

DESIGUALDADES NO ACESSO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS POR IMIGRANTES INTERNACIONAIS NOS MUNICÍPIOS DE SANTA CRUZ DO SUL (SCS/RS) E VENÂNCIO AIRES (VA/RS)

Karen Priscila Rodrigues
Cláudia Tirelli
Grazielle Betina Brandt

GRUPO DE TRABALHO: GT8: Estado, políticas públicas, democracia, participação popular e movimentos sociais:

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo discutir o processo de implementação de políticas públicas e a reprodução de desigualdades a partir das experiências cotidianas de imigrantes internacionais, com diferentes perfis e trajetórias, nos municípios de Santa Cruz do Sul (SCS) e Venâncio Aires (VA). Para isso, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com cinco atores diretamente envolvidos na implementação das políticas públicas acessadas pelos imigrantes, sendo eles três assistentes sociais, uma psicóloga e um imigrante venezuelano usuário dessas políticas. As entrevistas foram realizadas no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e no Setor de Acolhimento a Imigrantes, Refugiados e Apátridas. A partir dos aportes teóricos da literatura sobre implementação de políticas públicas e das informações obtidas por meio das entrevistas, foi possível discutir questões referentes aos efeitos da discricionariedade da burocracia implementadora, à exclusão dos imigrantes nas políticas distributivas, à dificuldade de comunicação entre os diversos serviços públicos e as falhas dos sistemas eletrônicos no processo de documentação dos imigrantes. Pôde-se concluir que, mesmo que a nova Lei de Migração, sancionada em 2017, reconheça direitos iguais entre brasileiros e estrangeiros, na prática o acesso a direitos ainda é muito desigual e fatores ligados à nacionalidade e ao status migratório influenciam no acesso dos imigrantes às políticas públicas e na forma como são recebidos e atendidos pelos agentes públicos estatais (policiais federais, equipes de saúde e assistência, entre outros). Também se observou que as políticas existentes e seus implementadores não reconhecem as necessidades particulares vividas pelos imigrantes, por exemplo, a ausência de documentação, fazendo com que esses fiquem desassistidos pelos programas brasileiros.

Palavras-chave: Imigração Internacional. Políticas Públicas. Desigualdade.

INTRODUÇÃO

De 2010 a agosto de 2024, o Brasil¹ registrou a entrada de 1.700.686 imigrantes, entre residentes permanentes, temporários e fronteiriços. Além disso, o País reconheceu 146.109 pessoas em condição de refúgio e recebeu 450.752 solicitações de refúgio. Neste período, o fluxo migratório foi de 2,3 milhões de pessoas, sendo a maioria composta por imigrantes provenientes da Venezuela (500.636), do Haiti (183.102) e da Bolívia (110.795). Os refugiados reconhecidos são, em grande parte, vindos da Venezuela (134.089), da Síria (4.100) e da República Democrática do Congo (1.158). Já os solicitantes de refúgio possuem, preponderantemente, nacionalidades venezuelana (257.186), cubana (41.800) e haitiana (40.483).

Este perfil migratório se refere àqueles estrangeiros que apresentam maior vulnerabilidade e risco social. Em geral são pessoas que se deslocam por motivos econômicos devido a situações de crise em seus países de origem e buscam reconstruir suas vidas no Brasil. Estes imigrantes tendem a depender mais das diversas políticas públicas, pois muitos cruzam as fronteiras sem a documentação necessária para se estabelecer de forma regular. Além disso, os que conseguem se instalar no país de acolhida enfrentam dificuldades adicionais relacionadas à adaptação cultural e aprendizagem do idioma, o acesso ao mercado de trabalho, à moradia e aos serviços básicos. Em razão disso, essas pessoas podem ficar mais expostas à situações de violências, exploração e xenofobia.

Por outro lado, o Brasil também recebe imigrantes com boas condições econômicas, os quais vêm para o país em busca de oportunidades de investimento e por opção própria. É muito comum empresas multinacionais transferirem profissionais qualificados para o Brasil, com remunerações e benefícios que atestam seu status econômico privilegiado. Algumas das nacionalidades que mais representam esse perfil são os estrangeiros vindos da China (CHN) e dos Estados Unidos (EUA). De acordo com dados do Observatório das Migrações Internacionais (OBmigra, 2025) referente ao mês de fevereiro de 2025, os chineses (6,5 mil) e estadunidenses (5,1 mil) foram os que mais se beneficiaram com a emissão de vistos. Este segundo perfil de imigrantes internacionais refere-se àqueles indivíduos que optam mais por serviços privados e dificilmente acessam políticas públicas assistenciais, já que “[..] a condição de proximidade com a classe média pode estar associada a um esforço de distanciamento e independência em relação às ofertas públicas [...]” (Pires, 2020, p. 40). Devido à sua condição social, esses imigrantes conseguem sobreviver com os seus próprios

¹ Informações disponíveis no site do Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Fluxo migratório no Brasil foi de 2,3 milhões de pessoas em 14 anos, aponta Boletim das Migrações.** (2024). Disponível em: <<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/fluxo-migratorio-no-brasil-foi-de-2-3-milhoes-de-pessoas-em-14-anos-aponta-boletim-das-migracoes>> Acesso em: 18 maio. 2025.

recursos, sejam eles econômicos ou sociais (redes de apoio), visto que a sua inserção não apresenta obstáculos significativos.

