Salomão). Disponível em: <https://www.facebook.com/profile/100064441129207/search/?q=Voc%C3%AA%20j%C3%A1%20viu%20o%20que%20est%C3%A1%20acontecendo%20hoje%20na%20Europa>. Acesso em 26 de jun. de 2024.

DIREITA SÃO PAULO. **Sobre tribuna, novamente, Jair Messias Bolsonaro alerta sobre os perigos da nova Lei de (i)migração.** 4 de mai. 2017. facebook: Direita São Paulo (Edson Salomão). Disponível em: <https://www.facebook.com/profile/100064441129207/search/?q=jair%20bolsonaro%20sobre%20lei%20de%20migra%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em 26 de jun. de 2024

FALEIROS, Sarah Martins. **Universalidade e políticas públicas: a experiência dos imigrantes no acesso à saúde. Dissertação** (mestrado em administração pública) - Fundação Getúlio Vargas. São Paulo. p. 163. 2012. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/9543/Disserta%c3%a7%c3%a3o_Sarah_faleiros_vf.pdf?sequence=1&isAllowed=y Acesso em: 23 de jul. de 2024

FISCHER, E. **Disaster Response: The Role of a Humanitarian Military.** Army Technology, 2011. Disponível em: <https://www.army-technology.com/features/>. Acesso em: 04 de fev. de 2025.

GERALDO, Endrica et al. **O combate contra os “quistos étnicos” : identidade, assimilação e política imigratória no Estado Novo.** Locus: Revista de História, Juiz de Fora, v.15, ed 1, p.171 - 187, 2009

_____. **O combate contra os “quistos étnicos” : identidade, assimilação e política imigratória no Estado Novo.** Locus: Revista de História, Juiz de Fora, v.15, ed 1, p.171 - 187, 2009

G1, GLOBO. **Terremoto nas Ilhas Cayman está indiretamente relacionado ao do Haiti.** Globo. com, 2010. Disponível em: <https://g1.globo.com/Noticias/Ciencia/0,,MUL1454135-5603,00-TERREMOTO+NAS+ILHAS+CAYMAN+ESTA+INDIRETAMENTE+RELACIONADO+AO+DO+HAITI.html>. Acesso em: 11 de nov. de 2024

GOETTEN, Carolina. **Lei da Migração é exceção progressista em meio a conservadorismo, dizem especialistas.** Brasil de Fato, Curitiba, 26 de junho de 2017.

GOTO, Paula, Regina. **Cem Anos Da Imigração Japonesa E As Representações Da Cultura Nipo-Brasileira Em Maringá.** Dissertação de mestrado em Ciências Sociais - UEL, Londrina, 2009. Disponível em: <https://repositorio.uel.br/srv-c0003-s01/api/core/bitstreams/ac7f9911-346b-404f-82aa-ff1ab46fd04d/content>. Acesso em: 02 de Jan. de 2025

HAAG, Carlos. **Os indesejáveis.** Pesquisa Fapesp, São Paulo, ed.201, 2012.

IBGE. **Apenas 5,5% dos municípios com imigrantes têm serviços focados nessa população.** Agência de Notícias IBGE, 23 jul. 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/25516-apenas-5-5-dos-municipios-com-imigrantes-tem-servicos-focados-nessa-populacao>. Acesso em: 25 jul. 2024.

INSTITUTO MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS. **Migração Haitiana para o Brasil.** 16 de jan. de 2012. Disponível em: <https://www.migrante.org.br/migracao-haitiana-para-o-brasil/>. Acesso em 04 de fevereiro de 2025.

