

# Migrantes regionais na cidade de São Paulo

---

## Direitos sociais e políticas públicas



Fondo de la OIM para el Desarrollo  
FOMENTO DE CAPACIDADES EN GESTIÓN DE LA MIGRACION



IPPDPH  
INSTITUTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
EM DIREITOS HUMANOS MERCOSUL

MERCOSUL

**Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do MERCOSUL**  
**Secretário Executivo** | José Augusto Lindgren Alves

**Organização Internacional para as Migrações (OIM)**  
**Diretor Regional para América do Sul** | Diego Beltrand

**Equipe de trabalho**

**Coordenação e redação do relatório** | Luciana Vaccotti

**Equipe de campo** | Deisy Ventura, Athos Luiz y Tamajara Silva

**Edição** | Javier Palummo y Juliana Carvalho

**Coordenação da Publicação** | Corina Leguizamón y Amanda Huerta-Morán

**Projeto São Paulo Cosmópolis** | Deisy Ventura, Feliciano de Sá Guimarães, Helena Cunha, Jameson Martins, Aline Ollertz, Moises Rodrigues, Isadora Steffens y Augusto Veloso Leão

**Designer gráfico** | Mateo Aldao Suaya

**Tradução** | Santiago Offenhenden

**ISBN** | 978-987-46093-2-8

Esta obra está licenciada sob a Licença Creative Commons Atribución-No Comercial-Compartir Igual 2.5 Argentina.

Esta publicação é uma iniciativa conjunta do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos (IPPDH) do MERCOSUL, no marco do Projeto *Cooperação Humanitária Internacional para migrantes, apátridas, refugiados e vítimas do tráfico de pessoas no MERCOSUL*, com apoio do Governo do Brasil, e do Escritório Regional da Organização Internacional para as Migrações para América do Sul, no âmbito do *Fortalecimento do enfoque de direitos humanos nas políticas públicas migratórias dos Estados Partes do MERCOSUL e Estados Associados*, desenvolvido com o apoio do Fundo da OIM para o Desenvolvimento.

Carecendo de fins lucrativos, não pode ser comercializada por qualquer meio. Estão autorizadas tanto a reprodução quanto a divulgação do material, por qualquer meio, desde que seja citada a fonte. O conteúdo deste documento não necessariamente reflete a opinião do IPPDH – MERCOSUL, dos Estados Parte e Associados, nem da OIM.

**Esta publicação contém a edição em espanhol e português.**

#### Realização



Organização Internacional para as Migrações (OIM\*)  
Agência das Nações Unidas para as Migrações

#### Escritório Regional da OIM para América do Sul

[www.argentina.iom.int/ro](http://www.argentina.iom.int/ro)  
[www.facebook.com/OIMSuramerica](https://www.facebook.com/OIMSuramerica)  
@OIMSuramerica  
Av. Callao 1033 3º andar,  
CABA, Argentina



#### IPPDH

[www.ippdh.mercosur.int](http://www.ippdh.mercosur.int)  
[info@ippdh.mercosur.int](mailto:info@ippdh.mercosur.int)  
[www.facebook.com/IPPDH](https://www.facebook.com/IPPDH)  
@IPPDHMERCOSUR  
Av. Libertador 8151,  
CABA, Argentina

#### Apoio



Fondo de la OIM para el Desarrollo  
FOMENTO DE CAPACIDADES EN GESTIÓN DE LA MIGRACION

---

# Índice

Siglas e abreviaturas .....	171
Relação de tabelas .....	175
Relação de gráficos.....	175
<b>Apresentação .....</b>	<b>176</b>
<b>Introdução.....</b>	<b>179</b>
Objetivo e delimitação do estudo .....	179
Migrações e cidades.....	181
Migrações regionais no Brasil .....	183
<b>Primeira Parte .....</b>	<b>194</b>
Migrantes regionais e acesso a direitos sociais .....	194
Introdução.....	194
Regularização migratória e acesso à documentação .....	195
Acordo de Residência .....	197
Outros canais para a regularização documental .....	204
Acesso a direitos sociais.....	207
Direito ao trabalho e à segurança social.....	207
Trabalho informal .....	208
Trabalho formal .....	213
Direito à Saúde .....	216
Acesso ao Sistema Único de Saúde.....	216
Emergência e prevenção .....	218
Direito à educação .....	222
Educação inicial .....	223
Educação primária .....	224
Ensino Médio .....	226
Ensino técnico .....	227
Ensino Superior .....	227
Direito à moradia .....	228
Mercado imobiliário informal .....	230
Redes sociais e acesso à moradia .....	233
Perspectivas transversais .....	234

Discriminação.....	234
Participação social.....	238
Gênero.....	245
<b>Segunda Parte.....</b>	<b>252</b>
Normativa, instituições e políticas públicas.....	252
Avances en la garantía de los derechos sociales de los migrantes regionales.....	252
Introdução.....	252
Normativa internacional e regional sobre migrações.....	254
Marco normativo das migrações regionais.....	254
Normativa migratória federal.....	256
Normativa migratória municipal.....	263
Instituições federais.....	266
Enquadramento institucional das migrações regionais.....	266
Instituições do Estado de São Paulo.....	269
Instituições da Prefeitura de São Paulo.....	272
Políticas públicas.....	274
Políticas públicas de igualdade e não discriminação.....	274
Igualdade no acesso às políticas públicas universais.....	275
Formação de agentes públicos no atendimento à população migrante.....	279
Cursos de idioma português para migrantes.....	282
Políticas públicas de participação social da população migrante.....	284
Política municipal para a população migrante.....	285
Conferências municipal e nacional sobre migrações.....	286
Os Conselhos Participativos das Subprefeituras de São Paulo.....	288
Políticas públicas de garantia dos direitos sociais da população migrante.....	289
Direito ao trabalho e à segurança social.....	289
Direito à saúde.....	296
Direito à educação.....	298
Direito à moradia.....	299
Políticas públicas para migrantes com enfoque de gênero.....	304
<b>Considerações finais.....</b>	<b>308</b>
Bibliografia.....	312
Anexo metodológico.....	321
Estratégia metodológica.....	321
Métodos qualitativos.....	322
Métodos quantitativos.....	325

# Siglas e abreviaturas

Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados	<b>ACNUR</b>
Cadastro de Pessoas Físicas Cadastro de Personas Físicas	<b>CPF</b>
Carteira de Trabalho e Previdência Social Libreta de Trabajo y Previsión Social	<b>CTPS</b>
Carteira de Identidade para Estrangeiros Cédula de Identidad para Extranjeros	<b>CIE</b>
Centros de Apoio ao Trabalho e Empreendedorismo Centros de Apoyo al Trabajo y Emprendedurismo	<b>CATe</b>
Centros de Atenção Centros de Atención	<b>CA</b>
Centros de Atenção Especial Centros de Atención Especial	<b>CAE</b>
Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante Centro de Derechos Humanos y Ciudadanía del Inmigrante	<b>CDHIC</b>
Centros de Integração da Cidadania Centros de Integración de la Ciudadanía	<b>CIC</b>
Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes Centro de Referencia y Atención para Inmigrantes	<b>CRAI</b>
Centros de Referência de Assistência Social Centros de Referencia de Asistencia Social	<b>CRAS</b>
Centros de Referência Especializados em Assistência Social Centros de Referencia Especializados en Asistencia Social	<b>CREAS</b>

Comitê de Acompanhamento da Sociedade Civil às Ações de Migração e Refúgio Comité de Acompañamiento de la Sociedad Civil a las Acciones de Migración y Refugio	<b>CASC-Migrante</b>
Comitê Nacional para os Refugiados Comité Nacional para los Refugiados	<b>CONARE</b>
Comissão Municipal de Erradicação do Trabalho Escravo Comisión Municipal de Erradicación del Trabajo Esclavo	<b>COMTRAE</b>
Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Esclavo	<b>CONATRAE</b>
Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio Conferencia Nacional sobre Migraciones y Refugio	<b>COMIGRAR</b>
Conferência Sul-americana de Migrações Conferencia Sudamericana de Migraciones	<b>CSM</b>
Conselho Nacional de Imigração Consejo Nacional de Inmigración	<b>CNIg</b>
Conselho Local de Integração da Cidadania Consejo Local de Integración de la Ciudadanía	<b>CLIC</b>
Coordenação Geral de Inmigración Coordinación General de Inmigración	<b>CGIg</b>
Coordenação de Políticas para Migrantes Coordinación de Políticas para Migrantes	<b>CPMig</b>
Corte Interamericana de Direitos Humanos Corte Interamericana de Derechos Humanos	<b>CORTEIDH</b>
Defensoria Pública da União Defensoría Pública de la Unión	<b>DPU</b>
Fundo das Nações Unidas para a Infância Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia	<b>UNICEF</b>
Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor Fundación de Protección y Defensa del Consumidor	<b>PROCON</b>
Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social Fondo Nacional de Vivienda de Interés Social	<b>FNHIS</b>
Grupo de Mercado Comum Grupo del Mercado Común	<b>GMC</b>
Grupos de Trabalho Grupos de Trabajo	<b>GT</b>

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística Instituto Brasileño de Geografía y Estadística	<b>IBGE</b>
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada Instituto de Investigación Económica Aplicada	<b>IPEA</b>
Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos	<b>IPPDH</b>
Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de San Pablo	<b>IRI/USP</b>
Mercado Comum do Sul Mercado Común del Sur	<b>MERCOSUL</b>
Ministério de Relações Exteriores Ministerio de Relaciones Exteriores	<b>MRE</b>
Organização das Nações Unidas Organización de las Naciones Unidas	<b>ONU</b>
Observatório das Migrações Internacionais Observatorio de las Migraciones Internacionales	<b>OBMigra</b>
Parecer Consultivo Opinión Consultiva	<b>OC</b>
Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura	<b>UNESCO</b>
Organização dos Estados Americanos Organización de los Estados Americanos	<b>OEA</b>
Organização Internacional do Trabalho Organización Internacional del Trabajo	<b>OIT</b>
Organização Internacional para as Migrações Organización Internacional para las Migraciones	<b>OIM</b>
Organização Mundial da Saúde Organización Mundial de la Salud	<b>OMS</b>
Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego Programa Nacional de Acceso a la Enseñanza Técnica y al Empleo	<b>PRONATEC</b>
Projeto de Emenda Constitucional Proyecto de Enmienda Constitucional	<b>PEC</b>

Projeto de Lei Proyecto de Ley	<b>PL</b>
Posto de Atenção ao Trabalhador Puesto de Atención al Trabajador	<b>PAT</b>
Registro Nacional de Estrangeiros Registro Nacional de Extranjeros	<b>RNE</b>
Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos e Chancelarias do MERCOSUL e Estados Associados Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos y Cancillerías del MERCOSUR y Estados Asociados	<b>RAADH</b>
Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social Secretaría Municipal de Asistencia y Desarrollo Social	<b>SMADS</b>
Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania Secretaría Municipal de Derechos Humanos y Ciudadanía	<b>SMDHC</b>
Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo Secretaría Municipal de Desarrollo, Trabajo y Emprendedurismo	<b>SMDTE</b>
Secretaria Municipal de Habitação Secretaría Municipal de Vivienda	<b>SEHAB</b>
Secretaria Municipal de Saúde Secretaría Municipal de Salud	<b>SMS</b>
Serviço Franciscano de Solidariedade Servicio Franciscano de Solidaridad	<b>SEFRAS</b>
Serviço Missionário Giovani Servicio Misionario Giovani	<b>SERMIG</b>
Sistema de Informação ao Atendimento aos Usuários Sistema de Información de Atendimento a los Usuarios	<b>SISA</b>
Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social	<b>SNHIS</b>
Sistema Nacional de Cadastro e Registro de Estrangeiros Sistema Nacional de Catastro y Registro de Extranjeros	<b>SINCRE</b>
Sistema Único de Assistência Social Sistema Único de Asistencia Social	<b>SUAS</b>
Sistema Único de Saúde Sistema Único de Salud	<b>SUS</b>

# Relação de tabelas

Tabela 1: Brasileiros naturalizados e estrangeiros por períodos de estabelecimento de residência no Brasil (2010) .....	185
Tabela 2: Migrantes registrados no Brasil (2016) .....	187
Tabela 3: Migrantes registrados no Município de São Paulo (2016) .....	188
Tabela 4: Migrantes na rede municipal de educação pública, segundo nível de ensino. Município de São Paulo (2015).....	223
Tabela 5: Migrantes atendidos pelo CRAI, segundo situação habitacional (2016) .....	229
Tabela 6: Normativa migratória federal.....	259
Tabela 7: Principais resoluções normativas do CNlg.....	262
Tabela 8: Principais resoluções normativas do CONARE.....	263
Tabela 9: Métodos utilizados.....	321
Tabela 10: Entrevistas com funcionários públicos e membros de organizações da sociedade civil.....	322
Tabela 11: Entrevistas com migrantes regionais, segundo país de nascimento e sexo .....	324
Tabela 12: Bases de dados com informação sobre migrantes .....	328

# Relação de gráficos

Gráfico 1: Migrantes regionais registrados, segundo país de nascimento. Município de São Paulo (2016) .....	189
Gráfico 2: Evolução de registros de migrantes regionais. Município de São Paulo (1987-2016).....	199
Gráfico 3: Residências temporárias e permanentes outorgadas, segundo o tipo. Brasil (2010-2016) .....	200
Gráfico 4: Cartões do SUS outorgados a migrantes, segundo país de nascimento. Município de São Paulo (2016) .....	216
Gráfico 5: Filhos nascidos vivos de mães migrantes, segundo país de nascimento da mãe. Município de São Paulo (2012-2014) .....	219
Gráfico 6: Número de consultas pré-natais, segundo país de nascimento da mãe migrante. Município de São Paulo (2014) .....	220
Gráfico 7: Acesso de migrantes ao Programa Bolsa Família, segundo país de nascimento. Município de São Paulo (2015).....	277
Gráfico 8: Migrantes atendidos nos CATE, segundo país de nascimento (janeiro 2015 - junho 2016) .....	291
Gráfico 9: Migrantes registrados no SISA, segundo país de nascimento (2015) .....	302

---

# Apresentação

O Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos (IPPDH) do MERCOSUL é uma instância intergovernamental criada em 2009 por Decisão do Conselho do Mercado Comum (CMC). A partir de sua atuação, o IPPDH se propõe a contribuir com a elaboração, implementação, avaliação e consolidação das políticas públicas de direitos humanos na região.

A promoção dos direitos das pessoas migrantes e da livre circulação constituem questões fundamentais em todo processo de integração regional. Trata-se de temas que ocupam um lugar destacado na agenda dos países que formam parte do MERCOSUL, assim como nas prioridades de trabalho do IPPDH.

Os Estados da região têm incorporado esta temática em diversos fóruns e espaços de interlocução internacional, como a Conferência Sul-Americana de Migrações e o Fórum Global de Migração e Desenvolvimento. Também subscreveram acordos bilaterais, regionais e sub-regionais que reconhecem os direitos humanos das pessoas migrantes independente de sua condição migratória, além de formarem parte dos principais tratados internacionais de direitos humanos.

A posta em prática do Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Parte do MERCOSUL, Bolívia e Chile (2002), e a aprovação do Plano de Ação para o Estatuto da Cidadania do MERCOSUL (2010) e do Plano para Facilitar a Circulação de Trabalhadores no MERCOSUL (2013), expressam a vontade do bloco de avançar na construção de cidadania regional.

O IPPDH promoveu diversas iniciativas em matéria de migração e direitos humanos. Prestou assistência técnica para a solicitação de um parecer consultivo perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos por parte dos Estados Membros do MERCOSUL sobre a proteção dos direitos de crianças e adolescentes migrantes. Esta iniciativa foi apresentada pelos governos da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, e culminou com a emissão do Parecer Consultivo OC-21/14 Direitos e Garantias de crianças no contexto da migração e/ou em necessidade de proteção internacional, em 19 de agosto de 2014.

O Instituto realizou um diagnóstico geral sobre a situação de crianças migrantes no bloco regional, que dá conta da necessidade dos países avançarem em ações concretas para a efetiva proteção dos direitos fundamentais deste grupo, e desenvolveu um programa de atividades a ser implementado pelas diferentes áreas governamentais vinculadas à proteção dos direitos das crianças migrantes. Também elaborou um informe específico sobre a normativa e as práticas administrativas em relação com crianças e adolescentes nas fronteiras internacionais do MERCOSUL, especificamente na fronteira Argentina-Paraguai, no ponto de passagem Clorinda-Puerto Falcón. Este estudo foi realizado em conjunto com a Organização Internacional para as Migrações (OIM).

A presente investigação conta com dois antecedentes específicos, que abordaram o acesso a direitos sociais por parte da população migrante. O primeiro deles foi realizado junto com Instituto Nacional contra a Discriminação, a Xenofobia e o Racismo (INADI) da Argentina, e indagou sobre esta situação no âmbito da Cidade Autônoma de Buenos Aires. A segunda investigação foi realizada com a Defensoria Pública da Província de Buenos Aires, e se concentrou no acesso a direitos sociais dos migrantes que vivem nessa província.

Recentemente, a agenda de trabalho sobre mobilidade humana do IPPDH incorporou os temas de refúgio e apatridia, em consonância com os avanços que se produziram na região a partir do processo Cartagena+30 e a Declaração e Plano de Ação do Brasil (2014). Nessa mesma direção, desde 2015 o Instituto vem implementando o Projeto de Cooperação Humanitária Internacional para Migrantes, Apátridas, Refugiados

e Vítimas de Tráfico de Pessoas, com o apoio do governo brasileiro<sup>1</sup>. O presente estudo foi realizado no âmbito desse projeto.

O desenvolvimento desta pesquisa contou com a participação de organismos públicos, internacionais e acadêmicos com autoridade e experiência em matéria de migrações. O estudo foi coordenado pelo IPPDH, com o apoio do Departamento de Migrações (DEMIG) da Secretaria Nacional de Justiça e Cidadania do Brasil, a Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig) da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania da Prefeitura de São Paulo, e o Escritório Regional para América do Sul da Organização Internacional para as Migrações (OIM), que apoiou a realização do trabalho de campo nas cidades de São Paulo e Brasília. Por fim, a pesquisa contou com a colaboração do Projeto São Paulo Cosmópolis, um convênio de extensão universitária assinado em 2013 pela CPMig e o Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI/USP); graças a esta cooperação, o estudo apresenta dados quantitativos sobre o acesso de migrantes regionais aos serviços públicos na cidade de São Paulo.

Nós do IPPDH expressamos nosso agradecimento a todas as instituições e pessoas que tornaram possível a realização desta pesquisa.

# Javier Palummo

**Diretor de Pesquisa e  
Gestão da Informação**

Instituto de Políticas Públicas em  
Direitos Humanos – **MERCOSUL**

---

<sup>1</sup> O Projeto foi analisado e aprovado na XCVII Reunião Ordinária do Grupo Mercado Comum (GMC), realizada entre os dias 15 e 16 de abril de 2015 em Brasília. Consultar: MERCOSUL/GMC/ATA Nº 01/2015.



# Introdução

## Objetivo e delimitação do estudo

---

A formulação de políticas públicas que apontem à inclusão de migrantes na vida das cidades e que garantam a plena vigência de seus direitos deve partir de dados adequados sobre as formas de inserção destes grupos, assim como sobre os obstáculos que enfrentam para terem acesso a seus direitos, especialmente sociais.

O presente estudo se propõe a fornecer dados úteis aos funcionários a cargo da formulação e implementação de políticas públicas de promoção e proteção dos direitos humanos das pessoas migrantes nas cidades do MERCOSUL.

Na primeira parte do relatório se analisa a situação dos migrantes regionais quanto ao acesso a um conjunto de direitos sociais formalmente reconhecidos: trabalho e segurança social, saúde, educação e moradia. Também se examina a situação destes grupos em termos de regularização migratória, um aspecto fundamental para acessar a estes e outros direitos. A análise considera uma série de perspectivas transversais ao enfoque dos direitos humanos: igualdade e não discriminação, participação social e gênero. Também se leva em conta a perspectiva das gerações, incorporada nas diferentes seções do documento.

Na segunda parte se abordam as respostas estatais às problemáticas identificadas. A normativa, as instituições e as políticas públicas constituem a forma em que os Estados dão conta de suas obrigações em termos de garantia dos direitos humanos. A partir disso, se descreve o marco normativo e institucional das migrações regionais no Brasil, e no Município e Estado de São Paulo, e se analisam as políticas públicas implementadas pelos distintos níveis do governo brasileiro.

No documento se utiliza a categoria migrantes regionais<sup>2</sup> para fazer referência às pessoas nascidas em países sul-americanos —Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela— que residem na cidade de São Paulo.

Embora a pesquisa se centre nas migrações regionais, procura-se contextualizar este fenômeno nas dinâmicas mais amplas da mobilidade humana e nos debates que suscitam atualmente<sup>3</sup>. Esta preocupação se vincula com a inscrição do Brasil em um processo de integração regional: o MERCOSUL.

No âmbito do MERCOSUL houve desenvolvimentos que influenciaram a consolidação do enfoque dos direitos humanos aplicado ao tratamento das migrações regionais. A entrada em vigência do Acordo de Residência para Nacionais dos Estados parte do MERCOSUL, Bolívia e Chile representou um avanço significativo na construção de uma cidadania sul-americana<sup>4</sup>. Este processo não é apenas inovador desde o ponto de vista da facilitação da circulação na região, mas também por seus fundamentos<sup>5</sup>.

---

2 Utiliza-se o termo *migrante*, ao invés de *imigrante*. Não obstante, se respeita o uso do termo *imigrante* quando este aparece em documentos oficiais referidos a normativas, instituições ou políticas públicas.

3 Vide: Póvoa Neto, Hélon, “O erguimento de barreiras à migração e a diferenciação dos ‘direitos à mobilidade’”, em: REMHU – *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, Vol 16, Nro. 31, 2008, págs.394-400, disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=407042009031>

4 Ventura, Deisy e Illes, Paulo, *Qual a política migratória do Brasil?*, em *Le Monde Diplomatique*, 7 de março de 2012, disponível em: <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1121>

5 Baraldi, Camila, “Migrações internacionais, direitos humanos e cidadania sul-americana: o prisma do Brasil e da integração sul-americana”, Tese apresentada para conclusão de Doutorado em Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014, págs.151, disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/101/101131/tde-08102014-171457/pt-br.php>

# Migrações e cidades

---

O vínculo entre migrações e cidades é de grande importância para a formulação e implementação de políticas migratórias desde o enfoque dos direitos humanos. Pensar as migrações desde a perspectiva das cidades implica deslocar o ponto de vista do Estado em um nível nacional para os diferentes níveis locais. Embora as autoridades locais não costumem participar da formulação das políticas migratórias, elas assumem responsabilidades específicas em relação com as populações migrantes.

A migração não foi devidamente tomada em conta nos debates mundiais sobre a urbanização; a falta de referência aos migrantes é notória no planejamento internacional de uma nova agenda urbana mundial. Diversos governos municipais e estaduais continuam sem incluir as questões referidas à migração e aos migrantes em suas atividades de planejamento e execução do desenvolvimento urbano. Como resultado, os migrantes costumam ficar à margem da dialética mundial sobre a urbanização e as cidades<sup>6</sup>.

As cidades constituem um espaço privilegiado para o estudo das dinâmicas e resultados das diversas formas de migração e mobilidade. Estudar as migrações a partir da perspectiva das cidades desloca o interesse das razões da mobilidade das pessoas para se concentrar na determinação das formas em que estas trabalham, vivem e configuram habitats locais. Variáveis como a condição migratória, as experiências no mercado de trabalho, os perfis de gênero e geracionais, as pautas de distribuição espacial, assim como as distintas respostas dos prestadores de serviços e dos residentes, são fundamentais para questionar as formas em que os migrantes acessam (ou não) seus direitos nos ambientes urbanos.

As cidades se encontram no coração das complexas relações entre a globalização, os processos de integração regional e as políticas públicas. As migrações internacionais adotaram novas características e significados, em um contexto de internacionalização da economia e de

---

6 Organização Internacional para as Migrações (OIM), *Informe sobre las Migraciones en el Mundo, 2015: Los migrantes y las ciudades: Nuevas colaboraciones para gestionar la movilidad*, Ginebra, OIM, 2015, p. 247, disponível em: [http://publications.iom.int/system/files/wmr2015\\_sp.pdf](http://publications.iom.int/system/files/wmr2015_sp.pdf)

formação de blocos de integração econômica. O Brasil acompanhou algumas das tendências migratórias dos países da América do Sul, ainda que com algumas especificidades<sup>7</sup>.

A inclusão dos migrantes e a implementação de ações orientadas a garantir seus direitos obrigam a redirecionar a análise para as cidades, municípios e regiões metropolitanas. Desde a perspectiva do IPPDH, como mencionado na Apresentação do estudo, este constitui um aspecto chave para a construção de uma cidadania regional no MERCOSUL.

A pesquisa se centra na cidade de São Paulo. Esta metrópole se consolidou como o principal destino das migrações regionais para o Brasil. Além disso, nos últimos anos o governo municipal vem desenvolvendo uma experiência de política pública local voltada para migrantes e refugiados, no âmbito de uma certa reorganização dos discursos e políticas sobre a mobilidade humana no país.

A concentração nas áreas metropolitanas, principalmente São Paulo e Rio de Janeiro, constitui uma das tendências mais significativas das migrações contemporâneas para o Brasil. Na cidade de São Paulo, os grupos de migrantes regionais mostram um processo de crescimento contínuo durante as últimas décadas.

A paisagem urbana da cidade de São Paulo vem experimentando transformações causadas pelas mudanças em sua estrutura demográfica e econômica. Por um lado, a cidade recuperou um de seus traços singulares até o começo do século XX: sua característica de “cidade de imigração”, multicultural, e com capacidade de integrar diferentes comunidades migrantes. Por outro lado, esta urbe foi se distanciando da imagem de centro industrial do país estabelecida durante o século XX, aproximando-se da ideia de “cidade global”: um centro financeiro, comercial e de serviços<sup>8</sup>.

---

7 Patarra, Neide e Baeninger, Rosana, “Mobilidade espacial da população no Mercosul: Metrôpoles e fronteiras”, em: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 21, Nro. 60, 2006, págs.83-102, disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v21n60/29762.pdf>

8 Tavares de Freitas, Patrícia e Baeninger, Rosana, “Cidade e imigração: Origens e territórios da imigração boliviana e coreana para a cidade de São Paulo”, em: Baeninger, Rosana (Org.) *População e cidades: Subsídios para o planejamento e para as políticas sociais*, Campinas, Núcleo de Estudos de População-Nepo/Unicamp; Brasília, UNFPA, 2010, págs.277-297, disponível em: [http://www.unfpa.org.br/Arquivos/populacao\\_cidade.pdf](http://www.unfpa.org.br/Arquivos/populacao_cidade.pdf)

# Migrações regionais no Brasil

---

Os movimentos populacionais entre os países da região são históricos e compreendem formas muito diversas de mobilidade, motivadas principalmente por fatores econômicos, mas também políticos<sup>9</sup>. Nas últimas décadas, a permeabilidade das fronteiras entre os países sul-americanos, em um contexto de crescente integração regional, contribuiu para o aumento dos movimentos populacionais fronteiriços e entre países limítrofes<sup>10</sup>.

As migrações regionais para o Brasil começaram a se intensificar desde a década de 1970. Contudo, o tema ganhou visibilidade a partir das décadas de 1980 e especialmente 1990. Desde princípios do século XXI, com os avanços econômicos e sociais alcançados, o Brasil recuperou a força que teve em épocas anteriores em termos de recepção de fluxos migratórios<sup>11</sup>.

O último censo nacional (2010) registrou a entrada de 268.295 migrantes internacionais; um número 86,6% maior que o observado no censo de 2000 (143.644)<sup>12</sup>. Os principais Estados de destino dessas migrações foram São Paulo, Paraná e Minas Gerais que, em conjunto, rece-

---

9 Baeninger, Rosana, “O Brasil na rota das migrações latino-americanas”. Em Baeninger, Rosana (Org.), *Imigração Boliviana no Brasil*, São Paulo, NEPO, 2012, págs. 9-18, disponível em: [http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/Bolivianos/livro\\_Bolivianos.pdf](http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/Bolivianos/livro_Bolivianos.pdf)

10 *Ibid.*

11 Vide: Assis, Gláucia e Sasaki, Elisa, “Novos migrantes do e para Brasil: um balanço da produção bibliográfica”, em *Migrações Internacionais. Contribuições para Políticas*, Brasília, CNDP, 2001, págs. 615-669, disponível em: [http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=4197&Itemid=217](http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=4197&Itemid=217)

12 É importante ter em conta que esse registro reflete o critério de *data-fixa*, de acordo com o qual se contabilizam como “novos migrantes” os indivíduos que residiam no Brasil na data do censo, mas que residiam em um país estrangeiro 5 anos antes. Do total dos migrantes internacionais registrados no censo de 2010, 175.766 pessoas nasceram no Brasil; isto significa que 65,5% dos migrantes do período são migrantes internacionais de retorno. Esse volume duplicou em relação ao registrado no censo de 2000: 87.886 pessoas, ainda que em termos percentuais não tenha variado de forma significativa (61,2% dos migrantes do período). Vide: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), *Metodologia do Censo Demográfico 2010*, Série Relatórios Metodológicos, 2013, disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv81634.pdf>

beram mais da metade destes fluxos<sup>13</sup>.

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), nas últimas décadas o país experimentou uma queda em suas tendências migratórias. No censo de 2000 se registraram 510.067 estrangeiros e 173.763 naturalizados brasileiros que, em relação à população total do país (169.872.856 pessoas), representavam 0,4%<sup>14</sup>. Por outro lado, no censo de 2010 se registraram 431.319 estrangeiros e 161.250 naturalizados brasileiros que, em relação ao total da população (190.010.378 pessoas), representavam 0,3%<sup>15</sup>.

Contudo, ao desagregar os dados do censo de 2010 em sub períodos, observa-se um aumento no volume de estrangeiros e naturalizados brasileiros que fixaram residência no país durante o período de 2006-2010 em comparação com o período 2001-2005. É especialmente chamativo o crescimento no número de jovens que somavam 7.043 até o ano 2000 e passaram a totalizar 43.484 em virtude do aumento que se produz nos períodos seguintes (ver Tabela 1).

---

13 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), "Resultados gerais da amostra: errata migração", disponível em: [ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo\\_Demografico\\_2010/Resultados\\_Gerais\\_da\\_Amostra/errata\\_migracao.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2010/Resultados_Gerais_da_Amostra/errata_migracao.pdf)

14 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), *Censo demográfico 2000: Migração e Deslocamento: Resultados da Amostra*, 2003, p. 147, disponível em: [http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/88/cd\\_2000\\_migracao\\_deslocamento\\_amostra.pdf](http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/88/cd_2000_migracao_deslocamento_amostra.pdf)

15 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), *Censo demográfico 2010: Nupcialidade, Fecundidade e Migração: Resultados da Amostra*, 2012, p. 346, disponível em: [http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/98/cd\\_2010\\_nupcialidade\\_fecundidade\\_migracao\\_amostra.pdf](http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/98/cd_2010_nupcialidade_fecundidade_migracao_amostra.pdf)

**Tabela 1: Brasileiros naturalizados e estrangeiros por períodos de estabelecimento de residência no Brasil (2010)**

	Brasileiros naturalizados				Estrangeiros			
	Total	Até 2000	2001 a 2005	2006 a 2010	Total	Até 2000	2001 a 2005	2006 a 2010
<b>Total</b>	161.250	124.751	16.843	19.656	431.319	303.398	42.300	85.622
0 a 19 anos	31.869	7.614	9.643	14.612	43.484	7.043	9.849	26.592
20 a 59 anos	64.480	53.137	6.685	4.658	193.235	108.700	29.642	54.894
60 ou mais	64.901	64.000	515	386	194.600	187.655	2.809	4.136
<b>Homens</b>	88.683	68.765	9.450	10.468	231.200	157.569	24.409	49.222
0 a 19 anos	16.460	3.943	5.147	7.369	22.578	3.763	5.152	13.663
20 a 59 anos	34.935	28.219	3.924	2.792	111.030	60.639	17.405	32.986
60 ou mais	37.288	36.602	378	307	97.592	93.167	1.852	2.573
<b>Mulheres</b>	72.567	55.986	7.394	9.187	200.119	145.829	17.891	36.400
0 a 19 anos	15.410	3.671	4.496	7.243	20.907	3.280	4.697	12.929
20 a 59 anos	23.824	19.240	2.723	1.861	68.277	35.053	11.795	21.428
60 ou mais	33.333	33.075	174	84	110.936	107.496	1.398	2.042

**Fonte:** Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Censo 2010, disponível em: [[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/nupcialidade\\_fecundidade\\_migracao/nupcialidade\\_fecundidade\\_migracao\\_tab\\_xls.shtml](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/nupcialidade_fecundidade_migracao/nupcialidade_fecundidade_migracao_tab_xls.shtml)]

A tendência à diminuição do *stock* de migrantes que se observa no período entre os censos 2000 e 2010 parece ter se revertido nos últimos anos. As informações do Sistema Nacional de Cadastro e Registro de Estrangeiros (SINCRES)<sup>16</sup> da Polícia Federal revelam um incremento nos registros de migrantes a partir de 2009 (vide Gráfico 2). Segundo a mesma fonte, em meados de 2016, o total de migrantes no Brasil chegava a

<sup>16</sup> O SINCRES é um registro administrativo da Polícia Federal, que contém dados relativos aos estrangeiros que realizam trâmites para a obtenção do Registro Nacional de Estrangeiros (RNE). Vide mais informações sobre esta e outras bases de dados utilizadas nesta pesquisa no Anexo Metodológico.

1.211.129<sup>17</sup> (vide Tabela 2). Trata-se de um aumento significativo que se explica, entre outros fatores, pelas mudanças nos ciclos econômicos e pelos mega eventos no país, assim como pelos distintos fenômenos que impactaram nas dinâmicas da mobilidade humana na região. Este crescimento reafirma a importância de contar com pesquisas que apórtam informações úteis para a formulação e implementação de políticas públicas voltadas a garantir os direitos da população migrante.

Os migrantes regionais, foco desta pesquisa, constituem uma fatia significativa do total da população migrante no Brasil. Segundo dados do SINCRE, entre as 10 nacionalidades mais relevantes no país, 3 são sul-americanas: Bolívia, Argentina e Uruguai, que representam 15% do total dos migrantes, e a soma de todas as nacionalidades da região, sobe para 25%.

---

17 Não é possível realizar comparações entre os dados provenientes dos censos nacionais e do SINCRE, já que se trata de fontes de informação que cumprem funções diferentes, e que utilizam critérios de coleta e sistematização de dados distintos. Contudo, o significativo aumento nos registros de migrantes no SINCRE, observado a partir de 2009, permite notar as mudanças de tendências migratórias no Brasil.

**Tabela 2: Migrantes registrados no Brasil (2016)**

Nacionalidades	Quantidade	%
10 nacionalidades más significativas		
Portugal	270.772	22,4%
Bolívia	89.208	7,4%
Japão	86.541	7,1%
Itália	75.837	6,3%
Haiti	64.985	5,4%
Espanha	62.332	5,1%
Argentina	58.275	4,8%
República Popular China	48.847	4,0%
Uruguai	40.588	3,4%
Estados Unidos de América	35.644	2,9%
Outras nacionalidades sul-americanas		
Paraguai	29.324	2,4%
Chile	29.238	2,4%
Peru	29.098	2,4%
Colômbia	25.362	2,1%
Venezuela	5.523	0,5%
Equador	4.152	0,3%
Guiana	683	0,1%
Suriname	144	0,0%
Outras nacionalidades	255.072	21,1%
<b>Total</b>	<b>1.211.129</b>	<b>100%</b>

**Fonte:** Elaboração própria com base em SINCRE/DPF, junho de 2016.

De acordo com dados da mesma fonte, do total dos migrantes internacionais registrados no Brasil, aproximadamente 32% encontram-se no município de São Paulo. Em concordância com a tendência do país, a nacionalidade mais presente no município é a portuguesa: 19% dos migrantes. Os bolivianos ocupam a segunda posição no município, com uma taxa de representatividade muito maior do que no nível nacional (por volta de 17% em São Paulo e 7% no Brasil). Dentre os bolivianos registrados no Brasil (64.953 no total) aproximadamente 73% moram no

município de São Paulo (vide Gráfico 1). A presença de outros grupos regionais é muito menor neste município; por exemplo, os argentinos representam quase 4%, enquanto os peruanos e os chilenos chegam até quase 2,5% cada um, entre o total de migrantes (vide Tabela 3).

**Tabela 3: Migrantes registrados no Município de São Paulo (2016)**

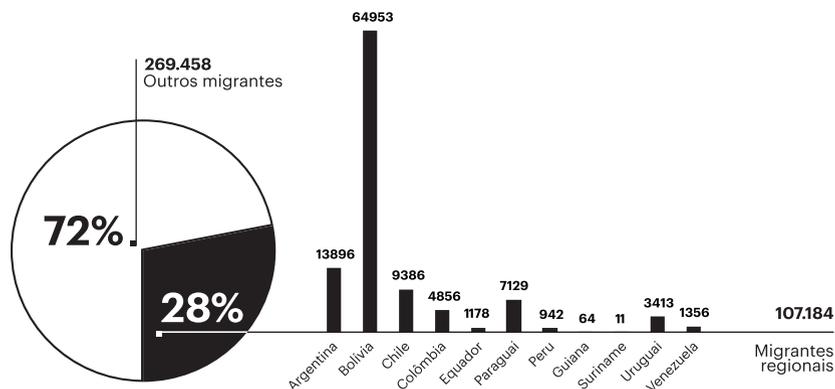
Nacionalidades	Quantidade	%
10 nacionalidades mais significativas		
Portugal	71.451	18,6%
Bolívia	64.953	16,9%
Japão	33.691	8,7%
República Popular China	24.894	6,5%
Itália	23.375	6,1%
Espanha	19.019	4,9%
Coréia do Sul	15.987	4,2%
Argentina	13.896	3,6%
Haiti	11.888	3,1%
Peru	9.420	2,4%
Outras nacionalidades sul-americanas		
Chile	9.386	2,4%
Paraguai	7.129	1,9%
Colômbia	4.856	1,3%
Uruguai	3.413	0,9%
Venezuela	1.356	0,4%
Equador	1.178	0,3%
Guiana	64	0,0%
Suriname	11	0,0%
Outras nacionalidades	69.164	18,0%
<b>Total</b>	<b>385.120</b>	<b>100%</b>

**Fonte:** Elaboração própria com base em SINCRE/DPF, junho de 2016.

No universo dos migrantes registrados no SINCRE no município de São Paulo, a proporção de migrantes regionais em relação ao total da população migrante supera a observada a nível nacional: as três nacio-

nalidades mais representativas, Bolívia, Argentina e Peru, chegam a 22% do total dos migrantes e, somados às demais nacionalidades da região, a porcentagem chega a quase 30%, como exibido no Gráfico 1.

