

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

JULIANA MOREIRA DE SOUZA TUBINI

**POLÍTICA MUNICIPAL PARA A POPULAÇÃO IMIGRANTE DE SÃO PAULO:
DESAFIOS DA TRANSVERSALIDADE**

SÃO PAULO

2019

JULIANA MOREIRA DE SOUZA TUBINI

**POLÍTICA MUNICIPAL PARA A POPULAÇÃO IMIGRANTE DE SÃO PAULO:
DESAFIOS DA TRANSVERSALIDADE**

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas como requisito para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Campo de Conhecimento: Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional.

Orientadora: Profa. Dra. Marta Ferreira Santos Farah

SÃO PAULO

2019

Tubini, Juliana Moreira de Souza.

Política Municipal para a População Imigrante de São Paulo : desafios da transversalidade / Juliana Moreira de Souza Tubini. - 2019.

170 f.

Orientador: Marta Ferreira Santos Farah.

Dissertação (mestrado CMAPG) – Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Migração - Política governamental. 2. Política migratória - São Paulo (SP). 3. Políticas públicas - São Paulo (SP). 4. Transversalidade. I. Farah, Marta Ferreira Santos. II. Dissertação (mestrado CMAPG) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Fundação Getulio Vargas. IV. Título.

CDU 325.1(816.11)

Ficha Catalográfica elaborada por: Raphael Figueiredo Xavier CRB SP-009987/O

Biblioteca Karl A. Boedecker da Fundação Getulio Vargas - SP

JULIANA MOREIRA DE SOUZA TUBINI

**POLÍTICA MUNICIPAL PARA A POPULAÇÃO IMIGRANTE DE SÃO PAULO:
DESAFIOS DA TRANSVERSALIDADE**

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas como requisito para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Campo de Conhecimento: Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional.

Data de aprovação: ____/____/____

Banca examinadora:

Profa. Dra. Marta Ferreira Santos Farah
(orientadora)
FGV-EAESP

Profa. Dra. Ana Cristina Braga Martes
FGV-EAESP

Profa. Dra. Camila Bibiana Freitas Baraldi

AGRADECIMENTOS

O primeiro agradecimento desta dissertação é dedicado à minha família. À minha mãe e ao meu pai, que sempre me apoiaram, são o meu suporte e minha fonte primeira de amor. Às minhas tias e tios e às minhas avós, agradeço por esse afeto tão nosso e por terem sido fontes incansáveis de estímulo de escrita desta dissertação — os avós, sempre dentro do peito. À minha prima Marina, com quem eu compartilho a vida de prima-irmã, por me ensinar tanto, sempre.

À minha orientadora, Marta Farah, agradeço por todo o suporte, pela orientação sempre tão atenta e pelos sucos deliciosos na padaria da Rua Maranhão.

Agradeço aos meus amigos Carolina, Clara, Nicole, Marina, Stephanie, Giovanna, Tomas, Rubira, Gabriel (Rosa), Rodrigo, Guilherme, Gustavo (Guma), Brandão, Rafael (Finha) e Porto, que são o meu afeto da vida e para a vida. Vocês mantêm o carinho aqui dentro.

À minha amiga Larissa Frozel, pelas incontáveis mensagens de consolo, de motivação e de carinho, e por sempre estar tão perto, mesmo do outro lado do oceano.

À Camila Breitenvieser, da boa surpresa que o trabalho me trouxe: uma amiga pra vida e uma luz nesta dissertação. Obrigada, afifa, sem você não seria esta dissertação.

Às amigas que tive a sorte de encontrar durante minha passagem pela Prefeitura: Esther, Kelly, Tayara e Marília. Também ao Tomás, Marina e Vinicius Duque.

Aos colegas de trabalho que viraram amigos de trajetória na CPMig, Paulo Illes, Camila Baraldi e Guilherme Otero, agradeço pela confiança que depositaram em mim, por tudo que me ensinaram e que construímos juntos. Vocês foram, e seguem sendo, a base da minha trajetória profissional. Agradeço ainda a Andrea, Ebenézer, Jennifer, Luciana e Viviana. Minha sincera gratidão, é imensurável tudo que aprendi com vocês.

Aos meus amigos de mestrado, Mariana Scaff, João Villaverde e Giordano Magri, sem a força e afeto de vocês esse processo certamente teria sido mais penoso!

À Vania Schoemberner e ao José Canelas, agradeço pelo companheirismo e também pela torcida e boas energias que levaram para a minha banca de qualificação.

À Fundação Getulio Vargas e à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), agradeço pela possibilidade de desenvolvimento desta pesquisa.

Agradeço a todos vocês por terem contribuído para eu ser quem eu sou hoje e estar onde estou. Sem vocês, não seria eu.

*Atravessei o mar
Um sol
Da América do Sul
Me guia
Trago uma mala de mão
Dentro uma oração
Um adeus
Eu sou um corpo, um ser, um corpo só
Tem cor, tem corte
E a história do meu lugar
Eu sou a minha própria embarcação
A minha própria sorte
(...)
Je suis ici
Ainda que não queira não
Je suis ici
Ainda que eu não queira mais, je suis ici
Agora
Cada rua dessa cidade cinza, sou eu
Olhares estranhos me fitam
Há perigo nas esquinas
E eu falo mais de três línguas
E a palavra amor, cadê?
E a palavra amor, cadê?*

(Luedji Luna, Um Corpo no Mundo)

RESUMO

Com a intenção de contribuir para os debates sobre a gestão local da migração, esta dissertação discute a transversalidade e a intersetorialidade enquanto instrumentos organizacionais estratégicos para o desenvolvimento de políticas locais para imigrantes, a partir da análise da Política Municipal para a População Imigrante de São Paulo (PMPI), no período de 2013 a 2018. Para tanto, fundamenta-se na literatura que problematiza o foco no âmbito nacional e defende papel mais ativo das cidades na gestão migratória, uma vez que são atores centrais na promoção da integração da população imigrante. Nesse sentido, discute as políticas de integração e introduz o conceito de *mainstream migration*, a partir do qual desenvolve a análise dos conceitos de transversalidade e intersetorialidade. Amparada pela literatura de administração pública, entende que são estratégias capazes de abarcar um tratamento integral e compartilhado entre os órgãos setoriais para a temática migratória, promovendo a integração no âmbito local. A partir disso, analisa a gestão migratória no Brasil a partir de suas normativas federais e retoma o percurso traçado pela cidade de São Paulo na atenção à população imigrante, destacando a criação da Coordenação de Políticas para Migrantes, responsável pela coordenação da PMPI e o primeiro órgão público municipal criado com a atribuição de tratar especificamente da questão migratória no âmbito local, de maneira transversal e intersetorial. Na análise do caso de São Paulo, dedica-se às áreas de direitos humanos e cidadania, educação, saúde, assistência e desenvolvimento social e habitação. Conclui-se que, apesar das contingências e desafios, a transversalidade e a intersetorialidade são instrumentos que contribuem para maior perenidade das estratégias de integração local de imigrantes.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Transversalidade. Intersetorialidade. Migração Internacional. Gestão migratória.

ABSTRACT

With the intention of contributing to the debates on the local management of migration, this dissertation discusses mainstream and intersectoriality as strategic organizational tools for the development of local policies for immigrants, based on the analysis of the Municipal Policy for the Immigrant Population of São Paulo (PMPI) in the period from 2013 to 2018. For this purpose, it is based on literature that problematizes the focus at the national level and defends a more active role of cities in migratory management, since they are central actors in promoting the integration of the immigrant population. In this sense, it discusses integration policies and introduces the concept of *mainstream migration*, from which it develops the analysis of the concepts of mainstream and intersectoriality. Supported by public administration literature, it defends that these strategies can encompass an integral and shared treatment among the sectoral bodies for the migratory issue, promoting integration at the local level. From this, it analyzes the migratory management in Brazil based on its federal regulations and resumes the path mapped out by the city of São Paulo in the attention to the immigrant population, highlighting the creation of the Coordination of Policies for Migrants, responsible for the coordination of the PMPI and the first public municipal agency created with the attribution of dealing specifically with migratory issues at the local level, in a transversal and intersectoral manner. In the analysis of the case of São Paulo, it is specifically dedicated to the areas of human rights and citizenship, education, health care, social development and housing. It is concluded that, despite the contingencies and challenges, mainstream and intersectoriality are instruments that contribute to a greater perpetuity of the local integration strategies for immigrants.

Keywords: Public Policies. Mainstream. Intersectoriality. International Migration. Migration Management.

LISTA DE SIGLAS

ACNUR/UNHCR — Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
AHM — Autarquia Hospitalar Municipal
AVIM — Associação de Voluntários pela Integração do Migrante
BME — Burocracia de Médio Escalão
CAMI — Casa do Migrante e a Missão Paz, o Centro de Apoio e Pastoral do Migrante
CATE — Centro de Apoio ao Trabalho e Empreendedorismo
CDHIC — Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante
CEInfo — Coordenação de Epidemiologia e Informação
CEPAL — Comissão Econômica para a América Latina
CF — Constituição Federal
CIEJA — Centro Integrado de Educação de Jovens e Adultos
CMDH — Comissão Municipal de Direitos Humanos
CMI — Conselho Municipal de Imigrantes
CMig — Conselho Nacional sobre Migração
COCEU — Coordenadoria dos Centros Educacionais Unificados e Educação Integral
CONARE — Conselho Nacional para os Refugiados
COVISA — Coordenadoria de Vigilância em Saúde
CNIg — Conselho Nacional de Imigração
CPMig — Coordenação de Políticas para Migrantes
CRAI — Centro de Referência e Atendimento a Imigrantes
CRS — Coordenadorias Regionais de Saúde
DIPED — Divisão Pedagógica
DOT — Diretoria de Orientação Técnico-Pedagógica
DPF — Departamento de Polícia Federal
DRE — Diretoria Regional de Educação
EJA — Educação de Jovens e Adultos
EMASP — Escola Municipal de Administração Pública de São Paulo
EMEF — Escola Municipal de Educação Fundamental
FSMM — Fórum Social Mundial das Migrações
GT — Grupo de Trabalho
IPPDH — Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do MERCOSUL

LAI — Lei de Acesso à Informação

MERCOSUL/MERCOSUR — Mercado Comum do Sul

MDB — Movimento Democrático Brasileiro (antigo PMDB)

NEER — Núcleo em Educação Étnico-Racial

OIM/IOM — Organização Internacional das Migrações

OIT — Organização Internacional do Trabalho

OMS — Organização Mundial da Saúde

ONU/UN — Organização das Nações Unidas

OPAS — Organização Panamericana de Saúde

PAL — Presença da América Latina

PEC — Proposta de Emenda Constitucional

PL — Projeto de Lei

PMDB — Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMPI — Política Municipal para a População Imigrante

PRONATEC — Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

PSDB — Partido da Social Democracia Brasileira

PT — Partido dos Trabalhadores

RME — Rede Municipal de Ensino

RN — Resolução Normativa

SDTE — Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo

SEDH — Secretário Municipal de Direitos Humanos

SEHAB — Secretaria Municipal

SEME — Secretaria Municipal de Esportes e Lazer

SENAC — Serviço Nacional de Aprendizagem

SMADS — Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social

SMC — Secretaria Municipal de Cultura

SME — Secretaria Municipal de Educação

SMDHC — Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania

SMPIR — Secretaria Municipal de Promoção da Igualdade Racial

SMPM — Secretaria Municipal de Políticas para Mulheres

SMRG — Secretaria Municipal de Relações Governamentais

SMS — Secretaria Municipal da Saúde

SMSP — Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras

SUS — Sistema Único de Saúde

UBS — Unidade Básica de Saúde

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	13
1.1 METODOLOGIA	17
2 POLÍTICAS PARA IMIGRANTES: A CENTRALIDADE DO NÍVEL LOCAL E O MAINSTREAMING.....	20
2.1 MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS	20
2.1.1 Contextualização — panorama internacional, nacional e local	20
2.1.1.1 <i>Migrações internacionais no Brasil e em São Paulo</i>	23
2.2 POLÍTICAS PARA IMIGRANTES — DO NÍVEL NACIONAL PARA O LOCAL....	25
2.2.1 Cidades como atores centrais na gestão da migração no nível local	25
2.2.2 Políticas de Integração.....	26
2.2.3 Mainstreaming migration at local level.....	29
3 TRANSVERSALIDADE E INTERSETORIALIDADE NA GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	31
3.1 TRANSVERSALIDADE NA GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	31
3.2 INTERSETORIALIDADE.....	39
4 POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA E ACESSO A DIREITOS SOCIAIS	44
4.1 PANORAMA DA POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA	44
4.1.1 As iniciativas para a substituição do Estatuto do Estrangeiro.....	51
4.1.2 A nova Lei de Migração	53
4.2 ACESSO A DIREITOS SOCIAIS	56
4.2.1 Direito à saúde.....	57
4.2.2 Direito à educação	58
4.2.3 Direito à assistência social.....	58
4.2.4 Direito à moradia.....	59
5 POLÍTICA MUNICIPAL PARA A POPULAÇÃO IMIGRANTE DE SÃO PAULO ..	61
5.1 POLÍTICAS PARA IMIGRANTES EM SÃO PAULO ANTES DA PMPI: UM BREVE HISTÓRICO.....	61
5.2 A POLÍTICA MUNICIPAL PARA A POPULAÇÃO IMIGRANTE: O CASO DA CIDADE DE SÃO PAULO.....	63

6 ANÁLISE DA TRANSVERSALIDADE E INTERSETORIALIDADE NA POLÍTICA MUNICIPAL PARA A POPULAÇÃO IMIGRANTE DE SÃO PAULO	75
6.1 TRANSVERSALIDADE E INTERSETORIALIDADE NA POLÍTICA MUNICIPAL PARA A POPULAÇÃO IMIGRANTE DE SÃO PAULO (2013-2016)	75
6.1.1 Coordenação de Políticas para Migrantes, da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania	76
6.1.1.1 Período 2013-2016 — Gestão Fernando Haddad	76
6.1.1.2 Período 2017-2018 — Gestão João Dória/Bruno Covas	82
6.1.2 Desafios.....	88
6.1.3 Transversalidade e Intersetorialidade sob a ótica das demais Secretarias Municipais	91
6.1.3.1 Secretaria Municipal de Educação.....	91
6.1.3.2 Secretaria Municipal de Saúde	101
6.1.3.3 Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social	106
6.1.3.4 Secretaria Municipal de Habitação.....	111
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	119
REFERÊNCIAS	129
ANEXO A — QUADRO DE ENTREVISTADOS.....	143
ANEXO B — RELATÓRIO DA COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS PARA MIGRANTES DA PREFEITURA DE SÃO PAULO	144

1 INTRODUÇÃO

Conforme apontado pela Organização das Nações Unidas (ONU), o número de imigrantes no mundo tem crescido nas últimas duas décadas. No caso do Brasil também se verifica o aumento dos fluxos migratórios, bem como sua diversificação, destacando-se a intensificação dos fluxos provenientes de países do Sul global (BAENINGER *et al.*, 2018). Nesse cenário, a cidade de São Paulo ocupa papel central, pois é a que mais recebe imigrantes no país. Em 2016, ela já contava com pouco mais de 385 mil imigrantes em seu território — representando cerca de 3,3% do total populacional do município, segundo dados do Departamento de Polícia Federal, obtidos via Lei de Acesso à Informação (LAI). Ainda que seja um número comparativamente baixo em relação à população total de paulistanos, a chegada desses imigrantes — e, principalmente, daqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade — demanda maior atenção por parte dos serviços públicos.

A dinâmica descrita acima é característica não apenas de São Paulo, mas verifica-se em diversas cidades do mundo: segundo dados da Organização Internacional das Migrações (OIM) de 2015, mais da metade da população mundial vivia em áreas urbanas naquele ano e, segundo, cerca de um em cada cinco imigrantes vivia nas 20 maiores cidades do mundo. Esse último relatório aponta também para a tendência de concentração de imigrantes em cidades globais (IOM, 2015). Tendo isso em vista, argumenta-se que a imigração é, em grande medida, um assunto urbano e, acompanhando tal reconhecimento, observa-se, nos últimos anos, uma crescente atenção em relação ao papel das cidades e dos governos locais na gestão da imigração, ainda que as discussões sobre as tendências e políticas migratórias continuem sendo majoritariamente centradas no nível nacional (IOM, 2015).

Conforme apontado pela OIM, embora essa dinâmica já seja reconhecida, “autoridades municipais e governos locais tiveram poucas oportunidades, até agora, de fazer suas vozes serem ouvidas no debate global sobre mobilidade humana” (OIM, 2015, p. 9, tradução nossa). Enquanto receptoras desses fluxos de imigrantes, as cidades manejam oportunidades ao mesmo tempo em que enfrentam uma série de desafios e são potenciais articuladoras de soluções que dialogam com o cotidiano de sua população, pois é principalmente nos centros urbanos que ocorre a integração dessas populações (IOM, 2015, p. 3).

Fundamentados nesse entendimento, desenvolveram-se, partir das últimas décadas do século XX (PENNIX, 2015), estudos críticos à ênfase na esfera nacional das políticas de integração, defendendo que tais políticas sejam desenvolvidas na esfera local. Desde então, foram propostas revisões de conceitos e abordagens alternativas sobre o tema. Em apelo para um *local turn* nas políticas e estudos sobre imigração e diversidade, Scholten (2018), por exemplo, advoga por uma abordagem da governança urbana que extrapole o desenvolvimento de políticas de integração específicas para imigrantes. Alternativamente, o autor defende o *mainstreaming* na gestão migratória local, o que significa a adoção de uma abordagem integral na integração local dessa população, por meio da incorporação da temática migratória em áreas já estabelecidas — como educação, saúde, habitação, entre outras.

Com a intenção de contribuir para os debates sobre a gestão local da migração, esta dissertação discute a transversalidade enquanto instrumento organizacional estratégico para as políticas locais para imigrantes, a partir da análise da Política Municipal para a População Imigrante (PMPI) de São Paulo, capitaneada pela Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig), da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC) de São Paulo. Ademais, ainda que esta dissertação tenha como foco as estratégias transversais, também discutimos as iniciativas intersetoriais que foram verificadas no campo. A escolha de análise da PMPI deveu-se ao fato de essa ser a primeira política para esse público estruturada em nível municipal, formulada e implementada com o intuito de dar respostas para a multicausalidade das questões trazidas pelos fluxos migratórios, através da articulação com diferentes Secretarias Municipais — Saúde, Trabalho, Educação, Assistência Social, Políticas para Mulheres, entre outras —, sociedade civil, outros entes federativos e organizações internacionais.

A relevância deste estudo se justifica pelos diversos obstáculos enfrentados pela CPMig no processo de articulação dos programas e ações transversais e intersetoriais, enquanto Coordenação inserida em uma Secretaria recém-criada, com reduzido orçamento e responsável por pautar diferentes temas de Direitos Humanos em outras Secretarias já há muito estruturadas e com processos, políticas e públicos bem definidos — como é o caso das Secretarias envolvidas na prestação de serviços a imigrantes e analisadas nesta dissertação: Saúde, Educação, Assistência Social e Desenvolvimento e Habitação. Nesse sentido, as perguntas que orientam esta pesquisa são:

- a) Como é realizada a articulação transversal pela Coordenação de Políticas para Migrantes

com as demais Secretarias Municipais?

- b) Como ocorre a incorporação da temática migratória pelas Secretarias Municipais?
- c) Quais são os principais obstáculos relacionados à característica transversal da PMPI?

A partir dessas questões, há três objetivos a serem alcançados: (i) discutir, a partir de seu desenho, suas normativas, planos de meta e de posicionamentos institucionais da CPMig/SMDHC, a Política Municipal para a População Imigrante (PMPI)¹ enquanto uma política transversal, conforme se autodefine para, posteriormente, analisar (ii) qual foi o papel desempenhado pela CPMig/SMDHC na articulação com as Secretarias Municipais de Educação (SME), Saúde (SMS), Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) e Habitação (SEHAB), bem como (iii) como foi alcançada (ou não) a incorporação do tema por essas Secretarias. Nesse sentido, vale destacar que a opção pela análise tanto da transversalidade quanto da intersetorialidade deve-se ao fato de que ambas estão previstas no escopo de atuação da CPMig, sendo que a transversalidade é posteriormente institucionalizada como fundamento da PMPI, pela Lei n. 16.478/2016. Em relação ao ponto (iii), será analisado ainda: (a) se as políticas, programas e ações foram motivadas por articulação e posterior acompanhamento da CPMig/SMDHC; (b) se foram desenvolvidas políticas, programas e ações de maneira independente pela Secretaria em questão; ou (c) se não houve incorporação da temática.

Para tanto, a partir de revisão bibliográfica da literatura de administração pública, buscamos construir um referencial teórico acerca dos dois conceitos centrais a esta pesquisa: a transversalidade e a intersetorialidade — sendo a primeira o equivalente ao termo *mainstream* na literatura nacional de administração pública. Ainda que parte da literatura não faça distinções entre ambos, na presente pesquisa eles são tratados como conceitos distintos, ainda que apresentem algumas convergências. Argumentamos que ambos são paradigmas organizacionais para a gestão de políticas públicas, estas últimas entendidas como “um curso de ação do Estado, orientado por determinados objetivos, refletindo ou traduzindo um jogo de interesses” (FARAH, 2004, p. 47). No entanto, a transversalidade é um instrumento intraorganizacional que pressupõe a inserção de

¹ Entende-se aqui como Política Municipal para a População Imigrante (PMPI) todas as políticas, projetos e ações desenvolvidas pela Coordenação de Políticas para Migrantes de maneira setorial, intersetorial e/ou transversal, desde sua criação, em 2013, até a posterior institucionalização dessa Política com a sanção da Lei Municipal n° 16.478/2016, que institui a PMPI, e do Decreto n° 57.533/2016, que a regulamenta. Tal postura analítica foi adotada em razão do entendimento de que essas iniciativas fazem parte de uma estratégia mais ampla de construção de uma gestão local da imigração na cidade.

novas perspectivas no curso central das estruturas setoriais (SERRA, 2005); ao passo que a intersectorialidade é um instrumento interorganizacional, que pressupõe modificação nos arranjos organizativos entre estruturas setoriais para a coordenação das diferentes temáticas nas quais cada uma delas é especializada (CRUZ; FARAH, 2016).

Tendo em vista seus objetivos, esta dissertação é composta por cinco seções, além desta introdução e das considerações finais. Na seção 2 - “Políticas para imigrantes: a centralidade do nível local e o mainstreaming”, apresentamos um panorama dos fluxos migratórios atuais e suas dimensões no mundo, no Brasil e em São Paulo. A partir da verificação da tendência de concentração de parte expressiva desses imigrantes em cidades, em seguida discutimos o processo, ainda incipiente, de inclusão dos governos locais nas discussões sobre as migrações internacionais e políticas para imigrantes, destacando como a postura ativa desses atores locais para o tema é fundamental para a integração dessa população na sociedade de destino. No bojo dessa discussão, destacamos ainda a discussão sobre políticas de integração de imigrantes e como a estratégia de *mainstream migration* tem se consolidado como uma diretriz a orientar a abordagem dessas políticas locais para imigrantes.

Na seção 3 - “Transversalidade e intersectorialidade na gestão de políticas públicas”, discutimos os conceitos de transversalidade e intersectorialidade, que corroboram com o apelo dessa estratégia de *mainstream migration* e fundamentam a análise de caso da Política Municipal para a População Imigrante de São Paulo. Na seção 4 - “Política migratória brasileira e acesso a direitos sociais”, apresentamos os aspectos centrais da política migratória nacional, problematizando seu caráter discricionário e buscando apontar como políticas restritivas e ausência de coordenação entre níveis federativos influenciam as estratégias de gestão local da imigração. Ademais, apresentamos como e quais são as outras políticas, principalmente sociais, que influenciam diretamente os fluxos de imigrantes. Na seção 5 - “Política Municipal para a População Imigrante de São Paulo”, apresentamos a experiência da cidade de São Paulo na construção da Política Municipal para a População Imigrante², a partir de 2013, com a criação da Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig), na estrutura da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC).

Na seção 6 - “Análise da transversalidade e intersetorialidade na Política Municipal para a População Imigrante de São Paulo”, analisamos os esforços de transversalização do tema migratório na estrutura do governo municipal, empreendidos a partir da atuação da CPMig/SMDHC. Também são objeto de análise as estratégias intersetoriais promovidas no nível municipal para endereçar o tema. Para tanto, são utilizadas entrevistas de campo e marcos normativos para compreender o processo de articulação da CPMig especificamente com as Secretarias Municipais de Educação (SME), Saúde (SMS), Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) e Habitação (SEHAB).

Finalmente, nas considerações finais, apresentamos os resultados obtidos na pesquisa, assim como ilustramos suas limitações, que podem ser desenvolvidas futuramente em outros trabalhos.

1.1 METODOLOGIA

Conforme sinalizado pelas questões que a orientam, essa pesquisa busca entender o desenvolvimento da estratégia transversal na PMPI, política transversal coordenada pela CPMig/SMDHC a partir de 2013. Ademais, tendo em vista o desenvolvimento de iniciativas intersetoriais, estas também são incorporadas no estudo. A análise compreende o período de 2013-2018, marcado por dois momentos importantes: (i) a criação da CPMig, em 2013, seguida do desenvolvimento de políticas, programas e ações transversais e também de algumas feitas pelo próprio órgão, e (ii) a sanção da Lei Municipal nº 16.478/2016, que institui a PMPI, e do Decreto Municipal nº 57.533/2016, que a regulamenta — sendo que este segundo momento representa os dois primeiros anos de um período importante de institucionalização dessa política transversal. O olhar para o cenário da Política nesses dois momentos tem como objetivo a análise da relevância da institucionalização da PMPI para a consolidação dos arranjos transversais e intersetoriais.

Para tanto, realizou-se pesquisa qualitativa desenvolvida a partir de um estudo de caso instrumental (Stake, 1995), com o objetivo de contribuir para a incipiente discussão sobre a gestão local das migrações e sobre políticas transversais. A escolha desse método se deu a partir da identificação dos seguintes fatores: (i) incipiente produção acadêmica que realize a confluência entre transversalidade e políticas públicas locais para imigrantes; (ii) rica experiência de São Paulo, enquanto o primeiro município do país a desenvolver uma política local para a população

imigrante; e (iii) proximidade com o caso a ser estudado — a pesquisadora trabalhou na Coordenação de Políticas para Migrantes de 2014 a 2018.

A coleta de dados foi feita a partir de entrevistas semi-estruturadas e de análise documental. Foram selecionados dois coordenadores da CPMig, entendida como o principal ator responsável pela articulação da política transversalmente — um com atuação entre 2013-2016, referente ao primeiro momento de análise da política e outro com atuação entre 2017-2018, referente ao segundo momento de análise da mesma. A mesma lógica, de um entrevistado para cada período, foi aplicada para a seleção dos demais entrevistados das Secretarias Municipais de Educação, Saúde, Assistência e Desenvolvimento Social e Habitação. Em cada Secretaria a escolha dos entrevistados priorizou aqueles de nível técnico e que atuassem em áreas ou programas relacionados a PMPI. No total, foram realizadas onze entrevistas, conforme o Anexo 1. Tendo em vista o foco da pesquisa na análise das estratégias transversal e intersetorial na PMPI e considerando que tais estratégias envolvem, necessariamente, um aspecto relacional entre a CPMig e os demais órgãos setoriais, preferiu-se abarcar menos entrevistados de cada Secretaria, em favor da compreensão dos processos em maior número de Secretarias e em ambos os períodos. Também foram ponderados, nesse recorte, os recursos técnicos e de tempo disponíveis.

A análise documental se baseou, primordialmente, em normativas — legislações, decretos, planos municipais, programas de metas —, orçamentos e documentos institucionais relativos às atividades do poder público municipal, especialmente da SMDHC e das Secretarias analisadas. Sobre o acesso a esses documentos, a maioria deles está disponível para consulta pública nos sites das Secretarias Municipais da Prefeitura de São Paulo e no Diário Oficial do Município (ou em sites correlatos que veiculam leis, decretos e portarias). Aqueles que não estavam disponíveis para livre acesso foram solicitados via LAI.

Para o processo de análise, seguimos as orientações de Duarte (2004), realizando a fragmentação dos relatos dos entrevistados em unidades com o mínimo de texto necessário para a compreensão do significado e sua posterior reorganização, iniciando um processo de interpretação e articulação dessas unidades a partir de categorias de análise que foram determinadas anteriormente a entrevista. A análise final, consistiu, portanto, em dar sentido a esses fragmentos categorizados tendo em vista o acúmulo bibliográfico e de campo, bem como da observação da pesquisadora a partir de sua experiência enquanto parte da equipe técnica da CPMig no período de 2014-2018

2 POLÍTICAS PARA IMIGRANTES: A CENTRALIDADE DO NÍVEL LOCAL E O MAINSTREAMING

A fim de contextualizar as tendências atuais dos fluxos migratórios e de fornecer uma introdução às discussões sobre o papel dos governos locais na gestão da imigração e o desenvolvimento de políticas para imigrantes nas cidades, esta seção é dividida em duas partes. Na primeira, apresentamos os números e as características atuais das migrações globais, além de dados nacionais das migrações com destino ao Brasil e dados do município de São Paulo, cidade foco desta pesquisa. Na segunda parte, discutimos o processo de reconhecimento das cidades enquanto atores centrais na gestão da migração e, a partir disso, apresentamos o que na literatura sobre migração e administração pública convém-se denominar políticas de integração e *mainstream migration*.

2.1 MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS

2.1.1 Contextualização — panorama internacional, nacional e local

De acordo com a Organização das Nações Unidas (ONU), o número de migrantes internacionais tem crescido nos últimos dezessete anos. Dados da Divisão de Populações do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais da ONU mostram que em 2017 o número de migrantes internacionais no mundo era de cerca de 258 milhões, comparado a cerca de 220 milhões em 2010 e 173 milhões em 2000. Em termos de migração irregular³, uma das estimativas mais recentes a nível global, referente ao ano de 2010, sugere que existiam, pelo menos, cerca de 50 milhões de imigrantes irregulares no mundo⁴ (IOM, 2015). No que tange especificamente aos deslocamentos forçados⁵, dados de 2017 mostram que havia, nessa data, 40 milhões de deslocados

³ Entende-se aqui por migração irregular toda a imigração que não ocorre pelas vias legais reconhecidas e utilizamos esse termo em substituição ao termo “migração ilegal”.

⁴ Importante salientar que se trata de dado de difícil mensuração, devido à ausência de uma definição universalmente aceita, o que implica na falta de metodologias de coleta e de fontes de dados confiáveis (IOM, 2015).

⁵ A OIM define como migração forçada o “movimento migratório em que existe um elemento de coacção, nomeadamente ameaças à vida ou à sobrevivência, quer tenham origem em causas naturais, quer em causas provocadas pelo homem (por ex., movimentos de refugiados e pessoas internamente deslocadas, bem como pessoas deslocadas devido a desastres naturais ou ambientais, químicos ou nucleares, fome ou projectos de desenvolvimento)” (OIM, 2009, p. 41).

internos⁶, 25.4 milhões de refugiados⁷ e 3.1 milhões de solicitantes de refúgio⁸, totalizando 68.5 milhões de pessoas forçosamente deslocadas no mundo inteiro, os maiores números já registrados na história (UNHCR, 2018). Em apenas um ano, no período compreendido entre 2016-2017, o número de deslocados forçados cresceu aproximadamente 16.2 milhões, sendo 11.8 milhões deles deslocados internos e 4.4 milhões refugiados e solicitantes de refúgio (UNHCR, 2018).

Em termos de composição global dos fluxos, em 2017 a maior parte dos imigrantes tinha origem asiática (cerca de 106 milhões), seguida por imigrantes nascidos na Europa (cerca de 61 milhões), América Latina e Caribe (cerca de 38 milhões) e África (cerca de 36 milhões). Mulheres correspondiam a pouco menos de metade de todo o contingente de imigrantes — ultrapassando, porém, o número de imigrantes do gênero masculino na Europa, América do Norte, Oceania e América Latina e Caribe. Em relação à faixa etária, a média de idade foi de 39 anos (UNITED NATIONS, 2017), sendo que, no que tange aos refugiados, menores de 18 anos corresponderam a 52% dos fluxos em 2017 (UNHCR, 2018).

Para além do aumento nos números absolutos dos fluxos migratórios, nota-se ainda um aumento na porcentagem de migrantes internacionais em relação à população total mundial: enquanto em 2000 essa relação era de 2,8%, em 2017 ela subiu para 3,4%⁹, demonstrando que, proporcionalmente, nesse período o número de imigrantes cresceu mais do que a população mundial. As taxas de crescimento, no entanto, variam, mostrando o caráter fluido e contextual dos fluxos migratórios que ultrapassam fronteiras nacionais: enquanto a quantidade de imigrantes cresceu no período 2000-2017, a taxa de crescimento oscilou ao longo do período. Entre 2000 e 2010, o *estoque*¹⁰ de imigrantes no mundo cresceu, apresentando uma média de crescimento de

⁶ Conforme a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, deslocados internos são aquelas pessoas que se deslocaram “dentro de seu próprio país, pelos mesmos motivos de um refugiado, mas que não atravessaram uma fronteira internacional para buscar proteção” (ONU, 1951).

⁷ Conforme a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, refugiados “são pessoas que estão fora de seu país de origem devido a fundados temores de perseguição relacionados a questões de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um determinado grupo social ou opinião política, como também devido à grave e generalizada violação de direitos humanos e conflitos armados” (ONU, 1951).

⁸ Conforme a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, solicitantes de refúgio são aquelas pessoas que solicitam “el reconocimiento de la condición de refugiado y cuya solicitud todavía no ha sido evaluada en forma definitiva” (ONU, 1951).

⁹ Conforme o *International Migration 2017 Wallchart*. Disponível em: <<http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/wallchart/docs/MigrationWallChart2017.pdf>>. Acesso em 30 jul. 2018.