JAROCHINSKI-SILVA, J. C.; ALBUQUERQUE, Élyson B. F. **Operação Acolhida: avanços e desafios.** Disponível em: https://www.migrante.org.br/wp-content/uploads/2021/10/IMDH_Caderno_ed16_web.pdf. Acesso em: 04 de fev. de 2025

KOTSIFAS, C. **A qualidade de vida dos migrantes haitianos em Maringá.** Dissertação de Mestrado defendida na Engenharia Urbana, Maringá: Editora EDUEM, 2016. Disponível em: <https://peu.uem.br/CamilaFranco.pdf>

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L.; DIAS, G. V. S.; BRUSCATTO, R. **Burocracia e políticas públicas: a implementação da Política Nacional de Humanização dos Serviços de Saúde em Porto Alegre/RS.** Revista do Serviço Público, [S. l.], v. 65, n. 4, p. p. 493-515, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v65i4.659. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/659>. Acesso em: 1 jul. 2025.

Lipski, Michael. **Discrecionalidade.** In: LIPSKI, Michael. Burocracia de nível de rua: Dilemas do indivíduo nos serviços públicos. Brasília: ENAP, 2019. cap. 2, p. 55 - 60.

_____. **O problema dos recursos.** In: LIPSKI, Michael. Burocracia de nível de rua: Dilemas do indivíduo nos serviços públicos. Brasília: ENAP, 2019. cap. 3, p. 83 - 102.

_____. **Relações com clientes.** In: LIPSKI, Michael. Burocracia de nível de rua: Dilemas do indivíduo nos serviços públicos. Brasília: ENAP, 2019. cap. 5, p. 127 - 146.

LOTTA, Gabriela Spanghero et al. **Por uma agenda brasileira de estudos sobre implementação de políticas públicas.** Revista Serviço Público, Brasília, p. 779 - 809, 2018.

_____. **A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas.** In: Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil, Brasília: Enap, 2019, p 11-38. Disponível

em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4162/1/Livro_Teorias%20e%20An%C3%A1l
Acesso em: 20 de jul. de 2024.

_____; SANTIAGO, Ariadne. **Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estudo de burocracia**. Boletim Informativo Bibliográfico (BIB), São Paulo, n. 83, p. 21-42, 1/2017 (publicado em fevereiro de 2018). Disponível em: https://gvpesquisa.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/autonomia_e_discricionariedad.pdf. Acesso em: 12 set. 2024.

_____; BAIRD, Marcelo. **Estabilidade No Serviço Público E Sua Relação Com Democracia E Estado De Bem-Estar Social**. Políticas Sociais: acompanhamento e análise | BPS, n. 29, 2022. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11537/28/BPS_29_nps4_estabilidade_servico_publico.pdf. Acesso em: 03 de nov. de 2024.

MARINGÁ. **Lei n. 10.653 de 19 de julho de 2018. Institui a Política Municipal para a População Imigrante, dispõe sobre seus objetivos, princípios, diretrizes e ações prioritárias e dá outras providências**. Maringá, 2018. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/pr/m/maringa/lei-ordinaria/2018/1065/10653/lei-ordinaria-n-10653-2018-institui-a-politica-municipal-para-a-populacao-imigrante-dispoe-sobre-seus-objetivos-principios-diretrizes-e-acoes-prioritarias-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 20 de jul. de 2024

_____. **Prefeitura trabalha para garantir direitos dos migrantes**. Maringá, 2017. Disponível em: <http://www3.maringa.pr.gov.br/site/imprensa/impresao.php?id=31213>. Acesso em: 25 jul. 2024.

MARENCO, André. **Burocracias profissionais ampliam capacidade estatal para implementar políticas? Governos, burocratas e legislação em municípios brasileiros**. Dados, Rio de Janeiro, v. 63, n. 3, p. 1-36, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/nscxmGGkMYvjgPJ9NCY8tZk/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 12 set. 2024.