**Gráfico 1: Migrantes regionais registrados, segundo país de nascimento. Município de São Paulo (2016)**



**Fonte:** Elaboração própria com base em SINCRE/DPF, junho de 2016.

Existe uma ampla bibliografia sobre a questão da livre circulação de pessoas no MERCOSUL, cuja abordagem excede os objetivos deste documento. Várias pesquisas analisaram os efeitos da integração comercial nos movimentos populacionais, as condições de vida e as relações laborais entre os quatro países inicialmente participantes do processo de integração regional (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai)<sup>18</sup>. Também têm sido examinados os impactos dos processos consultivos regionais sobre migrações, como por exemplo, na Conferência Sul-americana de Migrações (CSM), realizada anualmente desde 2000<sup>19</sup>. Nestas investigações

18 Patarra, Neide, "Movimentos migratórios no MERCOSUL: modalidades de migração internacional contemporânea", trabalho apresentado no I Simpósio Internacional sobre Emigração Brasileira - CEMI-UNICAMP, Lisboa, Portugal, 1997.

19 Fontes Faria, Maria Rita, *Migrações internacionais no plano multilateral: Reflexões para a política externa brasileira*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2015.

emergiram novas dimensões analíticas, como a cidadania, os direitos e as adequações normativas necessárias para a integração entre os países<sup>20</sup>.

Entre os grupos de migrantes regionais que foram objeto de pesquisas específicas encontram-se, primeiramente, os nacionais da Bolívia<sup>21</sup> e, em segundo lugar, os do Paraguai<sup>22</sup>. Estas investigações colocaram em evidência a existência de situações de vulnerabilidade que afetam aos migrantes regionais<sup>23</sup>, como também obstáculos para o acesso a direitos sociais e serviços públicos<sup>24</sup>, entre outros aspectos.

A inserção de migrantes regionais no setor têxtil da cidade de São Paulo e a incidência de práticas análogas à escravidão receberam grande atenção. A relação entre migrações regionais e situações de vulnerabilidade que afetam a esses coletivos<sup>25</sup> ganhou particular visibilidade, chegando a ser paulatinamente construída como um “problema social”, especialmente a partir da primeira década do século XXI<sup>26</sup>. Neste con-

---

20 Ventura, Deisy e Rolim, Marcos, “Os direitos humanos e o Mercosul: uma agenda (urgente) para além do mercado”, documento de trabalho, grupo de reflexões sobre comércio e direitos humanos, IDCID e Sur – Red Universitaria de Derechos Humanos, 2005, disponível em: [http://www.rolim.com.br/2002/\\_pdfs/dhmercoul.pdf](http://www.rolim.com.br/2002/_pdfs/dhmercoul.pdf)

21 Rolnik Xavier, Iara, “Projeto migratório e espaço. Os migrantes bolivianos na Região Metropolitana de São Paulo”, Tese de conclusão de Mestrado em Demografia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010, p. 271. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000771351&fd=y>; Silva, Sidney, “Bolivianos em São Paulo: Dinâmica cultural e processos identitários”, em Baeninger, Rosana (Org.), *Imigração boliviana no Brasil*, São Paulo: NEPO, 2012a, págs. 19-34. Disponível em: [http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/bolivianos/livro\\_bolivianos.pdf](http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/bolivianos/livro_bolivianos.pdf); Baeninger, Rosana, *Fases e faces da migração em São Paulo*, Campinas, Núcleo de Estudos de População-Nepo/Unicamp, 2012, p. 96. Disponível em: [http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/scripts/livros/faces\\_migracao.php](http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/scripts/livros/faces_migracao.php).

22 Vide: *Travessia*, Nro. 74. 2014, disponível em: [http://institutocea.gesdoc.com.br/api/arquivo\\_inline/2757](http://institutocea.gesdoc.com.br/api/arquivo_inline/2757)

23 Patarra, Neide e Baeninger, Rosana, *supra* nota 8.

24 Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) “Migrantes, apátridas e refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil”, em *Pensando o Direito*, Nro. 57, 2015, p. 172, disponível em: [https://www.academia.edu/25720653/Migrantes\\_ap%C3%A1tridas\\_e\\_refugiados\\_-\\_Pensando\\_o\\_Direito](https://www.academia.edu/25720653/Migrantes_ap%C3%A1tridas_e_refugiados_-_Pensando_o_Direito)

25 Vide: Dias, Guilherme e Sprandel, Marcia, “Reflexões sobre Políticas para Migrações e Tráfico de Pessoas no Brasil”, em: *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, Vol. 19, Nro. 37, Brasília, Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios, 2011, págs. 59-77, disponível em: <http://www.redalyc.org/pdf/4070/407042014005.pdf>

26 Trpin, Verônica e Jardim, Denise. “Tendencias de los estudios migratorios en Brasil y Argentina: desafíos actuales”, em: *Odisea: Revista de Estudios Migratorios*. Nro. 2, 2015, págs. 134-156, disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/141896/000989332.pdf?sequence=1>

texto vem ocorrendo um forte debate acerca da necessidade de reformar o marco normativo migratório vigente no Brasil<sup>27</sup>. A situação de irregularidade migratória que ainda afeta a amplos setores de migrantes, derivada de vários fatores, mas principalmente das restrições impostas pelo marco normativo, constitui um dos temas mais discutidos<sup>28</sup>. Este debate se desenvolve em um contexto de avanços normativos no âmbito do MERCOSUL<sup>29</sup> e em alguns países da região<sup>30</sup>.

A sociedade civil e a academia brasileiras têm tido uma função importante nestes debates, produzindo conhecimento e se envolvendo ativamente em processos participativos promovidos por instituições públicas vinculadas às migrações, incluindo a participação na elaboração de um Projeto de Lei de Migração (PL Nro. 2516/2015), cuja aprovação está ainda pendente<sup>31</sup>.



---

27 *Ibid.*

28 Baraldi, Camila, *supra* nota 6.

29 Espacio Sin Fronteras e Centro de Derechos Humanos e Ciudadania do Migrante, “Políticas migratorias e integración en América del Sur: Realidad del acceso a derechos políticos, económicos, sociales y culturales de las personas migrantes”, Gainza, Patricia (Org.), São Paulo: CDHIC, 2013, disponível em: <https://cimal.iom.int/sites/default/files/informe-politicas-migratorias-america-do-sul.pdf>

30 Argentina e Uruguai possuem leis de migrações recentes (2004 e 2008 respectivamente) consideradas exemplares desde o ponto de vista do respeito dos direitos humanos dos migrantes.

31 Comissão de Especialistas, “Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil”, Brasília, Comissão de Especialistas (criada pelo Ministério da Justiça pela Portaria nº 2.162/2013), 2014, disponível em: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/10947.pdf>



---

Primeira Parte

# **Migrantes regionais e acesso a direitos sociais**





Primeira Parte

# Migrantes regionais e acesso a direitos sociais

## Introdução

---

No âmbito do MERCOSUL, as políticas de livre circulação e o reconhecimento de direitos às pessoas que decidem migrar, emergem como temas chave. Um pressuposto essencial da política de livre circulação de pessoas no bloco é o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas migrantes nacionais dos países incluídos na normativa e os nacionais dos países receptores, no que se refere ao respeito e garantia dos direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas. Este reconhecimento igualitário conduziria ao estabelecimento de um piso mínimo de direitos que os Estados se comprometem a garantir no território constituído pelos países que aderem à normativa do bloco regional.

Nesta primeira parte do documento se apresentam informações sobre o acesso das pessoas migrantes regionais a uma série de direitos sociais na cidade de São Paulo, levando em consideração algumas pers-

pectivas transversais. Esses direitos são: trabalho e segurança social, saúde, educação e moradia. Embora sejam analisados de forma separada, se entende que se trata de direitos inter-relacionados e interdependentes. As perspectivas transversais são: igualdade e não discriminação, participação social, gênero, e gerações<sup>32</sup>.

Primeiramente, se indaga sobre o acesso à regularização migratória, entendida como um passo fundamental para garantir o acesso dos migrantes regionais a seus direitos sociais. Abordam-se de forma específica os impactos do Acordo de Residência entre as possibilidades de regularização com as que os migrantes regionais atualmente contam no Brasil.

O capítulo se baseia nos elementos surgidos das entrevistas em profundidade realizadas a migrantes regionais, funcionários do governo federal, estadual, municipal, e membros de organizações da sociedade civil, nos dados estatísticos provenientes de um conjunto de instituições (principalmente municipais), e na análise da normativa e documentos de instituições acadêmicas, governamentais e da sociedade civil.

## Regularização migratória e acesso à documentação

---

As situações de irregularidade migratória podem ter efeitos nas possibilidades de acesso aos serviços públicos, tanto nos casos em que existam disposições que proibam explicitamente este acesso por parte das pessoas migrantes, como quando se registram preconceitos negativos em relação a essas populações que, ao serem reproduzidos em discursos e práticas institucionais, desestimulam o acesso.

---

32 A análise das condições de acesso a direitos sociais de crianças e adolescentes migrantes incluiu também aqueles de nacionalidade brasileira, porém filhos de migrantes, entendendo que, em muitos casos —mas especialmente quando esses grupos são homogeneizados etnicamente pela sociedade brasileira— enfrentam obstáculos similares no acesso a seus direitos. Para mais informações sobre as “segundas gerações”, vide: Camargo de Oliveira, Gabriela e Baeninger, Rosana. “A segunda geração de Bolivianos na cidade de São Paulo”, em Baeninger, Rosana (Org.) *Imigração Boliviana no Brasil*, São Paulo: NEPO, 2012, págs.179-194, disponível em: [http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/Bolivianos/livro\\_Bolivianos.pdf](http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/Bolivianos/livro_Bolivianos.pdf)

As situações de irregularidade migratória contribuem para ampliar a distância entre os migrantes e o poder público, já que os grupos que se encontram em tais condições não costumam recorrer às instituições para resolver seus problemas.

A Polícia Federal desempenha uma função central na gestão estatal das migrações no Brasil. Trata-se de um dos órgãos que gera mais apreensão entre os migrantes regionais, pelo fato de encarnar a possibilidade de acesso à regularização migratória ou, ao contrário, permanecer em situação irregular, com as desvantagens que isso implica.

***Você tem muita facilidade com o documento. Pode fazer o que quiser. Já não precisa ter medo de ir a lugar nenhum. O migrante sem documento tem medo da polícia (Homem, Paraguai, 23).***

A distância entre os migrantes e a Polícia Federal se vê ampliada pelas práticas discriminatórias que ainda persistem no seio dessa instituição, embora alguns relatos sinalizem avanços nesse sentido. Para além das melhorias relativas, os testemunhos ressaltados dão conta da violência simbólica que marca as experiências dos migrantes em seu trânsito pelas instituições públicas, em particular aquelas de caráter repressivo.

***Para mim era muito difícil entender por que eu tinha esse tratamento diferenciado, pelo meu status de bolsista internacional. Do tempo que cheguei aqui até agora a Polícia Federal mudou muito sua forma de atendimento. Isso já não acontece mais. Eu mesma acompanhei um grupo inteiro de indígenas do meu país a fazer a residência através do MERCOSUL, e o tratamento foi diferente (Mulher, Equador, 46).***

Alguns grupos de migrantes se encontram em situação de especial vulnerabilidade no contexto de irregularidade migratória. As mulheres, crianças e adolescentes, e idosos estão entre elas. No caso do Brasil, a questão do idioma aparece como um fator que potencia as situações de vulnerabilidade que afetam aos migrantes, ao condicionar suas possibilidades de relacionamento com as instituições públicas. Os relatos surgidos nas entrevistas, especialmente naquelas realizadas a migrantes que à irregularidade migratória se combinam outras situações de vulnerabilidade, permitem compreender o alcance desta problemática.

***Depois de ser estuprada já não sai mais de lá. Toda minha gravidez eu passei lá. Tinha medo de sair, pensava que esses homens estavam aí. [Você fez uma denúncia?] Não, porque eu não tinha documentos daqui. Então se eu denuncie e não tenho documentos, me deportam para a Bolívia (Mulher, Bolívia, 19).***

As hipóteses de regularização migratória disponíveis para os migrantes provenientes dos países da região se ampliaram notoriamente nos últimos anos. As diferenças entre o presente e o passado são enfatizadas pelos migrantes, particularmente por aqueles com mais tempo de residência no Brasil. Até o período recente, a irregularidade migratória afetava a amplos setores de migrantes. Os contrastes quanto às possibilidades de acesso a direitos e serviços são muito significativos.

***Já tinha vencido o período de estadia, já era clandestino. Eu já estava consciente de que se eu saísse na rua, ia ser detido e colocado na fronteira. Então a única forma era buscar um trabalho que me garantisse o dia, a permanência no dia, e na noite eu tinha que arriscar para poder me deslocar. Então foi uma fase assim que eu cheguei a viver. Mas hoje em dia não. Quem chega hoje em dia, chega com tudo isso. Chega hoje, sábado, e na segunda já está dando entrada na polícia para ter documentos. Quer ir na área de saúde? Hoje sábado mesmo vai a um posto de saúde e pede o Cartão do SUS. E é o primeiro documento que tem. Na minha época não tinha nada disso, porque éramos clandestinos (Homem, Bolívia, 61).***

## **Acordo de Residência**

Em 2009 entrou em vigência no Brasil o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados parte do MERCOSUL, Bolívia e Chile<sup>33</sup>. Atualmente a legislação brasileira inclui aos migrantes provenientes da Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru e Uruguai. A Venezuela, embora seja um Estado Parte do MERCOSUL, ainda não ratificou este acordo, motivo pelo qual os migrantes venezuelanos no Brasil ainda não se beneficiam deste acordo.

---

33 Esta normativa é analisada mais detalhadamente na segunda parte deste relatório.

A entrada em vigência desta normativa implicou uma mudança fundamental para os migrantes provenientes dos países da região, pois possibilitou a regularização de sua situação migratória através de um mecanismo que inclui um conjunto de facilidades. Paralelamente ao Acordo de Residência, se desenvolveram acordos bilaterais com a Argentina<sup>34</sup> e o Uruguai<sup>35</sup>, que concedem aos nacionais destes países ainda maiores facilidades para obter a residência em território brasileiro.

O Gráfico 2 mostra a evolução dos registros de migrantes provenientes de alguns destes países no município de São Paulo, nas últimas três décadas<sup>36</sup>. Observa-se um aumento muito significativo entre as pessoas provenientes da Bolívia, Peru e Paraguai em 2009, ano de entrada em vigência do Acordo de Residência<sup>37</sup>.

---

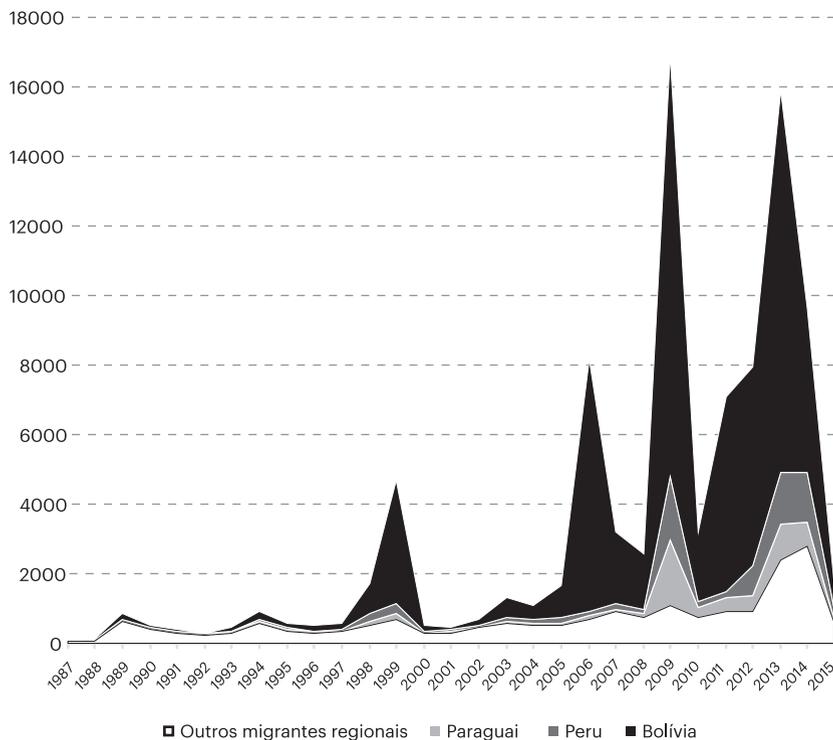
34 Acordo promulgado por decreto. Brasil, Decreto No. 6.736, D.O.U. de 12 de janeiro de 2009.

35 Acordo promulgado por decreto. Brasil, Decreto No. 5.105, D.O.U. de 14 de junho de 2004.

36 Os dados que se apresentam no gráfico correspondem ao ano de registro no SINCRE, que não necessariamente coincide com o ano de entrada no país, nem com o ano em que essas pessoas conseguiram regularizar sua situação migratória.

37 Nesse ano também foi sancionada a última anistia migratória (Brasil, Lei No. 11.961, D.O.U. de 2 de julho de 2009).

**Gráfico 2: Evolução de registros de migrantes regionais. Município de São Paulo (1987-2016)**

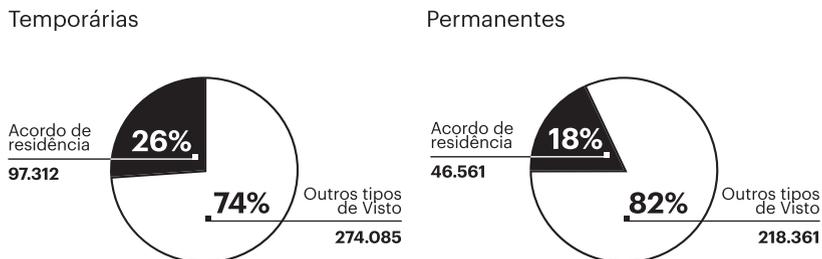


**Fonte:** Elaboração própria com base em SINCRE/DPF, junho de 2016.

O aumento das migrações regionais para o Brasil também se vê refletido na porcentagem de residências temporárias e permanentes outorgadas sob o Acordo de Residência, as quais representam, nos últimos cinco anos, cerca de 26% do total de residências temporárias e 18% das permanentes emitidas no país<sup>38</sup>, tal como se observa no Gráfico 3.

<sup>38</sup> Os dados correspondem ao período compreendido entre janeiro de 2010 e agosto de 2016. É importante ter em conta que além dos vistos emitidos sob o Acordo de Residência, os nacionais de países sul-americanos também podem acessar outros tipos de visto, relacionados ao trabalho, estudo ou acordos bilaterais.

### Gráfico 3: Residências temporárias e permanentes outorgadas, segundo o tipo. Brasil (2010-2016)



**Fonte:** Elaboração própria com base em SINCRE/DPF, agosto de 2016.

Uma ampla maioria dos migrantes regionais entrevistados possui a documentação migratória concedida pelo Brasil: o Registro Nacional de Estrangeiros (RNE). Este documento é processado e emitido pela Polícia Federal. Grande parte destes migrantes regularizou sua situação migratória através do Acordo de Residência. Inclusive os migrantes regionais cuja situação lhes permite solicitar outro tipo de visa — por exemplo, bolsistas, estudantes universitários, etc. — optam por recorrer a esta normativa, já que se trata de um trâmite mais simples, menos custoso e que oferece maiores vantagens: por exemplo, a possibilidade de obter empregos formais (e, conseqüentemente, aos benefícios da segurança social).

***Eu não solicitei o visto de estudante, solicitei o visto do MERCOSUL, porque pensando também.... Como eu não tinha bolsa... Pensei que talvez fosse mais fácil trabalhar aqui (Homem, Colômbia, 26).***

Os migrantes que chegaram ao país antes de 2009, e que regularizaram (ou tentaram regularizar) sua situação migratória antes da existência desta normativa, valorizam as facilidades atuais. Um dos aspectos mais destacados é a redução dos prazos para realizar o trâmite.

***Eu queria dar entrada na documentação em 98. Naquela época demorava muito, demorava até dois anos para que você conseguisse o RNE na mão. O primeiro me demorou um ano e meio. Depois demorou um ano e o terceiro demorou meio ano (Mulher, Bolívia, 36).***

No marco das disposições do Acordo de Residência, vários migrantes regionais conseguiram regularizar sua situação migratória e/ou de seus familiares a título de reunião familiar.

***Eu trouxe a minha mãe para o Brasil e se fez a reunião familiar. Ela veio, tem também seu documento de permanência, porque era reunião familiar. Ai já existia o MERCOSUL, ai já todas as regras estavam funcionando (Mulher, Argentina, 63).***

Alguns dos avanços mais recentes em termos de ampliação das hipóteses de regularização migratória no âmbito do Acordo de Residência foram alcançados pela via judicial. Um destes casos diz respeito às pessoas migrantes com antecedentes penais; através de uma ação pública, a Defensoria Pública da União (DPU) conseguiu que as pessoas que se encontrem nesta situação possam dar início aos trâmites de regularização migratória. Também se tornou possível regularizar a situação migratória de crianças apenas com a presença da mãe.

***No âmbito do MERCOSUL, o Acordo prevê que as pessoas com antecedentes penais não podem se regularizar. Apresentamos uma ação pública para garantir que as pessoas que tivessem ações penais em curso ou averiguações policiais pudessem realizar o pedido, e conseguimos (DPU).***

***Com a questão das crianças também estávamos tendo um problema muito sério no âmbito do MERCOSUL. As mães Bolivianas vinham com as crianças, mas não sabiam onde estava o pai, e a Polícia Federal estava criando obstáculos para a regularização migratória, porque exigia o consentimento do outro progenitor. Fizemos uma recomendação e a Polícia aceitou, e agora se pode fazer a regularização apenas com a presença da mãe (DPU).***

Para além do consenso em torno aos aspectos positivos do Acordo de Residência, os distintos atores consultados sinalizam a persistência de alguns aspectos a melhorar. Um deles refere-se ao custo para a realização do trâmite, que é alto para os migrantes que se encontram em situação de vulnerabilidade socioeconômica, e para aqueles com famílias numerosas. Na cidade de São Paulo, o tema dos custos para a regularização

migratória (e as dificuldades para enfrentá-lo) constitui uma das principais consultas que realizam os migrantes regionais nas diversas instituições públicas e da sociedade civil que atendem a esta população. A DPU entra com ações judiciais com uma frequência diária por este tema.

***Caro demais. E tem muita gente entre nós que não tem o suficiente. Além de ter filhos, vem com o compromisso de melhorar seu lar, deixam seu lar, esposa, filhos lá na Bolívia, e tem que mandar dinheiro, né? Por isso eu acho caro demais (Homem, Bolívia, 72).***

***Temos um problema muito sério que é a questão dos custos da regularização migratória. Custa mais ou menos 500 reais e muitos migrantes, principalmente os que têm uma família muito grande, não tem esse dinheiro, e não existe previsão legal de isenção. Então, diariamente judicializamos processos sobre esse tema em São Paulo (DPU).***

Os migrantes que se desempenham no mercado de trabalho informal enfrentam algumas dificuldades específicas para cumprir com os requisitos estabelecidos para a realização desses trâmites.

***Para mandar mudar o documento, de temporário para permanente, a pessoa tem que estar trabalhando de carteira assinada, tem que levar quatro boletas do pagamento para a polícia e eles fazem. Então, se você trabalha ilegal aqui, é muito difícil fazer isso. Eu tirei minha documentação em 2010 e desde aí já comecei a trabalhar legalmente, até agora. Mas muitos têm documentos e não trabalham legalmente, trabalham clandestinos. Depois é difícil fazer a mudança de documento (Homem, Paraguai, 34).***

Os diferentes atores consultados ressaltam as dificuldades que implica a utilização do protocolo de solicitação do RNE e do estatuto de refugiado. O documento conhecido informalmente como “protocolo” é de caráter provisório, e certifica que a pessoa se encontra realizando um desses trâmites. Contudo, sua aparência não se assemelha a de nenhum outro documento, motivo pelo qual costuma ser recusado por instituições públicas e privadas (por exemplo, bancos), gerando diversos problemas.

Embora importantes setores de migrantes regionais tenham conseguido regularizar sua situação migratória —principalmente através do Acordo de Residência— alguns grupos, sobretudo de migrantes recentes, não realizaram esses trâmites. Esta situação se explica, em parte, pela falta de informação, que no caso dos migrantes recentes costuma articular-se com o desconhecimento do idioma português.

***Acho que é uma questão de informação principalmente. E poder manejar a língua é fundamental [...] Imagino que todas as pessoas que não estão em contato com brasileiros, que estão trabalhando... Perdem a informação sobre muitas coisas, perdem muitas coisas de trabalho, de temas jurídicos, sobre os lugares onde acudir. [...] E não têm meios de comunicação que cheguem até eles, as rádios que escutam são de entretenimento (Homem, Bolívia, 39).***

***Por agora temos o Estatuto do Estrangeiro, que tem um viés muito securitário. Isso gera muitos entraves burocráticos. Então os migrantes têm dificuldades muito grandes para identificar seus próprios direitos e para saber como ter acesso a eles, principalmente no âmbito da regularização migratória (DPU).***

Em alguns casos, o fato de não realizar os trâmites de regularização migratória se explica pelas próprias características dos processos migratórios regionais que, em certos casos, têm um prazo curto.

***A maioria das pessoas que vem da Bolívia vem do campo. Há uma porcentagem que vem com formação, que tenta saber quais são seus direitos, que busca ajuda, que tenta se dar bem. Mas os que vêm do campo vêm trabalhar, pensando em ficar só um tempo, dois anos, e por isso não fazem o documento, porque dizem: “vou ficar dois anos. Para que vou fazer?” (Mulher, Bolívia, 35).***

Nos últimos anos se assiste a criação de institucionalidade pública destinada à atenção à população migrante na cidade de São Paulo. As organizações sociais também cumprem uma função muito importante na orientação dos migrantes para a realização dos trâmites de regularização migratória, contando com uma ampla legitimidade no âmbito das distin-

tas coletividades. Ambas circunstâncias contribuíram para uma maior circulação da informação sobre esses trâmites entre os migrantes.

***As instituições que ajudam a realizar o documento... Instituições que não cobram por isso, as ONGs ou a Igreja. Sempre recomendam a opção do MERCOSUL entre as duas ou três opções que existem, por ser a menos burocrática (Homem, Bolívia, 43).***

Não obstante, em amplos setores da população migrante se observa um conhecimento adequado a respeito dos direitos que a regularização migratória lhes garante nos diferentes âmbitos, como o trabalho e a segurança social.

***Fui beneficiário do seguro desemprego. Também fui ao “Poupa-tempo”<sup>39</sup> de São Bernardo e nunca tive nenhum problema, fui muito bem atendido, até mesmo pelo fato de estar com todos os papéis legais. Sabemos que quando temos a residência permanente temos direitos e deveres (Homem, Argentina, 36).***

Os migrantes, funcionários públicos e membros de organizações da sociedade civil entrevistados alertam que as mulheres migrantes que se inserem em contextos socioeconômicos e culturais nos quais se registram esquemas tradicionais de divisão sexual do trabalho, mostram níveis menores de regularização migratória.

***As famílias quando chegam, em geral, os homens tiram os documentos primeiro, porque vão trabalhar. E o filho porque vai ao colégio. E a mulher fica em casa durante muito tempo, então nesse sentido a gente vê claramente que uma mulher é muito mais vulnerável que um homem (Mulher, Chile, 38).***

## **Outros canais para a regularização documental**

Embora a maioria dos migrantes regionais entrevistados tenham regularizado (ou se encontram em processo de regularizar) sua situação

---

<sup>39</sup> Trata-se de um programa do governo do estado de São Paulo. Consiste em locais onde é possível acessar informações e serviços providos pelo governo do estado.

migratória através do Acordo de Residência, alguns grupos, especialmente aqueles cuja presença no Brasil antecede à implementação desta normativa, relatam terem recorrido a outras opções.

Frente à extensão das situações de irregularidade migratória, no decorrer das últimas décadas se implementaram várias anistias<sup>40</sup>. A última teve lugar em 2009, antes da entrada em vigência do Acordo de Residência<sup>41</sup>.

***Todo mundo esperava que em 2007 aparecesse a anistia, porque a cada dez anos surgiam anistias para os migrantes. Infelizmente só tendo um filho brasileiro ou se casando com uma brasileira... essas eram as únicas formas de ter a documentação. Todo mundo era ilegal. Nesse momento não consegui fazer a documentação, não consegui trabalho. Era difícil para todo mundo, não apenas para mim. Ninguém podia trabalhar (Homem, Peru, 39).***

***No meu caso, pelo fato de ter me casado com uma brasileira, foi fácil conseguir os documentos. Mas também, por outro lado, a Polícia Federal aqui no Brasil vem ver si você realmente está casado com uma brasileira, se estão vivendo os dois juntos. Fazem uma investigação para ver se não é uma fraude para poder conseguir a residência (Homem, Argentina, 36).***

Os venezuelanos são os únicos migrantes entrevistados que não estão incluídos no Acordo de Residência. Os migrantes desta nacionalidade recorrem a diversas estratégias para regularizar sua situação no Brasil. Uma delas é acessar a residência tendo filhos nascidos no Brasil, como explica uma migrante dessa nacionalidade: “minha filha nasceu

---

40 O marco normativo restritivo vigente no Brasil durante as últimas décadas fez com que amplos setores de migrantes ficassem em situação de irregularidade migratória, ante a escassez de opções para normalizar sua presença no país. O Estado brasileiro respondeu a esta situação em geral a posteriori, adotando soluções ad hoc, como as anistias concedidas em 1981, 1988, 1998 e 2009.

41 A última anistia migratória (Brasil, Lei No. 11.961, D.O.U. de 2 de julho de 2009) incluiu aos migrantes que se encontravam em situação irregular no território brasileiro e que chegaram antes de 1 de fevereiro desse ano. Estima-se que 44.912 estrangeiros recorreram à anistia; desse total, a maioria foram bolivianos (18.005), chineses (5.811) e peruanos (4.975). Organização Internacional para as Migrações (OIM), Panorama Migratorio de América del Sur 2012, Buenos Aires, OIM, 2012, p. 148, disponível em: [https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/pbn/docs/Panorama\\_Migratorio\\_de\\_America\\_del\\_Sur\\_2012.pdf](https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/pbn/docs/Panorama_Migratorio_de_America_del_Sur_2012.pdf)

aqui, e eu tirei meu RNE por causa dela. Sou residente permanente porque minha filha nasceu aqui” (49).

Também se encontram relatos de migrantes —com altos níveis de qualificação— que realizaram o trâmite de visto de trabalho antes da vigência do Acordo de Residência.

***Em 2006, você ia trabalhar no Brasil e tinha que fazer a documentação para solicitar o visto. Tinha que ter uma carta da empresa que te contratava dizendo que você era a pessoa ideal para aquele trabalho, que não havia nenhum outro profissional no Brasil que tivesse as qualificações para esse trabalho. Então, meu marido tentou o visto de trabalho pela empresa que estava, e conseguiu. Mas eu não, eu tinha visto de dependente. Então não podia estudar, não podia trabalhar (Mulher, Equador, 37).***

Alguns migrantes regionais optam pela naturalização, quer dizer, pela aquisição da nacionalidade brasileira. Uma das causas mais citadas, fundamentalmente entre os migrantes altamente qualificados, é a vontade de exercer sua atividade profissional no âmbito público, reservado constitucionalmente aos cidadãos brasileiros, sejam naturais ou naturalizados<sup>42</sup>. É preciso destacar que no município de São Paulo sim existe a possibilidade de contratar funcionários públicos de nacionalidade estrangeira, sempre que possuam o RNE permanente<sup>43</sup>.

***Aí descobri que queria trabalhar no sistema público. E foi aí que descobri que não poderia. Poderia estudar, mas não poderia trabalhar no setor público, porque o concurso público era só para brasileiros (Mulher, Bolívia, 36).***

A naturalização também aparece como uma possibilidade para os migrantes que desejam exercer seu direito de voto no Brasil: “estou me dando conta que é o momento de me nacionalizar, de tirar a nacionali-

---

42 O artigo 37, II, da Constituição estabelece que “os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei”. Vide: Brasil, Constituição Federal de 1988.

43 Isto é possível em virtude da Lei Nro. 13404/2002, que regulamenta tal disposição constitucional. São Paulo, Lei Municipal No. 13.404, D.O. de 8 de agosto de 2002.

*dade brasileira, porque me dei conta que quero votar aqui”, explica uma migrante argentina (46).*

## **Acesso a direitos sociais**

---

Garantir o acesso ao trabalho e à segurança social, à saúde, educação e moradia por parte da população migrante impõe desafios específicos às políticas públicas. Nas seções subsequentes se apresenta informações sobre o acesso aos direitos sociais por parte dos migrantes regionais, privilegiando a análise das situações que condicionam tal acesso. Trata-se de informação útil para a formulação e implementação de políticas públicas que permitam avanços na garantia dos direitos desses coletivos.

Esta ênfase não implica que não existam casos nos quais se observam níveis adequados de acesso a direitos sociais por parte dos migrantes regionais. Tampouco se desconhece a existência de normas, instituições e políticas públicas orientadas a garantir o acesso a esses direitos; estas serão abordadas na segunda parte do documento.

### **Direito ao trabalho e à segurança social**

No Brasil, o direito ao trabalho é regulado por um conjunto de leis que asseguram os direitos básicos de todos os trabalhadores. Embora o contexto de recessão econômica que atravessa o país afete à população em geral, ganha conotações específicas no caso dos migrantes<sup>44</sup>. As distintas instituições estatais e da sociedade civil que trabalham com migrantes coincidem neste diagnóstico: atualmente o acesso ao trabalho e à segurança social se encontram entre os principais desafios que enfrentam esses coletivos.

---

44 O mercado de trabalho formal do Brasil vem absorvendo constantemente trabalhadores migrantes com diferentes origens nacionais e características sociais e culturais. Durante a segunda metade da década de 2000 incorporou trabalhadores migrantes em atividades de alta e baixa qualificação. No período entre 2010-2014 se produziu um aumento significativo nas contratações de trabalhadores migrantes, especialmente aqueles provenientes dos novos fluxos migratórios do “sul global”. Cavalcanti, Leonardo; Oliveira, Antonio Tadeu; e Tonhati, Tânia (Orgs.), *Inserção dos Imigrantes no Mercado de Trabalho Brasileiro*, Brasília, Cadernos OBMigra, Vol. 1, Nro 2, Dossiê Especial, 2015, p. 174, disponível em: <http://periodicos.unb.br/index.php/obmigra/issue/view/1137/showToc>

***Falta de emprego, esse é um problema enorme. As pessoas estão há seis meses sem trabalho, outros estão perdendo seus trabalhos, outros que agora não vão ter dinheiro para pagar o aluguel... Esse é o drama principal, a queda do emprego (Missão Paz).***

Para além da heterogeneidade dos perfis socioeconômicos, o trabalho ocupa um lugar central nos projetos migratórios; um lugar que se resignifica e adquire características específicas nas experiências dos distintos setores de migrantes regionais.

Para efeitos de organização das informações incluídas nesta seção, os desafios em termos de trabalho e segurança social que enfrentam os migrantes regionais são distinguidos entre os que derivam de sua inserção no mercado formal e no mercado informal de trabalho. Aplicar esta distinção implica refletir sobre suas consequências. Neste trabalho se opta por questionar essa visão dual, buscando compreender como se vinculam as dinâmicas formais e informais, tanto no plano do trabalho como em outras dimensões da vida dos migrantes na cidade de São Paulo.

## Trabalho informal

Uma parte significativa dos migrantes regionais entrevistados se insere no mercado informal de trabalho na cidade de São Paulo. Os migrantes que têm empregos informais frequentemente descrevem ambientes e dinâmicas laborais de grande precariedade, que não apenas ferem seu direito ao trabalho e à segurança social, mas também condicionam o gozo de outros direitos por parte deles mesmos e seus familiares.

A informalidade laboral é uma problemática que afeta a importantes setores da população brasileira, apesar dos notáveis avanços alcançados através do conjunto de políticas implementadas pelo governo na última década. Trata-se de uma situação complexa, que afeta dimensões materiais e simbólicas da vida das pessoas, e que no caso dos migrantes assume traços particulares.

***No restaurante era horrível, porque se você ficasse doente e não tinha contrato, é como se não precisassem do seu serviço, porque você não está servindo às pessoas. Acho que muitas vezes nós migrantes somos vistos dessa maneira, nos tratam como um objeto.***

***Você está ali até certo tempo e depois de dispensam. Essa era uma das minhas maiores preocupações (Homem, Bolívia, 37).***

A informalidade laboral é especialmente problemática no caso das pessoas idosas, aquelas que trabalharam longos períodos de tempo no mercado informal, motivo pelo qual não contam com os benefícios da segurança social, fundamentais na velhice<sup>45</sup>.

### *Informalidade laboral e irregularidade migratória*

A regularização migratória e o acesso à documentação são aspectos centrais para o acesso ao direito ao trabalho e seguridade social; são transversais aos diferentes grupos e à heterogeneidade de perfis ocupacionais no interior dos mesmos.

Embora os migrantes que se encontrem em situação migratória irregular no Brasil sejam titulares de direitos trabalhistas, as situações de irregularidade migratória afetam suas possibilidades de acessar a empregos formais.

A articulação entre a irregularidade migratória e a informalidade laboral se expressa em diferentes dimensões; por exemplo, os migrantes que não contam com documentação que certifique sua situação migratória regular muitas vezes se veem obrigados a aceitar trabalhos cujas condições não são adequadas.

***Trabalhava desde as 7 da manhã até às 10 da noite, às vezes até mais... Às vezes amanhecia encima das máquinas, para poder entregar [...] Eu via que aquilo não era vida, eu sentia isso. Mas como não tinha nada, não tinha documento, tinha que me submeter a isso para poder sobreviver (Homem, Paraguai, 34).***

A informalidade laboral também afeta as possibilidades de acesso a outros direitos, por exemplo, à moradia adequada, já que o mercado imobiliário formal frequentemente exige documentação que compro-

---

45 Vide: Massambani, Vania, "A proteção previdenciária no Acordo Multilateral de Seguridade Social do MERCOSUL", Tese de conclusão de mestrado em Ciências Sociais, Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, p.112

ve a renda dos inquilinos. Isso obriga aos migrantes a resolverem suas necessidades habitacionais através de distintas opções no espectro da informalidade urbana.

### *O caso das oficinas de costura*

A inserção de migrantes regionais e extra-regionais no setor de confecção, e as implicações específicas do dispositivo da oficina de costura —como modelo de organização social e espacial da produção de vestimenta— constituem problemáticas de grande visibilidade na cidade de São Paulo<sup>46</sup>.