¹⁰ Existem dois tipos de medidas que são comumente usadas na aferição dos fluxos migratórios internacionais: *estoque* (ou *stock*, no termo em inglês) e *fluxo* (ou *flow*, também no termo em inglês). Segundo as definições

2% ao ano entre 2000-2005, e subindo para 2,9% ao ano entre 2005-2010. A partir de 2010 até 2017, no entanto, a taxa de crescimento diminui, caindo para 2,4% ao ano entre 2010-2015 e para 2% ao ano entre 2015-2017 (UNITED NATIONS, 2017).

O cenário global de 2017 mostrou crescimento no número de imigrantes vivendo em países de alta renda (64%) e diminuição do número de imigrantes vivendo em países de média e baixa renda — com 32% e 4% dos imigrantes, respectivamente. Em 2000, países de alta renda concentravam 58% dos imigrantes, enquanto de média e baixa concentravam 37% e 5%, respectivamente. Em números absolutos, isso significa dizer que os países de alta renda foram o destino de 64 dos 85 milhões dos novos imigrantes internacionais do período 2000-2017 (UNITED NATIONS, 2017). Ainda assim, uma significativa parcela dos fluxos migratórios continua sendo Sul-Sul, dinâmica que superou o número de imigrantes em fluxos Sul-Norte no ano de 2015, conforme demonstra a tabela abaixo:

Figura 1: Distribuição de imigrantes no mundo em 2015, por origem e destino

Direction	Stock (million)	% of total international migrant stock
South --> South	90.2	37%
South --> North	85.3	35%
North --> North	55.2	23%
North--> South	13.6	5%

Fonte: INTERNATIONAL MIGRATION ORGANIZATION, 2015, p. 7.

Em termos de dispersão territorial, é possível notar padrões de concentração desses imigrantes em regiões, países e cidades específicas de destino, ainda que tais padrões migratórios sejam mutáveis ao longo do tempo. No que tange às regiões, em 2017 Ásia e Europa concentravam mais de 60% dos imigrantes (com cerca de 80 milhões e 78 milhões, respectivamente). Em relação aos países, apenas 20 deles concentravam cerca de dois terços dos imigrantes (aproximadamente

adotadas pela ONU, o *estoque* de imigrantes se refere ao “total number of international migrants present in a given country at a particular point in time”, enquanto o *estoque* de emigrantes é o “total number of emigrants from a given country at a particular point in time”. Trata-se, portanto, de uma medida estática, como uma fotografia, do número de migrantes internacionais em um determinado momento. Já o termo *flow* se refere à dinâmica de entrada e saída de imigrantes, “the inflow of migrants is the number of international migrants arriving in a given country over the course of a specific period, usually a calendar year, and the outflow is the number of international migrants departing from a given country over the course of one year” (UN, 2017, p. 9).

67%): o maior número vivendo nos Estados Unidos (cerca de 50 milhões), seguido da Arábia Saudita, Alemanha, Rússia (cada um deles com cerca de 12 milhões) e Reino Unido (cerca de 9 milhões) (UNITED NATIONS, 2017).

Dado o foco desta pesquisa ser a cidade de São Paulo, é importante situá-la regionalmente e pontuar que, em 2017, a América Latina e Caribe foi a segunda região que menos recebeu imigrantes, precedida apenas pela Oceania. Ainda assim, o Brasil foi destino de dois expressivos fluxos de imigrantes dessa região na década de 2010: de haitianos, motivado pelo terremoto que ocorreu no país em 2010 e que movimentou milhares de pessoas; e de venezuelanos, motivado pela situação de instabilidade política, social e econômica no país, que causou uma expressiva migração para as cidades fronteiriças, como Pacaraima e Boa Vista, ambas no estado de Roraima. Em relação à proporção de imigrantes comparativamente à população nacional, os países da região também apresentam uma média relativamente baixa, de cerca de 1,5%. Ao mesmo tempo, países como México, Nicarágua, Uruguai e Paraguai contribuem para um cenário de altos índices de emigração na região (IOM, 2015).

Em relação às cidades, é importante ressaltar que, em 2015, mais da metade da população mundial vivia em áreas urbanas e cerca de um em cada cinco imigrantes viviam nas 20 maiores cidades do mundo (IOM, 2015). Dados do *World Migration Report 2015* também indicam a tendência de concentração de imigrantes em cidades globais, como Toronto, no Canadá. É nesse sentido que o relatório aponta para a importância da análise dos dados locais, uma vez que “(...) o entendimento das cidades como uma unidade de análise pode ajudar a revelar nuances, ao invés de usar a ‘nação’ como um marcador, dadas as significativas diferenças que podem existir entre regiões e mesmo dentro de um país” (IOM, 2015, p. 22, tradução nossa).

2.1.1.1 Migrações internacionais no Brasil e em São Paulo

No caso do Brasil, dados do Departamento de Polícia Federal (DPF) — órgão responsável pelo registro da população imigrante em território nacional — apontam que em 2016 havia no país pouco mais de 1.2 milhões de imigrantes em situação documental regular, comparado a pouco mais de 1 milhão em 2013, e representando, portanto, cerca de 0,5% da população brasileira, o que indica baixa presença de imigrantes em relação ao seu total populacional. Comparativamente, o país também apresenta proporção baixa em relação aos seus vizinhos da América Latina — no

Paraguai, os imigrantes representam 2,4% da população; na Argentina, 4,8% — e mesmo da Europa — na Alemanha, a taxa chega a 14,9% (ONU/UN, 2016).

Para além disso, no Brasil, assim como em muitos países, os números oficiais nacionais subnotificam o contingente real de imigrantes ao deixar de contabilizar os imigrantes indocumentados e recém-chegados que ainda não iniciaram o processo de regularização, entre outros. Levando isso em conta, estimativas sugerem que existem cerca de 1,7 milhões de imigrantes no país (GARCIA, 2014; DELFIM, 2016 *apud* OTERO, 2017), cifra que, ainda assim, não seria suficiente para que ultrapassassem 1% da população.

No que tange à distribuição desses imigrantes pelo país, é característico desse cenário sua concentração territorial desigual: já na década de 1990, a maior parte dos imigrantes laborais se concentrava na metrópole de São Paulo (PATARRA; BAENINGER, 2006 *apud* STEFFENS; MARTINS, 2016, p. 275). Atualmente, São Paulo continua se destacando como o município que mais recebe imigrantes ao acolher cerca de um terço do total dessa população que está no território nacional. Em 2016, havia pouco mais de 385 mil imigrantes¹¹ na cidade, representando cerca de 3,3% do total populacional do município — cifra semelhante à já citada percentagem de imigrantes na população mundial, que em 2017 foi de 3,4%.

No caso de São Paulo, é importante também destacar que a cidade vem lidando com uma diversificação nos fluxos contemporâneos, que são majoritariamente compostos por imigrantes de outros países do Sul global — destacando-se os migrantes de países africanos e sul-americanos (BAENINGER *et al.*, 2018). Além disso, na década atual, a cidade foi destino de três expressivos fluxos migratórios: de imigrantes haitianos, a partir de 2014, de imigrantes angolanas, no final de 2014/início de 2015, e de imigrantes venezuelanos, a partir de 2018. O impacto local desses novos fluxos será discutido ao longo desta pesquisa.

¹¹ É importante notar que, no geral, a produção de dados sobre a migração é, em si, uma tarefa complexa, pois envolve uma série de fontes que, nem sempre, são compatíveis entre si ou possuem dados completos. Soma-se a isso o fato de que os dados da DPF computam apenas imigrantes regularizados, não dando conta do universo de pessoas em situação documental irregular. Levando todo esse contingente em conta, estima-se que no município de São Paulo o número total de imigrantes seja o dobro do apontado pelos números oficiais.

2.2 POLÍTICAS PARA IMIGRANTES — DO NÍVEL NACIONAL PARA O LOCAL

2.2.1 Cidades como atores centrais na gestão da migração no nível local

Ainda que as discussões sobre as políticas e tendências migratórias continuem sendo majoritariamente centradas no nível nacional (IOM, 2015), verifica-se, nos últimos anos, uma crescente atenção em relação ao papel das cidades e dos governos locais na gestão da imigração. Em um cenário onde a geografia dos fluxos migratórios está em transformação e uma gama de cidades tem se tornado destino de diversos migrantes, é principalmente nos centros urbanos que ocorre a integração dessas populações (IOM, 2015, p. 3). Conforme aponta Singer (2012, p. 9, tradução nossa), “enquanto muitas vezes pensamos em imigrantes como se movendo de um país para outro, na realidade eles chegam de um lugar específico e se estabelecem em uma comunidade em particular, geralmente em uma área metropolitana”.

Em seu apelo para um *local turn* nas políticas e estudos sobre migração e diversidade, Scholten (2018) corrobora com esse entendimento e defende que a migração é essencialmente um fenômeno urbano e local, uma vez que “é na cidade onde os imigrantes chegam, onde eles se estabelecem, vão à escola, encontram trabalhos, e interagem com os demais” (2018, p. 8, tradução nossa). Reforçando esse entendimento, a Organização Internacional das Migrações (OIM) também aponta que, em termos das dinâmicas migratórias, as cidades são o espaço onde “os desafios, as necessidades, as lacunas e as oportunidades se manifestam primeiro” (OIM, 2016, p. 91, tradução nossa).

Mudanças nas dinâmicas populacionais a nível mundial provocadas pela urbanização demandam o desenvolvimento de uma governança local das migrações, principalmente nas megacidades e cidades globais, devido ao poder e influência que elas exercem para além das fronteiras nacionais de seu país (OIM, 2016). As características dessas cidades podem atuar como um fator de atração ou repulsão de imigrantes e serem determinantes na decisão migratória. Assim, conforme apontado pela OIM (2016), não são apenas elementos como a política de vistos e os prazos de espera relacionados a elas que influenciam projetos migratórios. Para além desses elementos, definidos no nível nacional, outros, que dizem respeito às características locais, são também importantes: a existência de redes — família e amigos — no local de destino, a possibilidade de encontrar um emprego ou abrir um negócio, a existência de serviços de qualidade de saúde, educação, entre outros. Levando isso em conta, a OIM (2016) argumenta que “as cidades

são inegavelmente o fator-chave que determinará onde os migrantes irão se estabelecer e quem decidirá se a política migratória nacional de um governo terá sucesso ou não” (OIM, 2016, p. 92, tradução nossa).

Na maior parte dos países, a gestão das migrações internacionais é competência do governo nacional, que as controlam por meio de leis migratórias, e são os governos locais os mais impactados pelas decisões e políticas estruturadas a nível nacional. Ao mesmo tempo, políticas nacionais são — ainda que em intensidades e formas distintas — influenciadas por abordagens locais de integração (OIM, 2016). Ademais, os cenários políticos, bem como os legados de políticas locais, são elementos importantes nessa dinâmica (SCHOLTEN *et al.*, 2015). O alijamento dos atores locais no processo de definição das políticas migratórias no nível nacional pode acabar por gerar problemas de governança, incongruências entre a política nacional e a política local e dificuldades para a promoção efetiva da integração local dessa população (SCHOLTEN, 2018).

2.2.2 Políticas de Integração

O conceito de “integração” foi introduzido pela Escola de Sociologia de Chicago no início do século XX e, posteriormente, foi incorporado pelo campo de políticas públicas e dos estudos sobre migração (JUZWIAK; MCGREGOR; SIEGEL, 2014). Desenvolvido principalmente na Europa e nos Estados Unidos (onde foi entendido por longo período como sinônimo de assimilação), até o final do século XX o entendimento prevalecente sobre as políticas de integração era de que elas garantiriam a assimilação dos imigrantes na sociedade de destino (JUZWIAK; MCGREGOR; SIEGEL, 2014).

No campo acadêmico, o nível nacional também predominava como a unidade de análise dominante das políticas de integração e prevalecia o entendimento de que os processos de integração da população imigrante na esfera local seriam definidos a partir do quadro nacional (PENNIX, 2015). Borkert e Caponio (2010) afirmam que essa foi uma tendência verificada principalmente na década de 1990 entre os acadêmicos europeus.

Nesse contexto, diversas tipologias foram desenvolvidas com o intuito de descrever políticas de integração nacionais (BORKERT; CAPONIO, 2010). Dentre elas, algumas adotaram uma perspectiva jurídica, enquanto outras focaram o aspecto econômico. Houve também aquelas orientadas por uma perspectiva sociopolítica, dentre as quais destacamos dois modelos de

integração que ganharam centralidade (BORKERT; CAPONIO, 2010): o assimilacionismo, definido como um modelo de integração unidirecional do imigrante na sociedade de destino, e o multiculturalismo, que, de maneira oposta ao anterior, reconhece as distintas identidades culturais dos imigrantes e encoraja sua emancipação (DEKKER *et al.*, 2015). Enquanto o modelo assimilacionista requer a adequação dos imigrantes às normas culturais, valores e comportamentos do país de destino, o modelo multicultural de políticas de integração entende a diversidade como um elemento positivo, é sensível às demandas específicas trazidas pelos imigrantes e reconhece as potencialidades que essas populações podem trazer à sociedade de destino (DEKKER *et al.*, 2015). Conforme colocado por Caponio (2010, p. 59, tradução nossa), “enquanto a atitude assimilacionista assume que a alteridade do imigrante irá eventualmente desaparecer, a atitude pluralista a entende como permanente”.

Para além do assimilacionismo e do multiculturalismo, faz-se importante mencionar o modelo universalista, que é fundamentado em uma perspectiva socioeconômica e legal do processo de integração e rejeita a diferenciação social entre grupos majoritários e minoritários, defendendo políticas universais sem adaptações para necessidades específicas (DEKKER *et al.*, 2015). E também o modelo segregacionista, que se fundamenta na institucionalização da diferenciação dos grupos, estabelecendo guetos com identidades marcadas e pouco permeáveis (DEKKER *et al.*, 2015).

Estudos críticos à ênfase na esfera nacional das políticas de integração fomentaram uma série de revisões dos conceitos e abordagens prevalentes no campo (CAPONIO, 2010) e estudos com foco em políticas de integração no âmbito local começaram a ser produzidos a partir das últimas décadas do século XX (PENNIX, 2015). A partir de levantamento de literatura sobre o tema, Pennix (2015) demonstra que as primeiras produções acadêmicas foram estudos de caso de políticas locais e tinham como foco dimensões específicas da integração. A princípio, prevaleceram estudos sobre o aspecto político e a promoção da participação cívica e política dos imigrantes no nível local. Posteriormente, novos estudos focaram aspectos como moradia e segregação, policiamento, diversidade religiosa, e a gestão da diversidade — cada um deles abordado individualmente, em estudos distintos. O autor aponta que são ainda mais recentes os estudos que comparam a construção dessas políticas locais de integração e que desenvolvem tipologias referentes a essas políticas locais. Fruto desse processo, pode-se afirmar que, atualmente, existe uma crescente — porém ainda incipiente — produção acadêmica sobre políticas

de integração com foco no âmbito local, marcada por desenhos de pesquisa comparada orientados para uma abordagem teórica, os quais endereçam, principalmente, questões relativas à formulação das políticas (BORKERT; CAPONIO, 2010).

No que tange à definição do conceito, conforme apontado por Juzwiak, McGregor e Siegel (2014), e como mencionada anteriormente, a integração, entendida no contexto da imigração, é um conceito extremamente complexo. A análise bibliográfica ilustra a inexistência de consenso em torno de uma definição, o que causa confusão e dificulta sua delimitação. Apresentamos abaixo a definição utilizada pela OIM que, alinhada à perspectiva multicultural, entende a integração como

o processo pelo qual migrantes tornam-se aceitos na sociedade, tanto como indivíduos quanto como grupos. Geralmente refere-se a um processo bidirecional de adaptação de imigrantes e das sociedades de acolhimento (...). Integração não implica necessariamente a instalação definitiva. **Ela implica, no entanto, a consideração dos direitos e obrigações dos migrantes e sociedades de acolhimento, de acesso a diferentes tipos de serviços e ao mercado de trabalho (...).** (OIM, 2011, p. 51, tradução e grifos nossos).

Sobre o público alvo das políticas de integração, vale ressaltar o argumento de Spencer (2008), que defende que, ainda que alguns imigrantes consigam alcançar individualmente e sem apoio governamental sua integração na sociedade de destino, eles ultrapassam barreiras e obstáculos que são, muitas vezes, intransponíveis para diversos outros imigrantes. Nesse sentido, fatores econômicos, raciais, de gênero ou nacionalidade, entre outros, contribuem para que determinados grupos de imigrantes sejam submetidos a condições de vulnerabilidade e tenham um processo de integração mais dificultoso. Para a autora, esse é mais um elemento que aponta para a necessidade de políticas locais de integração: quando pensadas no nível local, elas têm maiores possibilidades de endereçar questões que se colocam no território, evitando abordagens generalistas comumente características de políticas de nível nacional ou supranacional (SPENCER, 2008).

A autora defende ainda que, para evitar o risco de uma integração segmentada e insuficiente, é necessário adotar uma estratégia multidimensional, que assegure a integração em diversas frentes: trabalho, inclusão social, participação cívica e o desenvolvimento de “capital relacional” entre os imigrantes e a população nacional (SPENCER, 2008, p. 7). A partir disso, desenvolve a Teoria da Integração, entendida como estratégia de inclusão dos imigrantes a partir do compartilhamento de responsabilidades e sustentada pelo entendimento de que “devemos

encarar a integração não como uma responsabilidade exclusiva do estado, mas sim como uma responsabilidade partilhada por um conjunto de actores, que incluem mas não se limitam aos próprios imigrantes e ao estado” (SPENCER, 2008, p. 11). Em linhas gerais, a Teoria da Integração envolve, para além dos imigrantes e do poder público, empregadores, sindicatos, ONGs, o público em geral e também ressalta a importância da comunicação social. Por fim, a autora argumenta que a estratégia multidimensional deve ser organizada em torno de quatro eixos centrais: econômico, social, político e cultural (SPENCER, 2008).

2.2.3 Mainstreaming migration at local level

Semelhantemente ao que argumenta Spencer (2008), para Scholten (2018) a diversidade trazida pelos fluxos migratórios e as mudanças provocadas pelo paradigma de governança urbana da migração¹² requerem uma abordagem que vá além do desenvolvimento de políticas específicas para os imigrantes. Problematicando qual seria a abordagem ideal — se governos locais deveriam adotar políticas destinadas especificamente a imigrantes, se deveriam adotar uma abordagem de *mainstream* baseada na atenção ao tema por políticas e serviços abrangentes, ou se não deveriam desenvolver nenhuma delas e adotar uma abordagem de *laissez-faire* —, o autor defende três pontos principais: (i) o entendimento da integração como assunto local, e não a partir de “*modelos nacionais de integração*”¹³, corroborando autores citados anteriormente; (ii) o desenvolvimento de uma abordagem local de governança fundamentada no *mainstream migration* e; (iii) a atenção para as implicações que o *local turn* e o *mainstream migration* trazem para as relações entre os governos locais e outros níveis de governo, ressaltando que essa nova dinâmica pode implicar uma aproximação entre os atores para a coordenação ou uma governança desarticulada.

Alternativamente à abordagem de políticas de integração que as entende como políticas específicas para a população imigrante, para o autor, *mainstreaming* é entendida como uma estratégia de governança que possibilita às cidades dedicarem atenção estrutural e abrangente às

¹² A partir da abordagem desenvolvida por Scholten (2018), entendemos por *governança urbana* o processo interativo entre o governo, a sociedade civil e outros atores locais que visa identificar a questão-problema, formular a política adequada e implementá-la, visando endereçar a questão inicialmente identificada. Isso significa que a governança inclui políticas governamentais, mas não é limitada a elas.

¹³ Analisados por autores como Bertossi (2011) e Bertossi, Duyvendak e Scholten (2015), os chamados *modelos nacionais de integração* entendem a questão da integração como algo que deve ser endereçado à nível nacional, fundamentando-se em entendimentos normativos e idealizados dos principais aspectos da migração (SCHOLTEN, 2018).

questões relacionadas à diversidade e à migração. Em vez de estabelecer políticas de integração específicas para determinados públicos-alvos, defende que essas questões devem ser incorporadas em uma abordagem integral, abrangendo áreas já estabelecidas, como habitação, educação e trabalho (SCHOLTEN, 2018). Para o autor, *mainstream migration* “reflete a generalização da migração como um fenômeno que influencia todas as políticas e instituições de uma cidade” (SCHOLTEN, 2018, p. 7-8, tradução nossa).

Tal abordagem é especialmente relevante no contexto atual em que, conforme demonstrado anteriormente, os fluxos migratórios possuem características estruturais e permanentes — ainda que se modifiquem e a permanência dos imigrantes no local de destino não seja, necessariamente, definitiva. Tendo isso em vista, Scholten (2018) argumenta que é cada vez mais difícil e distante da realidade o desenvolvimento de políticas específicas de integração. Para o autor, a dinâmica migratória “desafia os modelos ideais de políticas que foram desenvolvidos a partir de estudos migratórios, incluindo o assimilacionismo, multiculturalismo, universalismo e diferencialismo” (SCHOLTEN, 2018, p. 14, tradução nossa).

Baseado em uma abordagem que visa à integralidade, para o autor “as estratégias de *mainstreaming* (...) envolvem toda a população em questão e envolvem múltiplos atores-chave além do estado-nação, incluindo ONGs e outros níveis de governo” (SCHOLTEN, 2018, p. 15, tradução nossa). Presente na literatura estrangeira contemporânea sobre migração, a estratégia de *mainstreaming* é fundamentada na literatura de administração pública e pode ser identificada como o equivalente à transversalidade na literatura nacional de administração pública. Tema central desta pesquisa, na próxima seção iremos aprofundar a discussão sobre essa estratégia.

3 TRANSVERSALIDADE E INTERSETORIALIDADE NA GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A partir de revisão bibliográfica da literatura de administração pública, a presente seção busca construir um referencial acerca dos dois conceitos centrais a esta pesquisa: transversalidade e intersectorialidade. Para tanto, caracteriza cada um deles a partir dos principais expoentes da literatura, atentando-se também para a demonstração de suas semelhanças e principais diferenças, a fim de delimitar quais são as principais características de cada um e amparar a interpretação dos dados da pesquisa de campo, que serão discutidos na seção “Análise da transversalidade e intersectorialidade na Política Municipal para a População Imigrante de São Paulo”.

3.1 TRANSVERSALIDADE NA GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O modelo de organização do aparato de governo é um elemento determinante da qualidade dos serviços entregues à população, refletindo a concepção prevalente sobre o papel do Estado (INOJOSA, 1998). Tradicionalmente, as estruturas organizacionais costumam se apresentar no formato piramidal, implicando hierarquização, segmentação (departamentalização) setorial por áreas de especialização, que atuam em consonância com as especialidades técnicas das suas áreas de trabalho, e fragmentação da ação do Estado na prestação de serviços públicos (INOJOSA, 1998). Essas são características que também Brugué (1998) atribui à organização tradicional da estrutura pública, o que ele denomina modelo estável de gestão. A tais características somam-se, ainda, algumas práticas de organização do trabalho como a centralização decisória e o monopólio (e eventual sigilo) de informações (INOJOSA, 1998).

A lógica organizacional setorializada das políticas públicas sociais tem resultado em intervenções estatais que são “um conjunto de **ações não articuladas**, com superposição de objetivos, mecanismos de ação própria e direcionamento a clientelas específicas (JENNINGS; EWALT, 1998; DRAIBE, 1998; FERNANDES *et al.*, 2013), além [de causar] descontinuidade de programas governamentais (DRAIBE, 1998)” (SOUZA, 2016, p. 131, grifo nosso). Esse é o modelo que, segundo Inojosa (1998, p. 39), parece perdurar na organização do aparato governamental.

Em contextos de diversidade e crescente complexidade da realidade social, onde a mobilização de segmentos populacionais, de referências territoriais e a definição de novos

objetivos políticos e sociais tensionam o setor público a abandonar as divisões clássicas organizativas, a estruturação de novos paradigmas organizacionais mais integrados surge como um imperativo na busca por soluções para problemas complexos (SERRA, 2005; COSTA; BRONZO, 2012). A perspectiva é reforçada por Brugué (2010), que defende que frente a esses chamados problemas complexos (ou *wicked problems*, aqueles cuja complexidade torna sua solução mais dificultosa) é imperativa a superação de instrumentos e abordagens simples (COSTA; BRONZO, 2012).

A estrutura pública fundamentada em pilares setoriais, independentes e hierarquizados é confrontada com alternativas como a transversalidade, que pressupõe a inovação nos modelos de gestão a partir da perspectiva de coordenação governamental horizontal (PAPA, 2012, p. 53) para inserção de novas perspectivas na estrutura setorial (SERRA, 2005); e a intersetorialidade, que “pressupõe um arranjo organizacional que articule temáticas de diferentes setores e possibilite a coordenação e a cooperação entre entes federativos e entre o Estado e a sociedade” (CRUZ; FARAH, 2016, p. 3). Ambas são paradigmas organizacionais que influenciam o desenvolvimento das políticas públicas: no caso da transversalidade, colocando temas específicos na corrente principal das políticas de determinados setores (PAPA, 2012); e no caso da intersetorialidade, promovendo a articulação de setores para a entrega de uma política integrada.

O conceito de transversalidade começou a ser incorporado nos estudos da administração pública no final da década de 1990, após período marcado por iniciativas da Organização das Nações Unidas (ONU) e de organizações feministas que influenciaram o campo dos estudos de gênero. A partir de então, o termo *gender mainstreaming* passa a ser entendido como estratégia para impulsionar as políticas pela igualdade de gênero (SERRA, 2005; PAPA, 2012). Ainda que a literatura sobre o tema não seja abundante, no contexto brasileiro a transversalidade constitui adaptação do termo *gender mainstreaming*, incorporando não apenas o sentido inicial do termo, de colocar a questão da igualdade de gênero na corrente principal da definição das políticas públicas, mas também o sentido atribuído ao termo pela literatura sobre gestão pública, que o relaciona principalmente com a ideia de gestão transversal (PAPA, 2012).

Ariznabarreta (2001) define a transversalidade como um arranjo horizontal não hierárquico entre unidades interdependentes, ancorado na coordenação lateral ou interdepartamental entre elas. Conforme defende,

La transversalidad equivale al reforzamiento de la coordinación horizontal o lateral, frente a las limitaciones de la coordinación vertical. Supone la búsqueda de cauces de la relación entre unidades, sin ascender por la línea de mando, ni arrebatar la capacidad de decisión a la base. La transversalidad es una apuesta por la convivencia de la especialización, que favorece a la profundidad de los conocimientos aplicándolos a los problemas, con la interdisciplinariedad en su tratamiento (ARIZNABARRETA, 2001, p. 7).

Para Serra (2005), tal definição é insuficiente, uma vez que não contempla a questão da inserção de novas perspectivas que não são contempladas na lógica vertical, justamente o que defende como o fundamento da transversalidade.

Para o autor [Serra], a transversalidade deve servir para intensificar a atuação da organização sobre determinado conteúdo (...), conferindo-lhe uma melhor estratégia para seu tratamento. Seu impacto depende do quanto conseguirá entrar na “corrente principal” da organização, ou “mainstream”, sendo capaz de impregnar o seu conjunto, influenciando o “pensamento setorial” em sua ação cotidiana (Ibidem, p. 17). Para Serra, não se trata apenas de reunir diferentes áreas para solucionar um problema em comum, o que melhor descreveria a intersetorialidade (PAPA, 2012, p. 56).

A partir de uma análise histórica que identifica três estágios de desenvolvimento organizativo nas organizações públicas na busca da superação das divisões setoriais, o autor caracteriza a transversalidade como a iniciativa mais recente e como a única capaz de dar respostas (i) à aparição de demandas sociais ou de políticas públicas que abarcam toda a organização ou parte significativa dela, e não apenas um setor da estrutura vertical, e (ii) à necessidade de uma visão integrada acerca de determinados segmentos populacionais considerados prioritários para a ação pública (SERRA, 2005, p. 1-2). A transversalidade pressupõe a incorporação da concepção de Estado relacional e corresponde a estratégia organizativa subsequente, e portanto melhor desenvolvida, à coordenação lateral ou interdepartamental, uma vez que as últimas não pressupõem a introdução de novos pontos de vista, temas ou segmentos populacionais no cerne do desenvolvimento de suas políticas, mas podem desenvolver-se apenas a partir de um alinhamento técnico entre as áreas (SERRA, 2005).

Para Serra (2005), a transversalidade é, portanto, um instrumento de natureza organizativa, cuja função é

aportar capacidad de actuación a las organizaciones en relación con algunos temas para los que la organización clásica resulta inadecuada. En este sentido, responde tanto a necesidades de diseño de la organización como a necesidades de gestión. La transversalidad intenta dar respuestas organizativas a la necesidad de incorporar temas, visiones, enfoques, problemas públicos, objetivos, etc., y a las tareas de la organización que no encajan en una sola de las estructuras organizativas verticales. Asimismo, **intenta**

que esas estructuras verticales compartan sinérgicamente la consecución de un objetivo común, que no es específico de cada una de ellas. (SERRA, 2005, p. 3, grifos nossos).

Trata-se de instrumento intraorganizacional cuja especificidade é a incorporação, no seio de cada estrutura setorial, de “lineas de trabajo no asignadas si asignables verticalmente” (SERRA, 2005, p. 4), cuja execução deve traduzir-se nas políticas, programas e ações das próprias estruturas verticais da administração pública. Em consonância à definição desenvolvida por Serra (2005), Silva (2011) argumenta que mais do que uma coordenação intersetorial, que pressupõe a atuação conjunta com vistas a um objetivo já posto, o desenho organizacional proposto pela transversalidade implica “resignificar a estratégia setorial, da formulação à implementação” e requer “requalificação do *modus operandi* dos diversos atores” (SILVA, 2011, p. 4). Para Serra, nos arranjos institucionais compostos por estruturas setoriais e órgãos transversais observa-se uma relação não hierárquica entre eles e aos últimos associa-se a função de agente catalisador na promoção dos temas transversais nos demais setores (SERRA, 2005).

Tal interação não hierárquica, no entanto, é problematizada por parte da literatura existente sobre implementação que, ancorada em evidências, questiona a real possibilidade de uma interação horizontal (BICHIR; OLIVEIRA; CANATO, 2016, p. 87). Bichir, Canato e Stephanelli (s/d), defendem ser necessário superar abordagens centradas excessivamente na dimensão organizacional e em categorias tipológicas rígidas e ressaltam o aspecto político e relacional, e o papel das contingências na implementação desse tipo de política. As políticas transversais estão comumente inseridas em contextos marcados por disputas e não por alguma tendência “imanente” à cooperação e ao alinhamento, nos termos colocados pelas autoras. Nesse sentido, um dos desafios relacionais envolve a superação do pressuposto de horizontalidade das redes.

De acordo com Serra (2005), devido ao caráter de promover a inclusão de determinados temas no curso principal de atuação de órgãos setoriais, as atividades principais de estruturas transversais seriam constituídas pelo desenvolvimento de: (i) instrumentos analíticos — por meio de levantamento, produção e tratamento de dados e análises, por exemplo; (ii) instrumentos formativos — como a conceitualização, formulação e desenvolvimento de objetivos estratégicos, instrumentos e metodologias de trabalho, que devem ser traduzidos nos serviços e políticas; e (iii) instrumentos consultivos e participativos — destacando-se a estruturação e gestão de redes de caráter multilateral e bilateral, e o desenvolvimento de instrumentos relacionais informais (SERRA, 2005). São atividades que envolvem, fundamentalmente, recursos relacionados à

informação, conhecimento e capacidade relacional, e que, segundo o autor, deveriam ser complementadas por apoio político, tempo e recursos econômicos e humanos. Esses últimos seriam idealmente menores do que os dos órgãos setoriais, visto que a execução das políticas transversais deve permanecer responsabilidade de cada estrutura vertical, não cabendo, portanto, aos organismos transversais (SERRA, 2005).

Aos que apostam na transversalidade como solução para todos os tipos de “problemas malditos” (*wicked problems*) e em sua capacidade de endereçar todos os temas simultaneamente, Serra (2005, p. 5) responde que é “imposible que una organización satisfaga todas las dimensiones al mismo tiempo, de la misma manera y en todo momento”. Isso significa que, frente ao entendimento multidimensional e poliédrico da realidade, e tendo em vista as limitações de atuação da administração pública, faz-se necessário selecionar os temas que, em cada momento, são entendidos como prioritários. Para além disso, ressalta que a transversalidade não é um instrumento universal e adequado para todas as situações, devendo ser criteriosamente avaliado, e por ser um instrumento complementar, tampouco confere onipotência à organização. Ademais, soma-se ao rol de desafios a comum reticência dos órgãos setoriais em reconhecer a legitimidade dos organismos transversais, muitas vezes motivada por um sentimento de ameaça sobre sua liberdade de definição orçamentária, política e estratégica (SERRA, 2005). Outra fonte de resistência comumente criada pela transversalidade tem origem na necessidade de o órgão setorial “investir mais tempo para lidar com a maior complexidade dos processos de trabalho que resultam da ação transversal” (PAPA, 2012, p. 55).

Conforme pontuado por Silva (2011), a adoção transversal de uma perspectiva não ocorre de forma homogênea, implicando níveis distintos de aprofundamento desse instrumento nas políticas já desenvolvidas setorialmente. O autor defende o entendimento da “incorporação da transversalidade como um continuum, em que a perspectiva transversal pode ser introduzida com diferentes níveis de aproximação em relação a um tipo-ideal” (SILVA, 2011, p. 4). Há, ainda, casos em que a incorporação da transversalidade é inexistente ou, conforme apontado por estudo realizado pelo IPEA (2009) no âmbito de programas do governo federal no período de 2004 a 2008, é desvirtuada do escopo inicialmente traçado devido à multiplicidade de entendimentos sobre o tema, resultando em abordagens e operacionalizações diversas.