MATIJASCIC. Haiti: **Uma História De Instabilidade Política**. Anais do XX Encontro Regional de História: História e Liberdade. ANPUH/SP – UNESP-Franca. 06 a 10 de setembro de 2010. Disponível em: https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/57798605/HAIT_-_UMA_HISTORIA_DE_INSTABILIDADE_POLITICA. Acesso em: 20 de nov. de 2024

MIGRACIDADES. **Sistematização e análise dos dados sobre a dimensão de acesso à saúde**. Brasília: OIM, 2020. Disponível em: https://brazil.iom.int/sites/g/files/tmzbd11496/files/documents/migracidades-2020_sistematizacao-e-analise-dos-dados-sobre-a-dimensao-de-acesso-a-saude-1.pdf. Acesso em: 20 de jul. de 2024

MENDES, A. de A., & Brasil, D. R. (2020). **A Nova Lei de Migração Brasileira e sua Regulamentação da Concessão de Vistos aos Migrantes**. Sequência estudos Jurídicos Políticos, 41(84), 64–88.

MENDES, F.L., SILVA, C.A.B., SENHORAS, E.M. **O Papel Das Igrejas E Organizações Religiosas Na Migração Venezuelana em Roraima (2018-2022)**. Disponível em: <https://revista.ioles.com.br/boca/index.php/revista>. Acesso em: 04 de jun de 2025.

MESQUITA, Adriana de Andrade. **Venturas e desventuras de mulheres trabalhadoras na assistência social brasileira: um processo de rupturas e continuidades**. O Social em Questão - Ano XXVIII, nº 62. ago de 2025. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/69969/69969.PDF>. Acesso em: 04 de jun de 2025.

MICHAUD, Widler. **Catástrofes Naturais no Haiti**. XI Semana de Geografia - A geografia tem fome de quê?. Universidade Federal da Fronteira Sul. Disponível em: <https://portaleventos.uffs.edu.br/index.php/SACG/article/view/20451/13984>

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). **Glossário sobre Migração**. 2019. Disponível em: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf. Acesso em: 30. de jan. de 2025

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). **Portaria Interministerial MJSP/MRE nº 37, de 30 de março de 2023**. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/portarias/2023/PORTARIA_INTERMINISTERIAL_MJSP.MRE_N%C2%BA_37_DE_30_DE_MAR%C3%87O_DE_2023.pdf. Acesso em: 30. de jan. de 2025.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). **Integração De Migrantes Venezuelanos E Haitianos Beneficiários Do Programa De Assistência Financeira Da Oim No Brasil**. 2022. Disponível em: <https://brazil.iom.int/sites/g/files/tmzbd11496/files/documents/study-brief-integracao-de-migrantes-venezuelanos-e-haitianos.pdf>. Acesso em: 01 de abr. de 2025.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM); SECRETARIA ESTADUAL DE SAÚDE DO RIO GRANDE DO SUL (SES/RS). **Cartilha Para Acolhimento De Migrantes Internacionais Em Unidades De Saúde: Para comunicação no atendimento em saúde de migrantes nos idiomas crioulo haitiano, espanhol, francês e wolof**. 2021, 1ª ed. Disponível em: https://brazil.iom.int/sites/g/files/tmzbd11496/files/documents/Cartilha-para-Acolhimento-de-Migrantes_0.pdf. Acesso em: 23 de jun. de 2025

OLIVEIRA, Lucia Lippi. **O Brasil dos imigrantes**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2002.

PADILLA, B.. **Saúde dos imigrantes: multidimensionalidade, desigualdades e acessibilidade em Portugal**. REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, v. 21, n. 40, p. 49–68, jan. 2013.

PASQUARELLI, Bruno Vicente Lippe. **A governança migratória no programa de interiorização de venezuelanos no município de João Pessoa (PB)**. Revista Agenda Política, p. 177–196, 2024. Disponível em: <https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/920>. Acesso em: 4 fev. 2025.

PETERSON, J. H. **Resisting securitized and militarized understandings of protection: aesthetics as counterpower.** *International Politics*, n.º 56, p. 194–211, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1057/s41311-017-0139-4>. Acesso em: 04 de fev. de 2025.

