



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS MULTIDISCIPLINARES – CEAM  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA**

**KAREN CARVALHO ROSABONI**

**GÊNERO E POLÍTICAS PÚBLICAS: MULHERES MIGRANTES NA CIDADE DE  
SÃO PAULO**

**BRASÍLIA  
2019**

**KAREN CARVALHO ROSABONI**

**GÊNERO E POLÍTICAS PÚBLICAS: MULHERES MIGRANTES NA CIDADE DE  
SÃO PAULO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Cidadania, da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direitos Humanos e Cidadania, da linha de pesquisa História, direitos humanos, políticas públicas e cidadania

Orientador: Prof. Dr. Wellington Lourenço de Almeida

**BRASÍLIA  
2019**

## AGRADECIMENTOS

Este trabalho me possibilitou ter muitas casas ao invés uma, ter muitas raízes ao invés de raiz nenhuma, valorizar cada trajeto e cada deslocamento. Brasília, Potirendaba, São Paulo. Cidades que transformei em morada, mesmo que temporariamente, nessa minha andança. “Muitas horas na estrada”, minha mãe sempre comenta. Então quero começar agradecendo às pessoas que me ajudaram a manter o equilíbrio nesse contexto de constante mudança, os principais responsáveis por todas as minhas conquistas, dentro e fora da academia: meus pais, Carmen e José Luiz. Posso dizer, com toda a certeza, que sem o apoio de vocês nada aconteceria. Agradeço pelo amor constante, pelo respeito, pela compreensão, pelo colo, pelas infinitas caronas, pelas risadas e pelas lágrimas.

Agradeço também ao meu irmão, Henrique, pela generosidade, pelos momentos de descontração e pela compreensão. Você me emprestou seu quarto, seu computador, sua paciência e, muitas vezes, seu conhecimento tecnológico para me ajudar nesta tarefa. Os oitos anos que nos separam parecem pequenos agora.

Agradeço ao meu orientador, prof. Wellington, pela compreensão, por ter confiado no meu trabalho e por ter viabilizado o meu primeiro contato com a docência durante o período de estágio em Planaltina.

Quero agradecer também à família Carvalho e à família Rosaboni. Sinto que este trabalho me conectou de uma forma ímpar às minhas origens, aos deslocamentos performados, aos caminhos percorridos, aos percalços e às alegrias compartilhadas. Sou e sempre fui uma pessoa curiosa, então agradeço especialmente à minha avó Ortência – ou vó Tita, como a chamamos carinhosamente – e ao meu avô João por compartilharem as suas histórias com tanto amor e atenção.

As nossas amizades são, de certa forma, a família que escolhemos durante a vida, então quero aproveitar a oportunidade para agradecer à minha família de Brasília, de Franca, de São Paulo e de Potirendaba, por estarem presentes em minha vida mesmo há quilômetros de distância. À Ana, minha irmã de alma, obrigada pelos áudios, pelas ideias e pelas discussões e, principalmente, pelo afeto constante. Ao Rodrigo e à Renata, meus grandes amigos e parceiros de biblioteca, agradeço o companheirismo, rolês de bike, cafés e pizzas no Vale da Lua. Tenho certeza que meu caminho teria sido solitário sem vocês, meus anjinhos. Agradeço também à Camila, Alex, Heitor, Rebeca e Fátima pelos momentos de apoio, de descontração, pelas músicas, pelas cervejas, pelas risadas, pelos conselhos e, principalmente, por terem transformado a casa de vocês em minha casa também.

Agradeço imensamente ao Léo por estar presente em minha vida nos melhores e nos piores momentos, por ter me abrigado com tanto amor e carinho em São Paulo e por todos os momentos de apoio. Agradeço também às minhas amadas de Franca, da República Pandora, Carol, Mariana S., Marina D., Bruna, Marina F., Isabella, Juliana, Vivian, Amanda, Sabrina, Marina O., Mariane e Bendito: vocês são a minha saudade diária.

Aproveito a oportunidade para agradecer pelos ensinamentos de todas as pessoas queridas que deixaram a vida terrestre no decorrer destes anos de pós-graduação, especialmente minha avó Laíde. Sua falta é sentida, vó!

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) pela concessão da bolsa de pesquisa, aos queridos colegas da 6ª turma, professores e funcionários do PPGDH e da UnB, e à Marcia Sprandel e Livia Gimenes, que compuseram a banca de qualificação, pelas maravilhosas contribuições.

Por fim, agradeço, principalmente, às mulheres que me acolheram e me permitiram contribuir com a luta.

Tú nos dices que debemos sentarnos  
Pero las ideas solo pueden levantarnos  
Caminar, recorrer, no rendirse ni retroceder  
Ver, aprender como esponja absorbe  
Nadie sobra, todos faltan, todos suman  
Todos para todos, todo para nosotros  
Soñamos en grande que se caiga el imperio  
Lo gritamos alto, no queda mas remedio  
Esto no es utopía, es alegre rebeldía  
Del baile de los que sobran, de la danza tuya y mía  
Levantarnos para decir "ya basta"  
Ni África, ni América Latina se subasta  
Con barro, con casco, con lápiz, zapatear el fiasco  
Provocar un social terremoto en este charco

Todos los callados (todos)  
Todos los omitidos (todos)  
Todos los invisibles (todos)

“Somos sur”, de Ana Tijoux

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados  
CAMI – Centro de Apoio ao Migrante  
CASP – Caritas Arquidiocesana de São Paulo  
CDHIC – Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante  
CEM – Centro de Estudos Migratórios  
CITD - Coordenação de Políticas para Imigrantes e Promoção do Trabalho Decente  
CMDH – Comissão Municipal de Direitos Humanos  
CMI – Conselho Municipal de Imigrantes  
CNIg – Conselho Nacional de Migração  
COMIGRAR – Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio  
CPMig – Coordenação de Políticas para Migrantes  
CRAI – Centro de Referência e Atendimento a Imigrantes  
CUT – Central Única de Trabalhadores  
DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos  
FSM – Fórum Social Mundial  
FSMM – Fórum Social Mundial das Migrações  
GT – Grupo de Trabalho  
MJ – Ministério da Justiça  
OIT – Organização Internacional do Trabalho  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PAL – Presença da América Latina  
PEC – Proposta de Emenda Constitucional  
PL – Projeto de Lei  
PMPI – Política Municipal para a População Imigrante  
SAE – Secretaria de Assuntos Estratégicos  
SEFRAS – Associação Franciscana de Solidariedade  
SMDHC – Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania  
SMPM – Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres  
SNJ – Secretaria Nacional de Justiça  
SPM – Serviço Pastoral dos Migrantes  
SUS – Sistema Único de Saúde

## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo investigar o processo de gênese da Lei Municipal nº 16.478 de São Paulo a fim de compreender o contexto político e social no qual esta foi elaborada. A lei municipal, juntamente com o Decreto regulamentador, instituiu a Política Municipal para a População Imigrante (PMPI) na cidade de São Paulo, em 2016. Por se tratar de uma medida que induz, por via legal, a implementação de políticas públicas e por configurar a primeira iniciativa a nível municipal no sentido de estabelecer políticas para a população imigrante e refugiada, justifica-se a proposta do trabalho. Neste sentido, compreendendo que a migração internacional também é protagonizada por mulheres, embora muitas vezes invisibilizadas dos processos migratórios, serão utilizados aportes teóricos do Feminismo Interseccional e da Teoria Crítica de Direitos Humanos para investigar os fatores que levaram à elaboração da política, considerando os atores e atrizes envolvidos nesta elaboração, a questão da representatividade nos espaços políticos e a relação entre o poder público e a sociedade civil, sobretudo a mobilizada em torno da pauta migratória.

**Palavras-chave:** Mulheres migrantes; políticas públicas; direitos humanos.

## ABSTRACT

The current research has as its objective to investigate the origin process of the Town Law nº 16.478 of São Paulo, so to understand the political and social context in which it was elaborated. The town law, along with the regulatory Decree, institutes the Town Policy for Immigrant Persons (PMPI) in the city of São Paulo, in 2016. The purpose of this paper is justified because it refers to a measure that induces, by legal means, the implementation of public policies, and it is the first town level initiative, in the sense of establishing policies for the immigrant and refugee population. In this sense, while understanding that international migration is also led by women, although, many of the times, they are invisible in the migratory processes, Intersectional Feminism and Critical Theory of Human Rights academic's contributions shall be used to investigate the factors which led to the making of the policy. Also, the following paper will consider the agents involved in the elaboration of the policy, the representativeness issue in political spaces, and the relationship among the public power and civil society, mainly those who are mobilized around migration.

**Keywords:** Migrant women; public policies; human rights.



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>CAPÍTULO 1 – Aspectos teóricos e metodológicos.....</b>	<b>15</b>
1.1 Interseccionalidade.....	16
1.2 Teoria Crítica.....	20
1.3 Procedimentos metodológicos.....	23
1.4 Grupos de interesse da pesquisa.....	24
<b>CAPÍTULO 2 – Contexto de migrações no mundo.....</b>	<b>27</b>
2.1 Migrar como direito.....	29
2.2 Migração no Brasil.....	34
2.3 Feminização das migrações.....	41
2.4 A cidadania universal.....	45
<b>CAPÍTULO 3 – A Política.....</b>	<b>48</b>
3.1 Lei Municipal.....	49
3.2 Decreto Municipal.....	51
3.3 O percurso.....	52
3.4 O contexto.....	57
3.4.1 As iniciativas prévias.....	59
3.4.2 A disputa eleitoral em São Paulo.....	64
3.4.3 A gestão.....	70
3.4.4 A migração em evidência no cenário nacional.....	72
3.4.5 A mobilização da sociedade civil.....	76
3.5 As iniciativas municipais pós-PMPI.....	80
<b>CAPÍTULO 4 – A atuação de migrantes.....</b>	<b>84</b>
4.1 “Nenhuma mulher é ilegal”.....	87
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>100</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>104</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>116</b>

## INTRODUÇÃO

Em 2015, a fotografia de um menino curdo-sírio ganhou as primeiras páginas de veículos midiáticos ao redor do mundo. O motivo de tal comoção foi a forma trágica com a qual sua vida foi abruptamente interrompida: o afogamento de Aylan Kurdi, de apenas três anos, tornou-se símbolo das situações de extrema vulnerabilidade que as populações em situação migratória estão expostas.

Tal fotografia trouxe à tona o importante debate em torno das migrações internacionais, com destaque para a questão das políticas migratórias, o direito de ir e vir e a defesa dos direitos humanos. Aylan também perdera sua mãe e seu irmão no Mar Mediterrâneo: evidenciou-se, assim, o fato de que mulheres e crianças também compõem os movimentos migratórios. Segundo dados do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), mulheres e crianças representam uma grande parcela da população refugiada (ACNUR, 2018).

No mesmo ano, então residindo na cidade de São Paulo e voluntária no Instituto de Reintegração do Refugiado (Adus), entrei em contato real pela primeira vez com o tema das migrações internacionais. Nesta vivência, a mobilização da população migrante<sup>1</sup>, como os coletivos, organizações e iniciativas, destacou-se como um grande marcador. Aliada a tal mobilização, a questão de gênero surgiu de forma intrínseca nos debates sobre a temática migratória: iniciou-se, em 2015, o diálogo dos movimentos de mulheres migrantes com o poder público municipal, no domínio da Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres (SMPM), a partir da realização de uma série de conferências e reuniões.

Foi sancionada pelo então prefeito Fernando Haddad, em 7 de julho de 2016, a Lei Municipal nº 16.478, a qual instituiu a Política Municipal para a População Imigrante. A lei estabelece diretrizes para a política de migrantes no município, garantindo direitos e acesso aos serviços públicos. São Paulo, neste sentido, foi responsável pela implementação de uma das políticas municipais mais inovadoras do país – contando, inclusive, com a participação da sociedade civil, homens e mulheres migrantes.

---

<sup>1</sup> Será utilizado o termo “migrante” para designar pessoas nascidas fora do Brasil e que residem atualmente dentro do país, independente da sua condição migratória. Nesta categoria serão incluídos, portanto, imigrantes, refugiadas/os, solicitantes de refúgio e apátridas. Outro termo será indicado apenas quando necessário.

Diante deste cenário, o tema do trabalho se materializou. Entendendo, no entanto, que a criação de uma lei municipal que estabelece políticas públicas corresponde a um processo complexo e conta com a participação de diversos atores – e, neste caso específico, com o diálogo com a população de interesse –, optei por investigar o processo de gênese da Lei Municipal nº 16.478, de 2016, a fim de compreender o contexto político e social no qual esta foi elaborada.

Com o propósito de alcançar o objetivo geral pretendido, objetivos específicos foram desenhados a fim de abranger a gênese da lei sob diversos aspectos, são eles:

- a) Mapear os atores sociais envolvidos na criação da Lei Municipal nº 16.478;
- b) Realizar um levantamento das políticas públicas municipais implementadas na cidade de São Paulo a partir da criação da Política Municipal para a População Imigrante a fim de observar as atividades municipais;
- c) Compreender a mobilização das mulheres imigrantes no contexto de criação da Política Municipal para a População Imigrante;
- d) Investigar o posicionamento dos coletivos construídos por mulheres imigrantes e refugiadas na cidade de São Paulo em relação ao recorte interseccional.

Compreender as nuances que levaram ao desenvolvimento da lei, entretanto, é uma tarefa que exige escolhas metodológicas. Para tal, optei por uma abordagem qualitativa de pesquisa social, utilizando a técnica de entrevistas semiestruturada e a pesquisa bibliográfica e documental como procedimento. A escolha pela utilização das entrevistas, isto é, pelo diálogo e escuta ativa, está estreitamente ligada à não sobreposição do pesquisador à voz dos participantes de um estudo, como aponta Creswell (2014). Isto posto, o presente trabalho tem o intuito de valorizar a narrativa das mulheres e homens entrevistados para assim reconstruir e abarcar o contexto no qual a Lei Municipal foi desenvolvida.

Um ponto de destaque no que concerne as preferências metodológicas foi o recorte escolhido para a coleta de entrevistas. Em um primeiro momento, foi definido que as entrevistas semiestruturadas seriam realizadas a partir de um diálogo com mulheres bolivianas, ativistas, residentes na cidade de São Paulo e participantes da Frente de Mulheres Imigrantes e Refugiadas de São Paulo. O recorte de nacionalidade fundamentou-se na realidade das mulheres bolivianas em um grande conglomerado urbano como São Paulo, a qual é permeada pelas mais diversas desigualdades e discriminações. Enquanto imigrantes latino-americanas, mulheres e,

grande parte das vezes, com identificação indígena, enfrentam desigualdades vinculadas aos seus marcadores de gênero, classe, raça, cor, etnia e de condição migratória.

O campo, no entanto, me direcionou a um novo entendimento: embora eu tenha estabelecido diálogo com interlocutoras bolivianas, quando se trata de mobilização, o recorte a ser feito deve ser o de atuação. A Praça Kantuta, forte símbolo de convivência, relacionamento e dinâmica social para a comunidade boliviana, já não é frequentada somente por homens e mulheres bolivianos, mas por todas e todos aqueles que desejam o sentimento de pertencimento. Muitos dos coletivos e organizações feitos por e para migrantes marcam presença na feira aos domingos. Uma das interlocutoras bolivianas, inclusive, disse que a princípio a sua própria militância envolvia apenas a comunidade boliviana, sendo posteriormente estendida às demais nacionalidades quando se percebeu a necessidade. Processo semelhante ocorreu ao meu trabalho. Quando se insere em uma dinâmica específica – que é o caso das mobilizações de mulheres migrantes – as marcas da nacionalidade não são segregadoras, mas, ao contrário, agregadoras, dando força política e “fôlego” à militância.

Contudo, embora não haja a intenção de esgotar o tema, mas, sim, contribuir academicamente no âmbito das políticas públicas, compreendemos que havia uma lacuna a ser preenchida no recorte escolhido. Desta maneira, com a intenção de captar de forma mais completa o objetivo pretendido, optamos por aumentar o escopo de entrevistas, incorporando, assim, representantes do poder público.

Acredito que a realização do campo tenha sido a etapa mais desafiadora da pesquisa por, principalmente, exigir o meu maior nível de discernimento. Foi preciso compreender que os coletivos e iniciativas organizados por mulheres migrantes estavam muito abertos à minha presença e contribuição enquanto mulher e brasileira, mas isso nem sempre significava estar abertos à realização da pesquisa. Os exercícios de ponderação e cautela foram necessários para reconhecer a abordagem que este contato demandava: ponderação para avaliar, constantemente, a minha própria aproximação com o campo; cautela para não transpor os limites estabelecidos pelas próprias interlocutoras.

A princípio, com a identificação dos grupos de interesse que mostrarei posteriormente, optei por traçar uma abordagem aos dois grupos identificados: o poder público e a sociedade civil. À realização da pesquisa com representantes do

poder público municipal foi imposta uma emaranhada rede de burocráticas. No que tange a sociedade civil, no entanto, o contato era direto, mas nem sempre eficaz. Trago como exemplo o contato que estabeleci com uma das interlocutoras que à época já era uma conhecida: enquanto a conversa era mantida entre duas pessoas socialmente marcadas pela categoria de gênero – embora carregássemos em nossos corpos diferentes vivências – existia fluidez na comunicação e identificação. Durante a pesquisa de campo, entretanto, que foi quando se firmou a relação pesquisadora/interlocutora, o diálogo ganhou novos contornos e delimitações.

Tal receio em relação ao trabalho acadêmico só foi compreendido com maior profundidade durante o processo de finalização deste trabalho e, principalmente, com a proximidade com acadêmicas/os e organismos da sociedade civil. As barreiras linguísticas que se impõem muitas vezes entre o entrevistador e o entrevistado, assim como a persistente cisão entre do papel de ambos na construção da pesquisa, remetem à apreensão das mulheres migrantes em relação ao enquadramento como objetos de pesquisa. Embora se reconheça a ampla relevância da academia e as contribuições das diversas produções científicas não apenas construindo conhecimento, mas também atuando ativamente na sociedade, a crítica em relação à "objetificação" e à instrumentalização de suas vivências não deixa de ser tecida nos mais diversos espaços de discussão sobre a migração.

Não obstante, há de se observar que a resposta ao contato foi diversa: identifiquei reações que iam desde hesitação até um profundo envolvimento. Embora careça de aprofundamento analítico, a hesitação atrelou-se, na maior parte das vezes, ao receio à exposição, enquanto o envolvimento, em contrapartida, atrelou-se às experiências prévias com a academia.

Frente ao exposto, apresentarei no primeiro capítulo as aproximações teóricas e metodológicas que marcaram a elaboração deste trabalho, como as teorias e categorias utilizadas, os procedimentos metodológicos, as ferramentas e abordagem, além de apresentar os interlocutores da pesquisa.

O segundo capítulo traz um panorama a respeito da migração internacional no Brasil e no mundo, contextualizando com o cenário social e político brasileiro e com as políticas migratórias para, por fim, dialogar com a incorporação da perspectiva de gênero nos estudos migratórios.

Em um terceiro capítulo, será discutido o contexto político e social no qual a Política Municipal para a População Imigrante foi elaborada, aprofundando o debate

nas categorias determinadas. Neste capítulo, será feita também uma breve análise da Lei Municipal e do Decreto, os quais institucionalizam a política pública, além de compreender o percurso transcorrido para que a Lei Municipal fosse elaborada.

Por fim, o quarto capítulo focará na atuação da população migrante, com especial atenção às mobilizações de mulheres migrantes. Compreendendo que a migração feminina é atravessada por diversas dimensões, a vivência de mulheres migrantes deve ser compreendida a partir de uma perspectiva distinta da vivência masculina, isto é, deve-se olhar com uma nova lente.

## CAPÍTULO 1 – ASPECTOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS

Centralizar, neste trabalho, a elaboração de uma política direcionada à população migrante, como exposto anteriormente, exige escolhas teóricas e metodológicas. A primeira escolha, desta forma, diz respeito às aproximações teóricas. No entanto, antes da apresentação dos aspectos teóricos que forneceram subsídios para a realização do campo, da análise e da escrita do trabalho, é oportuno apresentar o caminho percorrido para esta primeira definição.

As contribuições acadêmicas, principalmente desde o século XX, evidenciaram o limite da racionalidade científica quando esta se propõe a-histórica e neutra, como muito bem apresentam Carvalho Netto e Scotti (2011). Em outras palavras, os autores reconhecem que o fazer científico, como todo produto da racionalidade humana e, portanto, construído socialmente, é precário, aprimorável, histórico e datado. As próprias percepções humanas, por estarem estreitamente vinculadas às mudanças da sociedade, estão constantemente sendo ressignificadas. Gera-se novas assimilações e refuta-se, assim, o padrão que estava vigente até então.

Logo, tais contribuições põem em xeque a idealização de um sujeito universal apresentado pelo pensamento anterior, o qual trazia consigo uma pretensa neutralidade. Ao compreender que a racionalidade é fruto do conhecimento humano e transporta as nossas características (CARVALHO NETTO; SCOTTI, 2011), isto é, marcas sociais e históricas, rompe-se com a razão formal e rígida. Compreende-se que a ciência que se pretende “autônoma” das dinâmicas sociais, por reproduzir o sistema no qual está inserida, replica os mecanismos de subordinação assim como os outros âmbitos da vida em sociedade (BANDEIRA, 2008). Partindo desta noção, é possível compreender as lacunas históricas deixadas pela racionalidade moderna em relação à representação, não apenas na ciência, de qualquer outro aspecto que não seja masculino, branco e heteronormativo.

Esta racionalidade, no entanto, serviu de substrato para os diversos aspectos da sociedade, guiando, inclusive, a concepção de direitos humanos. O tal “sujeito universal” também foi utilizado para a concepção de direitos sob noções abstratas, com sua condição etérea, dimensão absoluta e validade universal (SOUSA JUNIOR; ESCRIVÃO FILHO, 2016). Porém, se as transformações na sociedade influenciaram alterações substanciais na racionalidade científica moderna, é verdadeiro afirmar que

as grandes transformações ocorridas no final do século XX – econômicas, políticas, culturais e sociais – também constituíram catalisadores de mudança.

Como arquétipo de mudança, tomo como exemplo os próprios escritos críticos dentro do pensamento feminista. A partir de 1980, autoras inauguraram questionamentos em relação aos pressupostos estabelecidos dentro do feminismo, questionando as dinâmicas de poder vinculadas a gênero (PISCITELLI, 2008). Os escritos críticos vieram, sobretudo, de mulheres que questionavam a não incorporação de outros aspectos de diferenciação pela primeira onda do feminismo, branco e europeu. O mesmo ocorreu com a concepção de direitos humanos: a compreensão dos direitos humanos fora da corrente hegemônica surge como alternativa aos direitos universais, abstratos e neutros.

É partindo destas premissas que o trabalho foi concebido articulado pela Interseccionalidade e Teoria Crítica dos Direitos Humanos, captando a necessidade de considerar a complexidade das dinâmicas sociais e a necessidade de afastar análises homogeneizantes. Acredito que tais observações sejam pertinentes para introduzir as aproximações teóricas, uma vez que foi a partir das críticas levantadas à ciência hegemônica que se delinearam os caminhos que viriam a ser percorridos. A compreensão destes limites teóricos possibilitou-me utilizar uma nova lente de percepção e trazer uma perspectiva que valorizasse a complexidade do tema ao presente trabalho. Isto significa, também, valorizar os interlocutores, suas histórias e as suas óticas.

Esta valorização da visão dos indivíduos vai ao encontro do que Magnani (2002) sugere como um olhar “de perto e de dentro”: ao alterar o foco da representação dos indivíduos enquanto sujeitos passivos, o autor propõe a inclusão das contribuições destes atores de forma ativa, juntamente com suas práticas, incorporando suas próprias visões e vivências. É a partir desta perspectiva que, percebendo a heterogeneidade estes atores, proponho compreender as dinâmicas que possibilitaram a criação da Política Municipal para a População Imigrante de São Paulo desde suas concepções, suas perspectivas, valorizando os sujeitos e, aliando a este entendimento, a análise documental.

### 1.1. Interseccionalidade



Ao inserir, metodológica e teoricamente, uma perspectiva que valorizasse a voz das mulheres migrantes neste trabalho, levantei o seguinte questionamento: “seria ‘gênero’ uma categoria suficiente para abarcar a realidade das mulheres migrantes no Brasil?” e a resposta, de acordo com os debates protagonizados por feministas negras, lésbicas e de países periféricos, desde os anos 1980, é negativa.

Isto significa que, além das experiências vivenciadas por mulheres migrantes diferenciar-se significativamente das experiências masculinas, distingue-se, também, das vivências de mulheres que não passam pelo processo migratório. Neste sentido, faz-se necessário aproximar a análise, no presente trabalho, de abordagens teóricas e ferramentas que possibilitem a compreensão de tal realidade, como é o caso da Interseccionalidade.

Para que se possa compreender o conceito de Interseccionalidade enquanto um modelo analítico, faz-se necessário assimilar a sua criação. Embora o termo tenha sido introduzido e popularizado a partir de 1989 com advogada, professora e teórica feminista Kimberlé Crenshaw (2002) – a quem é atribuída a sua concepção – segundo Henning (2015), sua origem é anterior, remetendo aos movimentos de mulheres negras e lésbicas dos anos 1970.

Isto posto, observa-se que embora o pensamento feminista tenha, em si, uma heterogeneidade própria de sua concepção, o desenvolvimento de estudos críticos dentro do feminismo surgiu da necessidade da articulação da categoria de gênero com demais marcadores de diferença. Isto é, segundo Adriana Piscitelli (2008), a constatação das diversas dimensões nas quais se exprimem os signos da desigualdade remete à incorporação das diferenças para além da sexual nas teorias feministas, a qual foi ocasionada, especialmente, pela percepção das experiências nos diversos âmbitos da vida social.

Neste sentido, a compreensão do gênero enquanto construção social, juntamente com a construção de uma crítica à universalidade dos pressupostos vinculados às categorias de gênero e sexo, nos anos 1970 e 1980, respectivamente, levaram autoras feministas a elaborarem teorias críticas, articulando o conceito de gênero com outras categorias de diferenciação, como sexualidade, classe, raça e localização (PISCITELLI, 2008), em maior ou menor grau. Isto não significa, no entanto, que o questionamento da centralidade da categoria de gênero no pensamento feminista a retirava da equação, mas, ao contrário, incorporava novas perspectivas na análise.

As autoras, no entanto, privilegiaram uma ou outra categoria, grande parte devido à compreensão de suas próprias vivências. A associação destas categorias possibilitou a criação de novas bases teóricas, as quais permitiram a análise da interação entre as diferenças experienciadas especificamente pelas mulheres. Como exemplo desta diferença em relação à vivência de homens e mulheres, Kimberlé Crenshaw (2002), utilizando a ideia de experiência, aponta que a universalização de direitos através de documentos normativos, como é o caso da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), é incapaz de garantir a eliminação de violações relacionadas a gênero e a raça.

No que se refere ao gênero, tais documentos, ao assegurarem internacionalmente a proteção aos direitos humanos sob uma perspectiva universalista, acabavam por utilizar as experiências masculinas como parâmetro. Por este ângulo, Crenshaw (2002), em seu *Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero*, assinala que a ampliação do escopo de proteção com a inclusão do conceito gênero em documentos e conferências representa um avanço no que tange os direitos humanos das mulheres. Nesta perspectiva, fruto de ampla mobilização, a diferença deixou de ser um fator de exclusão para ser um elemento de inserção nos encontros e debates internacionais.

Quanto à raça, esforços semelhantes foram feitos para garantir a não violação aos direitos humanos vinculados à origem étnica, à nacionalidade, à cor e/ou à descendência. Tendo ainda como paradigma a Declaração Universal, tal marco salvaguarda os direitos civis e políticos, contudo, os obstáculos encontrados na proteção aos direitos humanos em relação a raça exprimiam-se através da insuficiência destes documentos para lidar com violações fora de seus parâmetros iniciais (CRENSHAW, 2002).

Ainda segundo Crenshaw (2002), a incorporação das diferenças nestes espaços de discussão possibilita vislumbrar a forma dessemelhante com a qual os homens e mulheres são impactados por diversas discriminações. Neste sentido, a autora utiliza o conceito da diferença em seu sentido amplo, diferentemente de autoras feministas anteriores (PISCITELLI, 2008). Crenshaw (2002) assume que as marcas de gênero, classe, raça, cor, etnia – entre muitos outros marcadores de diferença – constituem eixos de subordinação, os quais fluem como ruas e avenidas. Neste sistema múltiplo de interação entre tais eixos, criam-se intersecções complexas, simbolizando o posicionamento da mulher no espaço social, político e econômico.

De maneira semelhante, Avtar Brah e Ann Phoenix (2004) indicam que tal conceito expõe os resultados complexos ocasionados pela interrelação entre os múltiplos eixos de diferenciação. Evidencia-se, portanto, que os diversos aspectos da vida social não podem ser analisados separadamente, dissociando uma dimensão das demais. Ainda acerca da indivisibilidade da análise das dimensões da vida social e da localização histórica, as autoras Avtar Brah e Ann Phoenix (2004, p. 662) concebem:

'Interseccionalidade' como um conceito que denota os efeitos complexos, irredutíveis, variados e variáveis que advêm quando eixos de diferenciação múltiplos – econômico, político, cultural, físico, subjetivo e experiencial – se interseccionam em contextos historicamente específicos. (BRAH; PHOENIX, p. 662)

Entretanto, como é assinalado por Baukje Prins (2006), ainda que a interseccionalidade destaque a complexidade gerada pela interação dos diversos eixos de diferenciação – elaborando uma nova perspectiva de análise na associação das diferenças ao invés de somá-las em um método aritmético – há diferenças dentro da abordagem. Enquanto teóricas estadunidenses, como Crenshaw, focalizam o peso das estruturas na formação de identidades, teóricas britânicas – como Brah e Phoenix – enfatizam os aspectos das construções de identidade através de uma noção de poder mais dinâmico, ligado ao pensamento gramsciano pela busca por hegemonia, rejeitando uma visão estática das categorias.

Como Henning (2015) propõe, aproximarei o presente trabalho da noção de interseccionalidade que, entrelaçando os marcadores de diferença, possibilitam uma análise aprofundada de contextos, subjetividades e potenciais desigualdades. Entretanto, pretende-se afastar de categorias engessadas, que transformam agentes em sujeitos invisibilizados e desempoderados. Neste sentido, faz-se necessário enfatizar a capacidade de agência dos sujeitos ainda que se compreenda o impacto das interações conjunturais na criação de desigualdades:

Dessa maneira, é preciso frisar que ao mesmo tempo em que a noção de interseccionalidade abre um relevante espaço para análise de contextos específicos de construção de diferenciações e de desigualdades sociais, ela pode também proporcionar uma contrapartida em termos de um potencial para analisar e por em relevo as ferramentas agências para “desfazer”, “desmontar” e “desconstruir” possíveis desigualdades. Essa atenção, conseqüentemente, auxiliaria a evitar o risco de uma reificação da “produção” e “construção” da diferença, vista como sinônimo de desigualdade, e a frisar a potencialidade “igualitarista” que o conceito pode prover em termos de práticas sociais no campo de distintas formas de agência interseccional. (HENNING, 2015, p. 118)

A interseccionalidade, desta maneira, fornece ferramentas para a compreensão de contextos nos quais mulheres migrantes estão inseridas, rompendo com o entendimento cristalizado da migração a partir de um sujeito universal ou, até mesmo, da mulher universal. É sob esta ótica que me alinho ao que Thais França (2012) propõe, levantando a necessidade de uma perspectiva crítica ao modelo homogeneizante de estudos que centraliza um modelo universal de mulheres migrantes nas pesquisas.

## 1.2 Teoria Crítica

A aproximação deste trabalho à Teoria Crítica dos Direitos Humanos justifica-se principalmente, pela compreensão de que direitos refletem conquistas, não concessões. Apoio-me, portanto, nas ponderações de Sousa Junior e Escrivão Filho (2016) quando assumo que afastar direitos institucionalizados das complexas dinâmicas de luta social e política que os evidenciaram é um processo que nega a possibilidade de agência dos sujeitos e, principalmente, ignora a participação ativa dos homens e mulheres. Ainda que se considere a criação de declarações, elaboração de tratados e concepção de cartas como marcos normativos, é falso afirmar que tais documentos criam direitos, como afirmam Sousa Junior e Escrivão Filho (2016), uma vez que é impossível datar algo que é fruto de um processo de luta. Assim, não se criam direitos, mas, ao contrário, os reconhecem institucionalmente. Utilizando uma perspectiva sistêmica, os autores apontam que, inseridos em uma estrutura de opressão, os direitos quando sem força política, econômica ou social encontram barreiras para emergir, sendo ausentados da ordem legal (SOUSA JUNIOR; ESCRIVÃO FILHO, 2016).

Quando Lynn Hunt (2007, p. 27) afirma que “a revolução dos direitos humanos é, por definição, contínua”, define um inexorável caráter de mudança que os direitos humanos estão condicionados. Isto porque, como afirmam Carvalho Netto e Scotti (2011), os direitos fundamentais são resultantes de complexos processos históricos. Como exposto anteriormente, assim como ocorreram mudanças substanciais no pensamento científico nos últimos tempos, a concepção dos direitos humanos também passou por transformações ao longo dos séculos.

Neste sentido, Herrera Flores (2009) sustenta que, no que tange os direitos humanos, o contexto histórico atual traz desafios distintos dos encontrados durante a adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos pelas Nações Unidas. Isto porque, após o fim da Guerra Fria e a expansão das ideias capitalistas do bloco ocidental ao resto do globo e, posteriormente, a implementação de uma economia neoliberal – a qual tornava o papel do Estado menor e as economias autorreguladas pelo mercado – vimos as noções de direito, soberania e estruturas nacionais e internacionais mudarem dramaticamente.

Neste cenário, a compreensão dos direitos humanos fora da concepção hegemônica surge como alternativa aos direitos universais, abstratos e neutros. Se, no século XVIII, a corrente universal de direitos representava oposição ao direito particularista, ou seja, defendido pela metrópole (HUNT, 2007), hoje autores críticos apontam os limites desta abordagem para a efetivação dos direitos humanos. Em outras palavras, a percepção de um contexto distinto aponta para a necessidade de uma nova concepção de direitos (HERRERA FLORES, 2009).