A partir de entrevistas com gestores ligados a Secretarias Especiais, e gerentes de programas, todos do nível federal, o estudo realizado pelo IPEA revela a confusão, que se tornou

comum no âmbito federal, “entre transversalidade e políticas para populações vulneráveis, como se ambas fossem sinônimos” (IPEA, 2009, p. 782). Assim, nesse contexto, a transversalidade deixou de ser compreendida como “instrumento para garantir maior complexidade e inclusão de diferentes temas e grupos nas ações dos diferentes setores governamentais” (PAPA, 2012, p. 59). Como resultado dessa confusão conceitual e prática, o estudo do IPEA (2009) identifica seis categorias que os entrevistados associam à transversalidade, apontando para a existência de uma pluralidade de entendimentos e para uma carência de maior discussão sobre o assunto. Mais do que isso, a existência de distintos entendimentos indica também a utilização da transversalidade como um “conceito-curinga”, esvaziado de uma aplicação mais substantiva (PAPA, 2012). As categorias identificadas pelo IPEA (2009, p. 789) são:

Transversal específico — o gerente alega que o programa objetiva solucionar especificamente questões ligadas a um dos grupos vulneráveis, como trabalho infantil, educação especial etc. Não necessariamente sua atuação faz-se de forma transversal em sentido estrito, isto é, o programa pode ou não promover práticas de gestão lateral e articulação intersetorial.

Transversal concreto — o programa concretamente desenvolve ações ou iniciativas que trabalham de forma transversal no trato das minorias. É o tipo idealizado pela diretriz da transversalidade.

Transversal vago — o gerente sente-se impelido a afirmar que seu programa trabalha com transversalidade, porém não tem qualquer elemento concreto que explicita como o programa faz isto. A transversalidade aqui é um conceito-curinga, vago, que suscita discurso circular e vazio de sentido ou conteúdo concreto.

Transversal por adesão — o gerente alega que o programa faz parte de um ou mais espaços de articulação transversal, como mesas, grupos de trabalho ou planos governamentais. Este tipo revela mais claramente o trabalho realizado pelos gestores da transversalidade, no sentido em que os gerentes dos programas são chamados a atentarem para questões como violência sexual, acessibilidade etc. O que adere pode também ter ações concretas para promoção da transversalidade ou manter discurso vago sobre o tema.

Transversal universalista — o programa não possui nenhum foco específico para lidar com grupos vulneráveis. O gerente desconhece ou discorda da perspectiva transversal dos planejadores e dos gestores da transversalidade e considera que esta deve ser obtida por meio de tratamento igualitário — no sentido de exatamente igual — a todos os cidadãos, independentemente do sexo, raça ou idade. É visão antitransversal, no limite.

Transversal “social” — o gerente desconhece o que significa transversalidade e considera que o programa atinge esta diretriz quando atende aos pobres, ataca desigualdade, promove participação social ou alavanca desenvolvimento econômico e social de determinada região.

O estudo revela, portanto, “que gestores dos programas que alegam trabalhar estes temas de forma transversal, de fato, adotam práticas de gestão bastante diversas e por vezes mesmo antagônicas aos princípios da transversalidade” (IPEA, 2009, p. 779). A existência de tão distintos entendimentos sobre o que é a transversalidade para os seus próprios operadores revela, na prática, mais um dos desafios que essas iniciativas enfrentam: o de alcançar um consenso sobre o que deve ser construído enquanto estratégia. O estudo realizado pelo IPEA aponta que, neste caso, tal dificuldade é, em grande medida, decorrente de confusão conceitual e operacional causada a partir da estruturação de diferentes secretarias especiais, que têm o papel de órgãos transversais, como a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) e a Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH). Com a função de coordenar transversalmente ações voltadas para populações específicas, a criação dessas estruturas, a partir de 2003, significou para muitos a sinalização para o desenvolvimento de políticas específicas para minorias e não necessariamente uma articulação transversal. Conforme explica o IPEA,

(...) o foco nos grupos populacionais vulneráveis ou minoritários significou também, em alguma medida, restrição da prática da transversalidade a estes grupos. Embora setores do governo federal tenham advogado em prol da transversalidade de forma mais ampla, não se obteve êxito na adoção desta agenda, encontrando a proposta de transversalidade refúgio nas políticas para minorias (IPEA, 2009, p. 782).

Nesse sentido, Serra (2005) argumenta que a incorporação da transversalidade como um novo desenho organizativo tem gerado mais problemas do que soluções, uma vez que é comumente utilizada de forma confusa ou inviável (PAPA, 2012). No que tange à ideia de “ministérios transversais”, Serra (2005) a caracteriza como um paradoxo: para o autor, os organismos governamentais cuja atribuição é a promoção da transversalidade não deveriam se assemelhar nem estruturalmente, nem operacionalmente, às estruturas tradicionais das organizações, mas serem estruturas *soft*. Tampouco caberia a essas organizações a execução de políticas e programas. Referindo-se às estruturas de políticas para mulheres, Marcondes, Diniz e Farah argumentam, no entanto, que

a constituição de instâncias que garantam a responsabilização das estruturas governamentais e agentes do sistema político é, por conseguinte, igualmente importante, a fim de “retirar as questões da igualdade dos ‘guetos de igualdade’” (MONTEIRO, 2013, p. 540). Para isso, também contribuem a criação de organismos de políticas para mulheres que coordenam esse processo (GUZMÁN, 2001), assim como de mecanismos que

reverberem essas diretrizes no âmbito de outros órgãos (MARCONDES; DINIZ; FARAH, 2018, p. 41).

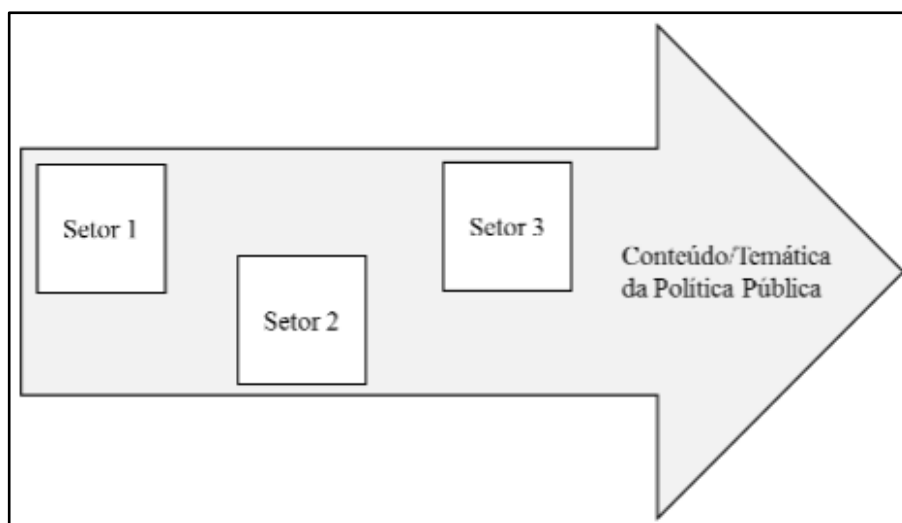
Corroborando com essa perspectiva, Papa (2012) argumenta que o papel do organismo específico de políticas para as mulheres é imprescindível para a articulação e a implementação das políticas de forma transversal e que o sucesso dessas empreitadas depende, entre outros fatores, também das relações estabelecidas entre os agentes públicos envolvidos na estratégia. Com relação a esse último ponto, fundamentada em Arriznabarreta (2001), a autora defende que um dos grandes desafios é justamente “estabelecer redes entre gestores marcadas por relações de confiança e reciprocidade, em que exista a percepção compartilhada da interdependência. De tal sorte, a gestão coordenada que não reconhece esse elemento corre o risco de não funcionar.” (PAPA, 2012, p. 56).

Ainda sobre a pluralidade de entendimentos que podem surgir, na prática, a partir de uma diretriz transversal, a análise de Silva *et al.* (2011) acerca da temática racial identifica três tipos diferentes de estruturação no âmbito federal¹⁴: (i) programas/ações universais sensíveis à promoção da igualdade racial; (ii) programas/ações universais com projetos específicos de promoção da igualdade racial; (iii) programas/ações específicos de promoção da igualdade racial (SILVA *et al.*, 2011, p. 10). Para as autoras, essas configurações apontam para diferentes intensidades da gestão transversal, que “por um lado, está condicionada à compreensão e ao comprometimento da gestão setorial com a temática, à capacidade de teorização e oferta de assessoria dos gestores da transversalidade, além da própria natureza da atividade” (SILVA *et al.*, 2011, p. 8). A identificação dessas diferentes configurações é importante para jogar luz nas possibilidades práticas da transversalidade na gestão pública.

Por fim, abaixo demonstramos graficamente o conceito de transversalidade e dois cenários possíveis (Figuras 2 e 3), lembrando do alerta de Macedo (2008, p. 1163, grifos nossos) quando afirma que “(...) transversalizar não pode ser confundida com ‘costurar’ ou mesmo ‘adicionar’ uma determinada abordagem nos programas e projetos, pois as questões em foco devem **atravessar** todos os componentes desses programas e projetos”.

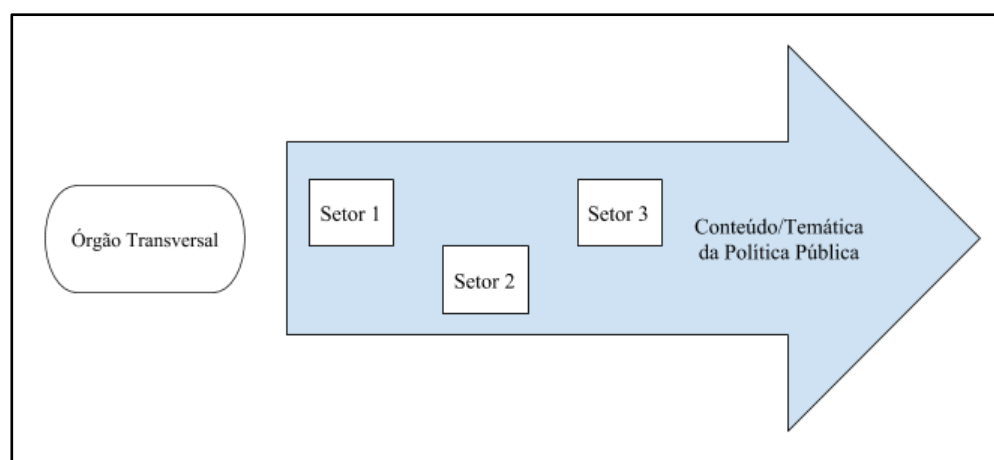
¹⁴ Sua pesquisa teve suporte na mesma base de dados produzida pelo IPEA a partir da pesquisa *Avanços e desafios da transversalidade nas políticas públicas federais voltadas para minorias*, porém realizou recorte voltado à questão racial.

Figura 2: Representação de iniciativas transversais, sem órgão transversal



Fonte: Souza, 2015, p. 11.

Figura 3: Representação de iniciativas transversais, com órgão transversal



Fonte: elaboração própria, a partir de (Souza, 2015, p. 11).

3.2 INTERSETORIALIDADE

Conforme apontam Bronzo (2010) e Serra (2005), a discussão sobre a superação da estrutura organizativa setorial na agenda pública envolve pouca clareza na definição dos conceitos, de forma que *intersectorialidade* costuma ser confundida com termos como *transversalidade*, *cross cutting* e *matricialidade*, causando dificuldade na conceitualização, definição de limites e distinções entre eles, tanto por acadêmicos quanto por gestores públicos. Tal confusão se deve, em grande parte, ao fato de que todos compartilham do princípio de sincronização de diferentes áreas

em torno de questões comuns (PAPA, 2012). Ademais, são conceitos que, conforme aponta Bronzo (2007, p. 7),

acenam para um conjunto de inovações no âmbito da gestão pública, em um contexto no qual os sistemas técnicos especializados e as estruturas fortemente hierarquizadas e verticais são confrontados com novos objetivos e demandas políticas e sociais, novas temáticas e problemas de novos segmentos da população, que exigem uma remodelagem das velhas estruturas organizacionais.

Transversalidade e intersetorialidade são utilizados como sinônimos por alguns autores (VEIGA; CARNEIRO, 2005; COSTA; BRONZO, 2012), e diferenciados por outros (SERRA, 2005; CUNILL-GRAU, 2005, 2014). Para esta pesquisa faz-se importante esclarecer as diferenças entre esses dois conceitos. Adotando o entendimento de que há diferenças entre eles, procuraremos mostrar que ambos foram observados no caso estudado.

No âmbito internacional, o debate sobre intersetorialidade foi marcado por discussões que envolveram inicialmente a área da saúde e depois se expandiram para as áreas de meio ambiente e desenvolvimento, educação, políticas urbanas e econômicas, entre outras (CRUZ; FARAH, 2016). No Brasil, o termo vinha sendo discutido desde a década de 1970 pelo movimento sanitário, porém ganhou destaque a partir da década de 1990 (CRUZ; FARAH, 2016), com a descentralização das políticas sociais advinda das mudanças promovidas pela redemocratização e pelo novo texto constitucional, promulgado em 1988 (SOUZA, 2015). No novo cenário, a dinâmica descentralizada ainda carregava, no entanto, os vícios da organização tradicional da estrutura pública, e os municípios “reproduziam a gestão fragmentada e compartimentada; característica das políticas centralizadas do período anterior” (CRUZ; FARAH, 2016, p. 3). Assim, a permanência do viés setorial e da atuação isolada dos atores era incapaz de dar respostas à complexidade dos problemas apresentados nos territórios (CRUZ; FARAH, 2016).

Para Cunill-Grau (2014), a intersetorialidade corresponde à

integración de diversos sectores, principalmente — aunque no sólo — gubernamentales, con vistas a la solución de problemas sociales complejos cuya característica fundamental es su multicausalidad. Implica, además, relaciones de colaboración, claramente no jerárquicas e incluso no contractuales (CUNILL-GRAU, 2014, p. 8).

A autora avança na diferenciação dos termos ao identificar a intersetorialidade com a transformação, em algum grau, nas relações interorganizacionais, enquanto a transversalidade é

identificada com mudanças intraorganizacionais, conforme discutido anteriormente nesta seção.

Para a autora,

a suposição é, portanto, que se almejamos conseguir, por exemplo, o desenvolvimento integral da infância, não basta que cada setor (saúde, educação, agricultura etc.) faça o que lhe corresponde, de acordo com suas respectivas atribuições (prover cuidados às crianças para prevenir doenças, fornecer tratamentos eficazes, oferecer educação etc.); também não significa evitar que haja sobreposição entre eles. Implica que os setores “entrem em um acordo” para trabalhar “conjuntamente” visando alcançar uma mudança social em relação à situação inicial (CUNILL-GRAU, 2016, p. 36)

Corroborando com este entendimento de que a intersectorialidade pressupõe a modificação das relações interorganizacionais, Inojosa (1998) a define como um modelo que permite a articulação de conhecimentos e experiências, através da introdução de “práticas de planejamento e avaliação participativas e integradas, o compartilhamento de informações e a permeabilização do controle social” (INOJOSA, 1998, p. 47).

Assim, diferentemente da transversalidade, a intersectorialidade não pressupõe, necessariamente, a incorporação de determinado tema ou público-alvo na atuação das estruturas setoriais. Outra característica diferenciadora dos conceitos é a perspectiva de integralidade, sobre a qual se fundamenta a intersectorialidade (BRONZO, 2007). Por conta disso, a estratégia intersectorial pressupõe uma postura atenta às problemáticas sociais, considerando sua amplitude, complexidade e multicausalidade. Porém, no que tange a esse ponto especificamente, Cunill-Grau (2016) alerta para a falsa noção que relaciona a intersectorialidade automaticamente à integralidade. A autora ressalta que, para uma análise próxima da realidade, é necessário dedicar atenção aos fatores que intervêm na produção da intersectorialidade e também àqueles que a condicionam, tendo em vista que ela pode assumir diferentes formas, uma vez que é produto das diferentes intensidades de integração entre os setores governamentais e dos diferentes modelos de gestão da intersectorialidade (CUNILL-GRAU, 2016). Desta forma, nem todas as iniciativas intersectoriais têm sucesso em alcançar a integralidade.

Cunill-Grau (2016) distingue quatro intensidades de integração intersectorial: colaboração, convergência, consolidação e integração – sendo a última a que corresponde ao mais alto nível de colaboração entre as partes envolvidas. Para a autora, há várias formas de buscar a integração entre setores, tanto em termos de intensidade como de complexidade, destacando-se três variáveis centrais para a aferição do grau de intersectorialidade: 1) graus de incorporação no ciclo de formulação e avaliação das políticas; 2) grau de mancomunidade na execução das ações; e 3) grau

de alteração das formas organizacionais prévias dos setores governamentais envolvidos (CUNILL-GRAU, 2016). Dessa forma, pensar no nível de integração implica atentar para o que se integra, quem intervém na integração, onde é produzida a integração e como é realizada a integração entre os setores governamentais. Sinteticamente, para Cunill-Grau (2016) o maior grau de integração para a intersectorialidade se produziria quando houvesse incorporação na formação das decisões com a mancomunidade¹⁵ na sua execução, e estruturas para a governança comum.

Cruz e Farah (2016) apresentam ainda outra tipologia, desenvolvida por Magalhães (2004), que identifica três possibilidades de inserção da intersectorialidade no ciclo de políticas públicas: (i) quando os objetivos e metas são definidos entre os setores, mas a formulação e implementação ocorrem de forma autônoma e setorial; (ii) quando a formulação é intersectorial, mas a implementação setorial, mantida comunicação e algum nível de coordenação entre os setores e; (iii) quando o ciclo inteiro é construído de maneira intersectorial — formulação, implementação, acompanhamento e avaliação.

Há, ainda, diferentes concepções no que tange à amplitude da intersectorialidade. Conforme pontuam Cruz e Farah (2016), o conceito pode ser entendido em seu sentido “restrito”, que o relaciona às relações entre órgãos do setor público, ou “ampliado”, que considera também as relações entre o setor público, o setor privado e a sociedade civil.

Outro aspecto trazido por Souza (2015) diz respeito à importância das redes, entendidas enquanto a articulação de atores sociais e institucionais, na operacionalização da intersectorialidade. A partir de fundamentação teórica em Bryson, Crosby e Stone (2006), o autor destaca três elementos importantes para o empreendimento intersectorial:

- (a) a existência de uma organização facilitadora ou ator legítimo que lidere a formação das relações; (b) um acordo inicial, ainda que não muito concertado, sobre a definição do problema alvo da intervenção; (c) o papel de relacionamentos anteriores ou redes existentes entre os participantes da parceria, que fornecem indícios sobre o tipo de trajetória institucional (*path dependence*) e o grau de imersão estrutural das agências (*degree of institutional embeddedness*) (SOUZA, 2015, p. 7).

Refletindo sobre os desafios e riscos trazidos pelo modelo intersectorial, Inojosa (1998) joga luz para o aspecto conflitivo que pode ser causado pela alteração trazida pela intersectorialidade

¹⁵ Nuria Cunill-Grau (2016) fala de *mancomunidad* como compartilhamento de recursos, incluindo informações, responsabilidades e ações.

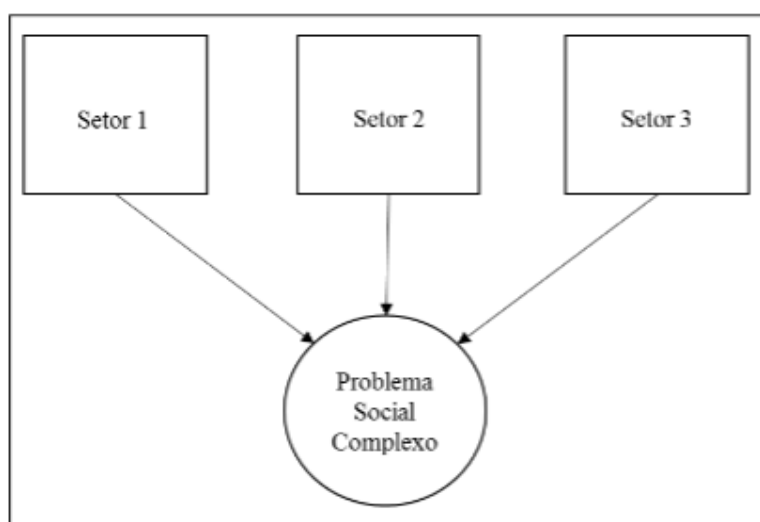
para a estrutura organizacional tradicional. Conforme argumenta, novos arranjos organizacionais pressupõem novas configurações de poder e

quando há uma interferência na lógica do modelo, quer em termos de divisão de espaços de poder, quer em termos de processos e produtos de trabalho, rompe-se a teia de interesses estabelecidos. A introdução de novos atores ou a mudança no papel dos atores organizacionais é um risco para esses interesses, embora não o seja, necessariamente, para a organização (INOJOSA, 1998, p. 37).

Visando a manutenção das dinâmicas de poder estabelecidas pela configuração setorializada do aparato governamental, a resistência — ativa ou passiva — de determinados grupos internos da organização pode se consolidar como um entrave para a efetivação da estratégia intersetorial.

Abaixo apresentamos a representação gráfica da intersetorialidade, tendo em vista as contribuições teóricas apresentadas e tendo em mente que, conforme argumentam Cruz e Farah (2016, p. 6-7), “segmentos da população vulnerável, considerados prioritários para a ação pública, necessitam de “novas” políticas integradas, com conteúdos e programas distintos, sem que desapareçam as políticas setoriais tradicionais, como saúde, educação, assistência, previdência e habitação”.

Figura 4: Representação de iniciativas intersetoriais



Fonte: Souza, 2015, p. 8.

4 POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA E ACESSO A DIREITOS SOCIAIS

A presente seção se dedica à apresentação e análise de marcos normativos, políticas públicas e práticas institucionais direcionadas à população imigrante no Brasil. Para tanto, abarca desde a sanção do Estatuto Estrangeiro, em 1980, até os dias atuais, objetivando fornecer insumos críticos sobre os cenários, processos e forças políticas. Observa-se, a partir desses elementos, a institucionalização de práticas restritivas a direitos que corroboram uma tradição discriminatória formalizada com o Estatuto.

O Estatuto do Estrangeiro, legislação elaborada durante o período da ditadura civil-militar, baseou-se no paradigma da segurança nacional e ficou vigente no país por mais de três décadas, a despeito das amplas reivindicações para sua substituição. Nesse cenário, o papel ativo da sociedade civil foi notável, destacando-se o amplo e contínuo pleito pela garantia do acesso a direitos. Tal movimentação teve papel central na promoção do debate com o poder público e na construção da nova Lei de Migração, sancionada em 2017, e que apresenta significativo avanço ao fundamentar-se no paradigma da garantia de direitos. Todavia, como será discutido ao final da seção, sua regulamentação pode significar expressivos retrocessos.

4.1 PANORAMA DA POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA

Conforme apresentamos na Seção 2 - “Políticas para imigrantes: a centralidade do nível local e o mainstreaming”, a gestão da migração é uma questão assumida como competência do governo nacional. Segundo Reis (2004), um dos fundamentos da soberania dos Estados-nação é justamente o monopólio de legitimidade da mobilidade através das fronteiras nacionais. Ainda que as cidades tenham assumido recentemente um papel mais ativo, cabe ao governo nacional o controle e determinação de quem entra ou é impossibilitado de entrar em seu território. Assim, as políticas migratórias tendem a ser o principal instrumento utilizado pelos Estados para controlar (ora para restringir, ora para facilitar) a entrada de pessoas no território nacional. Czaika e De Haas (2013, p. 489, tradução nossa) definem políticas migratórias como “regras (e.g. leis, regulamentos e medidas) que estados nacionais definem e implementam com o objetivo (muitas vezes apenas implícito) de afetar o volume, origem, direção e composição interna de fluxos migratórios”.

Como será discutido ao longo desta seção, no caso brasileiro, a análise histórica demonstra

a manutenção desse poder circunstancial do Estado, que se reflete na instrumentalização da imigração por diferentes governos — desde o período colonial até os dias de hoje — para atender interesses nacionais, principalmente econômicos. A partir de trabalho etnográfico combinado com análise histórica documental, Carneiro (2018) demonstra como constituiu-se no país uma tradição discriminatória aos imigrantes, eixo central de sustentação de um sistema que define quais perfis de imigrantes serão aceitos, impede o acesso a direitos e vulnerabiliza sua condição. Segundo a autora, o imigrante é mantido na ordem jurídica nacional enquanto “**objeto** de controle e fiscalização do Estado, ao invés de **sujeito** destinatário de direitos amplamente reconhecidos” (CARNEIRO, 2018, p. 69, grifos no original). Soma-se ainda o papel central conferido ao Poder Executivo na regulação do tema: ao longo da história, observa-se uma atuação discricionária, com a naturalização de atos de exceção e pouco debate social e legislativo (CARNEIRO, 2018). A retomada histórica realizada a seguir, busca analisar e discutir esses pontos, a partir do marco histórico representado pela sanção da Lei nº 6.815/80¹⁶, mais conhecida como Estatuto do Estrangeiro.

Sancionado em 1980, no contexto da Ditadura Militar, o Estatuto do Estrangeiro foi uma legislação pautada no paradigma da segurança nacional, doutrina que ganhou destaque no cenário internacional no contexto da Guerra Fria, quando os Estados Unidos buscavam conter a influência soviética nos países latino-americanos e evitar a expansão do comunismo (ANDENA, 2013). Para Andena (2013), a doutrina de segurança nacional pode ser entendida como “a força do Estado capaz de derrubar todas as forças adversas e de fazer triunfar os objetivos nacionais” (ANDENA, 2013, p. 97), e está associada, se necessário, ao sacrifício do bem-estar social, das garantias constitucionais e dos direitos humanos (COIMBRA, 2000). No Brasil ela desponta e é fortalecida nas décadas de 1960 e 1970, a partir de sua implementação pela Escola Superior de Guerra (COIMBRA, 2000).

Em consonância com esse paradigma, o Estatuto do Estrangeiro foi uma legislação fundamentada no princípio de criminalização da migração, mantendo o controle da entrada e permanência dos imigrantes no território vinculado a forças policiais — o Departamento de Polícia Federal, órgão do Ministério da Justiça —, seguindo prática adotada historicamente pelo país.

¹⁶ BRASIL. Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração, Brasília, DF, ago. 1980.

Conforme afirma Carneiro (2018):

O Estatuto do Estrangeiro e o seu Decreto regulamentador (Decreto 86.715/1981) (BRASIL, 1981) recepcionam os paradigmas migratórios estabelecidos na Primeira República e no período dos governos de Getúlio Vargas: concentração no Poder Executivo das competências normativas, fiscalizadoras, jurisdicionais e sancionatórias em relação aos imigrantes; seletividade na entrada; discricionariedade na decisão sobre permanência; presunção do estado de necessidade e de defesa em relação ao *estrangeiro*, e de que sua presença no território nacional seja vista como potencial ameaça à segurança do Estado ou ao emprego dos brasileiros. (CARNEIRO, 2018, p. 73).

Sob a promessa de que seria um dispositivo temporário, o Estatuto foi tramitado de forma célere, por decurso de prazo, o que impossibilitou um maior debate no Congresso (ANDENA, 2013). Envolto em críticas desde o momento de sua sanção, foi a primeira normativa de seu tipo a discorrer sobre os direitos e deveres dos imigrantes no território. Restringe, no entanto, o acesso a direitos, condicionando-o à “segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, socioeconômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional”, conforme disposto no Art. 2º (ANDENA, 2013). Tal restrição entra em conflito com o que foi posteriormente estabelecido pela Constituição Federal de 1988, que, de espírito garantista, prevê em seu Art. 5º que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade” (BRASIL, 1988). Sem base constitucional para sustentá-lo (MILESI, s/d) e perpetuando, portanto, uma contradição com a lei fundamental e suprema do país, para Carneiro (2018, p. 58) o Estatuto construiu juridicamente os imigrantes “como ameaça permanente às instituições estatais e a seus nacionais, justificando sua discriminação e seu reconhecimento como semi-sujeitos de direitos”.

Em termos de dinâmicas migratórias de e para o Brasil, a década de 1980 é marcada por um cenário de fluxos de emigração significativos, que marcaram a agenda política e social brasileira, ao levantar questões relacionadas à necessidade de construção de estratégias por parte do governo, que garantissem a possível reinserção desses emigrantes no país (OLIVEIRA, 2017; MARTES, 2009). Nesse período, destacam-se os fluxos Brasil-EUA e Brasil-Japão, os mais expressivos em termos numéricos (MARTES, 2009). Para além dos desafios trazidos pela emigração e reinserção, quando do seu retorno, dessa população, ao longo das décadas que sucederam a promulgação do Estatuto do Estrangeiro também se observou o crescimento e diversificação dos fluxos migratórios com destino ao país. Entre eles, destaca-se a intensificação

de fluxos regionais de imigrantes latino-americanos, sobretudo vindos da Bolívia e do Paraguai, e de fluxos de imigrantes haitianos e de diversos países da África, marcadamente no início dos anos 2010 (OLIVEIRA, 2017).

São contingências que, em termos do aparato legal, reforçaram o caráter insuficiente do Estatuto do Estrangeiro para tratar com essa pluralidade de situações (OLIVEIRA, 2017). O governo brasileiro passa, então, a adotar duas estratégias principais: a promoção da regularização migratória dos imigrantes que residiam há determinado tempo no país por meio das Leis de Anistia; e a emissão de Resoluções Normativas (RN) pelo CNIg e pelo CONARE, que ofereciam soluções pontuais a cada questão surgida (OLIVEIRA, 2017). Ambas as estratégias apresentaram problemas. Conforme aponta Oliveira (2017), as Leis de Anistia — que foram concedidas nos anos de 1981, 1988, 1998 e 2009 — não conseguiam abarcar todo o contingente de imigrantes que estava em situação documental irregular, tampouco atingia o foco principal, que seria de garantir a sustentabilidade da estratégia de regularização por meio da definição “de uma política migratória clara, que abarcasse, ao menos, os eixos da regulação, integração e cooperação internacional, seja qual fosse o viés ideológico que orientasse tais políticas” (OLIVEIRA, 2017, p. 172).

No caso das RNs, ainda que tenham representado, sobretudo durante os governos de Dilma Rousseff (2011-2016), significativo avanço na salvaguarda de direitos fundamentais, regularização migratória e proteção, o problema central está no fato de que elas não eram suficientes para ultrapassar as restrições de direitos previstas no Estatuto — e nem poderiam ser, uma vez que são mecanismos infralegais em relação ao último. Além disso, são mecanismos pontuais, pois versam sobre matérias de sua competência específica, e, principalmente, são produto de disputas políticas e ideológicas. Segundo Ventura (2014), as RNs espelhavam as pressões de diferentes setores sobre o Conselho Nacional de Imigração (CNIg)¹⁷ e a tentativa deste último de preencher as lacunas deixadas pelo Estatuto (VENTURA, 2014). Para Carneiro (2018), as Resoluções Normativas

(...) podem ampliar ou flexibilizar os impedimentos relativos aos trabalhadores sem qualificações específicas, pois as normativas atenderão aos interesses e aos projetos do governo do momento, de acordo com as circunstâncias internas e internacionais que

¹⁷ O CNIg foi criado pela Lei 6.815/80.

definirão a política relativa à imigração, sem qualquer garantia de estabilidade ou previsibilidade para os imigrantes. (CARNEIRO, 2018, p. 73).

A título de exemplo, o aumento do fluxo de imigrantes haitianos, devido ao terremoto que assolou o Haiti no início de 2010, motivou a emissão da RN nº 97/2012 do CNIg, que concedeu visto permanente a nacionais do Haiti por razões humanitárias¹⁸. A chegada de imigrantes oriundos da Síria, forçosamente deslocados devido à guerra civil no país, motivou a emissão da RN nº 17/2013 do CONARE, que facilitou sua obtenção de visto. A entrada no país de imigrantes venezuelanos, por vias terrestres sobretudo por meio das fronteiras da região Norte, foi fator motivador para a elaboração da RN nº 126/2017¹⁹, que dispõe sobre a residência temporária a nacionais de países fronteiriços que ainda não são parte do Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e Países Associados.

Assim, é possível observar, a partir do modelo dos múltiplos fluxos de Kingdom (2003), a existência dos três fluxos que favorecem a abertura de uma janela de oportunidade para uma gestão migratória alternativa à segurança nacional. A chegada desses expressivos fluxos migratórios e o impacto que geraram nas cidades foram ocorrências que incidiram sobre a composição de agenda do governo, e constituem parte do fluxo dos problemas. A análise dos assuntos regulados pelas RNs do CNIg e CONARE evidencia o caráter político vinculado à sua concepção e emissão, que é reativa e fragmentada, uma vez que discricionária em termos das nacionalidades das populações que serão beneficiadas, dos contextos migratórios que merecerão atenção do governo brasileiro, bem como os perfis de imigrantes desejáveis a adentrar o território nacional, por exemplo. Revela, conforme afirmado anteriormente, interesses de forças políticas organizadas e ilustra o fluxo político. Como resultado, no fluxo das soluções a emissão das RNs se sobrepôs, por longo período, à elaboração de nova legislação que tratasse o tema.

Foi também durante o governo Rousseff que foi realizada a 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (COMIGRAR), iniciativa inovadora organizada pelo Ministério da Justiça,

¹⁸ À RN nº 97/2012, seguiram-se a RNs nº 102/2013, que revoga o limite estabelecido para a emissão de vistos a nacionais do Haiti, antes prevista na RN nº 97/2011; e as RN nº 106/2013, 113/2014, 117/2015 e 123/2016 que prorrogam, periodicamente, a vigência da RN nº 97/2012.