PEREIRA, Vinicius Tonollier. **“Mulheres À Procura De Benefícios”: O Cenário Do Cras. Barbarói, Santa Cruz do Sul.** n.41, p.148-17, dez. de 2014. Acesso em: 20 de jun. de 2025.

PINHO. Alessandro Paiva. **O Exército Brasileiro na Operação Acolhida.** Trabalho de conclusão de curso. Disponível em: https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/4990/1/MO%200906_PINHO.pdf . Acesso em: 04 de fev. de 2025

REAL, Eduardo de Oliveira Soares; NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. **Migrações internacionais e legislações na primeira república.** Rondon, Pr: CSA, 2023.

RODRIGUES, Viviane Mozzine. **Haitianos: Migrantes ou refugiados ambientais no Brasil.** Caderno de Anais, 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/lemm/article/view/12591>. Acesso em: 30 de Jan. de 2025.

ROSA, Ivandro Carlos; MEJÍA, Margarita Rosa; PÉRICO, Eduardo. **Políticas públicas e redes de apoio aos migrantes haitianos, em pequeno município do Rio Grande do Sul.** Brasil. Serviço Social & Sociedade, n. 141, p. 285–302, mai. de 2021. Disponível em: <https://busqueda.bvsalud.org/portal/resource/es/biblio-1252234>. Acesso em: 01 de jun. de 2024.

ILYDIO, Pereira de; PAIVA, Ana Maria Severiano. **O Que É A Escala Richter? (Como Se Mede Um Terremoto?).** Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/236900359_O_QUE_E_A_ESCALA_RICHTER_COMO_SE_MEDE_UM_TERRAMOTO. Acesso em: 17 de nov. de 2024

SANTOS, A. S. **Os processos de políticas públicas e de acolhimento para haitianos em Maringá PR.** Alamedas, [S. l.], v. 8, n. 1, p. 232–244, 2020. DOI: 10.48075/ra.v8i1.24911. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/alamedas/article/view/24911>. Acesso em: 1 jul. 2025.

SEGGATO, Catarina Ianni; EUCLYDES, Fillipe Maciel; ABRUCIO, Fernando. **Capacidades estatais e seus efeitos nas Políticas Municipais de Educação.** Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 25, n. 81, p. 1-21, jan./abr. 2020. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/81938/79379>. Acesso em: 12 set. 2024.

SENAJUS - Secretaria Nacional de Justiça. Migração No Brasil - **Boletim informativo. ed n.1** - ago. de 2024. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/secretaria-nacional-de-justica-senajus/boletim-da-migracao-no-brasil_27082024_versao-final-pdf-1.pdf. Acesso em: 05 de mai. 2024.

SORATO DA SILVA, G. H.; LIMA, V. **As Desigualdades Socioespaciais Na Produção Da Imagem De Maringá-Pr: Cidade Planejada Para Quem?.** Brazilian Geographical Journal, Ituiutaba, v. 12, n. 1, p. 40–58, 2021. DOI: 10.14393/BGJ-v12n1-a2021-58488. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/braziliangeojournal/article/view/58488>. Acesso em: 30 jan. 2025.

SILVA, Manuela Ramos; BARBOSA, Marcos Antonio de Souza; LIMA, Lucas Gabriel Bezerra. **Usos E Possibilidades Metodológicas Para Os Estudos Qualitativos Em**

Administração: Explorando A Análise Temática. RPCA, Rio de Janeiro, v. 14 , n. 1, 2020. Disponível em : <https://periodicos.uff.br/pca/article/view/38405>. Acesso em 20 de set. de 2024.

SILVA, Gabriel Henrique Sorato; LIMA, Valeria. **As Desigualdades Socioespaciais Na Produção Da Imagem De Maringá-Pr: Cidade Planejada Para Quem?**. BG Journal, Universidade Federal de Uberlândia, , v. 12, n. 1, p. 40-58, jan./jun. 2021. Acesso em: Acesso em 20 de set. de 2024.