***Minha mãe, tentando fugir disso, foi com meu pai na oficina de um coreano, onde se submeteram praticamente à escravidão, onde eu fiquei enfurnada. Meus pais não conseguiam sair. O coreano os assustava, dizia que se saíssem iam se perder, que não iam saber voltar, que as pessoas lá fora iam maltrata-los por serem migrantes. E trabalhavam muito e recebiam muito pouco (Mulher, Bolívia, 23).***

Compreender a inserção massiva dos migrantes nesta expressão particular do setor da confecção, assim como suas consequências em termos de acesso aos direitos, implica considerar o lugar que o trabalho ocupa no projeto migratório de alguns setores, especialmente aqueles mais vulneráveis desde o ponto de vista socioeconômico, e provenientes de países e regiões com forte propensão migratória. Nos relatos de alguns grupos de migrantes entrevistados —especialmente bolivianos, paraguaios e peruanos— o trabalho aparece como o principal eixo estruturador do projeto migratório.

***Um migrante só vem trabalhar e não necessariamente vem constituir família ou residência. O propósito é trabalhar para voltar ao país de onde saiu ou enviar dinheiro para a Bolívia. Nesse processo, 80% es-***

---

46 Souchaud, Sylvain. “A confecção: nicho étnico ou nicho econômico para a imigração latino-americana em São Paulo?”, Em Baeninger, Rosana (Org.), *Imigração Boliviana no Brasil*, São Paulo: NEPO, 2012a, págs. 75-92, disponível em: [http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/Bolivianos/livro\\_Bolivianos.pdf](http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/Bolivianos/livro_Bolivianos.pdf)

***tão focados no trabalho, e 20% em se atualizar e acompanhar o processo com a compra de imóveis e etc. (Homem, Bolívia, 43).***

A importância que alguns setores de migrantes atribuem ao trabalho —e ao projeto de mobilidade social que este sustenta— e as expressões particulares desse fenômeno no contexto das oficinas de costura, condicionam o acesso a outros direitos, como saúde e educação.

***Esse pensamento é muito forte, a questão do trabalho, da necessidade do trabalho. O significado do trabalho na vida do migrante. Isso é maior que qualquer outra coisa. É muito maior que a saúde, muito maior que a educação... É a questão do trabalho (Mulher, Bolívia, 36).***

A compreensão deste fenômeno também exige prestar atenção ao papel fundamental que desempenham as redes sociais, não apenas na dimensão laboral, mas também em uma ampla gama de aspectos constitutivos dos projetos migratórios. No caso das oficinas de costura isso ganha expressões muito particulares, já que as pessoas que trabalham e vivem nesses espaços frequentemente compartilham vínculos familiares e/ou de nacionalidade.

***Se você vai a uma casa, você vê o dono e a dona, têm sempre um sobrinho ou um primo... Sempre tem um parentesco muito próximo, porque o próprio dono da oficina quer confiar em quem trabalha com ele. E na teoria, além de estar dando um trabalho, você está ajudando uma pessoa, e se você pode ajudar você vai ajudar a um primo ou a um cunhado, um sobrinho, um amigo, criado na Bolívia. Então o trabalho inicialmente é familiar, sempre vai haver um sobrinho que vai ter mais intimidade com ele. E isso se estende aos ambientes próximos, ao lugar onde vivam na Bolívia. Primeiro vem a família, depois a questão geográfica. Por exemplo, querer alguém de certa região (Homem, Bolívia, 43).***

De acordo com as entrevistas realizadas, amplos setores de migrantes que trabalham nas oficinas de costura se encontram em situações de precariedade laboral: não realizam contribuição previdenciária e não acessam aos direitos que emanam da relação de trabalho. A questão da

“exploração” dos migrantes no contexto das oficinas de costura foi amplamente problematizada na cidade de São Paulo<sup>47</sup>.

*Um dia entrou na casa a Polícia Federal, como entram em todas as oficinas, com a ideia de buscar trabalhadores forçados, em situação de escravidão. E por fim não puderam fazer nada, porque todos estavam tranquilos, ninguém disse nada, ninguém disse que estava sendo explorado. Fizeram um monte de perguntas, nos separaram para que não tivéssemos a possibilidade de escutar o que diziam os outros, e foram embora porque não havia nenhuma situação irregular (Homem, Bolívia, 39).*

Alguns relatos sugerem que a experiência de trabalhar e viver em uma oficina de costura pode gerar reflexões sobre a posição que ocupam os migrantes na sociedade brasileira, tanto em relação a sua condição de estrangeiros, como também no que se refere à sua condição de trabalhadores.

*A partir daí comecei a sair da costura. E comecei a dar alguns passos mais importantes... Não é que a costura não seja importante, foi um passo importante onde conheci muita gente, aprendi a conviver com bolivianos, com peruanos. Porque no meu imaginário era outra coisa. Mas quando saí do Paraguai e comecei a conviver com eles me fizeram ver que temos os mesmo problemas (Homem, Paraguai, 31).*

*Sempre tentamos discutir a questão do trabalho digno, dizemos assim: “ok, você pode trabalhar, é digno trabalhar na costura. Mas você também pode colocar alguns limites. Porque o trabalho digno tem que respeitar o cuidado da saúde, tem que respeitar o momento de descanso. Então você pode trabalhar na costura, mas pode trabalhar registrado. Pode trabalhar em uma fábrica” (Mulher, Bolívia, 36).*

---

47 Questionou-se os discursos que colocam a estes migrantes em uma situação passiva (no lugar de “vítimas”) salientando que, em muitos casos, se trata de visões etnocêntricas, que contribuem com a estigmatização destes coletivos. Mais informações em: Baraldi, Camila, *supra* nota 6.

O acesso à informação aparece como um elemento chave para prevenir a exploração do trabalho nas oficinas de costura e em outros contextos de informalidade laboral.

***Eu acho que lá na Bolívia deveria ser informado [...] Deveria haver informação sobre... Como se chama? Tráfico? Mudou um pouco, antes era mais. Agora acho que as pessoas estão mais inteiradas (Homem, Bolívia, 32).***

Nos relatos dos migrantes com experiências de participação em organizações da sociedade civil se encontram leituras críticas a respeito das políticas públicas implementadas.

***Não dá para a gente chegar e dizer: “deixa tudo e vai embora, vou te liberar”. O Ministério do Trabalho, dentro daquela comissão de fiscalização, fala de liberação de escravos. Não é assim, infelizmente. O migrante não tem um apoio, ainda que seja transitório, para se integrar. Então, como a maioria não tem uma rede familiar, em que vai se apoiar? Ganhando 1.200 reais... [...] Então tentamos abordar o tema mais nesse sentido que apenas a ideia de “você tem que se libertar”. Porque não é fácil. Se todo mundo “se libera”, entre aspas, vamos ser responsáveis por todas essas pessoas em situação de rua (Mulher, Bolívia, 36).***

Para além desses aspectos é preciso destacar que muitos dos migrantes entrevistados descrevem trajetórias laborais que começam com uma inserção no setor da confecção, seguida de processos de mobilidade social ascendente —frequentemente acompanhados de uma regularização migratória— que trazem concomitantemente melhoras substantivas em sua situação de acesso à segurança social.

## Trabalho formal

Existem importantes grupos de migrantes regionais que conseguem se inserir laboralmente no setor formal, com tudo o que isso implica em termos de acesso a direitos. As facilidades para conseguir a regularização migratória impactaram positivamente distintas dimensões da vida dos migrantes regionais, incluindo suas formas de acesso ao trabalho e

à segurança social. Os relatos dos migrantes entrevistados destacam os benefícios da segurança social aos quais tem acesso graças à regularização migratória, e o conseqüente acesso à documentação.

***Quando a pessoa tem carteira de trabalho<sup>48</sup>, tem tudo. Aqui a empresa ajuda com a moradia, é uma empresa grande, internacional. Dá cartão de alimentação, todos os direitos (Homem, Paraguai, 34).***

***Quando consegui começar a trabalhar em projetos, já podia ser MEI, porque o MERCOSUL já tinha prometido ao Equador a residência aqui no Brasil. Então tirei minha residência para poder trabalhar em projetos, e com isso consegui ser MEI, e sou até agora: microempresendedora individual e prestadora de serviços (Mulher, Equador, 46).***

É ilustrativo o caso dos migrantes que trabalharam em oficinas de costura e que conseguiram concretizar processos de mobilidade social ascendente uma vez que regularizaram sua situação migratória: trata-se de um exemplo que permite compreender os modos em que o marco normativo migratório afeta as trajetórias laborais dos migrantes.

***Quem se regularizou em 2009, com a anistia e o Acordo do MERCOSUL... Todas as pessoas que estavam irregulares se liberaram. Tinham algum dinheiro acumulado, tinham um grande conhecimento sobre a costura, sobre a lógica do trabalho, e tinham contatos. Decidiram abrir suas próprias oficinas, então as oficinas se multiplicaram (Homem, Bolívia, 39).***

Muitos migrantes que atualmente se inserem laboralmente no setor formal manifestam haver passado por períodos de trabalho informal (sem “carteira assinada”)<sup>49</sup>. Esta situação se encontra nos relatos de migrantes de diversas nacionalidades e níveis socioeducativos, sugerindo a existência de trajetórias laborais com traços em comum (além de características específicas).

---

48 Denominação informal da documentação laboral. O nome formal do documento é Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS).

49 A CTPS é o documento que formaliza a relação laboral; através do mesmo se registra o trabalhador e se garante seu acesso aos direitos reconhecidos constitucionalmente.

De acordo com as informações levantadas, uma das principais dificuldades para os migrantes regionais que se inserem no mercado formal de trabalho é a falta de informação sobre o sistema de segurança social brasileiro. Isto se observa especialmente no caso dos migrantes recentes, que mostram um menor conhecimento da institucionalidade e da normativa brasileiras, geralmente somado ao desconhecimento do idioma português.

No caso dos migrantes altamente qualificados, os obstáculos se dão no reconhecimento e na validação dos títulos universitários e outros documentos que certificam a formação. No MERCOSUL existem alguns avanços normativos nesse âmbito<sup>50</sup>. Contudo, a legislação brasileira e a estrutura descentralizada da educação pública universitária impactam nestas questões, fazendo com que em muitos casos esses migrantes terminem acessando a empregos para os quais se encontram sobrequalificados.

***Então eu disse: “acho que é melhor tentar validar meu título e buscar trabalho aqui, e depois fazer o mestrado ou alguma outra coisa”. Tentei validar meu diploma, mas encontrei muitas barreiras, principalmente o idioma (Mulher, Bolívia, 35).***

***Na verdade, em filosofia, no Brasil e na Argentina são muito diferentes as matérias, os programas... A verdade é que nunca trabalhei com filosofia em São Paulo, trabalhei como professor de espanhol e depois como guia de turismo. Não revalidei as matérias porque era complicado (Homem, Argentina, 44).***

Por fim, a dificuldade para ter acesso a empregos públicos (já abordada) também aparece como um obstáculo para um conjunto de migrantes regionais, principalmente aqueles com alto nível socioeducativo, motivo pelo qual muitos deles optam pela naturalização.

***Uma prima fez um concurso público para trabalhar em um hospital. Ela é formada e foi aprovada. Mas no momento de apresentar a documentação não aceitaram porque era estrangeira, tinha que ser naturalizada (Mulher, Bolívia, 36).***

---

50 Vide: MERCOSUL, *Reconocimiento de Títulos en el MERCOSUR*, disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/5775/5/innova.front/reconocimiento-de-titulos-en-el-mercosur>

## Direito à Saúde

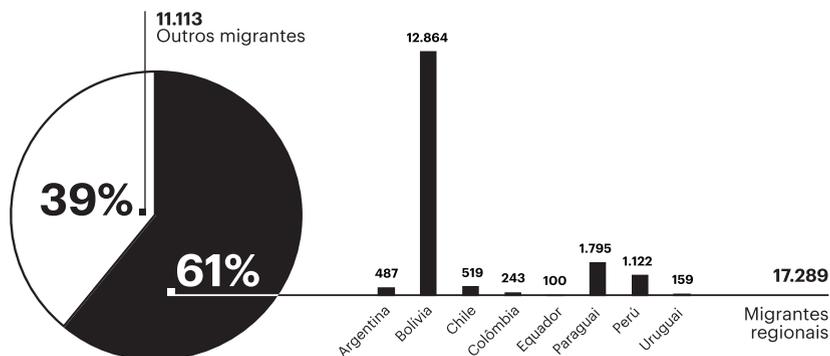
No Brasil, a saúde é um direito constitucionalmente reconhecido. Todas as pessoas que vivem no Brasil são titulares do mesmo, podendo recorrer aos serviços do Sistema Único de Saúde (SUS). No caso dos migrantes, a situação migratória nunca pode ser invocada como argumento para negar acesso à saúde pública.

### Acesso ao Sistema Único de Saúde

Os resultados da pesquisa mostram que existe um acesso extenso ao SUS entre os migrantes regionais, principalmente entre os setores de baixa renda.

A emissão do Cartão Nacional de Saúde (Cartão do SUS) permite analisar o acesso dos migrantes aos serviços de saúde do município. Dados de setembro de 2016 sinalizam que, entre os migrantes que residem no município, os bolivianos representam a porcentagem mais relevante (45%) de acesso ao Cartão do SUS. Outras quatro nacionalidades sul-americanas (Paraguai, Peru, Chile e Argentina) representam juntas 14% dos Cartões do SUS outorgados a migrantes no município, segundo pode-se observar no Gráfico 4.

**Gráfico 4: Cartões do SUS outorgados a migrantes, segundo país de nascimento. Município de São Paulo (2016)**



**Fonte:** Elaboração própria com base em CNS/ATTI/SMS, setembro de 2016.

A maioria dos migrantes entrevistados possui o Cartão do SUS e de acordo com seus relatos o conseguiram com facilidade, especialmente durante os últimos anos, no marco do acesso mais extenso à regularização migratória, que determinou um maior acesso aos serviços públicos.

A documentação solicitada para a obtenção do Cartão do SUS não é aquela que certifica a regularidade da situação migratória, e sim o lugar de residência, devido à lógica territorial de funcionamento do sistema de saúde. É preciso ressaltar que o acesso ao Cartão do SUS não pode ser negado devido à falta deste documento.

***Não tínhamos nenhum documento que comprovasse nosso domicílio, nosso nome. Essa é uma barreira muito forte. E quando fiz minha pesquisa também escutei conversas de pessoas que diziam que não foram, porque se pedia esse documento, o comprovante de residência (Mulher, Bolívia, 35).***

Em geral, entre os migrantes regionais se encontram leituras positivas a respeito do funcionamento do sistema de saúde pública na cidade de São Paulo, especialmente em comparação com alguns dos seus países de origem. Aqueles com maior tempo de residência na cidade consideram que tanto o acesso como a qualidade dos serviços de saúde pública melhoraram substantivamente no decorrer dos últimos anos.

Os aspectos a melhorar que são sinalizados nas entrevistas não impactam diferencialmente aos migrantes, e sim dão conta de situações que afetam a todos os usuários da saúde pública.

***Acho que a maior dificuldade da saúde, para todos, não só para o migrante, é a infraestrutura nos bairros. No posto que eu frequentava, que minha mãe me levava, nunca tivemos esse problema de demora (Mulher, Bolívia, 23).***

Embora os migrantes de nível socioeconômico e socioeducativo mais elevado recorram em grande parte a serviços privados de saúde, se encontram testemunhos que revelam estratégias de acesso à saúde que combinam ambos os sistemas, privado e público, sendo este último considerado superior em alguns aspectos.

***Meu filho, por exemplo, o que fazemos é que ele vai a uma pediatra que não é muito barata, a cada 4 ou 6 meses, e o resto SUS. A pediatra é particular e juntamos para pagar, mas a emergência, vacinas, o que for, no SUS, super bem. De fato, para mim é admirável que eu possa entrar no hospital, apresentar um documento e sair sem ter pagado nada, isso ainda me produz uma coisa que eu gosto (Mulher, Chile, 38).***

Em geral, os migrantes que têm planos de saúde privados o fazem como parte dos benefícios da segurança social. Contudo, em muitos relatos se observa uma preferência pela saúde privada, pela qual se opta inclusive quando esta não é garantida pelos empregadores.

***Hoje em dia tenho um plano de saúde pelo trabalho. Antes tinha que pagar eu mesma o plano de saúde. E era muito difícil, porque aqui não tem planos de saúde que funcionam. E a gente não tem essa cultura de ir ao SUS. Infelizmente não temos essa cultura (Mulher, Venezuela, 49).***

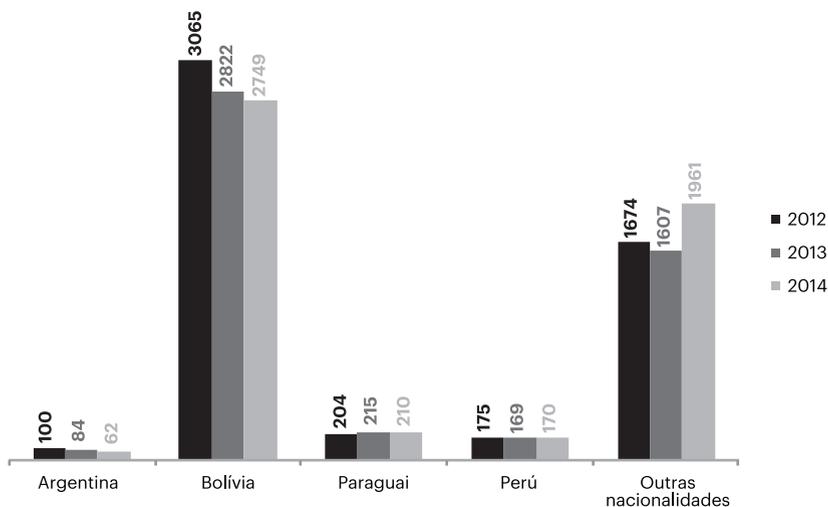
## Emergência e prevenção

No que diz respeito ao acesso a serviços de saúde preventiva, se observam realidades muito heterogêneas. As entrevistas realizadas sugerem a importância do acesso à saúde preventiva no caso de crianças migrantes e/ou filhas de migrantes.

***Sempre usava o sistema de saúde, porque quando você tem uma criança, não tem como não usa-lo. Tem que cuidar das vacinas, tem levar ao pediatra para ver se está tudo bem, tem que levar ao dentista. Então, por causa das minhas filhas, sempre tive acesso ao sistema de saúde (Mulher, Bolívia, 35).***

Os dados sobre os filhos nascidos vivos de mães migrantes mostram que as mulheres bolivianas são as que têm o maior número de filhos entre 2012-2014 (mais de 50%), seguidas pelas mulheres paraguaias e peruanas —entre as migrantes regionais— ainda que em volumes muito menos significativos, como se pode observar no Gráfico 5.

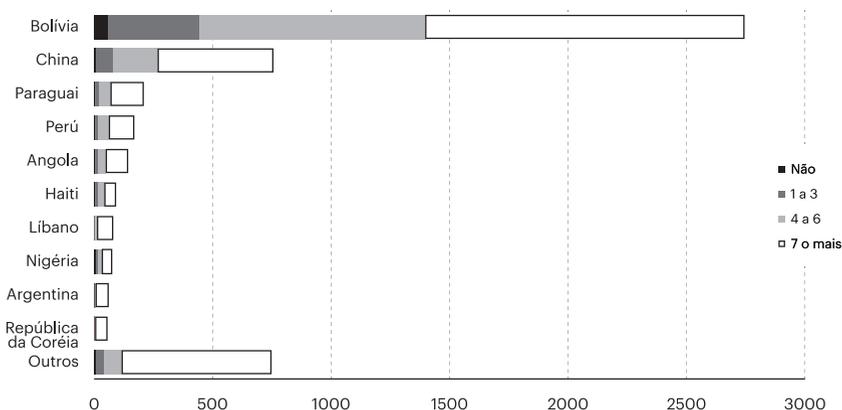
**Gráfico 5: Filhos nascidos vivos de mães migrantes, segundo país de nascimento da mãe. Município de São Paulo (2012-2014)**



**Fonte:** Elaboração própria com base em CEInfo/SMS, 2015.

Não obstante, se observam níveis muito desiguais de acesso a controles pré-natais entre as mulheres grávidas bolivianas. As mães desta nacionalidade estão entre os grupos que realizaram o menor número de consultas pré-natais em 2014 (16% delas fizeram entre 0 e 3 consultas), frente a outros coletivos que exibem um acesso muito mais extenso a esses exames médicos, segundo mostra o Gráfico 6.

**Gráfico 6: Número de consultas pré-natais, segundo país de nascimento da mãe migrante. Município de São Paulo (2014)**



**Fuente:** Elaboração própria com base em CEInfo/SMS, dezembro de 2015.

Trata-se de um tema que preocupa aos agentes de saúde pública e às organizações da sociedade civil que trabalham com estes coletivos. As causas que subjazem a este acesso insuficiente aos exames pré-natais são múltiplas: falta de informação, dificuldades derivadas do idioma, barreiras culturais, e práticas discriminatórias no âmbito da saúde pública<sup>51</sup>.

***Quando você está grávida sua obrigação é ir ao posto de saúde. Não me negaram nenhum tipo de exame. Me atenderam, fizeram todo meu pré-natal, tudo normal. Porque eu quis fazer, sendo que em muitos casos as mães, sendo a maioria da Bolívia, não recorrem a isso. O médico tem que te ver, mas elas não vão ou porque não podem deixar o trabalho ou por falta de informação (Mulher, Bolívia, 36).***

Esta situação poderia ir além das mulheres bolivianas, sendo mais um traço das representações e práticas sobre a saúde que predominam em

<sup>51</sup> Vide: Avellaneda Yajahuanca, Rosario del Socorro, *A experiência de gravidez, parto e pós-parto das imigrantes bolivianas e seus desencontros na cidade de São Paulo, Brasil*. Tese de doutorado em Ciências, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015, p.192, disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/6/6136/tde-13112015-105147/en.php>

alguns setores desta comunidade, a principal usuária —entre os migrantes— dos serviços de saúde pública na cidade de São Paulo. Os próprios migrantes bolivianos entrevistados reconhecem que não costumam acessar a saúde preventiva, ao contrário, recorrem à saúde unicamente em casos de emergência. Embora isso responda aos fatores já citados, também se relaciona, de forma mais ampla, com o lugar que ocupa o trabalho no projeto migratório, o qual condiciona o acesso a outros direitos, neste caso, a saúde.

***Na primeira instância é a automedicação, “vou tomar isso e já vai passar”. É o mesmo que acontece em relação aos bolivianos [...] Se o que eu tenho persiste, em quinze dias vou ao médico, ou em seis meses no máximo. Os oculistas, clínicos gerais, sempre comentam que os bolivianos chegam quando já não tem mais solução, quando o problema já está muito grande (Homem, Bolívia, 43).***

As barreiras idiomáticas também aparecem como um aspecto chave que condiciona o acesso à saúde dos migrantes regionais e de outras nacionalidades, especialmente daqueles recentemente chegados ao Brasil. O amplo leque de atores consultados coincide neste diagnóstico.

***Eu não falo muito bem o idioma, não sei como me explicar. Tem coisas que digo que dá para entender, mas eu não sei como explicar o que realmente necessito. Por exemplo, quando às vezes digo da minha cabeça, não entendem, quando digo da minha coluna, não entendem (Mulher, Peru, 37).***

Por fim, embora não sejam predominantes, as entrevistas contem um conjunto de relatos sobre discursos e práticas discriminatórias em relação aos migrantes regionais no âmbito da saúde pública.

***Quando fui ao Ermelino Matarazzo, onde têm muitos bolivianos, eu pensava: “será que estão cansados de ver tantos bolivianos?” Porque eu escutava as pessoas que trabalhavam aí dizerem: “esses bolivianos têm filhos que nem coelhos”. Eu me sentia muito incomodada que pessoas profissionais falem dessa forma, em vez de te apoiar e orientar, de te dizer que você precisa se cuidar, de tentar se preocupar por você... (Mulher, Bolívia, 35).***

***Nas capacitações que fizemos com funcionários da saúde, as pessoas diziam que negavam atendimento, sem problemas. Diziam que nosso sistema de saúde não deveria atender migrantes, que era só para brasileiros, que as pessoas não estavam regularizadas e que não entendiam o idioma... (CPMig).***

Esta situação também foi colocada em evidência nas entrevistas realizadas a funcionários públicos e a membros de organizações da sociedade civil.

## **Direito à educação**

A educação é um direito constitucionalmente garantido a todas as pessoas que residem no Brasil, independentemente da sua nacionalidade e da sua situação migratória. Trata-se de um instrumento que permite a crianças, adolescentes e adultos que se encontram marginalizados social e economicamente, saírem da pobreza e participar plenamente na vida da comunidade. Estes aspectos adquirem significados específicos no caso dos migrantes.

No âmbito deste estudo se privilegiou a abordagem das formas de acesso dos migrantes regionais aos distintos níveis da educação pública. Igualmente, embora se analise um amplo leque de situações relacionadas com o direito à educação, se enfatizam os desafios que enfrentam as crianças e adolescentes migrantes e filhos de migrantes para acessar esse direito fundamental.

A rede municipal de educação pública de São Paulo<sup>52</sup> registra 3.827 migrantes internacionais, que se distribuem nos distintos níveis segundo se detalha na Tabela 4. É importante salientar que, no total, os migrantes internacionais não chegam a representar 0,5% dos alunos matriculados na rede municipal de educação pública.

---

52 A rede municipal de educação pública está mais concentrada nos níveis da educação infantil e do ensino fundamental, enquanto que as redes estadual e federal se concentram mais no ensino médio, técnico e ensino superior. A rede privada de educação atende a aproximadamente 20% dos estudantes do ensino fundamental e do ensino médio, e 70% dos estudantes do nível superior.

**Tabela 4: Migrantes na rede municipal de educação pública, segundo nível de ensino. Município de São Paulo (2015)**

Nível	Quantidade	%
Educação Infantil	1446	37,8%
Ensino Fundamental	2222	58,1%
Ensino Médio	10	0,3%
Ensino Técnico	3	0,1%
Educação Especial	9	0,2%
Educação de Jovens e Adultos	137	3,6%
<b>Total</b>	<b>3827</b>	<b>100%</b>

**Fonte:** Elaboração própria com base em Secretaria Municipal de Educação, julho de 2015.

## Educação inicial

O acesso à educação infantil por parte das crianças migrantes e filhos de migrantes constitui um elemento fundamental, não apenas pelo próprio direito da criança à educação desde a primeira infância, mas também porque facilita o acesso ao trabalho por parte dos adultos responsáveis. Este último é especialmente importante para as mulheres migrantes: o fato de acessarem a serviços de cuidados às crianças pequenas que possibilitem seu acesso ao trabalho, geralmente implica em maiores de autonomia. Embora o acesso à educação sempre se relacione com o gozo de outros direitos, no caso dos migrantes essas articulações são ainda mais relevantes. *“Eu gosto muito disso no Brasil, porque com as creches podemos trabalhar. Por isso digo que o Brasil nos dá muitas oportunidades”*, explica uma migrante peruana (31).

Contudo, alguns aspectos do serviço de creches públicas foram identificados como problemáticos, por exemplo, as longas esperas para ter acesso a vagas, ou sua distribuição nos bairros da cidade. Trata-se de aspectos do funcionamento do sistema em geral, e não situações que afetem singularmente aos migrantes.

*Me chama a atenção, no bairro que eu vivo... Tudo bem... é um bairro classe média, mas tem poucas creches. Todas, por alguma razão, ficam nos bairros mais caros. Não estão nos bairros de classe média, estão nos bairros caros. Eu acho isso estranho (Mulher, Chile, 38).*

*Com as creches é ainda pior... A espera pelas creches é problemática para os brasileiros. Vai de oito meses a um ano. Todas essas mães angolanas que estão chegando vão ter que esperar um ano para colocar as crianças pequenas nas creches e poder procurar um trabalho (Missão Paz).*

## Educação primária

As entrevistas realizadas mostram que o maior acesso à regularização migratória também teve impactos positivos no que se refere ao acesso de crianças migrantes às escolas públicas.

*“Você não pode vir mais na escola, porque precisamos do documento. Seu pai ainda não entregou o documento e agora não temos como garantir a matrícula. Vocês não vão mais assistir as aulas”. Fomos para casa nesse dia com um bilhetezinho. Meus pais leram e foram de novo com a gente na escola, e aí a diretora disse: “não podemos fazer nada, precisamos do documento”. Tínhamos estado em condição irregular durante quatro anos. Ela disse: “não podemos fazer nada, realmente é preciso o documento. E vai ser necessário o registro. Como vou dizer se está estudando se sua matrícula não existe, se a sua ficha não está completa?”. Aí simplesmente deixamos de estudar. Depois soube que isso também aconteceu em outras escolas (Mulher, Bolívia, 36).*

A questão do idioma aparece novamente entre as dificuldades que enfrentam os migrantes em sua circulação pelas instituições e espaços de socialização: neste caso, as crianças nos estabelecimentos educativos. Conscientes desta situação, as famílias migrantes com membros em idade escolar utilizam diferentes estratégias para superar essa barreira e conseguir acessar a educação.

***Ela não sofria preconceito porque minha mãe, no 1º ano disse: “você não pode mais falar em espanhol. Não quero que você fale espanhol nem em casa. Se eu falo em espanhol, você me respon- de em português”. Eu não conseguia ir bem na escola. No 1º ano, minha mãe pagou a uma brasileira para me ensinar a ler e a escre- ver. Eu tinha muita dificuldade, porque escrevia tudo em espanhol, com a ajuda dos costureiros e da minha mãe. Tinha um costureiro que sabia mais ou menos, mas se equivocava. Então eu estava fi- cando para trás (Mulher, Bolívia, 23).***

As entrevistas realizadas também põem em evidência os discursos e práticas discriminatórias de funcionários docentes e não docentes nas escolas que migrantes e filhos de migrantes vão. Esses discursos e práti- cas não apenas se dirigem aos estudantes, mas também às suas famílias. Isso poderia indicar uma falta de ferramentas para gerir a diversidade cultural nos estabelecimentos educativos.

***A vice-diretora disse: “decidimos fazer as reuniões dos pais bolivia- nos separadas, porque estava acontecendo muita confusão na aula. Vocês, às vezes, tem outros tempos para entender as coisas. Então a gente achou melhor assim” (Mulher, Bolívia, 36).***

***A professora disse: “por que vocês não são como ele? Passam todo o tempo vagabundeando”. Foi por isso que meu irmão terminou des- pertando esse preconceito, essa rivalidade. E foi por isso que meu irmão começou a faltar à escola (Mulher, Bolívia, 23).***

Contudo, também se encontram relatos de boas práticas nos centros educativos, que indicam que, embora persistam alguns conflitos, estes convivem com discursos que parecem indicar uma maior sensibilização por parte dos docentes das escolas que recebem crianças migrantes.

***Uma professora muito boa... Nos chamou depois de uma semana e disse: “quero conversar com vocês”. A gente ficou muito preocu- pada. Quando fomos, nos disse: “já sei que vocês são bolivianos. Queremos conhecer um pouco da sua cultura. Vocês podem fazer alguma coisa para mostrar a sua cultura, sua música, as cores da sua bandeira, seu hino?” (Mulher, Bolívia, 35).***

Os diferentes atores consultados coincidem em que as crianças bolivianas são o grupo que experimenta os maiores desafios no âmbito escolar. De acordo com os dados apresentados, se trata da nacionalidade mais presente nas escolas públicas do município. Os resultados qualitativos da investigação também mostram a visibilidade étnica deste grupo: “cerca de 60% dos nossos alunos estrangeiros são bolivianos e existe muito preconceito em relação à Bolívia”, explica uma funcionária do Núcleo de Educação Étnico- Racial da Secretaria Municipal de Educação.

## Ensino Médio

Um número significativo de entrevistas incluem relatos sobre formas de *bullying* sofridas por adolescentes migrantes ou filhos de migrantes no ensino médio na cidade de São Paulo. Este fenômeno também é indicado com preocupação por organizações da sociedade civil que trabalham com migrantes e que começaram a desenvolver ações ao respeito.

Os discursos e práticas que configuram *bullying* adquirem especificidades segundo se trate de adolescentes do sexo masculino ou feminino; no caso dos meninos, estas práticas muitas vezes conduzem a episódios de violência: “*não tanto para as meninas, senão para os meninos. Os meninos são os que mais sofrem. Tentam revidar, tentam brigar*”, explica uma migrante boliviana (23).

Outra questão problemática é a evasão escolar de adolescentes migrantes e filhos de migrantes bolivianos. A falta de sentimento de pertencimento e as experiências de discriminação que sofrem no ambiente escolar, somadas às possibilidades de inserção no trabalho que oferece a comunidade boliviana, parecem explicar esta tendência. Trata-se de um tema que também está sendo abordado por organizações da sociedade civil.

***Para mim tudo se relaciona com a falta de sentimento de pertencimento à escola. Por que claro... Para quê que eu vou? Meus pais conseguem dinheiro sem ter segundo grau, eu sou maltratado, o professor não me escuta, então para quê que eu vou? (Mulher, Bolívia, 36).***

## Ensino técnico

Um conjunto de migrantes, especialmente aqueles que chegam ao país em situações de maior vulnerabilidade socioeconômica, manifesta a vontade de ter acesso à formação técnica, e também as dificuldades derivadas da necessidade de compatibilizar essa atividade com o desenvolvimento de suas atividades laborais.

***Quando se trabalha como eu, você não tem tempo par nada. Eu trabalhava muito no início. Agentei porque vim para trabalhar, vim com o objetivo de trabalhar e ganhar meu dinheiro. Por isso agentei (Mulher, Paraguai, 44).***

Também se encontram relatos de migrantes que acessam a este tipo de capacitação e conseguem percorrer trajetórias de mobilidade social ascendente. Nas entrevistas foram colhidas várias histórias de migrantes bolivianos que, embora inicialmente tenham se inserido em posições mais baixas do setor da confecção, após se formarem conseguiram acessar posições mais altas na hierarquia desse âmbito produtivo. Essa evidência confirma a relevância das iniciativas de capacitação técnica para a inserção laboral dos migrantes.

***Depois que fiz o curso entendi. Agora faço modelagem, não apenas costura. Consegui fazer um blazer. Por esse lado foi compensadora essa fase, foi satisfatória. Eu não sabia nem costurar um blazer (Homem, Paraguai, 34).***

## Ensino Superior

As entrevistas contemplaram um conjunto de migrantes regionais que realizam ou realizaram —recentemente ou vários anos e inclusive décadas atrás— estudos de graduação e pós-graduação na cidade de São Paulo. Trata-se de um grupo muito heterogêneo de entrevistados: pessoas de ambos os sexos, de faixas etárias diferenciadas e de várias nacionalidades. Contudo, para além desta heterogeneidade se observam certos perfis, ainda que dado o caráter qualitativo desta pesquisa, não seja possível fazer generalizações a respeito.

Os migrantes regionais que atualmente elegem o Brasil e a cidade de São Paulo para realizar estudos universitários o fazem devido a um conjunto de motivos: o prestígio das universidades, a qualidade e a gratuidade da educação se encontram entre os principais. A questão da gratuidade é especialmente valorizada pelos migrantes provenientes de países onde a educação universitária tem custos elevados.

***Muitos colombianos vem terminar seus estudos universitários aqui, muitos vêm fazer um mestrado, uma especialização aqui, que é muito mais econômico que na Colômbia e obviamente vai dar outro nível para o currículo, estudar fora do país. Acho que a Universidade de São Paulo é um dos focos onde se encontram mais colombianos (Homem, Colômbia, 43).***

Entre as principais dificuldades identificadas neste âmbito se encontra a situação do reconhecimento e a revalidação dos títulos e outros documentos importantes. Os migrantes entrevistados relatam as dificuldades burocráticas e econômicas que enfrentam para realizar esses trâmites.

***O custo é alto. Para cada tradução, por folha, cobram 100 reais, e para poder apresentar a homologação, você tem que apresentar um livro onde está o programa acadêmico que você estudou. Você tem que traduzir todo esse livro. Então, pelas experiências que me contaram, o que eu verifiquei sobre como fazer... O custo é de no mínimo dez mil reais (Mulher, Bolívia, 36).***

## **Direito à moradia**

A moradia também é um direito humano reconhecido na Constituição e em outras normativas brasileiras<sup>53</sup>. Trata-se de um direito mais controverso que outros, como a saúde e a educação, cuja universalidade é raramente questionada, inclusive no caso dos migrantes.

---

53 Principalmente a Lei No. 10.257/2001 conhecida como o “Estatuto da Cidade”, Brasil, Lei No. 10.257, “Estatuto da Cidade”, D.O.U. de 10 de julho de 2001; e a Lei No. 11.124/2005 que cria o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), Brasil, Lei No. 11.124, D.O.U. de 16 de junho de 2005.

Grande parte dos atores entrevistados coincide em que o acesso à moradia representa um dos principais desafios que enfrentam certos setores de migrantes regionais na cidade de São Paulo, especialmente os recém-chegados na cidade e os que se encontram em situação de maior vulnerabilidade.

Embora se encontrem numerosos testemunhos que dão conta de formas de acesso à moradia adequada por parte dos migrantes regionais, seja mediante a compra ou o aluguel de moradias, esta seção se centra em descrever as dificuldades para o acesso a este direito. Não obstante, é preciso esclarecer que o acesso à moradia também representa um desafio para amplos segmentos da população local.

Dos migrantes internacionais atendidos pelos serviços de assistência social do Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAI), uma parte significativa se encontra em situações habitacionais precárias, segundo se detalha na Tabela 5.

**Tabela 5: Migrantes atendidos pelo CRAI, segundo situação habitacional (2016)**

Situação Habitacional	Número	%
Aluguel	533	42,3%
Centro de Acolhida	314	24,9%
Sem moradia	164	13,0%
Casa de amigo ou familiar	74	5,9%
Em situação de rua	58	4,6%
Ocupação	44	3,5%
Outra	27	2,1%
Moradia própria	15	1,2%
Hotel	9	0,7%
Igreja	8	0,6%
Local de trabalho	8	0,6%
Moradia cedida pelo empregador	6	0,5%
<b>Total</b>	<b>1260</b>	

**Fonte:** Elaboração própria com base em CRAI, 2016.

Para os migrantes que se encontram em situação de vulnerabilidade socioeconômica, um dos principais obstáculos para o acesso à moradia, inclusive as formas mais precárias, é o preço, no contexto do elevado custo de vida que se registra na cidade de São Paulo: uma das mais caras do Brasil e da América Latina. *“A moradia é um problema... Realmente, é uma novela. É a metade do salário. E a pessoa não tem o que comer”*, afirma um migrante paraguaio (23).