Partindo da percepção crítica de que os direitos vão muito além daqueles positivados seja pelo Estado, seja pela comunidade internacional, Herrera Flores (2009) aponta os direitos humanos podem ser compreendidos como processos, ou seja, mantêm um caráter provisório e, contrariamente às concepções naturais, são sempre resultados de lutas:

Os direitos humanos são uma convenção cultural que utilizamos para introduzir uma tensão entre os direitos reconhecidos e as práticas sociais que buscam tanto seu reconhecimento positivado como outra forma de reconhecimento ou outro procedimento que garanta algo que é, ao mesmo tempo, exterior e interior a tais normas (HERRERA FLORES, 2009, p. 28).

Ao expor que os direitos surgem em decorrência dos processos de lutas, Herrera Flores (2009) traz à tona o conceito de “dignidade humana” enquanto motivador. Assim, apresenta que a dignidade humana não é um mero conceito abstrato, mas um fim material que garante acesso igualitário aos bens necessários à vida. Ao abstrair este fim último das lutas, os direitos tornam-se apenas ideais abstratos:

Se existe um fenômeno que resiste à suposta “neutralidade” científica, são os direitos humanos, sobretudo para uma teoria como a nossa, que se compromete a refletir intelectualmente e a propor dinâmicas sociais de luta

contra os processos hegemônicos de divisão do fazer humano (HERRERA FLORES, 2009, p. 32).

Sánchez Rubio (2014), ao apontar os limites epistemológicos, axiológicos e culturais do imaginário jurídico, afirma que predomínio de uma racionalidade cartesiana gera uma cultura lógico-formal que, ao reduzir e simplificar o direito a normas, impede a compreensão do saber jurídico de modo geral. Ao mesmo tempo em que ignora as relações desiguais de poder, separa a teoria dos direitos humanos da prática e, ao abstrair o contexto sociocultural das questões jurídicas, esvazia o sujeito de significado.

Neste mesmo sentido, o pensamento hegemônico – identificado pelo autor como ocidental, liberal e individualista – impõe diretrizes comuns à vida, criadas a partir da perspectiva do homem branco, europeu, cristão e proprietário. Os direitos humanos, quando concebidos segundo a mesma racionalidade, traz consigo uma estrutura que não se ajusta a outras condições de existências e composições (SÁNCHEZ RUBIO, 2014).

Assim, partindo do entendimento de que o século XX trouxe catástrofes sem precedentes, é afirmado o comprometimento do pensamento crítico com o ser humano e com suas condições de existência a partir de dinâmicas emancipatórias (SÁNCHEZ RUBIO, 2014) e de não dominação:

A partir desta aposta pelo humano, o direito e sua forma de conhecimento devem se tornar mais efetivo e solidário, atento às necessidades e corporalidades humanas sem exceções. Todo ser humano, com nomes e sobrenomes, deve ter a possibilidade de construir e reconstruir mundos em todas as dimensões da vida (SÁNCHEZ RUBIO, 2014, p. 35)

De forma semelhante, Herrera Flores (2009) indica que a maior violação dos direitos humanos consiste em impedir que os indivíduos lutem pelos seus direitos de viver a vida dignamente. Assim, apresentando o conceito de “diamante ético”, o autor evidencia a complexidade intrínseca à concepção dos direitos humanos – assim como a interdependência entre os componentes definidores. Neste sentido, faz-se necessário adotar uma racionalidade que assuma as complexidades intrínsecas à concepção de mecanismos garantidores direitos e que supere a primeira noção de direitos humanos assentada na igualdade formal, já que universalização dos direitos deixa de compreender as reais nuances da realidade (HERRERA FLORES, 2009).

Logo, deve-se construir uma visão complexa dos direitos, a qual busca o reconhecimento das diferenças. Para isso, deverão ser criadas condições para que se considere o “universal” como ponto de chegada e não de partida. Ou seja, deve-se construir uma política que seja capaz de fornecer mecanismos para resistir às desigualdades dos processos sociais (HERRERA FLORES, 2009).

Por outro lado, ao mesmo tempo em que a afirmação dos direitos fundamentais corresponda a inclusão de sujeitos antes excluídos dos processos sociais, qualquer delimitação de direitos representa necessariamente um fechamento, e como tal, reproduz exclusões (CARVALHO NETTO, SCOTTI, 2011). Este paradoxo representa o desafio que a efetivação dos direitos humanos enfrenta desde a sua concepção. No entanto, continuam Carvalho Netto e Scotti (2011), ao dar visibilidade à exclusão, possibilita a organização de uma luta por dignidade humana dos então excluídos, garantindo o caráter aberto e mutável dos direitos fundamentais.

### 1.3 Procedimentos metodológicos

Em relação aos procedimentos metodológicos utilizados neste trabalho, optou-se pela utilização de uma abordagem qualitativa de pesquisa social a fim de alcançar os objetivos propostos, tanto geral quanto específicos. Tal abordagem permitiu que se analisasse de forma aprofundada o contexto de elaboração da Política Municipal para a População Imigrante, captando subjetividades e significados atribuídos a este contexto pelos interlocutores da pesquisa. Ademais, a abordagem qualitativa permitiu compreender os embates e as relações sociais que o objetivo geral propunha.

A primeira etapa consistiu, portanto, em uma pesquisa bibliográfica, a qual serviu como base para o desenvolvimento teórico do estudo, identificando a literatura necessária e aprofundando o debate teórico sobre Migrações, Gênero, Interseccionalidade, Políticas Públicas e dos Direitos Humanos. Nesta etapa também se utilizou a pesquisa documental a fim de identificar documentos primários de ordem municipal, como o Diário Oficial da cidade de São Paulo, as leis municipais, decretos, projetos, declarações e políticas públicas.

Compreendendo também que as mídias digitais constituem parte essencial da socialização da população migrante, sendo meio de mobilização e de divulgação de eventos, debates e posicionamentos, *sites* e demais mídias alimentadas por migrantes

ou por pessoas inseridas na temática migratória foram utilizadas como fonte neste trabalho.

A segunda etapa do trabalho consistiu na realização do campo, em um primeiro momento como observadora. A exploração do campo foi feita, principalmente, em dois momentos: a Marcha de Imigrantes, de 2018, e a Marcha das Mulheres, em 2019. Nestes dois momentos, observou-se a participação de mulheres imigrantes inseridas no contexto urbano de mobilização. Embora o campo tenha sido centralizado nestes dois eventos, a participação no decorrer do ano em demais espaços de debate e articulação proveu insumos para uma melhor compreensão das relações, demandas e conquistas da população migrante.

Isto posto, a terceira etapa consistiu na realização de entrevistas semiestruturadas, as quais foram utilizadas como substrato para a compreensão e interpretação do contexto social e político da cidade de São Paulo. A técnica de entrevistas semiestruturadas viabilizou também a análise combinada dos dados produzidos pelas entrevistas. Isto é, os relatos coletados, juntamente com os debates teórico-conceituais e levantamento de dados realizados na primeira etapa, possibilitou compreender o contexto no qual a Política Municipal para a População Imigrante foi elaborada.

#### 1.4. Grupos de interesse da pesquisa

A fim de explorar o contexto político e social no qual a Política Municipal para a População Imigrante foi elaborada, identificou-se dois grupos de interesse neste processo de construção: a sociedade civil e o poder público. Compreendendo que tais grupos podem apresentar interesses distintos na pauta das políticas públicas para a população migrante, além carregar perspectivas distintas, foi delineado o perfil dos homens e mulheres entrevistados.

Deve ser ressaltado que, em um primeiro momento, o projeto de pesquisa focalizava o diálogo com mulheres migrantes. No entanto, ao compreender que o campo das políticas públicas consiste em um campo político e, portanto, em disputa, a definição de grupos de interesse pareceu oportuno a fim de abarcar a conjuntura da cidade de São Paulo.

Isto posto, apresento os interlocutores da pesquisa:



*Lucia*, de 34 anos, mulher ativista e militante de origem boliviana, vive no Brasil há 13 anos;

*Anita*, de 38 anos, de origem boliviana, também é ativista e vive no Brasil há 12 anos;

*Letícia Carvalho*, de 31 anos, nascida no Brasil, é assessora de advocacy da Missão Paz;

*Paulo Illes*, de 44 anos, foi o primeiro coordenador de políticas para imigrantes em São Paulo, ligado aos movimentos sociais;

*Eduardo Suplicy*, de 78 anos, atualmente como vereador na cidade de São Paulo, foi secretário municipal de Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo entre 2015 e 2016.

Vale ressaltar que os nomes das interlocutoras migrantes foram alterados a fim de preservar a identidade. Letícia Carvalho, Paulo Illes e Eduardo Suplicy, por outro lado, desejaram ser identificados. As entrevistas foram realizadas entre os meses de maio e setembro de 2019 e cada uma obedeceu a uma dinâmica própria. Com Lucia, nossa entrevista foi realizada pessoalmente, no entanto, foi interrompida inúmeras vezes por telefonemas do filho, que estava doente. É neste sentido que o olhar “de perto e de dentro” é necessário para captar, inclusive, o que não é dito. No caso de Lucia, a sobrecarga.

A entrevista com Anita também foi realizada pessoalmente e, de forma contrária à de Lucia, transcorreu de forma tranquila e bem-humorada. Meu encontro com Letícia Carvalho ocorreu na sede da Missão Paz, local onde trabalha. Nossa entrevista perdurou e conversas mais pessoais permearam nosso diálogo. Já a entrevista com Paulo Illes foi realizada através de uma conversa por Skype, uma vez que está vivendo e trabalhando em Portugal.

Com Eduardo Suplicy, a entrevista foi realizada em várias etapas. Primeiramente, o encontrei em seu gabinete, na Câmara Municipal de São Paulo. Conversamos por cerca de quarenta minutos e, devido à sua agenda, me convidou para acompanhá-lo durante seus compromissos para que pudéssemos continuar nossa conversa. Coincidentemente, o seu compromisso posterior adentrava no tema das migrações, da discriminação e da xenofobia. A nossa conversa não seguiu um padrão linear, sendo muitas vezes interrompida por beijos e abraços dos transeuntes. Por fim, coincidimos, em nossa conversa, o desejo mútuo de que “possamos logo no

Brasil e na Terra aplicar os princípios da justiça e ver todas as pessoas juntas na mesa da fraternidade”, como escreveu na dedicatória do livro presenteado.

Isto posto, apresentarei nos capítulos subsequentes as contribuições dos interlocutores da pesquisa para a investigação. As entrevistas constituíram, desta forma, parte essencial da elaboração do texto, fornecendo subsídios para que seja possível compreender o contexto paulistano. Objetivei, desta forma, valorizar a perspectiva das pessoas entrevistadas e inserir as entrevistas de forma direta a fim de não invisibilizar suas vozes ou experiências. Isto posto, a não sobreposição da entrevistadora às experiências individuais constituem eixo central neste trabalho.

## CAPÍTULO 2 – CONTEXTO DE MIGRAÇÕES NO MUNDO

A complexidade intrínseca à migração foi sustentada por Abdelmalek Sayad (1998) já nas primeiras páginas de seu livro *Imigração ou os paradoxos da alteridade* a partir da seguinte observação: “Trata-se sem dúvida de uma banalidade, mas de uma banalidade que é importante lembrar, dizer que a imigração é um “fato social completo”, única característica, aliás, em que há concordância na comunidade científica.” (SAYAD, 1998, p. 15). O autor argelino, empregando o conceito de Marcel Mauss de fato social total (VETTORASSI; DIAS, 2017), demonstra que a migração é deslocamento de pessoas não apenas no espaço físico, mas também no espaço qualificado, isto é, transpassa diversas áreas das ciências sociais. Seguindo a linha de raciocínio, o autor ainda aponta que tal conceito, em seu trabalho, remete à assunção da migração em suas duas partes: a imigração e a emigração. A imigração, para Sayad, é parte integrante da emigração, uma vez que só se é definido pela sociedade como imigrante quando este atravessa uma fronteira.

Neide Patarra (2006), por sua vez, ressalta que no bojo das migrações internacionais estão inseridos complexos processos sociais de deslocamento, os quais são constituídos por diversas interligações entre aspectos sociais, econômicos, culturais, jurídicos e de gênero no cruzamento de fronteiras entre Estados-nação. Tal entendimento vai ao encontro da noção de que embora os estudos migratórios forneçam poderosas ferramentas analíticas, estes são construídos a partir de um referencial, ou seja, de um enfoque. Com a necessidade de compreender e gerir os diversos deslocamentos de pessoas ao redor do mundo, propulsionadas por motivações diversas, os diversos enfoques são diferentemente incorporados por normas e políticas, apontando para os limites das teorizações.

A autora assume, no entanto, que os diversos estudos sobre migrações, tanto teóricos quanto empíricos, tenham contribuído para manifestar e trazer reflexão sobre a diversidade e a complexidade do fenômeno migratório. Se faz necessário, portanto, que haja a incorporação de novas dimensões e a reavaliação de paradigmas de conhecimento (PATARRA, 2006). Neste mesmo sentido, Ofelia Woo Morales (2007) salienta que embora muitos estudos migratórios tenham procurado explicar as migrações internacionais a partir de teorias, vários autores concluíram sobre a necessidade de pautar os processos migratórios considerando os fatores estruturais

da sociedade de origem e da sociedade de destino, além dos fatores individuais, como as motivações, condição familiar, entre outros.

Para Neide Patarra (2006), a incorporação destes fatores estruturais estaria relacionada à contextualização das migrações internacionais nos processos de reestruturação produtiva junto ao fenômeno da globalização. Isto significa, portanto, afastar a compreensão da migração de uma perspectiva a-histórica: por estar estreitamente vinculada às transformações da sociedade, encontra-se sujeita à ressignificação, e em permanente mudança. A incorporação de novos aspectos na migração contemporânea, para a autora, deve considerar também o contexto de efetivação de direitos no cenário internacional, a partir da criação de instrumentos normativos:

É imprescindível que se considerem, hoje, o contexto de luta e os compromissos internacionais assumidos em prol da ampliação e da efetivação dos direitos humanos dos migrantes, mas é também necessário que se discutam quais os grupos sociais contemplados nas políticas oficiais ancoradas em direitos humanos; é preciso reconhecer, nesse contexto, que os movimentos migratórios internacionais representam a contradição entre os interesses de grupos dominantes na globalização e os Estados nacionais, com a tradicional óptica de sua soberania; há que tomar em conta as tensões entre os níveis de ação internacional, nacional e local. Enfim, há que considerar que os movimentos migratórios internacionais constituem a contrapartida da reestruturação territorial planetária intrinsecamente relacionada à reestruturação econômico produtiva em escala global (PATARRA, 2006, p. 7)

É imprescindível destacar, no entanto, a necessidade de se incorporar o gênero como aspecto fundamental na análise das migrações. A perspectiva de gênero, desta forma, rompe com a ideia cristalizada da migração enquanto predominantemente masculina, adicionando complexidade na análise dos fatores estruturais e individuais uma vez que a categoria de gênero transpassa tais dimensões. No entanto, a incorporação de gênero não consiste apenas no exercício de impor outra variável à equação, mas abordar a migração a partir de outra perspectiva. Isto significa que a experiência feminina difere da masculina tanto a partir dos fatores estruturais quanto dos individuais.

Considerando a proposta de Patarra (2006) para a incorporação de novas dinâmicas no estudo de migrações internacionais, neste primeiro capítulo buscarei contextualizar as migrações desde uma perspectiva macroestrutural até uma perspectiva local. Isto é, em um primeiro momento, considerarei as migrações sob

uma perspectiva internacional para que, posteriormente, possa introduzir o debate de forma mais local, a partir do Brasil. Vale ressaltar, ainda, que a migração feminina no contexto de deslocamento internacional constitui um aspecto profundamente relevante; isto posto, considerando também as contribuições de Morales (2007) a fim de compreender a migração em sua complexidade, adicionarei à perspectiva mulheres no contexto de deslocamento internacional.

## 2.1 Migrar como direito humano

Para situar o debate a respeito das políticas públicas para a população migrante, o primeiro exercício a ser feito neste percurso é a compreensão, de uma forma ampla, da migração não apenas do contexto nacional, como também do internacional. Ainda que não se pretenda, neste trabalho, aprofundar o debate sobre o dualismo presente nas categorias doméstica versus internacional, abordar os deslocamentos sob uma perspectiva macroestrutural é uma atividade que fornece instrumentos para alcançar o que se propõe com a investigação.

Ademais, a imposição de se explorar os deslocamentos sob uma perspectiva internacional neste primeiro momento, transcendendo assim o próprio contexto brasileiro, está diretamente relacionada às características intrínsecas às migrações internacionais: as questões que tangem o tema das migrações transpassam, assim como os próprios movimentos, fronteiras político-administrativas. Em outras palavras, ao cruzar os territórios – concebidos sob a noção westfaliana de Estado-nação – a proteção da dignidade humana é garantida a partir de instrumentos normatizados internacionalmente.

Esta normatização refere-se ao reconhecimento pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1948, da necessidade de proteção dos direitos dos homens e das mulheres, positivando, através da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), tais direitos internacionalmente. Neste sentido, a compreensão dos direitos humanos enquanto mecanismo de garantia da dignidade humana, a qual, figurando nos preâmbulos da Declaração Universal dos Direitos Humanos como um ideal comum e inalienável, transpassa quaisquer definições de territorialidade. Consagra-se, nesta perspectiva, os direitos sociais, políticos, civis, econômicos e culturais além da fronteira do Estado (OSÓRIO, 2013).

A mesma declaração estabelece, em seu artigo 13º (DUDH, 1948), o direito de emigrar:

Artigo 13º

1. Toda a pessoa tem o direito de livremente circular e escolher a sua residência no interior de um Estado.
2. Toda a pessoa tem o direito de abandonar o país em que se encontra, incluindo o seu, e o direito de regressar ao seu país.

Entretanto, ainda que a Declaração Universal dos Direitos Humanos garanta o direito de toda pessoa a emigrar – abandonando todo país, inclusive o de origem – e o direito de buscar asilo em caso de perseguição, em seu artigo 14º, tal documento não delinea o direito à imigração. Como aponta Thamirys Lunardi (2016), ainda que todas as pessoas imigrantes estejam protegidas pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos, o direito à imigração não é determinado como um direito fundamental.

Como é afirmado por Seyla Benhabib (2005), embora a Declaração de 1948 afirme e assegure os direitos de toda e qualquer pessoa a emigrar, garante também a soberania dos Estados-nação no tocante ao controle e monitoramento de suas fronteiras, omitindo-se em relação às obrigações dos Estados frente ao processo de entrada de não nacionais em seus territórios. É neste sentido que a regularidade e a legalidade dos trâmites de entrada nos territórios sobressaem-se à proteção dos direitos humanos. A condição de irregularidade situa, assim, os imigrantes a uma posição política e social à margem (LUNARDI, 2016).

Se, como previamente exposto, Sayad (1998) estabelece a relação indissociável entre imigração e emigração, é bem verdade que ocorre a valorização de um aspecto da realidade em detrimento do outro. Nos termos do autor, a imigração e a emigração são unidas por uma relação dialética: a imigração pode ser compreendida como produto de um processo de emigração e, estando apenas um aspecto contemplado pelas normativas internacionais, o sujeito que emigra topa com esta relação de dissimetria no que diz respeito aos direitos que lhe são devidos.

O autor ainda se refere à imigração como transgressão à ordem nacional uma vez que consiste na presença de não nacionais em Estados nacionalmente organizados. Esta premissa estabelece a migração como uma relação de oposição entre os nacionais e os não nacionais e essa distinção no plano político opera como fundamento de todas as outras distinções (SAYAD, 1998). Para Raquel Camargo (2012), a lógica de inclusão de indivíduos através do conceito de cidadania em um

mundo organizado por Estados soberanos gera o problema do não pertencimento político. Quando os direitos estão intimamente vinculados ao exercício da cidadania, a ausência desta impõe um cenário de tensão.

Seyla Benhabib (2004), em outra oportunidade, já havia iniciado sua reflexão aproximando seu pensamento às contribuições trazidas por Hannah Arendt (1968 apud BENHABIB, 2004): ao investigar as origens do totalitarismo, Arendt reconhece que o total desprezo pela vida humana se iniciou ao serem negados a milhões de apátridas o “direito a ter direitos”. Atrelando a noção de cidadania à de direitos humanos, a autora aponta que a negação do direito à cidadania implica diretamente na negação de qualquer direito.

No que tange a negação de direitos, Godoy (2015) afirma que, partindo da compreensão do ser humano enquanto sujeito autônomo, a emigração constitui um direito fundamental sob a tradição liberal. Isto significa, igualmente, que a liberdade se exprime também pela impossibilidade de o Estado negar condições de saída, com a imposição de taxas abusivas ou recusar emissão de documentos. Tal imperativo não se aplica, no entanto, para as condições de entrada visto que, sob a égide do Direito Internacional, os Estados possuem autonomia para impossibilitar a entrada de não nacionais, podendo impor-lhes restrições financeiras, relativas à saúde ou documentação.

Este princípio da soberania<sup>2</sup> impõe não somente barreiras, mas fortalece fronteiras. Segundo Reis (1999), simultaneamente à abertura das fronteiras para o fluxo de bens e capitais ocorreu, de forma inversa, uma tendência para tornar as fronteiras mais fechadas à circulação de pessoas. Evidentemente tal tendência não constitui uma regra posto que a criação do Espaço Schengen, no continente europeu, visava o princípio da livre circulação, seja de pessoas como de bens e capitais entre os países signatários do Acordo. Tal exemplo reforça, no entanto, a autonomia dos

---

<sup>2</sup> Maria Rita Faria (2015) expõe que a Revolução Francesa foi um acontecimento paradigmático uma vez que representa a origem do controle migratório e o ápice da identificação dos nacionais por meio da burocracia. Isto porque, como conta, em um primeiro momento, a abolição dos passaportes pelos revolucionários foi um ato simbólico no início do movimento. A utilização dos passaportes pelos revolucionários, neste momento, estava vinculada ao controle da movimentação de “estrangeiros” – como eram representados os opositores da Revolução, não estando vinculado à nacionalidade, mas possuindo uma conotação política. Após a revolução, a reintrodução da função do passaporte gerou descontentamento entre os revolucionários liberais, uma vez que contrariava os pressupostos da igualdade trazidos pela Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. Para a autora, o dilema inaugurado pela Revolução Francesa entre soberania dos Estados e os direitos humanos perdura até os dias atuais.

Estados em relação à entrada de pessoas em seu território e, principalmente, à arbitrariedade no que tange a absorção de migrantes.

Velasco (2014) relembra que, desde 1995, o controle das fronteiras em relação à mobilidade das pessoas foi extinto no espaço Schengen. Todavia, no contexto da migração tunisiana em 2011 para a Itália, o então presidente da França, Nicolas Sarkozy, juntamente com o primeiro-ministro italiano, Silvio Berlusconi, protagonizaram a tensão entre os dois países fronteiriços. Dado que a migração tunisiana tinha como fim a França, a proposta de revisão da livre circulação firmada no marco do Acordo de Schengen colocava a imigração tunisiana como uma ameaça à segurança nacional e à ordem pública. Nos termos de Sayad (1998), a imigração foi então vista como um atentado à ordem nacional, colocando em xeque inclusive acordos financeiramente benéficos para os Estados.

Partindo deste exemplo, o fim das fronteiras entre os Estados que a globalização anunciava pode ser, portanto, descartada, conforme argumenta Rossana Reis (1999). Quando se parte de uma perspectiva antropológica, para Michel Agier (2016), é possível vislumbrar que o fim da bipolaridade, trazida pela Guerra Fria, e a consequente dissolução das divisões física e simbólica que cindia o mundo em dois – como o muro de Berlim, na Alemanha –, não ocasionou a eliminação de barreiras, mas sim a redefinição deste conceito. Esta percepção apresentada pelo autor (AGIER, 2016) sustenta que as fronteiras passaram por transformações, foram alteradas, alargadas, como também se tornaram frágeis e incertas. Houve, ainda, a recuperação de seus aspectos físicos: para o autor, tanto os muros concretos – os quais dividem fronteiras com sua estrutura material – quanto os muros abstratos – definidos eletronicamente ou por patrulha policial – criam, juntamente com políticas restritivas, situações de exclusão e extraterritorialidade.

No entanto, é válido considerar que “fronteira” consiste em um conceito bastante amplo. Enquanto Agier (2016) articula a concepção da fronteira enquanto mecanismo de “desidentificação”, a qual afasta o sujeito de tudo que o identificava anteriormente – lugares, bens, laços – outros estudos antropológicos sobre migração, como a cartografia apresentada por Marcia Sprandel (2006), ao considerarem populações que vivem em regiões transfronteiriças, indicam a possibilidade de criação de novas formas identitárias, assim como o surgimento de novos espaços geográficos.

Em seu trabalho, Sprandel (2006) aponta que tais populações, como os brasiguaios, podem desenvolver as suas atividades diárias em constante



deslocamento, circulando entre os países fronteiriços. A autora, todavia, chama a atenção para a percepção da migração pelo cenário internacional: a tendência à criminalização das migrações – uma vez que as migrações são enquadradas, internacionalmente, no bojo dos acordos de segurança pública – impacta diretamente nos sujeitos que migram.

Tais exemplos mostram que, embora sujeitos possam viver uma vida toda em uma complexa dinâmica de mobilidade, atravessando fronteiras e concebendo novas regiões e significados, as tramas do cenário internacional impõem a necessidade de se pensar as migrações sob um ponto de vista articulado. Esta conjuntura remete à criação do Fórum Social Mundial das Migrações (FSMM) o qual mobiliza, periodicamente, atores de diversos países ligados à temática migratória.

O Fórum Social Mundial das Migrações ocorreu, pela primeira vez, na cidade de Porto Alegre, em 2005. Articulado pelos movimentos sociais, ativistas, sociedade civil, organizações não governamentais e pastorais que trabalham com o tema da migração, o FSMM foi criado como um eixo temático a partir do Fórum Social Mundial (FSM). O I FSMM foi pautado no tema “Travessias na de\$ordem Global”, focalizando as discussões, principalmente, na relação migração e ordem global. Neste sentido, o sentido do fórum mostrou ser a criação de um espaço dedicado ao fortalecimento dos movimentos sociais e da defesa de uma cidadania universal (SANTIN, [2013?]).

O FSMM passou pelas cidades de Porto Alegre (Brasil) em 2005, Rivas (Espanha) em 2006 e 2008, Quito (Equador) em 2010, Manila (Filipinas) em 2012, Johannesburgo (África do Sul) em 2014, São Paulo (Brasil) em 2016, Cidade do México (México) em 2018. A nona edição acontecerá em 2020 e será sediada na Tunísia. O Fórum, desta forma, proporciona a oportunidade de debater, articular e sensibilizar para o tema das migrações em um nível global, já que a realização do FSMM passou pelos continentes americano, europeu, africano e asiático.

Frente ao exposto, é possível refletir sobre a migração enquanto um complexo processo de deslocamento. Assim como Sayad (1998) anunciara, a migração não é apenas a ação de transpor fronteiras, mas atravessar diversas áreas sociais, como a geográfica e a jurídica. Enquanto os deslocamentos são capazes alterar dinâmicas e de recriar significados e identidades, também estão sujeitos à organização do cenário internacional. Isto demonstra que os acordos internacionais e a legislação nacional de um Estado-nação podem estar em desalinho – ou, como indicara Benhabib (2004), os

países não signatários e, inclusive, signatários podem violar as normativas internacionais quando suas políticas não estão de acordo.

Em suma, pensar no direito dos migrantes implica, necessariamente, considerar todas as nuances que estão inseridas na questão, seja as de origem estrutural como as de origem internas. Como afirma Rossana Reis (2004), evidenciar o papel dos Estados na migração internacional não significa apontá-los como exclusivamente responsáveis pela formação e manutenção dos movimentos migratórios, mas sim reconhecer que o modelo político no qual estão organizados internacionalmente os Estados-nações, assim como as políticas de migração, são fatores importantes para compreender as dimensões dos deslocamentos internacionais. Os processos migratórios, como anteriormente exposto, constituem um amplo campo de estudo e transpassa as diversas áreas do conhecimento. Isto significa que, para pensar políticas para a população migrante, é necessário ampliar o escopo para abarcar toda a sua amplitude e complexidade. Significa, ainda, afastar a migração do bojo da segurança pública e assumir uma postura que agregue os direitos humanos como perspectiva.

## 2.2 Migração no Brasil

Um dos aspectos mais importantes a serem considerados quando se fala de migração no território nacional é o fato do Brasil ser um país tanto de imigração quanto de emigração. Segundo dados do Ministério das Relações Exteriores (MRE), estima-se que haja cerca de três milhões de brasileiros vivendo fora do Brasil. Em contrapartida, dados coletados pelo Sistema Nacional de Cadastro e Registro de Estrangeiros (Sincre) aponta que cerca de 1.211.129 não nacionais estavam registrados no sistema (VENTURA; YUJRA, 2019). Os dados apresentados não contemplam, inegavelmente, pessoas em situações migratórias irregulares, entretanto, expõe as características do Brasil enquanto país de recepção e, ao mesmo tempo, de expulsão.

Focalizando, porém, a imigração no Brasil, parece-me oportuno apontar que o interesse nacional em relação aos imigrantes mudou ao longo do tempo. Se, entre 1850 e 1914, criou-se um cenário dentro do Estado brasileiro de incentivo às migrações internacionais com destino ao Brasil, tal “era das migrações” encontrou seu

fim na década de 1910: o deslocamento internacional passou por movimentos de contenção a partir de alterações nas políticas migratórias brasileiras e controles fronteiriços (VILLEN, 2012).

Como mostram os trabalhos de Giralda Seyferth (2012) sobre este período das políticas migratórias brasileiras, as terminologias utilizadas para designar os não nacionais nas legislações e demais documentos – colonos, estrangeiros, imigrantes – estavam estreitamente atrelados ao que se almejava, em termos populacionais, com a migração. Nesta perspectiva, Seyferth salienta que a denominação “colono”, presente nas documentações das primeiras décadas do século XIX, se vinculava ao indivíduo europeu, branco e, preferencialmente, católico, o qual se ocuparia com o povoamento, civilização e cultivo. A categoria “estrangeiro”, no entanto, se destacou a partir dos anos 1830, especificando sujeitos “robustos” e saudáveis, além de sóbrios, resignados e trabalhadores. As duas categorias, como apresenta a autora, eram utilizadas de forma semelhante, uma vez que se referiam a um mesmo arquétipo de não nacional. No entanto, para toda imagem do sujeito desejado, criou-se também a imagem indesejada do migrante: o insubmisso, politizado, não assimilado – o “estrangeiro”:

As restrições de natureza eugenista e policial, comuns na regulamentação da imigração em toda parte, falam por si mesmas. Concretamente, a imigração é claramente associada à pobreza e o imigrante possui uma especificidade: é passageiro de 2ª e 3ª classe, atributo que permanece na definição nas décadas seguintes (SEYFERTH, 2012, p. 12)

A pesquisadora, desta forma, ao alinhar a elaboração de políticas migratórias dentro do escopo da segurança nacional – trazendo a percepção da criminalização do sujeito migrante – aponta para a seletividade com que foram concebidas todas as demais legislações brasileiras historicamente (SEYFERTH, 2012). Uma série de Decretos-lei foram publicados, especialmente após a década de 1930, a fim de delinear novas diretrizes para as políticas migratórias<sup>3</sup>: tais diretrizes estavam direcionadas para o estabelecimento de uma política migratória que visava utilizar-se da migração como meio de desenvolvimento, restringindo, por conveniência, a admissão de imigrantes no território nacional (WALDMAN, 2012). As medidas

---

<sup>3</sup> A Constituição Federal brasileira de 1934 instituiu um sistema de cotas, por nacionalidade, para a entrada no território nacional por estrangeiros e estrangeiras: “Pelo sistema de cotas impedia-se que cada corrente imigratória excedesse 2% do número total de nacionais daquele país que haviam entrado no Brasil durante os últimos cinquenta anos” (MILESI, 2007, p. 2)

tomadas nas décadas posteriores mantiveram a mesma estrutura seletiva no que tange a questão migratória, como a criação do Estatuto do Estrangeiro<sup>4</sup> em 1980:

A política migratória brasileira é, agora, seletiva; preocupa-se com a qualidade e não com a quantidade. Não necessitamos, indiscriminadamente, de gente para povoar nosso solo. O Brasil precisa de elementos capazes de ajudar o seu desenvolvimento e não simplesmente de indivíduos para aumentar a população e ocupar seu território (FRAGA, 1983 apud WALDMAN, 2012, p. 43)

É interessante acrescentar uma observação para notar que até mesmo quando se fala sobre política migratória ou sobre a figura do migrante ideal refere-se à personificação do homem migrante – quando não, retrata uma imagem do migrante “sem gênero”, como já afirmara Doreen Marie Indra (1989). A migração feminina e a própria mulher migrante, neste contexto, são retratadas como apenas mais uma dimensão da migração, juntamente com a dimensão econômica ou cultural, mesmo compondo parte essencial da produção camponesa, como já apontara Seyferth (2013) em outra ocasião. Subdimensionar a agência, autonomia ou o papel da migração feminina no Brasil restringe a sua vivência ao âmbito privado ainda que sua existência exceda tal esfera.

Sobre a criação do Estatuto do Estrangeiro, embora vastos estudos tenham sido produzidos sobre a temática, vale contextualizá-lo à discussão, de forma abreviada, alinhando à perspectiva trazida por Marcia Sprandel (2015) sobre sua criação. A autora aponta que, após uma viagem ao Paraguai e Argentina, em 1980, o General Figueiredo enviou ao Congresso o texto que viria a ser o Estatuto do Estrangeiro. Embora opositores ao projeto tenham se alarmado em relação ao teor do texto – tendo sido considerado inconstitucional, arbitrário, contrariando a norma jurídica do país – o Projeto de Lei nº 9/80-CN foi levado à votação na Câmara dos Deputados, resultando em cinco votos a favor e 193 votos contrários. No entanto, a sessão não obteve o quórum necessário, não foi levado ao Senado e, dadas as circunstâncias temporais, o projeto foi aprovado por decurso de prazo.