SOUZA, Karoline Silva. **Violações Sexuais contra civis cometidas por capacetes azuis: o caso MINUSTAH.** Monografia (Curso de Relações Internacionais), Unifesp, Disponível em: <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/465g8u3r/2v5l4w2k/69POjv3qXs8WaU5A.pdf> Acesso em: 06 dez.2024.

TOLEDO, A., & BRAGA, L. M.. (2020). **Abuso e exploração sexual em operações de paz: o caso da MINUSTAH.** Revista Estudos Feministas, 28(3). Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ref/a/RDnBBGSDCQHczJ4XRzpx9nL/>. Acesso em: 15 de jan. de 2025

UNICEF. **Fluxo migratório venezuelano no Brasil. Em contextos de emergências, crianças e adolescentes são as mais afetadas por deslocamento forçado, crises sanitárias ou desastres.** Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/crise-migratoria-venezuelana-no-brasil>. Acesso em: 04 de fev. de 2025

VENTURA, Magda Maria. **O Estudo de Caso como Modalidade de Pesquisa.** Rev SOCER. 2007: p. 383-386. Disponível em: http://sociedades.cardiol.br/socerj/revista/2007_05/a2007_v20_n05_art10.pdf . Acesso em: 18 de set. de 2024

WEBER, Max. **Burocracia.** In: WEBER, Max. Ensaio de sociologia. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1982. cap. 8. p. 229 à 277.

ANEXOS

Anexo 1 - Fontes documentais utilizadas no trabalho

Documentos analisados:	Natureza do documento:
Decreto Nº 528, de 28 de junho de 1890	Primeira legislação brasileira que trata sobre a questão do migrante após o Brasil se tornar república.
Decreto 1641/1907	A lei “Adolfo Gordo” estabeleceu critérios para permanência de estrangeiros, aqueles que fossem considerados uma ameaça nacional poderiam ser expulsos do país.
Decreto nº 4.247, de 6 de janeiro de 1921	Outra normativa que estabelecia critérios de entrada e permanência de estrangeiros no país.
Decreto nº 3.010, de agosto de 1938	Estabelecia cotas de entrada de migrantes de acordo com a nacionalidade.
Decreto - lei nº 7.967 de 1945	A legislação se fundamentava na defesa dos interesses dos trabalhadores nacionais.
Estatuto do refugiado.	Acordo global realizado em 1951 em Genebra. Que tem como compromisso o acolhimento de pessoas em situação de refúgio.
Decreto lei nº 941 de 1969	Definia a situação jurídica do estrangeiro no Brasil.
Lei nº 6. 815 de 1980	Estatuto do Estrangeiro. Também criou o Conselho Nacional da Imigração (CNIg).
A Declaração de Cartagena - 1984	Instrumento jurídico idealizado e acordado entre os países da América Latina e Caribe quanto à situação de acolhimento dos refugiados que se destinam aos países latinos e caribenhos.
Constituição da República Federativa do Brasil (1988)	Promulga a Constituição Federal do Brasil.
Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993	Lei Orgânica da Assistência Social.
Lei Municipal nº 5.541/2001	Regulamenta os educadores de base e educadores sociais enquanto trabalhadores