¹⁹ A RN nº 126/2017 substituiu a RN nº 125/2017, publicada em Diário Oficial da União em 22 de fevereiro de 2017, tornada sem efeito pelo Despacho CNIg sem número, de 22/02/2017. Para além destas, também foram editadas a Portaria Interministerial nº 9/2018, que dispõe sobre a concessão de residência a imigrantes de países fronteiriços que não façam parte do MERCOSUL; e a Portaria Interministerial nº 15/2018, que altera esta última visando flexibilizar a documentação exigida para regularização. Em fevereiro de 2018, a Casa Civil sancionou o Decreto nº 9.286/2018, que define a composição, competência e normas do Comitê Federal de Assistência Emergencial.

em parceria com o Ministério do Trabalho e Emprego e Ministério das Relações Exteriores, e apoio da Organização Internacional para as Migrações (OIM) e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Com o objetivo de fomentar o debate e colher insumos para a construção de Política e de Plano Nacional de Migrações e Refúgio, pela primeira vez o governo federal mobilizou atores nacionalmente — imigrantes, profissionais que trabalham com o tema, acadêmicos, servidores públicos — e promoveu conferências preparatórias em diversos municípios (como a 1ª Conferência Municipal de Políticas para Imigrantes, em São Paulo), que culminaram com a realização da COMIGRAR. Percebe-se, portanto, o reconhecimento da dimensão local da questão migratória, por parte do governo federal.

Durante esse percurso foram alcançados avanços mas também enfrentados retrocessos e paralysias: o país adotou importantes convenções internacionais que objetivam a proteção e garantia de direitos de imigrantes e pessoas em situação de refúgio, tais como a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados²⁰ e a Convenção Contra o Crime Organizado e o Tráfico de Pessoas²¹, somando-se a esse arcabouço a promulgação do Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e Países Associados²². Porém, não ratificou a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros de suas Famílias (OLIVEIRA, 2017 *apud* SPRANDEL, 2012; MARINUCCI, 2012).

No que tange à legislação sobre refúgio, sancionada no governo de Fernando Henrique Cardoso, a Lei nº 9.474/1997 é referência em termos de garantias de direitos, sobretudo por adotar uma definição ampliada para o reconhecimento do *status* de refugiado (JUBILUT, 2007), pois além dos “fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas” (Art. 1º, inc. I), inclui a “grave e generalizada violação de direitos humanos” (Art. 1º, inc. III). A Lei também cria o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), órgão interministerial vinculado ao Ministério da Justiça e com representação da sociedade civil, que tem como atribuições a análise e deferimento, em primeira instância, dos pedidos de refúgio, bem como a orientação e coordenação das ações para a proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados (Art. 12). Conforme aponta Jubilut (2007), a existência de um diploma legal específico

²⁰ A Convenção foi ratificada pelo Brasil em forma da Lei nº 9.474/1997.

²¹ Promulgada pelo Decreto n. 5.017/2004.

²² Regulamentado por meio do Decreto nº 6.975, de 7 de outubro de 2009, o Acordo de Residência do MERCOSUL, ainda que regional, é uma tentativa alternativa à uma política migratória fragmentada.

que trata o tema do refúgio, em contraposição à inclusão deste tema apenas na legislação migratória, é um importante mecanismo para a proteção dessa população, ao garantir “uma maior adequação do texto legal às necessidades dos refugiados” (JUBILUT, 2007, p. 192).

Conforme aponta Oliveira (2017), a junção dessas estratégias acabou por produzir “um verdadeiro emaranhado normativo” (OLIVEIRA, p. 172, 2017) que se mostrou insuficiente quanto a sua capacidade de endereçar as questões migratórias com a profundidade, integralidade e perenidade necessárias, e que é espelho das disputas de interesses e da pressão de diferentes setores sobre o CNIg (VENTURA, 2014). As direções opostas para as quais apontam as estratégias descritas até aqui tornam sua operacionalização complexa, fragmentada e discricionária, pois enquanto o Estatuto do Estrangeiro restringia sobremaneira os direitos dos imigrantes no país, parte significativa dos demais instrumentos normativos objetivavam a ampliação da garantia e da proteção a esses direitos de maneira pontual, conforme descrito acima. O processo altamente burocratizado de regularização migratória pressuposto no Estatuto do Estrangeiro garantia a discricionariedade absoluta do Estado quanto à permanência do imigrante em seu território, expondo trabalhadores imigrantes à vulnerabilidade e à precariedade (VENTURA, 2014).

Conforme apontado por Ventura (2014), mesmo que incompatível com o caráter garantista promovido pela Constituição Federal de 1988 e com os tratados de direitos humanos ratificados pelo Brasil, cujos exemplos citamos anteriormente, o Estatuto do Estrangeiro sobreviveu por tanto tempo porque não havia consenso sobre sua substituição. Dentre os interesses antagônicos em jogo, a autora destaca:

(...) do mercado, que defende a imigração seletiva, triando a mão de obra da qual precisa no momento, para depois descartá-la; dos conservadores, que se preocupam apenas em atrair e bem acolher os ricos, especialmente investidores; das polícias, que amiúde confundem estrangeiros com criminosos; e até mesmo de alguns setores do governo federal, que preferem esta lei ruim a uma eventual perda de poder, recursos ou prestígio. (VENTURA, 2014).

Nesse sentido, a ausência de coordenação das iniciativas não era indício de inexistência de uma política migratória nacional. Pelo contrário, “embora fragmentada, opaca e casuística” (VENTURA, 2014) a política existia e garantia a manutenção dos interesses prevalentes desde os tempos ditatoriais e, portanto, também a “mesma discricionariedade absoluta do Estado da época da ditadura militar” (VENTURA, 2014), que restringia a uma parcela expressiva esses imigrantes a possibilidade de regularização e de acesso a direitos.

Em 2017, após longa trajetória, uma nova legislação atinente ao tema foi aprovada. Como será apresentado adiante, é possível notar a mudança de compreensão sobre as migrações internacionais no país. Se antes, sob o Estatuto do Estrangeiro, a concepção do imigrante estava associada à segurança nacional e à proteção do trabalhador nacional, sob a Nova Lei de Migração, mais próxima das garantias constitucionais, o imigrante passa a ser entendido como “sujeito de direitos”, ainda que seja possível apontar os limites na garantia de direitos desse novo aparato legal. Na próxima seção observamos alguns elementos que podem contribuir para apontar tanto a mudança de concepção como a construção de consenso em torno desse entendimento. No entanto, é preciso ressaltar que para um entendimento mais aprofundado sobre os processos que culminaram na mudança de legislação, seria necessário um estudo sobre a legislação nacional e sobre seu processo de mudança, que não é o foco desta dissertação²³.

4.1.1 As iniciativas para a substituição do Estatuto do Estrangeiro

Objeto de críticas de diferentes setores, o rompimento com o ideário que o Estatuto do Estrangeiro representava teve início ainda nos anos 1990, à medida que o Brasil ratificou tratados e acordos internacionais que endereçam o tema migratório sob a ótica de direitos (IPEA, 2016). Seguindo essa percepção, os esforços para sua revogação e substituição foram múltiplos ao longo dos anos, período que também foi marcado, conforme pontuado por Oliveira (2017), por sinais distintos do governo federal em relação à sua maneira de abordar a problemática.

No poder executivo, em 2012 a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE)²⁴ formou equipe de profissionais multidisciplinares para a elaboração de uma política nacional de imigração, pautada na atração de força de trabalho qualificada (OLIVEIRA, 2017). A intenção era de facilitar a entrada desses profissionais, provocando uma imigração seletiva, também conhecida como “drenagem de cérebros” (OCTAVIO; GUILAYN, 2012; MARCOLINI, 2012). Outra iniciativa independente veio de parte da Secretaria Nacional de Justiça (SNJ)²⁵, que buscou modificar a anacrônica legislação a partir de um paradigma de garantia de direitos e, para isso, constituiu em 2013 uma Comissão de especialistas, cuja finalidade era a elaboração de Anteprojeto de Lei de

²³ Para um estudo sobre legislação nacional migratória, ver Ferraz (2017).

²⁴ Órgão vinculado à Presidência da República.

²⁵ Órgão vinculado ao Ministério da Justiça.

Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil (COMISSÃO DE ESPECIALISTAS ..., 2014). A Comissão foi composta por membros do Ministério da Justiça, do Ministério Público, acadêmicos, juristas e especialistas em direitos humanos, direito constitucional e direito internacional que, para a elaboração do texto, conduziram audiências públicas²⁶, escutas a especialistas e a órgãos governamentais e se pautou em estudos sobre a legislação migratória brasileira, experiências de outros países e tratados internacionais (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, s/d). Posteriormente o Anteprojeto foi encaminhado à Presidência da República, para então ser submetido à discussão e encaminhado para avaliação ao Congresso Nacional, porém, por uma escolha estratégica adotada pelo governo, sua tramitação não avançou e seu conteúdo foi incorporado ao PLS elaborado pelo Senador Aloysio Nunes, conforme discutimos a seguir. Por fim, em 2014 o CNIg também aprovou proposta de PL que visava à garantia de direitos dos imigrantes (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 2015).

No poder legislativo observou-se a elaboração de propostas de leis (PL) e de emendas constitucionais (PEC). Dentre eles, o PL nº 5.565/2009, de autoria do poder executivo, e que apesar de conter alguns avanços em termos de garantia de direitos, ainda era tímido e restritivo, mantendo algumas características do paradigma da segurança nacional, que pautava o Estatuto do Estrangeiro (ILLES; VENTURA, 2012; OLIVEIRA, 2017). Conforme aponta Carneiro (2018),

as críticas à insuficiência desse estatuto no reconhecimento do imigrante como destinatário de direitos fez intensificar, a partir de 2012, o debate acerca da necessidade de uma Lei de Migrações fundada em princípios de direitos humanos internacionais e dos direitos e garantias instituídos pela Constituição de 1988 (CARNEIRO, 2018, p. 57).

Destaca-se o PLS nº 288/2013, de autoria do Senador Aloysio Nunes (PSDB/SP): de caráter garantista, o PLS defendia a plena integração dos imigrantes, o combate ao tráfico de pessoas e ainda defendia a criação de uma Agência Nacional de Migração, adotando uma postura crítica aos papéis dos órgãos até então responsáveis pela gestão migratória — a saber: Polícia Federal, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Justiça, Ministério do Trabalho e Emprego, e do próprio CNIg (OLIVEIRA, 2017). Alinhado a tais princípios, cabe ressaltar que o Senador foi autor da PEC nº 25/2012, que objetivava estender aos imigrantes o direito à participação eleitoral ativa e passiva nas eleições municipais (BRASIL, 2012), e que fortalecia a

²⁶ O Anteprojeto foi inclusive discutido na I Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (Comigrar), em 2014.

diretriz posteriormente adotada no texto do PLS (BRASÍLIA, 2013). Conforme apontado por Oliveira (2017):

Diante desse conjunto de iniciativas oriundas do Poder Executivo, o governo federal procurou ter uma atuação unificada, buscando algum consenso em torno do Projeto de Lei do Senado (PLS) 288/2013, elaborado pelo senador Aloysio Nunes e relatado pelo senador Ricardo Ferraço. (OLIVEIRA, 2017, p. 173).

Após ampla consulta social, realizada a partir de debates e audiências públicas em diversos municípios do país, com a participação de imigrantes, acadêmicos, servidores e demais atores, a versão final do texto no Senado foi resultado de consenso atingido pelo relator, senador Ricardo Ferraço (PSDB/ES), entre órgãos do Executivo responsáveis pela questão migratória. Segundo Ramos (2017), o processo também foi marcado por ampla participação de partidos da situação e oposição, “retratando um consenso pluripartidário em torno do projeto” (RAMOS, 2017). O texto foi aprovado por unanimidade na casa e avançou ao eliminar a cláusula presente no texto original que priorizava a entrada de imigrantes profissionalmente qualificados. Uma vez na Câmara de Deputados, o PL, sob nº 2.516/2015, incorporou a criação do Conselho Nacional sobre Migração (CMig), novo órgão gestor,. Após retorno ao Senado e apreciação favorável, o instrumento foi aprovado e encaminhado à sanção presidencial (OLIVEIRA, 2017).

4.1.2 A nova Lei de Migração

Em 24 de maio de 2017 é sancionada a nova Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017)²⁷, revogando o Estatuto do Estrangeiro e a Lei nº 818/49, que regulava a aquisição, perda e reaquisição de nacionalidade. Importante marco na garantia de direitos à população imigrante no país, rompe com a doutrina de segurança nacional, prevalecente até então e sustentáculo do Estatuto do Estrangeiro, e consolida o paradigma dos direitos humanos. Dentre os princípios que a orientam constam o reconhecimento da universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos; a defesa da não criminalização da imigração; a não discriminação em razão dos critérios ou procedimentos de entrada em território nacional e a promoção da regularização documental; e o repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação (Art. 3º).

²⁷ A lei foi sancionada pelo Presidente Michel Temer (MDB).

Ao reconhecer tais princípios, se alinha com a “proteção da dignidade humana, vetor axiológico da Constituição (artigo 1º, III) e dos tratados de direitos humanos celebrados pelo Brasil” (RAMOS, 2017). A nova legislação também avança ao incorporar a garantia de acesso a serviços, programas, benefícios e políticas sociais de saúde, assistência social, educação, trabalho, serviço bancário, moradia e seguridade social, bem como ao prever a assistência jurídica integral (Art. 4º). Além disso, adota outra postura principiológica ao utilizar o termo “imigrantes” e não mais “estrangeiros”, a expressão até então utilizada pelo Estatuto do Estrangeiro (VENTURA, 2017).

Conforme aponta Ventura (2017), a nova legislação apresenta avanços sobretudo porque, ao promover a entrada regular no território, melhorar a sistemática de vistos, prever a regularização da situação documental dos que aqui já vivem em condição irregular e reconhecer direitos antes não reconhecidos, “reduz significativamente a discricionariedade do Estado brasileiro em relação a permanência dos imigrantes no Brasil” (VENTURA, 2017). Ademais, ao promover a regularização migratória, reduz significativamente uma série de vulnerabilidades às quais essas populações podem estar sujeitas, como o recrutamento para o trabalho em situação análoga à escravidão e a sujeição às redes de coites para conseguir chegar até o Brasil (VENTURA, 2017).

Segundo Ramos (2017), há notável avanço também na regulação sobre o impedimento de ingresso. Conforme pontua, a nova Lei assegura que “ninguém será impedido de ingressar no país por motivo de raça, religião, nacionalidade, pertinência a grupo social ou opinião política, possibilitando-se a responsabilização dos responsáveis pela prática de atos arbitrários na zona primária de fronteira” (RAMOS, 2017). Nesse sentido, a retirada compulsória de imigrantes do território também foi regulada com novas previsões para a repatriação, deportação e expulsão, prevendo a atuação da Defensoria Pública da União (DPU) como forma de garantir direitos e inibir atos arbitrários ou discriminatórios (RAMOS, 2017). Para o autor,

(...) a nova lei é fruto da constatação de que negar direitos, gerar entraves burocráticos na regularização migratória, atuar com arbítrio e sem coerência, são condutas que não reduzem o deslocamento de pessoas, mas apenas degradam as condições de vida do migrante, bem como prejudicam empresas, trabalhadores e a sociedade em geral (RAMOS, 2017).

Apesar desses significativos avanços, a Lei, no entanto, foi sancionada com 20 vetos advindos da Presidência da República, que inviabilizaram, por exemplo, a previsão de anistia e a garantia da livre circulação de povos indígenas nas terras tradicionalmente ocupadas, em áreas de

fronteira²⁸. Outro ponto de atenção refere-se à sua regulamentação, a partir do Decreto nº 9.199/2017, alvo de críticas por acadêmicos e organizações que trabalham com o tema e que identificam nele dispositivos restritivos, que desvirtuam o caráter garantista que permeia a Lei. Para Ventura (2017), o Decreto é deficiente, ilegal e representa um grande retrocesso, uma vez que “regulamenta o que não estava previsto e inventa novas normas destrutivas dos direitos”. A autora inclusive problematiza a vinculação muitas vezes traçada entre políticas migratórias restritivas — e que dificultam, portanto, a regularização migratória — e a garantia de maior segurança ao país, refletindo que

é um risco para a segurança do Brasil que a regularização migratória não seja encorajada, para que saibamos quem está aqui, fazendo o que, em que local. As pessoas que precisam de trabalho, ou que buscam por uma vida mais digna, se deslocam independente da situação migratória. Não reconhecer essa chegada a torna um fator que compromete a nossa segurança e a dessas pessoas (VENTURA, 2017).

Dentre os dispositivos restritivos que prevê, destacam-se a exigência de autorização prévia, a ser emitida pelo Ministério do Trabalho, à concessão de vistos temporários para trabalho, pesquisa, ensino, entre outros, conferindo ao Ministério uma função a qual não tem base legal — a de selecionar imigrantes para o ingresso regular (RAMOS *et al.*, 2017; VENTURA, 2017). Ao prever tais requisitos, demonstra, portanto, mudança para uma postura mais restritiva e controladora do Estado, que era menos presente na Lei. Ademais, falha ao não regulamentar a concessão dos vistos humanitários, prática recorrente do governo brasileiro mas cuja aplicabilidade é frágil devido à ausência de amparo em normativa e regramento (IANDOLI, 2017).

As dissonâncias em relação ao caráter do Decreto começaram ainda durante o processo de sua construção, em 2017, capitaneado pelo Executivo e pouco aberto à participação social, diferentemente do que vinha ocorrendo até então com a nova Lei. Cabe apontar que, conforme versam Ramos *et al.* (2017), o texto foi submetido a brevíssima consulta pública, que não durou mais que alguns dias e que colheu uma série de críticas realizadas por especialistas, entidades e instituições vinculadas ao tema. Ainda que fundamentadas jurídica, técnica e politicamente, as críticas não foram incorporadas pelo texto final do Decreto, que manteve sua característica restritiva. Para alguns analistas, a elaboração do Decreto de maneira alheia à ampla participação

²⁸ Como é o caso, por exemplo, dos indígenas da etnia Warao, que habitam o nordeste da Venezuela (OIM, 2018).

que permeou a construção da Lei “representa uma grave ameaça a conquistas históricas, tanto no que se refere aos direitos dos imigrantes como no que tange à capacidade do Estado brasileiro de formular políticas adequadas em relação a esta matéria de relevância crescente” (RAMOS *et al.*, 2017).

Por fim, o decreto também apresenta limites ao não versar sobre a Política Nacional sobre Migrações, Refúgio e Apatridia, prevista na Lei com a finalidade de “coordenar e articular ações setoriais implementadas pelo Poder Executivo federal em regime de cooperação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com participação de organizações da sociedade civil, organismos internacionais e entidades privadas” (Art. 120). A não regulamentação dessa Política impacta sobremaneira Estados e Municípios envolvidos em dinâmicas migratórias, como São Paulo, uma vez que não desenha o regime de coordenação entre os entes federativos, impossibilitando ações concertadas, planejamento a longo prazo e sustentabilidade nas estratégias.

4.2 ACESSO A DIREITOS SOCIAIS

Conforme argumentam Czaika e De Haas (2013), não são apenas as políticas migratórias que influenciam os fluxos de migrantes. Outras políticas, como as sociais, são importantes não apenas nas configurações desses fluxos, mas também nas maneiras de integração dessa população no local de destino. Segundo os autores, os efeitos dessas políticas “podem, em certos casos, ser ainda maiores do que aqueles de políticas migratórias específicas” (CZAIKA; DE HAAS, 2013, p. 489, tradução nossa). Considerando a necessidade de adaptação dos serviços causada pelos fluxos migratórios os autores afirmam ainda que o papel dos Estados nos processos migratórios é muito maior e não se limita apenas a um foco restrito nas políticas migratórias.

Como discutido anteriormente, no Brasil a Constituição de 1988 prevê a igualdade entre nacionais e não nacionais (Art. 5º) e, ainda que não verse especificamente sobre o acesso de imigrantes, seu cunho universalista garante a essa população o acesso aos direitos sociais tais como saúde, educação, trabalho e moradia, entre outros. Alinhada ao que é disposto no texto constitucional, a nova Lei de Migração reforça a garantia aos direitos fundamentais ao assegurar o “acesso igualitário e livre do migrante à serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social” (inciso XI, Art. 3º). Tal prerrogativa é ainda reforçada pelo Decreto que define, em seu Art. 2º, que “ao imigrante são garantidos os direitos previstos em lei, vedada a exigência de prova

documental impossível ou descabida que dificulte ou impeça o exercício de seus direitos.” (BRASIL, 2017a).

Tendo em vista a garantia de acesso a direitos previstas em diferentes dispositivos legais, analisaremos a seguir as normativas que dispõem sobre o direito à saúde, educação, assistência social e moradia, os temas centrais desta dissertação, e seu acesso por imigrantes. Visto que a efetivação desses direitos não cabe somente à esfera federal, mas é prerrogativa dos governos estaduais e municipais²⁹, abordaremos as garantias legais previstas no nível federal e nos níveis locais — estadual e municipal — de governo.

4.2.1 Direito à saúde

No Brasil, o acesso universal e igualitário à saúde é um direito constitucionalmente garantido e um dever do Estado (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, art. 196)³⁰, sendo regulamentado pela Lei nº 8.080/90, a Lei Orgânica da Saúde, que define os princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS) e determina as competências federais, estaduais e municipais no tema, dentre outras providências. Assim, reforçando o que é definido pela Constituição Federal, o Art. 2º da Lei Orgânica de Saúde determina que o Estado deve prover as condições para o pleno exercício deste direito fundamental, devendo estabelecer as “condições que assegurem acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para a sua promoção, proteção e recuperação” (BRASIL, 1990).

Constitucionalmente entendido como direito fundamental e também como direito social

²⁹ No que tange à saúde, o Art. 9º da Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8.080/90), estabelece que a direção do Sistema Único de Saúde deve ser “exercida em cada esfera de governo pelos seguintes órgãos: I - no âmbito da União, pelo Ministério da Saúde; II - no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, pela respectiva Secretaria de Saúde ou órgão equivalente; e III - no âmbito dos Municípios, pela respectiva Secretaria de Saúde ou órgão equivalente”. No que tange à educação, o Art. 8º da Lei de Diretrizes e Bases (Lei nº 9.394/96), define que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino. § 1º Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais. § 2º Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei.”. No que tange à assistência social, o inciso I do Art. 5º da Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742/93) determina como base da organização da assistência social a “descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo”.

³⁰ O texto integral do Art. 196 da Constituição Federal define que “A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e superação.”

(CF, Art. 6), o acesso à saúde é garantido a todos imigrantes no território nacional, independentemente de sua situação documental ou status migratório³¹, não sendo necessária a apresentação de documento de identificação brasileiro (STEFFENS; MARTINS, 2016). Ademais, o acesso é, inclusive, facilitado pela Portaria nº 940/2011, do Ministério da Saúde, que regulamenta o Sistema Cartão Nacional de Saúde e dispõe que “no caso de brasileiros residentes no exterior e de estrangeiros não residentes no país, será registrado como endereço de domicílio permanente apenas o país e a cidade de residência” (§ 2º, Art. 22).

4.2.2 Direito à educação

No Brasil a educação é um direito fundamental e também faz parte do rol de direitos sociais garantidos pela Constituição Federal (CF, Art. 6º). É um direito universal gratuito (CF, Art. 205), pautado no princípio de “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” (CF, Art. 206), princípio este reforçado pela Lei de Diretrizes e Bases (LDB), Lei nº 9.394/96 (Art. 3º). Ademais, a LDB prevê ainda a consideração à diversidade étnico-racial (inciso XII, Art. 3º).

4.2.3 Direito à assistência social

No que tange aos direitos socioassistenciais, ainda que o texto constitucional não verse especificamente sobre o acesso de imigrantes, ele tampouco impõe restrições a essa população e determina que “a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social” (CF, Art. 203). Reforçando essa disposição, a Lei Orgânica de Assistência Social, Lei nº 8.742/93, prevê que a assistência social rege-se pelo princípio da universalização dos direitos sociais (inciso II, Art. 4º) e pela “igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza” (inciso IV, Art. 4º). Ademais, é também garantido aos imigrantes o registro no Cadastro Único³², o principal instrumento do governo para a seleção e inclusão de famílias de baixa renda em programas sociais federais, como o Programa Bolsa Família, por exemplo (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2015). Nesses

³¹ Por situação documental entende-se a documentação de permanência no território regular ou irregular; e por status migratório entende-se as diferentes caracterizações jurídicas que classificam os diferentes tipos de mobilidade humana: laboral, refúgio, apatridia, entre outras.

³² Importante pontuar que, assim como os brasileiros, os imigrantes apenas podem acessar os programas se forem elegíveis segundo os critérios de seleção dos mesmos.

casos, os imigrantes devem atender aos critérios estabelecidos pelos programas e estar em situação documental regular (GOVERNO DO BRASIL, 2014).

4.2.4 Direito à moradia

No que tange ao direito à moradia, ainda que não seja um direito previsto constitucionalmente, a inclusão no Cadastro Único garante aos imigrantes de baixa renda a possibilidade de acesso à programas habitacionais e de acesso à moradia, tal como o Programa Minha Casa Minha Vida. Para tanto, o regulamento da CAIXA Econômica Federal, a responsável pelo financiamento do Programa, determina que o imigrante precisa comprovar que vive no município há, pelo menos, dois anos, além de possuir RNE permanente (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2016).

Apesar de formalmente acessíveis por imigrantes, é necessário frisar que muitas são as dificuldades e barreiras por eles encontradas ao tentar acessar políticas e serviços públicos. Assim, cabe retomar a discussão que introduzimos no início desta seção, acerca do monopólio do Estado sobre a mobilidade. Segundo Reis (2004), outra característica fundante dos Estados é o controle sobre a nacionalidade dos indivíduos, que, dentre outros elementos, implica a relação com a cidadania. Segundo a autora, isso significa que “à medida que o Estado-nação é generalizado como a forma de organizar politicamente o mundo, a cidadania passa a ser atribuída em função da nacionalidade. Entre outras coisas, isso significa que o acesso aos direitos de cidadania está condicionado à posse da nacionalidade” (REIS, 2004, p. 155).

Rompendo com essa perspectiva tradicional que vincula a cidadania à nacionalidade, Holston e Appadurai (1996) apresentam o conceito de “cidadania substantiva” (*substantive citizenship*) como alternativa à “cidadania formal” (*formal citizenship*). Os autores relacionam a primeira ao “conjunto de direitos civis, políticos, socioeconômicos e culturais que as pessoas possuem e exercem” (HOLSTON; APPADURAI, 1996, p. 190, tradução nossa), que se verificam na prática. Ela desponta como uma possibilidade à medida em que “a filiação formal ao Estado-nação é cada vez menos uma condição necessária ou suficiente para uma cidadania substantiva” (HOLSTON; APPADURAI, 1996, p. 190, tradução nossa). Tal constatação se verifica, por exemplo, nas legislações que regulamentam o acesso a direitos no Brasil descritas acima: no caso

dos direitos citados, ainda que as normativas não versem especificamente sobre a inclusão de imigrantes, elas tampouco restringem seu acesso. Não apenas isso, saúde e educação são direitos universais garantidos constitucionalmente. A cidadania substantiva é, portanto, o oposto e a alternativa à “cidadania formal” (*formal citizenship*), definida pela nacionalidade do indivíduo.

Sem pretensões de idealizá-la, a consolidação da cidadania substantiva é marcada por conflitos: ao mesmo tempo que podem ser observados movimentos para sua ampliação, há também forças que atuam para que ela se torne cada vez mais restrita e exclusiva (HOLSTON; APPADURAI, 1996). Nesse cenário, as renegociações da cidadania têm ocorrido de forma latente principalmente nas cidades, que estão “desafiando, divergindo e até mesmo substituindo os Estados como o principal espaço para a cidadania” (HOLSTON; APPADURAI, 1996, p. 189, tradução nossa). Isso ocorre porque são esses espaços os primeiros a se deparar com as dificuldades que imigrantes enfrentam no acesso a direitos. As cidades são potencialmente, portanto, os atores centrais no processo de dirimir esses entraves.

A partir do que foi apresentado nesta seção, buscamos discutir o papel do Estado e das políticas migratórias na definição das condições de entrada e permanência de imigrantes no território brasileiro, problematizando também o acesso à cidadania e a direitos. Substanciados por Holston e Appadurai (1996), que apontam as cidades como uma arena estratégica para o desenvolvimento da cidadania, pois sua diversidade catalisa processos que contribuem para “expandir e corroer antigas regras, significados e práticas da cidadania” (HOLSTON; APPADURAI, 1996, p. 188), na seção seguinte apresentamos o caso da cidade de São Paulo e da Política Municipal para a População Imigrante.

5 POLÍTICA MUNICIPAL PARA A POPULAÇÃO IMIGRANTE DE SÃO PAULO

5.1 POLÍTICAS PARA IMIGRANTES EM SÃO PAULO ANTES DA PMPI: UM BREVE HISTÓRICO

Conforme apresentado na seção 2 “Políticas para imigrantes: a centralidade do nível local e o mainstreaming”, a concentração territorial dos imigrantes no Brasil varia significativamente entre os municípios, e São Paulo (tradicionalmente e atualmente) destaca-se como a cidade que mais recebe imigrantes no país. Ainda que seja um número comparativamente baixo em relação à população total de paulistanos — representando apenas 3,3% do total populacional do município —, a chegada desses imigrantes gera novas demandas nos serviços públicos. Além disso, mobiliza setores sociais a pressionar o Estado para a adoção de novas estratégias adaptadas a essa realidade, no sentido de garantir o atendimento e assegurar a garantia de direitos dessa população. Assim, sua concentração em São Paulo traz maior visibilidade ao tema (REIS, 2011) e “o reconhecimento de direitos exige dos serviços públicos municipais, por sua proximidade à pessoa humana, uma adaptação à mobilidade humana contemporânea como um fato incontornável” (STEFFENS e MARTINS, 2016, p. 276).

Nesses cenários, a própria organização dos imigrantes em coletivos e associações pode ser outro fator de incidência e pressão por respostas eficientes. No caso de São Paulo o grande número de associações e a sólida organização da sociedade civil em torno da temática migratória podem ser apontados como decorrentes da histórica concentração dessa população no município, onde estão presentes imigrantes de 197 nacionalidades diferentes³³. Dentre essas associações destacam-se entidades assistenciais ligadas à Igreja Católica, associações de imigrantes (divididas ou não por nacionalidade), coletivos culturais, coletivos de mulheres imigrantes, além de grupos de pesquisa e extensão de universidades locais. Ainda, com a chegada de novos fluxos migratórios costuma-se observar a constituição de novos grupos dessas novas nacionalidades e, mais recentemente, o surgimento de coletivos e grupos políticos que têm como pauta o reconhecimento e a garantia de direitos dos imigrantes e a luta pelo direito à migração (OTERO, 2017).

³³ Dados do DPF referentes a 2001, obtidos por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI).

A atuação do poder público municipal na temática, por sua vez, até muito recentemente carecia de coordenação, consistindo em ações pontuais e não regulamentadas. Historicamente, foram organizações ligadas à Igreja Católica que assumiram o protagonismo de atuação, trabalhando pela garantia do acolhimento, integração e defesa de direitos dessas populações. Já em 1970 destacava-se a Associação de Voluntários pela Integração do Migrante (AVIM), a qual seguiu-se a consolidação de uma série de outras associações cujo trabalho é relevante até hoje: a Casa do Migrante e a Missão Paz, o Centro de Apoio e Pastoral do Migrante (CAMI), a Cáritas Arquidiocesana de São Paulo, o Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante (CDHIC), a Presença da América Latina (PAL), entre outras (OTERO, 2017).

Quanto à atuação do governo municipal, iniciativas pontuais foram desenvolvidas em diferentes gestões na capital e voltadas, especialmente, para a população imigrante em situação de vulnerabilidade. Dentre essas iniciativas, observa-se enfoque recorrente na área da Saúde: entre 1989-1992, na gestão de Luiza Erundina, foi desenvolvido programa de atendimento a mulheres imigrantes vítimas de violência e realizada a contratação de imigrantes para o Programa Saúde da Família; entre 2001-2004, na gestão de Marta Suplicy, foi criada a Praça Kantuta, importante referência espacial e cultural da comunidade boliviana, e constituída a rede “Somos Hermanos”, composta por entidades da Igreja Católica e pela coordenação de saúde da Subprefeitura da Mooca; e entre 2006-2012, na gestão de Gilberto Kassab, edital externo viabilizou a criação do projeto “Integração dos Imigrantes na Cidade como forma de combate ao Trabalho Escravo e à Pobreza” (OTERO, 2017).

O Fórum Social Mundial das Migrações (FSMM) de 2006, realizado na Espanha, teve importante influência na atuação da sociedade civil de São Paulo e no fomento de suas reivindicações ao poder público: a realização do debate sobre a municipalização das migrações e da promoção da cidadania universal realizado no FSMM serviu de mote para a décima edição da Marcha dos Imigrantes³⁴, porém não encontrou respaldo do poder público. Frustrada, a estratégia da sociedade civil foi pleitear apoio na Câmara Municipal: Gilberto Natalini, então vinculado ao PSDB, propôs o Projeto de Lei (PL) nº 196/2007, que previa a criação do Conselho das

³⁴ Motivada pela proclamação pela ONU do dia 18 de dezembro como o Dia Internacional do Migrante, a Marcha dos Imigrantes teve sua primeira edição em São Paulo no ano de 2007. Desde então, a Marcha ocorre anualmente na cidade e é organizada pelo CAMI, em conjunto com outras organizações da sociedade civil que trabalham com a temática migratória.

Comunidades Estrangeiras. No entanto, o PL foi tramitado na casa, mas não foi implementado pela então gestão de Gilberto Kassab (OTERO, 2017).