---

<sup>4</sup> A primeira versão do Estatuto do Estrangeiro foi promulgada pelo Decreto-Lei 941/69 e regulamentada pelo Decreto 66.689/70, em uma época de agravamento da Ditadura Militar. Uma segunda versão do Estatuto do Estrangeiro, a qual ficou em vigor por quase quarenta anos como marco regulatório, mesmo depois do período de redemocratização, foi instituída em 1980, ainda no período militar, pela Lei 6.815 (MILESI, 2007). Tal Estatuto centrava suas ações em medidas arbitrárias e protetivas, visando a segurança nacional.

Embora concebida em um contexto de recrudescimento de direitos, a aprovação da lei migratória viria a perdurar décadas, transpassando, inclusive, a fase de redemocratização. Não houve, entretanto, uma mudança paradigmática em relação à percepção do migrante – visto que, como exposto anteriormente, as políticas migratórias brasileiras já delineavam para quais tipos de migração as fronteiras estariam abertas e fechadas –, mas uma institucionalização deste ideário anteriormente construído. Enquanto o migrante desejado corresponde àquele que se alinha ao ideal europeu, preferencialmente de língua latina (SEYFERTH, 2012), branco e de fácil assimilação – ou seja, carrega consigo a carga desenvolvimentista esperada, geralmente vinculado a uma migração qualificada e, sobretudo, regular – o indesejado, de forma contrária, carrega marcas étnicas, culturais, está em situação migratória diversa e é constantemente invisibilizado. Quando não, observado sob a lente da segurança nacional. Este migrante é, ainda, compreendido como um indivíduo desprovido de uma expertise ou educação qualificada capaz de agregar algo ao desenvolvimento nacional, tem sua presença rejeitada e era, em suma, visto como um problema a ser lidado institucionalmente (WALDMAN, 2012).

Sobre a questão do desenvolvimento nacional, como Patrícia Villen (2012) verifica, as políticas migratórias brasileiras implementadas correspondiam a um modelo de desenvolvimento econômico e cultural específico, isto é, o projeto desenvolvimentista europeu e capitalista moderno. Em outras palavras, como os diferentes Estados-nação são compostos por diferentes culturas, ideologias e projetos de desenvolvimento econômico não universalmente homogêneos, tal situação no cenário brasileiro demonstrou que nem todos os indivíduos eram bem-vindos para construir o país desde o século XIX (VILLEN, 2012).

No entanto, migrantes com baixa escolaridade e em situação de especial vulnerabilidade podem viver em situações precárias e submeter-se a trabalhos análogos à escravidão. Como aponta Waldman (2012), o tema da recepção de imigrantes no Brasil, principalmente aqueles em situação de especial vulnerabilidade econômica ou em situação migratória irregular, ocasiona desconforto como um todo. Neste sentido, enxergando os efeitos contraproducentes para o país de uma parcela da população imigrante precarizada, as ações tomadas pelo Estado eram guiadas a fim de solucionar tal problema.

É interessante, entretanto, trazer um contraponto à perspectiva “do Estado”<sup>5</sup> nas questões migratórias, que é a própria atuação da sociedade civil brasileira. Trago como exemplo a Missão Paz, instituição que visitei durante a realização do campo e que possibilitou trazer uma nova perspectiva ao trabalho. A Missão Paz consiste em uma instituição filantrópica ligada à Igreja Católica, mais especificamente à Congregação dos Missionários Scalabrinianos. Esta congregação, presente em diversos países, tem sua atuação pautada historicamente no apoio e acolhimento de populações migrantes.

O que eu acho que vale contextualizar é em relação a atuação da Missão Paz, que é uma organização que realmente existe desde a década de 40, então sempre teve um acúmulo de conhecimento na ponta, de fato, lidando com migrante na cidade de São Paulo. Então, as assistentes sociais que aqui atuam, os próprios padres, a equipe disciplinar que aqui atua... sempre teve muito tato sobre todos os gargalos e as dificuldades e o que havia de necessário aqui na cidade. O que foi uma grande virada pra própria Missão Paz foi o entendimento dos padres daqui dessa organização e da congregação de que para além desse trabalho deles – que é um trabalho de que faz parte do Carisma deles, da missão deles, que é fazer esse atendimento à população migrante – a gente tem um limite. Então para além desse trabalho que sempre existiu e sempre vai existir, havia a necessidade de fazer o diálogo com o poder público. De construir essa ponte de diálogo, porque onde batiam as nossas limitações, provavelmente esbarrava numa competência que já não era mais nossa. E que tinha que ser coberta, que precisaria ser gerida pelo poder público. Então esse entendimento veio, primeiramente, com esse olhar da Lei de Migração federal, porque havia uma demanda histórica da sociedade civil. Sobretudo das organizações Católicas. Quem atua, historicamente, com o tema migratório no Brasil é Igreja Católica, né. E aí, mais recentemente, outras organizações civis, associações, foram se agregando e foram atuando também nesse tema. Mas historicamente vinha de um trabalho pastoral, que fazia essa incidência, fazia essa pressão para que houvesse a renovação da lei do migrante, a revogação do Estatuto do Estrangeiro que era histórica, a mudança de perspectiva do poder público. (CARVALHO, 2019)

No trabalho realizado por Patrícia Tavares de Freitas (2018) a respeito das coalizões de defesa dos migrantes internacionais em São Paulo demonstra que o envolvimento dos scalabrinianos em um cenário de novas migrações, entre os anos 1960 e 1970, originou o que viria a ser, posteriormente, a Missão Paz. Trata-se de três estruturas estabelecidas no âmbito da Pastoral do Migrante – o Centro de Estudos Migratórios (CEM), a Associação de Voluntários pela Integração dos Migrantes (AVIM)

---

<sup>5</sup> Coloco as políticas anteriores como “perspectiva do ‘Estado’” uma vez que compreendo que as ações, decisões e medidas tomadas anteriormente eram reflexo, sobretudo, da própria dinâmica de poder que estruturava o Estado brasileiro e as alianças políticas. Embora, internacionalmente, avanços tenham sido delineados com a própria criação das Nações Unidas, duas décadas de um Estado de exceção possibilitaram não apenas o desenvolvimento de medidas restritivas, mas também a institucionalização de retrocessos e graves violações de direitos humanos – especialmente os civis e políticos.

e o Centro Pastoral dos Migrantes. Neste contexto, a Pastoral do Migrante compunha, juntamente com Serviço Pastoral dos Migrantes (SPM) – pastoral social firmada pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) – e Cáritas Arquidiocesana do Estado de São Paulo, um foco ligado à Igreja Católica de apoio aos migrantes, especialmente os refugiados políticos latino-americanos. Esta coalização era ainda integrada pela Comissão Justiça e Paz (CJP), instituição inicialmente ligada à Igreja, tornando-se uma organização da sociedade civil nos anos posteriores à sua criação (FREITAS, 2018).

Frente ao exposto, é interessante notar que organizações de alguma forma vinculadas à Igreja Católica constituem parte fundamental nas atividades de acolhida e apoio aos migrantes em São Paulo, especialmente em períodos de criminalização de movimentos sociais. A atuação e resistência de membros da Igreja, sobretudo durante a ditadura civil-militar, fizeram coro à defesa dos direitos humanos, como é o caso de dom Paulo Evaristo Arns, cuja trajetória foi marcada pela defesa dos direitos humanos e pelo trabalho com refugiados. Nos anos posteriores, entretanto, o surgimento de organizações desvinculadas da Igreja proporcionou a ampliação das atividades relacionadas à temática migratória, sendo desenvolvidas ações voltadas a áreas distintas e com propósitos distintos.

Esta diferença de abordagem no próprio desenvolvimento de iniciativas para a população migrante foi motivada, sobretudo, pelas experiências e vivências que novos atores transportavam para suas atividades. A formação de novas organizações coincide também com o fortalecimento dos movimentos sociais no período pós-redemocratização, isto é, surgem em um contexto de mobilização, engajamento e potência da sociedade civil. Nesta perspectiva, observou-se que o que se concebe por ações da sociedade civil na temática migratória corresponde a uma série de iniciativas que, embora não antagônicas ou contraditórias, são desenvolvidas por diferentes organismos, podendo ou não estar alinhadas.

Ademais, a compreensão de que a chegada de não nacionais ao Brasil envolve não apenas a questão da acolhida e abrigo, mas questões burocráticas, legais e sociais, impulsionou a concepção de novos projetos e a diversificação no trabalho relativo à temática migratória. Além disto, o reconhecimento das e dos migrantes enquanto sujeitos autônomos remodelou os eixos de atuação das organizações. Como aponta Paulo Illes (2019), a criação do Centro de Direitos Humanos e Cidadania

do Imigrante (CDHIC) teve o intuito de valorizar os direitos humanos, sociais, culturais e econômicos, colocando o migrante no centro das ações:

O CDHIC, logo na sua fundação, nós estabelecemos um tripé de ações, nós falávamos que o CDHIC vai trabalhar nessa perspectiva, primeiro eixo que é um eixo de cidadania, que é reconhecer os migrantes, então vamos trabalhar pra que o Estado reconheça os migrantes. Reconhecer, quer dizer, fazer política de regularização migratória, que era o discurso central, digamos, ali no começo do governo Lula. Porque nós tínhamos muitos imigrantes irregulares, não havia os acordos do Mercosul, tudo isso... E vamos trazer um segundo eixo que é os direitos sociais, então quer dizer, vamos trabalhar pela regularização migratória, mas também vamos inserir a temática dentro do serviços públicos, nacionais, estaduais e municipais, pra que o migrante possa ter acesso ao Bolsa Família, Minha Casa Minha Vida, etc. E o terceiro eixo é a cidadania plena, que é o direito de voto, "Aqui vivo, aqui voto", por isso que nós criamos aquela campanha justamente naquela época. E o deputado federal Carlos Zarattini inclusive encaminhou um Projeto de Lei pra Câmara naquele período. E eu acho que naquele momento, eu tô falando assim, do meu sentimento, de alguma forma começa a ter um processo minimamente revolucionário, não no sentido de mudar o sistema, mas de mudar um pouco o paradigma de atuação. Quer dizer, não é mais somente nós que atendemos os "pobres migrantes", que damos cesta básica, comida, abrigo, que falamos por eles, mas aqui tá aberto um processo de fortalecimento da comunidade, quer dizer, o reconhecimento do associativismo, o reconhecimento da voz política do imigrante. Então, assim, a gente começa, lá dentro do CDHIC, a fazer todo um movimento, a gente se reunia todo final de semana pra discutir os problemas. Na época, tinha uma participação muito grande da comunidade boliviana, eles tinham conseguido regularizar a situação migratória através de acordo com o Mercosul. Com a vitória do Fernando Lugo no Paraguai, a gente conseguiu ampliar a participação da comunidade paraguaia. Se você olhar toda a relação com movimento sindical e migração começa naquele período, então aí você tem outras vozes [...] tem outros espaços, tem o Sindicato, tem a Universidade, tem outros lugares onde os migrantes começam também a se reunir e ter o poder de voz e de participação (ILLES, 2019)

É neste contexto de alteração na abordagem das atividades e iniciativas realizadas com a população migrante que surgem novas organizações, desta vez criadas e geridas por migrantes, como mencionado em entrevista por Paulo Illes. Paralelamente às iniciativas desenvolvidas por homens e mulheres brasileiros, isto é, por organizações compostas por indivíduos nacionais, inicia-se este processo de forte atuação e protagonismo de migrantes, preenchendo as lacunas que somente a vivência torna possível. É necessário que se compreenda, no entanto, que este protagonismo não representa uma concessão, mas, ao contrário, uma conquista de mulheres e homens migrantes, como a Teoria Crítica de Direitos Humanos ressalta. Um exemplo deste protagonismo é a atuação da socióloga de origem chilena Oriana Jara. Em entrevista cedida a Marcelo Barbosa, da TV Folha da América (2017), Jara apresenta sua trajetória e as circunstâncias que levaram à criação da organização que



preside, Presença da América Latina – PAL: o início da sua atuação se deu junto à Pastoral do Migrante, no entanto, a necessidade construir iniciativas direcionadas ao empoderamento levou Oriana a articular, juntamente com representantes de comunidades latinas – Bolívia, Colômbia, Chile, Peru, Paraguai e Argentina –, ações com este fim. Assim, a PAL surgiu, em 2004, como uma organização da sociedade civil orientada para a articulação de políticas públicas e fortalecimento de comunidades latino-americanas no Brasil.

Oriana Jara ainda é uma das responsáveis pelo projeto “Mujer latina, tú eres parte: no te quedes aparte”, lançando luz às experiências, às histórias e às memórias das mulheres migrantes latinas. A iniciativa de centralizar a questão de gênero no projeto evidencia que mulheres também compõem os movimentos migratórios, embora muitas vezes negligenciadas por políticas. Isto posto, se faz imprescindível que se compreenda a participação das mulheres na migração internacional e, principalmente, como o gênero se insere neste contexto.

### 2.3 Feminização das migrações

A partir de 2014, São Paulo tornou-se destino de diversas mulheres angolanas gestantes e com filhos pequenos. Embora haja escassez de informações quantitativas em relação à esta chegada, os meios de comunicação noticiaram, com espanto, a entrada de cerca de 600 mulheres vindas da Angola apenas no primeiro trimestre, salientando a entrada de aproximadamente 50 mulheres em apenas um dia (DIÓGENES, 2016). As reportagens sobre o tema evidenciaram que o fluxo de angolanas era composto, fundamentalmente, por mulheres e pelo menos dois filhos e, na maior parte dos casos, sem companheiro. Como ressaltam Rossa e Menezes (2017a), a recepção alarmista pela mídia levou, inclusive, a instauração de um inquérito pela Polícia Federal a fim de investigar as motivações que levaram a tais deslocamentos. Para as autoras, a repercussão negativa da chegada destas mulheres com seus filhos gerou um clima de incerteza, reverberando, inclusive, na política de concessão de vistos.

No que tange o atendimento à população migrante feminina, o aumento no número de mulheres gestantes acompanhadas por filhos pequenos demandou a reorganização das estruturas de acolhida no município de São Paulo. Dados

divulgados pelo Centro de Referência para Refugiados da Caritas Arquidiocesana de São Paulo (CASP, 2017) mostrou que o perfil dos atendidos pela instituição mudou desde 2014: enquanto, em 2013, havia uma predominância na chegada de homens sozinhos, os últimos anos registraram um aumento no número de mulheres sozinhas ou com filhos. O relatório ainda aponta que as mulheres atendidas configuram um perfil de alta vulnerabilidade, principalmente em razão do número de mulheres chefes de família monoparental serem gestantes.

A chegada destas mulheres traduziu o que Sayad (1998) chamou de atentado à ordem. Novos locais de acolhida foram abertos de forma emergencial pela prefeitura de São Paulo posto que a demanda por atendimento e serviços específicos a crianças e mulheres havia aumentado exponencialmente sob a perspectiva do poder público. Como pontuado por Rossa e Menezes (2017a), a recepção negativa, previamente exposta, deste deslocamento composto majoritariamente por mulheres evidenciou rejeição e o tratamento do fluxo como um problema social a ser solucionado. No entanto, a estranheza causada pela predominância feminina no deslocamento angolano mostra o que alguns estudos migratórios vêm investigando nas últimas décadas (GRIECO; BOYD, 2005), o fenômeno da feminização das migrações.

Gioconda Herrera (2011), ao estudar os deslocamentos de mulheres andinas e a inserção laboral transfronteiriça de mulheres migrantes, mostra que a composição dos movimentos migratórios se alterou, principalmente, nas últimas décadas. De um lado, observou-se os países europeus se tornarem destino de migrações latinas e, do outro, a região andina viu seus movimentos emigratórios se avolumarem e a sua composição se alterar profundamente. Isto porque os movimentos migratórios, antes compostos por homens do campo, passaram a ser constituídos por mulheres urbanas, acompanhadas de filhos ou companheiros/as. Em termos quantitativos, a autora aponta que os deslocamentos compostos por mulheres foram amplificados tanto em escala global quanto em escala intrarregional.

Embora o termo possa sugerir apenas o aumento quantitativo de mulheres nos processos de deslocamento, “feminização das migrações” expõe também a incorporação do gênero como perspectiva nos estudos migratórios. Mirjana Morokvasic (1984), em seu artigo pioneiro a respeito da dinâmica migratória em relação ao gênero “Birds of passage are also women”, aponta que embora as migrações femininas não fossem contabilizadas estatisticamente, elas sempre ocorreram. Segundo Lisboa (2006), a mulher na migração, tanto interna quanto

internacional, foi historicamente invisibilizado pelos estudos migratórios. Quando não completamente invisíveis às análises, sua migração era vinculada à do homem.

Já para Doreen Indra (1989), antes da incorporação da perspectiva de gênero nos estudos migratórios, havia o imaginário do migrante “sem gênero”, isto é, a questão do gênero e a sua relação com toda a experiência migratória era negligenciado. As mulheres, marginalizadas dos processos decisórios, eram constantemente associadas a questões relacionadas à proteção infantil, por exemplo, ou a necessidades associadas à esfera privada. O gênero, segundo a autora, era considerado como apenas mais uma variável a ser incorporada na análise de dados.

A partir dos anos 1980, como demonstra Ofelia Morales (2007), as investigações começaram a explicar a migração feminina não apenas motivada pela reunião familiar, isto é, a migração feminina seguindo os caminhos já previamente traçados pela figura do homem da família, mas também pela busca por trabalho. Este ângulo inaugurou o entendimento da mulher como também agente da sua própria migração. Nesta lógica, os primeiros estudos consistiam em interpretar a relação da migração feminina com o mercado laboral e com a sociedade receptora.

Para a antropóloga Dolores Juliano (2000), a ideia da imutabilidade feminina ou da migração feminina estar vinculada à masculina associa-se a um estereótipo muito consolidado, mas falsamente construído. Quando se assume que o homem é móvel geograficamente contrapondo à estabilidade da mulher, ignora-se que amplos estudos foram realizados a respeito das características patriarcais da sociedade e do abandono feminino ao local de origem após o casamento, fazendo da mulher ao transferir-se para o local do marido migrante por definição. Para a autora, a diferença de visibilidade social em relação às mulheres e aos homens migrantes implica em adotar gênero não como mais uma variável, mas inaugurar uma nova perspectiva:

Cabe destacar que introducir la variable de género no consiste en aportar un dato más, sino que obliga a repensar todo el modelo de inmigración. En principio, las mujeres emigran en muchos casos por motivos diferentes a los de los hombres y a través de redes distintas. Por otra parte, la visión social de la sociedad de llegada de las mujeres inmigrantes (esto es, los problemas, los riesgos e incluso la significación de la emigración misma) es diferente. Por consiguiente, no se trata simplemente de completar los estudios, sino que al introducir la variable de género se cambia en una medida bastante importante el significado mismo de los datos (JULIANO, 2000, p. 381)

Os novos dados que surgem em relatórios e estudos sobre a migração feminina, os quais evidenciam o aumento da participação das mulheres nos

deslocamentos internacionais, podem sugerir, também, uma subnotificação inicial em relação às mulheres nesse contexto migratório. Compreendendo que a origem do próprio pensamento feminista é fruto de um longo processo estrutural de invisibilização da mulher, a incorporação tardia do gênero nos estudos migratórios faz com que as percepções em relação às migrações femininas sejam ainda mais pronunciadas.

Alinho-me ao pensamento de Thais França (2012) ao estabelecer os limites da ciência hegemônica: a chamada “ciência tradicional”, ao trazer consigo a pretensão da razão absoluta, da neutralidade e do sujeito universal, construía o pensamento científico, majoritariamente, através da visão masculina, excluindo sistematicamente as mulheres enquanto agentes ativos do conhecimento (HARDING, 1987). É neste sentido que a crítica feminista à ciência moderna ganhou expressiva força nas últimas décadas e tornou-se pauta integrante das agendas feministas. Isto porque, segundo Sardenberg (2001), além de invisibilizar o papel da mulher e, historicamente, negar a ela o saber, a ciência hegemônica não atende aos interesses emancipatórios desta parcela da população.

Isto significa que a invisibilidade da mulher nos contextos de migração está diretamente relacionada à não representação do gênero nas diversas esferas do conhecimento. A partir da década de 1960, com a emergência dos estudos feministas e com o engajamento das mulheres nos diversos âmbitos da sociedade – nos direitos sociais e políticos, mas também nas áreas científicas –, surgiram novas categorias analíticas e métodos de investigação, os quais ajudaram a expandir o debate sobre as ciências de forma geral. Não obstante, essa construção de conhecimento científico crítico elaborado por essas pesquisadoras e cientistas ainda encontrava barreiras no conhecimento hegemônico da comunidade científica hierárquica (BANDEIRA, 2008). Como consequência, surgiram trabalhos elaborados por pensadoras feministas de várias áreas do conhecimento científico que, estimuladas pela concepção crítica da ciência trazida por diversos outros autores, não apenas analisam a epistemologia do pensamento científico vigente, como também elaboram críticas historicizadas, “voltando-se para a análise de como as categorias de gênero têm historicamente influenciado os conceitos de conhecimento, sujeito cognoscente, justificativas e práticas de investigação ditas científicas” (SARDENBERG, 2001, p. 10).

É neste sentido que a crítica feminista traz como conceito central “o conhecimento situado”, ou, como algumas autoras preferem, o “saber localizado”.

Donna Haraway (1995), ao indicar a natureza corpórea da visão, rompe com a pretensa objetividade formal na qual se apoia a ciência, ou seja, um saber descorporificado. Ao fazê-lo, aponta que as marcas corpóreas - ou, em outras palavras, a localização dos sujeitos - são agentes determinantes no produzir cientificamente.

Para romper a ideia cristalizada do migrante sob a figura masculina, Morales (2007) mostra que é imperativo que se considere as mulheres enquanto atores sociais já que foram, por muito tempo, consideradas sujeitos passivos do processo migratório, somente observadas a partir de um suposto papel de esposa ou de mãe. Isto requer, portanto, centralizar não apenas a mulher, como também a sua perspectiva nos estudos migratórios. Esta perspectiva de gênero nos estudos migratórios possibilita compreender que as experiências vivenciadas por homens e mulheres são qualitativamente distintas (FRANÇA, 2012) e que as iniquidades ultrapassam os aspectos biológicos, mas são sobretudo ocasionados por construções sociais e relações desiguais de poder (MORALES, 2007).

#### 2.4. A cidadania universal

Como já exposto anteriormente, o projeto de importação de mão-de-obra europeia visando a colonização e o abastecimento possibilitaram, principalmente nas últimas décadas do século XIX, a localização de imigrantes em espaços delimitados, os quais detinham uma certa autonomia política – especialmente em decorrência do afastamento destas regiões de grandes centros comerciais da época, como aponta Giralda Seyferth (2000) ao investigar as identidades de migrantes no Brasil e o crisol de raças. A autora aponta que tais organizações comunitárias não apresentavam motivações de origens étnicas em um primeiro momento, no entanto, as colônias passaram a ser conectadas à símbolos identitários, legitimando pertencimentos a partir da distinção. Em um momento que o discurso nacionalista demandava o assimilacionismo – ou o *melting pot*, como propõe a autora – a preservação cultural, linguística, de ensino e até de dinâmicas sociais representava um “problema para a segurança nacional”. É neste sentido que a cidadania, a etnicidade, a identidade e a nacionalidade se vinculam trazendo, sobretudo, uma tensão ímpar:

De fato, “oficialmente” as elites brasileiras nunca deixaram de falar em assimilação e caldeamento, negando a existência de minorias, mas, na prática, a especificidade social e cultural das diversas “colônias”, bem como seu insulamento resultante da política oficial de colonização, deram respaldo ao discurso de exclusão. Apesar da naturalização maciça possibilitada no início da República, e do jus soli, indivíduos étnicos não podiam ser considerados brasileiros – estigmatizados como cidadãos ilegítimos porque não eram nacionais (SEYFERTH, 2000, p. 151)

Embora não pretenda aprofundar o presente trabalho nas relações entre identidade étnica e nacionalidade, é importante ressaltar, ainda que brevemente, a associação jurídica entre nacionalidade e direitos de cidadania. Rossana Reis (2004) aponta que a migração, ao subverter a relação Estado/povo/territórios, induz o Estado a condicionar o acesso ao território e à nacionalidade<sup>6</sup> a partir de políticas migratórias e de cidadania. Isto porque, segundo a autora, o princípio da soberania leva os Estados-nações a deterem não apenas o monopólio da mobilidade, como também o da nacionalidade dos indivíduos. Se a aproximação entre os conceitos de cidadania e nacionalidade é motivo para a utilização indiscriminada dos termos enquanto sinônimos, é necessário que se trace as divergências entre ambos. Raquel Camargo (2012) indica que a “confusão” entre os dois conceitos se deve ao fato de ambos remeterem ao vínculo do Estado com o sujeito.

Enquanto é exposto por Tavares (2012), rigidamente, que o conceito de cidadania, no ordenamento jurídico brasileiro, é a reunião de condições necessárias para exercer os direitos políticos – delineando, assim, a dessemelhança formal dos pressupostos que formam o nacional e o cidadão –, Reis (2004) salienta a infixidez do conteúdo da cidadania, uma vez que Estados diferentes determinam conteúdos diferentes para o conceito, isto é, direitos e deveres do cidadão. Cidadania é, para a autora (REIS, 2004), a igualdade e garantia de direitos. No entanto, é ressaltado por Paulo Illes e Anna Paula Ferrari (2018) que o Brasil é um único país da América do Sul a não garantir o direito ao voto e o direito a ser votado aos imigrantes, em nenhuma instância de representação – seja municipal, estadual, distrital ou federal.

Quando os direitos políticos estão condicionados, exclusivamente, ao exercício da cidadania e esta, por sua vez, à nacionalidade, ceifa-se direitos fundamentais de uma parcela da população, que é o de decidir sobre a própria vida. O Brasil, ao

---

<sup>6</sup> Reis (2004), ao apresentar os critérios da tradição alemã e francesa de nacionalidade, aponta que definir nacionalidade é uma tarefa tão complexa quanto definir nação: se, sob o ponto de vista francês, nacionalidade atribui-se a uma escolha, isto é, a uma adesão voluntária, a tradição alemã vincula nacionalidade a atributos étnicos e culturais. Para a autora, a definição de quem é imigrante implica, necessariamente, que o Estado defina, em primeiro lugar, o que constitui um nacional.

estabelecer constitucionalmente tais restrições aos direitos políticos de migrantes choca-se frontalmente ao artigo 5º da mesma Constituição, o qual garante aos brasileiros e estrangeiros a inviolabilidade do direito à igualdade. Conforme argumenta Reis (2004), a definição de quais indivíduos compõem os processos políticos é um dos pontos mais importantes da vida política dos países, sobretudo os democráticos, posto que sempre houve uma disputa para definir quem fazia parte da “pólis”.

No entanto, a redução de cidadania à nacionalidade deixa de compreender as demais dinâmicas da vida em sociedade que são estabelecidas diariamente. A exclusão dos migrantes nos processos decisórios é, de fato, estabelecida pela Constituição Federal de 1988, mas o fazer político e até mesmo o exercício da cidadania em termos práticos, de certa maneira, foge às estruturas erigidas pelo texto normativo.

Isto porque, segundo Camargo (2012), estabelecendo conexão com as contribuições trazidas por Waldman (2011) e Silva (2008), é inconcebível que comunidades migrantes sejam reconhecidas como “não cidadãos” por estarem privadas dos direitos políticos. Silva (2008), ao estudar a inserção dos hispano-americanos em uma metrópole como São Paulo, evidencia as muitas relações estabelecidas por esta população, sejam trabalhistas, culturais ou de gênero. Camargo (2012), tendo como exemplo estas comunidades latino-americanas, as quais produzem, consomem, são detentoras de direitos civis e sociais e, inclusive, contribuem para a economia, a autora põe em evidência as dinâmicas coletivas estabelecidas dentro do município por estas comunidades migrantes.

É neste sentido que Rosita Milesi (2007) propõe a cidadania universal como um horizonte a ser buscado, o qual não pode diferir da cidadania condicionada ao nacional, uma vez que configura direitos inalienáveis e respeito pela dignidade humana. Reforçando a concepção do migrante, independentemente de sua condição migratória ou qualquer outro aspecto da sua condição humana, como sujeito de direito, Milesi argumenta que a defesa dos direitos em sua totalidade – ou seja, salientando a indivisibilidade como uma das principais características estruturantes dos direitos humanos – deve ser eixo norteador da atuação no que tange a migração.

### **CAPÍTULO 3 – A POLÍTICA**

No dia 8 de julho de 2016, na ocasião do VII Fórum Social Mundial das Migrações (FSMM) realizado em São Paulo, o então prefeito Fernando Haddad sancionou a Lei Municipal nº 16.478, a qual institui a Política Municipal para a População Imigrante, estabelecendo com a lei os principais objetivos, ações e diretrizes pelas quais a PMPI deveria ser conduzida. Este arranjo institucional, sob a articulação da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, foi concebido a fim de garantir o respeito pela diversidade e dignidade, acesso à serviços públicos e promover a diversidade.

A postura assumida pela gestão Haddad no que tange a recepção e integração da população migrante – visto que, segundo dados do IBGE, a capital paulista é a cidade que mais recebe migrantes no país – levou São Paulo a lograr espaço como a primeira cidade a adotar uma lei municipal de migração. Embora já estivessem em prática políticas no sentido de oferecer proteção e integração do migrante, a aprovação da lei é uma medida que induz, por via legal, ações do governo municipal em favor da população de interesse.

Para que se possa alcançar o objetivo proposto, isto é, compreender o contexto político e social da criação da Lei Municipal nº 16.478/2016, é necessário percorrer o caminho que levou à criação da Política Municipal para a População Imigrante da cidade de São Paulo. Explorar esta trajetória significa traçar um panorama a respeito dos diversos eventos promovidos, discussões levantadas e atividades mobilizadas, situando, assim, a PMPI no centro da análise.

À vista disso, optei por abarcar neste capítulo o cenário anterior à elaboração da Lei Municipal, incluindo neste estudo as atuações dos poderes executivo e legislativo, das organizações não governamentais ligadas à temática migratória e dos coletivos da cidade de São Paulo. Também se faz relevante apresentar, sucintamente, o cenário imediatamente após a institucionalização da PMPI, a fim de evidenciar as principais ações municipais neste contexto de implementação. Isto posto, para fins de compreensão, apresentarei em um primeiro momento a política e o decreto em si para que, posteriormente, possa trazer o percurso transcorrido até a sua instituição, assim como os eventos que favoreceram a gênese de tal política.



### 3.1 Lei Municipal

No dia 9 de julho de 2016 foi publicada no Diário Oficial do Município (DOM-SP) a Lei nº 16.478, de 08 de julho de 2016. A Lei Municipal tem caráter principiológico, definindo, em seus dez artigos, objetivos, princípios, diretrizes e ações administrativas e de implementação, além da execução orçamentária vinculadas à institucionalização da Política Municipal para a População Imigrante. Tal caráter principiológico ainda se exprime pelo reconhecimento, para fins da lei, da população imigrante como todos os sujeitos que deixaram seus países de origem, transferindo-se para o Brasil, independentemente da situação migratória.

Ainda é válido ressaltar que até 2017, antes da instituição da Lei de Migração, vigorava no Brasil o Estatuto do Estrangeiro, de 1980. A legislação brasileira condicionava, portanto, o acesso a programas e políticas de acordo com a condição migratória dos indivíduos. Esta contextualização aponta que a característica inclusiva da Lei Municipal nº 16.478/2016 em relação à situação migratória traz consigo o aspecto inovador de sua concepção.

A norma estabelece, desta forma, diretrizes e princípios básicos que respaldam a sua implementação e aplicação. Os artigos descrevem expressamente a aplicação dos direitos sociais constitucionalmente previstos e a extensão dele para todos os indivíduos migrantes, além do Direito Internacional dos Direitos Humanos – calcado na Declaração Universal dos Direitos Humanos, da qual o Brasil é signatário. Por conseguinte, tem como princípios norteadores a universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos, além de firmar compromisso com o combate às mais variadas formas de discriminação.

Neste sentido, a lei define a transversalidade da implementação da Política Municipal para a População Imigrante em relação a políticas e serviços públicos, objetivando garantir o acesso de migrantes aos equipamentos públicos, a proteção de seus direitos sociais, a valorização da interculturalidade e o estímulo à participação social. A transversalidade orientadora da PMPI pode ser traduzida também pelo diálogo e atuação conjunta entre os órgãos públicos e secretarias municipais, uma vez que o próprio tema das migrações é de natureza transversal.

Um dos principais pontos desta Lei Municipal é o estabelecimento do diálogo com a sociedade civil e, especialmente, com a população migrante. Concebe, além da implementação da política em parceria com a sociedade civil, o Conselho Municipal

de Imigrantes (CMI), o qual tem como intuito formular, analisar e monitorar a PMPI. A lei ainda determina que o Conselho, criado no âmbito da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, deve ser composto de forma paritária, garantindo assim representação tanto da sociedade civil quanto do poder público. No entanto, em relação às eleições de representantes, a Lei estabelece, no parágrafo 2º de seu artigo 5º, a complementaridade da regulamentação posterior, o Decreto nº 57.533, de dezembro de 2016.

A Lei Municipal ainda formaliza a responsabilidade do poder público na manutenção dos Centros de Referência e Atendimento para Imigrantes – CRAI, inaugurado em novembro de 2014, com o intuito de fornecer serviços específicos para migrantes e acesso a demais equipamentos públicos. O reconhecimento, por via da lei, da responsabilidade municipal com os CRAI da cidade de São Paulo evidencia a necessidade de garantir longevidade à política, a fim de possibilitar o acesso à informação e ao atendimento à população migrante crescente da cidade de São Paulo.

Sob a perspectiva das políticas públicas apresentada por Secchi (2013), a Lei nº 16.478 foi concebida para operacionalizar as diretrizes municipais – isto é, um conjunto de ações e iniciativas partindo do poder público municipal – para intervir em favor da população migrante residente na cidade de São Paulo. A utilização da lei enquanto ferramenta para normatizar e institucionalizar os direitos e o acesso aos serviços públicos opera com o intuito de garantir que tal arranjo de iniciativas municipais transponha as agendas governamentais. Na ocasião da sanção da lei, Fernando Haddad aponta: “A lei que acabo de sancionar institucionaliza programas importantes do governo, que agora passam a ser política de Estado. Ou seja, independentemente do governo, todo prefeito terá que observar o que está escrito na lei” (BOEHM, 2016, s.p).