	de nível médio habilitados para atuarem nos serviços vinculados à pasta de desenvolvimento social e cidadania no município de Maringá.
Resolução CNAS nº 145 de 2004	Aprova a Política Nacional de Assistência Social
NOB RH - SUAS - 2012	Normas operacionais básicas do Sistema Único de Assistência Social quanto os trabalhadores que integram os serviços da política.
Resolução federal nº 9, de 15 de abril de 2014	Prevê os trabalhadores de nível médio habilitados para atuarem no SUAS
Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais - 2014	Orienta quanto às atribuições dos serviços que compõem o SUAS.
Lei nº 13.445 de 24 de maio de 2017	Um marco nas legislações sobre a questão migratória no Brasil. O migrante deixa de ser entendido enquanto uma ameaça nacional e passa a ser considerado um sujeito com direitos.
Lei nº 10. 653 de 19 de julho de 2018	Lei que criou a Política Municipal para a População Imigrante em Maringá - Pr
Medida Provisória nº 820/2018	Normativa que instituiu a operação acolhida.
Atas do Conselho Municipal dos Direitos dos Refugiados, Migrantes e Apátridas (CORMA).	Atas das reuniões ordinárias e extraordinárias, disponibilizadas no site oficial da Secretaria Municipal de Juventude e Cidadania de Maringá.
Relatório Migracidades - OIM/ONU	Relatório publicado em 2022 que aborda o acesso dos migrantes à saúde em 21 municípios brasileiros.
“Orientações Para O Atendimento A Migrantes Internacionais No Sistema Único De Assistência Social (SUAS)”	Normativa lançada em 2023 pelo governo federal, que orienta os procedimentos a serem adotados no atendimento aos migrantes usuários da política de assistência social.

Portaria Interministerial MJSP/MRE nº 37, de 30 de março de 2023.	Prevê algumas alterações para concessão de visto humanitário.
“O papel da assistência social no atendimento à migrantes”	Normativa que orienta os procedimentos a serem adotados no atendimento aos migrantes usuários da política de assistência social.
Integração De Migrantes Venezuelanos E Haitianos Beneficiários Do Programa De Assistência Financeira Da Oim No Brasil.	Relatório da OIM/ONU publicado em 2022, que retrata o índice de integração dos migrantes venezuelanos e haitianos no Brasil.

Fonte: quadro elaborado pela autora

Anexo 2- roteiro de entrevista semiestruturada para BNRs da SAS (Secretaria de Assistência social de Maringá)

BLOCO 1: CARACTERIZAÇÃO DO ENTREVISTADO(A)
1 - Em qual setor atua na secretaria?
2 - Cargo que atua?
3 - Qual o seu vínculo empregatício na secretaria?
4 - Há quanto tempo atua nesse setor?
5 - Com que frequência atende migrantes no setor em que atua? ☐ Diariamente; ☐ Semanalmente; ☐ Mensalmente; ☐ Com rara frequência.
6 - Qual a sua rotina de trabalho semanal?
CARACTERIZAÇÃO DOS ATENDIMENTOS
7 - Quais são as principais demandas apresentadas pelos migrantes?
8 - Como essas demandas são encaminhadas, há alguma dificuldade para encaminhar essas demandas?
9 - Existe alguma dificuldade no atendimento aos migrantes, se sim, quais?
10 - Você já precisou criar alguma estratégia específica para conseguir atender migrantes?
11 - Após o atendimento dos migrantes, normalmente resulta em encaminhamentos para outros serviços, se sim, quais serviços?
12 - Os migrantes que você atende falam em português? ☐ Maioria fala e entende o que é dito em português;

() Maioria compreende o que é dito em português mas fala pouco; () Maioria não compreende o que é dito em português e também não fala o idioma.
13 - Os migrantes que procuram o serviço e não falam português vão acompanhados de outros migrantes ou outras pessoas? Isso facilita o atendimento para você?
14 - Em algum momento não foi possível realizar o atendimento em razão de não conseguir se comunicar com o migrante que buscou o serviço? Se sim, descreva como foi a situação.
15 - Os migrantes entendem os procedimentos necessários para o atendimento de suas demandas? Se não, o que você faz?
CARACTERIZAÇÃO DO SERVIÇO
16 - Foi preciso realizar mudanças do funcionamento, da organização do trabalho de vocês para atender esse público?
17- Existe uma equipe ou pessoa de referência específica para realizar atendimento à migrantes?
18 - Qual é protocolo feito para o migrante chegar até você?
19 - Você sabe se existe alguma legislação nacional, estadual ou municipal que trate da questão do migrante? se sim, de que forma ela ajuda na execução do seu trabalho?
20 - Nas reuniões de equipe as questões citadas acerca das dificuldades de atendimento aos migrantes, são citadas?
21 - Já houve a necessidade de acionar o conselho do migrante, o conselho promove intervenções que impactam no seu trabalho?
22 - Vocês fazem encaminhamentos/recebem encaminhamento do CRAI?
23 - Em algum momento você já recebeu algum treinamento específico para o atendimento a esse público? Se sim, qual? te ajudou? Se não, você sugere alguma forma de melhorar isso?
24 - Você considera desafiador o atendimento a migrantes? Se sim, por que?
25 - Cada migrante traz consigo aspectos que remetem aos costumes e cultura de seu país de origem. Em algum momento as diferenças culturais impactaram no atendimento prestado a esse público?
26 - Existem protocolos que foram criados para atender em particular os migrantes?
27 - Você acha que as políticas vigentes na assistência social (pensando na esfera municipal, estadual e nacional) te ajudam a lidar com os desafios de atender migrantes?