Estes perfis migratórios apresentados acima apresentam trajetórias e posições sociais distintas, o que pode influenciar nas suas experiências de acesso às políticas públicas, fazendo com que para alguns seja um processo mais fácil, enquanto para outros seja mais desafiador, uma vez que questões raciais, de status social, de gênero, de documentação e nacionalidade, se interseccionam quem consegue acessar direitos básicos de maneira plena e quem enfrenta entraves sistemáticos.

“Uma pluralidade de formas de desigualdades (e não somente a econômica) impõe barreiras que dificultam a ascensão, o desenvolvimento e a melhoria da qualidade de vida de segmentos socialmente vulneráveis ou tradicionalmente excluídos” (Pires, 2019, p. 16), e é nesse contexto, que este trabalho tem como objetivo discutir a temática de implementação de políticas públicas e a reprodução de desigualdades, a partir das experiências cotidianas de diferentes perfis sociais de imigrantes internacionais no acesso a políticas públicas nos municípios de Santa Cruz do Sul (SCS) e Venâncio Aires (VA). Segundo Pires (2019, p. 15), “essas interações cotidianas se tornam decisivas, pois podem representar fontes de recursos indispensáveis para a mitigação do sofrimento e dos danos associados à exclusão social, oferecendo oportunidades de inserção e desenvolvimento humano.”

“O tema da implementação de políticas públicas é relevante para compreender como o Estado opera e quais são os resultados que gera para os cidadãos” (Lotta; Costa, 2020, p. 1). Dessa maneira, objetivando assim, a problemática através da interação entre usuários imigrantes e servidores públicos, que é marcado por desafios e perspectivas diferentes, pois acredita-se que “não se pode compreender a implementação de políticas públicas sem consideração à atuação cotidiana desses trabalhadores da linha de frente” (Pires, 2019, p. 34).

Entende-se que a reflexão sobre o modo como o Estado, através de seus servidores (burocratas de nível de rua), realiza a mediação do acesso dos imigrantes usuários aos seus direitos fundamentais, é extremamente necessária para a compreensão sobre como as políticas públicas são aplicadas na prática e quais são os seus efeitos sobre os diversos grupos sociais.

Além desta introdução e das considerações finais, este trabalho apresenta três seções: i) na primeira, expõe-se a metodologia utilizada para a sua execução; ii) na segunda, apresenta-se o histórico da construção das políticas públicas migratórias no Brasil e, na terceira, iii) discute-se os efeitos da implementação das políticas públicas sobre a (re)produção das desigualdades em relação aos imigrantes.

METODOLOGIA

O presente trabalho caracteriza-se como uma pesquisa de caráter qualitativo e exploratório, na qual se buscou analisar como ocorrem os encontros burocráticos entre os implementadores das políticas públicas e os imigrantes internacionais. Para tal, foi realizada uma pesquisa de campo, no mês de junho de 2025, nos serviços da assistência social nos municípios de Santa Cruz do Sul e Venâncio Aires. Em Santa Cruz do Sul, a entrevista semiestruturada se deu no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), com duas assistentes sociais. Em Venâncio Aires, as entrevistas aconteceram no CRAS e no Setor de Acolhimento e Atendimento a Imigrantes, Refugiados e Apátridas, e tiveram a participação de uma assistente social, uma psicóloga e um imigrante venezuelano.

As entrevistas foram conduzidas a partir de um roteiro semiestruturado distinto para cada grupo de sujeitos, com gravação de áudio e transcrição na íntegra para posterior análise. Os resultados foram interpretados por meio da análise de conteúdo (Bardin, 2004), que envolveu uma leitura atenta e sistematizada das entrevistas transcritas, a interpretação para a constituição das categorias de análise e, por fim, a discussão dos resultados à luz dos aportes teóricos. O anonimato dos participantes foi garantido, sendo que os servidores públicos apenas tiveram a sua categoria profissional mencionada e o imigrante recebeu um nome fictício.

BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO DO DEBATE SOBRE IMIGRAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

No Brasil, uma das Leis de Imigração mais comentadas e debatidas é o antigo Estatuto do Estrangeiro, a Lei 6815/1980, sancionada pelo presidente da república Getúlio Vargas em 1930. Nesta legislação, os imigrantes eram vistos como um problema de segurança nacional, criado durante a ditadura militar, o Estatuto do Estrangeiro era mais restritivo e estes eram retratados como pessoas perigosas. Ainda, o Estatuto revelava um caráter racista, pois eram aceitos imigrantes que se enquadravam nos critérios de raça, e também aqueles que tinham condições de promover algum benefício para o país.

Atualmente, a Lei 13.445/2017, substituindo o Estatuto do Estrangeiro, coloca o imigrante como sujeito de direitos, abordando o tema de migração com base nos Direitos Humanos. Em suas disposições gerais, o artigo conta com direitos e deveres desse público, desde a sua entrada e permanência no país até a sua saída. Para mais, a Lei dispõe acerca

dos princípios e diretrizes que conduzirão a política da migração no Brasil, com o objetivo de criar uma política migratória que busque resguardar os direitos desses sujeitos. Contudo, a Nova Lei da Migração é incontestável ao defender que não existirá discriminação decorrente da situação migratória, porém, em alguns pontos é possível constatar uma certa divergência, ao excluir, por exemplo, privilégios e direitos de alguns imigrantes pela sua condição específica, considerando como clandestino o imigrante não documentado, propiciando, dessa maneira, uma disparidade entre migrantes.