Nos parágrafos seguintes se utiliza a categoria da informalidade para referir uma série de estratégias habitacionais que se desenvolvem por fora da lógica do mercado imobiliário formal. Não obstante, se busca analisar os vínculos entre essas dinâmicas e a do mercado imobiliário formal, para efeitos de compreensão dos fatores que subjazem às formas de precariedade habitacional que afetam a amplos setores de migrantes regionais.

## Mercado imobiliário informal

Amplos segmentos de migrantes regionais residem em moradias ou habitações alugadas, com níveis variados de adequação. Uma parte significativa dessas operações imobiliárias se realiza de maneira informal, já que o mercado imobiliário impõe um conjunto de requisitos de difícil cumprimento para os migrantes.

Para importantes segmentos desses coletivos, a informalidade habitacional se articula com a informalidade laboral: ao não contar com empregos formais, os migrantes não possuem documentação comprobatória de sua renda que lhes permita ter acesso a seguros e outros requisitos exigidos. As entrevistas lançam luz sobre os modos em que a informalidade habitacional se vê potenciada nos casos de irregularidade migratória.

***Chamávamos à imobiliária e dizíamos: “quanto é o aluguel? Como temos que fazer?” Tivemos muitas barreiras, nos pediram muita documentação. Sempre pedem seguro de garantia, ou fiador, e a gente dizia: “onde vamos conseguir um fiador?” Durante muito tempo tentamos alugar uma casa, tínhamos condições para fazê-lo (Mulher, Bolívia, 35).***

As famílias migrantes e as mulheres migrantes com filhos enfrentam desafios adicionais para alugar moradias ou habitações, já que muitos agentes imobiliários e proprietários de imóveis não aceitam inquilinos com estas características.

***Para a mulher é muito difícil, principalmente se tem filhos. Para uma mulher com filhos é muito difícil conseguir uma casa, porque maioria não quer pessoas com filhos (Homem, Paraguai, 34).***

Um fenômeno do hábitat popular que ganhou visibilidade na cidade de São Paulo é a ocupação de prédios, geralmente na zona central. Funcionários públicos e membros de organizações da sociedade civil sustentam que setores significativos de migrantes recorrem cada vez mais a essa estratégia de acesso à moradia ante a impossibilidade de enfrentar o custo de residir no centro da cidade em condições mais adequadas. Os relatos dos migrantes que residem em prédios ocupados permitem dimensionar o nível de precariedade desta opção habitacional, que geralmente se articula com outras, como a situação de rua, configurando trajetórias residenciais muito problemáticas do ponto de vista do acesso a direitos.

***Eu quase não tinha dinheiro e fui morar numa ocupação. Nunca tinha vivido numa ocupação dessas, onde se compartilha o banheiro com mais ou menos 30, 40 pessoas. [...] Tivemos que dormir 14 dias na rua (Homem, Colômbia, 37).***

As ocupações de prédios muitas vezes se desenvolvem no contexto de processos organizativos. Segundo resultado do levantamento bibliográfico realizado, ambas as questões —a ocupação de prédios por parte de setores de migrantes e as estratégias políticas que sustentam estas ocupações— constituem fenômenos relativamente novos e escassamente analisados na cidade de São Paulo.

***É uma ocupação artística [...] Ocupar é resistir e não é questão de violência, mas de estar no espaço, que teve que ser limpo, que não tinha banheiro. Teve gente que lutou para ter banheiro, para ter água, encanamento, água quente, o espaço limpo, com cozinha, com uma varanda. Teve gente que foi chegando, como eu, colaborando (Mulher, Argentina, 24).***

Também se registram experiências de acesso à moradia através da ocupação de terrenos e a posterior construção de moradias, geralmente precárias e carentes de serviços, em favelas. Nestas estratégias não apenas participam migrantes regionais, mas também outros coletivos que enfrentam dificuldades para terem acesso à moradia. Estas ocupações de terrenos também costumam articular-se com formas de organização política. A participação dos migrantes nestas experiências tampouco foi analisada.

***Tem uns lugares que existem terrenos nos quais se pode construir uma casa. É assim, você pode invadir um lugar e ficar ali e se agarrar a esse terreno. Aqueles movimentos sem terra [...] Como tem muitas pessoas que não podem entrar para o programa Minha casa Minha vida, eles te ajudam [...] Cada pessoa começou a construir com seus tijolos, agora todos já temos banheiro, esgoto, um que a gente providenciou. A energia elétrica também fomos nós que providenciamos. Então, é uma construção que é assim cooperativa, é uma associação que está realmente trabalhando. Entraram 800 famílias das quais 10% somos estrangeiros (Mulher, Bolívia, 36).***

Nas entrevistas a migrantes regionais se encontram escassas referências a experiências de situação de rua. Contudo, os funcionários públicos entrevistados, principalmente aqueles vinculados à gestão de abrigos de emergência, se referem a situações desse tipo.

Para alguns setores, não apenas de migrantes, a impossibilidade de fazer frente aos custos que implica viver na zona central da cidade de São Paulo, também resultou em um processo de expulsão para as periferias.

***Muitas pessoas que vem com menos recursos tem que ir para as periferias, porque não têm como pagar um lugar no centro. É muito caro (Mulher, Colômbia, 37).***

A instabilidade das trajetórias residenciais de alguns setores de migrantes regionais não apenas afeta ao exercício do direito à moradia adequada, mas também ao gozo de outros direitos fundamentais. Essa situação adquire conotações específicas no caso de certos grupos, como

crianças, que inclusive podem ter seu direito à educação afetado frente à carência de documentos que certifiquem seu lugar de residência<sup>54</sup>.

***Até agora estávamos esperando resolver o assunto da moradia, porque precisávamos ter um lugar fixo para viver. Agora que já temos um lugar mais ou menos fixo, já podemos matricula-lo. Entre a espera e poder fazê-lo, passou um ano (Mulher, Peru, 31).***

## Redes sociais e acesso à moradia

Na maioria das estratégias habitacionais descritas se observa o recurso à coabitação, quer dizer, dividir moradia (e os gastos derivados da mesma) com familiares, amigos e/ou pessoas do mesmo país. Isto permite dimensionar a importância do papel que assumem as redes sociais nas estratégias de acesso à moradia que implementam os migrantes, especialmente aqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

***Minha irmã já vive aqui há mais ou menos doze anos [...] Ela tinha espaço em casa e me disse: “vem morar com a gente, você me ajuda a pagar o aluguel, vai ser muito pouco dinheiro, uns 350 reais, te dou um quarto grande” (Mulher, Bolívia, 35).***

No caso dos migrantes que se inserem laboralmente no setor de confecção, esta estratégia frequentemente se articula com o modelo da oficina de costura, no qual várias famílias dividem não apenas o espaço de trabalho, mas também de moradia. Geralmente, essas pessoas se encontram relacionadas entre si por redes familiares ou de pessoas do mesmo país de origem. Esta situação traz consigo diversas consequências para o gozo dos direitos das pessoas que trabalham e vivem nessas condições.

***Minha mãe também trouxe alguns familiares da Bolívia para tentar ajuda-los, para melhorar a estabilidade econômica da família,***

---

54 Segundo relatam alguns migrantes entrevistados, os estabelecimentos educativos públicos às vezes exigem esses documentos. Como já foi mencionado, a carência desta documentação não pode justificar a negativa de acesso à educação de nenhuma criança.

***mas não deu certo. O aluguel era muito caro e eram muitas pessoas para alimentar, então não compensava (Mulher, Bolívia, 23).***

Também se observam casos em que as redes sociais ultrapassam os vínculos familiares e de país de origem, envolvendo migrantes de distintas nacionalidades. Esses relatos ilustram a diversidade de formas em que as redes sociais moldam as estratégias de acesso à moradia que desenvolvem os migrantes.

***Quando eu cheguei, trabalhei na oficina de um boliviano e saí daí e fui viver com um peruano e saí dali, trabalhei um pouquinho com um brasileiro e depois com um paraguaio e depois fui com uma coreana na confecção... até agora estou lá (Homem, Paraguaio, 32).***

O papel fundamental que cumprem as redes sociais no acesso à moradia de migrantes também se manifesta na configuração de zonas da cidade em que se observam fortes concentrações de certas coletividades.

***Chegamos na cidade de São Paulo, na região de Bom Retiro. Nessa época era só aí, em Pari e Bom Retiro, que estava a comunidade. Já tínhamos as máquinas esperando, já tínhamos que trabalhar na oficina (Mulher, Bolívia, 36).***

## **Perspectivas transversais**

Nas seguintes seções se analisa o acesso dos migrantes regionais a direitos sociais a partir de uma série de perspectivas transversais ao enfoque dos direitos humanos; são elas: discriminação, participação social e gênero.

### **Discriminação**

As entrevistas realizadas permitiram identificar as múltiplas discriminações que sofrem as pessoas migrantes regionais, que são importantes em relação ao acesso desses grupos a seus direitos sociais.

Em primeiro lugar, se encontraram relatos de episódios de discriminação baseados em uma suposta concorrência no mercado de trabalho, ancorados na ideia de que os migrantes “roubam” o trabalho dos brasileiros. O contexto de recessão econômica que atravessa o Brasil potencia esse tipo de ponto de vista, que interpela a migrantes regionais e extra-regionais de diversos perfis socioeducativos e ocupacionais.

***No salão uns brasileiros me diziam que eu vim para tirar o dinheiro e o trabalho dos brasileiros. Eu disse que eu fazia o trabalho que eles não queriam fazer, porque eu cuidava de uma senhora e ia fazer faxina na casa de duas ou três senhoras. Eu dizia: “você não querem limpar, então eu faço” (Mulher, Peru, 57).***

***Quando eu cheguei éramos mais bem recebidos. Agora não. Agora tem xenofobia. Eu sinto xenofobia [...] Quando caiu a economia começaram os... “vem para roubar os empregos”. Eu dei aulas numa universidade, e uma professora me disse: “eu gosto de você, mas você está roubando emprego de um brasileiro” (Homem, Peru, 45).***

Também se salienta a vigência de estereótipos negativos frequentemente atribuídos a certas coletividades —as mais estigmatizadas— assim como o surgimento de outros novos, que respondem à recente diversificação (e crescente visibilidade) das migrações regionais na cidade de São Paulo.

***Eu dizia que era peruano, mas meus amigos quando diziam que eram peruanos eram atacados, porque pensavam que eram ladrões. Tinha muitos ladrões peruanos no aeroporto (Homem, Peru, 52).***

Os argentinos, uruguaios e chilenos entrevistados em geral manifestam não se sentirem discriminados por sua origem nacional, diferente do que acontece com outros coletivos regionais (como os bolivianos e os paraguaios) e extra-regionais (como os haitianos e os africanos) que sim experimentam formas de discriminação baseadas neste e outros fatores.

***Escutei casos de haitianos que são muito discriminados aqui. As próprias pessoas me dizem na rua: “Não, esses haitianos, não...”***

***Gostamos dos argentinos, mas não gostamos desses haitianos” (Homem, Argentina, 31).***

***Eu acho que os haitianos sofreram um pouco mais, não sei... Por estar em foco nos meios de comunicação. Os latinos, eu acho que estão um pouco mais fortes (Homem, Chile, 31).***

Esses testemunhos revelam outro motivo de discriminação salientado pelos migrantes regionais: a discriminação baseada em razões raciais e étnicas. Entre os migrantes de ascendência andina (principalmente bolivianos e peruanos) se encontram numerosos relatos de episódios de discriminação por motivos étnicos, assim como um extenso uso pejorativo de termos como “indígena” e “índio”.

***Me chamam de índia aqui [...] Eles [bolivianos] são mais discriminados que a gente [...] Meus traços são muito marcados, me confundem muitas vezes com boliviana... Nunca dizem peruana: dizem boliviana (Mulher, Peru, 38).***

***Os traços são os traços... Faz mais de 20 atrás quando caminhava nas ruas aqui no Brasil, me chamavam “gringo” [...] Agora não, agora me dizem “Bolívia”. Para eles todos são... Tem traços indígenas e pronto (Homem, Peru, 43).***

Em algumas entrevistas se vincula este fenômeno com a ação da mídia, que pode amplificar e distorcer os fatos, o que demanda uma análise mais profunda.

***Eu relaciono toda essa imagem negativa da nossa presença com os meios de comunicação. A mídia consegue, a partir das notícias que transmitem, colocarmos como responsáveis pelo trabalho escravo. É como se a nossa comunidade boliviana tivesse inventado o modelo de exploração lá na Bolívia e tivesse trazido para cá (Mulher, Bolívia, 36).***

Os discursos mais politizados sustentam que a intensificação de práticas discriminatórias baseadas em motivos raciais e étnicos também se

vincula com a persistência de hierarquias raciais na sociedade brasileira, que valoriza a migração branca e europeia, ao mesmo tempo que desvaloriza aos povos indígenas sul-americanos.

***Ainda somos um continente que busca o branco [...] As pessoas gostam de dizer que tem avó espanhola, mas dificilmente dizem que também têm uma avó indígena. Isso acontece (Mulher, Equador, 46).***

A Polícia Federal se encontra entre as instituições públicas mais mencionadas em relação à vigência de práticas discriminatórias deste tipo.

***Depende muito do tipo de migrante que você é. Ainda tem muito racismo hoje em dia. Para mim era muito claro na Polícia Federal. Passei muito tempo aí e vi gente de muitos lugares. Principalmente africanos, bolivianos e haitianos, que eram muito maltratados. E isso é de embrulhar o estômago, porque eu estava na mesma posição que eles, mas o tratamento era diferente (Mulher, Venezuela, 31).***

Os migrantes de nível socioeconômico alto e médio relatam menos experiências de discriminação que aqueles que se encontram em níveis mais baixos. Isto revela que embora a origem nacional e os traços físicos constituam motivos de discriminação, costumam articular-se com outras características, como a classe social, dando lugar a complexos sistemas de estratificação e hierarquização dos grupos de migrantes regionais.

***O que hoje é um diferencial para diminuir essa exclusão são os meus estudos. Incrivelmente. Quando converso com as pessoas, mudam de perspectiva. Mas assim que vim, chegaram a me dizer: “diz imediatamente para qualquer pessoa que você conheça que você é equatoriana, porque se não vão te confundir com boliviana e a gente não gosta dos bolivianos aqui” (Mulher, Equador, 46).***

***Eu conheço muita gente que vem que trabalha em uma empresa em seu país, e simplesmente o transferiram para o Brasil. Essas pessoas têm um nível de vida perfeito, tem acesso, se dão muito bem, os brasileiros os aceitam, tem amigos brasileiros, porque eles têm um perfil econômico alto (Mulher, Colômbia, 37).***

***Quando alguém me vê na rua não me pergunta se sou médico, ou advogado, ou dentista: me perguntam se sou costureiro. Existe uma etiqueta para o boliviano em São Paulo (Homem, Bolívia, 43).***

## Participação social

Os processos de ampliação de direitos exigem mecanismos e espaços de participação: estes podem ser múltiplos e ter distintos níveis de formalidade e institucionalização, mas sua existência é elementar. Nesta seção se analisam as distintas formas de participação social que desenvolvem os migrantes regionais na cidade de São Paulo, e que tem (ou podem ter) impactos significativos em termos de acesso a direitos sociais.

### *Direitos políticos e participação social dos migrantes*

O marco normativo vigente no Brasil —a Constituição e a normativa migratória— não garante o direito ao voto aos migrantes regionais<sup>55</sup>. Esses grupos em geral são conscientes de tal realidade; não obstante, em seus discursos se encontram perspectivas muito heterogêneas com respeito à importância do voto para a expansão de direitos, não apenas civis e políticos, mas também econômicos, sociais e culturais. Os fatores que subjazem à pluralidade de visões sobre este tema são vários: o nível socioeducativo, suas experiências de organização e o tempo de residência no Brasil, se encontram entre eles.

---

55 No capítulo IV da Constituição, que abrange os direitos políticos, se afirma que no parágrafo 2º “Não podem alistar-se como eleitores os estrangeiros e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos” e no parágrafo 3º se estabelece que a nacionalidade brasileira é uma pré-condição para a elegibilidade. Brasil, Constituição Federal de 1988. As restrições também estão presentes no “Estatuto do Estrangeiro”, onde se estabelece que: “O estrangeiro admitido no território nacional não pode exercer atividade de natureza política, nem se imiscuir, direta ou indiretamente, nos negócios públicos do Brasil, sendo-lhe especialmente vedado: I - organizar, criar ou manter sociedade ou quaisquer entidades de caráter político, ainda que tenham por fim apenas a propaganda ou a difusão, exclusivamente entre compatriotas, de ideias, programas ou normas de ação de partidos políticos do país de origem; II - exercer ação individual, junto a compatriotas ou não, no sentido de obter, mediante coação ou constrangimento de qualquer natureza, adesão a ideias, programas ou normas de ação de partidos ou facções políticas de qualquer país; III - organizar desfiles, passeatas, comícios e reuniões de qualquer natureza, ou deles participar, com os fins a que se referem os itens I e II deste artigo”. Brasil, Lei No. 6.815, “Estatuto do Estrangeiro”, D.O.U. de 19 de agosto de 1980, Art. 107.

*Tenho claro que como estrangeiro, não posso participar desse tipo de coisas políticas [...] Como cidadão tenho interesse no que acontece no país, mas não posso tomar iniciativa a nível político, não tenho nem voz nem voto a nível político. [...] Eu acho que deveriam dar esse direito aos estrangeiros depois de certo tempo que você está num país. Somos pessoas que pagamos impostos, vivemos aqui (Homem, Colômbia, 43).*

*Se você perguntar a um paraguaio ele vai te dizer: “se eu não voto no meu país, para que vou votar aqui?”. É preciso dizer para ele do valor que tem o voto. Acho que temos que começar por aí para poder exigir do Estado, dos representantes da sociedade civil nos órgãos públicos, para a mudança, primeiro do Estatuto do Estrangeiro para uma lei de migrações e, segundo, o direito ao voto aos estrangeiros (Homem, Paraguai, 31).*

*Porque não sabem seu verdadeiro poder. Quando tiverem consciência do verdadeiro poder do voto... É que a maioria que vem aqui vem para trabalhar [...] Efetivamente necessitamos do voto. A partir disso conseguimos tudo (Homem, Peru, 45).*

A impossibilidade de votar também é percebida por algumas pessoas entrevistadas como uma expressão das barreiras que impõe a sociedade brasileira à participação de pessoas estrangeiras na esfera pública. Esta percepção se estende aos migrantes de distintas nacionalidades e perfis socioeducativos.

*Não tenho direito a ter opinião política. [...] Se sou estrangeira não posso opinar, sobretudo se tenho uma opinião crítica [...] Os brasileiros são críticos de seu próprio governo, mas eles não gostam que um estrangeiro diga algo ruim do Brasil, ou do governo do Brasil, ou de nada, porque “como um estrangeiro vai vir falar mal?”. É como um ataque (Mulher, Argentina, 46).*

*Sempre que falo de política com um brasileiro ele me diz: “se não está contente, volta para o seu país”. E isso é uma coisa que dói de escutar, porque eu vivo no Brasil, eu pago impostos, eu pago os*

***mesmos impostos que qualquer brasileiro, eu tenho os mesmos deveres, as mesmas obrigações e os mesmo direitos de todos os brasileiros, menos votar. Então, eu acho que o mais justo é que eu possa opinar. Mas não, isso eu não posso. No tema político, eu acho que o brasileiro é muito fechado (Homem, Chile, 31).***

Isto não impede que importantes setores de migrantes se envolvam em iniciativas de organização, através das quais exercem formas de participação social com impactos concretos em termos de acesso a direitos. De fato, com exceção da questão de seus direitos políticos, os discursos dos migrantes revelam percepções positivas a respeito da disponibilidade de canais para a participação social.

A cidade historicamente contou com organizações da sociedade civil dedicadas às migrações, inicialmente vinculadas quase em sua maioria à igreja católica. Contudo, recentemente se assiste a uma multiplicação de organizações e uma diversificação das temáticas abordadas, que evidenciam o crescimento qualitativo da questão migratória na cidade e no país.

***Há anos atrás eram pouquíssimos os que trabalhavam com migração. Há quinze anos era a Cáritas, a Missão Paz...eram poucos. Depois foram surgindo mais. Acho que é um sinal de grande riqueza, tanto no campo dos refugiados como no dos migrantes (Missão Paz).***

***Também é novo este trabalho da sociedade civil, porque sempre o assunto migrante esteve a cargo da igreja. Agora, aos poucos, há uma tentativa de tirar isso da igreja e levar para a sociedade civil (Mulher, Argentina, 65).***

Os motivos que levam aos migrantes vincularem-se ao campo das organizações sobre migrações são múltiplos: abarcam desde aspectos instrumentais —como a regularização migratória e o acesso à documentação— até questões de ordem simbólica, inscritas em horizontes mais amplos, como a plena integração.

***Comecei a sentir uma rejeição, e realmente foi aí que eu disse, “eu tenho que militar pela causa migrante, é o único lugar onde eu vou me sentir identificada”. Porque eu sentia que ninguém me queria aqui. Eu me sentia rejeitada (Mulher, Colômbia, 37).***

Em muitos casos, a desvinculação destas iniciativas se relaciona com as dificuldades que experimentam os migrantes que cumprem extensas jornadas de trabalho, e por isso não podem sustentar a dedicação e o esforço que demandam estas atividades.

***Eu dancei desde os 21 anos no grupo Alma Guaraní. Foi excelente conhecer outros lugares e me divertia muito com o grupo. Depois chegou um momento em que me cansei, não queria mais esse compromisso. Aí parei. Gostei de ter participado. Eles ainda me chamam, mas já não quero esse compromisso. Às vezes nos domingos eu quero estar tranquila, relaxada, almoçar com a família. Quando estava no grupo eu tinha que dançar. E eu trabalho a semana toda (Mulher, Paraguai, 44).***

Recentemente surgiram novas iniciativas na sociedade civil, dedicadas à abordagem de agendas específicas dentro do campo migratório, por exemplo, as relações (e as desigualdades) de gênero que se produzem no contexto da migração. A evolução deste campo de organizações permite dar conta do dinamismo dos fenômenos da mobilidade humana na cidade de São Paulo.

***As mulheres migrantes não eram um tema trabalhado. Então a gente começou a ocupar com coisas específicas das mulheres. O que a gente vai fazendo tem a ver com ajudar essas mulheres. Agora apareceram a refugiadas. Ainda não trabalhamos com refugiadas, não porque não queiramos, mas porque em geral o grupo é mais Chile, Peru, Argentina, Bolívia e brasileiras. O que culturalmente é mais próximo. Mas as africanas estão começando a se organizar e o que a gente faz é articular (Mulher, Chile, 38).***

Em 2016 se realizou o VII Fórum Social Mundial das Migrações na cidade de São Paulo. Tratou-se de um evento de projeção internacional, que contou com a participação de migrantes e refugiados, além de atores

estatais, organismos internacionais, acadêmicos e pesquisadores do Brasil e da região<sup>56</sup>.

As diversas experiências de participação social dos migrantes, no âmbito de um campo organizativo ativo e dinâmico —que em muitos casos trabalha de forma articulada com o poder público— sem dúvida contribuíram para dar visibilidade à presença da migração regional na cidade de São Paulo, e para colocar as demandas e propostas das distintas coletividades na agenda política. A CPMig elaborou um mapeamento das distintas organizações de migrantes ou ligadas à temática migratória que funcionam atualmente na cidade de São Paulo<sup>57</sup>.

***Em 2003 você ia no centro de migrantes e achava a história dos italianos, mas não estava a dos bolivianos. Agora já dão um lugar à história dos bolivianos (Homem, Peru, 52).***

### *A cultura como campo para a participação dos migrantes*

Parte considerável da participação social dos migrantes regionais acontece no contexto de agrupações dedicadas a difundir a cultura dos seus países de origem. Entre estas iniciativas se destacam aquelas dedicadas às danças, comidas e festividades religiosas típicas dos diferentes países. Também se registram ações em matéria esportiva.

Os migrantes com maior tempo de residência na cidade de São Paulo, e especialmente aqueles de nacionalidades com uma menor tradição migratória para o Brasil, lembram que há alguns anos praticamente não existia uma oferta cultural dirigida a estes coletivos.

***Faz sete ou oito anos, quando cheguei em São Paulo, eu organizava festas colombianas em um bar cubano [...] Desde então começamos a ter muitas conversas sobre a forma de melhorar a difusão da nossa temática aqui em São Paulo, porque naquela época tinha***

---

56 Ver mais informação em: VII Fórum Social Mundial das Migrações, 7 a 10 de julho de 2016, São Paulo, disponível em: <http://fsmm2016.org/index.php/es-es/>

57 Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig), *Mapeamento dos grupos de imigrantes ou ligados à temática migratória no Município de São Paulo*, São Paulo, CPMig, 2015, disponível em: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos\\_humanos/gruposimigrantes.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/gruposimigrantes.pdf)

***muito pouco, muito pouca informação e muito pouca cultura especificamente para latino-americanos (Mulher, Colômbia, 37).***

Alguns migrantes que participam das organizações dedicadas à difusão da cultura dos seus países de origem, entraram em contato com tal expressão cultural só no Brasil. Esta participação frequentemente se desenvolve em contextos familiares e comunitários, visando preservar práticas culturais. Trata-se, afinal, de formas de participação social fortemente moldadas pela experiência migratória.

***Eu aprendi a valorizar a música paraguaia aqui, por conta da saudade. Muita saudade... (Mulher, Paraguai, 44).***

***Foi porque minha mãe me trouxe, ou seja, trouxe a mim e a minha irmã, para que pudéssemos ter contato com a cultura chilena (Homem, Chile, 31).***

Entre os migrantes de níveis socioeducativos mais elevados e aqueles que tiveram experiências organizativas se encontram interpretações críticas sobre o papel que pode desempenhar a cultura na desconstrução dos estereótipos negativos com respeito a estes coletivos.

***A gente queria mostrar o lado intelectual. O peruano não é só comida, o boliviano não é só danças. Há mais. A ideia era usar a literatura para mostrar aquele talento, que acabamos descobrindo. Eu acabei descobrindo literatura boliviana, que não conhecia nada (Homem, Peru, 39).***

***Acontecia a mesma coisa quando os jornais mostravam alguma coisa da Colômbia, só narcotráfico, guerra, Pablo Escobar... Eu falava "Colômbia é mais do que isso". Assim começou o meu interesse por mostrar um pouco a cultura da Colômbia (Homem, Colômbia, 43).***

As atividades culturais também contribuem para reduzir as distâncias sociais e criar coesão no interior das coletividades migrantes na cidade de São Paulo, algumas das quais se caracterizam por terem uma grande heterogeneidade.

*O migrante colombiano de alto perfil, de uma classe econômica mais alta, não chega nesse tipo de eventos, pela localização da igreja. E de fato são poucos os eventos. Em dezembro, por exemplo, sempre se reúnem colombianos para as festas natalinas. Ano passado organizei uma na Vila Madalena e chegaram muitíssimas pessoas. Um encontro assim, bem bacana, porque foi dos dois setores, tantos os colombianos ricos, de nível aquisitivo alto, quanto os que não têm tanto dinheiro (Homem, Colômbia, 43).*

Alguns dos projetos culturais impulsionados por migrantes regionais partem da visão de que a cultura pode atuar como um veículo para o fortalecimento dos migrantes.

*Não através de uma visão assistencialista, e sim os fortalecendo. São pessoas com infinitas capacidades e conhecimentos, e uma visão diferente do mundo. Temos que aprender com eles. Todas as pessoas têm um mundo inteiro para mostrar aos outros. Nós ajudamos a organizar workshops de varias coisas, gastronomia, dança, leitura de histórias, artesanatos, o que for. É uma plataforma online para divulgar esse tipo de coisas e que as pessoas aqui em São Paulo compre esses workshops e que a renda vá para o migrante. Então eles obtêm uma renda usando os talentos que eles têm (Mulher, Venezuela, 31).*

Nos últimos anos se registra um aumento na oferta de atividades culturais massivas vinculadas à temática migratória e abertas ao público brasileiro; principalmente festivais culturais nos quais a gastronomia ocupa um lugar destacado.

*Esta moda da gastronomia ajudou muito a gente, porque muitas das pessoas brasileiras que vão, vão porque querem comer algo diferente [...] Temos sempre muita gente vendendo comida, todos migrantes. Nós não colocamos um brasileiro que vende comida mexicana, colocamos um mexicano que vende comida mexicana (Mulher, Colômbia, 37).*

## Gênero

O gênero, enquanto construção cultural da diferença sexual, constitui uma outra dimensão que expressa as desigualdades sociais. O gênero é um dos sistemas estruturadores da vida das pessoas, passível de se transformar ante os fenômenos sociais como a migração. Nesta seção são analisados alguns aspectos do acesso dos migrantes regionais aos direitos sociais desde a perspectiva de gênero<sup>58</sup>.

Uma das tendências mais marcadas das migrações regionais para a região metropolitana de São Paulo é sua crescente feminização. Este fenômeno se expressa especialmente no caso da migração boliviana, no qual se estima que 46% deste fluxo corresponde a mulheres<sup>59</sup>.

A situação das mulheres migrantes regionais em relação aos temas indagados neste trabalho —o acesso a direitos sociais— é sumamente heterogênea. Isto tem a ver com suas diferentes experiências migratórias, culturais, socioeconômicas, socioeducativas e políticas, e com os modos em que elas se expressam nas relações de gênero nas quais participam.

Nas distintas seções deste relatório se analisaram as formas de discriminação que sofrem as pessoas migrantes, as quais incluem motivos nacionais, raciais, étnicos e socioeconômicos. Estas formas de discriminação se produzem em distintos âmbitos e provêm de atores diversos. Estas discriminações frequentemente se articulam entre si, afetando as

---

58 Embora se reconheça a importância de compreender as dificuldades específicas que enfrenta a população migrante LGBTI para acessar seus direitos sociais, a pesquisa não produziu resultados relevantes sobre essa temática. Vide: Braga Nascimento, Daniel, “Migrantes em razão de orientação sexual ou identidade de gênero”, trabalho apresentado no: XI Seminário Nacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea, 19 a 20 de novembro, Santa Cruz do Sul, Brasil, 2015, disponível em: <http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/view/14280>. Os deslocamentos forçados por motivos como a orientação sexual não foram considerados pelos estudos clássicos sobre migração e refúgio. Brasil vem concedendo o estatuto de refugiado a pessoas perseguidas por conta da sua orientação sexual desde 2002. Vide: Lopes Andrade, Vítor, “Refugiados e refugiadas por orientação sexual no Brasil: dimensões jurídicas e sociais”, trabalho apresentado no: Seminário Migrações Internacionais, Refúgio e Políticas, São Paulo, Brasil, 12 de abril de 2016, disponível em: [http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/anais/arquivos/22\\_VLA.pdf](http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/anais/arquivos/22_VLA.pdf)

59 Lemme Ribeiro, Clara, “A feminização como tendência da migração boliviana para a região metropolitana de São Paulo”, trabalho apresentado no: Seminário Migrações Internacionais, Refúgio e Políticas, São Paulo, Brasil, 12 de abril de 2016, disponível em: [http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/anais/arquivos/2\\_CL%20OK.pdf](http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/anais/arquivos/2_CL%20OK.pdf)

possibilidades de acesso a direitos sociais e serviços públicos por parte de certos grupos de migrantes.

O gênero aparece como um outro motivo de discriminação que, combinado com os anteriores, afeta as condições de vida das mulheres migrantes, e o acesso aos seus direitos. Esta percepção é compartilhada tanto por migrantes mulheres quanto homens, de distintas nacionalidades e níveis socioeconômicos e socioeducativos.

***Ser migrante e vir de um sistema patriarcal... Você é migrante e é mulher. Há uma exploração dupla. Por exemplo, o fato de você cumprir uma função dupla em muitos casos. Você é uma pessoa que trabalha na oficina, mas você também tem que cozinhar, você tem que cuidar das crianças (Homem, Bolívia, 39).***

No discurso de algumas pessoas entrevistadas o gênero aparece como um motivo de discriminação de menor peso relativo no caso das pessoas migrantes: para estas pessoas, as questões nacionais, e especialmente as raciais e étnicas em articulação com a classe social, pareceriam ser mais determinantes.

***Se a pessoa é migrante, negra, africana e mulher, está ferrada. Eu posso falar porque estive recentemente em um evento organizado por um grupo, e tinham várias mulheres africanas contando... (Mulher, Argentina, 66).***

Embora as desigualdades de gênero percorram todo o espectro social, alguns espaços de socialização das comunidades de migrantes parecem mais propensos a promover a reprodução de esquemas tradicionais de divisão sexual do trabalho; nestes casos, as mulheres são as principais responsáveis das tarefas no âmbito privado, enquanto os homens são no âmbito público. Estes esquemas de divisão sexual do trabalho afetam a autonomia das mulheres, por exemplo, limitando suas possibilidades de aprender o idioma português, fundamental para o acesso aos serviços públicos. O modelo da oficina de costura é um exemplo concreto disto, mas não é o único.

***Minha mãe assumiu a cozinha da oficina, que é o local da maioria das mulheres. Como vai ser a organização, já desde as compras***

***no mercado... Meu pai começou a buscar trabalhadoras, funcionários, e logo começou a produção [...] Eu percebo que isso se reproduz até nossos dias (Mulher, Bolívia, 36).***

As entrevistas incluem relatos de violência física e sexual contra mulheres migrantes. Não se trata da única forma de violência que sofrem estas mulheres, ainda que se conte entre as expressões mais graves das desigualdades de gênero que se produzem no contexto da migração. Novamente, o modelo da oficina de costura, na medida em que o espaço conjuga diversas formas de vulnerabilidade —irregularidade da situação migratória e laboral— aparece como um âmbito propício para estas práticas de violação dos direitos das mulheres.

Como já foi dito, as diferentes formas de discriminação condicionam o acesso das mulheres migrantes aos diferentes serviços. Alguns âmbitos, como a saúde, possuem características especiais, cristalizando conflitos que vinculam questões de gênero e migratórias. Como já foi apontado, esta articulação está começando a ser abordada por algumas organizações sociais.

***Nosso tema não é tanto gênero, e sim, gênero e migração. Principalmente começamos com as mulheres [...] começamos a perceber que havia muita morte ou muita violência obstétrica contra as mulheres bolivianas [...] Tinha muito atendimento rejeitado nos hospitais e muita violência, de tudo, e havia outros problemas, como as mulheres que não são atendidas, não fazem o pré-natal, não fazem nada porque trabalham nas oficinas de costura ou porque elas estão com vergonha (Mulher, Chile, 38).***

Além da persistência de formas de desigualdade nas relações de gênero, as entrevistas também sugerem que a experiência da migração produz mudanças nas relações de gênero, redundando em processos de resignificação das identidades das mulheres, marcadas por uma maior autonomia adquirida no contexto do processo migratório. Estes processos de transformação relativa das relações de gênero e das identidades das mulheres se potenciam pelas experiências de participação social e política.

*Eu consegui com que os meus filhos se formassem sem ajuda do meu marido [...] Meus filhos sempre falam que eu sou uma mãe guerreira. Consegui criar eles sem reclamar (Mulher, Bolívia, 50).*

*No princípio, a própria comunidade se estranhava... “O que está fazendo esta garota? Está maluca?” [...] A mulher ainda é submetida na comunidade. É o homem quem atua na cena pública. Na esfera privada ela manda, mas na pública não. Então às vezes eu tinha reuniões com 30 homens, eu sozinha, com mais duas mulheres. E em horários tipo sete, oito, nove, dez da noite. Foi por conta da minha atitude, foi a clareza dos objetivos e a honestidade do trabalho (Mulher, Equador, 46).*

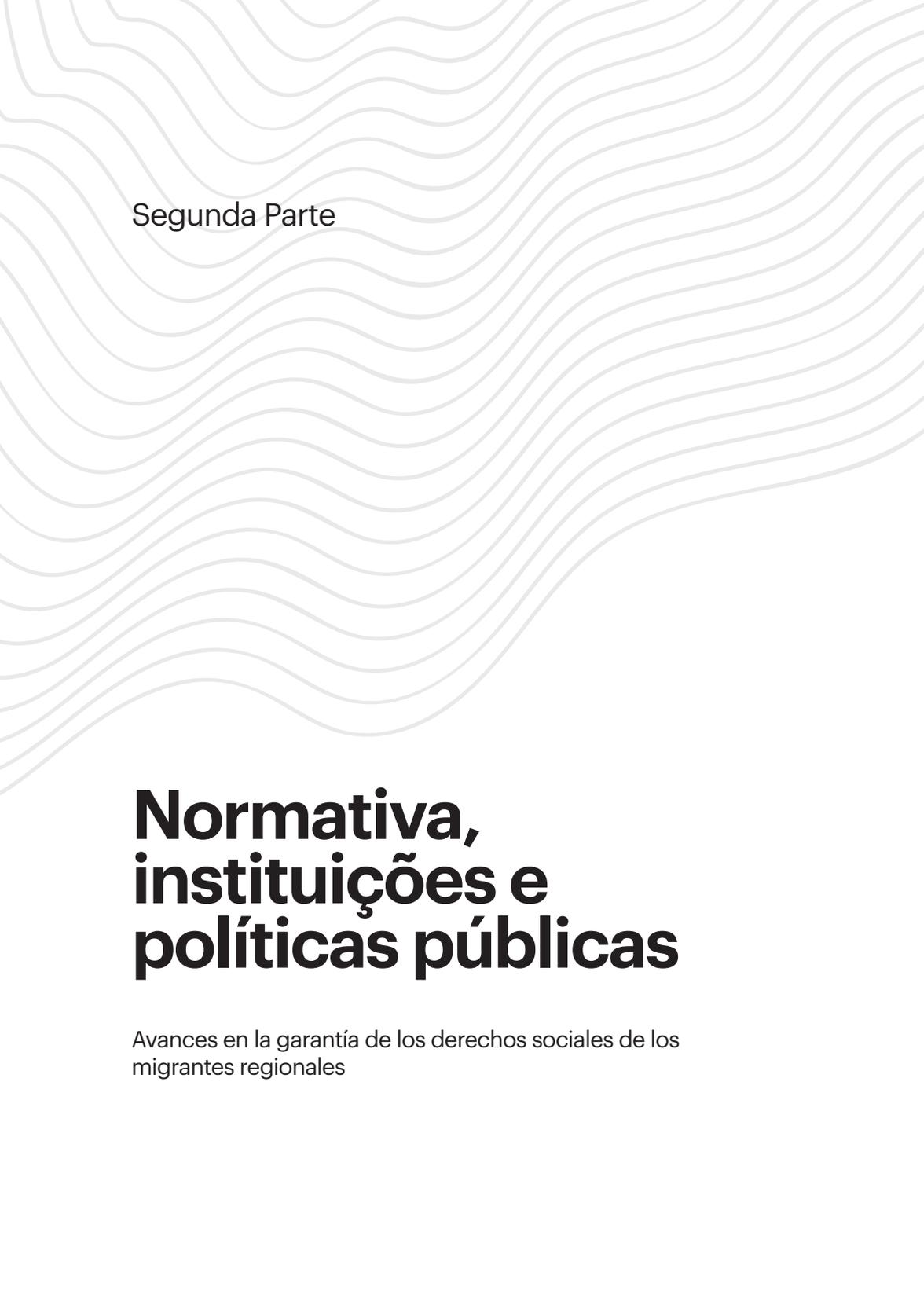
O contexto político dos últimos anos na cidade de São Paulo, caracterizado por um crescimento qualitativo da participação social e uma maior visibilidade da temática migratória e das questões de gênero, possibilitou processos de reflexão e construção de discursos políticos que vinculam as relações de gênero aos processos migratórios.