Em outras palavras, a formalização da Política Municipal para a População Imigrante através de um aparato legislativo designa a continuidade de ações, programas e projetos em implementação mesmo com alterações na agenda dos gestores municipais ou nas prioridades dos órgãos públicos. Esta institucionalização, portanto, opera no sentido de garantir a ininterrupção dos esforços e compromissos firmados pelo governo municipal na temática migratória.

No entanto, ao trazer o ponto da institucionalização de direitos, é válido ressaltar, para fins do estudo, que questões referentes a gênero ou qualquer outra

especificação aparecem de forma oblíqua na Lei Municipal. No artigo 3º, inciso III, o respeito às especificidades de gênero e demais aspectos (como raça, etnia, orientação sexual, idade, religião e deficiência) aparecem como diretriz de atuação do poder público. Contudo, não é delimitado o escopo de atuação da Lei, tal função sendo inserida no Decreto posterior.

### 3.2 Decreto Municipal

De caráter pragmático, o Decreto Municipal nº 57.533, de 15 de dezembro de 2016, vem para regulamentar os princípios narrados na Lei Municipal nº 16.478, que institui a Política Municipal para a População Imigrante, fazendo os recortes necessários e definindo o escopo de procedimentos e ações do poder executivo municipal para a implementação da política pública.

Em seu capítulo II, o decreto prevê o incentivo à participação social e o fomento à articulação de organizações, associações e coletivos da sociedade civil, estabelecendo como responsabilidade da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania o mapeamento e divulgação anual destas organizações, além de definir como atributo do poder público municipal a promoção de editais, oficinais e orientação de grupos que queiram se associar.

Também neste capítulo é delineada a criação do Conselho Municipal de Imigrantes (CMI), já previamente instituído pela Lei Municipal, estabelecendo competências, composição, atribuições, representação, eleições e duração do mandato. Neste sentido, prevê a participação de representantes do poder público municipal, mobilizando atuação da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC); Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras (SMSP); Secretaria Municipal de Cultura (SMC); Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo (SDTE); Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS); Secretaria Municipal de Educação (SME); Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB); Secretaria Municipal de Saúde (SMS); além de oito representantes da sociedade civil.

O Decreto ainda prevê a metodologia de manutenção do Centro de Referência e Atendimento a Imigrantes (CRAI), institucionalizado pela Lei Municipal, e as suas principais atribuições, como a promoção de acesso a direitos com atendimento especializado, promoção de eventos de capacitação e sensibilização de agentes

públicos, a produção de dados e informações e o atendimento a situações emergenciais, de forma conjunta à Administração Pública.

A fim de conceber políticas públicas com o caráter transversal e intersetorial, o decreto também designa a atuação das Secretarias Municipais no que tange a PMPI. Isto é, compreendendo que as necessidades não apenas da população migrante como de todos os sujeitos residentes da cidade transpassam as mais diversas esferas de serviços públicos, o decreto assegura a implementação da PMPI alinhando a atuação das Secretarias e introduzindo diretrizes norteadoras.

No que tange a vivência das mulheres migrantes, o Decreto preenche muitas das lacunas deixadas pela Lei Municipal referentes a gênero e políticas específicas. Entre as políticas voltadas diretamente às mulheres migrantes, estão o atendimento socioassistencial a mulheres egressas do sistema prisional; a capacitação de funcionários de equipamentos públicos no atendimento a mulheres, especialmente aquelas vítimas de violência doméstica; a atenção à saúde da mulher migrante e ao seu atendimento, com a ampliação de casas de parto e a promoção ao parto humanizado; o incentivo ao empreendedorismo e à participação social.

Isto posto, compreende-se que a Lei Municipal nº 16.478 e o Decreto nº 57.533 são complementares, este último criado para trazer alternativas práticas do acesso a direitos e políticas públicas que se pretende efetivar com a lei. Tanto a Lei Municipal quanto o Decreto regulamentador são inseridos a fim de garantir que a transversalidade e a intersetorialidade de políticas públicas para a população migrante também figurem como diretriz de aplicação de medidas e ações posteriores.

### 3.3 O percurso

Antes de analisar o contexto no qual a PMPI foi elaborada, cabe contextualizar o percurso transcorrido até que, de fato, a Política Municipal para a População Imigrante fosse instituída através da Lei Municipal nº 16.478. Isto significa trazer para este texto, ainda que de forma abreviada, qual foi o processo de criação desta política e quais atores estiveram envolvidos neste processo.

No dia 27 de maio de 2013, o então prefeito Fernando Haddad promulgou a Lei nº 15.764, a qual dispõe sobre a estrutura organizacional das Secretarias Municipais. Entre as criadas, figuram a Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres (SMPM), Secretaria Municipal de Promoção da Igualdade Racial (SMPIR) e

a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC), a esta última sendo transferida as atribuições da Secretaria Municipal de Participação e Parceria (SMPP), da Comissão Municipal de Direitos Humanos (CMDH) e do secretário especial de Direitos Humanos (SEDH) (SMDHC, 2019a).

Esta reestruturação permitiu criar, no âmbito da SMDHC, a Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig) a partir do artigo 242 da lei mencionada. Este novo arranjo administrativo foi recepcionado com expectativa por organizações da sociedade civil, como noticiado por Paulo Illes (2013) através do portal do Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante (CDHIC) ao trazer algumas considerações sobre o papel fundamental da nova Coordenação na construção de políticas públicas e sobre a potencialidade de se criar, em São Paulo, uma política que contemple migração como um direito, afastada do viés da segurança ou do mercado de trabalho.

Neste contexto, ocorre a nomeação de Paulo Illes como o primeiro Coordenador de Políticas para Migrantes, no dia 17 de junho de 2013. Segundo Illes (2019), em entrevista, poucos dias após assumir o cargo de coordenador, estava prevista a entrega do Programa de Metas<sup>7</sup> da cidade de São Paulo.

Tinha que entregar o plano de metas, então o que nós fizemos, nós juntamos o debate que tínhamos construído durante a campanha e chamamos pra um diálogo social [...] nós fizemos esse diálogo, incrível, participaram mais de seiscentos imigrantes, foi lá no Centro Cultural Vergueiro, foi fantástico, uma participação enorme, as pessoas estavam emocionadas, a gente ficou até preocupado... porque não tinha nenhum tostão, né [risos] o plano de meta, lembrando, que são recursos pro outro ano, mas naquele ano tinha que trabalhar com os ajustes que dava [...] Ai pronto, a partir dali o diálogo confirmou a necessidade de uma Conferência (ILLES, 2019)

A primeira iniciativa realizada no domínio da CPMig para viabilizar o diálogo entre o poder público e a população migrante a que Paulo Illes se refere foi o evento #DialogoSPDH/Migrantes que ocorreu, segundo o relatório da CPMig (2016) no dia 19 de junho, no Centro Cultural São Paulo, com o intuito de construir, coletivamente, políticas públicas. Esta primeira atividade de diálogo com a população migrante

---

<sup>7</sup> Programa de Metas – ou Plano de Metas, como também é chamado – é um instrumento utilizado por algumas cidades no Brasil a fim de planejar e gerir a administração pública. São Paulo foi a primeira cidade a instituir tal instrumento por via legal, através da Emenda nº 30 à Lei Orgânica do Município de São Paulo (RNSP, [2017?])

evidenciou a diretriz da gestão municipal que viria a guiar também os demais eventos realizados posteriormente.

No final do mesmo ano, entre 10 e 27 de novembro, ocorreram os encontros preparatórios para a 1ª Conferência Municipal de Políticas para Imigrantes, a qual constituiu a primeira etapa na construção da 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (COMIGRAR). Estes encontros preparatórios, realizados através da parceria da CPMig com outras Secretarias Municipais e com a sociedade civil, tiveram o intuito de ouvir as demandas da população migrante e elaborar propostas para serem levadas à etapa municipal. No entanto, vale ressaltar que, dos encontros preparatórios elencados pela CPMig em relatório, a maioria deles ocorreu em dias da semana e em horários comerciais. Embora seja notada a preocupação em encaixar os encontros aos domingos – sobretudo as etapas mobilizadoras realizadas pela Comissão Organizadora Municipal<sup>8</sup> – esta etapa preparatória ocorreu em um espaço de tempo delimitado e, portanto, restrito. Neste contexto, merece destaque o diálogo proposto pela SMPM, em 21 de novembro, no evento “Políticas Públicas para Mulheres Imigrantes”.

A 1ª Conferência Municipal de Políticas para Imigrantes foi realizada entre os dias 29 de novembro e 1 de dezembro, contando com a participação de representantes do poder público e sociedade civil. No evento, 50 pessoas foram eleitas delegadas e 16 suplementes para integrar a COMIGRAR e, das 463 propostas elaboradas, 57 foram selecionadas como prioritárias. É interessante notar que o regimento interno da 1ª Conferência Municipal estipulava a paridade na composição de delegados eleitos para a etapa nacional, isto é, garantia que 50% das vagas fossem integradas por mulheres migrantes. Dentre as propostas finais, destaca-se:

#### Políticas para as Mulheres

Qualificar e sensibilizar os equipamentos públicos para atenção às mulheres imigrantes e refugiadas vítimas de violência de gênero, doméstica, obstétrica, sexual, econômica, familiar, laboral, entre outras, respeitando a diversidade cultural, religiosa e sexual, garantindo a aplicação da Lei Maria da Penha para todas as mulheres migrantes; elaborar material em diversos idiomas com ampla distribuição e assistência jurídica especializada; garantir acesso a abrigos e moradia para mulheres em situação de risco; incluir parto humanizado para mulheres migrantes, mediante a criação de casas de parto e divulgação das casas; respeitar e incentivar a valorização da multiculturalidade e ancestralidade das culturas (CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE POLÍTICAS PARA IMIGRANTES, 2013, s.p)

---

<sup>8</sup> A Comissão Organizadora foi oficializada pela Portaria nº 91/2013 da SMDHC, sendo composta por 28 representantes do governo municipal e organizações da sociedade civil.

Em 2014, também foi realizada na cidade de São Paulo a COMIGRAR, entre os dias 30 de maio e 1 de junho. O evento ainda hoje figura como uma das principais iniciativas no que diz respeito ao debate e mobilização por políticas públicas para homens e mulheres migrantes. A iniciativa, coordenada pelo Ministério da Justiça em parceria com o Ministério do Trabalho e o Ministério das Relações Exteriores, visava reunir migrantes, acadêmicos, representantes do poder público e profissionais envolvidos com a temática migratória, desenvolvendo debates e gerando insumos para a construção de uma Política e do Plano Nacionais de Migrações e Refúgio. Embora a política nunca tenha de fato sido regulamentada – a qual foi incorporada pela nova Lei de Migração –, a realização da COMIGRAR em diálogo com diversos âmbitos da sociedade criou subsídios para que novas leis, diretrizes e políticas pudessem ser elaboradas posteriormente.

No dia 24 de agosto de 2015, foi dado o primeiro passo para a criação de políticas públicas para a população migrante em São Paulo a partir do Decreto nº 56.353, o qual instituiu o Comitê Intersectorial da Política Municipal para a População Imigrante. Segundo o Decreto, o Comitê seria composto de forma paritária por 26 membros, sendo 13 representantes de diversas Secretarias Municipais<sup>9</sup> e outros 13 da sociedade civil. No que tange a sociedade civil, os representantes-membros foram selecionados a partir de convites diretamente do poder público. É interessante notar que, em relação aos representantes da sociedade civil indicados para a composição do Comitê, o Decreto estabelece um critério subjetivo de seleção a partir da relevância de atividades desenvolvidas por organizações reconhecidas no âmbito municipal.

Além dos representantes das Secretarias Municipais, o Comitê foi composto por representantes da sociedade civil, sendo Missão Paz, Cáritas, Sefras – Associação Franciscana de Solidariedade, CDHIC – Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante, CAMI – Centro de Apoio ao Migrante, PAL – Presença da América Latina, UNI – União Nacional Islâmica, Conectas, Warmis e Cosmópolis as

---

<sup>9</sup> Compuseram o Comitê representantes das seguinte Secretarias: Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, coordenando; Secretaria do Governo Municipal; Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social; Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo; Secretaria Municipal de Educação; Secretaria Municipal da Saúde; Secretaria Municipal de Cultura; Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação; Secretaria Municipal de Habitação; Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas; Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres; Secretaria Municipal de Promoção da Igualdade Racial; Secretaria Municipal de Relações Governamentais.

organizações escolhidas, além de três cadeiras para Conselheiros Participativos. Cada organização era representada por dois nomes, isto é, por um titular e um suplente.

Neste processo, estavam à frente da SMDHC o secretário Eduardo Suplicy, empossado no início de 2015, e o secretário-adjunto Rogério Sottili – o qual ocupava, até então, a cadeira titular – e Paulo Illes e Camila Baraldi à frente da CPMig, coordenando o Comitê e representando a SMDHC. Segundo a esquematização de Sampaio e Baraldi (2019), um período de sete meses separou a composição do Comitê Intersetorial por decreto da Minuta Final do Projeto de Lei, isto é, a finalização do PL. Neste ínterim, realizou-se a contratação de Consultora pela OIT, reuniões do Comitê, a Audiência Pública e a Consulta Pública. A Audiência Pública, de caráter consultivo, foi realizada no dia 26 de setembro de 2019, visando estabelecer este diálogo com a população a fim de compreender as necessidades e demandas dos homens e mulheres migrantes. Um documento inicial foi elaborado baseado nas propostas tanto da 1ª Conferência Municipal de Políticas para Imigrantes, em 2013, quanto da COMIGRAR, em 2014, e agrupados a partir de quatro eixos – Princípios e diretrizes gerais; Assistência Social e Saúde; Educação e Trabalho; Habitação, Cultura, Esporte e Participação Social.

Muitas das propostas-chave foram incorporadas às outras, tornando-as mais abrangentes, mas, ao mesmo tempo, mais genéricas e universais, como é o caso de gênero, raça, etnia, orientação sexual, idade, religião e deficiência, os quais aparecem na Lei Municipal 16.478/2016 de forma tangencial. Compreende-se, neste sentido, que a Lei Municipal visa a consolidação do Conselho Municipal de Imigrantes e do Centros de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAI). Cabe ao Decreto, neste sentido, regulamentar a PMPI, estabelecendo diretrizes e ações, embora tal documento seja pouco propositivo no que tange o gênero.

Após a elaboração do texto do Projeto de Lei do Executivo nº 142/16, que viria posteriormente a ser a Lei Municipal nº 16.478, existiu o período de análise e pauta para votação na Câmara Municipal. A última reunião do Comitê foi em março de 2016, último ano da gestão Haddad. Dado o contexto político de 2016, Letícia Carvalho (2019) relembra, durante a entrevista, que havia um imperativo para que o PL fosse aprovado antes do recesso legislativo no meio do ano, uma vez que o segundo semestre pautaria Lei Orçamentária. Isto porque, visto o caráter enxuto da Lei Municipal, era necessário que se aprovasse naquele momento o PL para que fosse



sancionado ainda na gestão Haddad, incluindo a sua regulamentação – a qual foi delineada pelo Decreto de 15 de dezembro. Em um contexto de acordos políticos dentro da Câmara dos Vereadores – chamado também de “acordão” – o PL, que já havia sido aprovado pela Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa (CCJ), foi aprovado, nesta primeira discussão, a partir de um parecer conjunto das demais Comissões. A segunda votação ocorreu, portanto, na última semana de atividade legislativa antes do recesso, 21 de junho, sendo aprovado por unanimidade.

Neste percurso, desde a elaboração da política até a aprovação da lei que institucionalizaria a PMPI, nota-se a atuação de diversos atores sociais, tanto da sociedade civil quanto do poder público. Ao mapear estes atores sociais envolvidos na criação da lei municipal, constata-se que, além da participação direta – isto é, dentro do Comitê Intersetorial – houve a participação indireta de diversas organizações e agentes, seja durante a Audiência Pública ou Consulta Pública. No que diz respeito à atuação direta no Comitê Intersetorial, os 26 representantes da sociedade civil previamente elencados, titulares e suplentes, juntamente com os representantes das Secretarias Municipais e a consultora da OIT, Isabel Meunier, realizaram este trabalho de articular uma política entre a sociedade civil e o poder público, ressaltando o compromisso em concebê-la sob o prisma dos direitos humanos. Neste cenário, no entanto, além da atuação dos representantes da SMDHC no Comitê, Paulo Illes e Camila Baraldi, também deve ser considerada a atuação da equipe formada por Rogério Sottilli.

Todavia, é imprescindível inserir nesta observação a atuação de atores sociais para além das estruturas do Comitê Intersetorial, como é o caso de diversos sujeitos, instituições, organizações e coletivos da sociedade civil não inseridos neste grupo, compostos por homens e mulheres brasileiros ou migrantes, os quais atuaram não apenas na Conferência Municipal, como também na COMIGRAR – cujas deliberações articularam o texto-base da PMPI – e em inúmeros outros âmbitos de debate de interesse público, como aprofundarei posteriormente.

### 3.4 O contexto

Desde a elaboração da Política Municipal para a População Imigrante, trabalhos foram elaborados com o intuito de analisar alguns aspectos de sua criação, como as disputas eleitorais (ROSSA; MENEZES, 2017b), a compreensão da

institucionalização de políticas migratórias em nível local (SAMPAIO; BARALDI, 2019), a formação da agenda do governo municipal de São Paulo em relação à políticas para imigrantes (BREITENVIESER, 2019), o acesso à saúde pública local (STEFFENS; MARTINS, 2016) e a atuação da sociedade civil (ROSSA, 2016). Nesta perspectiva, ao aliar a utilização de fontes de informação primárias – isto é, registros públicos, gravações, documentos, legislação nacional e municipal e entrevistas com pessoas diretamente ligadas à PMPI – à bibliografia disponível sobre o tema, buscarei compreender o contexto político e social no qual a Política Municipal para a População Imigrante foi elaborada.

Esta exploração sobre o contexto de criação da Lei Municipal de 2016 levou à identificação de alguns principais fatores que influenciaram, direta ou indiretamente, a gênese da PMPI, são elas: (i) as iniciativas prévias do governo municipal no que tange a população migrante residente na cidade de São Paulo, (ii) as disputas políticas da eleição de 2012, (iii) a articulação da equipe da gestão Haddad com o tema das migrações, (iv) os debates sobre migração no cenário nacional e (v) a mobilização da sociedade civil.

A identificação de fatores políticos e sociais que constituíram o contexto prévio à elaboração da PMPI foi apoiada nos contundentes estudos desenvolvidos pela bibliografia destacada. Lya Amanda Rossa e Marilda Menezes (2017), em seu trabalho a respeito do processo de construção da PMPI em São Paulo, haviam identificado que sua gênese estava inserida em um contexto de disputas políticas municipais, de políticas migratórias em nível nacional e de criação de uma Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig), além de luta por direitos políticos da população migrante. Durante minha pesquisa, identifiquei estes mesmos fatores, no entanto, o reconhecimento de novos contornos referentes à temática pode contribuir com o debate já iniciado pelas autoras. Aliei, portanto, à vivência em campo e às entrevistas colhidas para conseguir abarcar as nuances deste contexto visto que, como Sprandel (2015) assinala, os textos legais são marcados por circunstâncias e subjetividades. Vale ressaltar, também, que não se intui elencar todas as circunstâncias e eventos realizados vinculados ao poder público ou à sociedade civil, mas trazer as principais iniciativas e eventos decisórios.

É importante frisar, no entanto, que a construção de uma política pública corresponde a um processo complexo e, na maior parte das vezes, longo, exigindo o envolvimento de vários setores do poder público e, neste caso específico, também da

sociedade civil. No entanto, ao analisar a sequência de acontecimentos desde a instituição do Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População Imigrante pelo Decreto nº 56.353, ou seja, pela primeira iniciativa a fim de elaborar políticas públicas específicas para a população migrante, nota-se que o tempo decorrido é bastante reduzido.

### 3.4.1 As iniciativas prévias

As iniciativas do poder público da cidade de São Paulo voltadas à população migrante atravessam as gestões municipais. Como é exposto por Sampaio e Baraldi (2019), embora o compromisso em colocar a população migrante no centro de uma política municipal tenha sido firmado no governo do então prefeito Fernando Haddad (2013 – 2016), ocorreram esforços e iniciativas anteriores, pontuais, porém relevantes, ainda na gestão de Marta Suplicy (2001 – 2004), pelo Partido dos Trabalhadores (PT); no governo de José Serra (2005 – 2006), pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e no governo de Gilberto Kassab (2006 – 2012), inicialmente vinculado ao Democratas (DEM) e, posteriormente, encabeçando a criação do Partido Social Democrático (PSD).

Utilizando como ferramenta de pesquisa o site da Câmara Municipal de São Paulo, o qual registra as atividades legislativas municipais<sup>10</sup> desde 1948, observou-se, primeiramente, propostas ligadas à temática migratória oriundas do poder legislativo municipal. Foram encontrados três Projetos de Lei ligados à implementação de um Conselho para migrantes. O primeiro deles ocorreu em 1986 como iniciativa do vereador Antônio Carlos Fernandes (Partido Municipalista Comunitário, PMC). O Projeto de Lei nº 196/1986 visava instituir o Conselho Municipal de Representação das Comunidades Estrangeiras, entretanto, não possuía claras delimitações em relação à atuação e atribuições, constando apenas que ao Conselho era assegurada a participação em estudos, seminários e debates. O PL, no entanto, foi arquivado posteriormente.

---

<sup>10</sup> Segundo o site oficial da Câmara Municipal, é possível encontrar na base de dados da biblioteca virtual conteúdos relativos a “Projetos de Lei, de Resolução, de Decreto Legislativo e de Emenda à Lei Orgânica desde 1948. Estão disponíveis para consulta os textos dos projetos e seus documentos correlatos (justificativas, pareceres, emendas, substitutivos, vetos, mensagens aditivas e normas sancionadas) apresentados a partir de 1991” (SÃO PAULO, s.d). Disponível em: <<http://www.saopaulo.sp.leg.br/atividade-legislativa/projetos-apresentados-desde-1948/>>. Acesso em: 09 ago. 2019.

Em 2001 houve uma nova proposição para a criação de um Conselho, desta vez pelo Vereador William Woo (PSDB). O Projeto de Lei nº388/2001, o qual foi posteriormente vetado pela então prefeita Marta Suplicy, apresentava a criação de um Conselho Municipal das Comunidades Estrangeiras, dispondo como principal proposta a formulação de um Conselho como um órgão consultivo a fim de promover a preservação da memória e cultura. As razões do veto publicadas em ofício foram fundamentadas na inconstitucionalidade, ilegalidade e contrariedade ao interesse público da proposição de acordo com o artigo 42, § 1º, da Lei Orgânica do Município<sup>11</sup>. As razões do veto, neste sentido, remetem à organização administrativa e à realização de despesas - atrelando-se, portanto, à matéria orçamentária -, ambas as iniciativas cabendo exclusivamente ao poder executivo municipal<sup>12</sup>.

Como iniciativas do poder público, Sampaio e Baraldi (2019) apontam em sua pesquisa o projeto “São Paulo Cidade dos Mil Povos” como o primeiro passo em direção ao estabelecimento de políticas para a população migrante. Embora tenha sido extinta, a iniciativa foi lançada pela Prefeitura de São Paulo durante a gestão de Marta Suplicy em 24 de janeiro de 2002, na véspera do aniversário da cidade, como parte das comemorações. Em seu documento base, o projeto propunha criar um canal de comunicação e participação das comunidades migrantes, organizadas ou não; preservar a memória da imigração através de estudos, pesquisas, debates; promover a participação de comunidades migrantes na cooperação internacional; além de criar uma marca para a cidade a fim de impulsionar atividades culturais, turismo e participação popular (DOCUMENTO..., 2013). Na Portaria nº 276, de 18 de dezembro de 2001, a Prefeita Marta Suplicy havia estabelecido Grupo de Trabalho para implementação do projeto, designando representantes das Secretarias para compor o grupo<sup>13</sup>. Segundo informações da mídia, o portal lançado pelo projeto reunia

---

<sup>11</sup> Art. 42 - Aprovado o projeto de lei, na forma regimental, será enviado ao Prefeito que, aquiescendo, o sancionará e promulgará.

§ 1º - Se o Prefeito julgar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, veta-lo-á total ou parcialmente, no prazo de 15 (quinze) dias úteis contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de 48 (quarenta e oito) horas, ao Presidente da Câmara Municipal os motivos do veto.

<sup>12</sup> Art. 37 - § 2º - São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre: - criação, extinção ou transformação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional; II - fixação ou aumento de remuneração dos servidores; III - servidores públicos, municipais, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; IV - organização administrativa e matéria orçamentária; (Alterado pela Emenda 28/06) V - desafetação, aquisição, alienação e concessão de bens imóveis municipais.

<sup>13</sup> A composição do grupo a partir da Portaria: Sérgio Garcia Carreño – Secretaria Municipal de Relações Internacionais; José Rocha Cunha: Secretaria Municipal da Cultura; Sérgio Amadeu –

informações sobre cada comunidade migrante da cidade, assim como datas comemorativas, associações e entidades (AGÊNCIA ESTADO, 2002).

Ainda na gestão de Marta Suplicy, houve a formalização da Praça Kantuta através do Decreto Municipal nº 45.326 de 2004. Kantuta – conhecida também pelo nome quéchuá, qantu – é o nome de uma das flores tradicionais da Bolívia, típica do altiplano andino. O símbolo pátrio<sup>14</sup> de tonalidade vermelha, amarela e verde empresta seu nome a uma praça da região central de São Paulo, no distrito do Pari. O simbolismo evocado pela utilização de uma flor que alude às cores da bandeira nacional não é ao acaso: na Praça Kantuta se organiza, todos os domingos, a Feira da Kantuta, a qual figura como um dos principais pontos de encontro da comunidade boliviana e demais comunidades de migrante, principalmente latinas, em São Paulo (ROCHA, 2015). Antes dali, os encontros ocorriam perto da praça Padre Bento, no entanto, um abaixo-assinado da vizinhança formalizou, junto ao poder público, um impedimento formal<sup>15</sup> para a realização da feira, sendo transferida em seguida para o atual local (ZANFORLIN, 2012).

O Projeto “Somos Hermanos” foi exemplo de um projeto que, segundo a bibliografia consultada (BREITENVIESER, 2019; BARALDI, SAMPAIO, 2019), logrou espaço brevemente em duas gestões, entre 2004 e 2005 – final da gestão de Marta Suplicy e primeiro ano do mandato de José Serra. Isto porque o projeto foi desenvolvido a partir de uma parceria entre a Pastoral do Migrante e a Coordenação

---

Secretaria Municipal de Comunicação e Informação Social (Coordenadoria do Governo Eletrônico); Willian Jorge Gerab – Secretaria do Governo Municipal (Coordenadoria de Participação Popular); Antonio da Silva Pinto – Secretaria do Governo Municipal (Coordenadoria Especial do Negro); Luiz Alexandre Lara – Secretaria do Governo Municipal (Assessoria Técnica de Assuntos Metropolitanos); Agenor Palmorino Mônaco Junior – Secretaria de Implementação das Subprefeituras; José Roberto Gnecco – Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação; Nina Bastos – Anhembi Turismo e Eventos da Cidade de São Paulo; Vitor Iglesias Cid – Anhembi Turismo e Eventos da Cidade de São Paulo; Integrantes incorporados ao GT em substituição aos originalmente designados: Paulo Ferreira – Secretaria do Governo Municipal (Coordenadoria de Participação Popular); Maria Lúcia dos Santos – Secretaria Municipal da Educação.

<sup>14</sup> A flor, além de sagrada para os incas, figura na Constituição da Bolívia – Nueva Constitución Política del Estado –, sendo reconhecida como um dos símbolos do Estado: “Artículo 6 I. Sucre es la Capital de Bolivia. II. Los símbolos del Estado son la bandera tricolor rojo, amarillo y verde; el himno boliviano; el escudo de armas; la wiphala; la escarapela; la flor de la *kantuta* y la flor del patujú” (BOLÍVIA, 2009, grifo meu)

<sup>15</sup> “Esse relato chama a atenção para dois fatores: o primeiro revela o incômodo que a presença estrangeira e a manifestação de seus costumes e marcas culturais passam a causar na população local, a tensão entre os estabelecidos e os estrangeiros, ainda mais quando esse Outro carrega consigo marcas étnicas entremeadas por estereótipos e ignorâncias; o segundo é, quem sabe, mais otimista, uma vez que expressa um cuidado por parte da prefeitura da cidade à época, ao não fechar os olhos aos apelos e à necessidade de um espaço para a comunidade boliviana crescente em São Paulo.” (ZANFORLIN, 2012, p. 83)

de Saúde da Subprefeitura da Mooca. Camila Breitenvieser (2019), em sua pesquisa a respeito da formação da agenda municipal sobre políticas para migrantes, destaca que um dos principais êxitos do projeto foi a contratação de migrantes para atuação como agentes comunitários de saúde, o fim da exigência do CPF para o atendimento no Sistema Único de Saúde (SUS) e a tradução de materiais informativos para diversos idiomas.

Embora o projeto tenha sido realizado no seio de uma política setorial específica e tenha ocorrido uma nova reacomodação de subsistema, dessa vez a saúde, o desenvolvimento do projeto foi essencial para a visibilização da migração junto à esfera governamental (BREITENVEISER, 2019, p. 182)

Para Sampaio e Baraldi (2019) o projeto, ativo de 2004 a 2005, visava atingir tanto a população brasileira quanto a comunidade migrante, ao sensibilizar os agentes público sobre as questões da migração e conscientizar a população migrante a respeito dos cuidados com a saúde. O projeto possibilitou, também, mapear as dificuldades presentes no atendimento às populações migrantes, como durante as ações voltadas ao tratamento e prevenção à tuberculose. Vislumbrou-se, assim, as barreiras linguísticas e as exigências documentais que dificultavam o atendimento pelo SUS e o tratamento efetivo, além da dificuldade das ações do poder público em acessar os locais de trabalho e moradia (BREITENVEISER, 2019).

Ainda na gestão de José Serra, Breitenvieser (2019) descreve a atuação do município de São Paulo em parceria com cidades da América Latina e União Europeia, constituindo iniciativas em relação à população migrante da cidade de São Paulo. A autora relembra que, durante o mandato de Serra (2004-2005), criou-se a Secretaria Especial de Participação e Parceria (SEPP). Foi incorporado, no bojo desta Secretaria, o Programa de Cooperação Descentralizada entre Cidades da América Latina e União Europeia (URB-AL). O programa tinha o intuito de proporcionar trocas de experiência e boas práticas, desenvolvimento e capacitação entre os envolvidos. Entre os projetos desenvolvidos por São Paulo, estava a “Integração dos imigrantes na cidade como forma de combate à pobreza” (BREITENVIESER, 2019)

Durante a gestão de Gilberto Kassab, ocorreu a criação do Comitê Paulista para Imigrantes e Refugiados, em fevereiro de 2009. O Comitê visava alinhar as atuações da Comissão Municipal de Direitos Humanos (CMDH) e do Projeto Cibernarium, desenvolvido pela Secretaria Municipal de Participação e Parceria (SMPP). Tanto as iniciativas da CMDH quanto as do Projeto Cibernarium estavam

sendo desenvolvidas paralelamente, uma vez que houve a incorporação da temática migratória no escopo de atuação da Comissão a partir de 2006 (BREITENVIESER, 2019). Em notícia vinculada ao portal da Prefeitura de São Paulo (SÃO PAULO, 2009) à época, a iniciativa, inédita no Brasil, tinha o intuito de congregar ações do poder público e da sociedade civil<sup>16</sup> na promoção dos direitos humanos a partir de informações, proposições e implementação de políticas públicas para a população migrante.

Vale apontar, ainda, que em 2007 voltou a tramitar no legislativo municipal um projeto de lei com o intuito de instituir o Conselho Municipal das Comunidades Estrangeiras. O texto apresentado pelo Vereador Gilberto Natalini (anteriormente filiado ao PSDB, atualmente no PV) no Projeto de Lei nº 196/2007 dispunha do mesmo teor apresentado anteriormente pelo vereador William Woo, em 2001. Durante a 143ª sessão ordinária da Câmara Municipal de São Paulo, em 2010, Gilberto Natalini destaca a sua proposição, além de salientar o diálogo com então prefeito Gilberto Kassab:

[...] tenho um projeto de lei na Casa propondo a criação do Conselho das Comunidades de Raízes Estrangeiras do Município de São Paulo e dos Imigrantes. Quero aprová-lo, pois precisamos ter políticas públicas para preservar o passado e programar o futuro. Propus ao Prefeito Gilberto Kassab e está em tratativa na Secretaria de Participação e Parceria - secretaria que tive a honra de organizar no Governo Serra -, a criação da Coordenadoria das Comunidades de Raízes Estrangeiras e Correntes Migratórias do Município de São Paulo. Essa coordenadoria será implantada e, se tudo der certo, se os Vereadores me ajudarem, será aprovado o Conselho que tem quase o mesmo nome, mas que tem outra função, que é a de ajudar o Poder Executivo. A Coordenadoria irá captar políticas públicas voltadas à riqueza étnica dos povos que fundaram, construíram e continuam construindo a felicidade e a harmonia, e que convivem na cidade de São Paulo sem se atacarem mutuamente (NATALINI, notas taquigráficas)

Breitenveiser (2019), em sua pesquisa, já registrara esta articulação exposta pelo vereador Gilberto Natalini em sessão. Trata-se de uma articulação de forma conjunta à sociedade civil, com destaque para a atuação de Oriana Jara, da Presença

<sup>16</sup> Entre os organismos envolvidos no Comitê, figuravam a Comissão Municipal de Direitos Humanos de São Paulo (CMDH); o Projeto Cibernarium da Secretaria Municipal de Participação e Parceria (SMPP); o Escritório Modelo de Assistência Jurídica "Dom Paulo Evaristo Arns" (PUC-SP); o Decanato de Extensão Mackenzie; o Centro Pastoral dos Migrantes; a Casa do Migrante; a Cáritas Arquidiocesana de São Paulo; as Missionárias Seculares Scalabrinianas; a Associação Humanista; o Instituto de Desenvolvimento da Diáspora Africana no Brasil (IDDAB); o Instituto Pólis; o Instituto Migrações e Direitos Humanos; o Refugees United; o Primo Filmes; o Brasil das Arábias; a Federação Italiana: Trabalhador, Migrante e Família (Filef); e o Centro Cultural Africano.

da América Latina (PAL), criada em 2004. Durante a entrevista com Paulo Illes, tal evento é lembrado:

[...] a gente já tinha uma experiência do governo do PSDB, isso é bom que se diga também, que em 2006, eu estava no CAMI na época, junto com a Presença América Latina, nós apresentamos uma proposta pro vereador Natalini, do PV, que apresentou na Câmara Municipal a criação de uma Coordenadoria de Migração. Foi aprovado na Câmara, e foi vetado pelo governo Serra-Kassab (ILLES, 2019)

Frente ao exposto, nota-se que, em maior ou menor grau, as experiências prévias na cidade de São Paulo, sejam elas de valorização cultural ou de implementação de um conjunto de políticas específicas de governo, possibilitaram a criação de um entendimento que evidenciou as demandas da população migrante fora de uma perspectiva universalista de assistência social. As iniciativas possibilitaram focalizar as demandas dos indivíduos não nacionais, além de compreendê-los enquanto sujeitos de direitos. É importante frisar, ainda, que a parceria com as instituições da sociedade civil ganhou cada vez mais destaque nas gestões municipais, sendo este diálogo institucionalizado como metodologia de governo posteriormente, durante a gestão Haddad.