5.2 A POLÍTICA MUNICIPAL PARA A POPULAÇÃO IMIGRANTE: O CASO DA CIDADE DE SÃO PAULO

Apenas em 2012 houve a incorporação do tema migratório no plano de governo do então candidato à Prefeitura de São Paulo, Fernando Haddad, do Partido dos Trabalhadores (PT), devido, em grande parte, à participação dos imigrantes e de lideranças imigrantes em sua campanha. Haddad foi o primeiro candidato à Prefeitura de São Paulo a incluir este tema em seu plano (OTERO, 2017). Dentre as diretrizes e projetos apresentados, a preocupação com o desenvolvimento de programas e políticas para a população imigrante está exposta na seção “Migrações e Trabalho Escravo” do item onze do plano, intitulado “Dignidade, Cidadania e Direitos Humanos”. Nela, definem-se como diretrizes de atuação do poder público municipal:

A) Mapeamento qualitativo das condições dos imigrantes de São Paulo, para servir de subsídio à gestão de políticas públicas de acolhimento e apoio, em parceria com diferentes órgãos do governo federal;

B) Promoção e valorização da participação da sociedade civil e de grupos organizados de imigrantes no debate em torno da efetivação de todos os seus direitos sociais e profissionais;

C) Implantação de programas de informação e assistência que combatam práticas análogas ao trabalho escravo, sem que isso leve à deportação de imigrantes ou provoque mais estigmatização ou agravamento da vulnerabilidade;

D) Orientação a todas as secretarias com interface nesse tema a levarem em conta as questões específicas relacionadas com diferenças culturais e linguísticas, debatendo a necessidade de oficialização de unidades escolares e de saúde multi ou interculturais, onde a formação dos trabalhadores seja prioridade;

E) Apoiar e reconhecer como verdadeiro patrimônio cultural contemporâneo de São Paulo as feiras e espaços abertos de convivência que os imigrantes vêm criando e fortalecendo ao longo dos anos, como é o caso das já tradicionais feira dominical do Brás e feira da Praça Kantuta, no Pari. (Plano de Governo Haddad Prefeito 2012, 2012, p. 95)

A partir desta seção do plano, e principalmente do que é exposto no item D, é possível constatar que no próprio plano de governo já havia a sinalização de que os programas e políticas a serem desenvolvidos para a população imigrante deveriam ter caráter intersetorial e transversal, e envolver os setores com maior interface com o tema migratório. Após a vitória do candidato, essa estruturação começa a tomar forma e, conforme a presente seção pretende discutir, é paulatinamente consolidada a partir da criação da Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig)³⁵ e de sua articulação com as demais Secretarias Municipais. A partir de então tem início a construção do que viria a ser a primeira política municipal para imigrantes estruturada transversalmente e institucionalizada no país.

A CPMig é criada em maio de 2013, no âmbito da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC) da Prefeitura de São Paulo, a partir do Art. 242 da Lei nº 15.764. Importante salientar que a própria SMDHC, criada pelo Decreto Municipal nº 53.685, de 2013, a partir da unificação das atribuições da antiga Secretaria Municipal de Participação e Parceria (PMPP), da Comissão Municipal de Direitos Humanos (CMDH) e do secretário especial de Direitos Humanos (SEDH), é estruturada com a missão de “aprimorar a articulação e a gestão transversal das políticas de direitos humanos e participação social na Prefeitura de São Paulo”³⁶, atuando a partir da afirmação de direitos e da desconstrução da cultura de violência e de violações.

Similarmente à SMDHC, a CPMig tem como objetivo “articular as políticas públicas migratórias no município de forma transversal, intersetorial e intersecretarial”³⁷, adotando como princípios e valores a não-criminalização da migração, a garantia de direitos e promoção da participação social dessa população, a promoção da integração social, cultural e econômica e o reconhecimento da importância dos fluxos migratórios para o município. Trata-se do primeiro órgão público municipal com a atribuição de tratar especificamente da questão migratória a partir de uma postura transversal e intersetorial e de garantia dos direitos dessa população.

³⁵ Com a finalidade de facilitar a leitura e a compreensão, será utilizada a nomenclatura atribuída pela Prefeitura à época da criação das novas estruturas organizacionais e nomeação de estruturas já existentes, em 2013. Ainda assim, serão informadas as mudanças que ocorreram em termos de nomenclatura no período 2013-2018.

³⁶ Conforme consta no site da SMDHC. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/a_secretaria/index.php?p=148581>. Acesso em 02/11/2018

³⁷ Conforme consta no site da CPMig. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/migrantes/coordenacao/index.php?p=156223>. Acesso em 02/11/2018

Sob o título *Criar e Implantar a Política Municipal para Migrantes e de Combate à Xenofobia*, a política transversal que viria a ser desenvolvida pela CPMig foi incluída na Meta nº 65 do Plano de Metas 2013-2016 da Prefeitura de São Paulo. Foi também prevista no Plano Plurianual 2014-2017 e complementada por outras 57 propostas resultantes da 1ª Conferência Municipal de Políticas para Imigrantes, realizada em 2013 (OTERO, 2017). Abaixo, os objetivos numerados de 1 a 7 foram aqueles previstos inicialmente na Meta nº 65 e os numerados de 8 a 13 foram adicionados posteriormente, a partir das propostas coletadas na Conferência Municipal e de demandas surgidas ao longo da gestão Fernando Haddad:

1. Regularizar e apoiar as feiras culturais de imigrantes da Rua Coimbra (Mooca) e do Rosário (Penha).
2. Incluir a Feira de Alasita no Calendário Oficial de São Paulo.
3. Oferecer curso permanente de português para imigrantes.
4. Realizar mapeamento do perfil da população imigrante de São Paulo.
5. Realizar cursos de qualificação de agentes públicos para atenção aos imigrantes.
6. Realizar campanha permanente de conscientização e combate à xenofobia, com foco na promoção dos direitos dos migrantes.
7. Realizar a primeira Conferência Municipal de Migrantes e promover a participação social dos imigrantes.
8. Promoção da regularização migratória e do trabalho decente.
9. Promoção da inserção da população migrante no sistema bancário.
10. Valorização das festividades e culturas das comunidades imigrantes.
11. Implementação do Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAI).
12. Centros de Acolhida especializados para a população imigrante.
13. Lei Municipal nº 16.478/2016 — Institui a Política Municipal para a População Imigrante.

Conforme apontado pelo Relatório da Coordenação de Políticas para Migrantes da Cidade de São Paulo (Anexo B), desde 2013 diversas ações e programas setoriais, transversais e intersetoriais foram implementadas. Dentre as iniciativas que envolveram outras Secretarias Municipais ou órgãos da administração pública indireta, destacam-se: a própria realização da 1ª Conferência Municipal de Políticas para Imigrantes, que envolveu outras 13 Secretarias

Municipais³⁸; os cursos e oficinas de formação e sensibilização realizados em parceria com as Secretarias Municipais de Saúde, de Assistência e Desenvolvimento Social, de Educação e de Segurança Urbana, que formaram mais de mil servidores; a inclusão de imigrantes nos pleitos do Conselho Participativo Municipal, assegurando-lhes o direito a votar e ser votado³⁹; a oferta de cursos de português a partir de articulação com a Secretaria Municipal do Trabalho e com a Fundação Paulistana de Educação, Tecnologia e Cultura; a promoção da empregabilidade de trabalhadores imigrantes a partir de articulação com a Secretaria Municipal do Trabalho, destacando-se a atuação dos Centros de Apoio ao Trabalho e Empreendedorismo (CATE) e, mais especificamente, do CATE Luz, que se tornou referência no atendimento a essa população; a regularização de feiras culturais de imigrantes e a valorização das festividades e da cultura das comunidades imigrantes, a partir de articulação com Subprefeituras e com a SMC, respectivamente; a criação dos Centros de Acolhida para Imigrantes, com a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social. Uma análise mais aprofundada sobre as políticas, programas e ações será apresentada na seção 6 - “Análise da transversalidade e intersetorialidade na Política Municipal para a População Imigrante de São Paulo”, focando especificamente nas Secretarias Municipais de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC), Educação (SME), Saúde (SMS), Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) e Habitação (SEHAB).

Em 2015, tendo em vista a emergência de novos fluxos migratórios com destino ao município e a necessidade de endereçar suas necessidades e especificidades no acesso a direitos e serviços públicos, inicia-se o processo de elaboração de Anteprojeto de Lei da Política Municipal para a População Imigrante, formalizada pela promulgação do Decreto nº 56.353. É instituído o Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População Imigrante, composto paritariamente pela sociedade civil e pelo poder público, este último representado por treze Secretarias Municipais: Direitos Humanos e Cidadania, responsável pela coordenação; Governo Municipal;

³⁸ A Comissão Organizadora Municipal da Conferência Municipal de Políticas para Imigrantes, de composição paritária entre o poder público e a sociedade civil, foi constituída pelas seguintes Secretarias Municipais, conforme disposto na Portaria nº 91/SMDHC/2013: Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC); Governo Municipal (SGM); Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS); Cultura (SMC); Esportes, Lazer e Recreação (SEME); Desenvolvimento Urbano (SMDU); Serviços (SES); Saúde (SMS); Educação (SME); Relações Internacionais e Federativas (SMRIF); Políticas para as Mulheres (SMPM); Relações Governamentais (SMRG); Trabalho e Empreendedorismo (SMDTE); Promoção da Igualdade Racial (SMPIR).

³⁹ Importante destacar que esta é uma importante conquista que visa a efetivação da participação social e política dos imigrantes, que é negada a nível nacional.

Assistência e Desenvolvimento Social; Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo; Educação; Saúde; Cultura; Esportes, Lazer e Recreação; Habitação; Relações Internacionais e Federativas; Políticas para as Mulheres; Promoção da Igualdade Racial; e Relações Governamentais. Convém ainda destacar que esse processo foi assistido por uma consultoria da Organização Internacional do Trabalho (OIT), cuja finalidade era, além de desenvolver a metodologia para a construção participativa desse instrumento, aportar conhecimento técnico e estratégico para o melhor desenvolvimento dos trabalhos (AGOPYAN, 2017).

Os trabalhos do Comitê foram inaugurados pela realização de Audiência Pública sobre a Política Municipal para a População Imigrante, de caráter consultivo e que teve como propósito colher demandas sociais e avaliações sobre os serviços já implementados (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2015a), de modo a subsidiar a elaboração do Anteprojeto de Lei pelo próprio Comitê. Entre setembro de 2015 a março de 2016, período durante o qual se estenderam os trabalhos do Comitê, foram realizadas sete reuniões plenárias que versaram sobre os temas já previamente discutidos nas reuniões de subcomitês temáticos — a saber: Assistência Social, Saúde, Educação, Trabalho, Habitação, Cultura, Esporte e Participação Social. Tendo em vista a necessidade desafiadora de um entendimento compartilhado e claro que garantisse a base para o alinhamento dos trabalhos a serem desenvolvidos pelo Comitê, é importante ressaltar que logo na ocasião da reunião inaugural foi realizada apresentação do conceito de transversalidade nas políticas públicas junto aos presentes (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2015b).

O resultado desse processo foi a construção de uma minuta de anteprojeto de lei, que foi submetida à consulta pública *online*, disponibilizada no site oficial do São Paulo Aberto. Findo o período de contribuições, todas as recomendações foram discutidas e avaliadas pelo Comitê, e posteriormente acatadas ou rejeitadas (AGOPYAN, 2017). O texto foi então enviado a todos os gabinetes das Secretarias Municipais envolvidas para validação e eventuais adequações. Importante salientar que nesse processo a única Secretaria que solicitou supressão de conteúdo foi a Secretaria Municipal de Educação, que retirou a previsão da oferta de curso permanente para imigrantes.

Com todos os ajustes realizados, a minuta do anteprojeto da Política Municipal para a População Imigrante foi enviada pelo prefeito Fernando Haddad à Câmara Municipal de São Paulo, sob numeração de Projeto de Lei nº 01-00142/2016. O texto foi aprovado pela Câmara e

sancionado pelo prefeito no mesmo ano, em 7 de julho de 2016, em ocasião do Fórum Social Mundial das Migrações, que foi sediado na cidade naquele ano.

Com a sanção da Lei Municipal nº 16.478/2016, que institui a Política Municipal para a População Imigrante, dispõe sobre seus objetivos, princípios, diretrizes e ações prioritárias, bem como sobre o Conselho Municipal de Imigrantes, e a promulgação do Decreto nº 57.533, de 15 de dezembro de 2016, que a regulamenta, é institucionalizada a Política Municipal para a População Imigrante (PMPI) de São Paulo e seus focos de atuação ampliados, bem como é fortalecido o caráter transversal da política. Ambos são importantes instrumentos para o fortalecimento da política que vinha sendo desenvolvida, até então, de maneira não institucionalizada, ademais de serem as primeiras normativas do país a tratar a questão migratória em nível local, garantindo o acesso a serviços e a promoção de direitos. A Lei, mais abrangente, prevê como ações prioritárias na implementação da PMPI:

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: as necessidades especiais relacionadas ao processo de deslocamento; as diferenças de perfis epidemiológicos; as características do sistema de saúde do país de origem;

III — promover o direito do imigrante ao trabalho decente, atendidas as seguintes orientações: igualdade de tratamento e de oportunidades em relação aos demais trabalhadores; inclusão da população imigrante no mercado formal de trabalho; 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 abertura à ocupação cultural de espaços públicos; 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 (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2016b, Art. 7, grifos nossos).

Além disso, cria o Conselho Municipal de Imigrantes (CMI) — de composição paritária entre o poder público e representantes da sociedade civil e garantindo-se a composição por, no mínimo, 50% de mulheres⁴⁰. O CMI tem função central enquanto ator no processo de implementação da PMPI, uma vez que possui competência de “participar da formulação, implementação, monitoramento e avaliação da Política Municipal para a População Imigrante de São Paulo, assim como das outras políticas desenvolvidas pelo poder público voltadas a essa população”, conforme define o Art. 5 do Decreto nº 57.533 (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2016c). Possuem assento no CMI as Secretarias Municipais de: (i) Direitos Humanos e Cidadania (enquanto Secretaria Executiva); (ii) Coordenação das Subprefeituras; (iii) Cultura; (iv) Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo; (v) Assistência e Desenvolvimento Social; (vi) Educação; (vii) Habitação; e (viii) Saúde.

A partir da criação da CPMig e da institucionalização de sua Política, a cidade de São Paulo alcança, portanto, um expressivo avanço no endereçamento do tema migratório pelo poder público: não apenas incorpora o tema na agenda governamental da cidade, promovendo o olhar local para a questão, mas também inova ao institucionalizar uma política de integração transversal e intersetorial, levando em consideração a multicausalidade das vulnerabilidades dessa população e buscando desenvolver formas de atuação que respondam aos novos desafios trazidos pela gestão dos fluxos migratórios no âmbito local.

Cabe destacar que, desde a sua criação, em 2013, a CPMig busca promover a inclusão do tema da migração em outras Secretarias Municipais, sustentando, apesar das contingências, sua atuação primordialmente transversal. Essa atuação é posteriormente fortalecida institucionalmente pelo Art 1º da Lei (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2016b), que determina que a PMPI “deve ser implementada de forma transversal às políticas e serviços públicos, sob articulação da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania” e pelo Decreto (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2016c) que, por sua vez, estabelece as responsabilidades que devem ser assumidas por oito secretarias municipais em sua implementação: Assistência e Desenvolvimento Social;

⁴⁰ Cumprindo com o disposto no Decreto nº 56.021, de 31 de março de 2015, que regulamenta a Lei nº 15.946, de 23 de dezembro de 2013, que dispõe sobre a obrigatoriedade de, no mínimo, 50% de mulheres na composição dos conselhos de controle social do Município.

Políticas para as Mulheres⁴¹; Saúde; Trabalho e Empreendedorismo; Educação; Cultura; Habitação; e Esportes, Lazer e Recreação. Importante destacar que, atualmente, a Coordenação de Políticas para as Mulheres, da SMDHC, assume o papel anteriormente assumido pela Secretaria Municipal de Políticas para Mulheres.

Em 2017, com a vitória e nomeação do novo Prefeito do Município, João Dória (PSDB), é possível notar algumas mudanças no cenário. A começar pelo programa de governo apresentado em sua candidatura, que versava brevemente sobre a população imigrante na seção “Promoção Social, Direitos Humanos e Cidadania”, ao definir como meta “implantar centros de informação e orientação ao imigrante e refugiado em pontos de entrada na cidade (rodoviárias, aeroportos, estações ferroviárias)” (PROGRAMA DE GOVERNO JOÃO DÓRIA, 2016, p. 6), sem aprofundar-se em políticas e ações para essa população e demonstrando pouco conhecimento sobre a política desenvolvida e as normativas recém-aprovadas no âmbito municipal.

Soma-se a isso o caráter marginal que é conferido ao tema migratório no Programa de Metas 2017-2020, que trata de maneira mais abrangente o tema de direitos humanos, fazendo poucas menções à população imigrante. No Programa, imigrantes aparecem como uma das populações vulneráveis do Eixo Desenvolvimento Humano e que deve ser beneficiária da Meta 21 — “Garantir 100% de encaminhamentos das denúncias recebidas contra populações vulneráveis” (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2017, p. 236).

Para fins desta meta, entende-se por população em situação de vulnerabilidade pessoas sob risco social e econômico, em especial população LGBT, negros, mulheres, migrantes, população de rua, população indígena, crianças e adolescentes, jovens, idosos, vítimas de trabalho análogo à escravidão entre outros, inclusive aqueles que pertencem a dois ou mais destes grupos, entre outros (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2017, p. 236)

À Meta 21 associam-se dois projetos: o Projeto 10 — Direitos Humanos na Cidade, que objetiva a implementação de balcões de cidadania em toda cidade, equipamentos semelhantes ao balcão de atendimento da SMDHC, porém descentralizados; e o Projeto 31 — Centros de Cidadania, que prevê a ampliação e qualificação dos Centros de Cidadania temáticos da SMDHC,

⁴¹ No momento de aprovação da Lei, em 2016, a administração pública municipal ainda estava organizada de tal forma de que havia a Secretaria Municipal de Políticas para Mulheres. Com a reestruturação administrativa realizada pela nova gestão municipal, a temática foi incorporada dentro da estrutura da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC), criando-se a Coordenação de Políticas para Mulheres.

dentre eles o Centro de Referência e Acolhimento ao Imigrante⁴². A partir dos projetos previstos nessa meta, nota-se uma postura que vai na contramão da postura propositiva e estruturada adotada anteriormente pela administração municipal, uma vez que se pauta no encaminhamento de eventuais violações de direitos, e não na promoção de direitos através de políticas e programas para a população imigrante. Assim, até mesmo a atenção transversal que o Programa confere a três princípios — direitos humanos, acessibilidade e sustentabilidade (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2017, p. 6) — na construção das políticas municipais como um todo, fica enfraquecida, visto que se pauta em um entendimento generalista e pouco delimitado, dificultando ações resolutivas.

Ademais, a reestruturação realizada na SMDHC⁴³ foi outro motivo de instabilidade para a PMPI: a incorporação das antigas Secretarias Municipais de Políticas para Mulheres e de Promoção da Igualdade Racial na estrutura organizacional da SMDHC, bem como a junção de áreas temáticas⁴⁴ e a redução do corpo burocrático da Secretaria sinalizavam um possível enfraquecimento das políticas desenvolvidas pela SMDHC, e consequentemente também da Política para a População Imigrante. A CPMig, no entanto, foi uma das poucas áreas que manteve seu número inicial de servidores — inclusive se ampliando com mais um cargo — e que incorporou um tema afeito ao tema migratório, a promoção do trabalho decente⁴⁵, que não comprometeu sobremaneira as atividades desempenhadas, conforme observado pela pesquisadora enquanto ainda fazia parte do corpo técnico da Coordenação. Nesse período inicial de transição de gestões

⁴² Esta é a redação conforme consta no Programa de Metas (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2017), ainda que o nome correto do equipamento seja Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAI).

⁴³ Prevista nos Decretos n. 57.576, de 01 de janeiro de 2017, e n. 58.079, de 24 de janeiro de 2018. Sendo que o último institucionaliza as mudanças que já vinham se consolidando no seio da SMDHC desde o início da nova gestão, em 2017. Nesse Decreto, a CPMig passa a incorporar o tema de trabalho decente — antes endereçado por uma assessoria especial, vinculada ao gabinete do Secretário —, e passa a ser denominada Coordenação de Políticas para Imigrantes e Promoção do Trabalho Decente (CITD). Ademais, o tema de memória e verdade — antes endereçado pela Coordenação de Direito à Memória e Verdade — passa a ser uma das novas atribuições do Departamento de Educação em Direitos Humanos — antiga Coordenação de Educação em Direitos Humanos —, que também incorpora a temática de direito à cidade — antes endereçada pela Coordenação de Promoção do Direito à Cidade. Sobre a última temática, ainda que não seja institucionalmente prevista, nem nos Decretos da gestão Fernando Haddad, ela sempre compôs a estrutura da SMDHC no período estudado.

⁴⁴ Com o Decreto 57.576, de 01 de janeiro de 2017.

⁴⁵ A partir do Decreto nº 58.079, de 24 de janeiro de 2018, a Coordenação de Políticas para Migrantes passa a incorporar a antiga Assessoria de Promoção do Trabalho Decente, também da SMDHC, e é renomeada para Departamento de Políticas para Imigrantes e Promoção do Trabalho Decente. Posteriormente, com o Decreto nº 58.123, de 8 de março de 2018, é renomeada para Coordenação de Políticas para Imigrantes e Promoção do Trabalho Decente (CITD).

municipais, seu trabalho foi também fortalecido pela previsão da temática no Plano Plurianual 2014-2017 e no orçamento de 2017, ambos construídos na gestão anterior (CEPAL, 2019, p. 55).

Conforme apontado por estudo da CEPAL, a continuidade da PMPI em um cenário onde o tema não mais figurava com destaque, conforme descrito acima, foi determinada, em grande parte, por alinhamentos ideológicos e características políticas da pauta (CEPAL, 2019, p. 55). A partir de entrevistas realizadas com servidores da CPMig de ambas as gestões (2013-2016 e 2017-2020), com representantes de organizações internacionais e de associações de imigrantes, o estudo destaca o comprometimento pessoal do corpo técnico com a pauta migratória, sempre buscando garantir a manutenção do que já havia sido conquistado e alcançar novos incrementos — sendo importante salientar que parte dos assessores técnicos⁴⁶ continuaram na CPMig mesmo com a mudança da gestão — e a projeção que a política já tinha alcançado nacional e internacionalmente, despertando o interesse inclusive do segmento acadêmico e de organismos internacionais (CHRISPIM, 2016; OIT, 2016). Ademais, é igualmente importante salientar que as Secretárias que assumiram a pasta de Direitos Humanos no início da gestão Dória tinham trajetórias permeadas pelo tema⁴⁷.

Assim, apesar do novo cenário em matéria de direitos humanos trazido pela nova gestão municipal, a CPMig continuou avançando nas articulações transversais, no fortalecimento de serviços já estruturados, evidenciado pela manutenção do CRAI, bem como na implementação de programas e ações, destacando-se a consolidação do curso “Somos Tod@s Migrantes: migrações e direitos na cidade de São Paulo”, ofertado mensalmente pela CPMig e CRAI em parceria com a Escola Municipal de Administração Pública de São Paulo (EMASP); e a estruturação do curso “Portas Abertas: Português para Imigrantes”, fruto de iniciativa conjunta da SMDHC e SME que garante a oferta gratuita, contínua e permanente de curso de português para imigrantes na Rede

⁴⁶ As Coordenações da SMDHC são compostas por assessores técnicos, que são funcionários comissionados, e pelos Coordenadores de cada área, que podem ser comissionados ou concursados. Cabe aos assessores técnicos assessorar os Coordenadores no desenvolvimento de políticas, programas e ações, bem como nas articulações necessárias.

⁴⁷ A primeira Secretária nomeada na gestão João Dória foi Patrícia Bezerra (PSDB), cuja trajetória é permeada pela luta pela erradicação do trabalho escravo, e a Secretária que a prosseguiu, Eloisa de Sousa Arruda, tem uma trajetória marcada pelo envolvimento com o tema migratório, tendo sido a responsável direta pela implantação do CIC do Imigrante, durante o período em que exercia o cargo de Secretária Estadual da Justiça e da Defesa da Cidadania de São Paulo, durante o período de 2011 a 2014.

Municipal de Ensino (RME), instituído pela Portaria Intersecretarial SMDHC/SME nº 002/2017; entre outros.

Em termos orçamentários, o quadro abaixo traz os recursos destinados à execução da CPMig no período estudado (2013-2018). Importante observar que conforme pontua o estudo da CEPAL, em 2013 não houve destinação orçamentária para a CPMig, justamente por ter sido o ano de sua criação (CEPAL, no prelo). Assim, as ações executadas naquele ano não tiveram custos orçamentários — exceto a 1ª Conferência Municipal para a População Imigrante, que foi realizada com recursos gerais da SMDHC, dedicados à área de eventos (CEPAL, no prelo).

No que tange aos anos subsequentes, o estudo aponta ainda que, entre 2014 e 2017, parte significativa dos recursos era originária do Governo Federal e era destinada à implementação e manutenção do Centro de Referência e Acolhida para Imigrantes (CRAI) (CEPAL, no prelo). Os demais gastos orçamentários realizados pela CPMig foram referentes, em sua maioria, à tradução e impressão de materiais informativos, realização e apoio a eventos e produção do Guia de Acesso a Direitos “Somos Tod@s Migrantes” em sete línguas (CEPAL, no prelo).

Mesmo com a mudança de gestão municipal, o orçamento não sofreu alterações significativas — principalmente com relação à sua importância no cenário geral da SMDHC. Sobre a diminuição do montante orçamentário da Coordenação em 2017, tal fato decorreu do fim do pagamento do aluguel do imóvel onde funcionava o CRAI, uma vez que o serviço passaria a ser oferecido em um imóvel próprio da entidade conveniada. Assim, conclui-se que, em termos orçamentários, a PMPI continuou tendo a mesma relevância que tinha na gestão anterior.

Figura 5: Orçamento CPMig e SMDHC — 2014-2018

Orçamentos CPMig e SMDHC			
Ano	CPMig	SMDHC	%
2014	R\$ 652.000,00	R\$ 61.576.106,00	1,05
2015	R\$ 2.122.086,00	R\$ 69.271.218,00	3,06
2016	R\$ 2.625.289,00	R\$ 83.306.832,00	3,15
2017	R\$ 1.843.006,00	R\$ 58.930.350,00	3,12
2018	R\$ 2.560.368,00	R\$ 98.644.195,00	2,59

Fonte: elaboração própria, a partir de estudo da CEPAL (no prelo).

A partir dos elementos expostos nesta seção, buscamos oferecer um panorama que garantisse as bases para o desenvolvimento das análises de campo que serão apresentadas no capítulo seguinte. Apresentamos o trajeto de criação da CPMig e da formulação da PMPI - passando pelo importante momento de sua institucionalização -, buscando apontar os principais eventos e metas, reforçando também as possibilidades e constrangimentos trazidos pelos diferentes cenários. Para um entendimento completo das políticas, programas e ações desenvolvidos pela CPMig no período de 2013-2016, apresentamos no Anexo 2 o relatório da Coordenação de Políticas para Migrantes da Prefeitura de São Paulo, produzido pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), em parceria com a CPMig.

6 ANÁLISE DA TRANSVERSALIDADE E INTERSETORIALIDADE NA POLÍTICA MUNICIPAL PARA A POPULAÇÃO IMIGRANTE DE SÃO PAULO

6.1 TRANSVERSALIDADE E INTERSETORIALIDADE NA POLÍTICA MUNICIPAL PARA A POPULAÇÃO IMIGRANTE DE SÃO PAULO (2013-2016)

À luz das discussões apresentadas nas seções anteriores, esta seção tem por finalidade analisar as estratégias transversais, intersetoriais e/ou setoriais que culminaram na estruturação de políticas, programas e ações para imigrantes no município de São Paulo — entendidas, em seu conjunto, como a Política Municipal para a População Imigrante — no período de 2013 a 2018. Para tanto, adota-se como marco a criação de Coordenação de Políticas para Migrantes e sua articulação com as demais Secretarias Municipais. Sem deixar de reconhecer as iniciativas que trataram o tema anteriormente à criação da CPMig, a presente pesquisa, no entanto, tem como intuito analisar os esforços empreendidos a partir da atuação desse órgão inédito, criado especificamente para realizar a gestão da migração na cidade de forma transversal e intersetorial.

Buscando responder às questões que orientam a presente dissertação, esta seção fundamenta-se nos conceitos de transversalidade e de intersetorialidade desenvolvidos na seção “Transversalidade e intersetorialidade na gestão de políticas públicas”, bem como na análise sobre a CPMig realizada na seção anterior, e dedica-se à análise: (i) de qual papel foi, de fato, exercido pela CPMig/SMDHC na articulação com as demais Secretarias Municipais e (ii) de como foi alcançada (ou não) a incorporação do tema pelas Secretarias Municipais de Educação (SME), Saúde (SMS), Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) e Habitação (SEHAB). Em relação ao último ponto, analisamos ainda: (a) se as políticas, programas e ações foram motivadas por articulação e posterior acompanhamento da CPMig/SMDHC, (b) se foram desenvolvidas políticas, programas e ações de maneira independente pela Secretaria em questão ou (c) se não houve incorporação da temática.

Esta seção é dividida da seguinte forma: de partida, há uma análise da atuação da CPMig, dividida em dois momentos, o primeiro correspondendo a 2013-2016, período anterior à institucionalização da PMPI, e o segundo ao período de 2017 a 2018, posterior à regulamentação da PMPI e também marcado pela mudança de gestão no governo municipal; em seguida, dedicamos quatro seções para uma análise individual de cada Secretaria abrangida por esta

pesquisa — Educação (SME), Saúde (SMS), Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) e Habitação (SEHAB).

6.1.1 Coordenação de Políticas para Migrantes, da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania

6.1.1.1 Período 2013-2016 — Gestão Fernando Haddad

Em consonância com o postulado técnico trazido por Serra (2005) — de que uma estrutura transversal deve ser dotada de capacidade analítica acerca do tema em questão, para fomentar sua incorporação nas demais estruturas setoriais —, as entrevistas demonstraram que, em ambos os períodos (gestão municipal de 2013-2016 e gestão municipal 2017-2018), todos os coordenadores e coordenadoras que foram responsáveis pela CPMig tinham vinculação prévia com o tema — seja acadêmica, militante ou profissional. O mesmo se aplica para as assessoras e assessores técnicos e estagiárias/os que atuaram no órgão. Ademais, a CPMig sempre incentivou e promoveu a contratação de imigrantes dentro da sua própria estrutura, por entender que seria um espaço fundamental para que os próprios imigrantes pudessem participar da formulação e da implementação de políticas que lhes dizem respeito⁴⁸. Recentemente, em novembro de 2018, o cargo de coordenação da CPMig foi, pela primeira vez, assumido por Jennifer Anyuli, uma mulher imigrante⁴⁹.

A primeira equipe técnica contou com a prévia experiência acadêmica, militante e profissional dos indivíduos que a formaram para definir os objetivos e diretrizes de atuação da Coordenação, promovendo também espaços de participação social com o intuito de incorporar as demandas levantadas pela população imigrante em sua estratégia (Entrevistada 1). No entanto, apesar da trajetória dos membros da equipe ser marcada pela relação com o tema migratório, o momento inicial de estruturação da Coordenação de Políticas para Migrantes foi marcado por questionamentos relativos, principalmente, à definição do escopo de atuação e atribuições dessa

⁴⁸ Vale destacar que o primeiro coordenador tinha origem brasileira e, ao longo do período estudado, duas imigrantes colombianas ocuparam cargos de assessoria técnica e duas imigrantes argentinas, uma nigeriana, um haitiano e um boliviano ocuparam funções de estagiários.

⁴⁹ Conforme matéria da *Folha de S. Paulo* de 09/12/2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/12/fora-das-eleicoes-imigrantes-no-brasil-buscam-alternativas-para-participacao-politica.shtml>>. Acesso em 11/12/2018.

nova estrutura municipal, visto que no Brasil, tradicionalmente, o tema migratório é de responsabilidade do governo federal (Entrevistada 1).

Conforme exposto na seção “Política Municipal para a População Imigrante de São Paulo”, o caráter articulador da SMDHC foi definido no momento da sua criação, por meio do Decreto Municipal nº 53.685, de 2013, que dispunha que a Secretaria deveria

articular iniciativas e apoiar projetos voltados para a promoção e defesa dos direitos humanos e da participação social no âmbito municipal, tanto por organismos governamentais, incluindo os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, quanto por organizações da sociedade civil (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2013b, Art. 238, III).

No entanto, apesar dessa previsão normativa, os mecanismos efetivos para sua atuação eram pouco claros e foram melhor entendidos e fortalecidos apenas ao longo do tempo e de maneira desigual, conforme aponta a Entrevistada 1:

(...) este era o desenho desde o início [a transversalidade]...agora, se isso era claro, acho que nem até o final da gestão isso era claro...então, percebo que a maioria das áreas [internas à SMDHC] caminharam muitas vezes no sentido contrário, né? Mas na teoria a ideia era que a SMDHC fosse o que a gente chamava de Secretaria “meio” (Entrevistada 1).

Acerca da atuação da CPMig, a Entrevistada 1 afirma perceber que a questão da transversalidade foi enfatizada, principalmente, em momento posterior, visto que no início, assim como ocorreu com a SMDHC, não havia essa clareza, ainda que estivesse prevista formalmente. Ela ressalta que tanto o entendimento do que seria a articulação com outros órgãos, quanto a atuação nesse sentido foram construídos aos poucos, muito a partir da prática. Conforme relata, a transversalidade estava presente enquanto formulação do escopo da SMDHC, porém ainda não havia sido incorporada enquanto prática pela equipe da Secretaria.

Acho que o conceito [transversalidade] até veio depois, acho que uma discussão que pra nós estava sendo colocada era essa assim, “ah, como que a gente chega numa cidade inteira, numa cidade como São Paulo com este tema assim, tão... esta necessidade digamos assim, de utilizar estruturas que já existem, os serviços que já existem, tudo isso foi algo que foi colaborando para que a gente conseguisse desenhar na nossa cabeça esta ideia de que a atuação tinha que ser desta forma transversal, junto às outras Secretarias. (Entrevistada 1).