Acredita-se que esse tratamento desigual em razão da situação migratória pode resultar em muitos descomedimentos aos imigrantes, tornando-os vulneráveis tanto nas relações de trabalho como no meio social onde está inserido. A migração tem sido crescente cada vez mais no Brasil e, portanto, é fundamental que os governos pensem políticas públicas específicas para acolhê-los de forma segura, humana e proativa.

Além da legislação migratória, os imigrantes em território nacional possuem os mesmos (ou boa parte) dos direitos que os nacionais, podendo acessar o Sistema Único de Saúde (SUS) e os direitos sociais previstos no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), desde que inscritos no Cadastro Único (CadÚnico). Os imigrantes podem trabalhar e estudar no Sistema de Educação Pública, mas essas condições são dadas somente aos estrangeiros com a documentação regularizada.

A Lei 13.445, de 2017, também prevê parceria do governo federal com estados e municípios para o atendimento a imigrantes e refugiados que chegam ao Brasil. As políticas públicas existem em todas as esferas de governo, o que significa dizer que há ações em nível federal, estadual e municipal.

O Brasil também conta, desde 2018, com a Operação Acolhida em decorrência do fluxo migratório venezuelano, com o objetivo de promover um auxílio organizado e humanitário na fronteira Brasil - Venezuela, e essa ação é reconhecida pela Lei nº 13.684, de 21 de junho de 2018.

No governo do estado do RS, nos anos de 2020 e 2021, foi possível observar dentro do campo da saúde, alguns avanços da inclusão da população migrante, refugiados e apátridas em políticas de saúde já existentes. É o caso das Políticas de Promoção da Equidade em Saúde, sendo esta também uma política nacional, que através da Portaria SES nº 512/2020 que aprova a Política Estadual de Promoção da Equidade em Saúde, onde essas populações passam a ser consideradas como população específica dessa política, podendo assim, ter o direito de um atendimento equitativo e diferenciado no SUS, a partir de suas necessidades referentes a sua cultura, língua e percepção de saúde e doença.

Ainda em âmbito estadual, a Portaria 635/2021 estabelece critérios de habilitação e “a forma de distribuição do recurso financeiro do Programa Estadual de incentivos para a Atenção Primária à Saúde (PIAPS), onde serão distribuídos recursos com base na população de migrantes internacionais” (Rodrigues; Brandt; Areosa 2023, p.514). Neste sentido, os municípios passam a receber recurso com base no número de imigrantes residentes em sua região.

Para além disso, existem municípios em território nacional que constam com políticas municipais para imigrantes, refugiados e apatridia, a primeira política municipal foi na capital de São Paulo (SP), em vigor desde dezembro de 2016. No Rio² Grande do Sul, a partir de 2020 os municípios que promovem a governança migratória, vem recebendo certificados com o selo MigraCidades. Desde a primeira edição, mais de 16 municípios já receberam a certificação internacional pelo desenvolvimento de uma política migratória local, e dentre eles está o município de Venâncio Aires.

Cabe destacar, que a inclusão dos imigrantes nas políticas públicas brasileira e a criação de políticas públicas locais se deu a partir da Legislação nacional migratória, foi esta legislação que possibilitou primeiramente a discussão dessas pessoas como sujeitos de direitos, foi a partir dessa legislação que estados e municípios puderam pensar políticas de acolhimento.

É sabido que as políticas públicas em geral no Brasil contemplam questões de equidade, dignidade, justiça social, combate a discriminação e desigualdade social, entretanto, a prática cotidiana da implementação dessas políticas revela desigualdades significativas, pois “o fenômeno migratório normalmente dá visibilidade a eventuais desigualdades e incongruências nas políticas públicas” (Lussi, 2015, p. 137).

Vê-se que a realidade na implementação de políticas é um processo contínuo e é marcada por preconceitos institucionais, falta de preparo de servidores públicos, pouca comunicação entre serviços e diferentes políticas, fragilidade das redes, falta de recursos, etc. É correto afirmar que a inclusão de imigrantes em políticas públicas já existentes e a criação de políticas públicas específicas são essenciais para a diminuição dessas desigualdades, mas “o debate sobre a implementação de políticas públicas surge da percepção sobre o fracasso em alcançar o que foi previsto nos seus objetivos e averiguar os elementos que produziram esse resultado” (Tirelli, 2024, p. 5).

² Informação obtida no site do FAMUR. **Municípios Gaúchos ampliam políticas locais para imigrantes.** 2023.

Disponível em: <<https://famurs.com.br/noticia/3378>> Acesso em: 20 Fev. 2025.

Os desafios na implementação de políticas públicas para imigrantes no Brasil envolvem questões estruturais, institucionais e sociais, e é impossível não considerar ao analisar a implementação das políticas, a estratificação social e o racismo estrutural enraizado no país, desigualdade de gênero, disparidades socioeconômicas, estas são condições, que em algumas situações influenciam na distribuição de recursos do Estado e na importância que este dá para responder com brevidade as demandas de populações vulneráveis.

O enfrentamento da desigualdade social requer reformas em estruturas e normas formais visando ao fortalecimento de sistemas de promoção e proteção social baseados em direitos, mas, também, ao enfrentamento de uma cultura, tanto no nível dos grupos sociais quanto no das instituições, que naturaliza a discriminação e o privilégio de alguns grupos sociais (Pires, 2019, p. 17).