*Sinto que hoje em dia o tema do gênero melhorou bastante. Eu participo no frente de mulheres migrantes. Tem um frente que já tem mais de um ano, no qual se debatem questões específicas sobre as mulheres, educação, acesso a serviços, acesso a tudo. E assim, de fato é importante pegar essa bandeira do gênero. [...] São vários coletivos de mulheres que trabalham, e se uniram para reforçar a pauta, porque realmente, como o tema migrante está em pauta, tem sido muito mais difícil que ganhe visibilidade o tema específico da mulher (Mulher, Colômbia, 37).*









Segunda Parte

# **Normativa, instituições e políticas públicas**

Avances en la garantía de los derechos sociales de los  
migrantes regionales



Segunda Parte

# Normativa, instituições e políticas públicas

Avanços na garantia dos direitos sociais  
dos migrantes regionais

## Introdução

---

A primeira parte da presente pesquisa, que toma como base as informações quantitativas e qualitativas levantadas, busca constituir-se como um insumo para aqueles que são responsáveis pela formulação e implementação de políticas públicas que possam impactar na vida dos migrantes regionais. A descrição dos desafios que tal população enfrenta para acessar seus direitos sociais —direito ao trabalho e à segurança social, à saúde, educação e moradia— como também a análise das implicações destas situações, evidencia a necessidade de que sejam dadas respostas específicas.

As políticas sociais implementadas na última década por vários países da região —incluindo o Brasil— têm permitido uma expansão dos direitos tanto no plano formal quanto no substantivo, determinando a melhora em uma série de indicadores. Neste âmbito, “as políticas sociais (re)colocam-se em um horizonte de universalidade e surgem como instrumentos indispensáveis dos Estados para construir democracias

mais igualitárias”<sup>60</sup>. Isto é, há um acordo a respeito da necessidade de repensar as políticas públicas em geral, e as políticas sociais em particular, como parte das obrigações do Estado para o cumprimento efetivo dos direitos associados à existência de uma cidadania social<sup>61</sup>.

Existe um grande número de normas, instituições, políticas e ações de promoção e proteção dos direitos humanos das pessoas migrantes. Nesta segunda parte analisam-se as respostas estatais a muitas das problemáticas identificadas, entendendo que as normas, as instituições e as políticas públicas constituem a forma na qual os Estados dão conta de suas obrigações relativas à garantia dos direitos humanos.

Nas seções subsequentes examina-se o marco normativo e institucional, como também as políticas públicas implementadas no Brasil, e no Estado e no Município de São Paulo. Apresenta-se um mapeamento dos principais instrumentos legais e institucionais que configuram a abordagem estatal das migrações, com o fim de dar conta dos diferentes enfoques sobre a mobilidade humana que coexistem no interior do Estado brasileiro, das articulações que se estabelecem entre os distintos organismos e níveis governamentais, das perspectivas que surgem no período recente, e da historicidade das normas, instituições e políticas públicas. O levantamento propõe uma ênfase especial no tratamento das migrações regionais: aquelas provenientes dos países membros e associados do MERCOSUL, e inclui também a normativa e a institucionalidade em matéria de refugiados, um fenômeno da mobilidade humana que ocupa um lugar cada vez mais importante —e mais vinculado às questões migratórias— nas agendas institucionais do Brasil.

Não se trata de um mapeamento exaustivo, são priorizadas as normas, instituições e políticas públicas consideradas mais relevantes. Foi elaborado a partir da análise documental da normativa (leis, decretos, projetos de lei, resoluções normativas e portarias) e documentos de instituições governamentais, acadêmicas e da sociedade civil. Também se apoiou nos insumos surgidos das entrevistas em profundidade realizadas a funcionários dos governos federal, estadual e municipal.

---

60 Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do MERCOSUL (IPPDH), *Ganar derechos. Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos*. Buenos Aires, IPPDH, 2014, p. 183, disponível em: [http://www.ippdh.mercosul.int/wp-content/uploads/2014/12/GanarDerechos\\_Lineamientos1.pdf](http://www.ippdh.mercosul.int/wp-content/uploads/2014/12/GanarDerechos_Lineamientos1.pdf)

61 *Ibid.*

# Marco normativo das migrações regionais

---

Nas próximas seções apresentam-se as principais leis, normas, decretos, regulamentos, portarias, etc. que conformam o marco normativo das migrações regionais no Brasil e no Município de São Paulo. Previamente se faz referência aos instrumentos normativos de nível internacional e regional, com ênfase no âmbito do MERCOSUL.

## Normativa internacional e regional sobre migrações

Nesta seção são revisados os principais instrumentos normativos em matéria de migração, surgidos do sistema universal —a Organização das Nações Unidas (ONU)—, o sistema interamericano —a Organização dos Estados Americanos (OEA)— e o principal processo de integração regional do qual participa o Brasil, o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).

O Brasil faz parte dos tratados mais importantes que conformam o sistema universal e o sistema interamericano de direitos humanos<sup>62</sup>. Também faz parte dos instrumentos internacionais e regionais de proteção

---

62 No sistema universal destacam-se os seguintes instrumentos: Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos; Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; Convenção para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher; Convenção sobre os Direitos da Criança; Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis Desumanos ou Degradantes; e Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial. No sistema interamericano destacam-se os seguintes: Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, Convenção Americana sobre Direitos Humanos: Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e formas correlatas de Intolerância; e Convenção Interamericana para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher. Vide mais informações em: Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos (IPPDH) do MERCOSUL, *Sistema de Informação sobre Institucionalidade em Direitos Humanos (SISUR)*, disponível em: <http://sisur.ippdh.mercosul.int/si/web/es/>

dos direitos das pessoas refugiadas e apátridas<sup>63</sup>. Contudo, não ratificou a Convenção Internacional sobre a proteção dos direitos de todos os trabalhadores migrantes e dos membros das suas famílias, aprovada em 1990 e que está em vigor desde 2003.

No âmbito do MERCOSUL, com a entrada em vigor do Acordo de Residência em 2009, estabeleceram-se parâmetros de política migratória muito relevantes desde a perspectiva dos direitos humanos<sup>64</sup>. Além da simplificação da documentação exigida, os nacionais dos Estados que aderiram a este instrumento têm a possibilidade de solicitar a residência tanto nas representações consulares do Brasil nos distintos países quanto perante as autoridades migratórias no Brasil. Neste último caso, o requerimento de residência é possível independente da condição migratória (regular ou irregular) do requerente quando ingressou no país. Entre os principais direitos que o Acordo de Residência introduz, encontram-se os seguintes: igualdade de direitos civis e liberdades sociais, culturais e econômicas com os nacionais do país de recepção, incluindo o direito de trabalhar, direito de petição perante as autoridades, direito de entrada e saída do território das Partes, e liberdade de culto; aos membros da família que não sejam da nacionalidade de algum dos países parte do Acordo, é outorgada residência com a mesma vigência daquela que possua a pessoa da qual dependam; no âmbito laboral, os migrantes gozam de um tratamento não menos favorável que os nacionais do país de recepção, especialmente no referido a salário, condições de trabalho e seguros sociais; os migrantes têm direito a transferir remessas; os filhos dos migrantes que nasçam no território do país parte do Acordo onde residem seus pais, têm direito a um nome, ao registro do seu nascimento e a ter uma nacionalidade; eles também têm o direito

---

63 No sistema universal destacam-se os seguintes instrumentos: Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados; Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados; Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas; e Convenção para Redução dos Casos de Apátridia. No âmbito das Américas destacam-se os seguintes: Declaração de Cartagena sobre Refugiados; e Declaração e Plano de Ação do Brasil “Um Marco de Cooperação e Solidariedade Regional para Fortalecer a Proteção Internacional das Pessoas Refugiadas, Deslocadas e Apátridas na América Latina e no Caribe”. Vide mais informações em: Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos (IPPDH) do MERCOSUL, *Sistema de Informação sobre Institucionalidade em Direitos Humanos (SISUR)*, disponível em: <http://sisur.ippdh.mercosul.int/si/web/es/>

64 Promulgado por decretos nacionais: Brasil, Decreto No. 6964, D.O.U. de 29 de setembro de 2009 e Brasil, Decreto No. 6975, D.O.U. de 7 de outubro de 2009.

fundamental de acesso à educação em condições de igualdade em relação aos nacionais do país de recepção<sup>65</sup>. Trata-se, sem dúvidas, de um avanço significativo para os coletivos de migrantes regionais.

Além do Acordo de Residência, no MERCOSUL existem outros instrumentos com efeitos importantes na área das migrações<sup>66</sup>.

## Normativa migratória federal

A Constituição Nacional é a norma de maior hierarquia no Brasil. O texto constitucional de 1988, redigido no contexto da redemocratização do país, representa uma importante ampliação do repertório de direitos garantidos às pessoas que se encontram no território brasileiro. Entre os princípios que regem as relações internacionais do Brasil destacam-se a “prevalência dos direitos humanos”, a “cooperação entre os povos para o progresso da humanidade” e a “concessão de asilo político”<sup>67</sup>. Também expressa, em um parágrafo único, que “A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”.

A Constituição Nacional não inclui objetivos de política migratória, só se limita a mencionar a competência do governo federal no relativo à legislação sobre emigração, imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros<sup>68</sup>. Esta ausência é entendida a partir do seu contexto histórico, no qual os movimentos migratórios desde e para o Brasil não eram

---

65 Vide mais informação em: MERCOSUL, *Cartilha da cidadania do MERCOSUL. Compilação de normas relacionadas com o cidadão e a cidadã do MERCOSUL*, disponível em: <http://www.cartillaciudadania.mercosur.int/pt>

66 Destacam-se os seguintes: Acordo sobre dispensa de tradução em documentos administrativos para efeitos de imigração entre os estados-membros do MERCOSUL, a República de Bolívia e a República do Chile; Acordo Multilateral de Seguridade Social do MERCOSUL, Declaração Sociolaboral do MERCOSUL e o Plano de Ação para a conformação progressiva de um Estatuto de Cidadania do MERCOSUL. Também existem vários acordos orientados à proteção dos direitos das crianças migrantes, embora ainda não tenham sido implementados. Vide mais informação em: Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos (IPPDH) do MERCOSUL, *Sistema de Informação sobre Institucionalidad en Derechos Humanos (SISUR)*, disponível em: <http://sisur.ippdh.mercosul.int/si/web/es/>

67 Brasil, Constituição Federal de 1988, Art. 4.

68 Brasil, Constituição Federal de 1988, Art. 22 (XV).

significativos. Porém, a Constituição incorpora uma série de direitos fundamentais (principalmente nos artigos 5 e 6) que são chave para compreender o contexto normativo das migrações internacionais no Brasil, e as tensões que atravessa atualmente. Justamente devido à falta de objetivos migratórios definidos constitucionalmente, a lei que se aplica aos migrantes no Brasil é a Lei Nro. 6815/1980, o Estatuto do Estrangeiro<sup>69</sup>.

Esta normativa foi sancionada durante a última ditadura militar (1964-1985). Seu conteúdo reflete explicitamente a Doutrina de Segurança Nacional, que influenciou várias normativas migratórias sul-americanas durante aquele período. A lei visa à defesa do trabalho e da segurança nacionais.

Na aplicação desta Lei atender-se-á precipuamente à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, sócio-econômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional<sup>70</sup>.

Embora a realidade migratória do Brasil tenha atravessado significativas transformações desde a promulgação desta normativa, ela permanece vigente. A redemocratização do país e a adoção de uma nova Constituição não se manifestaram em mudanças substantivas neste instrumento legal. Todavia, a reforma da legislação faz parte da agenda pública; atualmente é debatido um projeto de lei (PL Nro. 2516/2015<sup>71</sup>) que instituiria uma nova Lei de Migração para o país. Esta não é a primeira iniciativa de reforma da Lei Nro. 6815/1980; ao contrário, o texto do PL baseia-se em anteprojetos anteriores. O PL foi construído no marco de um processo que

---

69 Esta Lei foi regulamentada pelo Decreto No. 86715/1981. Brasil, Decreto No. 86.715, D.O.U. de 10 de dezembro de 1981.

70 Brasil, Lei No. 6.815, "Estatuto do Estrangeiro", D.O.U. de 19 de agosto de 1980, Art. 2.

71 Brasil, Projeto de Lei No. 2516/2015, Institui a Lei de Migração, disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1594910>

incluiu o trabalho de uma Comissão de Especialistas<sup>72</sup> como também diversas instâncias de participação social. Segundo os dados levantados, o PL proporia uma virada significativa em matéria de legislação migratória no Brasil: deixaria de considerar às migrações internacionais como uma área subordinada aos temas de segurança nacional e ao mercado de trabalho, para passarem a ser pensadas desde a perspectiva dos direitos humanos e políticas públicas.

Além da normativa migratória, o Brasil possui normas especificamente dedicadas à situação das pessoas refugiadas. O principal instrumento legal neste campo é a Lei do Estatuto do Refugiado<sup>73</sup>, promulgada em 1997. Trata-se da primeira lei especificamente destinada à proteção dos refugiados na região. Dispõe as normas aplicáveis aos refugiados e aos solicitantes de refúgio no Brasil, em consonância com a Constituição de 1988 e os compromissos internacionais assumidos pelo país na matéria. Esta normativa é reconhecida como uma das mais avançadas nesta área: um modelo para outros países da região. A lei reconhece o direito dos refugiados ao trabalho, à educação, à saúde e à mobilidade no país, entre outros direitos, permitindo-lhes assim reconstruir suas vidas no país. Além desta lei, existem outros instrumentos legais que configuram o marco normativo da proteção dos direitos das pessoas refugiadas no Brasil, e que dão conta das transformações recentes neste fenômeno.

---

72 Foi criada em 2013 pelo Ministério da Justiça e Cidadania, com a finalidade de apresentar uma proposta de anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil. Esta comissão realizou reuniões com representantes governamentais, instituições internacionais, parlamentares, especialistas e acadêmicos, como também audiências públicas com a participação de organizações sociais e o público geral. Uma primeira versão do anteprojeto foi difundida em 2014 e submetida a uma audiência pública, a partir da qual recebeu contribuições escritas de distintas entidades, e de migrantes e especialistas, além de sugestões da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério.

73 Brasil, Lei No. 9.474, D.O.U. de 22 de julho de 1997.

## Tabela 6: Normativa migratória federal

### Lei Nro. 11961/2009

A última anistia migratória incluiu os migrantes que se encontravam em situação irregular no território brasileiro e que chegaram até 1º de fevereiro de 2009. O regime amparava os migrantes que tivessem iniciado seu trâmite sob a anistia de 1998, mas ainda não o tivessem completado. Uma vez cumpridos os requisitos exigidos (certificação de identidade, carência de antecedentes e data de ingresso), os migrantes recebiam uma residência temporária de dois anos. Quando expirado o prazo da residência temporária, podiam obter uma residência permanente certificando que continuavam sem ter antecedentes penais, que não tinham se ausentado do Brasil por mais de noventa dias durante sua residência temporal; e que tinham profissão, emprego ou a propriedade dos ativos suficientes para se sustentar a si próprio e aos membros da sua família<sup>74</sup>.

### Decreto Nro. 8757/2016

Aumenta, altera e revoga alguns dispositivos incluídos no Decreto Nro. 86715/1981 (que regulamenta a Lei Nro. 6815/1980) a respeito da concessão de vistos para migrantes<sup>75</sup>.

### Portaria Nro. 4 de 7/01/2015

Esta portaria do Ministério da Justiça e Cidadania desburocratiza uma série de procedimentos relacionados com a permanência definitiva e o registro dos migrantes: reunião familiar, descendência, matrimônio e união estável, prorrogação de visto temporário, transformação de visto oficial ou diplomático em visto permanente ou temporário, transformação de visto temporário em permanente e transformação de residência temporária em permanente<sup>76</sup>.

**Fonte:** Elaboração própria.

O Conselho Nacional de Imigração (CNIg), criado pela Lei Nro. 6815/1980, possui a competência de formular a política migratória brasileira. Embora sua tarefa específica seja a administração das migrações laborais, ela tem competência para criar normativa regulamentá-

<sup>74</sup> A impossibilidade de numerosos anistiados cumprirem com o último requisito motivou a adoção da Portaria No. 1700/2011 do Ministério da Justiça e Cidadania, mediante a qual foram flexibilizadas as normas para a obtenção da residência permanente por parte de 45.000 migrantes que tinham recebido uma residência temporária. Brasil, Portaria No. 1.700, D.O.U. de 29 de julho de 2011.

<sup>75</sup> Brasil, Decreto No. 8.757, D.O.U. de 10 de maio de 2016.

<sup>76</sup> Brasil, Portaria No. 4, Ministério da Justiça e Cidadania, D.O.U. de 8 de janeiro de 2015.

ria à lei migratória vigente, sob a forma de resoluções normativas. Ao longo do tempo e com o surgimento de novas realidades migratórias que demandam respostas no plano normativo, a atuação do CNIg começou a transcender a dimensão laboral, e a regulamentar também outros aspectos das migrações no Brasil. O CNIg praticamente não delibera sobre situações migratórias que envolvam pessoas nacionais dos Estados compreendidos no Acordo de Residência, já que eles acessam à residência no Brasil e, por isso, acessam também às autorizações necessárias para realizar atividades laborais no país<sup>77</sup>.

Uma resolução normativa relevante foi a Nro. 97/2012, surgida como resposta do governo brasileiro à massiva chegada de migrantes haitianos no país, suas diversas problemáticas e suas necessidades de regularização<sup>78</sup>. As políticas públicas para os migrantes haitianos se encontram entre as iniciativas mais destacadas em matéria de política migratória brasileira recente. Esta resolução dispõe a concessão do visto permanente previsto no artigo 16 da Lei Nro. 6815/1980 às pessoas de nacionalidade haitiana. Este visto é outorgado por “razões humanitárias”<sup>79</sup>: as resultantes do agravamento das condições de vida da população haitiana por conta do terremoto ocorrido naquele país em 2010. O visto previsto na resolução normativa Nro. 97/2012 encontra-se condicionado a um prazo de cinco anos, nos termos do artigo 18 da Lei Nro. 6815/1980. Atualmente as pessoas de nacionalidade haitiana contam com a possi-

---

77 Contudo, ainda existem algumas demandas relacionadas com a validação de títulos e diplomas (que serão analisadas mais à frente); elas precisam de outras deliberações, que excedem a competência do CNIg.

78 A adoção desta medida foi produto do esforço comum de dois órgãos colegiados, o CNIg e o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), no contexto do crescimento significativo do fluxo de migrantes haitianos registrado no Brasil (principalmente através das fronteiras terrestres, e especialmente das do Estado de Acre) desde 2010. Estes migrantes ingressavam ao país e solicitavam o estatuto de refugiados; contudo, sua situação não se ajustava ao estabelecido pela normativa sobre este instituto de proteção no Brasil, expondo-os a uma situação migratória irregular na hora em que dito estatuto não lhes era concedido. Esta resolução se baseou em uma recomendação anterior do CNIg ao CONARE, que dispunha que naqueles casos em que a situação dos solicitantes não se enquadrasse nas disposições sobre refugiados, mas exibisse razões humanitárias suficientes, o CONARE deveria referir o caso ao CNIg para que examinasse —com base na resolução normativa No. 27/1998 (sobre situações especiais e casos omissos)— as possibilidades de regularização destes migrantes. Brasil, Resolução Normativa No. 27, Ministério da Justiça e Cidadania, 25 de novembro de 1998.

79 É preciso enfatizar que no Brasil não existe um “visto humanitário”, e sim vistos que são concedidos por “razões humanitárias”.

bilidade de acessar a este visto antes de sair do Haiti, na embaixada do Brasil em Porto Príncipe, ou ainda antes de chegar ao Brasil, na sua embaixada no Equador<sup>80</sup>. A validade da resolução normativa Nro. 97 foi alterada por outras sucessivas ao longo dos anos seguintes: Nro. 102/2013, Nro. 106/2013, Nro. 113/2014, Nro. 117/2015 e Nro. 123/2016; esta última prorroga a vigência da medida até 30 de outubro de 2017.

---

80 Organização Internacional para as Migrações (OIM), *La migración haitiana hacia Brasil: características, oportunidades y desafíos*, Cuadernos Migratorios No. 6, Buenos Aires, OIM, 2014, p. 123, disponível em: [https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/Country/docs/RO-Buenos-Aires-Migration-Notebook-No-6\\_spanish.pdf](https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/Country/docs/RO-Buenos-Aires-Migration-Notebook-No-6_spanish.pdf)

## Tabela 7: Principais resoluções normativas do CNIg

### **Nro. 27/1998**

Dispõe que as situações especiais e os casos omissos sejam submetidos ao CNIg para avaliação individual. Consideram-se situações especiais aquelas que, ainda que não estejam expressamente definidas nas resoluções normativas do CNIg, possuam elementos que permitam considerá-las satisfatórias para a obtenção de um visto ou uma residência. Consideram-se casos omissos as hipóteses não previstas nas resoluções do CNIg. Esta normativa tem permitido resolver uma série de situações que não se ajustam a outras disposições sobre temas mais ou menos amplos, como a migração laboral.

### **Nro. 108/2014**

Possibilita o requerimento de um visto permanente por motivo de reunião familiar com uma pessoa brasileira ou estrangeira que possua um visto permanente aos seguintes grupos de pessoas: descendentes menores de 18 anos, ou de qualquer idade sempre que demonstrem incapacidade para se sustentarem; ascendentes ou descendentes que demonstrem necessidade de proteção; irmãos, netos ou bisnetos órfãos, solteiros e menores de 18 anos, ou de qualquer idade sempre que demonstrem incapacidade para se sustentarem; e cônjuges ou companheiros, em união estável, sem distinção de sexo, de cidadãos brasileiros ou estrangeiros com visto temporário ou permanente no Brasil.

### **Nro. 110/2014**

Autoriza o Ministério de Justiça e Cidadania a conceder permanências de caráter provisório para os migrantes que tenham cometido delitos e que se encontrem cumprindo penas no Brasil, e que estejam, por exemplo, em condições de se beneficiar de programas de redução de penas ou de trabalho.

### **Nro. 122/2016**

Dispõe que poderá ser concedida a permanência por um período de até cinco anos aos estrangeiros que se encontrem no Brasil em situação de vulnerabilidade, vítimas de tráfico de pessoas e/ou de trabalho análogo à escravidão.

**Fonte:** Elaboração própria.

O Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) também tem emitido resoluções normativas, mediante as quais complementa e atualiza

os conteúdos da Lei Nro. 9.474/1997<sup>81</sup>. A seguir se apresentam algumas das mais significativas dos últimos anos, no contexto do crescimento da quantidade de refugiados e solicitantes de refúgio no Brasil, e da maior visibilidade deste fenômeno, que se enquadra na crise humanitária vivida a nível mundial.

## Tabela 8: Principais resoluções normativas do CONARE

### Nro. 17/2013

Dispõe a concessão de um “visto apropriado”, nos termos da Lei Nro. 6815/1980, e do seu decreto regulamentário, às pessoas forçosamente deslocadas no contexto do conflito armado na República Árabe de Síria, que desejem requerer o estatuto de refugiado no Brasil<sup>82</sup>. Este programa foi renovado pela resolução normativa Nro. 20/2015 por um período de mais dois anos<sup>83</sup>.

### Nro. 21/2015

Dispõe a ampliação do período de validade da Cédula de Identidade de Estrangeiro (CIE), de dois para cinco anos.

**Fonte:** Elaboração própria.

## Normativa migratória municipal

A Constituição brasileira não outorga competências em matéria de legislação migratória aos governos estaduais e municipais. Contudo, no contexto das novas iniciativas que se vêm desenvolvendo no âmbito da cidade de São Paulo, em 7 de julho de 2016 se sancionou a Lei Municipal Nro. 16478/2016 que institui a política municipal para a população imigrante.

81 Brasil, Lei No. 9.474, D.O.U. de 22 de julho de 1997.

82 Considera “razões humanitárias” àquelas resultantes do agravamento das condições de vida da população no território sírio ou nas regiões de fronteira com ele, como consequência do conflito armado no país. Isto é, os efeitos da resolução não se limitam às pessoas de nacionalidade síria, senão que se abrangem àquelas nacionalidades afetadas pelo conflito no país.

83 De acordo com dados do Departamento de Migrações do Ministério da Justiça e Cidadania, entre 2013 e 2016 foram concedidos 2634 vistos “por razões humanitárias” a pessoas sírias.

Fica instituída a Política Municipal para a População Imigrante, a ser implementada de forma transversal às políticas e serviços públicos, sob articulação da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, com os seguintes objetivos: I - garantir ao imigrante o acesso a direitos sociais e aos serviços públicos; II - promover o respeito à diversidade e à interculturalidade; III - impedir violações de direitos; IV - fomentar a participação social e desenvolver ações coordenadas com a sociedade civil<sup>84</sup>.

A Lei dispõe uma série de objetivos, princípios, diretrizes e ações prioritárias, e estabelece pautas para o funcionamento de um Conselho Municipal de Imigrantes. Trata-se da primeira lei do país em instituir diretrizes para uma política pública migratória na esfera municipal. A normativa institucionaliza o conjunto de políticas públicas que têm sido implementadas na cidade de São Paulo durante os últimos anos, fundamentalmente desde a Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig), dependente da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC).

São princípios da Política Municipal para a População Imigrante: I - igualdade de direitos e de oportunidades, observadas as necessidades específicas dos imigrantes; II - promoção da regularização da situação da população imigrante; III - universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos dos imigrantes; IV - combate à xenofobia, ao racismo, ao preconceito e a quaisquer formas de discriminação; V - promoção de direitos sociais dos imigrantes, por meio do acesso universalizado aos serviços públicos, nos termos da legislação municipal; VI - fomento à convivência familiar e comunitária.<sup>85</sup>

A lei estabelece que o acesso dos migrantes aos direitos sociais abordados nesta investigação —trabalho e seguridade social, saúde, educação e moradia— e a outros, como a cultura e o esporte, constituem ações prioritárias na implementação da política municipal para a população migrante.

---

84 São Paulo, Lei Municipal No. 16.478, D.O. 8 de julho de 2016, Art. 1.

85 São Paulo, Lei Municipal No. 16.478, D.O. 8 de julho de 2016, Art. 2.

I - garantir à população imigrante o direito à assistência social, assegurando o acesso aos mínimos sociais e ofertando serviços de acolhida ao imigrante em situação de vulnerabilidade social; II - garantir o acesso universal da população imigrante à saúde, observadas: a) as necessidades especiais relacionadas ao processo de deslocamento; b) as diferenças de perfis epidemiológicos; c) as características do sistema de saúde do país de origem; III - promover o direito do imigrante ao trabalho decente, atendidas as seguintes orientações: a) igualdade de tratamento e de oportunidades em relação aos demais trabalhadores; b) inclusão da população imigrante no mercado formal de trabalho; c) fomento ao empreendedorismo; IV - garantir a todas as crianças, adolescentes, jovens e pessoas adultas imigrantes o direito à educação na rede de ensino público municipal, por meio do seu acesso, permanência e terminalidade; V - valorizar a diversidade cultural, garantindo a participação da população imigrante na agenda cultural do Município, observadas: a) a abertura à ocupação cultural de espaços públicos; b) o incentivo à produção intercultural; VI - coordenar ações no sentido de dar acesso à população imigrante a programas habitacionais, promovendo o seu direito à moradia digna, seja provisória, de curto e médio prazo ou definitiva; VII - incluir a população imigrante nos programas e ações de esportes, lazer e recreação, bem como garantir seu acesso aos equipamentos esportivos municipais.<sup>86</sup>

A normativa surge de um processo participativo, que contou com um Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População Imigrante<sup>87</sup>, formado por representantes do poder público e da sociedade civil. Em 2013 se realizou a I Conferência Municipal de Políticas para Imigrantes, com o objetivo de contribuir com o debate e elaborar propostas e diretrizes para a construção de políticas públicas para migrantes. As propostas elaboradas pelo Comitê se manifestaram em um Anteprojeto de Lei e foram validadas por meio de uma consulta pública, antes de serem discutidas na Câmara Municipal e sancionadas pelo Prefeito.

---

86 São Paulo, Lei Municipal No. 16.478, D.O. 8 de julho de 2016, Art. 1.

87 Criado por Decreto Municipal, São Paulo, Decreto Municipal No. 56.353, D.O. de 24 de agosto de 2015.

# Enquadramento institucional das migrações regionais

---

## Instituições federais

No nível do governo federal do Brasil, os órgãos executivos que concentram as competências em matéria de formulação e implementação da política migratória são os Ministérios de Justiça e Cidadania, Trabalho, e Relações Exteriores. Também é importante mencionar a atuação recente da Defensoria Pública da União a respeito deste tema.

O Ministério de Justiça e Cidadania tem entre as suas competências as questões de “nacionalidade, imigração e estrangeiros”.<sup>88</sup> Estes temas são abordados desde distintas dependências, fundamentalmente desde o Departamento de Migrações (no âmbito da Secretaria Nacional de Justiça e Cidadania), e o Departamento da Polícia Federal. Neste Ministério também funciona o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). O Ministério também participa de outras iniciativas relevantes em parceria com outras instituições públicas e privadas.

A Secretaria Nacional de Justiça e Cidadania contém um Departamento de Migrações<sup>89</sup>. Trata-se de um dos órgãos que acumulam maior número de competências em matéria de política migratória e garantia dos direitos humanos das pessoas migrantes no Brasil. A recente redenominação deste departamento inscreve-se no processo de reforma da política migratória que atualmente atravessa o país, e cujo principal acontecimento, desde o ponto de vista normativo, é a discussão de um projeto de Lei de Migração<sup>90</sup> que derrogaria a normativa vigente.

Dentro da estrutura deste ministério também se encontra o Departamento da Polícia Federal. A principal competência deste órgão em matéria migratória é o controle da estadia das pessoas migrantes no Brasil.

---

88 Brasil, Lei No. 10.683, D.O.U. de 28 de maio de 2003, Art. 27 (g).

89 Anteriormente denominado Departamento de Estrangeiros. A nova denominação surge do Decreto No. 8.668/2016. Brasil, Decreto No. 8.668, D.O.U. de 11 de fevereiro de 2016.

90 Brasil, Projeto de Lei No. 2516/2015, Institui a Lei de Migração, disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1594910>

Isto implica controlar sua entrada, permanência e saída do país; registrar os migrantes (através do SINCRE); expedir a Cédula de Identidade para Estrangeiros (CIE); receber e processar os pedidos de permanência; e conceder a condição de permanência dos migrantes. Trata-se de um órgão que desempenha funções chave no contexto da institucionalidade migratória no Brasil, já que concentra uma série de competências vinculadas à regularização migratória e documental dos migrantes.

A Lei do Estatuto do Refugiado (Nro. 9.474/1997<sup>91</sup>) criou o CONARE, o órgão responsável por analisar os requerimentos e declarar o reconhecimento da condição de refugiado, como também de orientar e coordenar as ações necessárias para a proteção efetiva, a assistência e o apoio jurídico aos refugiados. O CONARE é um órgão colegiado, presidido pelo Ministério da Justiça e Cidadania e integrado pelo Ministério das Relações Exteriores (que exerce a Vice-presidência), os Ministérios da Saúde, Educação, e Trabalho, o Departamento da Polícia Federal, como também um conjunto de organizações não governamentais dedicadas a atividades de assistência, e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR).

Por sua vez, o Ministério do Trabalho aborda as migrações internacionais desde a perspectiva do mercado de trabalho brasileiro e a qualificação dos migrantes. De fato, entre suas atribuições conta-se a formulação da “política de imigração”<sup>92</sup>. Esta tarefa se implementa fundamentalmente desde duas instâncias: o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) e a Coordenação Geral de Imigração (CGI).

O Conselho Nacional de Imigração (CNIg), vinculado ao Ministério do Trabalho e presidido por ele, é um órgão colegiado, integrado por vinte representantes do governo federal, os trabalhadores, os empregadores e a sociedade civil<sup>93</sup>. O Conselho tem uma reunião mensal e elabora resoluções, que podem ser tanto de caráter normativo quanto administrativo,

---

91 Brasil, Lei No. 9.474, D.O.U. de 22 de julho de 1997.

92 Brasil, Lei No. 10.683, D.O.U. de 28 de maio de 2003, Art. 27.

93 Entre os representantes do governo contam-se os ministérios do Trabalho, Justiça e Cidadania, Relações Exteriores, Saúde, Educação, entre outros. Os interesses dos trabalhadores são representados pelas principais centrais sindicais do país, enquanto o ponto de vista dos empregadores está dado pela presença das associações empresariais mais importantes. Também participa um amplo número de observadores da sociedade civil, com voz, mas sem voto.

como também recomendações. A criação do CNIg e suas competências quanto à elaboração de resoluções permitiram ao Estado brasileiro fazer frente a algumas das mudanças recentes em matéria migratória. Atualmente, grande parte da política migratória brasileira é elaborada pelo CNIg. As resoluções normativas do CNIg se dirigem aos três ministérios com competência na área migratória no Brasil: o Ministério do Trabalho, que atua na questão da migração laboral; o Ministério das Relações Exteriores, responsável pela concessão de vistos no exterior; e o Ministério da Justiça e Cidadania, encarregado de zelar pela situação dos migrantes no país. Por fim, o CNIg é o organismo elaborador da política migratória, que é executada pelos citados organismos.

A Coordenação Geral de Imigração (CGI) é uma unidade administrativa do Ministério do Trabalho, vinculada ao Gabinete do Ministro. Sua principal tarefa é a execução de uma parte da política migratória, estabelecida pelo CNIg: aquela referida às autorizações de trabalho para os estrangeiros. Isto é, à diferença do CNIg, o CGI se ocupa unicamente de aspectos vinculados com as migrações laborais. Trata-se do órgão do Ministério do Trabalho que executa as resoluções normativas do CNIg em matéria de migração laboral.

O Ministério das Relações Exteriores (MRE) também participa da gestão das migrações no Brasil. Conta com uma Divisão de Imigração (DIM) que se ocupa dos temas que envolvem pessoas estrangeiras que se encontrem fora do Brasil, através das representações consulares em outros países. A principal competência da DIM se refere à concessão de vistos de turista aos migrantes. Contudo, também atua como intermediário entre os estrangeiros que se encontrem no exterior e o Ministério da Justiça e Cidadania, no relativo aos requerimentos de residência, e faz a mediação com o Ministério do Trabalho em relação aos vistos de trabalho. A DIM também tem participado, articuladamente com outros organismos, na gestão de algumas das principais políticas para migrantes e refugiados do período recente.

Enfim, a Defensoria Pública da União (DPU) é uma instituição permanente, dedicada à orientação jurídica, à promoção dos direitos humanos e à defesa (judicial e extrajudicial) dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, daquelas pessoas e grupos que o necessitem. Recentemente a DPU também começou a desenvolver ações especifi-

cas na área de proteção dos direitos dos migrantes e refugiados<sup>94</sup>. No âmbito da DPU funcionam catorze Grupos de Trabalho (GT) temáticos, que atendem as necessidades de grupos específicos da população. Em 2009, no contexto da última lei de anistia migratória<sup>95</sup> no Brasil, criou-se um GT específico sobre Migrações e Refúgio. Antes da criação deste GT, a DPU já desenvolvia um trabalho sobre estas temáticas na cidade de São Paulo. Como antecedente direto do GT, em 2013 foi criado um escritório especializado em migrantes e refugiados, sob responsabilidade de três defensores públicos. Atualmente o GT tem abrangência nacional, incluindo cinco defensores públicos, um de cada região do país. O GT se dedica basicamente à interlocução com os poderes públicos. Também estabelece um diálogo com a sociedade civil, que traz para este âmbito as principais problemáticas e demandas dos coletivos de migrantes. Algumas destas demandas, principalmente aquelas de caráter coletivo, são judicializadas, mas isto só acontece como última instância. A maioria das questões que são efetivamente levadas perante a justiça se vinculam com a regularização migratória e procuram, em general, ampliar as hipóteses de regularização disponíveis para os migrantes e refugiados.

## **Instituições do Estado de São Paulo**

No Brasil, os governos estaduais não possuem competências específicas em matéria de migração. Contudo, eles têm a potestade de regular outras áreas, desde as quais incidem nas condições de vida dos migrantes. No Estado de São Paulo, se observam iniciativas orientadas à proteção dos direitos dos migrantes e refugiados fundamentalmente no âmbito da Secretaria de Justiça e Defesa da Cidadania, e da Secretaria de Desenvolvimento Social.

A Secretaria de Justiça e Defesa da Cidadania é o órgão do governo do Estado de São Paulo que mantém as relações com o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública e as restantes entidades relacionadas com a justiça, a cidadania e os direitos humanos. No âm-

---

94 A DPU é uma das instituições que fazem parte do CONARE. Além disso, trabalha articuladamente com o Ministério da Justiça e Cidadania e o Ministério do Trabalho em vários temas vinculados à proteção dos direitos dos migrantes e refugiados.

95 Brasil, Lei No. 11.961, D.O.U. de 2 de julho de 2009.

bito estadual, esta Secretaria coordena as iniciativas na área de acesso à justiça e promoção da cidadania. Na Secretaria funcionam algumas instâncias especificamente destinadas aos migrantes e aos refugiados, e outras que abordam problemáticas —como o tráfico de pessoas e o trabalho escravo— que, embora não se circunscrevam a estes grupos, também os afetam.

Na Secretaria é desenvolvido um programa denominado Centros de Integração da Cidadania (CIC), que se orienta a garantir os direitos da população e de promover formas alternativas de acesso à justiça<sup>96</sup>. No contexto deste programa, em 2014 foi inaugurado um CIC especificamente destinado aos migrantes, denominado CIC Imigrante. Trata-se de um projeto pioneiro do Governo do Estado de São Paulo, implementado a partir das crescentes demandas detectadas pelos comitês de enfrentamento ao tráfico de pessoas, combate ao trabalho escravo e atendimento aos refugiados, coordenados pela Secretaria de Justiça e Defesa da Cidadania. No CIC Imigrante os migrantes e refugiados têm acesso aos serviços da DPU (para questões de regularização documental e problemas vinculados ao trabalho), a Defensoria Pública do Estado (para temas como separações, divórcios, pensões alimentícias, etc.), o Programa de Proteção e Defesa do Consumidor (PROCON), e o Posto de Atendimento ao Trabalhador (PAT), um serviço da Secretaria Estadual de Emprego e Relações do Trabalho<sup>97</sup>. O CIC Imigrante também desenvolve uma articulação direta com uma ampla rede de instituições públicas e da sociedade civil, para efeitos de resposta às demandas que excedam as capacidades do programa.