Como a estruturação da equipe da CPMig foi um processo concluído apenas no segundo semestre de 2013, em um momento no qual a construção do Plano de Metas 2013-2016 estava em

processo bastante avançado, outro desafio encontrado foi o de garantir que o tema fosse incorporado no Plano, o que garantiria maior sustentação às ações que seriam empreendidas pela CPMig. Segundo a Entrevistada 1, por ter sido um processo que demandava celeridade e, por isso, desenvolvido sem muito planejamento, devido às circunstâncias e ao tempo limitado, a consolidação da *Meta 65 — Criar e implantar a política municipal para migrantes e de combate à xenofobia* foi resultado de um processo isolado de construção pela CPMig e da incidência política do gabinete da SMDHC, sem que nesse momento tenha sido possível mobilizar e engajar as demais Secretarias Municipais.

Ainda que realizado de maneira individual pela CPMig/SMDHC, antes dessa movimentação não havia previsão para a inclusão da temática no Plano. Essa foi, portanto, a maneira encontrada para viabilizar tal inclusão. Isso demonstra como, na prática, as contingências inviabilizam a articulação e diálogo entre as pastas em todos os momentos da empreitada transversal. O fato também converge com o que Lindblom (1979) expõe em sua teoria sobre o incrementalismo nas políticas públicas: apesar da criação da estrutura da CPMig (entendida enquanto uma mudança política substantiva), não havia sido prevista a incorporação da temática migratória no Plano até o momento da incidência da SMDHC, já no meio do processo, o que demonstra o caráter incremental da construção das políticas públicas.

Em processo independente ao da construção do Plano de Metas, a articulação da CPMig para o envolvimento das demais Secretarias Municipais no tema teve início no momento de preparação da I Conferência Municipal de Políticas para Imigrantes, realizada no final de 2013. Para tanto, foi criada a Comissão Organizadora Municipal (COM)⁵⁰, de composição paritária com 14 representantes da sociedade civil e 14 do governo municipal⁵¹. Coordenada pela CPMig, cabia à COM elaborar o regimento interno, organizar, acompanhar e avaliar a realização da Conferência, mobilizar a sociedade civil, sistematizar as propostas resultantes de todas as etapas do processo e encaminhar o documento final à Conferência Nacional de Migrações e Refúgio⁵². Foi a primeira iniciativa de articulação intersecretarial e que visava munir o município e o governo federal com

⁵⁰ Portaria nº 91/SMDHC, de 28 de novembro de 2013.

⁵¹ Secretaria do Governo Municipal (SGM), Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC), Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), Cultura (SMS), Esportes, Lazer e Recreação (SEME), Desenvolvimento Urbano (SMDU), Serviços (SES), Saúde (SMS), Educação (SME), Relações Internacionais e Federativas (SMRIF), Políticas para Mulheres (SMPM), Relações Governamentais (SMRG), Trabalho e Empreendedorismo (SMDTE) e Promoção da Igualdade Racial (SMPIR).

⁵² Conforme determinado no Art. 4º do Decreto Municipal nº 54.476, de 17 de outubro de 2013.

seus resultados, mas não transcorreu sem dificuldades: entre elas, a questão de como organizar o trabalho de mais de 14 atores municipais, nem todos afeitos à temática migratória. Conforme relatado pela Entrevistada 1

(...) [a Comissão] acabou sendo um elefante branco que tinha umas 20 Secretarias pra fazer as reuniões dessa comissão organizadora, mas era um pouco esta ideia de envolver as áreas, né? Até porque a gente sabia que nas próprias discussões da Conferência iriam aparecer questões relativas a todas estas áreas e a gente achava importante que todas elas estivessem presentes e participassem. (Entrevistada 1).

Como as entrevistas e o relatório da CPMig (Anexo 2) demonstram, grande parte das Secretarias envolvidas na COM incorporou o olhar para a temática migratória em políticas, programas e ações posteriormente — ainda que não a tenha inserido no curso principal de sua atuação. Ademais, o envolvimento das Secretarias com a temática não foi uniforme ao longo do tempo, tampouco contínuo, evidenciando o que Serra (2005) defende como a impossibilidade de que todas as dimensões transversais sejam endereçadas a todo momento pelos órgãos setoriais. Ao contrário, a incorporação da dimensão migratória requereu e requer uma postura permanente de mobilização e engajamento por parte da CPMig, muitas vezes marcada por uma série de dificuldades.

No que tange à vinculação de níveis mais altos da administração municipal ao tema, não houve diretriz ou incidência do gabinete do Prefeito, tampouco de outra esfera política superior, para que as Secretarias incorporassem o tema em sua atuação, salvo em cenários pontuais e delimitados, como discutiremos à frente. A Entrevistada 1 levanta dificuldades relacionadas a essa dinâmica ao refletir que

(...) no dia a dia é um esforço contínuo das áreas, no caso, da nossa área, de inclusive sensibilizar e chamar a atenção do prefeito, para que o tema seja presente na cabeça dele, na fala dele, para que isso possa ser reforçado com as outras áreas e tudo mais, então é uma disputa também entre as várias áreas de tentar se tornar mais importante para poder ter maior incidência nas outras áreas. (Entrevistada 1).

Durante o período foco desta pesquisa, 2013-2018, pode-se observar que a incorporação da temática pelas Secretarias Municipais estudadas ocorreu, principalmente, de duas formas: (i) a partir da incidência transversal e/ou da consolidação de espaços intersetoriais pela CPMig/SMDHC e (ii) a partir de postura interna às próprias Secretarias, ora por motivação do

gabinete, ora por demandas recebidas nos serviços nos territórios⁵³. O campo mostra que eles podem ocorrer separada ou conjuntamente e, conforme defende Silva (2011), a incorporação de algum tema transversal (nesse caso, o tema migratório) não ocorre de forma homogênea e implica, em cada caso, níveis distintos de aprofundamento. Isso ficará mais claro mais à frente nesta seção, quando forem apresentadas as análises das estratégias transversais e intersetoriais em políticas, programas e ações levadas a cabo pelas Secretarias Municipais de Educação, Assistência e Desenvolvimento Social, Saúde e Habitação.

No caso das articulações capitaneadas pela CPMig, a Entrevistada 1 afirmou que a principal estratégia utilizada com as demais Secretarias era o diálogo, realizado tanto a nível técnico, quanto a nível político, envolvendo os gabinetes das Secretarias em questão. Esses últimos, ainda que menos correntes, por vezes possibilitavam maior sucesso e fluidez às iniciativas, uma vez que o gabinete adotava diretriz que determinava a atuação das áreas internas. De acordo com a Entrevistada 1, nesses diálogos (nos níveis técnicos e político) a CPMig apresentava a problemática que estava sendo observada (por exemplo, questões envolvendo desafios na empregabilidade de imigrantes) e algumas sugestões de ação. Sempre, no entanto, discutindo os objetivos, desenho e resultados esperados conjuntamente. Ela afirma ainda que tal postura ocorria “(...) porque nessas Secretarias finalísticas eles tinham muito mais conhecimento dos processos internos, das possibilidades, até dos serviços que eles teriam para oferecer.” (Entrevistada 1).

Com uma equipe técnica pequena, a urgência e a gravidade das demandas foram os principais critérios para a seleção das Secretarias com as quais seriam abertas interfaces. Conforme relatou a Entrevistada 1, “a própria equipe não dava conta de abrir frentes de trabalho em todas as Secretarias, então foram de alguma forma priorizadas aquelas que eram consideradas mais urgentes e graves, como Saúde, Educação, Assistência Social.” (Entrevistada 1).

As entrevistas também apontam para um terceiro fator motivador da incorporação da temática na atuação das demais Secretarias Municipais: a chegada do fluxo de imigrantes haitianos

⁵³ Sobre as demandas recebidas e trazidas pelos serviços, é importante ressaltar que, ainda que muitos dos serviços das diferentes áreas lidem com reivindicações específicas trazidas pela população imigrante, uma vez que, como discutido anteriormente, é no âmbito local que os imigrantes acessam os serviços, nem sempre essas demandas “sobem” na estrutura organizativa e motivam ou se traduzem na consolidação de diretrizes de atuação, podendo permanecer nos territórios e serem traduzidas (ou não) em novas inovações e iniciativas locais e delimitadas de atuação.

ao município, em 2014 — além de outros fluxos posteriores. Parte dos entrevistados relatou este como um evento marcante e que motivou o desenvolvimento de ações e a adaptação de serviços e políticas essenciais para a gestão da chegada e integração desses imigrantes. A Entrevistada 1 menciona o evento, discorrendo sobre o cenário, a vinculação das demais Secretarias e a estruturação do primeiro Centro de Acolhida específico para imigrantes no município:

(...) foi realmente quando as áreas mais altas do governo se envolveram com a questão porque tinha que ter uma solução rápida e que saltava nas mãos deles, como por exemplo, foi o caso de... “ah, precisamos de um lugar para amanhã para colocar estas pessoas e aí entra em cena Secretário de Governo e consegue esse local emprestado e tudo mais (...) E chama as Secretarias (...) “ah, vamos encontrar uma solução” e finalmente “ah, vamos”, todo mundo topa a ideia de um centro de acolhida. Isso acaba se desenhando algo que a gente já vinha pensando e que parecia muito distante, porque era uma ação com custo bastante elevado... se torna possível a partir dessa contingência, dessa situação que é colocada ali, e que precisa de uma resposta, então aí se mobilizam os recursos pra que isso seja possível, algo que talvez, alguns meses antes, não pudesse nem ser imaginado que seria possível mobilizar aquele recurso... tanto no governo municipal quanto no governo federal, né? Acho que esse foi talvez o evento mais marcante em termos de impacto e de mudanças assim nesse curso. (Entrevistada 1).

Algumas das ações e estratégias já haviam sido identificadas como necessárias pela equipe da CPMig, mas, segundo a Entrevistada 1, ainda não haviam sensibilizado os responsáveis pela destinação dos recursos, até que esse evento mobilizou. Tal acontecimento ilustra a importância de um evento foco (nesse caso a chegada do fluxo de haitianos) para reinserir o tema na agenda e impulsionar a definição de alternativas. Assim, a chegada de haitianos e a pressão política que esse fato trouxe impulsionou o governo a tomar uma série de decisões, culminando no desenvolvimento de estratégias que foram centrais para a gestão migratória naquele momento e colocando o tema em uma posição mais central na agenda (Entrevistada 1). A partir desse cenário, verificou-se que algumas Secretarias passaram a endereçar a temática — não necessariamente de maneira transversal. Ademais, o evento também motivou a implementação de políticas intersetoriais.

Para além disso, as entrevistas demonstram que o fato de tais iniciativas terem sido mantidas ao longo do tempo — principalmente a manutenção e expansão dos Centros de Acolhida para imigrantes — garantiu à cidade uma base para a sustentabilidade da gestão migratória que se mostrou essencial não apenas no contexto de transição do governo municipal, mas também no cotidiano e nos momentos da chegada de novos fluxos expressivos, como o de mulheres e crianças angolanas no final de 2015 e de venezuelanos no início de 2018.

Elemento importante para a discussão sobre a transversalidade, outro ponto levantado pela

Entrevistada 1 foi a impossibilidade de a CPMig estar presente em todas as estratégias referentes à população imigrante capitaneadas pelas demais Secretarias Municipais. Conforme relata, quando as ações partiam das próprias Secretarias, a CPMig as acompanhava, mas ficava sob a responsabilidade de cada órgão toda a execução. Tal configuração se verificou, principalmente, em parte das ações implementadas pela SMS. No entanto, configurações desse tipo também evidenciaram alguns desafios, dentre eles o de garantir coerência no endereçamento do tema pela Secretaria em questão e as diretrizes de atuação promovidas pela CPMig. Conforme afirma a Entrevistada 1,

esta questão de não ter este diálogo prévio e tudo o mais, poderia gerar este tipo de situação que acabou acontecendo de ter-se uma divergência no formato, como no caso, por exemplo, algumas ações destas, do gabinete da Primeira Dama eram questões de “Vamos trabalhar só com os refugiados”, quando na verdade a gente tinha uma questão de não ter essa diferenciação ou se fosse o caso, ter alguma fundamentação de porque estou fazendo uma ação seletiva e focada. (Entrevistada 1).

A construção e posterior sanção da Lei n. 16.478/16 e do Decreto n. 57.533/16 também contribuem para uma definição compartilhada sobre o que se espera da atuação municipal para com a população imigrante, a partir do estabelecimento de diretrizes de atuação e de responsabilidades de cada pasta. Conforme afirma a Entrevistada 1, “a gente tinha um objetivo maior que era a ação se tornar maior, a ação ser incorporada nas rotinas da Prefeitura” (Entrevistada 1).

6.1.1.2 Período 2017-2018 — Gestão João Dória/Bruno Covas

Com a vitória de João Dória (PSDB) nas eleições municipais de 2016, sua posse como Prefeito de São Paulo em 2017 e sua posterior substituição por Bruno Covas (PSDB) em abril de 2018, o período de 2017 e 2018 foi marcado não apenas por novas diretrizes governamentais e mudanças de prioridades, mas também por uma série de mudanças nos quadros de funcionários municipais. Essas transformações foram centrais na delimitação das possibilidades de atuação transversal da CPMig e geraram consequências diretas para a Política Municipal para a População Imigrante.

Apesar das incertezas inerentes a esse período marcado por mudanças⁵⁴, logo no início da gestão a atuação da CPMig é continuada e fortalecida com a posse de Patrícia Bezerra (PSDB) como Secretária de Direitos Humanos e Cidadania, em janeiro de 2017. A prévia vinculação da nova Secretária com temas como a erradicação do trabalho escravo e do tráfico de pessoas e a proteção dos direitos humanos de imigrantes favoreceu o apoio institucional do Gabinete de SMDHC à CPMig no desenvolvimento de suas políticas, programas e ações transversais e intersetoriais. Foi, inclusive, nesse período que foi implementado o Projeto “Portas Abertas: Português para Imigrantes” em iniciativa pioneira e intersetorial entre SMDHC e SME.

Com a saída de Patrícia Bezerra e a posse de Eloísa Arruda no final de maio de 2017, o cenário se transforma: a atuação da SMDHC como um todo passa a ser pautada por uma diretriz de execução direta de políticas, programas e ações — em detrimento de seu papel de órgão transversal, ainda que este tenha se mantido formalmente. Conforme afirma a Entrevistada 2, a nova Secretária “sentia que a Secretaria tinha que executar mais coisas diretamente, então pra ela trabalhar transversalmente não era, necessariamente, um mérito” (Entrevistada 2). Durante o período em que Arruda foi Secretária, a nova diretriz teve significativo impacto sobre as possibilidades de articulação intersetorial e desenvolvimento de estratégias transversais que estavam, a partir do fim de 2016, institucionalizadas na Lei n. 16.478 — inclusive dificultando sua efetiva aplicação. Conforme aponta a Entrevistada 2, “quando a gente tem uma Secretária que não acredita na transversalidade, a gente tem um problema, porque a gente precisa indumentar uma lei que é transversal e quem está à frente da Secretaria não vê isso como o melhor jeito de se implementar esta lei...e isso limita a implementação”.

Para a Entrevistada 2, ainda que o trabalho da CPMig fosse reconhecido pelo Gabinete de SMDHC como um trabalho de qualidade técnica, o que garantia à Coordenação maior respaldo de suas ações, “eu sentia que a nossa influência estava meio restrita à nossa Secretaria...a gente não conseguia extrapolar aquele espaço [da SMDHC], pelo menos naquela época” (Entrevistada 2). A forma encontrada pela CPMig para garantir continuidade da estratégia transversal foi a articulação a partir do nível técnico. Conforme aponta a Entrevistada 2,

⁵⁴ Aqui ressalta-se a incerteza referente à manutenção da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, quando as discussões perpassavam sua incorporação na Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social.

a base principal desse projeto e dessa política, que é a transversalidade, era questionada, então aí você não consegue andar. Então o que a gente fazia enquanto corpo técnico: a gente tentava costurar no nível técnico. Então o que a gente tinha de possibilidade quando permitido, porque nem sempre era permitido nem no nível técnico, às vezes tinha certas restrições de nível técnico para nível técnico. (...) A gente fazia o que a gente podia, então o que a gente podia costurar a nível técnico a gente costurava, e foi assim que a gente conseguiu resolver muitas coisas. (Entrevistada 2).

Tendo essas dinâmicas em vista, é importante ressaltar os conflitos políticos e relacionais que permeiam a implementação das políticas transversais e intersetoriais. Conforme argumentam Bichir, Canato e Stephanelli (s/d), frente às disputas e conflitos que a implementação dessas políticas envolvem, é fundamental expandir a análise para além do aspecto normativo, abarcando pontos centrais como as dinâmicas relacionais, a capacidade de governança e os elementos de coordenação, além de reconhecer o caráter endógeno da dimensão política na sua viabilização e manutenção, uma vez que estão comumente inseridas em contextos marcados por disputas e não por alguma tendência “imane” à cooperação e ao alinhamento, nos termos colocados pelas autoras. Nesse sentido, os desafios relacionais envolvem a superação do pressuposto de horizontalidade das redes (que não se verifica empiricamente) e dizem respeito a setores governamentais do mesmo nível hierárquico, a diferentes escalões da burocracia, à população, bem como a atores não estatais (Bichir, Canato e Stephanelli, s/d). Verificam-se, finalmente, resistências estabelecidas no espaço interno do próprio órgão transversal.

A diretriz que restringia a atuação transversal do órgão teve ainda significativo impacto na gestão local da chegada do fluxo de imigrantes venezuelanos, a partir de princípios de 2018. Ainda que, naquele cenário, o tema migratório tenha ganhado destaque nos altos escalões da administração municipal — o que não se verificara até então na nova gestão —, a estratégia transversal continuava comprometida, uma vez que a diretriz do gabinete da SMDHC permanecia pautada na execução direta. Conforme trazido pela Entrevistada 2,

se antes a migração era uma coisa que ficava meio em segundo plano, que não era muito falada, não era um tema muito em alta, isso muda em fevereiro de 2018, (...) nesse momento que São Paulo inclusive aceita participar do processo de interiorização, do governo federal, numa reunião com o prefeito, a Secretária Eloísa, o ACNUR, e inclusive o Alto Comissário para Refugiados, Filippo Grandi. (Entrevistada 2).

Nesse momento há, pela primeira vez, uma declaração explícita do prefeito João Dória de que São Paulo era uma cidade que acolhia os imigrantes. Conforme pontua a Entrevistada 2, apesar da declaração, o gabinete do prefeito não mais se envolveu no tema, pois “depois disso não muito

mais foi feito vindo do gabinete do prefeito à época, para facilitar essa chegada, pra desenvolver esse projeto” (Entrevistada 2). O que se verificou foi a gestão do fluxo a partir de iniciativas, nem sempre articuladas, capitaneadas pela SMDHC e pela SMADS. Apesar dos esforços da CPMig de fomentar uma resposta organizada e fruto de uma atuação integrada entre as duas Secretarias, diversos foram os obstáculos enfrentados. Assim, o que se verifica neste momento é o respaldo político do tema, porém em outros moldes, não mais pautado na estratégia transversal.

Em um cenário adverso à transversalidade, a chegada desse fluxo de venezuelanos fomentou a criação, pela CPMig, de um Grupo de Trabalho cujo objetivo era articular com as demais Secretarias o papel de cada ator municipal na gestão do fluxo venezuelano. Composto por representantes das Secretarias Municipais, organizações da sociedade civil e organizações internacionais, para a Entrevistada 2 o GT

melhorou muito, muito muito as perspectivas de transversalização da política, porque ali a gente tinha pessoas interessadas, a gente tinha pessoas de nível técnico, né. Preocupadas, interessadas, muito dispostas mesmo a resolver os problemas e a ouvir e a entender (...) As pessoas queriam aprender a trabalhar com a população imigrante, as pessoas queriam ter ferramentas. (Entrevistada 2).

Tal interesse demonstra como, independentemente da diretriz governamental, os serviços públicos localizados nos territórios são os primeiros a sentir a chegada de novos fluxos migratórios e os primeiros a ter de se preocupar com como garantir o atendimento às demandas trazidas por essas populações. Dessa forma, seja um tema pautado pelos altos escalões do poder ou não, a chegada dos novos fluxos impacta diretamente a atuação desses servidores, que buscam capacitação e informação sobre as características dessas populações, suas dinâmicas e as alternativas para atendimento.

Ademais, a criação do GT corrobora o argumento de Serra (2005) sobre a importância da estruturação e gestão de redes, elementos que contribuem para a sustentação das estratégias transversais. Assim, além do caráter formativo dos encontros, que é outro ponto que Serra (2005) também aponta como imprescindível às estruturas transversais, a estruturação do GT consolidou-se como uma alternativa técnica, política e organizacional para a manutenção da estratégia transversal. Conforme argumenta a Entrevistada 2, a estratégia encontrou frutos práticos, fomentando o endereçamento da temática por servidores de outras Secretarias.

Várias das relações que foram construídas, das coisas que a gente começou a construir naquele Grupo de Trabalho, deram frutos depois, fora do âmbito do GT. Por exemplo, teve uma técnica específica, uma pessoa da Secretaria de Trabalho, que agora é Desenvolvimento Econômico, que foi apresentada à temática migratória lá no GT, e com quem hoje a gente tem grandes parcerias e consegue avançar por causa daquilo. (Entrevistada 2).

Com a renúncia de João Dória em abril de 2018, Bruno Covas (PSDB), até então vice-prefeito de São Paulo, assume o cargo de Prefeito do Município. Em agosto do mesmo ano, o prefeito substitui a então Secretária de Direitos Humanos e Cidadania, Eloísa Arruda, por Berenice Maria Gianella. A partir de então, a transversalidade é retomada como diretriz central de atuação da SMDHC e, consequentemente, da CPMig. Para a Entrevistada 2, a nova Secretária tinha o entendimento de que os direitos humanos deveriam ser transversalizados e “levados para os confins da gestão municipal” (Entrevistada 2), significando que a SMDHC deveria executar diretamente o menos possível, fomentando a inclusão do tema pelas demais Secretarias. A Entrevistada 2 afirma ainda que a Secretária, em suas primeiras semanas de trabalho, “fez questão de fazer conversas com vários Secretários e já apresentar as pautas de Direitos Humanos” (Entrevistada 2), rompendo com a postura contida de Direitos Humanos até então adotada pela Secretária Arruda.

Para além da discussão com outras Secretarias, a Entrevistada 2 ressalta que, logo de sua chegada, a Secretária também promoveu uma série de encontros dos funcionários da SMDHC para reflexão sobre o papel da Secretaria, sobre a transversalidade e para construção de uma base sólida de atuação. Como forma de garantir uma sustentação interna e coesa para a estratégia transversal, tal iniciativa corrobora o que é trazido pela pesquisa do IPEA (2009), sobre os distintos entendimentos que uma estratégia transversal pode fomentar. Conforme pontua a Entrevistada 2, os encontros buscaram

refletir, entender o que é a Secretaria de Direitos Humanos para que se possa, então ser alinhado não só com a gestão toda da Prefeitura, com todas as Secretarias, com o Gabinete do Prefeito, mas também internamente, porque também tinha uma disparidade muito grande entre as Coordenações, o que cada um entendia o que era Direitos Humanos, como cada um trabalhava, cada coordenador. (Entrevistada 2).

Foi também nesse período que a CPMig organizou um treinamento sobre imigração e trabalho escravo, em parceria com a OIT (Entrevistada 2). Com a convocação das Secretarias que formam o CMI e a Comissão Municipal de Erradicação do Trabalho Escravo (COMTRAE), a

iniciativa visou contribuir para o aspecto formativo de técnicos das demais Secretarias nas temáticas, ponto ressaltado por Serra (2005) como prática fundamental a ser promovida pelas estruturas transversais. Além disso, a CPMig participou ativamente na construção da oficina de São Paulo do projeto “Atuação em rede: capacitação dos atores envolvidos no acolhimento, integração e interiorização de refugiados e migrantes no Brasil”, organizado pela Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU) em parceria com atores da Rede de Capacitação a Refugiados e Migrantes⁵⁵. Essa também foi outra iniciativa que teve como objetivo a capacitação de atores municipais para a temática migratória e para o desenvolvimento de ferramentas para sua atuação. Ainda com relação a esse aspecto formativo, a Entrevistada 2 destacou também a participação de uma representante da Secretaria Municipal do Trabalho em uma visita técnica ao México, juntamente à uma representante da CPMig, para conhecer e entender as estratégias desenvolvidas naquele país para a empregabilidade de imigrantes.

Ainda que o período de 2017-2018 tenha sido marcado por uma série de dificuldades no que diz respeito à manutenção da estratégia transversal e das possibilidades de coordenação intersetorial — destacando a diretriz contrária a atuação transversal imposta durante a gestão da Secretária Eloisa Arruda —, a confluência de alguns elementos foi central para a garantia da continuidade da estratégia prevista pela PMPI. Dentre esses elementos, a Entrevistada 2 ressaltou: a existência de uma Coordenação estruturada para tratar especificamente o tema migratório e a manutenção de praticamente todo o corpo técnico dessa estrutura na nova gestão municipal — ainda que os coordenadores fossem novos, também eram alinhados à execução transversal; a existência de uma Política institucionalmente prevista por lei; a existência de orçamento destinado à CPMig; o respaldo que a temática teve pelas Secretarias de Direitos Humanos — principalmente Patricia Bezerra e Berenice Gianella; a existência do CRAI, serviço vinculado à SMDHC; e, por fim, mas não menos importante, uma sociedade civil ativa e atuante na manutenção e garantia dos direitos dos imigrantes a nível municipal. Importante salientar que, conforme a Entrevistada 2 argumenta, a continuidade foi produto da articulação desses elementos, e não de cada um deles

⁵⁵ A Rede de Capacitação a Refugiados e Migrantes é composta pela Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU), a Procuradoria Federal dos Direitos dos Cidadãos (PFDC), o Ministério Público do Trabalho (MPT), o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), a Organização Internacional para as Migrações (OIM), a Conectas Direitos Humanos, o Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), a Defensoria Pública da União (DPU), o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF).

individualmente:

primeiro a Lei [Lei 16.478/2016, que institui a PMPI], para mim, ela é fundamental para, primeiro, pra continuidade deste trabalho, da Coordenação de Políticas para Imigrantes, na troca de gestão Haddad-Dória. Eu acho que o fato de existir uma Lei, o fato de existir uma Coordenação estruturada, não é só a lei, mas também o fato de ter uma Coordenação estruturada... (...) a gente tinha uma Coordenação estruturada nesta transição, apesar das lideranças terem sido trocadas (...), e isso trouxe um histórico e uma qualidade de trabalho ali, uma segurança da continuidade daquilo que tinha sido feito... (...) o fato de existir uma lei, para mim foi essencial para que não tivesse uma queda brusca de continuidade dessas políticas. Então, essa é uma... além da Secretária, que entendia o tema e tal, mas pra mim a lei, o fato de ser uma normativa, uma base institucionalizada pra gente fazer nosso trabalho...isso é essencial. Então esse é o primeiro ponto. Com relação...a gente tinha orçamento também, isso é importante. A gente tinha um orçamento já previsto pra nossa Coordenação, para aquele ano [2017]. A gente tinha o CRAI, que é o nosso equipamento, que estava rodando e rodando bem, então a gente tinha várias coisas à nosso favor. (...) E sem contar que a gente tinha uma sociedade civil ativa e participante. (Entrevistada 2).

Por fim, acerca da função catalisadora de determinada temática nas demais estruturas setoriais (Serra, 2005), um dos aspectos que caracterizaria uma estrutura transversal, a Entrevistada 2 salienta que

na minha utopia de vida, uma Secretarias de Direitos Humanos não precisaria existir. Então acho que se a gente caminha para a incorporação de direitos humanos como uma constante, uma parte da realidade do trabalho da administração pública, vai ter um momento em que não vai ter necessidade de ter uma Secretaria de Direitos Humanos. (...) A gente é meio um catalisador, (...) mas hoje, dado o jeito que as coisas se encontram, a gente é mais que isso, a gente é mais que um catalisador. (Entrevistada 2).

Assim, a Entrevistada 2, ao se referir à estratégia transversal afirma que “é um processo lento, é um processo lento...” (Entrevistada 2).

6.1.2 Desafios

Sob a perspectiva da CPMig, os principais desafios enfrentados no período de 2013-2016 para a atuação transversal e intersecretarial foram:

(i) a resistência de parte das Secretarias à incorporação do tema, pois isso significaria a necessidade de adaptação e desenvolvimento de novas estratégias, o que requer a mobilização de recursos humanos (ainda que não fosse necessária uma nova equipe, demandava-se horas de dedicação da equipe existente) e, por vezes, orçamentários, corroborando o que afirma Papa (2012). A Entrevistada 1 aponta um desafio relevante, relativo ao momento de chegada do fluxo

de haitianos, quando o corpo técnico de uma Secretaria questionava quando seriam interrompidos os fluxos migratórios, para que pudessem voltar às suas rotinas habituais de trabalho.

[...] “quando que isso vai acabar, quando que isso vai ter um fim” e de alguma forma a gente tentava colocar... “olha, isso não está em questão, não estamos discutindo a existência ou não desses fluxos, isso é imprevisível e a possibilidade de que isso seja recorrente é muito grande. Isso é recorrente, então não é isso que temos que discutir aqui, a gente tem que discutir as opções e tudo mais e não ficar nesta questão que vocês estão colocando, se lamentando pela existência desta situação. (Entrevistada 1).

(ii) a dificuldade para identificação dos setores adequados dentro de cada Secretaria e a limitação do escopo de atuação interna dos atores com os quais se estabelecia o diálogo, conforme levantado pela Entrevistada 1;

(iii) a necessidade de, por vezes, ter de mobilizar os níveis hierárquicos superiores para que o tema seja endereçado pelas demais Secretarias ;

(iv) a ausência de uma previsão normativa sobre as responsabilidades de cada órgão para com o tema, que os vinculassem a entregas. Conforme aponta a Entrevistada 2:

é complicado, pois não estava estabelecido em nenhum lugar que eles [as Secretarias] tinham que assumir aquilo, né? Apesar de ser uma decisão de governo ter a Coordenação, e ter a política, as ações para imigrantes, não estava dito ali que, ou estabelecido numa norma que tal e tal Secretaria deveriam tomar ações como hoje está, né [em referência ao período posterior à sanção da Lei da PMPI] (Entrevistada 2).

(v) a dificuldade para promover o envolvimento continuado das Secretarias nas iniciativas intersecretariais promovidas pela CPMig, como a COM, o Comitê Intersetorial da Política para a População Imigrante e o Conselho Municipal de Imigrantes (CMI), ao que a Entrevistada 1 afirma que a CPMig buscava garantir o envolvimento daquelas cujas temáticas fossem mais afeitas à questão migratória. Conforme seu relato:

Acho que também no momento de formação do Comitê Intersecretarial para a formulação da Lei houve alguma revisão disso, porque ali a gente também fez uma nova seleção das Secretarias que iriam compor este Comitê; foram 13 e já com uma avaliação de tentar fazer um grupo menor, que o trabalho fluísse mais, e que realmente houvesse contribuição tendo a experiência do que a gente já tinha tido na Conferência, aquelas Secretarias que realmente estavam interessadas em contribuir com o tema e tudo mais e acho que alguma terceira revisão num momento do estabelecimento daquelas que compunham o Conselho. Ai caminhando no mesmo sentido, de tentar algo mais sucinto, a nossa ideia ali era justamente de que outras Secretarias poderiam sempre ser convidadas a participar das reuniões pontualmente e que então seria mais produtivo deixar ali aquelas que tenham demandas e envolvimento permanente e cotidiano com o tema, porque muitas vezes irão pensar...Secretaria de Esportes...pode eventualmente ter, mas participar de todas as

reuniões acaba tendo um efeito de tiro no pé, porque será um representante que não vai estar interessado nas discussões de uma forma geral e que vai ter que estar lá sempre, então seria muito mais produtivo convidá-lo para uma reunião mais específica sobre o tema do que obrigar esta Secretaria estar presente em todas as discussões e talvez não interesse e nem seja produtivo para o Conselho, então sempre foi caminhando um pouco neste sentido. (Entrevistada 1).

(vi) os desafios de compartilhamento de informações entre as Secretarias — até mesmo quando já estavam desenvolvendo algum programa intersecretorial em conjunto — e a ausência de ferramentas de monitoramento e avaliação compartilhadas, ao que a Entrevistada 1 afirma que

(...) também não existiam, assim...protocolos bem definidos com relação a isso, né? A gente tinha uma preocupação de ter esses registros e quando, que era a maioria das vezes, as ações eram compartilhadas, estes registros eram feitos pelas outras Secretarias, a gente ficava caçando essas informações e pedindo, pedindo, pedindo até que eles nos mandavam, ou não, né? Às vezes mandavam, algumas vezes não e a gente ficava sem esta informação. (Entrevistada 1).

Já os principais desafios enfrentados no período de 2017-2018 para a atuação transversal e intersecretarial foram:

(i) a mudança nas prioridades da gestão municipal, que coloca a pauta de direitos humanos em segundo plano, causando consequências diretas para as possibilidades de atuação da CPMIg. No que diz respeito especificamente à questão migratória, conforme aponta a Entrevistada 2, ela é reconhecida publicamente pelo governo apenas no segundo ano de mandato (2018), por conta do fluxo de imigrantes venezuelanos;

(ii) a mudança na diretriz do gabinete de SMDHC, que privilegiou, durante o período da gestão da Secretária Arruda, a execução direta da Secretaria sobre seu caráter transversal, conforme discutido ao longo desta seção;

(iii) as empreitadas de convencimento das demais Secretarias — sobre esse ponto, ressaltamos os desafios impostos pela SMADS e outras dificuldades relativas à sensibilização dos atores desses órgãos setoriais. No entendimento da Entrevistada 2

a gente tem que convencer, a gente tem que convencer que este tema é importante. Às vezes tem mais resistência, às vezes tem menos, mas muitas vezes é por desconhecimento mesmo. Eu sinto que quando a gente começa a passar este conhecimento, quando a gente começa a informar as pessoas, não há muita resistência assim... é isso, eu sinto que as pessoas, principalmente sobre a gestão do Bruno, que a questão dos Direitos Humanos e Justiça Social já está mais no radar. (...) Muitas vezes, o obstáculo é vencer este desconhecimento inicial de porquê que isso é importante. (Entrevistada 2).