Diante disso, entende-se que as desigualdades no acesso a políticas públicas é uma discussão complexa, que exige a compreensão de um todo, o que significa dizer, que para a superação de tal condição, é necessário ações integradas, políticas focalizadas a necessidades específicas e particulares de grupos sociais excluídos, pois a articulação entre desigualdades requer compreender “de quê, entre quem, quando e onde – se torna fundamental para a reflexões sobre estratégias de mitigação ou superação” (Pires, 2019, p.16).

As desigualdades sociais e econômicas aqui discutidas implicam a opressões que se manifestam de diferentes formas nas condições de vida da população imigrante, e essas diferenças podem ser observadas em diversas áreas além da questão econômica, e o que poderia explicar essa complexidade, seria a discussão sobre interseccionalidade, uma vez que este conceito descreve como diferentes grupos sociais e suas particularidades de raça, gênero, classe, etc. influenciam e afetam de formas distintas nas suas experiências de desigualdades.

A partir de então, o conceito de interseccionalidade veio ganhando contornos mais amplos e orientando análises pela ideia de que a natureza interconectada das opressões estruturadas por raça, classe e gênero constitui uma “matriz de dominação” que opera em todos os níveis das relações sociais, desde o individual até o socioestrutural (Pires, 2019, p. 16).

Vê-se que os imigrantes enfrentam múltiplas camadas de desigualdade, que variam de acordo com a nacionalidade e status migratório, gênero e raça, e essas desigualdades não se somam, elas se entrelaçam, criando assim, um tipo específico de vulnerabilidade “como estruturantes de um processo de produção e reprodução de relações sociais desiguais e experiências pessoais marcadas pela acumulação histórica de exclusões” (Pires, 2019, p.16). E essa discussão evita uma visão simplista da complexidade do fenômeno migratório, pois

percebe-se que na prática há pouca implementação concreta e plena voltada para esse público, e que algumas políticas ainda que universais como SUS e educação, são excludentes e reforçam e perpetuam desigualdades sociais, ainda que não intencionalmente.

O PERFIL DE IMIGRANTES INTERNACIONAIS NOS MUNICÍPIOS DE SANTA CRUZ DO SUL/RS E VENÂNCIO AIRES/RS E A SUA RELAÇÃO COM O ACESSO A POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

O município de Santa Cruz do Sul/RS recentemente aderiu ao Programa Estadual de Incentivos para a Atenção Primária à Saúde (PIAPS), e neste contexto, em primeiro momento, a população migrante não entra como população específica no projeto da Secretaria Municipal de Saúde de SCS, porém, as ações de combate a xenofobia e promoção dos Direitos Humanos a serem realizadas em 2025³ em escolas públicas do município, será abordado questões das migrações internacionais, numa perspectiva de informação e conscientização da temática, ainda, existem possibilidades de que no próximo projeto as populações de migrantes, refugiados e apátridas entrarão como populações específicas.

Também, com o objetivo de fomentar a importância das políticas públicas locais, o movimento de parceria entre a Organização Internacional para as Migrações (OIM) e a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) criou-se o MigraCidades, que funciona como um processo de certificação de governança migratória local, com apoio financeiro do Fundo da OIM para Desenvolvimento.

No Vale do Rio Pardo, dos seus 23⁴ municípios, Venâncio Aires é um dos que receberam em 2021 o selo MigraCidades, e nesta mesma região são os municípios de Santa Cruz do Sul e Venâncio Aires os que mais possuem imigrantes internacionais. A tabela a seguir mostra o quantitativo de imigrantes no Vale do Rio Pardo, os dados são referentes ao mês de agosto de 2024.

Tabela 1 - O total de imigrantes no Vale do Rio Pardo 2024

| Município | Quantitativo de imigrantes |
|-----------------|----------------------------|
| Arroio do Tigre | 3 |

³ As atividades serão realizadas por profissionais da saúde, da Assistência Social e alunos e professores da UNISC. A autora faz parte do Comitê do Projeto municipal, onde a mesma irá realizar as atividades nas escolas.

⁴ Os municípios do VR que não estão na tabela não possuem imigrantes.

| | |
|--------------------------|-------------|
| Barros Cassal | 8 |
| Boqueirão do Leão | 16 |
| Candelária | 20 |
| Encruzilhada do Sul | 12 |
| Estrela Velha | 1 |
| General Câmara | 6 |
| Mato Leitão | 3 |
| Pantano Grande | 9 |
| Passa Sete | 1 |
| Passo do Sobrado | 18 |
| Rio Pardo | 25 |
| Santa Cruz do Sul | 532 |
| Sinimbu | 7 |
| Sobradinho | 12 |
| Vale do Sol | 9 |
| Venâncio Aires | 1089 |
| Vera Cruz | 13 |

Fonte: Polícia Federal de Santa Cruz do Sul. Elaboração das autoras, 2024.

Os migrantes que chegam ao solo gaúcho⁵ são principalmente uruguaios, haitianos, venezuelanos, argentinos e senegaleses. Destas nacionalidades, se destacam haitianos, venezuelanos e senegaleses aqueles dependentes do Estado, os mais suscetíveis ao CadÚnico e ao Cartão Nacional de Saúde (CNS). São essas as características que diferenciam o perfil dos imigrantes residentes nos municípios de Santa Cruz do Sul e Venâncio Aires.