Fonte: Elaborado pela autora

Anexo 3 - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

MODELO TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Convidamos o (a) Sr (a) para participar da Pesquisa “Assistência Social e os burocratas de nível de rua: uma análise a partir da discricionariedade e o atendimento aos haitianos que residem no município de Maringá-PR”, sob a **responsabilidade do/a pesquisador/a assistente Regina de Fátima Kuhn, coordenada pela profª Carla Cecília Rodrigues de Almeida**, onde pretende entender as particularidades e desafios dos haitianos no acesso à política pública de Assistência Social de Maringá - PR. Sua participação é voluntária e se dará por meio de entrevistas semi – estruturadas que **serão áudio gravadas e agendadas conforme sua disponibilidade**.

Os riscos decorrentes de sua participação na pesquisa são: possíveis incômodos ao relatar as dificuldades presentes no seu contexto de trabalho . Caso isso ocorra podemos suspender a entrevista caso ache necessário, **mesmo os riscos sendo mínimos terá direito a pedir indenização por danos causados por sua participação na pesquisa e ou dela decorrente, nos termos da lei**. Se o/a Sr (a) aceitar participar, as respostas obtidas por esta pesquisa poderão contribuir para pensar novas estratégias de implementação da política pública aos migrantes. Se depois de consentir a sua participação o/a Sr. (a) desistir de continuar participando, tem o direito e a liberdade de retirar seu consentimento em qualquer fase da pesquisa, seja antes ou depois da coleta dos dados, independente do motivo e sem nenhum prejuízo a sua pessoa.

O/a Sr (a) não terá nenhuma despesa e também não receberá nenhuma remuneração referente a esta pesquisa. **Também terá acesso aos dados quando quiser ou necessitar, durante o desenvolvimento da pesquisa ou após o seu término, bem como aos resultados finalizados**. Os resultados da pesquisa serão analisados e publicados, mas a sua identidade não será divulgada, uma vez que será guardada em sigilo.

Informamos que o Comitê Permanente de Ética em Pesquisa envolvendo Seres Humanos da UEM (COPEP) é um colegiado interdisciplinar e independente, de relevância pública, de caráter consultivo, deliberativo e educativo, criado para defender os interesses dos participantes da pesquisa em sua integridade e dignidade e para contribuir no desenvolvimento da pesquisa dentro de padrões éticos, conforme a Resolução CNS n.º 510, de 2016, Artigo 17, Inciso IX.

Informo também que esse TCLE será elaborado em duas VIAS, assinadas ao final pelo participante e pelos pesquisadores e rubricadas por ambos em todas as suas páginas, sendo que uma das vias ficará com o participante da pesquisa.