(iv) orçamento e priorização de temáticas, pois como afirma a Entrevistada 2, “certamente se for uma coisa que precise de recurso financeiro, é sempre uma dificuldade. Você vai ter que brigar pra que aquilo seja uma prioridade, então isso é bastante complicado”;

(v) garantir a transversalização do tema em diversas áreas das Secretarias, um desafio que é especialmente latente naquelas que já são consolidadas há mais tempo e cujas estruturas são maiores e mais territorializadas, como as analisadas nessa pesquisa — SME, SMS, SMADS e SEHAB. Conforme relata a Entrevistada 2 sobre os desafios,

A falta de coordenação, acho que é, a falta de coordenação tanto entre as secretarias é um pouco difícil, mas também das secretarias com as suas outras áreas, sabe, como eu falei, pense em secretarias “monstro”, como... Educação... é muito difícil, como é que você vai conversar com o secretário e vai fazer aquela informação chegar de fato nos professores? Sabe, como é que você vai caminhar, vai percorrer toda a extensão da hierarquia pra fazer a coisa chegar onde tem que chegar... é super complicado. É um grande desafio. Não acho impossível, mas acho que é um grande desafio que a gente precisa superar. (Entrevistada 2).

6.1.3 Transversalidade e Intersetorialidade sob a ótica das demais Secretarias Municipais

A partir de entrevistas realizadas com gestores das Secretarias Municipais de Educação, Assistência e Desenvolvimento Social, Saúde e Habitação, apresentamos a seguir o caso de cada uma dessas Secretarias em relação à transversalidade e intersetorialidade com foco na população imigrante no período estudado (2012-2018), buscando identificar os elementos que contribuíram para essas estratégias.

Para melhor organizar a análise e garantir o aprofundamento nas questões relevantes apresentadas no caso de cada Secretaria, o item será dividido em quatro subitens. Em primeiro lugar, há uma análise a partir da experiência da Secretaria Municipal de Educação (SME), seguida pela Saúde (SMS), Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) e, finalmente, Habitação (SEHAB).

6.1.3.1 Secretaria Municipal de Educação

A experiência da Secretaria Municipal de Educação (SME) é frutífera para a análise tanto da transversalidade quanto da intersetorialidade. A primeira, evidenciada pela incorporação e desenvolvimento do tema migratório por área específica da estrutura organizativa da SME e a

última pela implementação do Programa Portas Abertas — Português para Imigrantes, conjuntamente entre SME e SMDHC, bem como da participação da SME em fóruns intersetoriais promovidos pela CPMig/SMDHC.

Para além do trabalho realizado pelos equipamentos da Rede Municipal de Ensino anteriormente à estruturação da CPMig — e cuja característica era a especificidade de cada contexto e a ausência de coordenação —, na SME a temática migratória foi incorporada formalmente enquanto diretriz de atuação a partir de 2013, sob o escopo do Núcleo de Educação Étnico-Racial (NEER). No mesmo ano, o tema é contemplado no Plano de Ação do NEER. À época, o NEER era um dos sete Núcleos que compunham a Diretoria de Orientação Técnico-Pedagógica (DOT)⁵⁶, responsável pela formação e avaliação de professores de cinco Diretorias: do Ensino Fundamental; Educação Infantil; Educação de Jovens e Adultos; Educação Especial; e Ensino Médio (Entrevistada 5).

Criado em 2009⁵⁷, o trabalho do NEER consiste na implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana, nos termos das Leis Federais nº 10.639/03 e 11.645/08, nos estabelecimentos de ensino da rede municipal de educação do município de São Paulo. Para tanto, sua atuação é centrada na formação continuada de professores e gestores, feita através das Diretorias Regionais de Educação (DREs) e a partir de três eixos: (i) história e cultura afro-brasileira e africana; (ii) história e cultura indígena e; (iii) educação para imigrantes e educação escolar para população em situação de itinerância — incorporada em 2013 (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2016d)⁵⁸.

⁵⁶ Atualmente o NEER faz parte da Divisão Pedagógica (DIPED), conforme previsto no Decreto nº 58.154/2018, que dispõe sobre a reorganização da Secretaria Municipal de Educação, bem como altera a denominação e a lotação dos cargos de provimento em comissão que especifica.

⁵⁷ Não há registro, no Diário Oficial do Município, da criação do NEER. O que comumente utiliza-se como marco de criação do Núcleo é a Portaria n. 4.738, de 19 de outubro de 2009, que institui o Grupo de Educação para a Diversidade Étnico Cultural e Racial e dá outras providências. Vale ressaltar que Paulo Illes, idealizador e primeiro coordenador da CPMig, foi membro deste Grupo enquanto representante da população latino-americana.

⁵⁸ Cabe apontar que, diferentemente dos dois primeiros eixos de trabalho, cujos temas estavam expressamente previstos nas legislações federais relativas às Diretrizes Curriculares Nacionais citadas, o mesmo não se verifica com relação à temática migratória. Assim, não há indícios de que o tema tenha sido incorporado na atuação da SME por influência federal e as evidências apontam para alguns fatores locais que podem ter contribuído para tal incorporação: (a) a presença expressiva de crianças imigrantes na rede municipal de educação (segundo relatório do IPPPDH, em 2015 havia 3.827 imigrantes na rede); (b) o envolvimento de Paulo Illes no Grupo de Educação que deu origem ao NEER, quem posteriormente viria a ser um ator chave para a criação da CPMig, bem como seu primeiro Coordenador; (c) a composição, em 2013, de equipe técnica do NEER por profissionais que tinham

Segundo a Entrevistada 5, a atuação do NEER com a CPMig que configurou iniciativas intersecretariais teve início com a execução de eventos e mostras culturais, previstas na Portaria Intersecretarial nº 001 SME/SMPIR/SMDHC/SMC, de 20 de maio de 2014, que constitui a Comissão Organizadora da Mostra Cultural Agosto Indígena; II Mostra Cultural Novembro Negro e Mostra Cultural Dezembro Imigrante, nos CEUs. A partir de então, o desenvolvimento do desenho, planejamento e execução da Mostra Dezembro Imigrante foram realizados de maneira conjunta entre CPMig e NEER. Posteriormente, a partir de 2015, a CPMig e o NEER, em parceria também com o CRAI, iniciaram a construção de um curso de capacitação para servidores, que posteriormente viria a ser implementado como o curso “Somos Todos Migrantes: Educação e Migrações na cidade de São Paulo”, que foi ofertado em sete DREs⁵⁹ do município, definidas a partir da concentração de imigrantes na rede municipal de ensino do território (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2015). O público prioritário foi composto de membros da diretoria, coordenação e secretariado das EMEFs, e as aulas eram ministradas pelas equipes do NEER, CPMig e CRAI, com a participação de imigrantes e educadores da rede que já tinham desenvolvido projetos com a população imigrante (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2015). Verifica-se nessa iniciativa, articulação do caráter formativo próprio dos órgãos transversais (SERRA, 2005), com os saberes setoriais da SME.

Para além das iniciativas intersecretariais⁶⁰, a SME também implementou, de maneira independente e evidenciando a incorporação transversal do tema migratório, ações voltadas para a população imigrante, tais como a “I Mostra Cultural Brasil Latino: revelando a América Latina para a Educação Paulistana”, realizada em 2016 a partir de parceria entre a Coordenadoria dos Centros Educacionais Unificados e Educação Integral (COCEU) e o NEER. Ainda que não envolvesse a SMDHC, a construção a partir de duas áreas distintas da SME demonstra a capilaridade do tema dentro da Secretaria, um sinalizador positivo para a estruturação da transversalidade, como aponta estudo conduzido por Bandeira para a CEPAL em 2005. Discorrendo sobre as iniciativas intersecretariais ou independentes, a Entrevistada 5 defende a necessidade de ambas, de maneira complementar.

histórico profissional ou acadêmico no tema migratório; e, posteriormente, (d) as demandas relativas ao acesso à educação realizadas na 1ª Conferência Municipal de Políticas para Imigrantes.

⁵⁹ A princípio, foram abarcadas as DREs Penha, Ipiranga, Freguesia do Ó, Guaianazes, São Mateus, Jaçanã/Tremembé e Campo Limpo. No entanto, devido à baixa procura, o curso nesta última foi cancelado.

⁶⁰ Entende-se aqui a estratégia intersecretarial como sinônimo da intersecretorial.

(...) eu acredito que tanto um quanto outro [projetos conjuntos entre SMDHC e SME e projetos em separado] têm uma importância muito grande. Por exemplo, não poderia a SME ficar esperando apenas as ações intersecretariais e não fazer nada, né? Porque a SME é uma grande pasta que conta com recursos, com funcionários, né, então ela tem condições de fazer muitas ações. (...) então eu não vejo inviável nem uma proposta nem outra, acho que as duas são complementares (Entrevistada 5).

Conforme levantado nas entrevistas com gestores da SME, o NEER é a área responsável pelo endereçamento da temática migratória na SME, com a principal responsabilidade de promover a formação para o tema dos quadros das Diretorias de Educação, visando à adequação dos serviços para o atendimento a essa população. Conforme aponta Bandeira (2005), a capilarização do tema é um elemento fundamental para a apropriação transversal de um tema nos órgãos setoriais, evitando assim que ele seja escanteado ou tratado por apenas uma área, sem possibilidade de incorporação pelas demais.

Ainda que importante em termos de fomentar a transversalidade do tema dentro da SME, no entanto, um dos desafios encontrados foi justamente decorrente do limite estabelecido por seu escopo de atuação, que impossibilitava, a princípio, a implementação de ações e programas outros que não a formação. Por conta disso, era inviável a oferta de cursos de português para imigrantes e pessoas em situação de refúgio a partir do NEER, uma vez que extrapolava sua competência. Conforme trazido pela Entrevistada 1,

(...) no diálogo com a DOT era limitado o que poderia ser feito por ali, né? Eles mesmos admitiam isso. Então a gente pode pensar num evento... formação... mas no momento que a gente pensa assim “vamos oferecer curso de português nas escolas”, já extrapola a competência deles... aí já tem que ir pra um outro nível, pra outro diálogo, e aí a gente ficava buscando com quem dialogar e tudo mais. (Entrevistada 1).

Ao longo do período 2013-2016, a CPMig/SMDHC e a SME não conseguiram implementar iniciativa intersetorial para a oferta de curso de português para imigrantes, por não ter sido possível encontrar alternativas viáveis dentro da SME. Esse fato decorre, em grande medida, do desafio de identificação dos setores internos da SME que pudessem viabilizar a oferta, uma vez que ela extrapolava as possibilidades de atuação do NEER, conforme exposto na discussão sobre a CPMig. Assim, a oferta de cursos de português foi garantida pois a CPMig a viabilizou através de outras estratégias, como a parceria com a Fundação Paulistana, a oferta via Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) e, finalmente, via PRONATEC Imigrantes, modalidade exclusiva, criada no âmbito do Comitê Nacional para

Refugiados (CONARE).

No final de 2016 foi feita nova tentativa de articulação com a SME, dessa vez com a Diretoria de Orientação Técnico-Pedagógica de Educação de Jovens e Adultos (DOT-EJA), para a oferta capilarizada, gratuita e continuada do curso nos Centros Integrados de Educação de Jovens e Adultos (CIEJAs), mas que não deu frutos. O tema chegou a ser incorporado na minuta do Decreto regulamentador da Política Municipal para a População Imigrante, mas foi retirado da versão final, por determinação da SME. Segundo a Entrevistada 5, tal fato deveu-se à autonomia curricular característica dos CIEJAs, conforme explicitado abaixo, o que impossibilitaria uma construção centralizada, sendo necessária a construção individual com cada unidade.

(...) eles [CIEJA] têm total autonomia curricular na elaboração dos projetos e é uma perspectiva emancipatória freireana de educação. Então não fazia sentido à época você arrumar uma briga com todos os CIEJA de São Paulo (...) para introduzir obrigatoriamente um tópico no currículo, né, e desrespeitando toda essa construção histórica que o CIEJA já tinha (...) [o entendimento do NEER e do DOT-EJA] é que não valia a pena você arrumar essa contenda com o CIEJA, por que?... porque daria pra você ir para outro caminho, que é o caminho do diálogo, da negociação e do convencimento, então você poderia ir até o CIEJA Perus, por exemplo, e conversar com eles e falar... (...) Um caminho horizontal de diálogo, ele seria menos impactante do que aquilo, porque daí a gente [NEER] ia ser denunciado como autoritários, pela força de uma lei...então foi uma decisão política difícil. (Entrevistada 5).

No que tange ao escopo de atuação do NEER, é importante frisar que a partir de 2016 ele passa a incorporar a Lei da Política Municipal para a População Imigrante (Lei nº 16.478/2016) e seu Decreto (nº 57.533/2016) como fundamento de sua atuação, adicionalmente às Leis Federais nº 10.639/03 e 11.645/08, citadas anteriormente. A incorporação formal da Lei da PMPI representa importante avanço, pois confere maior força institucional e perenidade a políticas, programas e ações que promovam a formação sobre tema migratório na estrutura da SME, principalmente tendo em vista que antes era um tema ausente das legislações federais que embasavam a atuação do NEER. No entanto, mantém-se a dificuldade de garantir capilaridade para o tema e sua incorporação nos serviços da SME — que são muitos e territorializados (Entrevistada 5). Assim, apesar de a Lei oferecer sustentação à incorporação da temática enquanto uma diretriz da SME, a incorporação por toda a rede de ensino é um grande desafio na prática (Entrevistada 5).

No início de 2017, com a nova gestão municipal, a SMDHC retoma o diálogo com SME com o objetivo de viabilizar a oferta de curso de português gratuito para imigrantes, através da rede municipal de ensino. Dessa vez, a articulação parte do gabinete da Secretária Patrícia Bezerra

(PSDB), então Secretária Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, motivada pela equipe técnica da CPMig, que continuava buscando alternativas para a viabilização do curso. Estabeleceu-se a partir daí um alinhamento entre os gabinetes da SMDHC e SME, cujo Secretário à época era Alexandre Schneider.

De acordo com o Entrevistado 6, a implementação da Lei e do Decreto da PMPI era uma das prioridades da nova Secretária de Direitos Humanos e um tema que a SME também tinha interesse de endereçar, muito motivada pelo aumento de alunos imigrantes na rede de municipal de ensino. A partir de então, iniciou-se novo estudo sobre a viabilidade técnica e jurídica da estruturação de um curso desse tipo e a solução encontrada foi a incorporação dos discentes à Jornada Especial de Trabalho Excedente⁶¹. O resultado foi o desenho e implementação do Projeto “Portas Abertas: Português para Imigrantes”, o primeiro curso de português para imigrantes e pessoas em situação de refúgio ofertado de maneira contínua pela Prefeitura Municipal de São Paulo, sob responsabilidade de gestão e implementação do NEER e acompanhamento e apoio técnico da CPMig/SMDHC. A partir do relato das entrevistadas, percebe-se que o Portas Abertas foi a primeira iniciativa intersetorial que garantiu efetivas possibilidades de participação da CPMig nos principais momentos do processo: desde o planejamento, compartilhamento de informações e avaliação — elementos centrais para as iniciativas intersetoriais, conforme defende Inojosa (1998).

Assim, o Projeto “Portas Abertas: Português para Imigrantes” é fruto de iniciativa intersetorial das Secretarias Municipais de Educação (SME) e de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC), e seu objetivo é a oferta de curso de português gratuito, regular, contínuo e permanente pela Rede Municipal de Ensino do Município de São Paulo. Formalizado pela Portaria Intersecretarial SMDHC/SME nº 002/2017, que o institui, o Portas, como é carinhosamente apelidado, tem o objetivo de “propiciar o ensino da Língua Portuguesa para alunos imigrantes matriculados na Rede Municipal de Ensino, seus familiares e comunidades” (Art. 1º). Ademais, pode ser acessado por qualquer imigrante ou pessoa em situação de refúgio, independentemente de sua situação migratória, nacionalidade ou situação documental.

Realizado nas Unidades Educacionais da rede municipal em áreas com significativa concentração da população imigrante, a oferta pelas unidades depende de manifestação de interesse para a SME e posterior formalização da inclusão do curso no Projeto Político-Pedagógico

⁶¹ Regulamentada pelo Art. 13 da Lei nº 14.660, de 26 de dezembro de 2007.

daquela unidade. Os cursos são dados por professores da própria Rede Municipal de Ensino, que devem passar por um “curso específico sobre o ensino da língua portuguesa para imigrantes oferecido pela SME e pela SMDHC” (PORTARIA INTERSECRETARIAL, 2017, Art. 17, inciso II).

Importante instrumento para essa política, a Portaria Intersecretarial SMDHC/SME nº 002/2017, que é resultante do extenso processo de articulação descrito anteriormente, garante a previsão formal das atribuições de cada parte envolvida — sejam essas atribuições específicas e/ou compartilhadas —, conforme exposto abaixo:

Das Atribuições

Art. 12 — Competirá à Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania — SMDHC:

I — fornecer informações e subsídios para o planejamento do projeto e sua distribuição territorial;

II — fornecer a elaboração da matriz e a diagramação do material que será distribuído para os inscritos no projeto, por meio de Acordos de Cooperação da SMDHC com o Centro de Línguas da FFLCH – USP e com o Projeto MemoRef da Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP;

III — fornecer material didático para todos os inscritos e profissionais envolvidos no projeto;

IV – orientar os inscritos sobre outros programas de âmbito municipal, estadual ou federal de seu interesse, bem como fornecer orientações sobre regularização migratória, por meio do Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes — CRAI.

Art. 13 — Competirá à Secretaria Municipal de Educação - SME:

I — convidar as Unidades Educacionais a participarem do Projeto;

II — assegurar a remuneração dos professores pelo trabalho realizado no Projeto;

III — analisar e aprovar o material pedagógico a ser utilizado no Projeto;

IV — orientar as Unidades Educacionais sobre os procedimentos relacionados a registros administrativos e pedagógicos.

Parágrafo único: A Divisão de Educação de Jovens e Adultos-DIEJA e o Núcleo de Educação Étnico-Racial — NTC/NEER da Coordenadoria Pedagógica — COPED

ficarão responsáveis pela coordenação das ações relacionadas ao Projeto no âmbito da Secretaria Municipal de Educação.

Art. 14 — Competirá conjuntamente à SMDHC e à SME:

I — elaborar e ofertar formação inicial e continuada aos profissionais da Rede Municipal de Ensino interessados em atuar no Projeto, por meio de Acordos de Cooperação da SMDHC com o Centro de Línguas da FFLCH – USP e com o Projeto MemoRef da Universidade Federal de São Paulo — UNIFESP de Guarulhos;

II — promover a divulgação do Projeto, especialmente para seu público-alvo;

III — formular os instrumentais para a inscrição e a coleta dos dados dos participantes do Projeto, a fim de realizar o seu acompanhamento contínuo em termos quantitativos e qualitativos.

Art. 15 — Competirá às Diretorias Regionais de Educação – DREs da SME:

I — supervisionar o cumprimento das diretrizes desta Portaria pelas Unidades Educacionais;

II — apoiar a SME no convite às escolas participantes do Projeto;

III — dar suporte à SME no acompanhamento do Projeto;

IV — apoiar as Unidades Educacionais na garantia da infraestrutura adequada para a realização do Projeto;

V — promover, em colaboração com as Unidades Educacionais, a divulgação do Projeto “Portas Abertas: Português para Imigrantes” na sua região.

Art. 16 — Compete às Unidades Educacionais da SME:

I — realizar as inscrições para o Projeto;

II — garantir as condições de infraestrutura e recursos pedagógicos adequados para a realização do Projeto;

III — acompanhar e registrar a frequência dos profissionais participantes do Projeto, encaminhando sua Folha de Frequência Individual para sua unidade de lotação, caso não sejam da própria Unidade;

IV — notificar a SME sobre eventuais irregularidades ou inadequações que gerem prejuízos ao bom andamento do Projeto;

V — conservar toda a documentação relativa aos participantes e ao andamento do Projeto;

VI — fornecer os dados necessários ao acompanhamento quantitativo e qualitativo do Projeto para a SME e a SMDHC;

VII — promover a divulgação do Projeto para o público-alvo em sua região. (PORTARIA INTERSECRETARIAL, 2017).

Oferecido por onze escolas municipais⁶², o Projeto envolve ainda o Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAI-SP), responsável por atender e encaminhar para os serviços adequados alunos e alunas que, eventualmente, estejam em situação documental irregular no país (PORTARIA INTERSECRETARIAL, 2017, art. 9). Desde seu lançamento, no segundo semestre de 2017, até dezembro de 2018, 1.644 alunos imigrantes de 26 nacionalidades haviam se inscrito no Portas Abertas, segundo dados da SMDHC (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2017c).

A partir das entrevistas e dos aportes trazidos por Cruz e Farah (2016), é possível afirmar que, no caso do Portas Abertas, a intersetorialidade teve sucesso em abranger todo o ciclo de políticas públicas: desde a formulação, passando pela implementação, acompanhamento e finalmente avaliação. Por esse motivo, segundo a entrevistada 2, essa é a única política efetivamente intersetorial que a CPMig tinha em curso em 2018.

Orçamento

Em termos de recursos orçamentários, em resposta obtida por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI), a SME informou não haver “rubrica orçamentária específica no orçamento com valores destinados à consecução das ações voltadas a este público [imigrante]” (LAI, SME). Assim, no período estudado os recursos voltados à políticas e ações para a população imigrante oneraram linhas orçamentárias diversas, e não específicas para essa população. A tabela abaixo apresenta as despesas relacionadas ao atendimento da população imigrante no período de 2017-2018, apresentadas pela SME, via LAI:

⁶² Dado referente a dezembro de 2018 (SMDHC, 2018).

Quadro 1: Orçamento SME - 2017/2018

Orçamento SME - 2017/2018		
Ano	Política Ação	Recurso
2ºsem/2017	Dezembro Imigrante ⁶³	R\$ 25.000,00
2ºsem/2017	Remuneração de professores do Projeto Portas Abertas ⁶⁴	R\$ 43.975,06
1ºsem/2018		R\$ 69.103,66
Total		R\$ 138.078,72

Fonte: elaboração própria a partir de informações coletadas via LAI

Cabe destacar que, apesar da solicitação via LAI ter sido feita com referência ao período estudado (2013-2018), os valores aqui apresentados são referentes apenas aos anos de 2017 e 2018, período que foi contemplado na resposta concedida pela SME. Ademais, não constam nessa relação os valores referentes ao segundo semestre de 2018, pois à época do pedido LAI a SME ainda estava em processo de verificação e consolidação desses dados, o que significa que a destinação orçamentária para a população imigrante nesse período foi maior do que o valor aqui apresentado — tendo em vista que o Projeto Portas Abertas, e a remuneração dos professores nele envolvidos, teve continuidade no segundo semestre de 2018. Para além disso, a Secretaria informou que as despesas com divulgação e material didático do Projeto Portas Abertas ficam a cargo da SMDHC.

Para uma análise completa da destinação orçamentária para a população imigrante na SME, seria necessário o acesso aos gastos orçamentários integrais do período 2013-2018, uma vez que uma série de iniciativas foi implementada entre 2013 e 2016. Os dados apresentados para o período 2017-2018, entretanto, demonstram que com o Programa Portas Abertas a SME conseguiu implementar um programa fundamental para a promoção da autonomia e integração da população imigrante na cidade com relativamente poucos recursos adicionais. Ademais, trata-se de um programa formalmente consolidado e de caráter contínuo — que é executado desde o segundo semestre de 2017 sem interrupções. Corroborando com essa análise, é importante ter em mente que muitas das iniciativas do período 2013-2018 foram executadas sem recursos orçamentários,

⁶³ Segundo a SME, este valor foi complementado com recursos da SMDHC.

⁶⁴ Segundo a SME, estes valores são estimados, pois a remuneração de professores é feita a título de Jornada Especial de Horas-Trabalho Excedente (TEX) e compõe a folha de pagamento dos professores.

com recursos escassos ou com recursos provenientes de distintas fontes — ora da SME, ora da SMDHC —, conforme afirmou a Entrevistada 5.

6.1.3.2 Secretaria Municipal de Saúde

Dentre as experiências trazidas pelas entrevistas de campo, o caso da Secretaria Municipal de Saúde (SMS) é exemplo da transversalidade, com a criação e estruturação de área interna específica para tratar do tema migratório, bem como a mobilização de diversas outras áreas internas para sensibilização sobre a temática. As entrevistas e a análise documental demonstram que tal incorporação foi fruto de um processo e da confluência de diferentes fatores, para além da incidência da CPMig.

Ainda que o atendimento de imigrantes pelos serviços de saúde estejam previstos no escopo da universalidade do SUS, o Entrevistado 4 relata que no âmbito local o acesso era dificultado por motivos como desinformação e xenofobia, por exemplo.

(...) o que a gente ouvia dos serviços era “sim, sempre atendemos [imigrantes] por conta da universalidade, né” mas a gente ouvia também questões de... “Eu não consigo entender o que ele fala, eu não sei o que ele tem de carteira de vacinação no país onde ele morava” e... tem muito preconceito e tem muita discriminação aqui dentro do serviço. (Entrevistado 4).

A partir dos relatos dos Entrevistados 3 e 4, foi possível identificar diferentes fluxos que culminaram na inclusão do tema migratório nas rotinas de trabalho de diferentes setores da SMS. O primeiro deles diz respeito à criação, em 2014, de Grupo de Trabalho formado pelas Secretarias Municipais de Saúde (SMS), Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC) e Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) (PADILHA *et al.*, 2016), cujo objetivo era construir e apresentar uma proposta de Política Pública para a Saúde dos Imigrantes e Refugiados pautada na “inclusão, no fortalecimento do acolhimento [e] humanização” dos serviços e programas de Saúde (OPAS, 2017). A proposta foi apresentada e aprovada pelo Conselho Municipal de Saúde em 2015 (PADILHA *et al.*, 2016), e seguida pela realização da oficina “Saúde dos Imigrantes e Refugiados na cidade de SP: Operacionalizando a Política de Saúde”, cujo objetivo era a construção de plano de ação para a implementação da Política, de maneira participativa (OPAS, 2017).

Concomitantemente a esse processo, Alexandre Padilha (PT), que até então chefiava a pasta de Relações Governamentais, assume o posto de Secretário da SMS. De acordo com a

Entrevistada 1, o prévio contato do Secretário com a temática migratória na SMRG por ocasião da estruturação das eleições do Conselho Participativo Municipal e da criação da Cadeira Extraordinária para Imigrantes⁶⁵ foi essencial não só para que ele estivesse sensibilizado com o tema e resolvesse pautá-lo na Saúde, mas para que na SMS essas iniciativas tivessem respaldo político e continuidade.

Me lembro quando, por exemplo, o Padilha assumiu a Secretaria da Saúde, a coisa deslanchou porque ele tomou para si o tema e a partir do momento em que ele assumiu que iria trabalhar com a questão de migrantes na Secretaria de Saúde, a máquina da Secretaria começou a girar neste sentido, muito mais rapidamente e efetivamente do que estas ações pontuais que a gente [CPMig] foi realizando a partir dos nossos diálogos diretamente com as outras áreas técnicas. (Entrevistada 1).

O plano de ação construído na Oficina Saúde dos Imigrantes e Refugiados na cidade de SP foi apresentado à equipe do Gabinete da SMS e na Sala de Situação da Atenção Básica, onde foi aprovado e posteriormente incluído na Programação Anual de 2016 da SMS (OPAS, 2017).

Ainda em 2015, a Coordenação de Epidemiologia e Informação (CEInfo) da SMS também é envolvida no tema, a partir de solicitação de dados sobre o acesso de imigrantes ao sistema de saúde, realizada pela CPMig/SMDHC. Conforme relata o Entrevistado 4, “(...) naquela ocasião a gente [CEInfo] fez uma devolutiva para a Secretaria de Direitos Humanos com um relatório, e a gente achou o tema interessante e começou a trabalhar e aprofundar um pouquinho essa temática”.

Fruto desse alinhamento com o tema, típico da transversalidade almejada pelas estruturas transversais, como a SMDHC/CPMig, no mesmo ano, uma parceria entre a SMS e a Organização Panamericana de Saúde da Organização Mundial da Saúde (OPAS/OMS) viabilizou a estruturação de um novo Grupo de Trabalho (GT) com intuito de implementar uma política de saúde para a população imigrante e refugiada, pautada na melhoria do atendimento e serviços para essa população (OPAS, 2017). Para tanto, foi adotada metodologia participativa, com o envolvimento de diferentes atores: gestores públicos, trabalhadores, OSCs, imigrantes e pessoas em situação de refúgio (PADILHA *et al.*, 2016).

Assim, o GT foi composto por representantes da Coordenação da Atenção Básica, da

⁶⁵ A partir de 2014 é garantido aos imigrantes e pessoas em situação de refúgio, independente de sua situação documental, a possibilidade de votar e ser votado nas eleições para ao Conselho Participativo Municipal de São Paulo, atendendo a uma reivindicação histórica pelo direito à participação social e direito ao voto da comunidade imigrante.

CEInfo, do programa municipal DST/AIDS, das seis Coordenadorias Regionais de Saúde (CRS), da Autarquia Hospitalar Municipal (AHM), da Coordenadoria de Vigilância em Saúde (COVISA), da Escola Municipal de Saúde e das Escolas Regionais de Saúde, da SMDHC/CPMig, da Secretaria Municipal de Políticas para Mulheres (SMPM), do Centro de Estudos Augusto Leopoldo Ayrosa Galvão, da Santa Casa de São Paulo (CEALAG), e da OPAS/OMS no Brasil. O GT realizava reuniões periodicamente e um fórum com a participação da sociedade civil, acadêmicos e coletivos de imigrantes e pessoas em situação de refúgio era realizado mensalmente. Fruto dessa iniciativa, foram realizadas pactuações entre o Gabinete e as Áreas Técnicas da SMS, Coordenadorias Regionais de Saúde, OSCs e lideranças imigrantes para viabilizar a consolidação da referida política (PADILHA *et al.*, 2016).

O Termo de Cooperação Técnica firmado entre OPAS e SMS em 2016 garantiu ainda a criação e estruturação de uma coordenação técnica, vinculada ao Gabinete da SMS. Composta por uma profissional com experiência em saúde do imigrante, a coordenação tinha como atribuições “desenvolver, operacionalizar e fortalecer a implantação dessa política” (OPAS, 2017, p. 40) e foi operante entre 2015-2016. Durante o período analisado por esta pesquisa, essa foi a primeira estrutura criada no seio da SMS que tinha por incumbência tratar especificamente a questão migratória. A vinculação da Coordenação ao Gabinete demonstra não apenas a vontade política do Secretário em incorporar a atenção ao tema na atuação da SMS, mas aponta para a facilitação da gestora responsável e maior fluidez na implementação das ações e programas, ainda que problemas e desafios sejam inerentes à qualquer processo de implementação.

Para além da estruturação dessa nova área técnica, o Entrevistado 4 identifica outros fatores que foram centrais para o sucesso da incorporação do tema nos diferentes serviços e setores da SMS, destacando o fato de a construção ter sido feita a partir das experiências anteriores da própria SMS, incorporando os aprendizados acumulados e o entendimento de que essa construção deveria ser feita com os diferentes níveis hierárquicos e setores da SMS. Nas palavras do Entrevistado 4,

a dificuldade dos serviços é a quantidade enorme de serviços que tem e o jeito de viver dessas populações, então... é... imigrante boliviano na Zona Leste é completamente diferente de imigrante angolano no Centro da cidade e os jeitos que os serviços arranjam de olhar para essas pessoas são completamente diferentes e às vezes não dá pra fechar em uma caixinha só de diretrizes da Secretaria...isso não foi, na verdade, nem pretendido, o Grupo de Trabalho tinha consciência disso, né, de que não dava para ser uma fórmula de bolo que desse certo para todo mundo, mas que valia a pena resgatar todo esse trabalho pro negócio ser mais real, pra ficar mais, é... acho que... funcional mesmo, exequível, né, a ideia de que as coisas já estavam acontecendo... (Entrevistado 4).

Como resultado de todo esse processo, foi possível observar um relevante avanço da SMS na incorporação e endereçamento da temática, respondendo ao desafio de maneira estruturada e não apenas de forma pontual e fragmentada, como acontecia anteriormente (OPAS, 2017). Conforme apontou o Entrevistado 3, “mesmo na própria Secretaria da Saúde, a gente não tinha um alinhamento antes de 2014, por exemplo”. Para além da estruturação do GT e da área temática, dentre os programas e ações desenvolvidos cabe destacar a produção de edição do Boletim CEInfo Análise⁶⁶, dedicado exclusivamente à análise de aspectos da saúde de imigrantes e refugiados no município, essencial para o planejamento de ações da saúde, e a campanha “O SUS é para todos — Acolhimento aos Imigrantes e Refugiados na Cidade de São Paulo”, um projeto de ação educativa que visou promover a acolhida de imigrantes e pessoas em situação de refúgio no SUS, compreendendo a produção de materiais informativos impressos (em 4 idiomas — inglês, espanhol, francês e crioulo) e audiovisuais⁶⁷ (em 7 idiomas — árabe, mandarim, crioulo, espanhol, francês, inglês e português).