Venâncio Aires é um município com o total de 70.805 habitantes (IBGE CIDADES, 2024), e dos 1089 estrangeiros, contabilizam-se 23 argentinos, 91 haitianos, e 876 venezuelanos, a população de maior representatividade. Em Venâncio as demais

⁵ Informações obtidas do site FAMURS. **Municípios gaúchos ampliam políticas locais para migrantes**. Data de publicação 23/06/2023. Disponível em:< <https://famurs.com.br/noticia/3378>>. Acesso em: 15 out. 2024.

nacionalidades representam menos de 18 imigrantes. O que significa dizer que o perfil dos migrantes neste município é daqueles que dependem das políticas públicas, são estes estrangeiros negros, advindos dos países pobres ou em situação de crise econômica.

Essas pessoas migram em busca de melhor condição de vida, na busca por emprego, e assim que chegam, quando não possuem já uma vaga de trabalho garantido (pois é muito comum estes imigrantes serem atraídos pelos empresários) caso não seja essa a situação, estes são encaminhados para os serviços de assistência social para cadastramento no CadÚnico, na possibilidade de tornarem-se beneficiários do Bolsa Família dentre outros programas assistenciais do governo.

Em julho de 2021⁶ o município passou a receber R\$648 mil do Governo Federal para ações socioassistenciais a migrantes e refugiados, o valor do recurso era para seis meses de atendimento, podendo ser prorrogado para mais seis meses, o que aconteceu até o ano de 2023. A partir deste recurso, Venâncio organizou um espaço de atendimento específico para imigrantes, a Casa de Acolhimento e Atendimentos para Imigrantes, Apátridas e Refugiados, onde era possível realizar trabalho social com famílias imigrantes, acolhida e escuta qualificada, encaminhamentos e tantas outras atividades, porém, a casa foi fechada, e segundo relatado nas entrevistas, não se tinha mais necessidade de manter o lugar, já que os imigrantes recentes são familiares de imigrantes já residentes em VA, sem ter necessidade de alojamento na casa do imigrante.

É através das Secretarias de Habitação e Desenvolvimento Social, onde estes imigrantes são atendidos pelo serviço público local, mas é o Setor de Acolhimento a Imigrantes, Refugiados e Apátridas que auxilia na documentação dos imigrantes, e os CRAs fazem encaminhamentos, prestam assistência psicológica e profissional.

Diferente do município de Venâncio é o caso de Santa Cruz do Sul, que possui 138.104 habitantes (IBGE CIDADES, 2024), e os imigrantes característicos a dependência dos benefícios sociais é menor em relação a Venâncio. Em SCS são dois angolanos, 71 argentinos, seis haitianos, três senegaleses, 28 venezuelanos, enquanto as nacionalidades que normalmente não são diretamente usuários das políticas públicas são de uma quantidade mais significativa, sendo 47 alemães, 25 chineses, 19 cubanos (Programa mais médicos para o Brasil), 25 espanhóis, 24 americanos, 13 japoneses e 29 do Reino Unido.

A tendência das migrações internacionais em Santa Cruz do Sul é de imigrantes, empresários e atletas. Os empresários em sua grande maioria são devido às fumageiras, e

⁶ Informações do site Folha do Mate. **Venâncio Aires já recebeu mais de mil imigrantes.** Publicado em 24/10/2023. Disponível em: <<https://folhadomate.com/noticias/geral/venancio-aires-ja-recebeu-mais-de-mil-imigrantes/>> Acesso em: 15 out. 2024.

os atletas, que não costumam fixar moradia na região, integram o time de basquete União Corinthians, por exemplo. Entretanto, nos anos de 2014 e 2015, era muito comum ver pelas ruas de SCS imigrantes senegaleses, estes imigrantes, como forma de garantir renda, trabalhavam⁷ vendendo mercadorias pelas ruas do centro, geralmente entre as ruas Júlio de Castilhos e 28 de Setembro, contudo, essa atividade passou a incomodar alguns lojistas na época, e devido a uma legislação municipal que proibia a atuação de ambulantes no quadrilátero central, os senegaleses não puderem mais exercer essa função, e a pouca oportunidade de emprego e a falta de acolhimento da comunidade local e dos serviços públicos, levou vários imigrantes a deixarem o município.

Segundo as assistentes sociais de SCS, os serviços públicos mais comuns de acesso dos imigrantes seriam , a PF, a educação, o SUS e o Albergue (muito utilizado por argentinos), e as mesmas relatam que na assistência social, no momento não se tem um volume grande de atendimento com população estrangeira, e quando acontece, normalmente estes não chegam a vincular-se no serviço.

Por enquanto, como o nosso volume é pequeno, né? Pelo menos em dados oficiais, o Estado nos informou que nós teríamos aproximadamente 70 migrantes venezuelanos. Então, assim, desses 70 é um contingente muito pequeno que acessou a política pública. Por enquanto a gente consegue dar conta do que aparece, mas se isso aumentar, né, a gestão da política pública de assistência vai ter que pensar numa outra forma de estar atendendo essa demanda (Assistentes Sociais, CRAS, SCS, 2025).

No caso de Venâncio, os principais serviços públicos acessados são, a PF localizada em SCS, todos os CRAs do municípios, o Centro de Referência Especializada em Assistência Social (CREAS), Educação, SUS, o Setor de Acolhimento a Imigrantes e o Albergue.