Vale apontar, ainda, que embora a gestão de Luiza Erundina (PT, 1989-1992) tenha sido citada como uma experiência prévia do poder público (BREITENVEISER, 2019) gerindo iniciativas em favor da população migrante, não foram encontradas fontes para averiguação.

#### 2.4.2 A disputa eleitoral de São Paulo

“Votos de imigrantes sul-americanos são disputados em SP” diz a manchete da reportagem escrita por Luiza Bandeira (2012) à Folha de S. Paulo, no dia 27 de agosto, em referência à disputa eleitoral para a Prefeitura de São Paulo. Uma foto, ainda, estampa a reportagem: do candidato Celso Russomano (PRB) em uma festa boliviana no Memorial da América Latina, em São Paulo, levando uma pequena bandeira da Bolívia. Já o então candidato Fernando Haddad (PT), continua a reportagem, tivera encontros com imigrantes e incluíra em seu programa de governo a criação de políticas públicas.



A reportagem vinculada à Folha (BANDEIRA, 2012) coloca em especial evidência o paradoxo no qual a população migrante estava inserida na cidade de São Paulo: ao mesmo tempo em que seus votos eram disputados pelos candidatos à prefeitura, esta população estava historicamente inserida em um contexto de invisibilidade. Renato Cymbalista e Lara Xavier (2007), ao estudarem os padrões de territorialidade da comunidade boliviana em São Paulo, evidenciam que a baixa visibilidade dos migrantes na cidade reflete nas ausências do poder público, uma vez que tal grupo não constitui prioridade na agenda. O não endereçamento de políticas a esta parcela da população, desta forma, ao mesmo tempo em que é causado pela invisibilidade das comunidades migrantes, gera mais invisibilidade.

Com o propósito de criação de bases eleitorais, a comunidade migrante, para Cymbalista e Xavier (2007), é tampouco expressiva devido aos seus direitos políticos serem limitados constitucionalmente, impossibilitando o desenvolvimento de relações clientelistas. No entanto, o que os autores desconsideram no estudo é a diversidade das comunidades migrantes em termos de composição e de acesso à direitos. Isto significa que inseridos no que se convencionou chamar por “comunidade migrante” estão indivíduos de origens, nacionalidades e condições migratórias diversas, como a parcela da população naturalizada e os migrantes de segunda geração.

No que tange à população naturalizada, estão inseridos neste segmento indivíduos de qualquer nacionalidade que, residentes no Brasil há mais de quinze anos ininterruptos, adquirem a nacionalidade brasileira<sup>17</sup>. Adquirir a nacionalidade brasileira implica, portanto, em deixar a condição de migrante (ROSSA; MENEZES, 2017b), possibilitando que seus direitos políticos sejam reconhecidos pelas cristalizadas estruturas político-jurídicas do Estado (REDIN, 2011). Este processo de naturalização pode ser compreendido, neste sentido, também como uma renúncia. A naturalização, por outro lado, não afasta os indivíduos que adquirem uma nova nacionalidade das dinâmicas previamente estabelecidas com suas comunidades de origem, nas quais continuam inseridos.

Os chamados “migrantes de segunda geração”<sup>18</sup>, por sua vez, são nascidos no Brasil e, portanto, dispõem de plenos direitos políticos, votam e estão igualmente aptos

---

<sup>17</sup> Nos termos da Constituição Federal (artigo 12, inciso II) são considerados brasileiros naturalizados todos aqueles que, residentes no Brasil há mais de quinze anos ininterruptos e sem qualquer condenação penal, solicitem a nacionalidade diferente daquela de origem.

<sup>18</sup> Philip Kasinitz, John Mollenkopf e Mary Waters (2004), ao reunirem em sua obra uma série de estudos etnográficos realizados na cidade de Nova York com filhas e filhos de migrantes a partir dos

a serem votados. Ao mesmo tempo em que, como afirma Neide Patarra (2006) utilizando o exemplo da França, os filhos de migrantes não se consideram e não são considerados nacionais, estão se inserindo cada vez mais em contextos de engajamento, mobilização e reivindicação de direitos. Exemplo disto é o caso das jovens congressistas estadunidenses Alexandria Ocasio-Cortez e Rashida Tlaib, cujos pais são de origem porto-riquenha e palestina, respectivamente. Não por acaso, as jovens eleitas pelo Partido Democrata para a Câmara dos Representantes, juntamente com as colegas congressistas Ilhan Omar e Ayanna Pressley, causam incômodo e estão no centro de polêmicas envolvendo, inclusive, o presidente dos Estados Unidos, Donald Trump (TRUMP..., 2019). O presidente Trump, através de um de seus meios “oficiais” de pronunciamento – o *Twitter* –, sugeriu que “‘Progressive’ Democrat Congresswomen” deveriam voltar aos seus países de origem a fim de consertá-los.

Traçando um paralelo ao exemplo acima, mas compreendendo, também, que os contextos estadunidense e brasileiro divergem em história, política migratória e, sobretudo, no padrão de governança política, é possível analisar que, assim como foi constatado por Rossa e Menezes (2017b), a menção à população migrante muitas vezes engloba todos os sujeitos inseridos direta ou indiretamente neste contexto de deslocamento. A incorporação de propostas voltadas à parcela da população migrante não apenas impacta a vida dos não votantes, mas encontra amparo nos votantes.

Trabalhos como o de Gabriela Oliveira e Rosana Baeninger (2011), sobre a segunda geração de migrantes latino-americanos em São Paulo, e o de Gabriela Oliveira (2014), sobre a questão do idioma, garantem subsídios para compreender as dinâmicas dos grupos, enriquecendo a compreensão da importância dos filhos e filhas de migrantes na composição das comunidades e, principalmente, da relação desta geração nascida no Brasil com o idioma e práticas culturais de seus pais. Ainda que, como destacam Rossa e Menezes (2017b), é necessário que se avance em estudos relativos ao impacto da aquisição da nacionalidade nas identidades destes indivíduos, para as autoras, é indispensável que se evidencie que a mesma casa pode ser

---

eixos Educação, Trabalho, Participação e Identidade, identificam como “segunda geração” os indivíduos nascidos nos Estados Unidos de pais imigrantes. Os autores introduzem, ainda, a “geração 1.5”, cujas crianças nasceram fora dos Estados Unidos, mas emigraram e foram substancialmente criados no país. Para os autores, tanto a segunda geração quanto a geração 1.5 levam suas vidas diárias balanceando as condições de migrante e de nativo, como “insiders” mas ao mesmo tempo “outsiders”.

composta por pessoas que detém nacionalidades distintas e, em especial, com acesso a direitos distintos – como é o caso do direito ao voto.

A esta parcela da população – aos votantes – o direcionamento da campanha municipal ganha terreno fértil, uma vez que o engajamento pode ser revertido em uma base eleitoral. María Candelaria Garay (2010), ao estudar a expansão das políticas sociais na América Latina, aponta que a ampliação e a institucionalização de políticas foram possibilitadas por algumas dinâmicas sociais e políticas, como a disputa eleitoral pelo voto do que a autora chama por “outsiders”<sup>19</sup> e a mobilização “from below”. No que tange a disputa eleitoral brasileira em nível federal, a autora salienta que as políticas sociais ganham notoriedade nas disputas eleitorais a partir dos anos 1980 e 1990, especialmente após a redemocratização e com o advento da nova Constituição. Neste contexto, os direitos sociais ganham centralidade no âmbito político. Para ilustrar tal processo, a autora afirma que, em um cenário de fortalecimento da esquerda brasileira a partir da figura do Partido dos Trabalhadores nos anos 1990, o governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB) introduziu iniciativas a favor da transferência de renda. Estas ações da gestão FHC em benefício de uma população até então afastada das políticas públicas vão ao encontro do que Garay (2010) compreende como transformações motivadas por disputas políticas, possíveis em países democráticos.

No caso de São Paulo, o direcionamento de campanhas eleitorais para a população migrante da cidade evidencia, principalmente, dois aspectos: a) a busca pela construção de uma potencial base eleitoral e b) o alinhamento na agenda com demandas partidárias ou de movimentos sociais. Tais aspectos não são, no entanto, excludentes. Segundo os programas de governo disponibilizados pela Rede Nossa São Paulo (RNSP, 2012), averiguou-se que proposta relativa à migração é encontrada somente no Programa de Governo de Fernando Haddad (PT). Considerando, neste contexto, a reportagem vinculada à Folha de S. Paulo, evidencia-se que o direcionamento da campanha para comunidades migrantes afastada de qualquer proposta real representa a busca por base eleitoral – podendo ser revertido ou não em votos reais.

---

<sup>19</sup> Garay (2010) afirma que no campo das políticas relativas à previdência, saúde e apoio à renda, há uma histórica divisão entre os “outsiders” e os “insiders”. A autora refere-se à “outsiders”, portanto, como sujeitos negligenciados pelas políticas sociais, enquanto os “insiders”, de forma contrária, são os sujeitos historicamente contemplados por estas.

O primeiro turno das eleições municipais de São Paulo em 2012 foi disputado por doze candidatos<sup>20</sup>, resultando em um segundo turno composto por José Serra (PSDB) – que obteve, no primeiro turno, 30,75% dos votos válidos – e Fernando Haddad (PT) – obtendo 28,98%. Vale ressaltar, ainda, que as eleições municipais de São Paulo foram realizadas em um cenário político composto por Geraldo Alckmin (PSDB) no governo estadual e Dilma Rousseff (PT) no governo federal. A experiência do PSDB no governo estadual remetia, à época, a quase duas décadas de gestão, com a posse de Mario Covas em 1 de janeiro de 1995 – com uma pequena participação de Cláudio Lembo (PFL/DEM) em 2006. No que se refere ao governo federal, após o duplo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (PT, 2003-2010), Dilma Rousseff (PT) estava no exercício de seu primeiro mandato, quando assumiu em 2011.

Paulo Illes (2019) ao lembrar a eleição de 2012, rememora sua própria história: Illes, filiado ao PT, foi candidato a vereador em São Paulo nesta mesma eleição. Trouxe consigo, em sua campanha, sua experiência prévia de articulação com movimentos sociais, de trabalho com a sociedade civil e de envolvimento com a temática migratória. As ações e atividades desenvolvidas a favor do voto migrante pelo CDHIC vão ao encontro das resoluções<sup>21</sup> presentes na Declaração da Assembleia dos movimentos sociais do IV Fórum Social Mundial das Migrações de Quito, em 2010, a respeito da inserção da migração nas agendas políticas locais.

[...] esse processo [atividades e campanhas] que foi de encontro ao Fórum Social Mundial de Migrações de 2008, 2010 em Quito... principalmente de 2010 em Quito. E em Quito se tira uma resolução dizendo “vamos voltar desse Fórum e vamos procurar discutir também a política migratória no âmbito local”, então tomamos isso como uma missão quase, né. E aí dentro desse diálogo nós decidimos... e quando eu falo nós, é um grupo muito pequeno com os migrantes... a pautar a questão migratória dentro de uma

<sup>20</sup> Disputaram o primeiro turno das eleições municipais em 2012: José Serra (PSDB) – vice Alexandre Schneider (PSD); Fernando Haddad (PT) – vice Nadia Campeão (PCdoB); Celso Russomano (PRB) – vice D’Urso (PTB); Gabriel Chalita (PMDB) – vice Marianne Pinotti (PMDB); Soninha (PPS) – vice Lucas Albano (PMN); Carlos Giannazi (PSOL) – vice Edmilson Costa (PCB); Paulinho da Força (PDT) – vice Joaquim (PDT); Levy Fidélis (PRTB) – vice Luiz Duarte (PRTB); Ana Luiza (PSTU) – vice Wilson Ribeiro (PSTU); Miguel (PPL) – vice Marielza Milani (PPL); Eymael (PSDC) – vice Professor Lindeberg (PSDC); Anaí Caproni (PCO) – vice Rafael Dantas (PCO).

<sup>21</sup> “Este desafío implica, además, la construcción de poderes locales, regionales, nacionales y mundiales, que permitan gradualmente ir ganando espacio en la definición de agendas públicas, programas y proyectos de desarrollo con un enfoque de derechos plenos para todos los habitantes del planeta: la construcción colectiva de una Ciudadanía Universal, con el fortalecimiento de las organizaciones de migrantes y sus comunidades de origen como los nuevos agentes de la transformación social” (DECLARACIÓN ASAMBLEA DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES, 2010, p. 4)

campanha [...] E aí, eu me desvinculei do CDHIC na época. Aí tem uma lacuna histórica, só que a história ninguém apaga, porque a sociedade civil esquece e nunca menciona a minha candidatura a vereador por São Paulo. É aí onde o tema entra dentro da agenda de campanha do Fernando Haddad, só que foi deletado, passaram um pincel amarelo [risos] eu aceitei fazer essa campanha. Estávamos num ato e tava presidente o Lula, estavam várias lideranças do PT quando a gente conversou sobre a comunidade latino-americana. E aí alguém disse, acho que foi o Zarattini, deputado federal, falou assim “Vamos lançar o Paulo, candidato dos latinos e vamos criar uma política imigrante na cidade.” E a gente levou a sério. E começamos a fazer aquele trabalho, eu fiz uma candidatura... nós sabíamos que não tinha possibilidade nenhuma de ser eleito, né, não tinha condição nenhuma, não tinha nenhuma experiência de campanha, não tem base eleitoral e tem o diálogo com os migrantes. E a comunidade migrante apoiou essa campanha que era bonito de ver, eu tenho lembranças incríveis, nós fizemos ato que tinha mais de dez mil pessoas, mais de dez mil imigrantes. E a gente brincava porque ninguém votava né [risos] mas a gente tava feliz (ILLES, 2019).

O relato de Paulo Illes destaca, portanto, que a inserção da pauta migratória na campanha eleitoral de 2012 foi facilitada, sobretudo, pela interação de alguns fatores, como os direcionamentos da agenda do Partido dos Trabalhadores; o trabalho longamente realizado por organizações no município, nas quais Paulo Illes atuava; a necessidade de se inserir na agenda política local o tema das migrações e a inserção na campanha eleitoral de pessoas altamente mobilizadas e vinculadas aos movimentos sociais. É importante notar que Carlos Zarattini (PT), mencionado por Paulo Illes, figurou também como pré-candidato à prefeitura de São Paulo na mesma eleição. A atuação política de Zarattini é composta por iniciativas também direcionadas à população migrante, como o PL 4318/2008, que visava ampliar o prazo para migrantes em situação irregular requererem registro provisório; seu papel como relator na Câmara Federal do PL 1.664/2007, o qual possuía o mesmo teor; e a PEC Nº 347/2013, que previa ampliação do direito ao voto aos migrantes.

Isto significa que foi possível construir a pauta da migração dentro da agenda do partido no âmbito municipal, uma vez que o próprio PT contava com a participação de pessoas inseridas neste contexto de militância, políticas migratórias, ampliação de direitos e acesso à cidadania plena:

Pelo fato de eu ser candidato, eu pude participar da Coordenação do GT de direitos humanos do Programa. Então eu participei das reuniões pra construir o Programa, junto com o Paulo Teixeira, a Cida Perez, o Adriano Diogo, tinham mais outras lideranças, mas eu tive a oportunidade de defender a inclusão da política migrante dentro do programa de governo, né. (ILLES, 2019)

Não se pode ignorar também que São Paulo até então representava o principal destino das migrações internacionais para o Brasil, era cenário de fortes mobilizações migrantes e uma representativa parcela da população migrante se envolveu com as campanhas políticas, ocupando os espaços e exigindo visibilidade. Ainda, sob a perspectiva das políticas públicas compartilhada por Leonardo Secchi (2013), a carência de políticas para a população migrante – potencialmente negligenciando acesso a direitos e serviços públicos a uma parcela inteira da população de São Paulo – constitui um “problema público” a ser lidado pelo governo municipal.

Conclui-se, portanto, que as eleições municipais de São Paulo em 2012 colocaram em evidência, pela primeira vez, a possibilidade de se estabelecer políticas para migrantes a partir de uma perspectiva institucional. A disputa política municipal possibilitou visibilizar uma parcela da população que, até então, não dispunha de políticas públicas direcionadas e estava, historicamente, alheia aos processos eleitorais – grande parte em razão das limitações dos direitos políticos. Este direcionamento da campanha eleitoral para a população migrante, cenário no qual candidatos à prefeitura e à câmara dispuseram de propostas específicas, evidencia também a complexidade das comunidades migrantes, constituída por indivíduos de origens e nacionalidades diversas com, inclusive, direitos políticos diversos.

### 3.4.3 A gestão

Verificou-se que um ponto de destaque na fala dos interlocutores quando se tratava de fatores que contribuíram para que a PMPI fosse elaborada foi a equipe escolhida para integrar a gestão Haddad. Junto à equipe, incorporo também neste ponto a importância da reorganização administrativa e o método de governo. Isto porque, como dito anteriormente, através da promulgação da Lei nº 15.764, em 2013, o então prefeito Fernando Haddad criou e reestruturou diversas Secretarias Municipais, concebendo também a Coordenação de Políticas para Migrantes no âmbito da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania.

Ganham destaque, durante as entrevistas, sobretudo com Lucia (2019) e Anita (2019), a importância de se inserir no contexto do poder público indivíduos engajados, como Paulo Illes, Coordenador da CPMig, e Denise Motta Dau, Secretária Municipal na SMPM. Paulo Illes (2019), como explicou em entrevista, esteve pessoalmente inserido no contexto de deslocamento, vivenciando a migração para o Paraguai, com

sua família, quando ainda era criança. Assim, o seu envolvimento com a pauta migratória remete à sua própria experiência enquanto migrante. Na vida adulta, seu engajamento com as pautas sociais foi iniciado ao desenvolver atividades junto aos movimentos sociais, o que se desdobraria na criação de Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante (CDHIC), aliando a pauta migratória ao seu trabalho de base.

Embora não tenha sido possível realizar a entrevista com Denise Motta Dau, é possível afirmar que sua atuação esteve alinhada aos movimentos sociais, uma vez que foi diretora da Central Única de Trabalhadores (CUT) de 2003 a 2011, ocupando posteriormente o cargo de Secretária de Relações do Trabalho. Foi, ainda, membro da Comissão Nacional da Mulher Trabalhadora da CUT (1991-2005), integrando o Coletivo de Mulheres.

Ele [Haddad] determinou que em todos os Conselhos da cidade houvesse critério de paridade, e por isso ele cria a Secretaria da Mulher, a Secretaria da Mulher teve uma participação muito importante na construção da política migratória da cidade de São Paulo, se envolveram muito fazendo Conferências Livres e fazendo atividades próprias na Secretaria da Mulher, né, acho que a participação da Denise [Dau], ela era uma pessoa muito comprometida, vinha da CUT, então já tinha uma relação com os trabalhadores migrantes (ILLES, 2019)

Esta experiência prévia de integrantes das Secretarias Municipais junto aos movimentos sociais possibilitou o exercício da gestão de forma mais articulada às demandas sociais. Alexandre Padilha (PT), que é médico e atuava como Secretário Municipal de Saúde, também é lembrado quando se trata de articular iniciativas com a sociedade civil: “o Padilha, na Secretaria de Saúde, implementou um programa super lindo, com o tema dos mediadores interculturais. E quando ele saiu, todos os materiais que estavam impressos não foram distribuídos. Ficaram na secretaria” (LUCIA, 2019).

Juntamente à incorporação no poder público de pessoas articuladas com a sociedade civil, deve ser ressaltada a metodologia da gestão Haddad, destacada por Paulo Illes. A partir da Lei Municipal nº 15.946, de 2013 – originada do Projeto de Lei nº 638/13, de autoria do vereador Orlando Silva (PC do B) – os Conselhos de Controle Social passaram a ter composição mínima de 50% de mulheres. O Decreto nº 56.021, de 2015, além de dispor a respeito da composição de mulheres nestes órgãos colegiados municipais, regulamenta que este arranjo paritário nos Conselhos também deve ser estabelecido tanto na representação do poder público quanto na da

sociedade civil. Este mesmo caráter paritário foi incorporado, posteriormente, na criação do Conselho Municipal de Imigrantes (CMI), concebido pela PMPI em 2016. A adoção de iniciativas que visava garantir a paridade, ou seja, a representatividade tanto de sociedade civil quanto de gênero na composição dos Conselhos Municipais, possibilitou que se criasse outras formas de relação entre o poder público e a sociedade e, sobretudo, possibilitou lançar luz sobre a visibilidade da mulher nestes espaços de atuação.

#### 3.4.4 A migração em evidência no cenário nacional

A grande proporção que a pauta migratória tomou nos últimos anos também figura como fator de influência para a criação da PMPI em São Paulo. Isto porque, a luz lançada à questão da migração em um contexto federal reverbera, indiscutivelmente, nas demais divisões administrativas do Estado. Isto posto, os debates gerados nacionalmente sobre a necessidade de uma nova lei de migração possibilitaram que tais questões fossem trazidas também a nível municipal. Como dito anteriormente, a realização da COMIGRAR alicerçou os debates a respeito da migração em um contexto nacional. Isto porque a implementação do evento consistia em estabelecer um processo participativo a nível municipal e estadual, a fim de abranger nestas conferências diferentes atores envolvidos com a migração.

Em outras palavras, a COMIGRAR objetivou criar um espaço propositivo, com ampla participação de representantes do poder público e da sociedade civil – sobretudo homens e mulheres migrantes, a fim de construir uma Política e Plano Nacionais de Migrações e Refúgio. Tal política, prevista no artigo nº 120 da Lei de Migração, ainda não foi regulamentada; no entanto, muitas das propostas que nasceram deste debate propositivo foram incorporadas à lei ou pautaram a criação de novas políticas, de forma descentralizada. Isto significa que a realização da COMIGRAR impactou, também, a criação da PMPI em São Paulo, uma vez que colocou a migração no cerne de um evento nacional.

Ainda sobre o COMIGRAR, além das Conferências Municipais – como a de São Paulo, já previamente exposta – realizaram-se Conferências Regionais, Estaduais, Livres e Virtuais. Todas as propostas foram sistematizadas para apresentação na Etapa Nacional. Frente a isso, coletivos compostos por mulheres migrantes – Presença América Latina (PAL); Projeto Sí, Yo Puedo; Equipe de Base



Warmis – organizaram uma Conferência Livre, no dia 15 de março de 2014, apoiadas pelo Memorial da Resistência de São Paulo e pela Red de Mujeres Inmigrantes en Brasil. O evento, “Mujeres Inmigrantes, unidas somos más fuertes!”, teve o intuito de debater o tema da migração a partir de uma perspectiva de gênero a fim de construir propostas que contemplem as vivências das mulheres migrantes. Foi aprovada, em plenária, sete propostas que pautavam a inserção da mulher migrante na elaboração de políticas públicas, a criação da delegacia para a mulher imigrante, educação inclusiva, casa de acolhimento para mulheres migrantes em situação de vulnerabilidade, abordando também o tema da violência obstétrica e o parto humanizado. Tais demandas foram levadas à Etapa Nacional, o que possibilitou integrar a Proposta-Síntese de Saúde (MOYA, 2014).

A própria realização da COMIGRAR é reflexo de tensionamento no debate a respeito da lei migratória brasileira no cenário brasileiro. Para Oliveira (2017), a demanda pela alteração da antiga Lei de Migração ocorreu a partir de várias frentes, inclusive dentro do Poder Executivo, como demonstram iniciativas da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), da Secretaria Nacional de Justiça (SNJ) e do Conselho Nacional de Migração (CNMig). A elaboração de diversos textos normativos, em Anteprojetos e Projetos de Lei, os quais apresentavam perspectivas e abordagens distintas, assevera a dimensão que a Lei de Migração brasileira havia tomado e a centralidade que ocupou, sobretudo na última década.

Outro importante aspecto a ser considerado neste contexto foi a migração haitiana para o Brasil. A partir de 2010, observou-se uma tendência de crescimento no movimento de mulheres e homens haitianos, os quais entravam, principalmente, pela fronteira com o Acre. Segundo dados sistematizados por Baeninger e Peres (2017) a respeito do movimento de homens e mulheres haitianos para o Brasil, nota-se que dos 85.079 ingressos realizados entre 2010 e 2015, 52,14% ocorreram por fronteiras, especialmente por Epitaciolândia, no Acre, com 39.150 entradas. No que tange o ingresso por via aérea, São Paulo foi o principal destino, com 26.363 entradas. Os dados apontam, também, que mulheres compunham 26,02% do total, chegando a 29,17% das entradas com destino à cidade de São Paulo. Ainda em termos quantitativos, o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE, 2018) – vinculado ao Ministério da Justiça – apontou que entre os anos analisados (2010-2016) o ano de 2014 representa o período com o maior número de solicitações de refúgio por homens

e mulheres haitianos, com 34.770 solicitações, contrastando com o ano anterior, 17.991.

Para Baeninger e Peres (2017), a presença haitiana no Brasil evidenciou uma crise migratória, na qual a população haitiana encontrou um país com uma política migratória completamente obsoleta, com estruturas incapazes de lidar com o aumento do fluxo e, principalmente, com uma ausência de políticas públicas para a população migrante. Neste cenário de aumento exponencial da migração haitiana no Brasil e em São Paulo, a elaboração de uma política específica para a população imigrante foi tensionada.

[a criação da CPMig] condiz com a migração haitiana, então havia a chegada de haitianos, era uma chegada numerosa, em São Paulo de uma única vez, né, os outros fluxos, eles tinham dinâmicas diferentes, dessa vez tinha essa grande quantidade de pessoas chegando num contexto político partidário muito peculiar. Chegaram em São Paulo tendo um governo federal do mesmo partido, tendo o governo estadual do Acre, que mandava essas pessoas, do mesmo partido e, mesmo assim, sem haver articulação dos entes federativos. E isso causou um imbróglio dentro do partido e dentro do que tava sendo desenhado pro tema migratório haitiano, gerou um mal-estar. E o poder público não conseguiu responder e essas pessoas vieram parar na Missão Paz. Então a migração haitiana, isso não é uma fala minha, deve ter artigo da [Rosana] Baeninger falando sobre isso, eu sempre ouço ela falando sobre isso, que ela considera que foi um dos pontos que culminou a própria aprovação da lei federal, foi a presença da migração haitiana, né. Por que o governo do PT não conseguiu aprovar a Lei de Migração desde a proposta lá do MJ, quando em 2009 foi feita, se era um governo que conseguiu aprovar leis de acesso à direitos muito positivas? E por que foi nesse momento? Porque havia uma presença numerosa de uma população negra que chegou no Brasil e tinha consciência dos seus direitos, e consciência de que estavam aqui como força de trabalho e estavam aqui pra trabalhar e contribuir com o crescimento do Brasil, de uma forma explícita, assim, e não de uma forma muitas vezes... escondida nas oficinas de costura como uma grande população latino-americana estava. Então isso é um tema público, uma questão pública que tá aos olhos de todo mundo num país extremamente racista, então isso faz que o poder público se movimente (CARVALHO, 2019)

Iniciativas do governo municipal a favor da criação de um Centro de Referência para a população migrante já estavam sendo delineadas, como afirma Paulo Illes (2019). No entanto, tal criação foi catalisada pela massiva chegada de migrantes haitianos que, ao que tudo indica, foram recebidos em um cenário emergencial.

Da Conferência, tiramos cinquenta e sete ações, entre essas ações estavam sobretudo a capacitação de servidores, criação de centro de acolhida, de centro de referência para imigrante, tudo isso estava lá, aí nós planejamos construir um centro de referência para o imigrante em São Paulo, de novembro até, se eu não me engano, março de 2014 ficamos buscando um local que fosse adequado, visitamos Portugal pra conhecer o sistema português de política de integração de migrantes, ficamos uma semana aqui, o que foi muito bom pra gente, conhecer as estruturas do CNAI [Centro Nacional de Apoio ao Imigrante] sobretudo, os centros nacionais e locais de

orientação de migrantes, e esse era o nosso projeto, então pensamos até de fazer um termo de cooperação aqui com Portugal. Mas tinha coisa que a gente não sabia né, aí dia 21 de abril de 2014, feriado, dia de Tiradentes, recebo um telefonema [...] fazendo perguntas sobre o que nós íamos fazer com os dois mil haitianos que estavam chegando naquela semana em São Paulo [risos] aí, assim, foi uma loucura aquilo, e nós começamos a especular, será que vem mesmo, será que não vem, e enquanto isso eles estavam chegando...

*[Pergunto se estavam vindo da fronteira com o Acre]*

Exato, só que não vinha em grande quantidade de forma que por mais que já tivesse cheio a Casa do Migrante [da Missão Paz], eles chegavam em poucos e migravam pra outras cidades, mas no Acre a situação estava muito complicada, né, e 2014 era um ano de eleição presidencial e estadual, então assim, o governador do Acre, ele tinha que encontrar uma solução praquilo, infelizmente a solução que ele achou foi colocar dois mil e poucos imigrantes em cima... num ônibus e mandar pra São Paulo [...] assim, foi uma loucura aquilo, e aí como é que a gente encontra solução pra isso? Aí todo mundo sabe disso, nós sempre falamos e eu saí da prefeitura falando que ainda São Paulo não estava preparado, que precisava avançar muito mais. Então assim, as casas de acolhida todas cheias, a única solução era declarar estado de emergência, mas imagine que o prefeito ia declarar estado de emergência, isso não ia acontecer. Então a única forma que nós fizemos foi alugar um barracão que tinha lá perto da Igreja [N. S.] da Paz e aí tivemos que fazer o Centro de Referência em dois meses. Então uma meta que era pra ser entregue no final da gestão, a gente abandonou todo o projeto, todo o projeto, criamos uma comissão de trabalho com várias Secretarias, com o Ministério da Justiça junto, chamamos também o governo do estado, criamos um protocolo de entendimento onde se assumia responsabilidades específicas, o Ministério da Justiça teria que se enviar recursos, e a Prefeitura de São Paulo criou o CRAI que é o Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes lá da Bela Vista, com uma parceria com os franciscanos, mas o recurso era cem por cento da prefeitura na época (ILLES, 2019)

Nesta perspectiva, evidencia-se que a chegada de migrantes haitianos a São Paulo não apenas determinou a criação de aparelhos públicos de atendimento e acolhida específicos para migrantes, mas acelerou esta criação. A necessidade de conceber políticas públicas específicas para a população migrante foi catalisada por esta visibilidade da migração haitiana em território nacional, a qual transpassava diferentes estados e esferas de poder, e fortalecida pela sua significativa presença em São Paulo.

Frente ao exposto, nota-se que a pauta da migração em evidência no cenário nacional, em decorrência tanto das demandas por alterações na lei migratória quanto do fluxo de homens e mulheres haitianos para o Brasil, possibilitou a incorporação destes debates em nível local, como em São Paulo. No entanto, como pode ser vislumbrado pela aprovação da PMPI, São Paulo passa à frente da legislação nacional, em 2016, ao conceber políticas públicas afastadas do bojo da segurança nacional, uma vez que a alteração da lei migratória nacional só foi possível em 2017.

### 3.4.5 A mobilização da sociedade civil

Como apresentando anteriormente, Garay (2010) apresenta em seu trabalho que a expansão de políticas sociais está diretamente relacionada tanto às disputas eleitorais quanto à mobilização da sociedade civil, isto é, dos movimentos sociais. No que tange a mobilização, a autora considera que tal articulação consiste em uma pressão social, podendo ser intensa a ponto de se converter em alterações substanciais nas políticas públicas. As demandas dos movimentos sociais e a sua própria atuação no campo político reverberam não apenas na expansão de políticas públicas, mas também na própria concepção, na construção e, inclusive, na fase de implementação.

Garay (2010) refere-se às políticas sociais a partir de dois modelos, o inclusivo e o restritivo. Enquanto o modelo restritivo abrange em seu escopo um conjunto de políticas mais restritas, sem a participação da sociedade civil na fase de implementação, o modelo inclusivo, de forma contrária, tem uma maior abrangência de benefícios, é caracterizada por cobrir um maior número de indivíduos – apresentando atributos de cobertura mais universal – e inclui a participação de movimentos sociais. Os movimentos sociais, para a autora, é um dos fatores que levam à participação social nas tomadas de decisão:

Incumbents facing intense mobilization from below sought to curb social pressure. This mobilization was often intense to the point that it challenged the legitimacy of the government and could destabilize or weaken the incumbent. Under this condition, the incumbent President (and sometimes Congress) responded to movement demands with social policy to restore legitimacy, and sometimes even to survive in office. In these cases, policies were negotiated, formally or informally, with social movement leaders, who usually demanded broad coverage and participation in policy implementation. Movements demanded generous benefits equivalent to those of programs covering insiders. They further demanded participation in program implementation in part to ensure organizational survival and to supervise policy implementation. Incumbents generally responded with broad policies and participatory implementation to limit pressures from below and channel activism and pressure into policy implementation. These negotiations resulted in inclusive policies (GARAY, 2010, p. 197)

No contexto paulistano, as mobilizações da sociedade civil foram evidenciadas não apenas através da adesão às campanhas políticas na eleição municipal de 2012, mas também pelo protagonismo que a pauta migratória adquiriu na gestão Haddad. Neste contexto, tais mobilizações constituíram uma dinâmica basilar para a elaboração e a posterior institucionalização de políticas públicas para a população

imigrante. No que se refere às eleições, a adesão de homens e mulheres migrantes à campanha eleitoral corresponde a um processo profundamente simbólico, uma vez que representa o exercício dos direitos políticos, mesmo estes sendo restritos constitucionalmente. A participação desta população nas instâncias de decisão política, deste modo, lança luz à questão dos direitos migrantes, da cidadania e do fazer político.