Nesta Secretaria também funciona, desde 2008, o Comitê sobre Migrações e Refugiados, regulamentado pelo Decreto Nro. 52.349/2007. Sua finalidade principal é a criação de um programa Estadual de Direitos Humanos. Trata-se do primeiro comitê estadual na matéria criado no

---

96 Os centros geralmente estão localizados em áreas de alta vulnerabilidade social na capital e no interior do Estado de São Paulo. Nas unidades CIC a população tem acesso a serviços públicos gratuitos e pode participar ativamente de um conjunto de atividades orientadas ao desenvolvimento local, como conferências sobre temas diversos, oficinas culturais, orientações sociais e jurídicas, mediação comunitária de conflitos, reuniões do Conselho Local de Integração da Cidadania (CLIC) e atividades educativas de promoção e conscientização sobre direitos humanos e cidadania, centradas no Programa Estadual de Direitos Humanos. Nas unidades CIC também se emitem vários documentos pessoais.

97 O PAT atua como intermediário entre empresas que procuram trabalhadores (não só migrantes) e trabalhadores que procuram emprego.

Brasil. É presidido pela Secretaria e reúne representantes de diversos ministérios, o ACNUR, sócios implementadores locais e representantes do Ministério Fiscal. Por enquanto o Comitê tem levado adiante ações destinadas a casos específicos, por exemplo, em situações de segurança pública e saúde pública que afetaram a grupos concretos de refugiados no estado. Contudo, visando avançar na adoção de políticas públicas que beneficiem à população refugiada em São Paulo, o Comitê encontra-se trabalhando na elaboração de um Plano Estadual de Atenção aos Refugiados. No âmbito da Secretaria também funcionam outras instâncias que atendem problemáticas que afetam aos migrantes e refugiados como também a outros setores da população: tráfico de pessoas e trabalho escravo, dois temas que concentraram importantes esforços do governo brasileiro durante a última década.

Por sua vez, a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social tem a missão de garantir o acesso a direitos, bens e serviços dos cidadãos e grupos que se encontrem em situação de vulnerabilidade ou risco social e pessoal no Estado de São Paulo. Para isto, se focaliza na elaboração, coordenação e avaliação da política de assistência e desenvolvimento social, na realização de alianças e na implementação de programas de transferência e geração de renda. No âmbito desta Secretaria existe uma iniciativa recente em matéria de atenção a migrantes e refugiados: a *Casa de Passagem Terra Nova*, inaugurada em 2014. Trata-se do primeiro abrigo destinado exclusivamente a vítimas de tráfico de pessoas e refugiados e solicitantes de refúgio no Estado de São Paulo<sup>98</sup>. As pessoas chegam até este refúgio através das distintas organizações sociais que trabalham com migrantes e refugiados em São Paulo, os Centros de Referência Especializados em Assistência Social (CREAS), e a Secretaria de Justiça e Defesa da Cidadania (especialmente quando se trata de vítimas do tráfico de pessoas).

---

98 Terra Nova recebe prioritariamente famílias com filhos menores de 18 anos. O espaço tem capacidade para receber cinquenta pessoas, que podem permanecer lá por períodos de até quarenta e cinco dias. Durante esse tempo, as pessoas acessam a aulas de idioma português e capacitações para sua inserção no mercado laboral local. Também recebem assessoramento para acessar às distintas políticas públicas disponíveis em São Paulo.

## Instituições da Prefeitura de São Paulo

Como já explicitado, no Brasil os governos municipais não possuem competências em matéria de regulamentação das migrações internacionais. Contudo, no município de São Paulo existem iniciativas muito importantes na área de proteção dos direitos dos migrantes e refugiados. Estas experiências se inscrevem fundamentalmente no âmbito da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC), ainda que existam ações transversais que envolvem outras secretarias e instituições, principalmente no âmbito municipal.

A Secretaria foi criada em 2013<sup>99</sup>, substituindo um conjunto de secretarias e comissões municipais. Na cidade de São Paulo a questão migratória fez parte da disputa eleitoral local de 2012<sup>100</sup>. Quem então era candidato —e posteriormente eleito Prefeito— de São Paulo, Fernando Haddad, incluiu o tema da migração e o trabalho escravo no seu plano de governo (Eixo Nro. 11). Naquela ocasião foi proposto fazer um mapeamento dos migrantes em São Paulo, promover e valorizar sua participação, implementar programas que combatessem as práticas análogas ao trabalho escravo, orientar às Secretarias e capacitar seus trabalhadores, e apoiar os espaços abertos de convivência dos migrantes na cidade de São Paulo. Com a vitória eleitoral de Haddad em São Paulo, estes temas foram retomados por duas instâncias distintas da SMDHC: a questão migratória ficou sob responsabilidade da Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig), enquanto a abordagem do trabalho escravo ficou sob a Comissão Municipal de Erradicação do Trabalho Escravo (COMTRAE).

A Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig) foi instituída mediante a Lei Nro. 15764/2013 (artigo 242), de criação da SMDHC. Seu propósito é articular as políticas públicas migratórias no município de forma transversal, intersetorial e intersecretarial. Trata-se de uma proposta

---

99 Criada mediante o Decreto Municipal No. 53.685, São Paulo, Decreto Municipal No. 56.353, D.O. de 24 de agosto de 2015, e regulamentada pela Lei Municipal No. 15.764/2013, São Paulo, Lei Municipal No. 15.764, D.O. de 27 de maio de 2013.

100 O assunto chegou pela primeira vez ao jornal de circulação massiva *Folha de São Paulo* sob a manchete “Votos de imigrantes sul-americanos são disputados em SP”, publicado em 27 de agosto de 2012, disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/63016-votos-de-imigrantes-sul-americanos-sao-disputados-em-sp.shtml>

pioneira<sup>101</sup>, não só na cidade de São Paulo quanto no Brasil. A criação e implementação de políticas municipais para migrantes e de enfrentamento à xenofobia estão previstas na Meta Nro. 65 do Programa de Metas 2013-2016 da cidade de São Paulo<sup>102</sup>. O funcionamento da CPMig se orienta pelos seguintes valores e princípios: o reconhecimento da importância dos novos fluxos migratórios para a cidade de São Paulo e dos imigrantes como sujeitos de direitos; a promoção e a garantia de seus direitos fundamentais; a promoção da integração social e cultural mediante o intercâmbio de saberes entre as diferentes comunidades no espaço público; a não-criminalização daqueles que migram e o respeito ao direito à mobilidade. A CPMig desenvolve um trabalho articulado com organizações da sociedade civil, universidades e instituições públicas.

No âmbito municipal, o primeiro Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAI) foi inaugurado em 2014, no bairro de Bela Vista. Esta iniciativa se concretizou por intermédio de uma parceria entre a SM-DHC e a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), em convênio com o Serviço Franciscano de Solidariedade (SE-FRAS), e com apoio do Ministério da Justiça e Cidadania. Nos anos subsequentes foram abertos outros equipamentos destinados ao atendimento dos migrantes e refugiados. O CRAI oferece dois tipos de serviços: referência e atendimento (cada um deles sob gestão de uma das duas secretarias municipais envolvidas). Seu principal objetivo é promover o acesso a direitos e à inclusão social, cultural e econômica das pessoas migrantes. Para isto, oferece atendimento em distintos idiomas (por parte de migrantes e refugiados contratados para essa tarefa), gestão de agendamentos na Polícia Federal, intermediação para a inserção laboral, informação sobre opções de regularização migratória, documentação, capacitações e acesso aos serviços públicos municipais.

---

101 Esta Coordenação conta com um antecedente: o Núcleo de Apoio ao Imigrante e o Refugiado (NAIR), criado no âmbito da antiga Comissão Municipal de Direitos Humanos, mediante Portaria No. 001/2011, São Paulo, portaria No. 001, Secretaria do Governo Municipal, 2 de abril de 2011.

102 Vide mais informações em: Prefeitura de São Paulo, *Programa de metas 2013-2016: Meta 65: Criar e implantar a Política Municipal para Migrantes e de Combate à Xenofobia*, disponível em: <http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/metas/meta/65/>

Por sua vez, a Comissão Municipal de Erradicação do Trabalho Escravo (COMTRAE)<sup>103</sup> é um órgão colegiado, integrado por representantes de agências governamentais e organizações da sociedade civil, que procura estruturar a política pública municipal de enfrentamento ao trabalho escravo. Em articulação com o II Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo e o II Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, a cidade de São Paulo chegou a ser o primeiro município do país em criar uma estrutura similar à Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE)<sup>104</sup> e às comissões estaduais. Embora o tema envolva várias secretarias, inscreve-se na SMDHC, seguindo o entendimento de que a política deve ser tratada de forma intersetorial e transversal.

## Políticas públicas

---

Nas seguintes seções se descreve um conjunto de políticas públicas implementadas pelo governo brasileiro no período recente, com o propósito de garantir o acesso dos imigrantes regionais aos direitos sociais analisados nesta pesquisa. Incluem-se tanto as políticas públicas universais (destinadas à população em geral) como as focalizadas (dirigidas especificamente à população imigrante). São contempladas as políticas públicas implementadas pelos diferentes níveis do governo brasileiro: federal, estadual e municipal. Não se trata de uma análise exaustiva, mas sim de uma que privilegia as iniciativas consideradas mais relevantes desde o ponto de vista dos direitos sociais dos migrantes regionais que moram na cidade de São Paulo.

### Políticas públicas de igualdade e não discriminação

O princípio de igualdade e não discriminação é um pilar fundamental do enfoque dos direitos humanos, transversal a todos os direitos. Este

---

103 Também foi instituída pela Lei No. 15764/2013, São Paulo, Lei Municipal No. 15.764, D.O. de 27 de maio de 2013 e regulamentada pelo Decreto No. 54.432/2013, São Paulo, 7 de outubro de 2013.

104 Vide: Ministério da Justiça e Cidadania, *Combate ao Trabalho Escravo: Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo*, disponível em: <http://www.sdh.gov.br/assuntos/conatrae/programas/comissao-nacional-para-a-erradicacao-do-trabalho-escravo>

princípio tem implicações muito importantes para a ação estatal e para a orientação das políticas governamentais. Nos países da América Latina, a igualdade aparece como um ideário que deve conduzir a ação estatal em contextos sociais, culturais, econômicos e políticos marcados por desigualdades estruturais originadas no processo histórico e em modelos de desenvolvimento ancorados na economia de mercado. Neste sentido, o desafio está na construção da igualdade não apenas no plano formal, mas também no substantivo<sup>105</sup>.

Nesta seção são analisadas as políticas públicas que apontam à promoção da igualdade e ao combate às formas de discriminação que sofrem os imigrantes. Ela está centrada na igualdade de acesso às políticas públicas universais, com foco no programa Bolsa Família, nas iniciativas de formação de agentes públicos na atenção à população migrante, e nos cursos do idioma português destinados a estes coletivos.

Uma ação transversal do governo municipal foi o estabelecimento do dever de garantir o acesso a canais de denúncia, incluído na Lei Municipal Nro. 16.478/2016, recentemente sancionada.

O Poder Público Municipal deverá oferecer acesso aos canais de denúncia para atenção de imigrantes em caso de discriminação e outras violações de direitos fundamentais que ocorreram em serviços e equipamentos públicos.<sup>106</sup>

## Igualdade no acesso às políticas públicas universais

Segundo foi indicado na primeira parte do informe, nos últimos anos foram registrados o aumento do acesso ao SUS por parte dos imigrantes regionais —especialmente aqueles com menores níveis socioeconômicos— assim como o acesso universal de meninos e meninas migrantes à educação primária pública.

---

<sup>105</sup> Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do MERCOSUL (IPPDH), *Ganar derechos. Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos*. Buenos Aires, IPPDH, 2014, pp. 183, disponível em: [http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2014/12/GanarDerechos\\_Lineamientos1.pdf](http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2014/12/GanarDerechos_Lineamientos1.pdf)

<sup>106</sup> São Paulo, Lei Municipal No. 16.478, D.O. 8 de julho de 2016, Parágrafo único.

O acesso dos migrantes regionais às políticas públicas universais que garantem o direito à saúde e à educação se vincula ao maior acesso à regularização migratória e à documentação, e ao contexto de mudanças nos discursos e nas políticas migratórias que estiveram se configurando no Brasil.

A pesquisa também constatou um acesso mais amplo dos migrantes regionais a uma das principais políticas sociais implementadas no Brasil na última década: o programa Bolsa Família<sup>107</sup>. Trata-se de um programa de transferência condicionada de renda, que forma parte da proteção básica, destinada à redução da vulnerabilidade socioeconômica<sup>108</sup>. O marco normativo migratório vigente no Brasil estabelece que “o estrangeiro residente no Brasil goza de todos os direitos reconhecidos aos brasileiros”<sup>109</sup>. Para receber este benefício, os migrantes e refugiados devem ser residentes legais no país, devem estar inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais e devem cumprir com os critérios de seleção.

Segundo dados do Cadastro Único para programas Sociais, em setembro de 2015 o total de beneficiados do programa Bolsa Família chegava a 13.912.767 pessoas no Brasil, 473.163 das quais se encontravam no município de São Paulo. Nesta data havia 11.355 imigrantes inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais no município de São Paulo, 5.726 destes (pouco mais de 50%) como beneficiários do programa. Ou seja, os migrantes internacionais representavam apenas mais de 1% dos beneficiários do programa no município de São Paulo e 0,04% dos beneficiários do país.

Entre os migrantes beneficiários do programa no município de São Paulo, os bolivianos constituem a população mais significativa (51%), seguidos pelos haitianos, ainda que em uma porcentagem muito menor (8%). Os peruanos e paraguaios apresentam porcentagens ainda menos relevantes (4% e 3%, respectivamente). O Gráfico 7 mostra a proporção de migrantes regionais que são beneficiados pelo Progra-

---

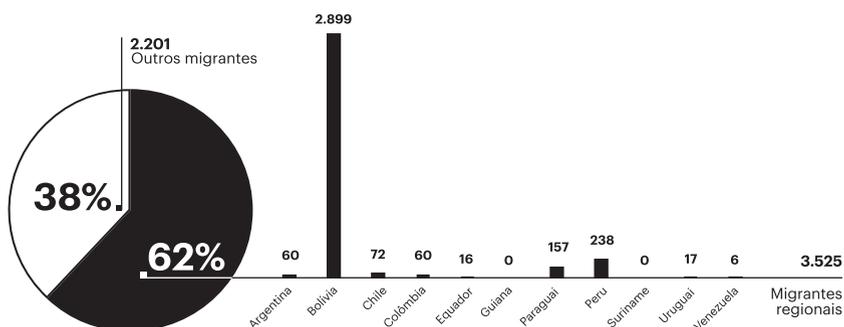
107 Criado pela Lei No. 10.836/2004. Brasil, Lei No. 10.836, D.O.U. de 9 de janeiro de 2004.

108 Este programa proporciona apoio à renda das famílias em situação de pobreza sob a condição da participação das crianças em escolas, em atividades socioeducativas adicionais, à vacinação, à vigilância de sua situação nutricional e a sujeição a exames médicos pré e pós natal.

109 Brasil, Lei No. 6.815, “Estatuto do Estrangeiro”, D.O.U. de 19 de agosto de 1980, Art. 95.

ma Bolsa Família no município de São Paulo, e sua distribuição segundo o país de nascimento.

**Gráfico 7: Acesso de migrantes ao Programa Bolsa Família, segundo país de nascimento. Município de São Paulo (2015)**



**Fonte:** Elaboração própria com base em Cadastro Único para Programas Sociais, 2015.

Um conjunto de migrantes regionais entrevistados tem acesso ao programa Bolsa Família. Trata-se de migrantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, que cumprem com os requisitos que estabelece o programa. O programa também é acessível para os solicitantes de refúgio que ainda não possuem o RNE, já que é exigido ter apenas um Cadastro de Pessoas Físicas (CPF)<sup>110</sup>.

As organizações sociais que trabalham com migrantes e refugiados cumprem uma função chave de assessoramento a esta população para a realização dos trâmites necessários para ter acesso a este benefício.

*Já comecei a receber o Bolsa Família [...] através de Cáritas, porque me deu o endereço onde podia apresentar esses documento, fui e o fiz. Eu não sabia que tinha este direito. Possivelmente existem muitas coisas que a gente não tem conhecimento (Homem, Colômbia, 37).*

<sup>110</sup> Trata-se do documento fiscal de identificação brasileiro.

Porém, para além das disposições citadas, os migrantes nem sempre conseguiam ter acesso a este programa. A falta de capacitação dos agentes públicos aparecia como uma barreira que gerava a necessidade de ações judiciais para garantir este direito.

***Hoje em dia quase não há barreiras. Antes era pior. Felizmente, os gestores públicos e o poder judicial compreenderam que, tal como diz o artigo 5 da Constituição, os migrantes têm direito às políticas sociais que tem no Brasil. Isso se conseguiu depois de muita luta, inclusive judicial (CPMig).***

Além destes avanços, as entrevistas permitiram identificar algumas situações de xenofobia e racismo que se manifestam nos discursos e nas práticas dos agentes públicos que permitem ou recusam o acesso dos migrantes a este direito, nas condições legalmente estabelecidas.

***No atendimento ao público ainda existe a clara barreira da xenofobia e do racismo. Na cidade de São Paulo isto não acontece, ou não acontece muito, porque é uma cidade que já tem uma política, e é um tema muito presente. Mas na grande São Paulo, em cidades vizinhas, os migrantes tentam ter acesso ao Bolsa Família e o funcionário diz que não podem. Ou seja, não conhecem a lei, obviamente. Simplesmente freiam o processo, decidem baseados no que eles acham certo. É a discricionariedade do burocrata no nível do atendimento ao público (CPMig).***

Embora importantes setores de migrantes regionais tenham regularizado sua situação migratória, estes trâmites ainda apresentam aspectos a melhorar, o que impacta o acesso ao programa *Bolsa Família*.

***Há anos fomos buscar o Bolsa Família, porque minha esposa já não estava mais trabalhando, e me disseram não, porque eu estava trabalhando. “Você não está na pobreza, não podemos te dar”. [...] Agora talvez possa ir com minha esposa outra vez. A verdade é que agora está um pouco difícil e estava pensando em ir, mas necessito fazer o documento para fazer valer (Homem, Bolívia, 38).***

Por outro lado, alguns migrantes que cumprem com as condições de acesso ao programa afirmam que não desejam ter acesso ao mesmo, porque preferem resolver sua situação de forma autônoma, sem recorrer a estes benefícios. Estes discursos poderiam estar sinalizando a extensão de visões que, por um lado, estigmatizam estas políticas sociais e os grupos que têm acesso a elas e, por outro, discriminam certos coletivos de migrantes.

***Acredito que o apoio do governo vá para as pessoas que não têm possibilidades ou para as crianças em extrema pobreza. Eu prefiro fazer as coisas por minha conta, como sempre fiz no Peru. Então eu sequer tentei (Homem, Peru, 25).***

***Eles não pedem ajuda, não buscam os sistemas públicos. Eles se viram sozinhos [...] Porque acreditam que não têm possibilidades e porque pensam que não serão aceitos (Mulher, Equador, 46).***

## Formação de agentes públicos no atendimento à população migrante

Entre as medidas implementadas pelo Estado brasileiro para promover a igualdade dos migrantes e combater a discriminação em relação a estes grupos, estão as ações de sensibilização e capacitação dirigidas a agentes públicos diretamente envolvidos no atendimento aos migrantes. Durante os últimos anos, vários órgãos do governo municipal desenvolveram experiências deste tipo, no âmbito de um trabalho de articulação intersectorial liderado pela CPMig, que permitiu abordar as expressões concretas de discriminação que se produzem em diferentes âmbitos, como a educação, a saúde e a assistência social.

***Fizemos uma formação com os agentes públicos. É um dos nossos eixos de atuação. Uma formação com a perspectiva de acabar com as barreiras e conseguir que os serviços públicos recebam aos migrantes e prestem os serviços que devem prestar (CPMig).***

Na área da saúde, a partir do Grupo de Trabalho (GT) sobre Migração, recentemente criado na Secretaria Municipal de Saúde (SMS), foram le-

vadas adiante iniciativas de formação de funcionários sobre o funcionamento dos sistemas de saúde em outros países. A CPMig também realizou atividades de capacitação em conjunto com a SMS, dirigidas a agentes a cargo da recepção e atendimento de migrantes<sup>111</sup>. Nestas atividades foi detectada a persistência de discursos xenófobos por parte de alguns funcionários em relação ao direito dos migrantes a terem acesso aos serviços de saúde pública no Brasil.

No âmbito da educação também foram implementadas ações de capacitação de docentes e outros funcionários. Na secretária Municipal de Educação funciona um Núcleo de Educação Étnico-Racial<sup>112</sup>. As ações que se desenvolvem aí partem do diagnóstico de que o principal fenômeno que subjaz aos desafios para a integração dos estudantes migrantes e filhos de migrantes nas escolas é a xenofobia. A estratégia escolhida para combater a xenofobia é a sensibilização dos docentes, através de distintas iniciativas que apontam para a valorização das culturas dos países de origem dos migrantes.

***O primeiro problema é a xenofobia. Tentamos romper com ela através de cursos de formação de professores, apresentando os países de origem dos alunos, sua cultura, sua música, as riquezas do país. Principalmente no caso dos bolivianos. [...] Apresentar estes aspectos é muito importante para ajudar os professores a compreenderem e a terem mecanismos de combate à xenofobia, principalmente através da valorização da cultura e da diversidade (Núcleo de Educação Étnico-Racial, SME).***

Em conjunto com este núcleo e com o CRAI, a CPMig também elaborou e ofereceu cursos de capacitação para funcionários da edu-

---

111 O curso foi denominado: “Migrantes e Memórias do Atendimento ao Cidadão na Saúde”. Ver maiores informações em: Prefeitura de São Paulo, *Qualificação da atenção à população migrante por agentes públicos*, disponível em: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos\\_humanos/Relatorio%20Final%20Capacitacao%20Saude%202014.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/Relatorio%20Final%20Capacitacao%20Saude%202014.pdf)

112 Inicialmente se ocupava dos conteúdos educativos referentes à história e à cultura afro-brasileira e posteriormente também adicionou conteúdos sobre história e cultura indígena e, desde 2013, um terceiro tema: educação para migrantes e cultura latino-americana. Esta decisão foi tomada considerando que mais de 70% dos estudantes estrangeiros das escolas municipais são de nacionalidade ou ascendência latino-americana.

cação<sup>113</sup>, nos quais se detectou a vigência de visões restritivas em relação ao direito à educação das crianças migrantes em situação irregular, uma descoberta que confirma a importância estratégica destas iniciativas.

***Na área da educação tivemos bastante contato com reclamações: “devo matricular este menino mesmo que não esteja regular no país, se não tem documento?” Ainda existe uma crença nos professores e demais funcionários de que não podem matricular as crianças que não estejam regularizadas. Na verdade, existem normativas municipais que estabelecem que devem matricular as crianças independentemente de sua situação migratória. Tinha gente inclusive que pensava que devia passar essas informações à Polícia Federal (CPMig).***

Este núcleo também desenvolveu cursos em conjunto com a COM-TRAE<sup>114</sup>. Trata-se de uma iniciativa destinada a educadores, com o objetivo de lhes brindar ferramentas para que desenvolvam ações de formação para a eliminação do trabalho escravo. O público deste curso é formado pelos professores de escolas localizadas nas áreas da cidade com maior proporção de estudantes migrantes ou filhos de migrantes regionais.

***As estruturas dos poderes públicos ainda não estão preparadas para lidar com a temática migratória. Grande parte da entrada à regularização migratória passa pela Polícia Federal, que não tem estrutura, não tem capacitação, não tem pessoal apto para lidar com a temática migratória. Então terminamos tendo muita intervenção nestas questões, tentando romper com a resistência da polícia (DPU).***

---

113 O curso foi denominado “Somos todos migrantes: educação e migrações na cidade de São Paulo”. O público destinatário foram os funcionários das Direções Regionais de Educação com maior presença de alunos migrantes, segundo as estimativas da Secretaria Municipal de Educação. Ver mais informação em: Prefeitura de São Paulo, *Relatório Final. Programa: Qualificação da atenção à população migrante por agentes públicos*, disponível em: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos\\_humanos/Relatorio%20Formacao%202015.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/Relatorio%20Formacao%202015.pdf)

114 O curso foi denominado: “Migração como direito humano. Rompendo o vínculo com o trabalho escravo”. Ver maiores informações em: Prefeitura de São Paulo, *Plano Municipal para Erradicação do Trabalho Escravo*, disponível em: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos\\_humanos/PMETE\(1\).pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/PMETE(1).pdf)

A capacitação de agentes públicos constitui uma das ações que tendem a garantir atenção de qualidade à população migrante nos serviços públicos municipais, incluídas na Lei Municipal Nro. 16.478/2016.

Será assegurada a atenção de qualidade à população imigrante no que se refere aos serviços públicos municipais, consideradas as seguintes ações administrativas: I – formação de agentes públicos orientada a: a) a sensibilização sobre a realidade da imigração em São Paulo, com orientação sobre direitos humanos, dos migrantes e à legislação referente<sup>115</sup>.

## Cursos de idioma português para migrantes

A importância do idioma português na integração dos migrantes regionais na sociedade brasileira, e para seu acesso aos serviços públicos, também aparece como uma questão transversal aos temas abordados na pesquisa. O manejo do idioma constitui uma habilidade essencial que permite que os migrantes se relacionem em maior pé de igualdade com as instituições públicas e com a sociedade brasileira em geral, reduzindo assim sua exposição a experiências de discriminação.

São vários os fatores que incidem nas possibilidades dos migrantes aprenderem o idioma português. O capital social com que contam sem dúvida tem um papel importante. A abertura (ou não) das comunidades se reflete nos níveis de manejo do idioma que exibem seus membros. Os esquemas de relações de gênero desiguais também repercutem nas possibilidades das mulheres imigrantes neste sentido

***Minha mãe e eu falamos muito bem o português, então não se nota que somos estrangeiros. E como muitas vezes o registro é feito com o CPF, o único momento em que as pessoas se dão conta que somos estrangeiros é quando apresentamos o RNE, que começa com letras. Esse é o momento em que dizem: “Ah! Você é estrangeiro!” (Homem, Chile, 31).***

---

115 São Paulo, Lei Municipal No. 16.478, D.O. 8 de julho de 2016, Art. 4.

A importância de conhecer o idioma se manifesta especialmente na dimensão laboral da integração dos migrantes regionais, para além da heterogeneidade dos perfis socioeconômicos e socioeducativos.

Partindo deste diagnóstico, a SMDHC, em conjunto com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo (SMDTE,) e com organizações da sociedade civil, criou o programa PRONATEC Imigrante. Trata-se de um curso de português destinado a migrantes e financiado com os recursos deste programa federal<sup>116</sup>. O CRAI também estabeleceu alianças com organizações da sociedade civil para oferecer cursos de português aos migrantes. Igualmente acontece no CIC Imigrante onde, graças a uma articulação com o Núcleo de Estudos sobre Migrações, se oferecem cursos de vários idiomas (abertos ao público em geral), assim como cursos de português destinados unicamente aos migrantes e refugiados.

Os CATE não contavam com funcionários que falassem diferentes idiomas para atender aos migrantes. Considerando que se trata de um aspecto importante do atendimento a esta população, recentemente foram contratados migrantes que tiveram acesso aos cursos de idioma do PRONATEC para realizar esta tarefa. O CRAI, por sua parte, conta com funcionários migrantes desde sua criação.

Além das iniciativas desenvolvidas por instituições públicas, existe um amplo conjunto de organizações da sociedade civil que também oferecem cursos do idioma português aos migrantes e refugiados. Como foi mencionado, os cursos administrados pelas instituições públicas frequentemente se realizam em aliança com estas organizações.

Em suma, existe um grande consenso em torno da importância decisiva da aprendizagem do idioma português para o acesso dos migrantes aos seus direitos, o que tem motivado a implementação de uma série de iniciativas a respeito. Graças a isto, a cidade de São Paulo atualmente conta com uma ampla oferta de cursos de português destinados a esta população. A

---

116 Trata-se do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego, criado pelo governo federal em 2011 através da Lei No. 12.513/2011, no âmbito do Ministério da Educação. Brasil, Lei No. 12.513, D.O.U. de 26 de outubro de 2011.

CPMig elaborou um documento que mapeia esta oferta de cursos<sup>117</sup>.

Porém, o maior problema destes cursos é que consistem em iniciativas pontuais, que carecem de continuidade. Neste sentido, a Lei Nro. 16478/2016 que institui a política municipal para a população migrante no município de São Paulo prevê que este serviço seja oferecido de forma permanente.

Será assegurado o atendimento qualificado à população imigrante no âmbito dos serviços públicos municipais, consideradas as seguintes ações administrativas: I - formação de agentes públicos voltada a: [...] b) interculturalidade e línguas, com ênfase nos equipamentos que realizam maior número de atendimentos à população imigrante<sup>118</sup>

Em geral, os migrantes coincidem na importância de aprender o idioma, e valorizam as iniciativas existentes, as quais se multiplicaram notoriamente nos últimos anos.

***Muitas instituições, as prefeituras estão ajudando aos imigrantes com o incentivo de dar aulas de português. Existem muitos lugares onde te dão aulas de português de graça e isso é indispensável para que você possa viver em um país assim (Mulher, Peru, 57).***

## Políticas públicas de participação social da população migrante

Observa-se nos últimos anos um renovado interesse nas formas de participação social nos diferentes níveis da organização política. Este interesse se estende às populações migrantes que, apesar de muitas vezes não contarem com todos os direitos políticos reconhecidos em nível nacional (como acontece com o direito ao voto no Brasil), logram formas

---

117 Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig), *Mapeamento dos cursos de português para imigrantes na cidade de São Paulo*, São Paulo, CPMig, 2015, pp. 36, disponível em: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos\\_humanos/Mapeamento%20cursos%20de%20portugues.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/Mapeamento%20cursos%20de%20portugues.pdf)

118 São Paulo, Lei Municipal No. 16.478, D.O. 8 de julho de 2016, Art. 4.

de participação política nos níveis locais, como se observa no caso da cidade de São Paulo.

Recentemente o governo brasileiro promoveu um conjunto de processos consultivos e participativos orientados a incluir as perspectivas e demandas da população migrante na formulação de políticas públicas.

***Realmente houve um movimento forte nas políticas públicas para os migrantes e refugiados. Porque São Paulo também recebeu muitos refugiados do Haiti. Então isso também mobilizou muito às pessoas com respeito às migrações e à criação da Coordenação. Então, ao sancionar a lei e criar a Coordenação, isso já não vai desaparecer (Mulher, Argentina, 65).***

Os migrantes que tiveram uma participação mais ativa nos distintos espaços afirmam que é preciso impulsionar um maior protagonismo dos migrantes sobre outros atores nos debates públicos. Como afirma uma ativista boliviana (36), “ninguém pode ocupar o lugar do imigrante, nem sua voz”.

Nas seguintes seções são analisadas as políticas públicas implementadas pelo governo brasileiro para garantir o direito à participação social dos migrantes regionais.

## Política municipal para a população migrante

Em 2016 se sancionou por lei a política municipal para a população migrante da cidade de São Paulo. Trata-se da primeira normativa do país que estabelece diretrizes para uma política pública migratória no âmbito municipal. Como já foi assinalado, esta lei institucionaliza o conjunto de políticas públicas que foram implementadas na cidade de São Paulo durante os últimos anos, sob a coordenação da CPMig.

A lei foi constituída mediante um processo participativo que contou com um Comitê Intersetorial de Política Municipal para População Imigrante, composto por representantes de instituições públicas e da sociedade civil. O comitê teve a tarefa de promover e articular as políticas públicas migratórias no município, de forma transversal e recolhendo as perspectivas dos migrantes. Este processo também se alimentou dos in-

sumos surgidos da Conferência Municipal de Políticas para Imigrantes. As propostas elaboradas pelo Comitê se desdobraram em um anteprojeto de lei e foram validadas por meio de uma consulta pública, antes de serem encaminhadas à Câmara Municipal e posteriormente sancionadas pelo Prefeito, no marco da realização do Fórum Social Mundial das Migrações na cidade de São Paulo. Este processo contou com a participação de migrantes, tanto em forma individual como através de suas organizações<sup>119</sup>.

A lei municipal Nro. 16.478/2016 aprofunda o caráter participativo da política local, formalizando a participação dos migrantes através da criação de um Conselho Municipal de Imigrantes, cujos membros deverão ser, em sua maioria, migrantes.

A Política Municipal para a População Imigrante será implementada com diálogo permanente entre o Poder Público e a sociedade civil, em especial por meio de audiências, consultas públicas e conferências. § 1º Deverá ser criado, no âmbito da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, o Conselho Municipal de Imigrantes, com atribuição de formular, monitorar e avaliar a Política instituída por esta lei, assegurada composição paritária entre o Poder Público e a sociedade civil. § 2º Os representantes da sociedade civil deverão ser, em sua maioria, imigrantes e serão escolhidos por eleição aberta e direta, em formato a ser definido na regulamentação desta lei<sup>120</sup>.

## Conferências municipal e nacional sobre migrações

A primeira Conferência Municipal de Políticas para Imigrantes se realizou em 2013 na cidade de São Paulo. Tratou-se de um evento de caráter consultivo, cujo objetivo foi contribuir com o debate e a elaboração de propostas e diretrizes para as políticas públicas destinadas à população migrante. A conferência foi organizada pela SMDHC, através da CPMig, junto a 13 secretarias municipais e 14 entidades da sociedade civil. Os

---

119 Para mais informação sobre este processo, consultar: Prefeitura de São Paulo, *Política Municipal para a População Imigrante*, disponível em: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos\\_humanos/migrantes/programas\\_e\\_projetos/index.php?p=205909](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/migrantes/programas_e_projetos/index.php?p=205909)

120 São Paulo, Lei Municipal No. 16.478, D.O. 8 de julho de 2016, Art. 5.

quatro eixos temáticos que estruturaram os debates e propostas surgidos na conferência foram: 1) promoção e garantia do acesso aos direitos sociais e serviços públicos; 2) promoção do trabalho digno; 3) inclusão social e reconhecimento cultural; e 4) legislação federal e política nacional de migrações e refúgio. Trata-se de temas que, segundo análises neste e em outros capítulos do relatório, têm contribuído para avanços substanciais nos últimos anos. A discussão, elaboração e aprovação das propostas se desenvolveram em três etapas consecutivas: 1) etapas mobilizadoras e livres; 2) grupos de trabalho por eixos; e plenário final<sup>121</sup>. Em todas as etapas foi registrada uma significativa participação de migrantes de diferentes nacionalidades.

A conferência municipal se inscreveu no processo mais amplo da primeira Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (COMIGRAR). Esta foi realizada em 2014, também na cidade de São Paulo. A COMIGRAR foi uma importante iniciativa estatal que mobilizou um conjunto de atores nacionais e internacionais vinculados à questão migratória. Foi coordenada pelo Ministério da Justiça e Cidadania (através do Departamento de Migrações), junto ao Ministério do Trabalho e ao Ministério de Relações Exteriores, com o apoio de organismos internacionais como OIM, ACNUR e UNICEF. Também contou com uma forte participação de migrantes e refugiados, e suas organizações. O principal objetivo da COMIGRAR foi a promoção de um diálogo social ampliado que nutrisse o processo de construção de uma política nacional sobre migrações e refúgio desde uma perspectiva de direitos humanos. Alguns dos temas debatidos foram: o acesso aos serviços e aos direitos por parte dos migrantes; sua inserção econômica, social e produtiva; a cidadania e o reconhecimento da diversidade; as formas de prevenção e proteção nos casos de violação dos direitos; e a participação social<sup>122</sup>. Desde o ponto de vista da participação social, um dos resultados mais significativos da COMIGRAR foi a ampliação dos membros e o mandato do Comitê de Acompanhamento da Sociedade

---

121 Ver maiores informações em: Prefeitura de São Paulo, *Documento final da 1ª Conferência municipal de políticas para migrantes: somos todos migrantes*, 2013, pp.60, disponível em: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos\\_humanos/Doc%20Final\\_Conf%20Mun%20Imigrantes%20de%20SP\\_2014.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/Doc%20Final_Conf%20Mun%20Imigrantes%20de%20SP_2014.pdf)

122 Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (COMIGRAR), *Informe Final: Pós etapa nacional*, Brasília, COMIGRAR, 2014.

Civil em ações de Migração e Refúgio (CASC–Migrante) da Secretaria Nacional de Justiça e Cidadania.

## Os Conselhos Participativos das Subprefeituras de São Paulo

A abertura à participação dos migrantes na esfera pública local na cidade de São Paulo também se expressa na criação de vagas extraordinárias para migrantes nos Conselhos Participativos das Subprefeituras. Desde 2014, os migrantes que vivem em determinadas regiões podem eleger e ser eleitos para formar parte destes espaços<sup>123</sup>. As vagas para migrantes foram criadas para incluir estes coletivos neste espaço de atuação da sociedade civil. Os conselheiros exercem função de controle social do planejamento, fiscalização das ações e gastos públicos nas regiões, e sugerem ações de políticas públicas. Os cargos são consultivos: os conselheiros não têm poder de decisão, ainda que suas propostas sejam de grande valor para orientar a gestão pública local. Também são voluntários: os conselheiros não recebem remuneração por sua tarefa.

***Acho que está avançando pouco a pouco. Aqui em São Paulo, agora os cidadãos bolivianos podem votar para eleger seus representantes, convocados pela Prefeitura (Homem, Bolívia, 72).***

Na última eleição, realizada em 2015, foram eleitos 31 conselheiros migrantes nas 26 subprefeituras do município de São Paulo. Trata-se de uma iniciativa de grande valor simbólico, ainda que paliativa frente às

---

123 O Decreto No. 54.645/2013 instaura a possibilidade de que os migrantes possam ser eleitos para participar dos Conselhos Participativos Municipais das subprefeituras da cidade de São Paulo. São Paulo, Decreto Municipal No. 54645, D.O. de 30 de novembro de 2013. O Conselho Participativo é um organismo autônomo da sociedade civil, criado mediante a Lei No. 15764/2013. São Paulo, Lei Municipal No. 15.764, D.O. de 27 de maio de 2013. É reconhecido pelo governo municipal como espaço consultivo e de representação da sociedade no território das 32 subprefeituras que formam a cidade. Sua função é exercer controle social e assegurar a participação social na planificação e fiscalização das ações e dos gastos públicos, assim como sugerir ações e políticas públicas nos territórios. Está formado por representantes da sociedade civil eleitos por todos os cidadãos do município de São Paulo. De acordo com o Decreto Municipal No. 56.353/2015, os conselhos são compostos de conselheiros eleitos em suas respectivas subprefeituras, reservando ao menos um lugar extraordinário aos migrantes. São Paulo, Decreto Municipal No. 56.353, D.O. de 24 de agosto de 2015.

limitações ao exercício dos direitos políticos por parte dos migrantes. Constitui uma experiência nova e recente, cujos protagonistas ainda se encontram transitando e conhecendo. Analisar esta medida, com o fim de dar conta de seus impactos na gestão política local em matéria de migrações, constitui uma tarefa importante.