Quanto a benefícios sociais, foi relatado que é muito comum estes buscarem os serviços de assistente solicitando cesta básica, bolsa família e BPC. Venâncio no mês de outubro⁸ de 2024, teve 3.387 famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família (PBF), com 8.725 pessoas beneficiadas, e totalizando um investimento de R\$ 2.252.644,00 e um benefício médio de R\$ 665,09. Ainda, até o mês de setembro, eram 8.361 famílias inseridas no Cadastro Único. Durante as entrevistas, foi compartilhada a informação de que referente ao mês de abril de 2025, foram 460 famílias imigrantes cadastradas no CadÚnico e 1.301 pessoas imigrantes cadastradas no Cad.

⁷ Informação do site do Portal Gaz. **Em Santa Cruz, senegaleses buscam uma nova chance.** Publicado em 12/09/2015. Disponível em: <<https://www.gaz.com.br/em-santa-cruz-senegaleses-buscam-uma-nova-chance/>> Acesso em: 16 out. 2024.

⁸ Dados da plataforma Programa Bolsa Família e Cadastro Único no seu município. Disponível em: <<https://aplicacoes.cidadania.gov.br/ri/pbfcad/index.html>> Acesso em: 10 out. 2024.

Enquanto Santa Cruz do Sul, benefícios como cesta básica foram os mais solicitados, assim dizendo as assistentes sociais entrevistadas, e o bolsa família e BPC não foram significativamente acessados por este público. Mas, quanto ao PBF teve considerando a população geral, neste mesmo período, 5.997 famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família, com 15.180 pessoas beneficiadas, e totalizando um investimento de R\$ 4.049.609,00 e um benefício médio de R\$ 675,27 e até o mês de setembro eram 14.297 famílias inseridas no Cadastro Único.

Cabe destacar que, segundo a Secretaria de Assistência Social de SCS, não é possível conferir a relação de imigrantes cadastrados e beneficiados pelo Bolsa Família. Porém, é possível perceber que são muitas as famílias dependentes do Estado para garantir a renda de seus dependentes.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) desempenha um papel fundamental no atendimento a imigrantes internacionais, garantindo direitos e acesso a serviços básicos. A PNAS e o SUAS oferecem mecanismos para acolhimento, proteção e promoção dos direitos de imigrantes, independentemente de sua situação migratória (a depender da demanda). Porém, não é este necessariamente o serviço de primeiro contato dos estrangeiros, pois para poder acessar aos benefícios, estes precisam estar com a documentação regularizada.

Assim, a Polícia Federal (PF) é a primeira porta de entrada dos sujeitos migrantes, além de outras funções em relação à regulação migratória, é a PF quem emite documentos migratórios como a Carteira de Registro Nacional Migratório (CRNM), e esta é a principal documentação que possibilita o acesso aos serviços públicos pelos imigrantes no Brasil.

Em entrevista semiestruturada, o venezuelano participante da pesquisa, aqui nomeado como Diego, que já mora há dois anos em Venâncio, não esconde a importância e o alívio de ser um imigrante documentado, e percebe-se a partir de sua narrativa, que o documento possibilita dignidade e acesso.

Para ser sincero, para mim é ótimo. Eu já morei no Chile, morei lá durante cinco anos, mas nunca me deram a oportunidade de obter um documento chileno. A minha mãe mora no Peru e ainda não tem documento. Eu cheguei aqui, eu tenho dois anos e já tenho documento e já tenho um monte de oportunidades que nenhum outro país te dá. Então, eu acho que nesse sentido há uma melhoria para mim. Ah, é que ter a oportunidade de ter um documento, isso já vale muito. Com um documento, já és uma pessoa. Não sou natural, mas tenho conta no banco, tenho carro, tenho tudo (Diego, VA, 2025).

Contudo, apesar da conquista significativa de Diego, o processo de documentação migratória apresenta situações complicadas, tanto para os imigrantes, quanto para os trabalhadores públicos. Os servidores de SCS e VA entrevistados relatam questões delicadas nesse processo. As complicações se dão na lentidão da emissão, problemas de agendamento

online, falta de atendimento presencial, dificuldades de comunicação com o serviço da PF, e a falta de informação e conhecimento do sistema eletrônico para auxiliar os estrangeiros, pois estes trabalhadores não recebem nenhum tipo de capacitação para lidar com tal sistema, mas é para assistência social que os imigrantes são encaminhados para solicitar ajuda na condução da solicitação de documento.

Quando surge alguma eventualidade, eles recorrem para assistência. E até algumas situações vinculadas à Polícia Federal, quando eles precisam fazer a documentação, o que que acontece eu acho que não tem um atendimento presencial ali na polícia. Eles orientam as pessoas a acessar o site, fazer agendamento pelo site e eles têm dificuldade. Então a gente já viu umas quantas situações deles virem no Cadastro Único para as gurias ajudarem a fazer o agendamento (Assistentes Sociais, CRAS, SCS, 2025).

Eu acho que uma das maiores dificuldades que o pessoal aqui do atendimento enfrentou foi o pedido de ajuda para acessar o aplicativo, porque assim, ó, não houve uma capacitação, nunca ninguém explicou, então teve encaminhamentos que o pessoal tentou fazer e daí não era aquela documentação, exigia outra. Eu acho que faltou um pouco de comunicação entre a Polícia Federal e os serviços, porque eles encaminham para os serviços, mas ninguém explica para os serviços o que é para ser feito de fato. Até pela dificuldade que nós, enquanto secretaria, temos de acessar eles quando a gente tem uma dúvida, né? É um telefone que não atende, quando atende a pessoa não sabe te informar (Assistentes Sociais, CRAS, SCS, 2025).