Só que aí teve o dado surpresa, que foi a adesão dos imigrantes. Então se você olhar aquela foto, que é aquela foto que é meio escondida, a tal da “carta do Fernando Haddad” [...] nós fizemos um encontro com o Fernando Haddad no Diretório Municipal do PT, e vieram os migrantes. Nós esperávamos em torno de quarenta, sessenta pessoas porque foi em um dia de semana, e chegaram cerca de trezentos migrantes, então assim, não cabia, as pessoas ficaram lá fora, então se você ver a foto ali tá tudo encimado, porque a salinha cabe cem pessoas...

*[Pergunto de qual foto se trata]*

Eu vou procurar ela e vou mandar pra você. Inclusive tem umas plaquinhas assim, “nós apoiamos Paulo Illes e Haddad”. Então foi aquele o primeiro encontro do Fernando Haddad com os migrantes. Os bolivianos sempre falavam... porque o Haddad tinha três por cento de aprovação, portanto ninguém dava a mínima pro Haddad, e todas as carreatas que nós fizemos com o Fernando Haddad tinha lá três, quatro, cinco, dez bolivianos. E hoje essas pessoas têm orgulho de dizer “nós acreditamos quando ele tinha três por cento.” Estavam lá. E tem uma história que eu sempre rio bastante, acho interessante, é que todas as plenárias, todas as que o Haddad fazia, lá no meio tinha um migrante e levantava a mão, não sei se era o mesmo que ia em todas ou era outro “Fernando Haddad, e os migrantes?”, aí ele falava “eu tenho capítulo no meu programa de governo” (ILLES, 2019)

As eleições foram, segundo os relatos coletados, acompanhadas de perto por organizações específicas e por alguns grupos de migrantes, embora não se tenha constatado de qual forma ocorrera tal mobilização. Averiguou-se, no entanto, que o *Facebook* e demais plataformas digitais representam ferramentas fundamentais para a divulgação e comunicação de notícias, encontros e eventos. Em relação ao encontro com Fernando Haddad mencionado por Paulo Illes, a divulgação foi realizada, inicialmente, através de um evento criado no *Facebook*. No entanto, tendo em vista a grande adesão de homens e mulheres migrantes ao evento, não se pode desconsiderar a divulgação orgânica, realizada através dos próprios migrantes. Isto posto, uma das interlocutoras da pesquisa relatou, brevemente, sobre a experiência e as motivações para ocupar este espaço político:

Estive um pouco nas campanhas políticas sim, mas algumas outras pessoas estavam muito mais envolvidas que eu... a gente não vota, né, a nós não é permitido votar aqui no Brasil, mas tem uma coisa que eu penso, e já sei que

outras pessoas não pensam assim, e que pensam não toca falar em política, mas eu penso que se aqui estamos, aportamos a sociedade, trabalhamos, e trabalhamos duro, né, e muitas pessoas em condições bravas, e se pagamos nossos impostos aqui, e casamos, e criamos filhos, por que não poderia igual estar lá, inclusive falando de política... e de condições de trabalho, de saúde? [...] Então, assim, foi uma experiência muito positiva pra todos nós, né, de ocupar esse espaço. Porque a gente não quer o político, o prefeito, pensando na cidade sem nós, imigrantes (LUCIA, 2019)

Vale lembrar que mobilizações no sentido de visibilizar o direito ao voto agregam migrantes e movimentos sociais em protesto na cidade de São Paulo, como a Campanha “Aqui vivo, aqui voto”, protagonizada no Brasil pelo CDHIC. Em uma votação simbólica, homens e mulheres migrantes se mobilizaram, em 2012, para reivindicar seus direitos políticos e participação nos processos democráticos brasileiros.

As mobilizações da sociedade civil a fim de firmar uma política direcionada à população migrante em São Paulo não se restringiu, como dito anteriormente, à esfera das eleições ou à defesa de uma série de propostas de governo. As mobilizações demandavam, muitas vezes, respostas imediatas, como foi o caso das manifestações pela morte de Brayan Yanarico Capcha, de cinco anos. De origem boliviana, Brayan foi assassinado durante um assalto na zona leste de São Paulo no início de julho de 2013. Segundo reportagens vinculadas aos meios de comunicação, cerca de 200 manifestantes se reuniram na Praça da Sé em protesto.

A morte de Brayan gerou revolta nas comunidades migrantes, sobretudo na boliviana, e exigiu respostas imediatas do poder público. Compreendendo que a falta de acesso às instituições bancárias coloca a população migrante em especial vulnerabilidade – uma vez que todas as economias da família são guardadas dentro da própria casa – as manifestações da população migrante foram respondidas pela CPMig com iniciativas que visava inserir migrantes no sistema bancário a partir de acordos de cooperação primeiramente com a Caixa Econômica Federal e, posteriormente, com o Banco do Brasil (CPMIG, 2016). Eduardo Suplicy, neste sentido, aporta para esta compreensão a respeito das respostas do governo e prioridades do poder público frente às demandas da sociedade:

[...] tínhamos a preocupação, primeiro, de respeito e recepção aos migrantes das mais diversas origens. Pra você ter uma ideia, logo que eu assumi a Secretaria o... Padre Paolo Parise me visitou e disse “Olha, Eduardo, nós estamos com um número grande de especialmente haitianos, naquela época, tinha vindo um grande número de haitianos, por causa dos problemas decorrentes lá tanto da guerra civil quanto do terremoto que houve lá... e

chegou uma hora que tinha centenas de haitianos chegando e que precisavam muito de oportunidades de sobrevivência, de moradia. Então ele me disse... na época em que o desemprego não estava tão alto como em tempos recentes, ele me disse “quando conseguimos que eles obtenham carteira de trabalho, em pouco tempo conseguem um emprego”, mas estava havendo dificuldades, então nós tomamos a iniciativa de realizar um bom entendimento entre o Ministério da Trabalho, a Delegacia Regional do Trabalho e a administração municipal de tal maneira que eles pudessem mais rapidamente do que estava acontecendo, obterem a carteira de trabalho, porque assim, como ele dizia, naquela época, com a carteira de trabalho uma atividade, um trabalho, um emprego, seja aqui na cidade de São Paulo ou no interior. Então esta foi uma medida que de pronto nós procuramos estabelecer, foi uma das prioridades que estabelecemos. Outro exemplo, naquele ano, houve uma circunstância tal que muitas famílias de imigrantes, como os bolivianos, que estavam se sujeitando a trabalhos informais e estas pessoas por não terem a documentação devida, não tinham conta em banco. E costumavam guardar o dinheiro em casa. E certo dia, assaltantes entraram dentro de uma residência onde havia pelo famílias bolivianas para realizarem um assalto, e então houve a tragédia do menino Brayan. Diante deste episódio, resolvemos adotar medidas para que os imigrantes em São Paulo pudessem obter com maior facilidade o direito a uma conta em banco. Esta foi outra providência que realizamos com prioridade. Outra prioridade foi a oferta de cursos de português, por exemplo, pra duzentos migrantes (SUPLICY, 2019)

Embora a conquista da bancarização tenha sido envolta em circunstâncias trágicas, a expansão de direitos vai ao encontro do que Garay (2010) afirma ao estabelecer que tais conquistas são frutos, também, de mobilização social. No que tange a mobilização diretamente sobre a PMPI, Letícia Carvalho, ao falar sobre o período de tramitação da PL que institucionalizaria a política, aponta o papel essencial da sociedade civil neste processo:

de fato chegou esse momento [da atuação da sociedade civil] e era um momento em que a prefeitura se retira e é a sociedade que tinha que fazer o *advocacy* dentro da Câmara dos Vereadores, e aí a gente faz... aqui foi a primeira votação então tinha... ACNUR tava junto, tinham outras organizações da sociedade civil. Aí juntamos Conectas, Missão Paz, a gente trabalhou bastante junto e na época o CRAI/SEFRAS, que sempre foi essa instituição híbrida, o coordenador da época era o Paulo Amâncio, que foi o primeiro coordenador do CRAI, ele também nos ajudou bastante nesse *advocacy* [...] E aí é aquele negócio, preparar cartas pra ir até os gabinetes a gente preparou uma carta da sociedade civil, um grupo de estudos do CEM, aqui do centro de estudos, e da USP que chama LABUR [Laboratório de Geografia Urbana] fizeram uma carta e a gente conseguiu uma carta do Dom Odilo. E aí com esse material em mãos a gente foi pra Câmara dos Vereadores, eu, Jeferson, Alex e Paulo Amâncio, a Oriana [Jara] também tava fazendo o movimento dela, ali com a PAL e outros também, a gente não fez esse processo junto o tempo todo, porque há várias instituições que atuam com migração aqui em São Paulo [...] da parte da Missão pra Lei Municipal, sempre foi muito feito com a Conectas, e o SEFRAS também tava bastante com a gente também nesse momento. Então assim, foi entender o processo legislativo meio que correndo, porque a gente tava realmente correndo contra o tempo (CARVALHO, 2019)

Como dito anteriormente, a sociedade civil atuante dentro da temática migratória não corresponde a um bloco homogêneo, o qual atua continuamente de forma sincrônica, mas, ao contrário, trata-se de um agrupamento de indivíduos, organizações e coletividades de caráter distinto, com atuações e composições diversas e, inclusive, com objetivos diferentes. A marca da dessemelhança em relação aos métodos de atuação, à composição e aos propósitos torna-se evidente no decorrer das entrevistas. Compreender que as ações de atores da sociedade civil nem sempre estão em consonância não significa, portanto, que seus anseios sejam discordantes, como Letícia Carvalho (2019) aponta ao relatar sua própria atuação durante o processo de aprovação no legislativo da PMPI. Entretanto, é importante frisar que embora estes atores tenham sido guiados por uma mesma finalidade – no caso, a aprovação da Lei Municipal nº 16.478/2016 – nota-se que as atividades em relação à temática migratória são desenvolvidas em parceria, entre grupos menores e alinhados, com semelhanças na atuação e na metodologia. Isto porque, como foi evidenciado, o que se concebe por sociedade civil engloba organizações de caráter religioso, organizações não governamentais de abrangência internacional, instituições lideradas por brasileiros, grupos liderados por migrantes e coletivos autogestionados.

Frente ao exposto, conclui-se que muitos dos avanços políticos na gestão Haddad se deu em decorrência deste processo de mobilização da sociedade civil. Por este ângulo, evidencia-se que o acesso a direitos está em constante transformação e que a população migrante, muitas vezes afastada das políticas públicas, encontram mecanismos, instrumentos e novas formas de articulação a fim de valorizarem a própria voz. Demonstram, assim, uma importante capacidade de agência.

### 3.5 As iniciativas municipais pós-PMPI

Uma vez apresentado o contexto de criação da Política Municipal para a População Imigrante de São Paulo, faz-se necessário observar as principais iniciativas municipais relacionadas à temática migratória imediatamente após a institucionalização da política pública. Cabe contextualizar que programas e projetos voltados à população migrante foram desenvolvidos pelo poder público mesmo antes da elaboração da PMPI, sobretudo com a criação de uma coordenação própria, a CPMig, em 2013. No entanto, dada a época de aprovação da Lei Municipal 16.478/2016, verifica-se que a implementação da PMPI transcorre diferentes gestões



municipais: governo Fernando Haddad (PT), na qual foi gerida, governo João Dória (PSDB, 2017-2018) e governo Bruno Covas (PSDB, 2018 – atualmente).

No dia 01 de janeiro de 2017, já no governo de João Dória, o Decreto nº 57.576 dispõe sobre a organização da Administração Pública inserindo o domínio das políticas para mulheres e promoção da igualdade racial no âmbito da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, na condição de Coordenações, sendo suas atribuições e competências transferidas para a SMDHC.

Em 2018, a Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig) foi renomeada para Coordenação de Políticas para Imigrantes e Promoção do Trabalho Decente (CITD) a partir dos Decretos nº 58.079, de 24 de janeiro, e nº 58.123, de 8 de março, os quais reorganizavam a estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC). Entre as atribuições estabelecidas para a CITD, figuram a implementação da PMPI, a coordenação do Conselho Municipal de Imigrantes (CMI), a promoção de ações que viabilizem o acesso de migrantes aos serviços públicos, a coordenação do CRAI, o fomento da participação social de migrantes, a promoção do trabalho decente e enfrentamento ao trabalho escravo, tráfico de pessoas e trabalho infantil e a coordenação da Comissão Municipal de Erradicação do Trabalho Escravo (COMTRAE/SP).

No que tange a execução orçamentária, dados disponibilizados pela SMDHC pela Lei de Acesso à Informação apontam que, entre os programas do Plano Plurianual (PPA) de 2018 a 2021, R\$ 4.359.147,00 do orçamento é destinado à manutenção e operação de equipamentos públicos voltados ao atendimento de imigrantes. Outros R\$ 11.950.287,00 são destinados a políticas, programas e ações para Imigrantes e Promoção ao Trabalho Decente (SMDHC, 2019b).

Em 2017, além da organização de eventos e rodas de diálogo – como o 5º Festival de Direitos Humanos, voltado à população migrante e a realização do ato “Intertexto - Voz aos Direitos” sobre a Lei de Migração e xenofobia (DELFIM, 2017) – a CPMig conduziu, em 26 de outubro, a primeira reunião do Conselho Municipal de Imigrantes (CMI). Como estabelecido pelo Decreto nº 57.533/2016, a primeira composição<sup>22</sup> do CMI, designada pela SMDHC respeitando o caráter paritário em

---

<sup>22</sup> Além de representantes das Secretarias Municipais previamente expostas, compõem a primeira formação do Conselho Municipal de Imigrantes, como sociedade civil, representantes do CAMI, Cáritas, CDHIC, Missão Paz, PAL, Sefras e dois Conselheiros Participativos como membros titulares, e Equipe de Base Warmis, Conectas, BibliASPA, Cosmópolis e quatro Conselheiros Participativos como membros suplentes.

termos de gênero e de representação da sociedade civil, seria responsável por elaborar o regimento interno e convocar eleições diretas para a composição da gestão 2018/2020. Esta reunião inaugural foi a primeira iniciativa do poder público a fim de concretizar as atividades do CMI, o qual foi estabelecido pela PMPI.

No mesmo ano, a população migrante pode votar, pela terceira vez, nas eleições dos Conselhos Participativos Municipais das subprefeituras de São Paulo. A cadeira extraordinária para a representação migrante foi criada na gestão de Haddad, em 2013, através do Decreto nº 54.645, com a primeira votação tendo sido realizada em 2014. À época de sua criação, a cadeira extraordinária para migrantes nos Conselhos Participativos foi a primeira iniciativa do poder público que viabilizava homens e mulheres migrantes votarem e serem votados.

Após a elaboração dos regulamentos eleitorais e regimento interno pela primeira composição do CMI, foram abertas, em 2018, as inscrições para candidatura de representantes a fim de comporem a nova gestão. Além dos representantes do poder público, as vagas do CMI seriam preenchidas por três categorias: indivíduos migrantes; coletivos, organizações e associações de migrantes; e organizações de apoio a migrantes. A nova composição do órgão colegiado, empossada no mesmo ano, ficará à frente do CMI durante a gestão 2018/2020.

Além da continuidade das medidas implementadas ao longo dos anos anteriores, previstas por dispositivos legais, é válido ressaltar que a preparação da 2ª Conferência Municipal de Políticas para Imigrantes – a qual acontecerá em São Paulo entre os dias 8, 9 e 10 de novembro de 2019 – figura como uma das iniciativas do poder público em parceria com a sociedade civil. Assim como na Conferência anterior, as etapas preparatórias são integradas por Pré-Conferências, Conferências Livres e envio de Propostas Individuais.

É possível perceber que as atividades desenvolvidas pela academia e, principalmente, pela população migrante no âmbito das etapas preparatórias são imprescindíveis para requererem políticas públicas municipais alinhadas a demandas reais. Os eventos realizados nas etapas preparatórias da Conferência realizados pela Coordenação de Políticas para Imigrantes e Trabalho Decente – cujo lema é “Somos tod@s Cidadãos” – foram descentralizados, ocorrendo na Zona Norte, Sul, Leste e Centro-Oeste com a finalidade de abarcar nos debates um maior número de migrantes. As etapas preparatórias trouxeram debates propositivos em torno de oito eixos temáticos, são elas: (i) participação social e protagonismo imigrante na

governança imigratória local; (ii) acesso à assistência social e habitação; (iii) valorização e incentivo à diversidade cultural; (iv) proteção aos direitos humanos e combate à xenofobia, racismo, intolerância religiosa e outras formas de discriminação; (v) mulheres e população LGBTI+: acesso a direitos e serviços; (vi) promoção do trabalho decente, geração de emprego e renda e qualificação profissional; (vii) acesso à educação integral, ensino de língua portuguesa para imigrantes e respeito à interculturalidade; e (viii) acesso à saúde integral, lazer e esporte.

Deve-se ressaltar que as diversas Conferências Livres foram organizadas por coletivos e associações da sociedade civil, como a Conferência “Mulheres Imigrantes e Refugiadas e Políticas Públicas”, organizada pela Frente de Mulheres Imigrantes, Refugiadas e Apátridas, no dia 25 de agosto. É interessante notar que, com o propósito de incluir a participação de mulheres trabalhadoras e mães, esta conferência foi realizada em um domingo e contava com voluntárias para cuidar das crianças. Compreende-se, portanto, que tais eventos são importantes espaço de debate e participação social uma vez que possibilita, sem a necessidade de intermediários, o diálogo com o poder público.

No entanto, dada a sua periodicidade, a Conferência não deve ser vista como a única ferramenta de diálogo e proposição. Isto porque, embora os Conselhos representem um avanço em termos de participação social e a Conferência sistematize as demandas e sugira possíveis soluções, os movimentos, coletivos e associações de migrantes apontam um longo caminho a ser trilhado. A sociedade civil – especialmente a parcela da população para a qual a PMPI é direcionada – representa um elemento constante na conjuntura de alteração da administração pública e, conseqüentemente, na mudança de agenda. Neste sentido, há de se destacar a capacidade de articulação da população migrante, a qual será explorada no próximo capítulo.

## CAPÍTULO 4 – A ATUAÇÃO DE MIGRANTES

“O estrangeiro admitido no território nacional não pode exercer atividade de natureza política, nem se imiscuir, direta ou indiretamente, nos negócios públicos do Brasil”, determinava o caput do artigo 107 do Estatuto do Estrangeiro, de 1981. A lei, como se sabe, foi revogada em 2017, mas não sem deixar marcas profundas na sociedade brasileira.

Marcia Sprandel (2015), contextualizando o cenário de regimes autoritários que tomaram conta da América Latina na segunda metade do século XX – Argentina, Bolívia, Chile, Paraguai e Uruguai –, expõe o caso dos militantes uruguaios que, com a conivência do regime brasileiro no âmbito da Operação Condor, foram sequestrados pelas forças uruguaias em Porto Alegre, Rio Grande do Sul. O casal, Universindo Rodríguez Díaz e LÍlian Celiberti, estava com seus filhos menores: Camilo, de oito anos; e Francesca, de três.

Neste mesmo sentido, Moraes e Silva Filho (2016) trazem dados da Comissão Nacional da Verdade (CNV), no qual o Coronel Paulo Malhões afirma, em depoimento, a colaboração entre forças brasileiras e argentinas em operações que culminaram no desaparecimento dos militantes montoneros Norberto Armando Habegger, Monica Susana Pinus de Binstock e Horacio Campiglia. Em relação às expulsões, é apontado ainda que os dados mostram um crescimento exponencial após o golpe militar: utilizando dados Anuário Estatístico de 1971, o número total de expulsões em 1956 contabilizada 12 pessoas; em contrapartida, em 1980, totaliza 155 expulsos (MORAES; SILVA FILHO, 2016).

Um caso que gerou grande repercussão foi a expulsão do Padre italiano Vito Miracapillo, em setembro de 1980. A expulsão do clérigo, então situado na cidade de Ribeirão, em Pernambuco, foi motivada pela recusa à celebração de duas missas dos feriados do dia 7 e 11 de setembro, impostas pelas festividades do dia da Independência e Emancipação do Município de Ribeirão programadas pela prefeitura. Em notícias vinculadas à mídia mais de 30 anos depois, a recusa do padre foi motivada por acreditar que a população brasileira, desamparada nos mais variados direitos, não era verdadeiramente independente (GAMA, 2012) – ocasionando irreparáveis divergências nos festejos do dia da Independência. A “subversão” do pároco, no entanto, levou a uma denúncia ao Supremo Tribunal Federal baseada na “afrota à pátria”, sendo decretada sua expulsão poucos dias depois.

Todos os exemplos elencados acima fazem referência ao período do regime militar brasileiro, no qual o Estatuto do Estrangeiro foi elaborado. Como apresentado anteriormente, embora o período militar remonte à época de maior recrudescimento de direitos, de cerceamento à liberdade, de desaparecimentos e repressão quase generalizada, a relação do Estado brasileiro com as migrações internacionais foi marcada, historicamente, por uma tensão institucionalizada. A antiga Lei de Migração brasileira, entre o período autoritário e a posterior redemocratização, perpassou sete governos em seus quase trinta anos de vigência. Ao criminalizar qualquer forma de manifestação política, o poder público ceifa a autonomia dos indivíduos sobre os próprios corpos, indo de encontro à uma das mais caras premissas de liberdade que fundamentaram, inclusive, a própria noção de democracia: todo indivíduo nasce proprietário, no mínimo de si próprio (CARVALHO NETTO; SCOTTI, 2011).

Em um período de violência sistemática, que levava à cabo um projeto tecnológico-desenvolvimentista a todo custo, qualquer forma de oposição ou resistência a este modelo político-econômico era indiscriminadamente considerado ato subversivo, especialmente quando tal oposição era assumida por não nacionais. No entanto, é necessário notar que apesar das circunstâncias restritivas, homens e mulheres migrantes encontraram, ao longo do tempo, mecanismos e instrumentos que valorizassem a própria voz, inclusive dentro dos movimentos sociais. A criação de coletivos autogestionados, organizações não governamentais e associações foi uma das formas encontradas por migrantes para mobilizar pessoas, desenvolver projetos internos e reivindicar visibilidade.

Tal organização de homens e mulheres migrantes também está alinhada internacionalmente, com a realização da Marcha dos Imigrantes e com a instituição do Dia Internacional do Migrante, pela Organização das Nações Unidas (ONU), no dia 18 de dezembro. Desde 2007, a Marcha dos Imigrantes ocorre no Brasil, na cidade de São Paulo, agregando no percurso não apenas mulheres e homens migrantes, mas também brasileiros apoiadores, a fim de visibilizar questões muito caras à população migrante, como as políticas migratórias, a anistia, o direito de imigrar, o direito ao voto, a liberdade, o fim da violência, xenofobia e racismo.

Foi no ano de 2016, durante a 10ª Marcha dos Imigrantes, que conheci a Frente de Mulheres Imigrantes e Refugiadas. Com o lema “Dignidade para os imigrantes no mundo: Nenhum direito a menos!”, homens e mulheres migrantes marcharam na Avenida Paulista, ocupando de forma simbólica a principal avenida da cidade de São

Paulo. Lembro que, à época, muito antes da idealização deste trabalho, aquela mobilização de mulheres vestindo roupa lilás, portando instrumentos diversos, com ritmos próprios, empunhando cartazes e bandeiras, chamou minha atenção de uma forma ímpar.

Dois anos antes, entretanto, a Frente de Mulheres Imigrantes e Refugiadas compunha a Marcha dos Imigrantes pela primeira vez. A 8ª edição da Marcha, realizada em dezembro de 2014, trouxe como mote a frase “Basta de violência contra @s imigrantes”. As mulheres, na ocasião ainda como Frente de Mulheres Imigrantes<sup>23</sup>, formavam um bloco específico dentro da Marcha reivindicando, além das pautas comuns aos outros coletivos, como avanços na política de migração – a fim de torná-la mais justa e humana – e o fim da xenofobia, levantava também questões ligadas à vivência da mulher, como a equidade de gênero no contexto migratório, atenção à saúde da mulher, humanização no atendimento, diminuição da violência contra a mulher, segurança e dignidade no trabalho (WARMIS, 2014).

Destarte, constata-se que para alcançar o objetivo proposto, isto é, investigar o processo de gênese da lei que originou a política municipal a fim de compreender o contexto político e social da sua elaboração, deve ser considerada, também, as dinâmicas da população de interesse. Isto significa, primordialmente, que a atuação da população migrante em São Paulo figura como fator substancial para captar a temática migratória da cidade. Como exposto anteriormente, a mobilização da sociedade civil compõe um dos principais fatores de influência na criação da Política Municipal para a População Imigrante. Isto posto, é fundamental que se explore a atuação desta parcela da sociedade civil, a população migrante, especialmente os segmentos compostos por mulheres.

Neste caso, é importante frisar que antes da própria elaboração da PMPI, da criação da CPMig ou da revogação do Estatuto do Estrangeiro, migrantes se reuniam às organizações da sociedade civil para compor estes espaços de reivindicação de direitos, como é o exemplo da mencionada Marcha dos Imigrantes. A marcha, inicialmente tímida e restrita à Praça Kantuta – local frequentado intensamente por migrantes –, tomou grandes proporções e hoje percorre um dos mais simbólicos locais de São Paulo, a maior cidade da América Latina.

---

<sup>23</sup> Participaram da organização da Frente os coletivos “Educar para o Mundo”; “Equipe de Base Warmis – Convergência de Culturas”; “Projeto Sí, Yo Puedo”; “Rede de Apoio ao Migrante – Guarulhos” e mulheres independentes (WARMIS, 2014).

Neste sentido, uma das partes essenciais do campo consistiu em captar tais dinâmicas, especialmente as performadas entre mulheres migrantes. Embora a visibilidade da organização de mulheres migrantes em torno das pautas de gênero seja relativamente recente, o fato é que a atuação de mulheres migrantes na cidade de São Paulo remonta à mais de uma década. Seja através de iniciativas individuais ou coletivas, a presença destas mulheres nas organizações da sociedade civil, articulando ativamente diversas pautas, é muito contundente, como é o exemplo de Oriana Jara, cuja atuação já foi previamente exposta.

Cabe contextualizar que o aumento da visibilidade das questões da mulher migrante ocorreu de forma simultânea ao novo interesse em relação às questões de gênero – o que Prudence Chamberlain (2017) classifica como quarta onda do feminismo. Isto significa que o feminismo, além de um vasto campo de estudo, debate e pesquisa, ressurgiu como este processo contínuo de sensibilização e empoderamento. É nesta conjuntura de fortalecimento de organizações e coletivos, os quais são criados por e para mulheres, que o protagonismo da migrante assume o papel de tensionar políticas públicas, exigir direitos, espaço e, sobretudo, destaque para suas demandas.

#### 4.1 “Nenhuma mulher é ilegal”

A fim de iniciar o processo de compreensão da mobilização das mulheres imigrantes na cidade de São Paulo, foi realizada a primeira parte da pesquisa de campo, a qual consistia em estabelecer uma observação participante. Tal observação ocorreu, primeiramente, durante a 12ª Marcha, no começo de dezembro de 2018. Embora já houvesse participado de mobilizações – não as protagonizando, mas como apoiadora – em outras oportunidades, foi somente nesta ocasião que passei a adotar uma perspectiva mais analítica.

Neste primeiro momento, observei que um grupo de mulheres migrantes levava uma bandeira branca com letras coloridas, recortadas, que dizia “Mulheres imigrantes e refugiadas lutam por...” e, abaixo, algumas fotos e frases escritas às várias mãos, com caligrafias e tamanhos diferentes. Entre as reivindicações presentes na faixa confeccionada de forma coletiva, figuravam “políticas públicas”, “liberdade sexual e de gênero” e “nuestros derechos políticos”. Esta faixa, como fui descobrir posteriormente, foi confeccionada conjuntamente na ocasião do VII Fórum Social Mundial das

Migrações. Juntamente à primeira faixa, somavam-se várias outras de coletivos femininos de migrantes auto-organizados e autogestionados, além de inúmeros cartazes individuais.

Palavras de ordem vindas de grandes caixas de som davam o tom da marcha. Bandeiras de diversos países agregavam à profusão de cores do cenário, com destaque para a Wiphala, bandeira quadriculada multicolorida de origem andina. A Avenida Paulista, anteriormente cinza, ganhou novas tonalidades com a ocupação momentânea de grupos muito heterogêneos de homens, mulheres e crianças, os quais marchavam naquela tarde sob o sol de dezembro.

Um segundo momento que possibilitou estabelecer a mesma observação participante foram as manifestações do Dia Internacional da Mulher, oito de março – também popularizado nas redes sociais pela abreviação “8M”. O dia oito de março foi marcado por uma série de atos em todo o Brasil. O cenário político, entretanto, reverberou nas manifestações deste ano: em São Paulo, as mulheres e os homens que participaram do ato unificado marchavam em defesa dos direitos das mulheres, da democracia, da previdência social e relembavam a vida de Marielle Franco, política, socióloga e ativista dos direitos humanos assassinada em março do ano anterior.

Portando cartazes com os dizeres “Nenhuma mulher é ilegal”, mulheres imigrantes, refugiadas e apátridas juntaram-se à concentração de pessoas que marchavam do Museu de Arte de São Paulo (MASP) pela Avenida Paulista, no coração de São Paulo. Ativas nas redes sociais, o convite para marchar ao lado do Bloco de Mulheres Imigrantes, Refugiadas e Apátridas (I.R.A) no 8M circulou pela internet.

Faz-se importante salientar que, embora o Bloco representasse um pequeno número de mulheres, cerca de duas dezenas, frente à multidão de pessoas que ocupavam as ruas na tarde daquela sexta-feira, o grupo evidenciava, para olhos observadores, a intersecção das diversas lutas experienciadas pelas mulheres migrantes. O ato em si foi composto por inúmeros grupos e coletivos, por diferentes partidos políticos, por mulheres em idades variadas e por diversas pautas. O Bloco de Mulheres Imigrantes, Refugiadas e Apátridas estava ali, ocupando aquele espaço politicamente, reivindicando seus direitos enquanto mulheres, mas, principalmente, enquanto mulheres migrantes.



Evidenciou-se, nesta perspectiva, a impossibilidade de separação entre as condições de migrante e a de mulher. Assim como as feministas interseccionais demonstram, ao se analisar os marcadores de diferença de forma individual ao invés de complexamente interseccionados a conjuntura real é perdida na observação. Aliou-se, portanto, as reivindicações feministas às demandas da população migrante, isto é, as diversas pautas trazidas pelas mulheres em relação às questões de gênero, raça, sexualidade e classe associaram-se às distintas experiências migratórias.

Cabe ressaltar que, embora eu tenha utilizado neste trabalho o termo “migrante” para designar indivíduos em condições migratórias diversas, isto é, pessoas imigrantes, refugiadas ou apátridas, a fim de facilitar a compreensão e fluência do texto, a adição dos termos “refugiadas” e “apátridas” à Frente de Mulheres – ou Bloco de Mulheres, como algumas se referem devido à sua criação para compor um bloco específico da Marcha dos Imigrantes – demonstra que a representatividade é um aspecto indispensável na mobilização e luta por direitos para este grupo de mulheres. O movimento das migrantes, neste sentido, é composto por mulheres com condições migratórias diversas e intui contemplar esta heterogeneidade – de nacionalidade, orientação sexual, classe social e racial.

Após a identificação inicial do perfil das interlocutoras para este trabalho, isto é, o recorte que englobaria mulheres migrantes engajadas em mobilizações na cidade de São Paulo, foram feitos os convites para contribuir com a pesquisa. Estes convites foram realizados em circunstâncias e momentos variados, pessoalmente – em eventos ou reuniões – e através da internet. Esta comunicação inicial foi, muitas vezes, facilitada por contatos em comum. Como dito nas considerações introdutórias, foi traçado também um recorte de nacionalidade. Neste sentido, dialogaria com interlocutoras latino-americanas, mais especificamente bolivianas. Visto que o trabalho objetiva compreender o contexto social e político da elaboração da PMPI, instituída pela lei municipal em 2016, aliei a este recorte de nacionalidade o tempo de residência no Brasil e em São Paulo, uma vez que migrações anteriores ao ano de 2016 poderia fornecer subsídios para compreender a elaboração da política municipal sob a perspectiva de mulheres migrantes.

Dado o perfil específico traçado, realizei cerca de oito convites a mulheres migrantes em São Paulo. Esperava, neste momento, que entre duas a cinco mulheres aceitassem o convite. O mapeamento destas mulheres foi feito, em um primeiro momento, pela minha própria experiência nos espaços de debate e trabalho com

migração na cidade. Posteriormente, o campo me direcionou a outras mulheres e possibilitou estabelecer novos contatos. As indicações de colegas pesquisadores e militantes também compuseram este mapeamento das interlocutoras. Dos oito convites realizados, três não foram respondidos. Outras três mulheres estavam indisponíveis para colaborar com a pesquisa por motivos diversos, como a sobrecarga laboral, acadêmica, familiar ou o receio em relação à exposição. As duas mulheres que responderam positivamente ao convite não tardaram a ceder as entrevistas.

Vale ressaltar que, embora as mulheres migrantes convidadas a participar da pesquisa estivessem dentro do recorte estabelecido, elas são diversas em relação à raça, aos grupos étnicos, ao acesso a bens materiais e, ao que tudo indica, às vivências na cidade de São Paulo. As duas interlocutoras desta pesquisa, Lucia e Anita, assim como a própria constituição da população boliviana, possuem distintos marcadores de diferenciação e experiências diversas: Lucia migrou com sua família, pais e irmãos, em um primeiro momento para outra cidade brasileira, estabelecendo-se em São Paulo posteriormente. A busca por melhores condições econômicas permeou a decisão da família em mudar de país. Lucia tem traços indígenas pouco marcados, constituiu família no Brasil, frequentou a universidade e trabalha formalmente.