*Foi muito bom, ainda que tenha sido o primeiro ano de existência dos conselheiros. Entramos, mas não sabíamos o que fazer, como ia funcionar. Acho que esse primeiro ano foi mais para conhecermos o entorno, como funciona tudo. Para conhecer, para tentar organizarmos (Homem, Peru, 39).*

## **Políticas públicas de garantia dos direitos sociais da população migrante**

Nas seguintes seções são analisadas as políticas públicas implementadas pelo governo brasileiro para garantir aos migrantes regionais os direitos sociais analisados nesta pesquisa: trabalho e segurança social, saúde, educação e moradia. Estas iniciativas se articulam com as políticas públicas sobre questões transversais —igualdade e não discriminação e participação social— analisadas nas seções anteriores.

### **Direito ao trabalho e à segurança social**

Perante o surgimento e crescente visibilidade de um conjunto de desafios para o acesso dos migrantes ao trabalho e à segurança social —identificados na primeira parte do relatório— os diferentes níveis do governo brasileiro vêm implementando políticas públicas e outras iniciativas de geração de emprego e promoção do trabalho formal, destinadas à população migrante. Estas ações foram levadas adiante simultaneamente com promoção do acesso destes grupos às políticas públicas universais de trabalho e segurança social impulsionadas durante a última década: a formalização do emprego e o aumento contínuo nos salários mínimos.

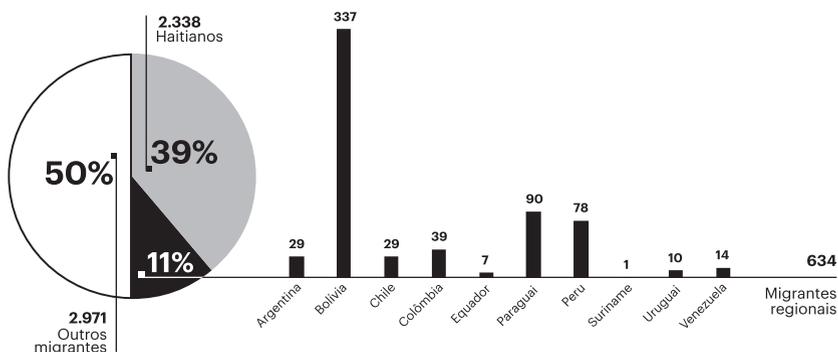
## *Promoção do trabalho formal*

No período recente é possível identificar um conjunto de políticas orientadas a promover o trabalho formal entre os migrantes, elaboradas e implementadas por distintas instituições dos governos municipal e estadual, em alguns casos com o apoio do governo federal.

Em primeiro lugar, se observam iniciativas de promoção ao acesso à documentação laboral. Durante os últimos anos, e a partir da crescente visibilização da presença de migrantes na cidade de São Paulo, e dos desafios específicos que afetam estes grupos no âmbito laboral, a SMDTE, com o apoio da CPMig, começou a desenvolver políticas públicas para estes coletivos. Um dos primeiros temas que a SMDTE abordou foi a facilitação da emissão de Carteiras de Trabalho e Previdência Social (CTPS) para os migrantes. A CTPS é o documento mediante o qual se formaliza a relação laboral, se registra a pessoa e garante seu acesso aos direitos que correspondem a todos os trabalhadores, segundo estabelece a Constituição brasileira. Estas primeiras tentativas encontraram obstáculos burocráticos. Em primeiro lugar, aqueles impostos pelo marco normativo migratório vigente. Em segundo lugar, que o Ministério do Trabalho concentra a emissão deste documento através das delegações nos Estados. Ante esta situação, a CPMig e a SMDTE propuseram começar a emitir CTPS para os migrantes através dos Centros de Apoio ao Trabalho e Empreendedorismo (CATE), que já entregavam estes documentos aos brasileiros. No período recente o CATE localizado no bairro da Luz passou a centralizar grande parte destes trâmites.

O Gráfico 8 mostra a proporção das dez principais nacionalidades de migrantes atendidos nos CATE entre janeiro de 2015 e junho de 2016. Dos mais de 6.000 atendimentos, os haitianos representam quase 40% dos migrantes, uma porcentagem muito superior às seguintes nacionalidades mais representativas: bolivianos (6%), angolanos, nigerianos e senegaleses (4% cada um). Esta disparidade pode se dever tanto ao fato de que os haitianos compõem o fluxo mais importante dos últimos anos, como ao acesso mais fácil à documentação laboral que garante o visto por “razões humanitárias” concedido a estes migrantes.

**Gráfico 8: Migrantes atendidos nos CATe, segundo país de nascimento (janeiro 2015 - junho 2016)**



**Fonte:** Elaboração própria com base em CATe/SMDTE, junho 2016.

Os migrantes regionais representam aproximadamente 11% (634) dos assistidos pelos CATe neste período. Neste universo, os bolivianos aparecem como o grupo mais representativo (53%), seguidos pelos paraguaios (14%) e os peruanos (12%). É possível supor que a presença relativamente baixa destes migrantes nos registros dos CATe se deva a que estes procurem outras formas de inserção laboral que se encontram à margem do setor formal (por exemplo, nas oficinas de costura).

Os CATe também atendem aos migrantes no Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAI); o funcionamento deste e de outros equipamentos serão analisadas mais à frente.

No nível do governo do Estado de São Paulo, no âmbito da Secretaria de Justiça e Defesa da Cidadania, existe um Centro de Integração da Cidadania destinado a migrantes e refugiados, conhecido como CIC Imigrante. Nele funciona um Posto de Atendimento ao Trabalhador (PAT), dependente da Secretaria de Emprego e Relações do Trabalho do Estado. O PAT atende diariamente no CIC Imigrante, oferecendo assistência aos migrantes que chegam neste centro, e cujas consultas, em grande parte, giram em torno das questões laborais.

Em segundo lugar, se registram várias ações em matéria de formação e capacitação para a inserção laboral dos migrantes. Nos CATE os migrantes têm acesso a vários serviços, como apoio para a elaboração de curriculum, capacitação para entrevistas laborais, orientação para ter acesso a cursos de formação oferecidos pelo PRONATEC, entre outros. O CRAI também oferece assessoramento aos migrantes sobre os cursos disponíveis no âmbito do PRONATEC.

Segundo dados do CATE em relação ao nível educacional de todos os migrantes atendidos entre janeiro de 2015 e junho de 2016, prevalecem os trabalhadores com nível secundário completo e incompleto (41%), enquanto aqueles com nível universitário completo ou incompleto representam apenas 14%.

Por último, se observam iniciativas de intermediação entre empresas e migrantes, visando facilitar sua inserção laboral. Desde a CPMig e a SMDTE se tomou a decisão de atuar como intermediários entre empresas em busca de empregados, e migrantes em busca de empregos. Estes órgãos levaram a cabo um trabalho de articulação com empresas da cidade de São Paulo e organizaram os encontros para discutir a empregabilidade de migrantes e refugiados. Tratou-se de novas iniciativas, orientadas a esclarecer dúvidas jurídicas com respeito a contratação de pessoas estrangeiras, e a desconstruir alguns preconceitos com respeito aos migrantes, por exemplo, no que diz respeito a seus níveis de qualificação (que, ainda que em muitos casos são muito elevados, enfrentam problemas para ter acesso ao reconhecimento de seus títulos).

O CIC Imigrante também tem implementado ações neste sentido. Os migrantes que procuram este estabelecimento são registrados e notificados quando existem vagas de trabalho que se ajustam a seus perfis. Além disso, em 2016 o CIC Imigrante organizou o terceiro feirão de emprego, em conjunto com organismos internacionais e organizações da sociedade civil. Foi um evento que reuniu mais de 500 migrantes e refugiados que, além de se registrarem para ter acesso a informação sobre vagas de emprego no setor privado e público, tiveram acesso a vários serviços de informação e capacitação para a inserção laboral.

Em suma, se trata de iniciativas que buscam promover o trabalho formal entre os migrantes, através de um conjunto de ações: facilitar o acesso à documentação, brindar ferramentas de capacitação para a in-

serção no mercado laboral e gerar espaços de encontro entre migrantes que buscam emprego e possíveis empregadores. Em todas estas iniciativas se destaca o papel que desempenham as organizações da sociedade civil como parceiras estratégicas das instituições públicas.

### *Combate ao trabalho escravo*

O problema do trabalho em condições análogas à escravidão e sua relação com o delito do tráfico de pessoas com fins de exploração laboral tem ocupado um lugar importante na agenda do governo brasileiro durante os últimos anos. Na cidade de São Paulo esta questão tem sido fortemente vinculada aos processos migratórios, devido à grande visibilidade obtida pelo fenômeno da inserção laboral massiva de migrantes bolivianos e de outras nacionalidades nas oficinas de costura.

***Em São Paulo existem problemas para enfrentar. A Prefeitura não pode negar que existe trabalho análogo ao trabalho escravo, que tem crianças nestes ambientes, que existem mulheres sendo estuproadas. Não há como não tratar essas temáticas. Talvez em outras cidades isso também aconteça, mas de forma mais isolada. Aqui existem milhares de migrantes em um setor de produção, que é a confecção, a costura (CDHIC).***

Através de uma série de instâncias colegiadas e paritárias, o governo brasileiro vem implementando ações de combate ao trabalho escravo e de promoção ao trabalho decente. O governo municipal tem abordado este tema desde uma perspectiva dos direitos, procurando evitar a estigmatização dos migrantes regionais. Em 2013, quando foi criada a SMDHC, se destinou uma área específica à promoção do trabalho decente. A instância criada com este fim é a Comissão Municipal para a Erradicação do Trabalho Escravo (COMTRAE), um espaço paritário, integrado pelo governo e a sociedade civil. A COMTRAE trabalha de forma transversal com os restantes órgãos do governo. Sua função principal foi a construção de um Plano Municipal para a Erradicação do Trabalho Escravo. Este plano inclui uma série de ações organizadas em torno de cinco eixos. São Paulo foi o primeiro município do

país em contar com uma comissão e um plano municipal sobre este tema<sup>124</sup>.

Além destes avanços, se mencionam aspectos a serem melhorados na política municipal de erradicação do trabalho escravo. Em primeiro lugar, o Estado de São Paulo conta com um número baixo de inspetores do Ministério do Trabalho, pelo qual se prioriza a inspeção das grandes marcas e cadeias de produção e comercialização de indumentária, com o objetivo de gerar um maior impacto e lograr mais visibilidade das ações. Seria necessário contar com mais inspetores e canais de denúncia. Igualmente se destaca a importância de conscientizar às pessoas que se encontram sujeitas a estas formas de trabalho. Também seria propício articular as estratégias de combate ao trabalho escravo, como o resgate de trabalhadores nestas condições, com ações orientadas a garantir o acesso à moradia. Geralmente o lugar de trabalho coincide com o lugar de moradia, assim que, ao serem resgatados, muitos trabalhadores ficam em situação de rua. O CRAI participou de operações de resgate de trabalhadores nestas situações, acolhendo aos migrantes que não tinham aonde ir, e apoiando aos que necessitassem abrir contas bancárias para receber indenizações. Também se destaca a importância de acompanhar estas operações com iniciativas de acesso a políticas sociais e a educação, não apenas no que diz respeito ao acesso das crianças às escolas, mas à sensibilização sobre este tema nas aulas.

### *Economia social e empreendedorismo*

No contexto do desenvolvimento das iniciativas descritas, a SMDTE começou a perceber que um conjunto significativo de migrantes eram ou queriam converter-se em empreendedores: construir seus próprios negócios e/ou cooperativas. Frente a este diagnóstico, a Secretaria implementou algumas ações em matéria de economia social e empreendedorismo destinadas a migrantes. Fundamentalmente, começou a oferecer capacitação em algumas áreas de forte inserção laboral destes coletivos, como a confecção de vestimenta e a gastronomia. Nesta mesma linha, criou-se uma incubadora pública de empreendimentos econômicos solidários na cidade, em colaboração com a SMDHC.

---

124 Ver maiores informações em: Prefeitura de São Paulo, *Plano Municipal para Erradicação do Trabalho Escravo*, disponível em: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos\\_humanos/PMETE\(1\).pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/PMETE(1).pdf)

A SMDTE também começou a colaborar com os migrantes interessados em formar cooperativas para produzir e comercializar seus produtos. Esta iniciativa teve lugar em 2015, no contexto de uma forte mobilização por este tema, levada adiante não apenas por parte dos migrantes. Esse ano se realizou a primeira feira de economia solidária e agricultura familiar, na qual participaram grupos de migrantes que se reuniram aí para comercializar produtos artesanais e gastronômicos.

Igualmente, recentemente foi aprovada uma política municipal de compras públicas que obriga aos distintos órgãos a comprar de micro-empresendedores, pequenas e médias empresas e cooperativas. Trata-se de uma iniciativa com um grande potencial, já que a Prefeitura maneja um orçamento significativo para compras em categorias como merendas escolares e uniformes dos alunos das escolas municipais, entre outros. O princípio que orienta esta política é mostrar que a economia solidária pode e deve ser mais uma estratégia de desenvolvimento.

### *Bancarização*

Desde a CPMig também se promoveu uma iniciativa que, embora não se refira estritamente ao direito ao trabalho e a segurança social, se vincula com as condições laborais e de acesso às instituições públicas e privadas de amplos setores de trabalhadores migrantes. Em razão dos obstáculos descritos na primeira parte do relatório, muitos migrantes regionais não têm acesso à regularização migratória, pelo qual não contam com os documentos necessários para realizar uma série de trâmites, como por exemplo, abrir uma conta em um banco. Inclusive aqueles que iniciaram estes trâmites há muito tempo apenas contam com o documento conhecido como protocolo, que frequentemente é rejeitado devido ao desconhecimento de sua validade.

***Abrir uma conta no banco. Parece que o sistema não está feito para os estrangeiros. A documentação... quando você recebe o número do documento, ele não está feito para encaixar no sistema. Eu considero isso um problema (Homem, Uruguai, 35).***

***Não queria me deixar abrir uma conta no Banco do Brasil. Sabe que isso é um problema? Não porque alguém seja estrangeiro, mas***

***porque eles precisam saber que esta pessoa vai ter como pagar, que esta pessoa efetivamente está morando aqui. Tem um monte de conflitos porque na verdade sem banco não tem bolsa de estudo, e sem bolsa de estudo não tem casa, e sem casa não tem banco, porque não existe comprovante de residência (Homem, Colômbia, 28).***

Em 2013 se produziu um acontecimento lamentável e de grande visibilidade: a morte de um menino boliviano, no contexto de um assalto à casa onde morava. Estes fatos são frequentes, devido a ser de conhecimento público que os migrantes que lidam com volumes significativos de dinheiro vivo —por exemplo, aqueles que trabalham no setor da confecção— o guardam em suas próprias casas, diante da impossibilidade de depositá-lo em uma conta bancária.

Partindo do diagnóstico de que a abertura de contas bancárias reduz a exposição dos migrantes a este tipo de situações, e permite que estes tenham acesso a políticas sociais e a empregos formais, sendo, portanto, um requisito para o acesso a um conjunto de direitos, em 2013 a SMDHC fechou um acordo com a Caixa Econômica Federal. Em virtude do mesmo, os migrantes provenientes dos países do MERCOSUL se beneficiam de uma flexibilidade na documentação exigida por este banco para abrir uma conta. Também foi formalizada a aceitação do protocolo de solicitação do RNE como um documento válido para a bancarização. Em 2014 a SMDHC assinou um acordo similar com o Banco do Brasil, aplicando estes benefícios aos migrantes de todas as nacionalidades.

Trata-se de um avanço significativo, que deve ser destacado. Também seria propício analisar o modo em que poderiam se aprofundar seus impactos no acesso à bancarização dos migrantes. Neste sentido, a descentralização da emissão de documentos sem dúvida aparece como um aspecto chave, como a difusão dos alcances desta iniciativa, tanto entre os funcionários bancários como entre os próprios migrantes.

## Direito à saúde

Também teve ressonância na área da saúde o aumento da presença de migrantes na cidade de São Paulo e a diversificação dos desafios para o acesso a este direito fundamental por parte desta população. Nos úl-

timos anos observou-se um conjunto de ações orientadas a promover o acesso dos migrantes à saúde, no contexto de um amplo acesso ao SUS, e um incipiente processo de construção de uma política municipal de saúde para migrantes e refugiados<sup>125</sup>.

### *Sensibilização sobre o direito à saúde*

Após um processo de diagnóstico das problemáticas de acesso à saúde dos migrantes, e do planejamento, o GT sobre Migração definiu um conjunto de ações a ser implementadas. O trabalho deste grupo parte da concepção de que os principais fatores que subjazem às dificuldades que experimentam os migrantes para ter acesso ao direito à saúde são a xenofobia e os preconceitos negativos para com estes coletivos por parte da sociedade em geral e dos agentes de saúde em particular.

A partir desta análise, começou-se a implementar um conjunto de iniciativas. As primeiras foram atividades culturais, através das quais se buscou trocar informação e valorizar as culturas dos países de origem dos migrantes e também do Brasil. Também foram incluídas atividades destinadas aos migrantes em um evento organizado pela SMS e orientada ao público geral, conhecido como Virada da Saúde. Estas atividades buscaram promover uma visão da saúde como um processo integral e não como um saber técnico, pensando, além disso, sobre os aspectos culturais das distintas coletividades e suas implicações com o tema da saúde. Também foram produzidos materiais audiovisuais institucionais orientados a sensibilizar os funcionários e os usuários do sistema de saúde sobre a universalidade do mesmo, que se estende às comunidades de migrantes. Além disso, foram organizadas rodas de conversas em 63 unidades básicas, com o objetivo de sensibilizar sobre as migrações na cidade de São Paulo, levar a política pública ao território, e estabelecer pontes com organizações locais. Os formadores que participaram destas rodas foram migrantes e refugiados. Os migrantes regionais reconhecem a multiplicação destas iniciativas e valorizam seus impactos.

---

125 Steffens, Isadora e Martins, Jameson, “‘Falta um Jorge’: a saúde na política municipal para migrantes de São Paulo (SP)”, em *Lua Nova*, No. 98, 2016, págs.275-299, disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n98/1807-0175-ln-98-00275.pdf>

***Hoje em dia existem muitas campanhas, inclusive a Secretária de Saúde apoia, estão fazendo uma campanha específica de sensibilização dos agentes públicos em relação a temas específicos (Mulher, Colômbia, 37).***

### *Tradução de materiais informativos*

Na etapa de diagnóstico, o GT da SMS também concluiu que um conjunto de ações centrais deveria girar em torno da questão do idioma como aspecto transversal das iniciativas de promoção do acesso dos migrantes ao sistema de saúde.

Partindo desta constatação, desde o GT começou-se a trabalhar na tradução de materiais informativos em vários idiomas e na criação de dicionários de doenças comuns. Esta iniciativa foi uma colaboração entre a SMS, a CPMig e o CRAI. Também está sendo realizado um cadastro de funcionários que falam mais de um idioma, com o objetivo de desenvolver uma estratégia que garanta a atenção —primária e de emergência— nos idiomas das diversas comunidades de migrantes.

### **Direito à educação**

Em matéria de direito à educação se observa um conjunto de iniciativas especialmente orientadas ao combate à discriminação para com as crianças e adolescentes migrantes no âmbito da educação pública, com o objetivo de garantir este direito. Estas ações se desenvolvem em um contexto de acesso universal de crianças e adolescentes migrantes à educação pública na cidade de São Paulo, analisado na primeira seção do informe.

### *Revisão de currículos escolares*

Uma das ações que desenvolve o Núcleo de Educação Étnico-Racial da SME é a revisão da estrutura e dos conteúdos curriculares das escolas municipais. A revisão busca romper com a história eurocêntrica, ao mesmo tempo em que valoriza os saberes indígenas e a diversidade das culturas latino-americanas. Trata-se de uma iniciativa recente, valorizada pelos migrantes que se encontram familiarizados com ela.

***Na Secretaria de Educação da cidade de São Paulo existe uma coordenação para mostrar e levar às escolas as diferenças e as igualdades entre negros, índios e teoricamente os migrantes. Mas ainda não está incorporado o tema migrante dentro dela. Eu reconheço que é uma luta que está em pauta e que agora, pelo menos, está aparecendo, existe. Há quatro ou cinco anos atrás não existia. É um processo. São lutas que demoram e em certo momento aparecem (Mulher, Argentina, 65).***

### *Valorização da diversidade cultural*

No contexto das iniciativas orientadas a valorizar as culturas latino-americanas, a Secretaria Municipal da Educação, a Secretaria Municipal de Cultura e a CPMig também organizaram um conjunto de atividades culturais. Um exemplo foi a mostra intitulada Dezembro migrante, realizada em 2014.

Muitas destas atividades se levam adiante em conjunto com organizações da sociedade civil e com agrupamentos culturais das coletividades migrantes. O vínculo com as organizações da sociedade civil, e seu papel como motor das mudanças na política pública, é destacado pelos funcionários públicos entrevistados.

***Nós entendemos que a política pública não sai daqui, deste gabinete da Secretaria, e vai para a rua. Ela surge das demandas e dos movimentos sociais e dos educadores. Nossas pautas formativas são construídas a partir da necessidade dos educadores e alunos, e das reivindicações dos pais, principalmente no que se refere ao combate à xenofobia (Núcleo de Educação Étnico-Racial, SME).***

### *Direito à moradia*

Diferente das outras áreas como o trabalho e a segurança social, a saúde e a educação, existem escassas iniciativas de promoção do direito à moradia dos migrantes na cidade de São Paulo, e no Brasil em geral. Nas entrevistas realizadas não se encontram relatos de acesso ao principal programa habitacional implementado neste país no período recente, Minha Casa Minha Vida. Os diferentes atores consultados afirmam que isto se deve à falta de informação sobre as condições de acesso a esta política.

As casas de acolhida especialmente destinadas à população migrante constituem a única exceção no tema das ações voltadas para a proteção do direito à moradia adequada, entendido no sentido amplo já exposto. Contudo, trata-se de iniciativas que se limitam a prover soluções temporárias a situações de extrema vulnerabilidade.

É necessário esclarecer que a insuficiência de políticas habitacionais não afeta unicamente aos migrantes, mas a todos os setores de baixa renda no Brasil.

### *Casas de acolhida para migrantes*

O Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAI), criado em 2014 pela CPMig, em convênio com a Secretária Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), e com o apoio do Ministério da Justiça e Cidadania, constitui o primeiro equipamento com estas características destinado especificamente a migrantes e refugiados, não apenas na cidade de São Paulo, mas em todo Brasil. Antes da criação do CRAI não existiam casas de acolhida para a população migrante. Quando os migrantes que se encontravam em situação de rua se dirigiam aos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e aos Centros de Referência Especializados em Assistência Social (CREAS)<sup>126</sup>, eram encaminhados às casas de acolhida destinadas às pessoas em situação de rua<sup>127</sup>.

Como destaca um ativista do CDHIC, “o CRAI não é apenas um espaço para que o migrante durma, mas que também tenha atendimento jurídico, social, psicológico”. O CRAI conta com duas seções: uma de referência –cujas principais funções de assistência aos migrantes já foram comentadas nas seções anteriores– e uma de atendimento, conduzida pelo Serviço Franciscano de Solidariedade (SEFRAS). O CRAI trabalha de forma articulada com um amplo espectro de instituições públicas e organizações da sociedade civil. Trata-se de um serviço de portas abertas, que atende a todos os migrantes e refugiados sem importar sua situação

---

126 Trata-se das unidades públicas de referência dos diferentes níveis de proteção social (básica e especial) estabelecidos pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS) do Brasil.

127 Isto gerava uma diversidade de conflitos, pelo fato de se tratar de populações com perfis essencialmente diferentes. Ainda que muitos migrantes experimentem situação de rua, pode tratar-se de situações passageiras e circunstanciais, o qual os diferencia das populações que se encontram nesta situação com outras características e por períodos maiores.

migratória. As pessoas que acessam este serviço geralmente se encontram em situações de vulnerabilidade, por exemplo, migrantes recém chegados à cidade ou solicitantes de refúgio.

Atualmente, existem quatro Centros de Atenção (CA) e Centros de Atenção Especial (CAE) específicos para migrantes, com um total de 540 vagas. Depois do CRAI, foram inauguradas duas novas estruturas em 2015: o CA Pari, gerenciado pela Congregação das Irmãs Scalabrinas, e o CAE Mulheres Imigrantes Penha, exclusivo para mulheres e crianças, e administrado pela Associação Palotina. Em 2016 abriu-se um segundo CAE especial para mulheres e crianças, sob a responsabilidade da Instituição Lygia Jardim. Além das equipes específicas, existem outras 200 vagas normalmente ocupadas por este público no Arsenal da Esperança, uma instituição administrada pelo Serviço Missionário Giovanni (SERMIG).

Inicialmente, o CRAI atendia fundamentalmente aos migrantes haitianos, no contexto da chegada massiva da população desta nacionalidade à cidade de São Paulo. Com o decorrer do tempo e as mudanças nas tendências dos fluxos migratórios para a cidade, os haitianos foram perdendo relevância frente a outros coletivos, como os angolanos e congolezes. Ainda que o CRAI tenha recebido (e ainda receba) a migrantes regionais, estes grupos nunca representaram a maioria do público deste serviço. Os migrantes dos países da região implementam estratégias de acesso à moradia que, embora em muitos casos estejam circunscritas a habitações informais, e quase em sua maioria se apoiam em redes sociais, resolvem –ainda que em muitos casos, de forma precária– esta necessidade.

Segundo dados do CRAI Bela Vista, os migrantes regionais representam menos de 5% do atendimento que se realiza neste local; entre estes, os peruanos não alcançam 3% e os bolivianos constituem menos de 2%<sup>128</sup>.

Como mostra o Gráfico 9, os migrantes regionais representam quase 13% do total dos registros no Sistema de Informação de Atendimento aos Usuários (SISA), a base de dados da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) que recolhe a informação sobre os centros de acolhida (específicos para migrantes e público em geral)<sup>129</sup>. Entre os

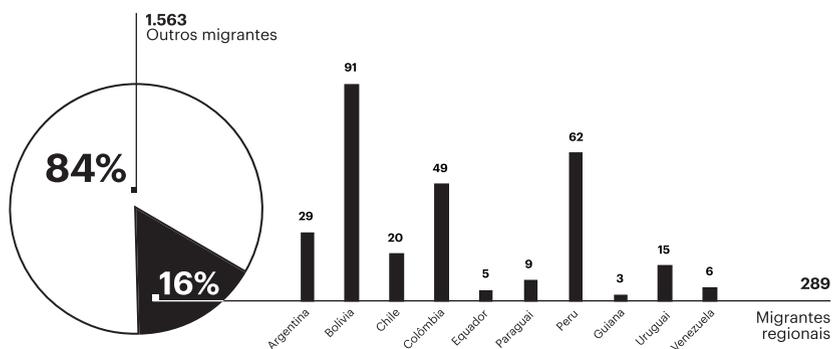
---

128 As nacionalidades que mais recorrem a este serviço são os haitianos (21%), congolezes (19%), angolanos (16%) e nigerianos (11%).

129 Ver mais informação sobre as bases de dados utilizadas nesta pesquisa no Anexo Metodológico.

migrantes regionais, se destaca a presença de bolivianos e peruanos que, em conjunto, representam mais da metade dos migrantes regionais.

**Gráfico 9: Migrantes registrados no SISA, segundo país de nascimento (2015)**



**Fonte:** Elaboração própria com base em SISA / SMADS, outubro de 2016.

A experiência pioneira do CRAI em São Paulo está sendo repetida em outras cidades do Brasil. No momento já existe um centro em Florianópolis e espera-se instalar outro em Porto Alegre. A Lei Nro. 16478/2016 que institui a política municipal para a população migrante na Prefeitura de São Paulo formaliza a existência dos CRAI.

O Poder Público deverá manter Centros de Referência e Atendimento para Imigrantes – CRAI, destinados à prestação de serviços específicos aos imigrantes e à articulação do acesso aos demais serviços públicos, permitido o atendimento em unidades móveis.<sup>130</sup>.

O governo do Estado de São Paulo também implementou iniciativas em matéria de casas de acolhida para migrantes. A Casa de Passagem Terra Nova, inaugurada em 2014 no âmbito da Secretaria Estadual de De-

<sup>130</sup> São Paulo, Lei Municipal No. 16.478, D.O. 8 de julho de 2016, Art. 6

envolvimento Social, é a primeira casa de acolhida destinada exclusivamente às vítimas de tráfico de pessoas, refugiados e solicitantes de refúgio no estado.

Com a exceção da política de casas de acolhida, não existem outras ações especificamente destinadas a garantir o acesso à moradia dos migrantes na cidade de São Paulo. Reconhecendo esta carência, a Lei Nro. 16478/2016 inclui entre suas ações prioritárias a implementação da política municipal para a população migrante:

coordenar ações no sentido de dar acesso à população imigrante a programas habitacionais, promovendo o seu direito à moradia digna, seja provisória, de curto e médio prazo ou definitiva.<sup>131</sup>

Desde a Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB), um organismo voltado para a habitação social para os setores de baixa renda e em situação de vulnerabilidade extrema, se realizaram algumas ações recentemente. Em diálogo com a CPMig e com organizações da sociedade civil, a SEHAB começou a constatar as necessidades de habitação dos coletivos migrantes na cidade, e as formas específicas de discriminação e exploração que sofrem em suas estratégias para ter acesso a este direito. Neste sentido, começou a desenvolver algumas ações de sensibilização destinadas a imobiliárias e proprietários de imóveis, buscando promover uma maior flexibilidade nas condições dos contratos de aluguel – para que estes se ajustem às necessidades dos migrantes – e difundir que os protocolos de solicitação do RNE e do estatuto de refugiado constituem documentos válidos para realizar transações imobiliárias.

As organizações da sociedade civil coincidem neste diagnóstico: embora destaquem a importância da política de casas de acolhida especificamente destinadas a migrantes, questionam a escassez de outras iniciativas que garantam o acesso à moradia destes coletivos, especialmente daqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade.

***São Paulo avançou nas casas de acolhida, que não havia e agora tem. Este é um grande avanço. Mas existe um segundo passo. Quando saem das casas de acolhida, para onde vão? Eles não têm***

---

131 São Paulo, Lei Municipal No. 16.478, D.O. 8 de julho de 2016, Art. 7 (VI).

*condição financeira para alugar uma casa. No Brasil precisam de garantia, precisam de três salários, e eles não têm. Qual é o resultado? Muitas vezes eles vão para lugares extremamente degradantes. Nós estamos acompanhando as ocupações no centro, existem prédios que têm 300 famílias de migrantes, prédios abandonados que pertencem à Prefeitura. Ou eles terminam em cortiços. Aqui existem haitianos que dormem quatro em um espaço sem cozinha, sem janela, para dividir o aluguel (Missão Paz).*

## **Políticas públicas para migrantes com enfoque de gênero**

Os direitos das mulheres formaram parte da agenda política brasileira durante as últimas décadas, sendo um campo de importantes avanços normativos, institucionais e de políticas públicas. As conquistas no campo do combate ao tráfico de pessoas constituem exemplos relevantes neste sentido<sup>132</sup>.

Na cidade de São Paulo no período recente encontra-se um conjunto de iniciativas de promoção dos direitos das mulheres migrantes. Trata-se de ações transversais aos temas que analisa esta pesquisa: o acesso aos direitos sociais e serviços públicos por parte das pessoas migrantes, neste caso, mulheres.

O organismo a cargo dos temas de gênero na cidade de São Paulo é a Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres<sup>133</sup>. O trabalho da Secretaria parte da visão de que para superar as desigualdades de gênero, é preciso considerar as mulheres como os sujeitos de suas próprias rei-

---

132 Para mais informações ver: Brasil, Secretaria Nacional de Justiça e Cidadania, *Tráfico de pessoas: uma abordagem para os direitos humanos*, Alves dos Anjos, Fernanda et al. (org), Secretaria Nacional de Justiça e Cidadania, Brasília, 1ª Edição, 2013, disponível em: [http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/anexos/cartilha\\_traficodepessoas\\_uma\\_abordagem\\_direitos\\_humanos.pdf](http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/anexos/cartilha_traficodepessoas_uma_abordagem_direitos_humanos.pdf)

133 Esta Secretaria foi criada em 2013 com o objetivo de elaborar, coordenar e executar políticas e diretrizes para a promoção dos direitos das mulheres, a eliminação das formas de discriminação que as afetam, e a realização de sua plena integração social, política e econômica. Trata-se do organismo que articula as políticas públicas de igualdade de gênero no governo municipal, principalmente o combate à violência e o fortalecimento da autonomia econômica e política das mulheres.

vindicações. Neste sentido, as funcionárias entrevistadas explicam que o trabalho sobre os direitos das mulheres migrantes que desenvolve a Secretaria surgiu a partir de uma demanda deste grupo.

***Começamos um trabalho com as migrantes em 2013. Foi uma necessidade delas. Foram as mulheres migrantes que nos buscaram, pedindo que desenvolvêssemos algum trabalho com elas (Secretaria de Políticas para as Mulheres).***

As primeiras ações implementadas foram seminários sobre questões relevantes para as mulheres migrantes, como o acesso à saúde e ao trabalho na cidade de São Paulo. Estas iniciativas permitiram identificar um conjunto de necessidades dos distintos coletivos de mulheres migrantes. Foram realizadas em conjunto com a CPMig, e contaram com a participação de organizações da sociedade civil que trabalham sobre estes temas.

Este organismo também começou a realizar atividades de sensibilização sobre estes temas em lugares chave de sociabilidade dos coletivos de migrantes na cidade, como a Praça Kantuta e a Rua Coimbra. Ali organizaram conversas com mulheres migrantes, sobre as distintas questões que as afetam, como as distintas formas de violência de gênero.

A Secretaria também incluiu as mulheres migrantes pela primeira vez nos processos preparatórios e nas próprias conferências municipal e nacional sobre políticas para mulheres. Nestas instâncias se discutiram temas como o acesso à saúde das mulheres migrantes, os casos de violência obstétrica que sofrem no sistema de saúde pública, suas necessidades de habitação, e suas formas de acesso à cidade.

Atualmente, a Secretaria trabalha na elaboração do Plano Municipal de Políticas para Mulheres e na implementação de um Conselho Municipal de Políticas para Mulheres, que incluirá representantes do poder público e da sociedade civil. A Secretaria está promovendo a participação de mulheres migrantes nestes espaços.

Em suma, no período recente se observa uma abertura para trabalhar esta interseção temática particular na cidade de São Paulo; uma abertura propiciada e valorizada pelas próprias mulheres migrantes, especialmente aquelas que participam em organizações da sociedade civil.

*Também fazemos trabalhos que têm a ver com as instituições. No nível municipal foi um pouco melhor, porque nesta gestão tem mais abertura. Depois teremos que ver que gestão estará, para fazer coisas com a Secretaria da Saúde do município, um folder sobre a cultura dos partos das mulheres andinas, por exemplo, as oficinas, coisas deste tipo. Aí então começamos a ver a participação das mulheres migrantes na política porque, como migrantes não temos... Então começamos a fazer algumas parcerias com a Secretaria da Mulher para ter um pouco mais de participação política (Mulher, Chile, 38).*





---

# Considerações finais

Neste documento foram analisados aspectos relevantes relacionados ao acesso dos migrantes regionais a um conjunto de direitos sociais e políticas públicas na cidade de São Paulo.

O propósito deste estudo foi agregar informações úteis para a formulação e implementação de políticas públicas de promoção e proteção dos direitos humanos dos migrantes regionais. Em outras palavras, a pesquisa buscou contribuir com a incorporação do enfoque de direitos nas políticas públicas destinadas a garantir os direitos das pessoas migrantes no contexto da integração regional.

Os países da região ainda apresentam importantes desigualdades econômicas, políticas, sociais e culturais que, embora já afetem a amplos setores da população, costumam ser agravadas no caso das pessoas migrantes, especialmente quando se trata de mulheres, crianças, idosos e outros grupos em situação de vulnerabilidade. Reconhecer a existência destas situações constitui um passo fundamental para formular estratégias e promover ações que contribuam para melhorar as condições de vida desta população.

A inclusão social das pessoas migrantes e a implementação de ações orientadas a garantir seus direitos, obrigam a redirecionar a análise às escalas urbanas e locais, aos municípios e às áreas metropolitanas. Neste sentido, a presente pesquisa indagou sobre as formas nas quais os migrantes regionais obtêm sua documentação, trabalham, estudam, acessam serviços e políticas públicas, participam da vida social e política, vivem e configuram espaços de sociabilidade na cidade de São Paulo.

O acesso aos direitos sociais mantém uma estreita relação com a existência de marcos normativos e institucionais que possibilitem a regularização migratória. Os avanços desenvolvidos no MERCOSUL são de especial relevância neste sentido. A ampla maioria dos migrantes regionais entrevistados se encontra em situação migratória regular, fato que impacta positivamente no seu acesso a direitos sociais. Um significativo conjunto destes migrantes regularizou sua situação migratória através do Acordo de Residência, vigente desde 2009.

A irregularidade migratória frequentemente se articula com situações de informalidade laboral, especialmente no caso dos migrantes recentes. Contudo, a regularização migratória nem sempre garante o acesso ao mercado laboral formal em condições de igualdade. Amplos setores de migrantes regionais só conseguem se inserir no mercado informal de trabalho da cidade de São Paulo, onde experimentam diversas formas de precariedade laboral.

Nos últimos anos o Estado brasileiro, através de seus diferentes níveis e agências governamentais, implementou um conjunto de políticas públicas orientadas à promoção do trabalho formal, o combate ao trabalho escravo e ao tráfico de pessoas, a economia social e o empreendedorismo.

O funcionamento do sistema de saúde pública, em termos de acesso e qualidade, melhorou consideravelmente na cidade de São Paulo no período recente, de acordo com as entrevistas realizadas. Porém, também foram mencionados aspectos a melhorar; alguns deles de caráter geral, vinculados com situações relativas à saúde pública brasileira, e outros mais específicos, como a existência de casos de práticas discriminatórias contra certos coletivos de migrantes.