Em VA o auxílio às documentações é dada através do Setor de Acolhimento a Imigrantes, onde uma assistente social é designada a realizar essa função, a mesma relata mudanças na legislação quanto a documentos provisórios, que até então, para a solicitação de tal documento os imigrantes não precisavam pagar a taxa no valor de \$300,00, ainda, a mesma diz que tal informação não foi devidamente compartilhada com os serviços nem com os imigrantes, dificultando assim a organização dos mesmos.

A gente notou muito assim da metade de abril para cá, mudou bastante. Na fronteira, eu não sei se tá tendo muita demanda, mas eles não estão mais realizando o primeiro atendimento. Eles dão só um visto eletrônico que a pessoa vem no celular e daí aqui eu preciso fazer o formulário para ele solicitar o documento. Depois ele vai na polícia, agendo para ele ir na PF, depois ele vai, depois de 45 dias fica pronto, ele vai de novo e busca. E desde maio mudou um pouco essa questão, e a gente sempre conseguia com que eles não pagassem, né? Uma declaração de hipossuficiência. Só que daí eles chegavam, faziam o CPF, que eu nem sabia que existia, CPF provisório. Daí faziam o Cadastro Único e com o Cadastro Único a gente comprovava, que ali vai mostrar que não ganha mais de três salários mínimos. Só que agora a PF trancou, fez uma nova lei no começo de maio que não pode mais fazer CPF provisório, porque esses imigrantes não regularizavam esse CPF, só que eu não sei se na hora de fazer alguém avisou, eu nem sabia que existia CPF provisório, então foi cortado e agora precisa ter o documento de imigrante para depois tu fazer CPF. Então eles não conseguem acessar o Cadastro Único antes, então não tem como comprovar que eles são baixa renda. Tem que pagar (Assistente Social, Setor de Acolhimento, VA, 2025).

Para além dessa situação, foi relatado outro problema quanto a documentação e acesso a políticas públicas, em VA, foi dito que as novas migrações são de pessoas idosas, mães, pais, sogros e sogras de imigrantes já residentes no município, estes idosos dependem definitivamente do SUS e de benefícios como o BPC. Esses estrangeiros recém chegados precisam ainda passar pelo processo de documentação, mas enquanto o documento não é acessado, estes ficam vulneráveis e sem acesso à saúde, como relatado por Diego.

A assistência social acho que é boa, saúde para mim não. Porque essa UPA, essas coisas aí, eu trago a minha sogra para cá, meu sogro é colombiano, e não puderam atender a ele porque não tinha documento. E ele ainda não consegue ser atendido. Eu levei embora por causa disso aí, porque nós queríamos atender aqui, mas não conseguimos (Diego, VA, 2025).

Teve um idoso também com a questão do BPC que é o problema nisso que os bancos não estavam aceitando, na verdade a biometria ela tá sendo solicitada, no site do meu INSS, né? E na verdade ela não é só por público que vem de fora, que é estrangeiro, né? Na verdade somos todos nós. A gente não sabe o motivo, se foi um pouco para tentar diminuir essa questão, né? Dos BPCs dos estrangeiros, a gente não sabe. Ah, mas o INSS solicita e tem três formas de ter essa biometria, que é o RG, carteira nacional, né, de identidade, o título de eleitor e a CNH, né? Então a pessoa tem que fazer alguma dessas três documentações para o INSS ter acesso à biometria, e é isso que tem barrado a questão dos imigrantes no momento, porque a única coisa que eles teriam, poderiam fazer é a CNH, só que a CNH tem um custo bem mais elevado. Na verdade, mesmo fazendo o CRNM na PF, pois isso não puxa a biometria, a biometria que o INSS está solicitando é só por esses três documentos (Psicóloga, CRAS, VA, 2025).

Diante dessas narrativas, é possível entender que ainda que as políticas públicas sejam de inclusão e de acesso tanto a brasileiros e estrangeiros, ao que diz respeito a sua legislação no papel, na prática as desigualdades e exclusões são fortemente evidenciadas, pois elas não consideram particularidades de documentação migratória, o que significa dizer que políticas de inclusão também “podem, em algumas circunstâncias, contribuir para reforçar (ao invés de mitigar) vulnerabilidades e formas de exclusão, perpetuando, assim, desigualdades sociais já existentes” (Pires, 2019, p.14).

Para mais, nas entrevistas quanto aos servidores públicos, atores que implementam essas políticas, percebeu-se ações de discricionariedade. Em SCS, as assistentes sociais disseram que não é função, pelo menos não oficialmente, da secretaria de assistência social, auxiliar imigrantes no processo de documentação, mas mesmo assim, e mesmo sem conhecimento prévio da funcionalidade do aplicativo, elas realizam tal atividade.

Nesse sentido, não é obrigação da Secretaria de Assistência Social auxiliar, mas a gente faz porque, né, enquanto serviço social, a gente sempre tem aquela premissa de não deixar o usuário sair daqui sem resposta alguma (Assistentes Sociais, CRAS, SCS, 2025).

Por vezes o “uso corriqueiro da discricionariedade pode levar a inovações e soluções de problemas emergentes” (Pires, p.34). Os agentes de implementação, suas ações e formas de interação com os usuários dos serviços públicos, podem influenciar positiva ou negativamente nos efeitos das políticas públicas, a depender de suas interpretações sobre determinada demanda, esta pode contribuir para facilitar o acesso pleno desses sujeitos ou pode potencializar a exclusão destes aos seus direitos.