Para qualquer outra informação, o (a) Sr (a) poderá entrar em contato com as pesquisadoras ou com o COPEP nos seguintes endereços:

Contato profª Carla Cecília Rodrigues de Almeida: Bloco H12 – campus sede Universidade Estadual de Maringá. Av. Colombo, 5790 - Bloco H-12 Sala 001 - Zona 7, Maringá – PR. Atendimento: 2ª à 6ª feira das 08:00 às 12:00 – 13:30 às 17:00

Contato pesquisadora assistente Regina de Fátima Kuhn: Bloco H12 – campus sede Universidade Estadual de Maringá. Av. Colombo, 5790 - Bloco H-12 Sala 001 - Zona 7, Maringá – PR. Atendimento: 2ª à 6ª feira das 08:00 às 12:00, pelo telefone (44)998608942

ANEXO 4 - CODEBOOK elaborado pelo software NVIVO

Nome	Descrição
Âmparo gov.	Mecanismos/serviços que a prefeitura de Maringá oferece para auxiliar no trabalho dos BNRs no atendimento ao migrante e facilitar o acesso dos migrantes aos serviços públicos de acordo com relatos das BNRs.
Conhecimento legislações	Relatos sobre legislações nacionais/estaduais e municipais que tratam sobre o atendimento aos migrantes nos serviços públicos.
Conhecimento rede serviços	Relatos em que são citados serviços públicos em Maringá que podem auxiliar no atendimento dos migrantes.
Estratégias	Estratégias utilizadas para contornar as dificuldades apontadas nas entrevistas.
• BNRs ³²	Estratégias adotadas pelas BNRs
• Auxílio interno	Apoio por parte da equipe para a superação das dificuldades.
• Google tradutor	Relatos em que foi citado o "google tradutor" como uma das ferramentas utilizadas no atendimento aos migrantes.
• Migrantes	Estratégias tomadas pelos migrantes para acessarem às políticas públicas.

³² As categorias das linhas amarelas na verdade se tratam de subcategorias da linha acima em azul. Por exemplo: "BNRs" é uma subcategoria de "estratégias".

Demandas migrantes	Principais demandas apresentadas pelo migrantes às Burocratas de Nível de Rua (BNRs) entrevistadas .
Encaminhamentos	Encaminhamentos realizados à rede.
Frequência atend. migrante	Frequência em que migrantes demandam atendimento nos CRAS.
Moderadamente frequente	
Muito frequente	
Pouco frequente	
Nacionalidade migrantes	Principais nacionalidades atendidas
ONGs	Organizações Não Governamentais citadas pelos BNRs.
Opiniões Bnrs	Apontamentos diversos das BNRs que não se enquadram em categorias previamente definidas na estruturação do roteiro de entrevistas e que não se encaixam em nenhum padrão de resposta.
Orientações	Principais orientações feitas aos migrantes nos CRAS.
Principais dificuldades	Dificuldades relatadas nos atendimentos aos migrantes.
Dificuldades Bnrs	Dificuldades do contexto de trabalho das BNRs.

• Questões comunicacionais	Relatos em que as questões linguísticas são apontadas como dificuldades no contexto de trabalho das BNRs.
• Dificuldades migrantes	Principais dificuldades dos migrantes no acesso aos serviços da assistência social de acordo com relatos das BNRs.
• Compreensão dos procedimentos	Relatos em que são citados o nível de compreensão dos migrantes quanto aos procedimentos necessários para o acesso dos serviços ofertados pelo CRAS.
• Questões comunicacionais	Relatos em que a questão linguística é apontada pelas BNRs como uma dificuldade sofrida pelos migrantes para acessarem os serviços dos CRAS.
• Questões documentais	Principais dificuldades apontadas pelas BNRs quanto documentação
Rotina trab.	Relatos de como funciona a rotina de trabalho das BNRs entrevistadas.
Setor de atuação	Setor em que atua no CRAS.
Tempo de atuação	Tempo em que trabalha na prefeitura/ CRAS que está lotada.
Vínculo empregatício	Relação de trabalho que tem com a prefeitura de Maringá.

Fonte: Elaborado pela autora por meio do software NVIVO.