Anita, de outra maneira, veio ao Brasil acompanhada por seu companheiro, que é brasileiro. Leva, em seu vestiário, uma amálgama de trajes tradicionais andinos. Também teve acesso ao ensino superior e hoje trabalha de forma autônoma. A maior partes destas mulheres conciliam seus trabalhos formais com sua militância, ocupando grande parte da sua agenda semanal. Compreendendo que, assim como elas, os demais migrantes desempenham atividades laborais e, em decorrência disto, existe a impossibilidade de realizar eventos, reuniões, debates e demais atividades em horário “comercial”, como é popularmente chamado, as atividades que desempenham junto às comunidades migrantes, na maior parte das vezes, ocupam fins de semana ou horários pós-expediente.

Tanto Lucia quanto Anita participaram, de forma direta ou indireta, do processo que levou à criação da política municipal. Isto porque, como dito anteriormente, as diferentes mobilizações da população migrante compõem este contexto social e político de elaboração, embora as atividades desenvolvidas pelas interlocutoras no âmbito de suas militâncias sejam distintas. No que tange as atividades, reuniões e debates voltados à mulher migrante, para Lucia (2019), a necessidade de conceber

espaços de mobilização especificamente ligados à temática de gênero está diretamente relacionada aos contextos nos quais a mulher migrante está inserida diariamente. A percepção das relações de poder estruturais, como o machismo, transpassa as dimensões da vida social:

Acho que é desafiador [ser mulher e imigrante]... Acho que antes, antes de vir pra cá, né, eu não sabia sobre a luta de mulheres, e aí quando cheguei ao Brasil foi aí que vi o que era ser mulher. E mulher imigrante. Porque eu já tinha família aqui no Brasil, então a gente já sabia como era, não tive problema com documentação. Mas era na vida, tipo "olha, eu tô aqui". Era difícil falar por mim mesma [...] A Bolívia é um país tão machista quanto o Brasil, mas eu não percebia isso na época. E aí você se encontra nessa situação, de ser mulher, de ser imigrante. E começa a ver que as dificuldades crescem, talvez elas se somam, sei lá. Acho que se acumulam, entendeu? Se eu não falo por mim, não há ninguém que vá falar... (LUCIA, 2019)

Na visão de Lucia (2019), o ato de migrar possibilitou compreender sua condição não somente de migrante, mas também de ser mulher. Esta percepção do que significa ser mulher e migrante, para ela, constitui um fator decisivo em sua vivência e na compreensão de sua própria identidade. Para a Anita (2019), a intersecção entre ser mulher e ser migrante foi transpassada, ainda, pela questão cultural, evidenciando que as experiências das migrantes são bastante distintas e desigualmente atravessadas pelos eixos de diferenciação:

Depois que eu engravidei, passei pela maternidade e comecei a ouvir relatos de violência obstétrica nas maternidades de mulheres bolivianas, você se dá conta que quando fica grávida, você precisa estar perto de sua mãe, ou de alguém que te fala o que é ser mãe. Porque é uma coisa que está aí mas nenhuma mulher pensa o que é estar grávida, o que aconteceu com o meu corpo, o que passa comigo internamente. E me dei conta que estava totalmente sozinha... e quando você está aí você se dá conta o que é realmente a condição de ser imigrante. Você está sozinha, sem referências. Ou você se assimila culturalmente, porque a tendência é que as pessoas do lugar queiram que você faça como se faz na cultura local e se você não está bem firme com seus valores, com a sua cultura, você termina se assimilando, o que passa com muitas mulheres. Então todas essas experiências me fizeram também ver, compreender que claro, uma mulher grávida, uma mulher mãe imigrante não pode ir a reuniões porque tem que trabalhar, não tem com quem deixar filho, deslocar-se já não é fácil, porque vai com bebê, vai com carrinho, tem que levar trocas... implica muita coisa. E aí compreendi por que não havia tantas mulheres nos espaços de participação política (ANITA, 2019)

É importante ressaltar, no entanto, que a perspectiva do “ser mulher” apresentada pelas interlocutoras é afastada da construção tradicional do “feminino”, não se tratando de papéis socialmente designados, mas uma percepção da própria

realidade. Estas assimetrias e desigualdades apontadas nos relatos vão ao encontro da proposta de Brah e Phoenix (2004) em analisar a complexidade entre as diferentes relações de poder. As diferentes vivências relatadas possibilitam romper com a conceitualização engessada do que é ser mulher – e, neste caso, do que é ser mulher migrante –, desafiando os estereótipos ou padronizações. Quando, no relato, a questão do assimilacionismo é apontada – conceito amplamente estudado por Giralda Seyferth (2000) nas investigações a respeito das identidades de imigrantes e o *melting pot* –, observa-se que a valorização das próprias dinâmicas culturais, como é o caso do parto para as mulheres bolivianas, dentro de um cenário que se impõe uma normativa local representa uma forma de resistência.

Como exposto, o parto e o nascimento para uma grande parcela das mulheres andinas – sobretudo bolivianas, chilenas e peruanas – correspondem a importantes processos da vivência feminina, estreitamente relacionados aos elementos culturais tradicionais destes países. Estes aspectos culturais do parto e do nascimento se expressam pelo cuidado com a manutenção da temperatura corporal através de chás e aquecimento, a predileção pelas posições de cócoras e quatro apoios durante o trabalho de parto, a alimentação especial da gestante, o banho da mãe e do filho por meio de panos após o nascimento e o acompanhamento da mãe por uma pessoa escolhida. Em suma, o que se concebe hoje por parto humanizado, respeitando as escolhas das gestantes e parturientes, é uma demanda cultural das mulheres migrantes. Em um país como o Brasil, no qual o alto número de cesáreas é conhecido, as mulheres migrantes estão na dianteira da luta pelo direito ao parto que não seja cirúrgico.

Sob esta perspectiva, os abusos categorizados como violência obstétrica as ferem não apenas física e psicologicamente, mas também culturalmente. Evidenciar tais assimetrias de poder e desigualdades não constituem fatores “imobilizadores”, de forma contrária, possibilita afastar a universalização e trazer luz às complexas consequências desta intersecção. Assim, indicar de quais formas se expressam as diferenças para além do gênero, como salienta Thais França (2012), compreendendo suas diversas intersecções, possibilita descortinar formas de desigualdade e exclusão anteriormente invisibilizadas.

[...] quando você não é branco, ou tem características indígenas, isso é forte [a desigualdade]. Isso do ser indígena eu só fui entender no Brasil, né, e foi uma coisa muito louca, e eu posso falar por mim, né... não por todos os

imigrantes... ou mulheres, mas logo que eu cheguei [no Brasil] era “Ah, mas você não parece boliviana”. Gente, o que significa dizer isso? Eu achava incrível porque brasileiro não tem uma cara só tampouco [risos]. Acho que além disso tem a violência por tudo isso junto, a discriminação por ser mulher, e imigrante, e racializada, e tudo o mais (LUCIA, 2019)

Neste sentido, as experiências vivenciadas por estas mulheres e, sobretudo, as desigualdades experienciadas em diversas dimensões da vida social, impulsionaram novas formas de atuação e de articulação. María Lugones (2014) afirma que resistência é a tensão entre a “sujeitificação” e a subjetividade ativa, isto é, a noção do agenciamento enquanto resistente às formas de homogeneização. Esta perspectiva, para Lugones, demonstra a possibilidade de resistir às formas homogeneizantes e criar significados diferentes dos previamente impostos pelas estruturas de poder. Aplicando as contribuições da autora para o cenário paulistano, a resistência criada por este embate é traduzida em iniciativas e ações.

No último mapeamento feito pela Coordenação de Política para Imigrantes e Trabalho Decente (CITD, 2019) a respeito dos grupos de imigrantes ou ligados à temática migratória, em janeiro do presente ano, 70 organizações foram listadas. Ao menos três grupos, desta listagem, foram identificados como especificamente voltados à temática de gênero e migração, como os coletivos “Mulher Latina, você é parte: não fique aparte”, “Equipe de Base Warmis - Convergência das Culturas” e “Mi Luta”. Além dos grupos listados no levantamento feito pelo poder público, identifiquei outros dois coletivos também ligados às questões de gênero e migração, são eles “Colectivo Feminista de Argentinxs em São Paulo” e “Rede de Mulheres Imigrantes Lésbicas e Bissexuais”. Deve-se considerar, neste cenário, que diversos outros coletivos não exclusivamente compostos por mulheres ou homens conduzem debates e desenvolvem atividades com recortes de gênero, racial, cultural, étnico, de classe e de nacionalidade.

A própria composição de associações, grupos e coletivos organizados e compostos por mulheres migrantes evidenciam a perspectiva interseccional previamente exposta e debatida no texto, uma vez que a categoria “gênero” não é capaz de abarcar a realidade na qual estão inseridas. Os marcadores de gênero, raça, nacionalidade, classe ou orientação sexual constituem fatores fundamentais para a gênese de coletividades e agrupamentos, visto que as experiências de mulheres migrantes, além de diferirem das experiências de mulheres brasileiras, divergem entre si. Durante as entrevistas, embora o termo “interseccionalidade” não tenha sido, a

princípio, enunciado por Lucia e Anita, as falas das interlocutoras, as experiências compartilhadas e a próprio entendimento de suas vivências vão ao encontro do que as autoras apresentam por interseccionalidade. Neste sentido, as atividades desenvolvidas por grupos de migrantes envolvem diferentes aspectos da vivência de homens e mulheres, priorizando uma ou outra categoria de diferenciação.

[...] quando comecei o coletivo, eu já tinha feito muitas atividades com o tema da migração, mas sempre desde a politização. Minha mãe é socióloga e meu pai é sindicalista, então eu já tinha uma bagagem e a Bolívia também é muito politizada. E primeiro montei um centro cultural humanista com um amigo brasileiro, humanista também, e fizemos várias atividades, fizemos a campanha para os bolivianos ter voto no exterior [...] aí o nosso amigo falou “Olha, tem a Praça Kantuta, alguém do movimento fez atividades com os bolivianos, por que você não vai lá?” e aí comecei com o Centro Cultural. Depois eu engravidei, em 2010, e aí dei uma parada. E nesse processo de gravidez, acho que a maternidade é transformadora. Comecei a vivenciar e teve também a crise de 2009, então foram dois fatores que primeiro me fizeram enxergar outros espaços que eu não conhecia bem, porque antes quando participava dentro da comunidade não via as mulheres. Sempre eram nomes. O movimento da migração é totalmente diferente do momento que eu cheguei. Quase não havia mulheres, as mulheres não falavam. Eu era das poucas que falava, e eu até levava meu marido porque os homens eram muito agressivos, eu me dava conta que as mulheres não falavam porque tinham medo. E teve alguns outros grupos que o meu marido teve que separar e tipo [movimento com as mãos sugerindo afastamento entre duas pessoas] (ANITA, 2019)

Anita já desenvolvia atividades no seu país de origem e, inclusive, conheceu seu marido neste contexto de militância, o qual também é ativista: “eu vim porque me casei com um brasileiro, não pensava em sair nunca da Bolívia. Conheci meu esposo e decidimos morar aqui no Brasil” (ANITA, 2019). O que ocorreu, posteriormente, foi o direcionamento de suas atividades para outros locais, que passaram a agregar a nova realidade na qual estava inserida. A migração, neste caso, constitui um fator que, aliada às demais vivências no território brasileiro – como a gravidez, a vivência com mulheres da comunidade boliviana e a experiência do parto –, redimensionou a sua atuação:

[...] falei com uma amiga, que era parteira, minha comadre, e ela me falou do coletivo de sexualidade que tem na Faria Lima. E pra uma delas, uma parteira que virou uma amiga, eu falei “olha, quero fazer uma pesquisa... violência obstétrica com uma comunidade” e ela fez um questionário comigo, porque eu não tinha muito claro o que ia fazer. E com o questionário eu fui na Praça Kantuta, porque eu tinha feito muitas coisas aí. Então eu fui com o questionário e comecei a entrevistar mulheres. Inicialmente seria um questionário de perguntas e respostas, porém as mulheres tinham muita necessidade de conversar, e a maioria não entendia o que era, não sei, [a manobra] Kristeller, aquele corte episiotomia, então eu tinha que explicar.

Depois de explicar, as mulheres se deram conta que haviam sofrido tudo isso [...] e aí também comecei a me dar conta que era um tema que precisava ser visibilizado. Aí, inicialmente comecei só com bolivianas, porque a experiência que tinha tido antes era que as comunidades migrantes não se relacionavam. Então achei que só com bolivianas por identificar-nos com a cultura, seria mais fácil. Por 6 meses, mais ou menos, fiz atividades com outras famílias bolivianas. Mas na Praça Kantuta circulam não só bolivianas, tem peruanas, equatorianas, tem paraguaias. E terminava entrevistando estas mulheres e me dando conta que nos passava a mesma coisa e que elas precisavam tanto quanto as bolivianas de um espaço. Então decido abrir o coletivo para mulheres de diversas nacionalidades e nesse momento também aparece uma amiga, [nome], que é humanista, e aí começamos a dar uma direção mais sobre a não violência e não discriminação, porque até então nos reuníamos quando tínhamos alguma atividade. Íamos à feira de saúde, principalmente. E começamos a ter reunião semanal aqui na frente, temos um local que compartilhamos com amigos humanistas... porque não poderíamos pagar [risos]. Pagamos 200 reais, super simbólico ter voluntários que pagam para que tenham seu espaço. E nas reuniões semanais o que trabalhamos é isso: as ferramentas e a metodologia da não violência ativa porque você precisa se fortalecer para ser ativista. Se você não se fortalece, sua ação não tem permanência, qualquer coisa que acontece na sua vida você vai deixar de fazer. Então temos esse trabalho para nos fortalecer, para compreender como a violência vai nos atravessando, vai manifestando. Para entender também como nós naturalizamos a nossa vida a violência e como transformar isso. E como transformar por meio de atividades. Porque as comunidades imigrantes, em geral, as pessoas não estão com muita predisposição para falar sobre violência doméstica, violência sexual, violência psicológica, moral, discriminação, xenofobia. São temas difíceis de se conversar. Por isso começamos a fazer oficinas de turmas, nos dando conta que as pessoas se sensibilizam mais quando fazíamos uma troca cultural e a partir daí era mais fácil ganhar empatia e também ter essa troca, uma coisa de ida e volta. (ANITA, 2019)

O envolvimento com as diferentes mobilizações, no entanto, ocorre de forma distinta e através de meios distintos. Enquanto Anita aponta que sua atuação remonta às dinâmicas estabelecidas desde o seu próprio país de origem, Lucia, de forma contrária, entrou em contato com as mobilizações no território brasileiro.

[...] questão da mulher imigrante foi uma coisa que nasceu em mim maiormente por causa das outras [mulheres] e isso foi muito forte, que é ver outras mulheres se mobilizando, e articulando reunião com representante, como, de outra associação, ou entregando panfleto na rua, e eu tenho muitas amigas brasileiras que já conversavam e já tinham uma ideia sobre essas coisas, aí eu tive essa relação com a migração e depois com tudo que envolve gênero, porque eu acho que a mulher imigrante é ainda invisível, né. Tristemente. E a luta das mulheres é uma luta de empatia, é a luta de mulher imigrante ser tratada de igual maneira. Porque acho também que é dar voz pras outras mulheres, né, quando cria condições pra isso, quando a gente coloca nossa visão dentro da política (LUCIA, 2019)

É interessante notar uma característica extremamente marcante nas interlocutoras: sabem a importância que a própria voz tem. Isto porque é reiterado, sempre que possível no decorrer das entrevistas, a impossibilidade de falarem por

uma coletividade de pessoas, somente podendo falar por si mesmas e por ninguém mais. Neste sentido, somente elas podem apresentar as próprias vivências, e não há como apresentarem as vivências de ninguém além das próprias. Esta marca transparece da mesma forma quando se trata da Frente de Mulheres, uma vez que não há como se apresentar um posicionamento enquanto Frente sem o consentimento das mulheres que também a compõem.

Isto posto, a concepção da Frente de Mulheres foi uma construção coletiva e se mantém assim até os dias atuais. É composto por alguns coletivos e por ativistas independentes, mantendo o caráter de articulação. Isto significa que esta articulação não se move enquanto coletivo, não respondendo a uma periodicidade de reuniões, mas é acionado quando necessário, como no caso do PL 435/2019<sup>24</sup> de autoria da deputada estadual Janaina Paschoal (PSL).

Eu acho que o [coletivo] aportou muito nesta construção porque teve um momento que queríamos fazer coisas com a prefeitura. E estávamos tendo algumas dificuldades com a Coordenação de Políticas para Imigrantes. E sentíamos que não tínhamos espaço. Nosso coletivo, não sei outros. E pelo tema da violência obstétrica conseguimos relação com a Juliana Cardoso [vereadora de São Paulo pelo PT] e com um assessor. E tivemos um encontro com Juliana e falamos que queríamos uma casa de parto, até agora é uma proposta que temos: uma casa de parto para mulheres imigrantes. Mas queríamos fazer um evento, um seminário. E ela falou “Olha, tenho aqui um contato com a Secretaria de Mulheres”, extinta Secretaria de Mulheres... e fomos conversar com ela. Ela tinha passado pelo CAMI, conhecia um pouco a questão imigrante, e ela falou “Olha, porque não chamamos várias mulheres e construímos esse seminário entre várias” e nós achamos superbacana [...] várias pessoas que são da Frente agora eu conheci neste encontro, neste seminário.

*[Perguntei a data e se a Frente surgiu desta iniciativa]*

Aí foi como um esboço, nos conhecemos, fizemos o evento. E em seguida foi a Marcha do Imigrante, que já participávamos. E aí na Marcha, eu tenho uma amiga que participava do CAMI, uma brasileira, do PT, e ela falou pra mim “E por que não fazemos um Bloco de Mulheres Imigrantes?”. Conto sempre isso pra que as pessoas não achem que... porque, às vezes, parece que uma é gênica e que pensa tudo [risos]. Temos muitos amigos que dão ideias muito bacanas. E aí eu conversei com [o coletivo], igual “Vamos chamar para um bloco” e o primeiro ano foi Bloco. E aí chamamos as companheiras da Marcha Mundial das Mulheres, elas tocaram batuque no primeiro ano. No segundo ano, participamos, mas algumas de nós já tocamos o batuque, e acho que isso foi em 2016... 2015. E também no meio disso, em 2016, foi o Fórum das Migrações. E essas mulheres, que já tínhamos nos encontrado no seminário, já havíamos participado do Bloco de Mulheres, já tínhamos um vínculo de amizade... todas, quase, participamos da comissão organizadora e vimos claramente como era um espaço fechado, onde os imigrantes seríamos mãos-de-obra. Então acho que aí as mulheres... creio que isso que criou a Frente, claramente. E aí conseguimos colocar o eixo de gênero, com muita

---

<sup>24</sup> O Projeto de Lei nº 435/2019 – o qual visa garantir a possibilidade de a gestante optar pela cesariana a partir trigésima nona semana, assim como a analgesia mesmo em parto normal – foi transformado em norma, constituindo a Lei nº 17.137/2019.



oposição da organização, uma coisa absurda, mas conseguimos. E acredito que a partir daí começa a Frente [...] então não é somente é articulação política, somos amigas, somos amigas... nos gostamos muito, nos preocupamos umas com as outras. E acho que isso dá outra pegada, outra força. Essa coisa do acolhimento, de realmente estar aí, de apoiar-nos, de ajudar-nos nas coisas cotidianas... porque eu já me acerquei de outras articulações e sempre são coisas pontuais e políticas e acho que isso faz com que a Frente tenha muita força, essa coesão (ANITA, 2019)

A “solidificação” de políticas públicas, como apontou Letícia Carvalho (2019) durante nossa entrevista, corresponde a um processo longo e que exige esforços constantes. A organização administrativa, incluindo as próprias Secretarias Municipais, estão sujeitas a mudanças, principalmente quando há alternância de gestões. Interrompe-se, assim, ações e iniciativas, como é evidenciado a partir do levantamento das iniciativas prévias do poder público de São Paulo. Isto significa que a extinção da Secretaria Municipal de Políticas para Mulheres, como bem apontado por Anita, a qual aportava de forma intersetorial as demandas dos movimentos de mulheres migrantes – característica da própria gestão Haddad –, afeta não apenas as mulheres brasileiras, mas especialmente as migrantes.

Vale ressaltar que a PMPI foi criada de forma intersetorial, ou seja, é implementada a partir da perspectiva de uma ação conjunta entre as Secretarias Municipais. Como pode ser observado no artigo 13 do Decreto nº 57.533, é atribuída à SMPM importantes papéis na capacitação de equipamentos públicos sobre as questões de gênero e para atenção às mulheres migrantes vítimas de violência doméstica, garantindo proteção legal e acolhida; na realização de campanhas sobre violência contra a mulher voltadas à população migrante e na acolhida e proteção da mulher em situação de vulnerabilidade. A alteração das estruturas administrativas, como a extinção da SMPM transformando-a em Coordenação de Políticas para as Mulheres, gera alterações inclusive em suas competências e atribuições, em seu escopo de trabalho e na efetividade de suas ações.

A mobilização de mulheres, ao mesmo tempo em que enfrenta barreiras – como o desmantelamento da SMPM que configurava o principal meio de diálogo com o poder público – coleciona também conquistas, como é o caso da inclusão do eixo de gênero no Fórum Social Mundial das Migrações. Em 2016, durante o VII FSMM, a Frente de Mulheres Imigrantes e Refugiadas exigiu, através de um manifesto, a criação e a continuidade do eixo “Migração, gênero e corpo”, além da paridade de gênero nas atividades desenvolvidas no evento, a fim de garantir espaços de

protagonismo e visibilidade para as pautas da mulher migrante. O VIII FSMM, realizado no México em 2018, evidenciou tal conquista ao ser fundada a Assembleia Mundial de Mulheres nas Migrações (MIGRACIONES..., 2018). A primeira declaração construída neste espaço evidenciou as lutas das mulheres migrantes e a valorização da própria voz:

No queremos a más personas hablando de y por nosotras. No más tutelaje. No caben las dádivas. No podemos retroceder. No queremos que nadie nos represente. Queremos ser nosotras mismas las que contemos nuestras experiencias. No queremos que nos den voz. Nosotras ya tenemos voz. Esta Asamblea surge de la necesidad de reconocer lo logrado por la lucha histórica de las mujeres desde diferentes perspectivas. Es imperativo exigir al Foro Social Mundial de las Migraciones cuestionar las prácticas, discursos y actitudes contrarias a la equidad de género y los derechos de las mujeres que también son derechos humanos (ASAMBLEA MUNDIAL DE MUJERES EM LAS MIGRACIONES, 2018, s.p)

No que tange a participação política de mulheres migrantes, deve ser ressaltado que a Lei Municipal nº 16.478/2016 estabelece a criação do Conselho Municipal de Imigrantes, de composição paritária entre homens e mulheres, sociedade civil e poder público. Tal iniciativa cria subsídios para a participação na sociedade civil nas instâncias de decisão – e, em um cenário de restrição de direitos políticos, que votem e sejam votados. Evelina Dagnino (2004) assinala que a participação da sociedade civil nos processos de discussão, diálogo e elaboração de políticas públicas representa o processo de ampliação democrática, a qual foi assegurada pelo marco formal da Constituição de 1988 através da democracia participativa. Isto significa que, primeiramente, o reestabelecimento da democracia possibilitou tal processo nos níveis municipais, estaduais e, finalmente, federal; e, em segundo lugar, o embate entre a sociedade civil e o poder público, marca do regime de exceção por mais de duas décadas, foi substituído pela possibilidade de uma atuação conjunta. Este processo participativo deu início, ainda, à criação de espaços públicos de compartilhamento entre a sociedade civil e o Estado.

No que tange a cidade de São Paulo e o governo municipal, até 2016, as iniciativas do poder público municipal em favor da população migrante eram realizadas de forma localizada e sem garantias institucionais. Partiam da sociedade civil, ou seja, das organizações não governamentais, dos coletivos e organizações formados ou compostos por migrantes, as atividades de gestão no que tange as migrações. Embora não se pretenda restringir a participação política aos espaços institucionais –

compreendendo que o fazer político transpassa tais delimitações – a participação no Conselho constitui, também, uma conquista para a população migrante em São Paulo, sobretudo dado o seu caráter paritário.

Frente ao exposto, observa-se que mobilização das mulheres migrantes se fez presente no contexto de criação da PMPI de forma contundente. Esta atuação pode ser constatada a partir da composição do Comitê Intersetorial; da participação, direta ou indireta, nas manifestações políticas, eleitorais e de direito ao voto; da criação de coletivos e organizações; da participação em Marchas, na Audiência Pública para a elaboração da PMPI, nas Conferências Livres para a Conferência Municipal; da articulação com outros coletivos, originando a Frente de Mulheres Imigrantes e Refugiadas. A mobilização das mulheres migrantes não se limita ao escopo de atuação dos coletivos que compõem, mas se insere na realidade da cidade, dialoga com outros coletivos, se articula com as mobilizações brasileiras.

Em que pesem as limitações, é inegável que a atuação das mulheres migrantes em São Paulo e suas demandas tenham gerado alterações em ações e políticas do poder público a partir de pequenas conquistas, como a realização de eventos, a inserção de mulheres no debate a respeito de políticas públicas, a formação de mediadores culturais e a realização de cartilhas informativas em uma parceria entre a sociedade civil e o poder público. Não obstante, entendendo que a PMPI fora criada em 2016 e regulamentada em dezembro do mesmo ano, infere-se que a fase de implementação da política com caráter institucionalizado ocorreu durante a gestão João Dória/Bruno Covas (PSDB), a partir de 2017. Isto significa que, devido à implementação se tratar de um processo contínuo, executado em uma gestão distinta da qual foi gerida, a atuação da sociedade civil, sobretudo das mulheres migrantes, se faz imprescindível para que as diretrizes e objetivos da PMPI sejam alcançados.

Em virtude do que foi mencionado, objetivou-se compreender o cenário de mobilização paulistano, dialogando com mulheres migrantes articuladas e que levam, na militância, suas vivências e suas marcas de diferenciação. Como exposto, o engajamento social e político da população migrante constitui fator indispensável na análise do contexto de elaboração da PMPI. Isto posto, pode-se observar que, no que tange a atuação das mulheres, suas reivindicações são alicerçadas em suas experiências protagonizadas, indissociavelmente, enquanto mulheres e migrantes.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A fim de finalizar este trabalho, faz-se necessário ressaltar a importância da Política Municipal para a População Imigrante para garantir acesso a direitos e a serviços públicos. Deve ser ressaltado, também, o caráter pioneiro que São Paulo adquiriu através da instituição desta política, sendo a primeira cidade no Brasil a estabelecer políticas municipais neste sentido. Compreende-se, portanto, que a necessidade de estabelecer uma política municipal está ligada sobretudo a dois fatores: ao número de migrantes residentes na cidade em condições migratórias diversas e ao caráter da antiga lei migratória brasileira, em vigor à época da implementação.

No que tange ao primeiro fator, as iniciativas prévias do poder público municipal já anunciavam São Paulo como “a cidade dos mil povos”, isto é, edificada a partir da migração. A sua característica de maior receptor de migrantes até então no Brasil evidenciava a necessidade de se estabelecer uma política para abranger homens e mulheres até então afastados de políticas públicas. Exatamente neste ponto pode ser compreendido o segundo fator, que é a lei migratória brasileira. Como apresentado, a antiga Lei de Migração centrava-se em uma perspectiva de segurança nacional – reflexo direto, também, do contexto no qual foi elaborada durante a ditadura civil-militar – não adotando, assim, uma perspectiva de direitos humanos.

Ao receber pessoas migrantes no território nacional a partir desta ótica de segurança nacional, a lei migratória acaba por criminalizar qualquer forma de autonomia ou de exercício de direitos políticos. Isto porque, como visto, criou-se historicamente no cenário nacional o imaginário do migrante ideal *versus* o migrante indesejado. É imprescindível apontar também, para fins de esclarecimento, a heterogeneidade no que se refere à população migrante. Embora haja no Brasil migrantes que atendem ao perfil do imigrante “ideal”, ou seja, que atendem ao ideal nacional desenvolvimentista contemporâneo – escolarizados, com mão-de-obra qualificada e exercendo atividades remuneradas – há uma parcela da população migrante em situação de extrema vulnerabilidade, com acesso restrito aos mais variados serviços públicos.

A partir desta compreensão da diversidade nacional, material, cultural, de gênero, de raça, de condição migratória, as políticas públicas devem ser concebidas a fim de abarcar tais especificidades e, sobretudo, as demandas desta parcela da

sociedade. Esta percepção da diversidade no que tange os movimentos migratórios foi possibilitada, principalmente, pela mobilização da população migrante. Ao reivindicarem visibilidade, apresentam suas pautas, suas demandas e sua diversidade. Neste sentido, a atuação de coletivos, organizações e associações compostos por homens e mulheres migrantes ganham centralidade no debate sobre migração.

Deve ser ressaltada a atuação de mulheres migrantes na cidade de São Paulo, as quais desempenham projetos, ações e atividades, com impacto dentro e fora das comunidades migrantes. Muitas ações de coletivos de mulheres visam não apenas a mobilização externa, mas também mobilizar outras mulheres migrantes. Estabelecem, também, parceria com mulheres brasileiras, uma vez que a pauta de gênero é atravessada nas questões migratórias. No entanto, uma das principais características dos movimentos de mulheres migrantes é a valorização da própria perspectiva e reivindicação por falarem por si mesmas: não querem voz, porque já a tem.

Isto posto, reafirma-se que os direitos são conquistas e não concessões, estando historicamente em um campo de tensão – política, ideológica, social, legal ou metodológica. Trazer reflexões não somente a respeito da necessidade de garantia dos direitos humanos, mas também sobre a história, o pensamento científico, os conflitos e os interesses motivadores – nacionais e internacionais – se faz imprescindível. Compreender a elaboração de uma política possibilita ainda levantar reflexões a respeito da história, da origem e da utilização da Lei enquanto instrumento normativo a fim de institucionalizar uma política pública, ultrapassando gestões municipais.

Deve ser considerado, neste contexto, que a elaboração da PMPI foi possibilitada por uma série de fatores, como as experiências prévias do governo municipal com a população migrante; a pauta da migração nas eleições de 2012, na qual se elegeu Fernando Haddad; a própria gestão de Haddad, sua metodologia de governo e a sua equipe; as mobilizações da sociedade civil e, em especial, as mobilizações de homens e mulheres migrantes por direitos; e a pauta da migração no cenário nacional. A investigação do contexto no qual a política foi elaborada estabeleceu, assim, uma convergência de fatores que, somados, resultaram na instituição da política. Deve ser considerado, também, que em 2016 o Brasil passava por uma séria instabilidade política, abarcando não apenas o executivo federal, mas os demais poderes e instâncias.

Foi neste cenário de instabilidade política que a PMPI, em São Paulo, foi elaborada e aprovada. Enquanto ainda vigorava o Estatuto do Estrangeiro nacionalmente, a legislação municipal passou à frente do Estado brasileiro ao abranger em suas políticas indivíduos de origens diversas e em condições migratórias distintas. Embora o Estatuto do Estrangeiro não esteja mais em vigor e uma nova Lei de Migração tenha sido criada, em 2017, o Brasil ainda carece de uma política nacional sobre migração. Quando se tem, historicamente, a imagem do migrante ideal na legislação nacional, criminalizando por décadas a atuação de homens e mulheres migrantes, uma política nacional de migração torna-se imprescindível para que se compreenda indivíduos não nacionais enquanto sujeitos de direito.

As reações xenófobas de uma parcela da população brasileira à Lei de Migração evidenciam que, a despeito da atualização da legislação nacional, a vivência de homens, mulheres e crianças migrantes está imbricada em um emaranhado de desigualdades e discriminações. A implementação de uma lei que afasta a população migrante do âmbito da segurança nacional demanda esforços políticos adicionais uma vez que esta população, presente nas mais diversas cidades brasileiras, não encontra respaldo nas políticas públicas. Em que pesem as limitações, é neste sentido que a PMPI, de São Paulo, representa um avanço na acolhida e na garantia de direitos, podendo ser compreendido como uma direção a ser trilhada.

A implementação da política e a concretude de esforços endereçados à população migrante em São Paulo não significa, no entanto, a finalização de uma agenda voltada a homens e mulheres migrantes, mas, ao contrário, permite incorporar na agenda pública uma população que possui demandas específicas e direitos, exigindo constante capacitação dos aparelhos públicos e sensibilização de servidores. A incorporação de uma política pública voltada a migrantes demanda contato com esta parcela da população paulistana, que é cidadã e desenvolve suas práticas diárias na cidade. Demanda, além do contato, a escuta ativa.

A possibilidade de votar e ser votado, mesmo que seja nas instâncias dos Conselhos, resulta em uma maior incidência da população migrante sobre a política municipal. No entanto, frente à restrição, em termos numéricos, da representação de milhares de migrantes residentes na cidade pelo CMI, é indispensável que se fortaleça instâncias descentralizadas de diálogo, debate e trocas para que se englobe nesta conjuntura a população migrante em situação de vulnerabilidade.

Por fim, ao compreender que diversas outras cidades brasileiras também são receptoras de homens e mulheres migrantes e, no entanto, não dispõem de aparelhos públicos voltados ao atendimento desta parcela da população, avalia-se que a presença de migrantes na cidade de São Paulo aliada, sobretudo, a uma mobilização em torno da pauta migratória, figura como um dos principais fatores de tensionamento nas políticas públicas locais. O papel da sociedade civil composta por brasileiros atuantes na questão migratória, por meio do *advocacy*, também é decisivo nesta incisão nas políticas municipais, uma vez que sua atuação não é criminalizada mesmo em períodos de conservadorismo ou recrudescimento. Assim, ao se perceber os direitos enquanto produtos de lutas, deve-se adotar uma postura crítica para que se alcance uma relação emancipatória e horizontal, considerando indivíduos das mais diversas nacionalidades enquanto sujeitos de direitos, afastando exclusões, opressões ou lógicas de dominação.

## REFERÊNCIAS

ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Global Trends: Forced Displacement in 2018**. 2018. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf>>. Acesso em: 07 fev. 2019.