O trabalho daqueles que se chamam agentes de execução raramente se reduz a uma simples e estrita aplicação de regras e instruções, as quais jamais serão claras o bastante para evitar a possibilidade de reinterpretações, nem mesmo suficientemente completas para dispensar adaptações em casos singulares (Dubois, 2019, p. 113).

“É inegável que as políticas públicas estão entre os principais instrumentos à disposição dos governos para enfrentar os problemas associados às desigualdades entre cidadãos, segmentos da população e unidades do seu território” (Pires, 22), mas os efeitos distributivos das políticas públicas é o grande debate que implica na reprodução de desigualdade, e estes efeitos podem reduzir ou agravar desigualdades. E são muitos os fatores que determinam esses efeitos, como: o desenho da política, critérios de acesso, capacidade de implementação, discriminação estrutural, dentre tantos outros. Ainda, esses efeitos são fundamentais para avaliar se uma política está de fato promovendo equidade, inclusão e justiça social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através da pesquisa de campo realizada e dos aportes da literatura, foi possível concluir a importância de olhar para o processo de implementação das políticas públicas e a reprodução de desigualdades, pois a implementação traduz as intenções políticas em ações concretas. Nesse sentido, permite evidenciar exclusões institucionais, sociais, políticas e econômicas vividas cotidianamente pelos imigrantes internacionais no Brasil e, com muito mais gravidade, por aqueles imigrantes em situação irregular quanto à documentação, tornando-os mais vulneráveis e sem acesso às políticas públicas a que teriam direito.

Discutir implementação permite identificar desafios e dificuldades, mas também significa revelar a importância dos servidores públicos nesse processo de inclusão e inserção de imigrantes nos territórios de acolhida. Esses atores assumem papel fundamental na desburocratização do acesso a direitos, pois são eles que definitivamente entregam o serviço público ao cidadão. Acredita-se que a valorização e o incentivo à capacitação desses profissionais pode contribuir para a qualificação da prestação dos serviços públicos. Durante

as entrevistas que realizamos nos dois municípios, os funcionários relataram que nenhuma capacitação foi dada para atender populações migrantes.

Também, infere-se que ainda que a legislação 13.445/2017 reconheça direitos iguais entre brasileiros e estrangeiros, na prática o acesso a direitos ainda é muito desigual, pois fatores ligados a nacionalidade e status migratório influenciam a forma como estes acessam políticas públicas, pois as políticas existentes, não reconhecem condições particulares de imigrantes sem documentação, deixando-os vulneráveis. Para mais, estrangeiros vindos de países do Sul Global (haitianos e venezuelanos) tendem a enfrentar mais obstáculos nesse processo de acesso a direitos básicos do que estrangeiros vindos da Europa ou América do Norte, refletindo assim, a desigualdade entre os próprios imigrantes.

Finalizando, para que haja uma implementação plena das políticas migratórias e das políticas públicas em geral que afetam os imigrantes, faz-se necessário que ocorra uma superação de diversos desafios estruturais, políticos e institucionais, os quais passam pela maior interação entre os entes federativos (União, estados e municípios), pela ampliação dos recursos financeiros e humanos destinados a essas políticas e pela possibilidade de participação efetiva dos imigrantes na construção dessas ações.

REFERÊNCIAS

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2004.

BRASIL. Observatório das Migrações Internacionais. **Relatório Mensal**. 2025. Brasília - DF.

DUBOIS, Vincent. **Políticas no guichê, políticas do guichê**. In Roberto Pires (Ed.), Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. p. 105 -121.

IBGE CIDADES (2024)

LOTTA, Gabriela. COSTA, Maria Izabel S. **Uso de categorizações políticas e sociais na implementação de políticas: contribuições teóricas e analíticas**. Rev. Sociol. Polit., v. 28, n. 76, 2020.

LUSSI, Carmem. **Políticas públicas e desigualdades na migração e refúgio**. Rev: Psicologia USP, v. 26; n.2, p. 136-144, 2015.

PIRES, Roberto Rocha C. **Introdução**. Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Roberto Rocha C. Pires Organizador. - Rio de Janeiro : Ipea, 2019. p. 13 - 43.

PIRES, Roberto Rocha C. Encontros Burocráticos e Suas Reverberações Simbólicas: uma exploração das experiências de interação cotidiana com agentes do Estado. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 23, jun. 2020

RODRIGUES, Karen Priscila. BRANDT, Grazielle Betina. AREOSA, Silvia Virginia Coutinho Areosa. **Imigração e políticas públicas: equidade no acesso à saúde em Lajeado/RS - Brasil.** In: Marcel André Théza Manríquez; Rogério Leandro Lima da Silveira; Héctor Martín Civitaresi. (Org.). Políticas públicas, procesos y dinámicas del desarrollo territorial en el cono sur de América Latina. 1ed.Osorno, Chile: Editorial Universidad de los Lagos, 2023, v. , p. 503-515.

TIRELLI, Cláudia. A reprodução de desigualdades nos encontros entre burocratas e usuários de serviços públicos na periferia urbana de Santa Cruz do Sul (SCS)/RS. **Redes** (St. Cruz Sul, Online), v.27, 2024. ISSN 1982-6745.