Também neste caso se promoveu um conjunto de políticas públicas orientadas a garantir o direito à saúde dos migrantes e refugiados. Estas políticas incluíram ações de formação de funcionários públicos, sensibilização a respeito do direito à saúde dos migrantes e tradução de materiais informativos.

No relativo ao direito à educação, se observou o acesso universal de crianças migrantes e filhos de migrantes à educação primária pública. Porém, foram identificados alguns casos de práticas discriminatórias e situações de violência nos estabelecimentos de ensino.

No período recente têm sido promovidas diversas ações para garantir a vigência do direito à educação das crianças migrantes e filhos de migrantes, principalmente através do combate à xenofobia no âmbito da educação pública. Estas medidas incluíram a formação de funcionários públicos, a revisão do currículo escolar, como também iniciativas orientadas à valorização da diversidade cultural.

O direito à moradia representa um dos principais desafios que enfrentam os migrantes regionais mais vulneráveis desde o ponto de vista socioeconômico. As situações de informalidade laboral e de irregularidade migratória, frequentemente combinadas entre si nos casos dos migrantes recentes, dificultam o acesso à moradia adequada. Estes fatores fazem com que importantes setores de migrantes resolvam suas necessidades habitacionais através de modalidades precárias, como o aluguel de moradias ou habitações por fora da dinâmica imobiliária formal, a ocupação de prédios e a construção de moradias em favelas, ou que diretamente tenham que ir morar nas periferias da cidade.

Com exceção das casas de acolhida —uma prática de atenção integral, que está sendo replicada em outros municípios brasileiros— não se identificaram ações e políticas públicas orientadas a garantir o direito à moradia adequada dos migrantes e refugiados.

Além dos avanços registrados nos diferentes aspectos, os migrantes regionais ainda enfrentam diversas formas de discriminação na cidade de São Paulo, com base em motivos nacionais, étnicos, de classe social e de gênero, entre outros. Frente a este diagnóstico, foi implementado um conjunto de políticas de combate à discriminação contra os migrantes; principalmente, ações de sensibilização e capacitação de agentes públicos envolvidos no atendimento a esta população.

O manejo do idioma português aparece como uma questão chave e transversal à integração dos migrantes regionais e ao seu acesso a direitos sociais. Nos últimos anos tem sido ampliada a oferta de cursos gratuitos de português para migrantes e refugiados, oferecidos por organismos públicos e por organizações da sociedade civil.

Recentemente se observa uma intensificação na participação social dos migrantes regionais, no contexto de uma multiplicação de organizações da sociedade civil dedicadas às migrações, e uma diversificação

das temáticas abordadas. Os migrantes também têm participado de processos consultivos promovidos pelo Estado, a fim de incluir a perspectiva destes grupos nas reformas normativas em curso, tanto no nível federal quanto no municipal. Os migrantes que moram em certas regiões da cidade de São Paulo também podem eleger e ser eleitos para os Conselhos Participativos das Subprefeituras.

As condições de vida das mulheres migrantes e o seu acesso a direitos sociais também são afetados por distintas formas de discriminação por motivos de gênero. Contudo, a pesquisa sugere que, em alguns casos, a migração promove processos de aquisição de autonomia por parte das mulheres; processos que são potencializados pelas experiências de participação social.

No período recente se registra um conjunto de ações de promoção dos direitos das mulheres migrantes; trata-se de iniciativas transversais ao acesso a direitos sociais e serviços públicos por parte destas mulheres, que foram reivindicadas por estes coletivos.

Em suma, os avanços normativos, institucionais e de política pública analisados tem impactado positivamente na situação dos migrantes regionais na cidade de São Paulo. A implementação do Acordo de Residência teve efeitos muito relevantes nas condições de vida desta população. Conjuntamente, há um maior acesso dos migrantes aos programas sociais universais, além da implementação de políticas públicas específicas orientadas a garantir seus direitos.

Destacar os avanços alcançados não implica desconhecer os desafios que as políticas públicas ainda têm pela frente; ao contrario, dimensionar as dificuldades que enfrentam os migrantes regionais para acessar seus direitos sociais constitui um passo fundamental para continuar avançando na construção de sociedades mais inclusivas.

# Bibliografia

- Assis, Gláucia e Sasaki, Elisa, “Novos migrantes do e para Brasil: um balanço da produção bibliográfica”, em *Migrações Internacionais. Contribuições para Políticas*, Brasília, CNDP, 2001, págs. 615-669, disponível em: [http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=4197&Itemid=217](http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=4197&Itemid=217)
- Avellaneda Yajahuanca, Rosario del Socorro, *A experiência de gravidez, parto e pós-parto das imigrantes bolivianas e seus desencontros na cidade de São Paulo, Brasil*. Tese de conclusão de doutorado em Ciências, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015, p.192, disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/6/6136/tde-13112015-105147/en.php>
- Baeninger, Rosana, “O Brasil na rota das migrações latino-americanas”. Em Baeninger, Rosana (Org.), *Imigração boliviana no Brasil*, São Paulo, NEPO, 2012, págs. 9-18, disponível em: [http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/bolivianos/livro\\_bolivianos.pdf](http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/bolivianos/livro_bolivianos.pdf)
- Baeninger, Rosana, *Fases e faces da migração em São Paulo*, Campinas, Núcleo de Estudos de População-Nepo / Unicamp, 2012, pp. 96, disponível em: [http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/scripts/livros/faces\\_migracao.php](http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/scripts/livros/faces_migracao.php)
- Baraldi, Camila, “Migrações internacionais, direitos humanos e cidadania sul-americana: o prisma do Brasil e da integração sul-americana”, Tese de conclusão de doutorado em Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014, pp. 151, disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/101/101131/tde-08102014-171457/pt-br.php>

Braga Nascimento, Daniel, “Migrantes em razão de orientação sexual ou identidade de gênero”, trabalho apresentado no: XI Seminário Nacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea, 19 a 20 de novembro, Santa Cruz do Sul, Brasil, 2015, disponível em: [http://online.unisc.br/acadnet/anais/index .php/snpp/article/view/14280](http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/view/14280)

Brasil, Constituição Federal de 1988.

Brasil, Decreto No. 5.105, D.O.U. de 14 de junho de 2004.

Brasil, Decreto No. 6.736, D.O.U. de 12 de janeiro de 2009.

Brasil, Decreto No. 6964, D.O.U de 29 de setembro de 2009.

Brasil, Decreto No. 6975, D.O.U. de 7 de outubro de 2009.

Brasil, Decreto No. 8.668, D.O.U. de 11 de fevereiro de 2016.

Brasil, Decreto No. 86.715, D.O.U. de 10 de dezembro de 1981.

Brasil, Lei No. 10.683, D.O.U. 28 de maio de 2003.

Brasil, Lei No. 10.836, D.O.U. de 9 de janeiro de 2004.

Brasil, Lei No. 11.124, D.O.U. de 16 de junho de 2005.

Brasil, Lei No. 11.961, D.O.U. de 2 de julho de 2009.

Brasil, Lei No. 12.513, D.O.U. de 26 de outubro de 2011.

Brasil, Lei No. 6.815, “Estatuto do Estrangeiro”, D.O.U. de 19 de agosto de 1980.

Brasil, Lei No. 6.815, D.O.U. de 19 de agosto de 1980.

Brasil, Lei No. 9.474, D.O.U. de 22 de julho de 1997.

Brasil, Portaria No. 4, Ministério da Justiça e Cidadania, D.O.U. de 8 de janeiro de 2015.

Brasil, Portaria No. 1.700, D.O.U. de 29 de julho de 2011.

Brasil, Projeto de Lei No. 2516/2015, Institui a Lei de Migração, disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1594910>

Brasil, Projeto de Lei No. 2516/2015, Institui a Lei de Migração, disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1594910>

cao?idProposicao=1594910

Brasil, Secretaria Nacional de Justiça e Cidadania, *Tráfico de pessoas: uma abordagem para os direitos humanos*, Alves dos Anjos, Fernanda et al. (org), Secretaria Nacional de Justiça e Cidadania, Brasília, 1ª Edição, 2013, disponível em: [http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/anexos/cartilha\\_traficodepessoas\\_uma\\_abordagem\\_direitos\\_humanos.pdf](http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/anexos/cartilha_traficodepessoas_uma_abordagem_direitos_humanos.pdf)

Camargo de Oliveira, Gabriela e Baeninger, Rosana. “A segunda geração de bolivianos na cidade de São Paulo”, em Baeninger, Rosana (Org.) *Imigração boliviana no Brasil*, São Paulo: NEPO, 2012, págs.179-194, disponível em: [http://www.nepo.uni-camp.br/publicacoes/livros/bolivianos/livro\\_bolivianos.pdf](http://www.nepo.uni-camp.br/publicacoes/livros/bolivianos/livro_bolivianos.pdf)

Cavalcanti, Leonardo; Oliveira, Antonio Tadeu; e Tonhati, Tânia (Orgs.), Inserção dos Imigrantes no Mercado de Trabalho Brasileiro, Brasília, *Cadernos OBMigra*, Vol. 1, Nro 2, Dossiê Especial, 2015, pp. 174, disponível em: <http://periodicos.unb.br/index.php/obmigra/issue/view/1137/showToc>

Comissão de Especialistas, “Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil”, Brasília, Comissão de Especialistas (criada pelo Ministério da Justiça e Cidadania pela Portaria nº 2.162/2013), 2014, disponível em: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/10947.pdf>

Conferência Nacional sobre Migrações e Refugio (COMIGRAR), Relatório Final: Post etapa nacional, Brasília, COMIGRAR, 2014. Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig), *Mapeamento dos cursos de português para imigrantes na cidade de São Paulo*, São Paulo, CPMig, 2015, pp. 36, disponível em: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos\\_humanos/Mapeamento%20cursos%20de%20portugues.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/Mapeamento%20cursos%20de%20portugues.pdf)

Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig), *Mapeamento dos grupos de imigrantes ou ligados á temática migratória no Município de São Paulo*, São Paulo, CPMig, 2015, disponível em: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos\\_humanos/gruposimigrantes.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/gruposimigrantes.pdf)

- Dias, Guilherme e Sprandel, Marcia, “Reflexões sobre Políticas para Migrações e Tráfico de Pessoas no Brasil”, em: *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, Vol. 19, Nro. 37, Brasília, Centro Scalabrino de Estudos Migratórios, 2011, págs. 59-77, disponível em: <http://www.redalyc.org/pdf/4070/407042014005.pdf>
- Espacio Sin Fronteras e Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Migrante, “Políticas migratorias e integración en América del Sur: Realidad del acceso a derechos políticos, económicos, sociales y culturales de las personas migrantes”, Gainza, Patricia (Org.), São Paulo, CDHIC, 2013, disponível em: <https://cimal.iom.int/sites/default/files/informe-politicas-migratorias-america-do-sul.pdf>
- Folha de São Paulo, “Votos de imigrantes sul-americanos são disputados em SP”, publicado em 27 de agosto de 2012, disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/63016-votos-de-imigrantes-sul-americanos-sao-disputados-em-sp.shtml>
- Fontes Faria, Maria Rita, Migrações internacionais no plano multilateral: Reflexões para a política externa brasileira. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2015. Fontes Faria, Maria Rita. Migrações internacionais no plano multilateral. Reflexões para a política externa brasileira. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2015.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), *Metodologia do Censo Demográfico 2010*, Série Relatórios Metodológicos, Vol. 41, 2013, pp. 713, disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv81634.pdf>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), *Censo demográfico 2010: Nupcialidad, Fecundidad e Migração: Resultados da Amostra*, 2012, pp. 346, disponível em: [http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/98/cd\\_2010\\_nupcialidade\\_fecundidade\\_migracao\\_amostra.pdf](http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/98/cd_2010_nupcialidade_fecundidade_migracao_amostra.pdf)
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), *Censo demográfico 2000: Migração e Deslocamento: Resultados da Amostra*, 2003, pp. 147, disponível em: [http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/88/cd\\_2000\\_migracao\\_deslocamento\\_amostra.pdf](http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/88/cd_2000_migracao_deslocamento_amostra.pdf)
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Censo 2010, dis-

ponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/nupcialidade\\_fecundidade\\_migracao/nupcialidade\\_fecundidade\\_migracao\\_tab\\_xls.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/nupcialidade_fecundidade_migracao/nupcialidade_fecundidade_migracao_tab_xls.shtm)

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Séries Históricas e Estadísticas: Migrações - Estrangeiros e naturalizados nos Censos Demográficos, disponível em: <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=CD105>

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Resultados gerais da amostra: errata migração, disponível em: [ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo\\_Demografico\\_2010/Resultados\\_Gerais\\_da\\_Amostra/errata\\_migracao.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2010/Resultados_Gerais_da_Amostra/errata_migracao.pdf)

Instituto de Investigação Econômica Aplicada (IPEA) “Migrantes, apátridas e refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil”, em *Pensando o Direito*, Nro. 57, 2015, pp.172, disponível em: [https://www.academia.edu/25720653/Migrantes\\_ap%C3%A1tridas\\_e\\_refugiados\\_-\\_Pensando\\_o\\_Direito](https://www.academia.edu/25720653/Migrantes_ap%C3%A1tridas_e_refugiados_-_Pensando_o_Direito)

Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos (IPPDH) do MERCOSUL, *Ganar derechos. Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos*, Buenos Aires, IPPDH, 2014, pp. 183, disponível em: [http://www.ippdh.mercosul.int/wp-content/uploads/2014/12/GanarDereitos\\_Lineamientos1.pdf](http://www.ippdh.mercosul.int/wp-content/uploads/2014/12/GanarDereitos_Lineamientos1.pdf)

Instituto de Políticas Públicas em Derechos Humanos (IPPDH) do MERCOSUL, *Sistema de Información sobre Institucionalidad en Derechos Humanos (SISUR)*, disponível em: <http://sisur.ippdh.mercosul.int/si/web/es/>

Lemme Ribeiro, Clara, “A feminização como tendência da migração boliviana para a região metropolitana de São Paulo”, trabalho apresentado no: Seminário Migrações Internacionais, Refúgio e Políticas, São Paulo, Brasil, 12 de abril de 2016, disponível em: [http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/anais/arquivos/2\\_CL%20°K.pdf](http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/anais/arquivos/2_CL%20°K.pdf)

Lopes Andrade, Vítor, “Refugiados e refugiadas por orientação sexual no Brasil: dimensões jurídicas e sociais”, trabalho apresentado no: Seminário Migrações Internacionais, Refúgio e Políticas, São Paulo,

Brasil, 12 de abril de 2016, disponível em: [http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/anais/arquivos/22\\_VLA.pdf](http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/anais/arquivos/22_VLA.pdf)

Massambani, Vania, “A proteção previdenciária no Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul”, Tese de conclusão de mestrado em Ciências Sociais, Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, pp.112.

MERCOSUL, Decisão MERCOSUL/GMC/ATA Nº 01/2015, Aprovação do projeto de pesquisa na XCVII Reunião Ordinária do Grupo do Mercado Comum (GMC), realizada em Brasília entre 15 e 16 de abril de 2015.

MERCOSUL, Reconhecimento de Títulos no MERCOSUL, disponível em: <http://www.mercosul.int/innovaportal/v/5775/5/innova.front/reconocimiento-de-titulo-s-en-el-mercosul>

MERCOSUL, Residência para nacionais dos Estados Parte do MERCOSUL, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru, disponível em: <http://www.cartillaciudadania.mercosul.int/es#t1>

Ministério da Justiça e Cidadania, *Combate ao Trabalho Escravo: Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo*, disponível em: <http://www.sdh.gov.br/assuntos/conatrae/programas/comissao-nacional-para-a-erradicacao-do-trabalho-escravo>

Prefeitura de São Paulo, Documento final da 1ª Conferência municipal de políticas para migrantes: somos todos migrantes, 2013, pp.60, disponível em: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos\\_humanos/Doc%20Final\\_Conf%20Mun%20Imigrantes%20de%20SP\\_2014.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/Doc%20Final_Conf%20Mun%20Imigrantes%20de%20SP_2014.pdf)

Prefeitura de São Paulo, *Programa de metas 2013-2016: Meta 65: Criar e implantar a Política Municipal para Migrantes e de Combate à Xenofobia*, disponível em: <http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/metad/meta/65/>

Prefeitura de São Paulo, *Plano Municipal para Erradicação do Trabalho Escravo*, disponível em: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos\\_humanos/PMETE\(1\).pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/PMETE(1).pdf)

Prefeitura de São Paulo, *Plano Municipal para Erradicação do Trabalho Escravo*, disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/se>

cretarias/upload/direitos\_humanos/PMETE(1).pdf

Prefeitura de São Paulo, *Política Municipal para a População Imigrante*, disponível em: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos\\_humanos/migrantes/programas\\_e\\_projetos/index.php?p=205909](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/migrantes/programas_e_projetos/index.php?p=205909)

Prefeitura de São Paulo, *Relatório Final: Programa: Qualificação da atenção à população migrante por agentes públicos*, disponível em: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos\\_humanos/Relatorio%20Formacao%202015.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/Relatorio%20Formacao%202015.pdf)

Prefeitura de São Paulo, *Qualificação da atenção à população migrante por agentes públicos*, disponível em: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos\\_humanos/Relatorio%20Final%20Capacitacao%20Saude%202014.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/Relatorio%20Final%20Capacitacao%20Saude%202014.pdf)

Prefeitura de São Paulo, *Qualificação da atenção à população migrante por agentes públicos*, disponível em: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos\\_humanos/Relatorio%20Final%20Capacitacao%20Saude%202014.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/Relatorio%20Final%20Capacitacao%20Saude%202014.pdf)

Organização Internacional para as Migrações (OIM), *Panorama Migratorio de América del Sur 2012*, Buenos Aires, OIM, 2012, pp. 148, disponível em: [https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/pbn/docs/Panorama\\_Migratorio\\_de\\_America\\_del\\_Sur\\_2012.pdf](https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/pbn/docs/Panorama_Migratorio_de_America_del_Sur_2012.pdf)

Organização Internacional para as Migrações (OIM), *La migración haitiana hacia Brasil: características, oportunidades y desafíos*, Cuadernos Migratorios No. 6, Buenos Aires, OIM, 2014, pp. 123, disponível em: [https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/Country/docs/RO-Buenos-Aires-Migration-Notebook-No-6\\_spanish.pdf](https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/Country/docs/RO-Buenos-Aires-Migration-Notebook-No-6_spanish.pdf)

Organização Internacional para as Migrações (OIM), *Informe sobre las Migraciones en el Mundo, 2015: Los migrantes y las ciudades: Nuevas colaboraciones para gestionar la movilidad*, Ginebra, OIM, 2015, pp. 247, disponível em: [http://publications.iom.int/system/files/wmr2015\\_sp.pdf](http://publications.iom.int/system/files/wmr2015_sp.pdf)

Patarra, Neide e Baeninger, Rosana, “Mobilidade espacial da população no Mercosul: Metrópoles e fronteiras”, em: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 21, Nro. 60, 2006, págs.83-102, disponível em:

<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v21n60/29762.pdf>

Patarra, Neide, “Movimentos migratórios no Mercosul: modalidades de migração internacional contemporânea”, trabalho apresentado no: I Simpósio Internacional sobre Emigração Brasileira - CEMI-UNICAMP, Lisboa, Portugal, 1997.

Pellegrino, Adela, “La migración entre los países del Mercosur: tendencias y características”, em Observatório de Políticas Públicas em Direitos Humanos do MERCOSUL, Las migraciones humanas en el Mercosur: Una mirada desde los derechos humanos, Compilação normativa, Montevideo, Observatório de Políticas Públicas em Direitos Humanos do MERCOSUL, 2009.

Póvoa Neto, Hélión, “O erguimento de barreiras à migração e a diferenciação dos “direitos à mobilidade””, em: REMHU – *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, Vol 16, Nro. 31, 2008, págs.394-400, disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=407042009031>

Ramírez, Porfirio, “Caacupé: trajetórias de organizações de paraguaios em São Paulo”, em: *Travessia*, Nro. 74. 2014, págs.93-106, disponível em: [https://www.academia.edu/11729560/Revista\\_Travessia\\_no\\_74\\_-\\_Dossi%C3%AA\\_Paraguaios\\_-\\_Carlos\\_Freire\\_da\\_Silva\\_e\\_Tiago\\_Rangel\\_C%C3%B4rtes](https://www.academia.edu/11729560/Revista_Travessia_no_74_-_Dossi%C3%AA_Paraguaios_-_Carlos_Freire_da_Silva_e_Tiago_Rangel_C%C3%B4rtes)

Resolução normativa No. 27, disciplina a avaliação de situações especiais e casos omissos pelo Conselho Nacional de Imigração, Ministério da Justiça e Cidadania, 25 de novembro de 1998.

Rolnik Xavier, Lara, “Projeto migratório e espaço. Os migrantes bolivianos na Região Metropolitana de São Paulo”, Tese de conclusão de mestrado em Demografia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010, pp.271, disponível em: <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000771351&fd=y>

São Paulo, Decreto Municipal No. 54.432, D.O. de 7 de outubro de 2013.

São Paulo, Decreto Municipal No. 54645, D.O. de 30 de novembro de 2013.

São Paulo, Decreto Municipal No. 56.353, D.O. de 24 de agosto de 2015.

São Paulo, Lei Municipal No. 13.404, D.O. de 8 de agosto de 2002.

São Paulo, Lei Municipal No. 15.764, D.O. de 27 de maio de 2013.

São Paulo, Lei Municipal No. 16.478, D.O. de 8 de julho de 2016.

São Paulo, Portaria No. 001, Secretaria do Governo Municipal, 2 de abril de 2011.

Silva, Sidney, “Bolivianos em São Paulo: Dinâmica cultural e processos identitários”, em Baeninger, Rosana (Org.), *Imigração boliviana no Brasil*, São Paulo: NEPO, 2012a, págs. 19-34, disponível em: [http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/bolivianos/livro\\_bolivianos.pdf](http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/bolivianos/livro_bolivianos.pdf)

Steffens, Isadora e Martins, Jameson, “‘Falta um Jorge’: a saúde na política municipal para migrantes de São Paulo (SP)”, em *Lua Nova*, No. 98, 2016, págs. 275-299, disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n98/1807-0175-ln-98-00275.pdf>

Tavares de Freitas, Patrícia e Baeninger, Rosana, “Cidade e imigração: Origens e territórios da imigração boliviana e coreana para a cidade de São Paulo”, em: Baeninger, Rosana (Org.) *População e cidades: Subsídios para o planejamento e para as políticas sociais*, Campinas, Núcleo de Estudos de População-Nepo/Unicamp; Brasília, UNFPA, 2010, págs. 277-297, disponível em: [http://www.unfpa.org.br/Arquivos/populacao\\_cidade.pdf](http://www.unfpa.org.br/Arquivos/populacao_cidade.pdf)

Trpin, Verónica e Jardim, Denise. “Tendencias de los estudios migratorios en Brasil y Argentina: desafíos actuales”, em: *Odisea: Revista de Estudios Migratorios*. Nro. 2, 2015, págs.134-156, disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/141896/000989332.pdf?sequence=1>

Ventura, Deisy e Illes, Paulo, Qual a política migratória do Brasil?, em *Le Monde Diplomatique*, 7 de março de 2012, disponível em: <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1121>

Ventura, Deisy e Rolim, Marcos, “Os direitos humanos e o Mercosul: uma agenda (urgente) para além do mercado”, documento de trabalho, grupo de reflexões sobre comércio e direitos humanos, IDCID y Sur – Red Universitaria de Derechos Humanos, 2005, disponível em: [http://www.rolim.com.br/2002/\\_pdfs/dhmercoul.pdf](http://www.rolim.com.br/2002/_pdfs/dhmercoul.pdf)

VII Foro Social Mundial das Migrações, 7 a 10 de julho de 2016, São Paulo, disponível em: <http://fsmm2016.org/index.php/es-es/>

# Anexo metodológico

## Estratégia metodológica

A fim de dar conta dos objetivos estabelecidos na pesquisa, foi desenvolvida uma estratégia metodológica composta por um conjunto de métodos e tipos de informação. Sua estrutura se baseou na combinação de métodos qualitativos e quantitativos, como detalhado em seguida.

**Tabela 9: Métodos utilizados**

<b>Métodos qualitativos</b>	
Entrevistas em profundidade	155
Funcionários do governo federal, estadual e municipal	21
Membros de organizações da sociedade civil	9
Migrantes regionais	125
Análise documental	
Normativa (leis, projetos de lei, decretos, resoluções normativas, portarias, etc.)	
Documentos de instituições acadêmicas, governamentais e da sociedade civil	
<b>Métodos quantitativos</b>	
Análise de fontes secundárias de dados quantitativos	
Censos nacionais	
Bancos de dados de organismos públicos federais, estaduais e municipais	

## Métodos qualitativos

As entrevistas em profundidade com funcionários públicos federais, estaduais e municipais (21) e com membros de organizações da sociedade civil (9) foram realizadas entre os meses de maio e julho de 2016 nas cidades de São Paulo e Brasília. Para a conclusão desta fase da pesquisa foi aplicado o critério de saturação. Esta etapa do trabalho de campo esteve a cargo do IPPDH, e contou com apoio da OIM e da CPMig.

**Tabela 10: Entrevistas com funcionários públicos e membros de organizações da sociedade civil**

<b>Funcionários do governo federal</b>	
Departamento de Migrações, Ministério da Justiça e Cidadania	Brasília
Departamento da Polícia Federal, Ministério da Justiça e Cidadania	Brasília
Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), Ministério da Justiça e Cidadania	São Pablo
Conselho Nacional de Imigração (CNIg), Ministério do Trabalho	Brasília
Coordenação Nacional de Imigração (CGI), Ministério do Trabalho	Brasília
Divisão de Imigração, Ministério das Relações Exteriores	Brasília
Defensoria Pública da União (DPU)	Brasília
Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra), Ministério do Trabalho e Universidade Nacional de Brasília	Brasília
Posto Avançado de Atenção Humanizada ao Migrante (Aeroporto de Guarulhos), Ministério da Justiça e Cidadania	São Pablo
<b>Funcionários do governo estadual de São Paulo</b>	
CIC Imigrante, Secretaria de Justiça e Defesa da Cidadania	São Pablo
Secretaria de Desenvolvimento Social	São Pablo
Secretaria de Educação	São Pablo
Comitê Estadual de Migrantes e Refugiados, Secretaria de Justiça e Defesa da Cidadania	São Pablo

### **Funcionários do governo estadual de São Paulo**

Comitê Estadual de Tráfico de Pessoas, Secretaria de Justiça e Defesa da Cidadania	São Pablo
--	-----------

### **Funcionários do governo municipal de São Paulo**

Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig), Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania	São Pablo
---	-----------

Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAI), Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania e Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social	São Pablo
--	-----------

GT sobre Migração, Secretaria Municipal de Saúde	São Pablo
--	-----------

Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB)	São Pablo
---	-----------

Comissão Municipal de Erradicação do Trabalho Escravo (COMTRAE), Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania	São Pablo
---	-----------

Secretaria Municipal de Políticas para Mulheres (SMPM)	São Pablo
--	-----------

Núcleo de Educação Étnico-Racial, Secretaria Municipal de Educação	São Pablo
--	-----------

### **Organizações da sociedade civil**

Missão Paz	São Pablo
------------	-----------

Cáritas São Paulo	São Pablo
-------------------	-----------

Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante (CDHIC)	São Pablo
---	-----------

Secretaria do Fórum Social Mundial das Migrações 2016	São Pablo
---	-----------

Presença da América Latina (PAL)	São Pablo
----------------------------------	-----------

Centro de Apoio e Pastoral do Migrante (CAMI)	São Pablo
---	-----------

Base Warmis – Convergência das Culturas	São Pablo
---	-----------

Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH)	Brasília
---	----------

Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios (CSEM)	Brasília
--	----------

As entrevistas em profundidade com migrantes regionais foram realizadas por uma equipe de consultores contratados com apoio da OIM, sob a supervisão do IPPDH. Esta etapa de trabalho de campo se desenvolveu durante os meses de julho e agosto de 2016 na cidade de São Paulo.

Embora estivesse previsto entrevistar migrantes dos 11 países sul-americanos, não foi possível entrar em contato com pessoas provenientes de Guiana e Suriname. Também foram registrados obstáculos para entrevistar migrantes equatorianos.

Buscou-se um equilíbrio de gênero e idades entre as pessoas migrantes entrevistadas, segundo detalhado na Tabela 11. Também foram considerados diferentes perfis socioeducativos e socioeconômicos.

Recorreu-se ao método conhecido como “bola de neve” para a seleção das pessoas a serem entrevistadas. Neste método, as próprias pessoas entrevistadas fornecem contatos para a realização das seguintes entrevistas.

Para a conclusão desta fase da pesquisa também foi aplicado o critério de saturação. A heterogeneidade do universo —os migrantes regionais na cidade de São Paulo— dificulta a possibilidade de alcançar um ponto de saturação em sentido estrito; com esta etapa do trabalho de campo se buscou compilar informações tão exaustivas quanto possível com relação aos objetivos da pesquisa.

**Tabela 11: Entrevistas com migrantes regionais, segundo país de nascimento e sexo**

Nacionalidade	Sexo		Total
	F	M	
Argentina	7	7	14
Bolívia	13	21	34
Chile	5	3	8
Colômbia	7	8	15
Equador	3	0	3

Nacionalidad	Sexo		Total
Paraguai	5	8	13
Peru	10	12	22
Uruguai	5	5	10
Venezuela	3	3	6
<b>Total</b>			<b>125</b>

A identidade das pessoas entrevistadas não é revelada no relatório. Para o caso dos funcionários públicos e os membros da sociedade civil se consigna unicamente o nome da instituição. No relativo aos migrantes, se estabelece o sexo, o país de nascimento e a idade (por exemplo: Homem, Bolívia, 64). Os fragmentos das entrevistas realizadas originalmente em idioma espanhol foram traduzidos para o português.

Além das entrevistas em profundidade, se realizou um levantamento e análise de normativa, incluindo leis, projetos de lei, decretos, resoluções normativas, portarias, etc. Na segunda parte do relatório se apresenta um resumo desta análise.

Por último, se levou a cabo um levantamento e análise de documentos de instituições acadêmicas, governamentais e da sociedade civil, resumido nas Referências Bibliográficas deste documento.

## Métodos quantitativos

Com exceção dos dados de censos nacionais, utilizados para contextualizar as tendências migratórias para o Brasil, as informações quantitativas apresentadas neste trabalho fazem parte da pesquisa “Perfil de imigrantes no acesso a serviços públicos no Município de São Paulo”. Essa pesquisa situa-se no âmbito da cooperação entre o Instituto de Relações Internacionais da USP e a Prefeitura Municipal de São Paulo, por meio do projeto de extensão universitária “São Paulo Cosmópolis” e o seu Grupo de Pesquisas de Políticas Locais de Imigração.

Inicialmente, foi realizado um diagnóstico através de pesquisa qualitativa junto aos órgãos da Prefeitura que mantêm contato com imigran-

tes, com o objetivo de identificar as principais dificuldades enfrentadas pelos agentes públicos municipais nesse relacionamento. Entre as principais constatações do diagnóstico estava a escassez de dados a respeito do atendimento a imigrantes nos órgãos públicos municipais. Assim, em um segundo momento, o projeto Cosmópolis dedicou-se a elaborar um relatório cujos objetivos eram: (I) compreender como os dados sobre a população imigrante são recolhidos e compilados no município; (II) compreender como os órgãos municipais utilizam esses dados para a formulação de políticas públicas para esta população e; (III) oferecer uma análise tentativa da utilização dos serviços municipais pelos imigrantes.

O primeiro passo desta pesquisa foi a análise dos bancos de dados existentes sobre os imigrantes residentes no município de São Paulo. No começo de 2016, recolhemos dados dos seguintes órgãos:

- Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS);
- Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo (SMDTE);
- Secretaria Municipal da Saúde (SMS) - Coordenação de Epidemiologia e Informação (CEInfo);
- Secretaria Municipal de Educação (SME);
- Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB);
- Companhia Metropolitana de Habitação (COHAB);
- Secretaria da Educação do Estado de São Paulo (SEE);
- Conselho Nacional para os Refugiados (CONARE);
- Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça (DPF);
- Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra).

A análise dos dados obtidos indicou que: (a) há pouca sistematização das informações sobre imigrantes em São Paulo, (b) as bases não são sincronizadas entre si e (c) há discrepâncias com relação ao número de imigrantes que são beneficiados pelos serviços municipais em cada banco de dados. Estas características dificultam a coordenação entre os

diversos órgãos municipais e impossibilitam a sua utilização para a formulação de políticas públicas setoriais, intersetoriais e/ou transversais de maneira eficiente.

Em vista da grande diferença entre os bancos de dados sobre imigrantes, incluímos um passo intermediário na pesquisa para aprofundar a compreensão sobre a coleta e sistematização das informações, por meio de entrevistas com funcionários de todos os órgãos acima citados. O roteiro de perguntas colhia informações relativas ao cargo ocupado pelo entrevistado, às características gerais do banco de dados utilizados pelo órgão, às características das informações específicas sobre imigrantes nesses bancos de dados e o uso desses dados para a formulação de políticas públicas. Uma das consequências das entrevistas é que os órgãos municipais tiveram a oportunidade de refletir sobre os dados que recolhem e, de certa maneira, absorveram algumas das preocupações que guiavam nossas perguntas, como por exemplo, nossa dificuldade em compreender como se recolhiam as informações sobre nacionalidade, ou nossa pergunta sobre a identificação das gerações de filhos de imigrantes e as particularidades dessa população.

Após as entrevistas, solicitaram-se mais dados para alguns órgãos. O passo seguinte foi a utilização dos dados recolhidos para reconhecer e analisar o acesso dos imigrantes aos serviços públicos municipais. Por fim, utilizamos ambas as análises para compreender melhor como os dados sobre imigração são (ou podem ser) utilizados para a construção de políticas públicas para a população imigrante no Município de São Paulo. A Tabela 12 apresenta um panorama das bases de dados investigadas nesta pesquisa e algumas de suas características principais com relação ao dado coletado e/ou forma de utilização dos dados para a produção de políticas para a população imigrante:

**Tabela 12: Bases de dados com informação sobre migrantes**

Órgão	Bancos de dados	<b>Principais características:</b> <b>(I) Características dos bancos de dados</b> <b>(II) Utilização nas políticas públicas</b> <b>(III) Pontos a serem aperfeiçoados</b>
<b>SMADS</b>		
	Sistema de Informação da Situação de Rua (SISRua)  Sistema de Informação do Atendimento aos Usuários (SISA)  Sistema de Informação dos Centros de Referência (SICR)  Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico)	(I) Dados de atenção nos serviços de SMADS. Contem informação de país de nascimento e procedência  (II) Utilizado para a formulação, avaliação e monitoramento de políticas de assistência social e defesa dos direitos humanos  (III) Integração com outros sistemas da Prefeitura
<b>SMDTE</b>		
	Sistema Nacional de Empregos (SINE) Base de dados própria	(I) Dados dos migrantes que procuraram inserção laboral nos últimos 3 meses  (II) Uso dos dados para compreender as características do trabalhador migrante para a inserção no mercado de trabalho. Apoio na interlocução com empresas para a contratação de migrantes  (III) Integração com o SINE e dados de outros CATE
<b>SMS</b>		
	Mortalidade e nascimentos	(I) Dados de migrantes que nasceram ou faleceram na cidade. Contem dados de nacionalidade da pessoa e dados de nacionalidade da mãe do nascido  (II) Grande estrutura de produção e publicação de dados para a decisão de políticas públicas  (III) Dados de nacionalidade do pai. Integração com outros sistemas da Prefeitura

<b>CEInfo</b>	
Produção ambulatorial	<p>(I) Dados de migrantes atendidos no serviço público de saúde</p> <p>(II) Reconhecimento de especificidades da saúde das populações migrantes</p> <p>(III) Integração com outros sistemas da Prefeitura</p>
<b>SME</b>	
EscolaOnLine	<p>(I) Dados de matrículas</p> <p>(II) Utilizado para ações de valorização de relações étnico-raciais e identificação de temas para a formação dos funcionários</p> <p>(III) Identificação da nacionalidade dos pais do estudante</p>
<b>SEHAB</b>	
HabitaSampa	<p>(I) Mapeamento de assentamentos precários</p> <p>(II) Uso somente para registro administrativo</p> <p>(III) Melhorar utilização para definir políticas de habitação focalizadas em migrantes ou facilitação de acesso à moradia</p>
<b>COHAB</b>	
Inscrição para pedido de subsídio de unidade habitacional	<p>(I) Dados de migrantes que procuram moradia com o órgão</p> <p>(II) Uso somente para registro administrativo</p> <p>(III) Melhorar utilização para compreender a necessidade de subsídio para moradia dos migrantes</p>
<b>CONARE</b>	
Solicitação de refúgio Julgamento de solicitações de refúgio	<p>(I) Conexão precária com dados da DPF. Informações de endereço precárias</p> <p>(II) Utilizado para verificar mudanças nos fluxos de refugiados, guiar políticas de inclusão e avaliar a viabilidade do modelo de avaliação de solicitação de refúgio</p> <p>(III) Melhorar conexão com outros sistemas</p>

<b>DPF</b>	
Sistema Nacional de Cadastro e Registro de Estrangeiros (SINCRE)	<p>(I) Registro de todos os migrantes em território nacional</p> <p>(II) Dados dão conta de informação de país de nascimento (que não sempre corresponde à nacionalidade)</p> <p>(III) Reduzir fator de controle policial sobre os migrantes. Melhorar conexão com outros bancos de dados</p>
<b>OBMigra</b>	
(OBMigra somente analisa os dados produzidos por outros órgãos federais)	(I) OBMigra promove a sistematização e organização dos dados
Base de registro de requerimentos de autorização de trabalho - CNIg	(II) Esforço de padronização das bases administrativas para sua melhor utilização em processos de tomada de decisão
CAGED (Cadastro Geral de Emprego e Desemprego) - MTE	(III) Ampliação da colaboração com outros órgãos do governo. Promoção da produção de dados de migrantes
RAIS (Relação Anual de Informações Sociais) - MTE	
SINCRE - DPF	
Sistema de Tráfico Internacional - DPF	

Com as observações das entrevistas e análise dos dados recebidos sobre a população imigrante no município de São Paulo, é possível discutir alguns pontos que podem ser utilizados para o aprimoramento da coleta e utilização dos dados para a formulação de políticas públicas, especialmente à partir da experiência da CEInfo, o órgão municipal mais capacitado para a coleta e utilização de dados dos migrantes para a produção de políticas públicas: a educação continuada para o trabalhador que faz a coleta dos dados; a coleta sistematizada dos dados de atendimento aos imigrantes de forma atualizada e coordenada com as demais bases; e a uniformização dos bancos de dados, possivelmente a partir de um dicionário de variáveis comum a vários sistemas, órgãos e esferas da administração pública.