AGÊNCIA ESTADO. Portal da Prefeitura de SP tem informações sobre imigrantes. **Estadão**, São Paulo, 24 jan. 2002. Disponível em: <<https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,portal-da-prefeitura-de-sp-tem-informacoes-sobre-imigrantes,20020124p14974>>. Acesso em: 07 jun. 2019.

AGIER, Michel. Nova Cosmópolis: As fronteiras como objetos de conflito no mundo contemporâneo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.31, n.91, jun. 2016.

ANITA. Entrevista realizada em 19/07/2019.

ASAMBLEA MUNDIAL DE MUJERES EN LAS MIGRACIONES. Cidade do México: **Development Alternatives with Women for a New Era**, 5 nov. 2018. Disponível em: <<https://dawnnet.org/2018/11/first-womens-assembly-of-the-wsf-on-migration/>>. Acesso em: 05 set. 2019.

BAENINGER, Rosana; PERES, Roberta. Migração de crise: a migração haitiana para o Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Populacionais**, Belo Horizonte, v.34, n.1, p.119-143, jan./abr. 2017.

BANDEIRA, Lourdes. A contribuição da crítica feminista à ciência. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, n.16, v.1, p. 207-228, jan./abr. 2008.

BANDEIRA, Luiza. Votos de imigrantes sul-americanos são disputados em SP. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 27 ago. 2012. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/63016-votos-de-imigrantes-sul-americanos-sao-disputados-em-sp.shtml>>. Acesso em: 26 ago. 2019.

BENHABIB, Seyla. Borders, Boundaries, and Citizenship. **PS: Political Science and Politics**, v.38, n.4, p. 673-677, 2005.

\_\_\_\_\_. The Rights of Others. Aliens, Residents and Citizens. *In*: CONFERENCE ON "MIGRANTS, NATIONS AND CITIZENSHIP". **Centre for Research in the Arts, Social Sciences and Humanities**. Cambridge, jul. 2004.

BOEHM, Camila. Haddad sanciona lei que institui política municipal para população migrante. **Agência Brasil**, São Paulo, 07 jul. 2016. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2016-07/haddad-sanciona-lei-que-institui-politica-municipal-para-populacao>>.

BOLÍVIA. **Constitución Política del Estado**. 2009. Disponível em: <[https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion\\_Bolivia.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Bolivia.pdf)>. Acesso em: 23 jul. 2019.



BOYD, Monica; GRIECO, Elizabeth. **Women and Migration: Incorporating Gender into International Migration Theory**. Migration Policy Institute, 2003. Disponível em: <<https://www.migrationpolicy.org/article/women-and-migration-incorporating-gender-international-migration-theory>>. Acesso em: 28 jun. 2018.

BRAH, Avtar.; PHOENIX, Ann. Ain't I A Woman? Revisiting Intersectionality. **Journal of International Women's Study**. v.5, n.3, 2004.

BRASIL. **Decreto n. 66.689, de 11 de junho de 1970**. Regulamenta o Decreto-lei nº 941, de 13 de outubro de 1969, que define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-66689-11-junho-1970-408279-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 17 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei n. 941, de 13 de outubro de 1969**. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/Del0941impresao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0941impresao.htm)>. Acesso em: 18 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980**. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6815.htm)>. Acesso em 17 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997**. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm)>. Acesso em: 03 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm)>. Acesso em: 3 ago. 2018.

BREITENVIESER, Camila Barrero. **Políticas para migrantes**: formação da agenda do Governo Municipal de São Paulo. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2019 - 205f.

CAMARGO, Raquel Peixoto do Amaral. **Imigração internacional e cidadania**: o problema da ausência de cidadania política para os imigrantes. 2012. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, 2012, 120f.

CARVALHO, Letícia. Entrevista realizada em 20/08/2019.

CARVALHO NETTO, Menelick; SCOTTI, Guilherme. **Os direitos fundamentais e a (in)certeza do direito**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.

CASP, Cáritas Arquidiocesana de São Paulo. **Centro de Referência para Refugiados da CASP divulga dados do atendimento realizado em 2016**. Página Institucional, 24 mar. 2017. Dados públicos disponíveis em: <

<https://caritassprefugio.wixsite.com/casp/single-post/2017/03/24/Centro-de-Refer%C3%Aancia-para-Refugiados-da-CASP-divulga-dados-do-atendimento-realizado-em-2016>>. Acesso em: 01 set. 2019.

CHAMBERLAIN, Prudence. **The Feminist Fourth Wave: Affective Temporality**. Londres: Palgrave Macmillan, 2017.

CITD. **Mapeamento dos grupos de imigrantes ou ligados à temática migratória**. 2019. Disponível em:

<[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos\\_humanos/MIGRANTES/2018\\_mapeamento%20grupos\\_11\\_01\\_19%20FINAL.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/MIGRANTES/2018_mapeamento%20grupos_11_01_19%20FINAL.pdf)>. Acesso em: 29 set. 2019.

CONARE. **Refúgio em números**. 2018. Disponível em:

<<https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/01/refugio-em-numeros-2010-2016.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2018.

CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE POLÍTICAS PARA IMIGRANTES, 1., 2013, São Paulo. **Documento Final da 1ª Conferência Municipal de Políticas para Imigrantes de São Paulo**. São Paulo: SMDHC, 2014. Disponível em: <[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos\\_humanos/Doc%20Final\\_Conf%20Mun%20Imigrantes%20de%20SP\\_2014.doc](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/Doc%20Final_Conf%20Mun%20Imigrantes%20de%20SP_2014.doc)>. Acesso em: 17 ago. 2019.

CPMIG. **Relatório de atividades da Coordenação de Política para Migrantes da Cidade de São Paulo**. 2016. Disponível em: <[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos\\_humanos/participacao\\_social/ATAS/Relatorio%20CPMig%20OIT\\_pt\\_Final.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/participacao_social/ATAS/Relatorio%20CPMig%20OIT_pt_Final.pdf)>. Acesso em: 05 ago. 2019.

CRENSHAW, Kimberlé. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Estudos Feministas**. Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 171 – 188, jan./abr. 2002

CRESWELL, John. W. **Investigação Qualitativa e Projeto de Pesquisa: escolhendo entre cinco abordagens**. Trad. Sandra Mallmann da Rosa. 3 ed. Porto Alegre; Penso, 2014.

CYMBALISTA, Renato; XAVIER, Iara Rolnik. A comunidade boliviana em São Paulo: definindo padrões de territorialidade. São Paulo: **ANPOCS**, 2007. (Paper Anpocs).

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (Coord.). **Políticas de cidadania y sociedade civil en tiempos de globalización**. Caracas: Faces; Universidad Central de la Venezuela, 2004. p. 95-110. Disponível em: <<http://168.96.200.17/ar/libros/venezuela/faces/mato/Dagnino.pdf>>. Acesso em: 19 ago. 2009.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. **Assembleia Geral das Nações Unidas**. 10 dez. 1948. Disponível em:

<<http://www.dudh.org.br/wpcontent/uploads/2014/12/dudh.pdf>>. Acesso em: 07 maio 2019.

DECLARACIÓN ASAMBLEA DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES. **IV Foro Social Mundial de las Migraciones**. 2010. Disponível em: <<https://fsmm2018.org/declaracion-asamblea-los-movimientos-sociales-iv-foro-social-mundial-las-migraciones-2010/>>. Último acesso em: 27 set. 2019.

DELFIN, Rodrigo Borges. Contra xenofobia, avenida Paulista recebe roda de conversa e diálogo sobre migrações. **MigraMundo**, São Paulo, 8 maio 2017. Disponível em: <<https://migramundo.com/apos-xenofobia-avenida-paulista-recebe-roda-de-conversa-e-dialogo-sobre-migracoes/>>. Acesso em: 13 ago. 2019.

DIÓGENES, Juliana. Mães angolanas buscam SP e obrigam Prefeitura a criar abrigo. **Estadão**, 19 abr. 2016a. Disponível em: <<https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,maes-angolanas-buscam-sp-e-obrigam-prefeitura-a-criar-abrigo,10000026903>>. Acesso em: 20 ago. 2019.

DOCUMENTO BASE PROJETO SÃO PAULO DOS MIL POVOS. **Revista Partes**. São Paulo, 09 jul. 2013. Disponível em: <http://www.partes.com.br/2013/07/09/documento-base-projeto-sao-paulo-dos-mil-povos/>>. Acesso em: Acesso em: 07 jun. 2019.

FARIA, Maria Rita Fontes. **Migrações internacionais no plano multilateral: reflexões para a política externa brasileira**. Brasília: FUNAG, 2015

FRANÇA, Thais. Entre reflexões e práticas: feminismos e militância nos estudos migratórios. **E-cadernos CES**. v. 18, p. 81-105, 2012.

FREITAS, Patrícia Tavares. Coalizões de defesa dos migrantes internacionais e política partidária, durante a transição democrática, em São Paulo. **REMHU – Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, Brasília, v. 26, n. 54, dez. 2018, p. 231-246.

GAMA, Aliny. Padre expulso pela ditadura há 31 anos volta ao Brasil e quer reaver batina em Palmares (PE). **UOL**, Recife, 03 jan. 2012. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2012/01/03/padre-expulso-pela-ditadura-ha-31-anos-volta-ao-brasil-e-quer-reaver-batina-em-palmares-pe.htm>>. Acesso em: 06 junho 2019.

GARAY, María Candelaria. **Including Outsiders: Social Policy Expansion in Latin America**. Dissertation (Doctor of Philosophy in Political Science) - University of California, Berkeley, 2010 – 257f.

GODOY, Gabriel Gualano. O direito do outro, o outro do direito: cidadania, refúgio e apatridia. **Revista Direito e Práxis**. Rio de Janeiro, v. 7, n.3, 2016.

HARAWAY, Donna, “Saberes localizados: a questão da ciência para o feminismo e o privilégio da perspectiva parcial”, **Cadernos Pagu**, v. 5, 1995. p. 07-42.

HARDING, Sandra. Is there a feminist method?. **Feminism and Methodology**: Bloomington/Indianapolis, Indianapolis University Press, 1987.

HENNING, Carlos Eduardo. Interseccionalidade e pensamento feminista: As contribuições históricas e os debates contemporâneos acerca do entrelaçamento de marcadores sociais da diferença. **Revista Mediações**, Londrina, v. 20 n. 2, p. 97-128, jul./dez. 2015

HERRERA FLORES, Joaquín. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

HERRERA, Gioconda. Cuidados globalizados y desigualdad social: reflexiones sobre la feminización de la migración andina, **Nueva Sociedad**, n. 223, 87-97, 2011

HORKHEIMER, Max. Teoria tradicional e teoria crítica. In: BENJAMIN, Walter; HORKHEIMER, Max; ADORNO, Theodor; HABERMAS, Jürgen. **Textos Escolhidos**. 2ª ed. São Paulo: Editora Abril Cultural, 1983. p. 125 - 162.

HUNT, Lynn. **A invenção dos Direitos Humanos**: uma história. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. 285p

ILLES, Paulo. Entrevista realizada em 25/07/2019.

ILLES, Paulo. Haddad cumpre compromissos com imigrantes e cria a Coordenação de Políticas para Migrantes em São Paulo. **CDHIC**, São Paulo, 2013. Disponível em: <<http://cdhic.cut.org.br/noticias/haddad-cumpre-compromissos-com-imigrantes-e-cria-a-coordenacao-de-politicas-para-89c4/>>. Acesso em: 10 maio 2019.

ILLES, Paulo; FERRARI, Anna Paula. Imigrantes como sujeitos de direito: um tabu a ser quebrado nas eleições 2018. **Revista Fórum**, São Paulo, 12 set. 2018. Disponível em: <<https://revistaforum.com.br/direitos/imigrantes-como-sujeitos-de-direito-um-tabu-a-ser-quebrado-nas-eleicoes-2018/>>. Acesso em: 08 jul. 2019.

INDRA, Doreen Marie. Ethnic Human Rights and Feminist Theory: Gender Implications for Refugee Studies and Practice. **Journal of Refugee Studies**. v. 2, n. 2, 1989.

JULIANO, Dolores. Mujeres estructuralmente viajeras: estereotipos y estrategias. **Papers**, 60, 2000, p. 381-389.

KASINITZ, Phillip; MOLLENKOPF, John H.; WATERS, Mary C. (Orgs.). **Becoming New Yorkers**: Ethnographies of the New Second Generation. New York: Russell Sage Foundation, 2004.

LISBOA, Teresa Kleba. Gênero e Migrações: trajetórias globais, trajetórias locais de trabalhadoras domésticas. **REMHU - Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**. v.14, n. 26 e 27, p. 151 - 166, 2006. Disponível em <<http://www.csem.org.br/remhu/index.php/remhu/article/view/39/31>>. Acesso em: 08 dez. 2017

LUCIA. Entrevista realizada em 06/05/2019.

LUGONES, María. Rumo a um feminismo descolonial. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v.22, n.3, p. 935-952, set./dez. 2014.

LUNARDI, Thamirys. M. **A Política Migratória do Mercosul**: Entre discurso e efetividade (1991- 2014). 2016. 176 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Socioeconômico. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Florianópolis, 2016.

MAGNANI, José Guilherme Cantor. De perto e de dentro: notas para uma etnografia urbana. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.17, n.49, 2002.

MIGRACIONES con mirada feminista: DAWN en el Foro Social Mundial. **DAWN**, 23 nov. 2018. Disponível em: <<https://dawnnet.org/2018/11/migraciones-con-mirada-feminista-dawn-en-el-foro-social-mundial/>>. Acesso em: 02 set. 2019.

MILESI, Rosita. **Por uma nova Lei de Migração**: a perspectiva dos Direitos Humanos. 2007. Disponível em: <[http://www.csem.org.br/pdfs/por\\_uma\\_nova\\_lei\\_de\\_migracao\\_no\\_brasil\\_%20rosita\\_milesi.pdf](http://www.csem.org.br/pdfs/por_uma_nova_lei_de_migracao_no_brasil_%20rosita_milesi.pdf)>. Acesso em: 02 jul 2018.

MOHANTY, Chandra Talpade. Bajo Los ojos de Occidente. Academia feminista y discurso colonial. In: SUARÉZ-NAVAZ Liliana, CASTILLO, Rosalva Aída Hernandez (orgs.). **Descolonizando El Feminismo**: Teorias y Practicas Desde Los Márgenes. Madrid: Catedra, p. 407-464, 1984.

MORAES, Ana Luisa Zago de; SILVA FILHO José Carlos Moreira da. **Revista Direito e práxis**. Rio de Janeiro, v.7, n.4, p. 96-134, 2016.

MORALES, Ofelia Woo. La migración de las mujeres: um proyecto individual o familiar?. **REMHU – Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, Brasília, v.15, n.29, 2007.

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

MOYA, Jobana. Mulheres Imigrantes na Comigrar. **Warmis**, 2014. Disponível em: <<http://www.warmismulheresbolivianas.com.br/blog/mulheres-imigrantes-na-comigrar/>>. Acesso em: 15 set. 2019.

OLIVEIRA, Antônio Tadeu Tibeiro de. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. **Revista Brasileira de Estudos de População** (impresso), v.34, p. 171-179, 2017.

OLIVEIRA, Gabriela Camargo de; BAENINGER, Rosana. Efeitos Indiretos da Imigração: A Segunda Geração de Latino-Americanos na Cidade de São Paulo. **Informe GEPEC** (Online), v.15, p. 26-43, 2011.

OLIVEIRA, Gabriela Camargo de. A segunda geração de latino-americanos na cidade de São Paulo: a questão do idioma. **REMHU – Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, Brasília, v.22, p. 213-230, 2014.

OSORIO, Luiz Felipe Brandão. Direitos Humanos, Direito Internacional e Relações Internacionais: uma reflexão crítica da teoria e aplicação no contexto contemporâneo. **Relações Internacionais no Mundo Atual**. v.2, n.18, 2013.

PATARRA, Neide Lopes. Migrações internacionais: teorias, políticas e movimentos sociais. **Estudos Avançados**, São Paulo, v.20, n.57, 2006.

PEREIRA, Viviana Peña. **Mulheres imigrantes, configurações identitárias e políticas mediante a interpretação da Zamponha Andina**. 2017. 25 f. Monografia (Especialização em Gestão de Projetos Culturais e Eventos) – Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

PISCITELLI, Adriana. Interseccionalidades, categorias de articulação e experiências de migrantes brasileiras. **Sociedade e Cultura**, v.11, n.2, p. 263-274, jul./dez. 2008

PRINS, Baukje. Narrative accounts of origins: a Blind Spot in the Intersectional Approach? **European Journal of Women's Studies**, v.13, n.3, p.277-290, 2006.

REDIN, Giuliana. **Direito de imigrar: direitos humanos e espaço público**. Florianópolis, SC: Conceito Editorial, 2013.

REIS, Rossana Rocha. Políticas de nacionalidade e políticas de imigração na França. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.14, n.39, fev. 1999.

\_\_\_\_\_. Soberania, direitos humanos e migrações internacionais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.19, n.55, p.149-163, jun. 2004.

RNSP (São Paulo). **Campanha: Plano de Metas**. [2017?] Disponível em: <<https://www.nossasaopaulo.org.br/campanhas/#1>>. Acesso em: 20 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. **Eleições 2012: conheça o programa de governo dos candidatos à Prefeitura de São Paulo**. 2012. Disponível em: <<https://www.nossasaopaulo.org.br/2012/07/27/eleicoes-2012-conheca-o-programa-de-governo-dos-candidatos-a-prefeitura-de-sao-paulo/>>. Acesso em: 02 ago. 2019.

ROCHA, José Mauricio da Conceição. **De flor dos Andes a qhathu no Pari. Memória discursiva e deslocamentos na Feira Kantuta**. 2015. Dissertação (Mestrado em Língua Espanhola e Literaturas Espanhola e Hispano-Americana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

ROSSA, Lya Amanda. Encontrando a própria voz: participação política de mulheres imigrantes no Conselho Participativo Municipal da cidade de São Paulo entre 2014 e 2016. In: Seminário Migrações Internacionais, Refúgio e Políticas, 2016, São Paulo. **Seminário Migrações Internacionais, Refúgio e Políticas**, 2016.

\_\_\_\_\_; MENEZES, Marilda Aparecida. Mulheres angolanas em São Paulo: novos contornos de migrações e refúgio. In: XI Seminário Internacional Fazendo Gênero, 2017a, Florianópolis. **Anais do XI Seminário Internacional Fazendo Gênero**. Florianópolis: UFSC, 2017a. p. 1-12.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. Política municipal para Imigrantes da cidade de São Paulo: gênese e disputas eleitorais. 2017. In: 41º Encontro Anual da Anpocs, 2017b, Caxambu. **Anais do 41º Encontro Anual da Anpocs**, 2017b.

SÁNCHEZ RUBIO, David. **Encantos e desencantos dos direitos humanos**: de emancipações, libertações e dominações. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2014.

SAMPAIO, Cyntia; BARALDI, Camila. **Políticas migratórias em nível local**: análise sobre a institucionalização da política municipal para a população imigrante de São Paulo. CEPAL – Documentos de Projetos. Disponível em <<http://hdl.handle.net/11362/44491>>. Acesso em: 24 de janeiro de 2019.

SANTIN, Terezinha. **Fórum Social Mundial das Migrações**. CSEM – Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios [2013?]. Disponível em: <<https://www.csem.org.br/eventos/forum-social-mundial-das-migracoes/>>. Acesso em: 5 jun. 2019.

SÃO PAULO (Estado). **Lei n. 17.137, de 23 de agosto de 2019**. Garante à parturiente a possibilidade de optar pela cesariana, a partir de 39 (trinta e nove) semanas de gestação, bem como a analgesia, mesmo quando escolhido o parto normal. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2019/lei-17137-23.08.2019.html>>. Acesso em: 28 ago. 2019.

SÃO PAULO (Município). **Decreto n. 45.326, de 24 de setembro de 2004**. Dispõe sobre denominação de logradouro público. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-45326-de-24-de-setembro-de-2004>>. Acesso em 15 set. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 54.645, de 29 de novembro de 2013**. Cria a cadeira do Conselheiro Extraordinário nos Conselhos Participativos Municipais das Subprefeituras, visando garantir a participação dos imigrantes moradores da cidade nesses colegiados. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-54645-de-29-de-novembro-de-2013>>. Acesso em: 29 set. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 56.021, de 31 de março de 2015**. Regulamenta a Lei nº 15.946, de 23 de dezembro de 2013, que dispõe sobre a obrigatoriedade de, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) de mulheres na composição dos conselhos de controle social do Município. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-56021-de-31-de-marco-de-2015>>. Acesso em 17 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 56.353, de 24 de agosto de 2015**. Institui o Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População Imigrante. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-56353-de-24-de-agosto-de-2015>>. Acesso em: 11 set. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 57.533, de 15 de dezembro de 2016.** Regulamenta a Lei nº 16.478, de 8 de julho de 2016, que institui a Política Municipal para a População Imigrante. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-57533-de-15-de-dezembro-de-2016>>. Acesso em 10 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 57.576 de 1 de janeiro de 2017.** Dispõe sobre a organização, as atribuições e o funcionamento da Administração Pública Municipal Direta. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-57576-de-01-de-janeiro-de-2017>>. Acesso em 19 set. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 58.079, de 24 de janeiro de 2018.** Dispõe sobre a reorganização da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, altera a denominação e a lotação dos cargos de provimento em comissão que especifica, bem como modifica dispositivos dos Decretos nº 57.557, de 21 de dezembro de 2016, e nº 56.884, de 21 de março de 2016. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-58079-de-24-de-janeiro-de-2018>>. Acesso em 01 set. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 58.123, de 8 de março de 2018.** Modifica parcialmente a estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, altera a lotação e a denominação dos cargos de provimento em comissão que especifica, transfere cargos de provimento em comissão entre órgãos e do Quadro Específico de Cargos de Provimento em Comissão, bem como modifica dispositivos do Decreto nº 58.079, de 24 de janeiro de 2018. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-58123-de-8-de-marco-de-2018>>. Acesso em: 01 set. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 15.764, de 27 de maio de 2013.** Dispõe sobre a criação e alteração da estrutura organizacional das Secretarias Municipais que especifica, cria a Subprefeitura de Sapopemba e institui a Gratificação pela Prestação de Serviços de Controladoria. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-15764-de-27-de-maio-de-2013>>. Acesso em 18 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 15.946, de 23 de dezembro de 2013.** Dispõe sobre a composição mínima de 50% de mulheres nos Conselhos do Controle Social, e dá outras providências. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, São Paulo, 23. dez. 2013. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-15946-de-23-de-dezembro-de-2013>>. Acesso em 20 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei n. 16.478, de 8 de julho de 2016. Institui a Política Municipal para a População Imigrante, dispõe sobre seus objetivos, princípios, diretrizes e ações prioritárias, bem como sobre o Conselho Municipal de Imigrantes. **Lex:** Diário Oficial [da] Cidade de São Paulo, ano 61, n. 127, jul/2016. Legislação Municipal.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de São Paulo. **São Paulo cria primeiro comitê dirigido à imigrantes e refugiados.** 2009. Disponível em: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/comunicacao/noticias/?p=119509>>. Acesso em: 27 ago. 2019.



\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei n. 142/16, de 16 de abril de 2016** (do Executivo). Institui a Política Municipal para a População Imigrante, dispõe sobre seus objetivos, princípios, diretrizes e ações prioritárias, bem como sobre o Conselho Municipal de Imigrantes. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/projeto-de-lei-camara-municipal-142-de-16-de-abril-de-2016>>. Acesso em 14 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei n. 196, de 29 de agosto de 1986** (do Legislativo). Institui o Conselho Municipal de Representação das Comunidades Estrangeiras. Disponível em: <<http://documentacao.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/projeto/PL0196-1986.pdf>>. Acesso em 15 set. 2019.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei n. 196, de 03 de abril de 2007** (do Legislativo). Dispõe sobre o Conselho das Comunidades Estrangeiras, e dá outras providências. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/projeto-de-lei-camara-municipal-196-de-4-de-abril-de-2007>>. Acesso em 19 set. 2019.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei n. 388, de 28 de junho de 2001** (do Legislativo). Dispõe sobre o Conselho Municipal das Comunidades Estrangeiras. Disponível em: <<http://documentacao.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/projeto/PL0388-2001.pdf>>. Acesso em 15 set. 2019.

SARDENBERG, Cecilia Maria Bacellar. Da Crítica Feminista à Ciência a uma Ciência Feminista?. X Encontro da REDOR. Salvador, 2001

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

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SEYFERTH, Giralda. As identidades dos imigrantes e o *meltingpot* nacional. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, ano 6, n. 14, p. 143-176, nov. 2000

\_\_\_\_\_. Família, condição feminina e imigração. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL FAZENDO GÊNERO, 10., 2013, Florianópolis. **Anais eletrônicos...** Florianópolis: UFSC, 2013. Disponível em: <[http://www.fg2013.wwc2017.eventos.dype.com.br/resources/anais/20/1374877903\\_ARQUIVO\\_Seyferth.pdf](http://www.fg2013.wwc2017.eventos.dype.com.br/resources/anais/20/1374877903_ARQUIVO_Seyferth.pdf)>. Acesso em: 02 de setembro de 2019.

\_\_\_\_\_. Imigrantes, estrangeiros: a trajetória de uma categoria incomoda no campo político. Trabalho apresentado na Mesa Redonda Imigrantes e Emigrantes: as transformações das relações do Estado Brasileiro com a Migração. 26ª Reunião Brasileira de Antropologia, realizada entre os dias 01 e 04 de junho de 2008, Porto Seguro, Brasil.

SILVA, Sidney Antonio da. **Faces da Latinidade Hispano-Americanos em São Paulo. Textos Nepo 55**. Campinas: Núcleo de Estudos de População/Unicamp, 2008.

SMDHC. **A Secretaria.** 2019a. Disponível em: <[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos\\_humanos/a\\_secretaria/index.php?p=148581](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/a_secretaria/index.php?p=148581)>. Acesso em: 02 set. 2019.

SMDHC. **Ações e Programas.** 2019b. Disponível em: <[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos\\_humanos/acao\\_a\\_informacao/index.php?p=178713](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/acao_a_informacao/index.php?p=178713)>. Acesso em: 15 set. 2019.

SOUSA JUNIOR, José Geraldo; ESCRIVÃO FILHO, Antônio. **Para um debate teórico-conceitual e político sobre os Direitos Humanos.** Belo Horizonte: D'Plácido, 2016

STEFFENS, Isadora da Silveira; MARTINS, Jameson. "Falta um Jorge": a saúde na política municipal para migrantes de São Paulo (SP). **Lua Nova**, São Paulo, n.98, p.275-299, 2016.

SPRANDEL, Marcia Anita. Brasileiros na fronteira com o Paraguai. **Estudos Avançados**, São Paulo, v.20, n.57, p.137-156, 2006.

\_\_\_\_\_. Migração e crime: A Lei 6.815, de 1980. **REMHU – Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, Brasília, v.23, n.45, p.145-168, jul./dez. 2015

SUPLICY, Eduardo. Entrevista realizada em 29/09/2019.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional.** 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

TRUMP é acusado de racismo após mandar congressistas voltarem para seus países. **DW Brasil**, 15 jul. 2019. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/trump-%C3%A9-acusado-de-racismo-ap%C3%B3s-mandar-congressistas-voltarem-para-seus-pa%C3%ADses/a-49595231>>. Acesso em: 23 set. 2019.

TV FOLHA AMÉRICA. Entrevista com a Presidente da ONG "Presença da América Latina" - Oriana Jara. 2017. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=La1ImL5GBIU>>. Acesso em: 8 mar. 2019

VELASCO, Suzana de Souza Lima. A securitização da imigração na União Europeia: legislação e práticas de regulação do excesso de mobilidade. In: \_\_\_\_\_. **Imigração na União Europeia: uma leitura crítica a partir do nexos entre securitização, cidadania e identidade transnacional** [online]. Campina Grande: EDUEPB, 2014, p. 65-107.

VETTORASSI, Andréa; DIAS, Gustavo. Estudos migratórios e os desafios da pesquisa de campo. **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v.20, n.2, p.7-28, jul./dez. 2017.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima; YUJRA, Veronica Quispe. **Saúde de migrantes e refugiados.** Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2019.

VILLEN, Patrícia. Qualificação da imigração no Brasil um novo capítulo das políticas migratórias? **Revista Juris**, Campinas, v.6, n.1, p.107-126, mar. 2012. Disponível

em: <<https://www.ifch.unicamp.br/ojs/index.php/ruris/article/view/1560/1077>>. Acesso em: 28 jun. 2018.

WALDMAN, Tatiana Chang. Movimentos migratórios sob a perspectiva do direito à saúde: imigrantes bolivianas em São Paulo. **Revista de Direito Sanitário**, São Paulo, v.12, n.1, p.90-114, mar./jun. 2011.

\_\_\_\_\_. **O acesso à educação escolar de imigrantes em São Paulo**: a trajetória de um direito. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito). 236f. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

WARMIS. **Bloco das Mulheres da 8ª Marcha dos Imigrantes**. 2014. Disponível em: <<http://www.warmis.org/projetos/bloco-das-mulheres.html>>. Acesso em: 6 out. 2018.

ZANFORLIN, Sofia Cavalcanti. Cidades, Migrantes e Pertencimentos: a Praça Kantuta como etnopaísagem intercultural. **Esferas**, v.1, n.1, jul./dez. 2012.

## ANEXOS

### ANEXO I: TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

O(A) Senhor(a) está sendo convidado(a) como voluntário(a) a participar da pesquisa da aluna Karen Carvalho Rosaboni, mestranda do Programa de Pós-graduação em Direitos Humanos e Cidadania da Universidade de Brasília (UnB) e orientanda do Professor Dr. Wellington Lourenço de Almeida.

Nesta pesquisa, pretende-se investigar o processo de gênese da Lei Municipal nº 16.478 – a qual estabeleceu a Política Municipal para a População Imigrante – a fim de compreender o contexto político e social no qual esta lei foi elaborada. Para tal, faz-se necessário compreender os atores sociais envolvidos em sua construção, tanto através do poder público quanto representantes da sociedade civil.

Para esta pesquisa adotaremos os seguintes procedimentos: o(a) Senhor(a) participará de uma entrevista e sua identidade será mantida em sigilo.

Espera-se que esta pesquisa possa contribuir com o debate sobre a criação de políticas públicas em diálogo com a sociedade civil, sobre participação social e sobre o protagonismo político de mulheres imigrantes e refugiadas na luta por direitos.

Para participar deste estudo o(a) Senhor(a) não terá nenhum custo, nem receberá qualquer vantagem financeira. O(A) Senhor(a) terá o esclarecimento sobre o estudo em qualquer aspecto que desejar e estará livre para recusar-se a participar. Poderá retirar seu consentimento ou interromper a participação a qualquer momento.

A pesquisadora tratará a sua identidade com padrões profissionais de sigilo. Os resultados da pesquisa estarão à sua disposição quando finalizada antes da publicação. O(A) Senhor(a) não será identificado(a) em nenhuma publicação que possa resultar.

Este termo de consentimento encontra-se impresso em duas vias originais, sendo que uma será arquivada pela pesquisadora responsável, em Brasília, e a outra será fornecida ao(à) Senhor(a). A pesquisadora tratará a sua identidade com padrões profissionais de sigilo, atendendo a legislação brasileira (Resolução Nº 466/12 do Conselho Nacional de Saúde), utilizando as informações somente para os fins acadêmicos e científicos.

Eu, \_\_\_\_\_, portador(a) do documento \_\_\_\_\_ fui informado(a) dos objetivos da pesquisa da aluna Karen Carvalho Rosaboni, de maneira clara e detalhada e esclareci minhas dúvidas. Sei que a qualquer momento poderei solicitar novas informações e modificar minha decisão de participar se assim o desejar.

Declaro que concordo em participar. Recebi uma via original deste termo de consentimento livre e esclarecido e me foi dado(a) à oportunidade de ler e esclarecer as minhas dúvidas.

São Paulo, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2019

---

Assinatura do(a) Participante

---

Assinatura da Pesquisadora

**Nome da Pesquisadora Responsável:** Karen Carvalho Rosaboni

**Endereço:** Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Cidadania – Centro de Estudos Avançados e Multidisciplinares

Pavilhão Multiuso I - PMU I, Bloco C, 1º andar

Universidade de Brasília - Campus Darcy Ribeiro - Asa Norte, Brasília-DF

**Fone:** (61) 3107-6368

**E-mail:** karen.rosaboni@gmail.com

## ANEXO II: ROTEIRO DA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

### Apresentação:

1. Nome e idade.
2. País de origem e tempo no Brasil (se migrante).
3. Ocupação.
4. Gostaria de ser identificada(o) na pesquisa?
5. Comente sobre o seu envolvimento com a pauta migratória.

### Sobre o processo de elaboração da PMPI:

1. Esteve envolvida(o), direta ou indiretamente, junto ao processo de elaboração da Política Municipal para a População?
2. Se sim, de qual maneira ocorreu este envolvimento?
3. Quais foram as prioridades estabelecidas pelo poder público neste processo?
4. Quais foram as principais mudanças percebidas a partir da elaboração da PMPI?
5. Em sua percepção, quais foram os fatores determinantes para que ocorresse a elaboração/consolidação da PMPI?

### Sobre a atuação política:

1. Como se iniciou o diálogo da prefeitura municipal de São Paulo com a população imigrante?
2. Quais eram os espaços de diálogo com a sociedade civil antes da PMPI?
3. Quais são os espaços de diálogo agora?
4. Quais são as respostas dadas pelo poder público às demandas da sociedade civil?
5. Quais são os espaços de atuação política?

### Sobre a atuação de mulheres migrantes (se mulher migrante):

1. Relate um pouco da sua história e do seu envolvimento com o movimento de mulheres migrantes

2. Como e quando foi sentida a necessidade de criar espaços especificamente femininos na luta por direitos?
3. Qual é a composição dos coletivos de mulheres migrantes em São Paulo? São heterogêneos?
4. Se sim, de qual forma as diferentes vivências impactam na vida diária? E na atuação política?
5. Qual foi o impacto da criação da CPMig e, posteriormente, da PMPI, para as mulheres migrantes?
6. Como se dá a participação política de migrantes não naturalizados, especialmente mulheres, atualmente?