A SMS também foi responsável pela produção de vídeos de sensibilização para a temática; pela contratação de imigrantes enquanto mediadores culturais para a realização das *Rodas de Conversa: Saúde, Imigração e Refúgio*⁶⁸ em Unidades Básicas de Saúde (UBS) e hospitais que recebem grande número de imigrantes e refugiados, com o objetivo de sensibilizar os trabalhadores desses serviços acerca dos temas da migração e refúgio, diferenças culturais e nos serviços de saúde, xenofobia e discriminação e universalidade do SUS, em parceria com a Escola Municipal de Saúde e com a OPAS; produções de conteúdos específicos sobre a temática nos programas do Canal Profissional — a rede interna da SMS —, do Centro de Desenvolvimento, Ensino e Pesquisa

⁶⁶ Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/arquivos/publicacoes/Boletim_CEInfo_Analise_13.pdf>. Acesso em 08/12/2018.

⁶⁷ O material foi audiovisual disponibilizado no canal da Rede São Paulo Saudável, no youtube, e foi também veiculado nos 1.500 monitores de TV instalados nas unidades de saúde do município. Já o material impresso foi distribuído em Unidades Básicas de Saúde com maior acesso de imigrantes nas cinco regiões da cidade. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=bbVy9EXTbrs&list=PLXfgc17FwsZA_NURpiOoh1koz6G5CBEG&index=6> e <<http://sms.sp.bvs.br/multimedia/resource/1369#.XAv2ZWhKg2w>>. Acesso em 08/12/2018.

⁶⁸ Relatos das experiências relativas às Rodas de Conversa estão disponíveis em: *Rodas de Conversa: Saúde, Imigração e Refúgio [Vídeo 1]*: <https://www.youtube.com/watch?v=TYvXchjS13Q>; *Rodas de Conversa: Saúde, Imigração e Refúgio [Vídeo 2]*: <https://www.youtube.com/watch?v=DaF2zEsvJhE>; *Rodas de Conversa: Saúde, Imigração e Refúgio [Vídeo 3]*: https://www.youtube.com/watch?v=Az_KLVncxd8. Acesso em 08/12/2018.

em Saúde (CEDEPS)⁶⁹, como a edição especial sobre *Saúde do Imigrante — Imunização*, do Programa Formação em Debate⁷⁰ e a edição *Diferenças Culturais e Sistemas de Saúde*⁷¹, do programa Roda de Conversa. Ademais, a temática foi incluída no Plano de Educação permanente da SMS; os serviços de saúde realizam a confecção do Cartão SUS mesmo se a pessoa não tiver nenhuma documentação; houve aperfeiçoamento dos dados do Sistema de informação da SMS para as especificidades de imigrantes — como a inclusão do campo nacionalidade; e, por fim, “a SMS também constituiu um grupo de trabalho com as Coordenações Regionais de Saúde (CRS), Coordenadoria de Vigilância em Saúde (COVISA), Unidade de Vigilância em Saúde (UVIS), CEInfo, Programa Municipal DST/AIDS e estabeleceu uma padronização de condutas” (LAI, SMS).

Posteriormente, foi estruturada na SMS a Área Técnica de Saúde da População Imigrante e Refugiada, vinculada à Coordenação da Atenção Básica. A área continua existindo na gestão municipal atual e é composta por duas servidoras de carreira. Atualmente, porém, elas também são responsáveis pela supervisão de beneficiários do Programa Bolsa Família, não se dedicando integralmente à questão migratória, devido à força de trabalho reduzida na Secretaria (Entrevistado 4).

Orçamento

Em termos de recursos orçamentários, a SMS — por meio de sua Coordenação de Atenção Básica - Saúde do Imigrante — informou que

em acordo com o princípio da universalidade do Sistema Único de Saúde (SUS) e em conformidade com a lógica de estruturação do sistema em níveis de atenção, não dispõe, na sua estrutura orçamentária (Planos Plurianuais e Leis Orçamentárias Anuais), ações e dotações orçamentárias destinadas especificamente à população imigrante. (LAI, SMS).

Assim, os recursos relativos ao atendimento dessa população são incorporados em diferentes dotações orçamentárias, que visam a inserção da população imigrante “em todas as

⁶⁹ A partir do Decreto nº 57.857, de 5 de setembro de 2017, a Escola Municipal de Saúde passa a ser referida como Centro de Desenvolvimento, Ensino e Pesquisa em Saúde (CEDEPS).

⁷⁰ Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=dI-KNYkhuFE>. Acesso em 08/12/2018.

⁷¹ 1º e 2º blocos do programa disponíveis em: <https://www.youtube.com/watch?v=Eove3SP99CE> e <https://www.youtube.com/watch?v=pWBcBpp0scY>. Acesso em 08/12/2018.

ações empreendidas pela SMS no âmbito individual e coletivo que abrangem desde a promoção, a proteção da saúde, prevenção de agravos, vigilância à saúde, diagnóstico, tratamento e reabilitação” (LAI, SMS).

6.1.3.3 Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social

O processo de sensibilização sobre a temática migratória na atuação da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social foi especialmente marcado pela chegada de três expressivos fluxos migratórios à cidade de São Paulo: de imigrantes haitianos, a partir de meados de 2014; de mulheres angolanas — muitas delas grávidas ou acompanhadas de seus filhos —, a partir do final de 2015; e de imigrantes venezuelanos, a partir do início de 2018. Ainda que esses fluxos tenham influenciado significativamente também a atuação de outras Secretarias — como Trabalho, Saúde e Educação, por exemplo —, o acolhimento transitório dessas pessoas foi a necessidade mais urgente no momento de sua chegada⁷², o que demandou do poder público municipal uma resposta rápida e articulada entre as Secretarias de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC) e Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), principalmente.

A chegada dos haitianos — o primeiro destes três fluxos — foi especialmente importante, pois pressionou o poder público municipal a agir e evidenciou a necessidade de uma articulação intersetorial para garantir uma resposta adequada, em um momento em que a CPMig ainda estava se consolidando. Em um cenário marcado pela ausência de articulação federativa entre os principais entes envolvidos — principalmente governo federal, governos estaduais do Acre e de São Paulo e governo municipal de São Paulo⁷³ — e pela ausência de notificação prévia do governo acreano de que estaria encaminhando pessoas para a capital paulista, os imigrantes haitianos foram inicialmente acolhidos por organizações da sociedade civil (e aqui destaca-se o importante papel

⁷² É necessário esclarecer que nem todos os imigrantes que chegam à cidade precisam de vaga em Centros de Acolhida, que são serviços de acolhimento público. Esses casos são mais comuns entre imigrantes em situação de vulnerabilidade ou de baixa renda, e que não dispõem de redes de acolhimento inicialmente. No que tange aos fluxos supramencionados, uma parcela expressiva desses imigrantes encontrava-se nessa situação e dependia de serviços municipais ou da sociedade civil para seu abrigamento.

⁷³ Conforme é relatado pelo Relatório Final - Abrigo Emergencial PMSP (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2014, p. 4), os imigrantes haitianos “chegaram à capital paulista de forma concentrada após o fechamento do abrigo da cidade de Brasileia, no Acre, porta de entrada de uma rota de migração controlada por coiotes e que atravessa diversos países latino-americanos. Sem estrutura e condições de oferecer assistência a um número tão grande de imigrantes em uma cidade tão pequena, o governo acreano optou por encerrar o abrigo e transportar as pessoas para São Paulo”.

que a Missão Paz teve nesse contexto). Estas lhes ofereceram abrigo, alimentação, orientações para regularização documental, acesso a serviços públicos e para inserção no mercado de trabalho, porém, logo a situação tornou-se insustentável. Os espaços de acolhida da sociedade civil já não tinham capacidade suficiente para abrigar esses imigrantes e o poder público foi instado a assumir uma postura mais ativa no acolhimento dos imigrantes na cidade.

A característica emergencial da chegada dessas pessoas à cidade e a mobilização social e midiática em torno do assunto contribuíram para mobilizar instâncias superiores do governo municipal, conforme exposto pela Entrevistada 1 no início desta seção. Naquele cenário, era premente a atuação articulada entre a SMDHC e a SMADS para garantir um abrigo adequado às necessidades daquela população. Assim, o envolvimento de atores como a SGM foi essencial para uma articulação política dos principais atores públicos do governo municipal, o que possibilitou uma resposta rápida e estruturada à questão. No entanto, mesmo com o envolvimento da Secretaria Municipal de Governo e até mesmo do Gabinete do Prefeito, a interação entre SMDHC e SMADS não ocorreu sem dificuldades. Conforme argumentou a Entrevistada 8, o processo de definição das diretrizes e execução das ações foi potencialmente dificultado pois tinha de ser feito ao mesmo tempo em que os fluxos continuavam chegando na cidade. Coube, portanto, à CPMig um desafiante papel de, ao mesmo tempo: (i) convencer os técnicos e gabinete da SMADS da relevância de endereçar o tema; e (ii) executar as ações intersetorialmente, dada a natureza urgente das mesmas. Nesse contexto, muitas vezes a CPMig se defrontava com respostas morosas da SMADS a temas centrais, e também com o entendimento, por parte de SMADS, de que aquele seria um tema meramente passageiro.

A estruturação do Abrigo Emergencial da Prefeitura de São Paulo envolveu, para além da SMDHC/CPMig, que era responsável pelo gerenciamento do serviço, as Secretarias Municipais de Governo (SGM), Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo (SDTE) e a Subprefeitura da Sé (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2014). Cabe destacar que a gestão do abrigo ficou sob responsabilidade da SMDHC/CPMig, função para a qual não tinha corpo técnico específico e que fugia do escopo de sua atuação, causando sobrecarga de atribuições na equipe. Nesse processo, destacou-se também o papel assumido pela Missão Paz que, em articulação com a Prefeitura, permaneceu promovendo assistência e intermediação trabalhista para os imigrantes acolhidos (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2014) — um exemplo do que Cruz e Farah (2016) definem como intersetorialidade no

sentido “ampliado”, que envolve, para além do poder público, atores da sociedade civil.

Nesse contexto, a atuação da Missão Paz foi especialmente relevante pois garantiu sustentabilidade à ação — uma vez que era a instituição referenciada entre os imigrantes e também contribuía para dar vazão aos encaminhamentos para emprego —, e a coordenação das ações e da gestão do fluxo era realizada diariamente entre os envolvidos — atores governamentais e não governamentais. Durante seu funcionamento, entre maio a agosto de 2014, o Abrigo Emergencial acolheu 2.349 imigrantes de 20 nacionalidades e, além do acolhimento, ofereceu também aos abrigados aulas de português e encaminhamento para trabalho (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2014).

Com a continuidade do intenso trabalho de incidência da CPMig, a temática foi pautada na atuação da SMADS e, a partir de 2014, a Coordenação de Proteção Social Especial (CPSE)⁷⁴ passou a endereçar o tema de maneira mais específica — ainda que não formalmente institucionalizada. A partir de um arranjo intersetorial entre SMDHC e SMADS, ainda naquele ano foi inaugurado o Centro de Acolhida (CA) Bela Vista, para onde os imigrantes acolhidos foram transferidos após o fechamento do Abrigo Emergencial. Cabe destacar que o CRAI foi estruturado com aporte orçamentário do Ministério da Justiça⁷⁵ e, inicialmente, sua denominação oficial era Centro de Referência e Acolhimento para Imigrantes, pois ambos os serviços — de referência e acolhimento — eram prestados no mesmo local, a partir de uma articulação intersetorial entre SMADS e SMDHC.

Nessa configuração, cada um dos dois serviços disponíveis era realizado por uma Secretaria: à SMADS cabia a gestão do Centro de Acolhida e à SMDHC a gestão do Centro de Referência e também a locação do imóvel onde ambos funcionavam⁷⁶. Na prática eram dois serviços que funcionavam em paralelo, o que comumente causava confusão tanto para os

⁷⁴ A Coordenação de Proteção Social Especial (CPSE) é responsável pela “modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras. São serviços que requerem especialização na atenção e maior flexibilidade nas soluções protetivas.” (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2018e,)

⁷⁵ Conforme disposto no Convênio nº 806422/2014, firmado entre a Secretaria Nacional de Justiça e a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania.

⁷⁶ Conforme disposto no Termo de Contrato de Locação de Imóvel nº 41/SMDHC/2014. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/041-SMDHC-2014-PROVINCIA%20FRANCISCANA.pdf

servidores municipais que referenciavam o serviço, quanto para seus beneficiários. Posteriormente, o CRAI foi renomeado Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes e os dois serviços foram dissociados, mantendo-se, no entanto, a articulação entre ambos principalmente em termos de encaminhamento dos beneficiários e ativação da rede de serviços públicos municipais.

Conforme aponta Mattos (2017), desde então, a Secretaria também inaugurou, com o apoio da SMDHC/CPMig, três outros CAs específicos para atender a população imigrante e em situação de refúgio⁷⁷, com capacidade total de 540 vagas. Para além destas vagas específicas, os imigrantes também podem acessar todas as demais vagas da rede sócio-assistencial municipal.. A ampliação da capacidade inicial de acolhimento da cidade, com a inauguração do CA Pari, o primeiro após o CA Bela Vista, foi viabilizada também pela responsabilização da SMDHC pelos custos do aluguel do imóvel⁷⁸.

No que tange à gestão dos CAs, esta é de responsabilidade da SMADS e ocorre através de convênios firmados entre a Secretaria e entidades gestoras do terceiro setor. As diretrizes de acolhimento, por sua vez, idealmente seriam construídas conjuntamente entre SMDHC, SMADS e entidade conveniada, para garantir o atendimento adequado às especificidades da população imigrante. No entanto, o que se verifica é uma frágil relação entre esses atores, e a relativa autonomia das entidades conveniadas de executarem o serviço conforme suas próprias diretrizes. Nesses contextos, ainda que a CPMig tenha empreendido tentativas de articulação direta com a entidade, para que fosse possível alinhar diretrizes de atuação e, inclusive, compartilhar de dados, essas iniciativas surtiam pouco ou nenhum efeito. Uma possível explicação é o fato de a entidade ser conveniada com a SMADS, e não com a SMDHC — não havendo, portanto, vinculação formal com aquilo que era proposto pela CPMig. Tal configuração demonstra também a fragilidade da incorporação do tema pela SMADS, pois, uma vez que fosse efetivamente inserido no curso de sua atuação, as diretrizes deveriam ser passadas pela própria SMADS às suas entidades conveniadas.

⁷⁷ Para além do CA Bela Vista, inaugurado em 2014 e localizado no bairro de mesmo nome e com capacidade de 110 vagas para pernoite, em 2015 foram inaugurados o CA Especial para Mulheres Imigrantes Penha, com 80 vagas para pernoite, e o CA Pari, com 200 vagas para pernoite. Em 2016, foi inaugurado o CA Bom Retiro, com capacidade para 150 vagas para pernoite.

⁷⁸ Conforme disposto no Termo de Contrato de Locação de Imóvel nº 76/SMDHC/2015.

Em 2018, a intensificação do fluxo de venezuelanos na fronteira norte do país e o ímpeto do Governo Federal e de agências da ONU⁷⁹ de garantir a sua interiorização para outros municípios do país mobilizou os altos escalões do governo municipal. Segundo a Entrevistada 9, em reunião no Gabinete do então prefeito João Dória, onde, além do Prefeito, foram reunidas SMADS, SMDHC e ACNUR, a Prefeitura de São Paulo se comprometeu a acolher parte dessa população, em resposta ao pleito realizado pelo ACNUR. A partir de então, o então Secretário de Assistência e Desenvolvimento Social, Filipe Sabará, assumiu papel protagonista na gestão da estratégia e também mobilizou uma técnica do gabinete para endereçar essa questão junto à SMDHC — ainda que esse não fosse o único assunto atribuído à sua função.

No entanto, a estratégia intersetorial enfrentou um desafio naquele contexto: com o caráter transversal e articulador da SMDHC enfraquecido devido à postura contrária à atuação transversal adotada por seu gabinete, a SMADS negligenciou a previsão de oferta de serviços de acolhida específicos para imigrantes, garantida normativamente pelo o Art. 12 do Decreto n. 57.533/16⁸⁰. Tal fato ocorreu apesar da insistência da CPMig/SMDHC para que o Decreto fosse atendido, afinal trata-se de normativa institucionalizada que regulamenta a PMPI. Conforme pontua a Entrevistada 2,

quando teve esta primeira articulação do governo federal para a chegada do primeiro grupo de imigrantes interiorizados, estava previsto [pela SMADS] que eles iriam para abrigos mistos, com população [em situação de rua] — o que vai diametralmente contra o que está previsto expressamente na Política, que a gente oferece vagas específicas para imigrantes. E, assim, a gente teve que levar a Política para o Secretário de Assistência Social e falar “olha, isso aqui não pode ser feito, porque a gente tem uma Política” (...). E parece que a resposta que a gente teve foi “ah, mas não vai dar pra gente fazer isso agora”. (...) Então assim...qual a efetividade de uma Política quando você não tem vontade de implementar? (Entrevistada 2).

Atualmente, os quatro Centros de Acolhida para Imigrantes continuam funcionando e os CTAs Butantã e São Mateus seguem acolhendo imigrantes e refugiados venezuelanos, porém não de maneira exclusiva. No entanto, o tema da migração não está formalmente consolidado na

⁷⁹ Com destaque para o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e a Organização Internacional das Migrações (OIM).

⁸⁰ O inciso I do Art. 12 do Decreto n. 57.533/16 determina que na oferta de serviços de acolhida à população migrante, a SMADS deverá “I - ofertar serviços específicos para esta população, independentemente da situação migratória e documental, conforme o artigo 4º, inciso II, da Lei nº 12.316, de 16 de abril de 1997” (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2016c).

estrutura da SMADS e tampouco observa-se uma atuação atenta às diretrizes estabelecidas seja pela Lei e Decreto da PMPI, seja pela CPMig, conforme demonstramos nesta seção.

Orçamento

Em termos orçamentários, a SMADS afirmou não dispor de destinação de recursos específica para a atenção à população imigrante, uma vez que o atendimento à essa população está compreendido nas políticas de atendimento à população em situação de rua, por meio dos Centros de Acolhida, inseridos na dotação orçamentária da Proteção Especial à População em Situação de Rua, desde 2014 (LAI, SMADS).

No entanto, em resposta à solicitação de LAI sobre a destinação orçamentária para o tema, a SMADS afirmou que “para a obtenção de mais informações sobre população imigrante, orientamos que efetue nova solicitação para a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC), já que as diretrizes são de responsabilidade da referida pasta” (LAI, SMADS). A orientação demonstra uma certa fragilidade da incorporação do tema pela SMADS, uma vez que aparenta relegar à SMDHC, e apenas a ela, a atribuição de elaborar as diretrizes de atuação, quando, na realidade, tal deve ser resultado de uma articulação conjunta, como vimos demonstrando até aqui.

6.1.3.4 Secretaria Municipal de Habitação

Diferentemente do caso da Secretaria Municipal de Educação — que consolidou institucionalmente a atenção à população imigrante no escopo de responsabilidades de uma área que já existia na estrutura da Secretaria —, e da Secretaria Municipal de Saúde, que incorporou o tema como diretriz política do Gabinete e criou uma estrutura interna específica para endereçá-lo —, as entrevistas mostraram que, na Secretaria Municipal de Habitação, o tema não se consolidou a ponto de se tornar uma diretriz política do Gabinete, tampouco foi efetivamente incluído em alguma área já existente ou fomentou a criação de uma estrutura específica que endereçasse o tema no bojo da Secretaria.

Sobre a atuação da CPMig com o intuito de promover a incorporação da temática migratória no escopo de atuação da SEHAB, a Entrevistada 1 apontou que, ainda que habitação fosse um tema importante para a política para a população imigrante da cidade, foram encontrados obstáculos que dificultaram a atuação conjunta. Segundo ela, “(...) na Habitação não

conversávamos [em referência à CPMig] com ninguém. Porque não existia política de habitação pra gente incidir sobre, essa era a verdade.” (Entrevistada 1). Tal fala alinha-se com a própria conceitualização da estratégia transversal, que pressupõe a incorporação de determinado tema na corrente principal das políticas de determinada estrutura (PAPA, 2012). Assim, em teoria, se não há uma política, programa ou ação sendo desenvolvidos, é dificultosa a definição de onde a nova temática será incorporada.

Foi apenas em 2016 que se estabeleceu uma articulação mais efetiva com a SEHAB a partir de dois processos centrais: a revisão, capitaneada pela SEHAB, do Plano Municipal de Habitação (PMH) de São Paulo, que resultou na elaboração do Projeto de Lei nº 619/16⁸¹; e a constituição do Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População Imigrante, coordenado pela CPMig e cujo objetivo era a construção do Anteprojeto de Lei da Política Municipal para a População Imigrante, conforme foi discutido na seção anterior.

Quanto ao primeiro processo, o envolvimento de parte do corpo técnico da CPMig na revisão do PMH possibilitou a previsão da atenção à população imigrante no Serviço de Moradia Social (SMS), linha programática responsável pelo atendimento habitacional emergencial e transitório. Conforme especificado no Plano, o SMS teria como foco famílias de baixa renda removidas de seu local de moradia por obras públicas ou por risco ambiental e famílias em situação de vulnerabilidade ou risco social (...), integrado a outras políticas e programas sociais e de geração de renda e trabalho” (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2016e, p. 16). Visando endereçar um dos principais gargalos em termos de provisão de moradia para a população imigrante de baixa renda⁸², as sugestões propostas pela CPMig garantiram a inclusão dessa população na tipificação de famílias em situação de vulnerabilidade e risco social previstas como beneficiárias das políticas do Serviço de Moradia Social, juntamente com outros grupos sociais⁸³ (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2016e, Art. 14, p. 16).

⁸¹ O Projeto de Lei nº 619, de 21 de dezembro de 2016, aprova o Plano Municipal de Habitação, conforme previsto no artigo 293 do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, de acordo com o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS.

⁸² Um dos principais desafios da gestão migratória local é garantir moradia aos imigrantes de baixa renda e/ou em situação de vulnerabilidade — imigrantes em situação documental irregular, imigrantes que não conseguem acesso ao mercado de trabalho, imigrantes que não possuem redes de apoio na cidade de destino, mulheres vítimas de violência, crianças desacompanhadas, entre outros.

⁸³ O Art. 14 do PL nº 619/16 define como público beneficiário do SMS famílias em situação de vulnerabilidade e risco social, tais como imigrantes e refugiados de baixa renda, população em situação de rua, idosos de baixa renda, mulheres vítimas de violência doméstica, pessoas com deficiências, de baixa renda, entre outros.

Foi previsto que o SMS se estruturasse de forma intersecretorial,

por meio de grupo de trabalho intersecretarial permanente, instituído e coordenado pela Secretaria Municipal de Habitação, com a participação das secretarias municipais que tratam das políticas públicas de saúde, assistência e desenvolvimento social, direitos humanos e geração de trabalho e renda (Projeto de Lei nº 619/16, Art. 15).

Ademais, sua regulamentação deveria observar as legislações específicas que endereçam os direitos desses grupos sociais em situação de vulnerabilidade — nesse caso, deveria ser atenta à Lei Municipal nº 16.478/16. Nesse sentido, o PL nº 619/16, que aprova o Plano Municipal de Habitação, entende a questão da provisão de moradia para essas populações como uma questão multidimensional, que deve ser endereçada a partir da atuação conjunta das diferentes Secretarias Municipais desde o momento de formulação até a avaliação, conforme demonstram as atribuições previstas para o grupo de trabalho intersecretarial:

I — **formulação e regulamentação** das modalidades do SMS, ao menos daquelas indicadas no artigo 17⁸⁴ desta lei;

II — **definição das atribuições e responsabilidades** de cada uma das secretarias municipais envolvidas, inclusive em relação à gestão patrimonial, condominial e social dos equipamentos vinculados ao SMS;

III — **definição dos critérios de atendimento e de priorização** da demanda do SMS;

IV — **planejamento** compartilhado das formas de operacionalização e dos **recursos financeiros** e orçamentários necessários para a implementação do SMS;

V — **acompanhamento, monitoramento e avaliação da implementação do SMS.**

§ 1º A regulamentação do SMS deve assegurar às secretarias municipais envolvidas **autonomia na indicação e gestão das demandas a serem atendidas**, bem como sua participação na composição dos recursos financeiros necessários para a implementação do atendimento.

§ 2º O Conselho Municipal de Habitação deve ser consultado sobre a regulamentação do SMS. (Projeto de Lei nº 619/16, Art. 15).

Seguindo os ritos de tramitação de um projeto de lei de autoria do Poder Executivo, o PL

⁸⁴ O Art. 17 do PL nº 619/16 define quatro modalidades para o Serviço de Moradia Social: I - Acolhimento Institucional Intensivo; II - Abrigamento Transitório em Imóveis Alugados; III - Abrigamento Transitório em Imóveis Públicos; IV - Bolsa Aluguel.

foi enviado à Câmara Municipal de São Paulo em dezembro de 2016, pelo então prefeito Fernando Haddad. Até dezembro de 2018, no entanto, o PL ainda não havia sido votado pela casa — não sendo, até o momento de conclusão desta pesquisa, um instrumento normativo vigente. Portanto, toda a articulação intersetorial e a previsão de atenção às especificidades da população imigrante no SMS, que se buscava por meio da incidência da CPMig, não se consolidaram até o momento.

Quanto ao segundo processo, referente à participação da SEHAB no Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População Imigrante, a Entrevistada 1 aponta que a servidora destacada pela SEHAB, apesar de ser uma pessoa sensível ao tema migratório, tinha pouca influência dentro da Secretaria, o que dificultava a real absorção do tema nas rotinas e na atuação da organização. A indicação dessa servidora é um possível indício do caráter secundário que a Secretaria relegou ao tema naquele momento.

Esses fatores ilustram um cenário de frágil e limitada vinculação da Secretaria com o tema, e tal postura permanece mesmo com a aprovação da Política Municipal para a População Imigrante (por meio do Art. 7 da Lei nº 16.478/2016 e do Art. 22 do Decreto nº 57.533/2016), que atribui à pasta uma série de responsabilidades. Corroborando com esse entendimento, segundo a Entrevistada 11, atualmente a SEHAB ainda não assumiu um compromisso com o tema. Conforme pontua,

Não há um compromisso, acho que da pasta, a ponto de dizer, não, é importante, é importante que se discuta, é importante que se tenha investimento nessa área, é importante que a gente consiga dialogar com as outras secretarias, que a gente promova um atendimento com qualidade. (Entrevistada 11).

Atualmente, em termos da estrutura da Secretaria, o endereçamento da temática migratória fica a cargo do Departamento de Planejamento de Trabalho Social (DPTS), que pertence à Coordenadoria de Trabalho Social (CTS)⁸⁵. Conforme disposto no Art. 27 do Decreto nº 57.915/2017, que dispõe sobre a reorganização da Secretaria Municipal de Habitação, o DPTS tem como atribuições:

⁸⁵ Conforme previsto no Art. 8º do Decreto nº 57.915, de 5 de outubro de 2017, que dispõe sobre a reorganização da Secretaria Municipal de Habitação, bem como altera a denominação e a lotação dos cargos de provimento em comissão que especifica.

I — elaborar diretrizes e metodologias do trabalho social no âmbito das ações e programas da SEHAB, exceto no que se refere às ações de regularização fundiária;

II — elaborar, no âmbito do trabalho social, documentos técnicos e estudos necessários ao planejamento, implementação e monitoramento da política municipal de habitação de interesse social;

III — prestar apoio e orientação técnica especializada ao conjunto das unidades da CTS, necessárias à execução do trabalho social nas ações e programas da SEHAB;

IV — orientar e estabelecer diretrizes para elaboração de termos de referência e fiscalização dos contratos, convênios e parcerias no âmbito da área de atuação da CTS. (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2017d, Art. 27).

Ainda que tenha como uma de suas principais atribuições oferecer subsídio técnico para as políticas de habitação de interesse social, não há, no entanto, previsão normativa especificando o compromisso da área em adotar um olhar atento para as populações em situação de vulnerabilidade que devem ser beneficiárias dessas políticas, tampouco para a população imigrante, especificamente.

Ademais, apesar de não ser um tema incorporado formalmente na sua estrutura organizacional, em seu site oficial a Secretaria possui uma sessão de Perguntas Frequentes onde disponibiliza informações sobre o atendimento a imigrantes, sob o título “Imigrantes”, conforme reproduzimos abaixo

A Secretaria Municipal da Habitação não possui um plano habitacional específico para atendimento a imigrantes ou refugiados.

Entretanto, há nesta Secretaria, legislação que dispõe sobre benefício destinado à complementação de renda para pagamento das despesas com moradia, desde que atendidos critérios específicos para sua aplicabilidade, os quais estão dispostos na Portaria nº 131/SEHAB.G/2015.

Para melhor compreensão do perfil de seu enquadramento no atendimento provisório, sugerimos comparecer no Plantão Social, sito a Av. São João, 299, das 8h30 às 16h.

Os documentos necessários para avaliação são: RG, CPF, comprovante de residência, comprovante de renda, CPTS, laudo médico em caso de doença crônica ou grave, certidão de nascimento para os menores e contrato e/ou recibo de aluguel.

Obs: A documentação acima exposta deve ser apresentada para todas as pessoas residentes na mesma moradia.

Esclarecemos ainda que, a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania oferece o CRAI – Centro de Referência e Atendimento aos Refugiados Imigrantes para acolhimento e atendimento especializado aos imigrantes, motivo este que sugerimos contato com esta Secretaria⁸⁶.

A portaria em questão estabelece alternativas de atendimento habitacional provisório, entendido enquanto a “concessão de benefício financeiro complementar à renda familiar, com a finalidade de auxiliar à família na cobertura de despesas com moradia” (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2015d, Art. 1º § 1º). O que se observa, no entanto, é que mesmo que a população imigrante possa ser beneficiária deste recurso complementar para despesas com moradia, o instrumento normativo que o regula não prevê nos critérios de inclusão as especificidades dessa população. Uma das evidências que substanciam essa afirmação é o fato de que, na mesma sessão do site citada anteriormente, há a indicação de que os imigrantes podem se dirigir ao Plantão Social da SEHAB para melhor compreender as possibilidades de enquadramento no atendimento provisório. No entanto, constam como documentos necessários para essa avaliação: RG, comprovante de residência e contrato e/ou recibo de aluguel, entre outros (Perguntas Frequentes SEHAB, junho/2018, online) — o que demonstra desconhecimento, por parte da Secretaria, das especificidades desse público⁸⁷.

A necessidade de que as políticas habitacionais e normativas que as regulamentam adotem um olhar atento para as especificidades da população imigrante, e não apenas as preveja indistintamente no bojo das vulnerabilidades do público em geral é, inclusive, um aspecto levantado pelas entrevistadas da SEHAB. Segundo a Entrevistada 11,

(...) o fato de você não reconhecer, inclusive, que esta população é uma população que demanda um olhar específico, um atendimento...não vou dizer prioritário, mas um atendimento que reconheça a realidade que eles se encontram no nosso país, faz com que ele acabe sendo alvo da minha política porque ele vai morar no assentamento precário, porque ele não tem condições... (...) o Estado, ele não tem uma ação... ele não tem uma

⁸⁶ Disponível em:

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/acesso_a_informacao/index.php?p=178762

⁸⁷ Imigrantes e pessoas em situação de refúgio, mesmo quando em situação documental regular, não possuem RG. Seu documento brasileiro oficial de identificação é o Registro Nacional de Estrangeiro (RNE) — atual Registro Nacional Migratório (RNM), conforme estabelecido pelo Art. 117 da Lei 13.445/2017. Apenas quando um imigrante se naturaliza ele tem acesso ao RG. Quanto às demais exigências, para muitos imigrantes, principalmente aqueles que estão buscando assistência nas políticas públicas habitacionais, documentos como comprovante de residência e contrato e/ou recibo de aluguel são inacessíveis.

ação preventiva, ele trata do mesmo jeito paliativo, mas ainda assim de forma precária e muito, muito desorganizada. (Entrevistada 11).

Outro elemento importante levantado a partir dessas informações que constam no site da Secretaria, é a questão de sugerir que os beneficiários se dirijam ao CRAI. Sem maiores explicações, não fica claro o motivo pelo qual tal encaminhamento estaria sendo sugerido e essa indefinição pode apontar para a intenção de encaminhar as eventuais demandas da SEHAB para o serviço do CRAI. Cabe, portanto, retomar o que Serra (2005) defende sobre a transversalidade: que a execução das políticas transversais não cabe aos organismos transversais, mas sim às estruturas verticais — nesse caso a SEHAB. Aqui, diferentemente do que seria esperado de uma estratégia transversal efetivamente incorporada por uma estrutura setorial, as evidências apontam para a não incorporação do tema na SEHAB.

Conforme demonstrado pela experiência de São Paulo, uma parcela significativa da população imigrante que vive na cidade encontra dificuldades de acesso à moradia regular, e uma vez findado o tempo limite para estadia nos serviços de abrigo temporário da SMADS, os imigrantes tendem a optar por alternativas irregulares de moradia, como edifícios ocupados. Nesse sentido, a avaliação das próprias entrevistadas é de que a SEHAB não desenvolveu, ao longo do período estudado, um olhar atento à população imigrante no sentido de incluí-la em políticas de prevenção, atuando apenas de maneira paliativa, pois essa população acaba sendo beneficiária de ações em situações emergenciais, como a desocupação de edifícios ocupados informalmente. Conforme aponta a Entrevistada 11

(...) nas nossas áreas de remoção, aquilo que a gente intervém diretamente na questão relacionada à habitação, essa população também tá lá dentro. Isso também é importante, porque é onde a Habitação atua: atua nos assentamentos precários, atua em áreas mais fragilizadas. E essa população, pela situação de vulnerabilidade, quando ela não está enquadrada lá nos itens de vulnerabilidade social para acesso ao auxílio aluguel, ela tá morando em condições precárias, em condições insalubres... (...) então quando há a atuação da municipalidade, ou seja, da Habitação especificamente nessas áreas, esta população também é indiretamente atendida. Não que isso seja, claro, o ideal, na verdade não é. Mas ela fica desassistida de uma política específica, mas ela, de certo modo, acaba sendo atingida porque a Habitação está fazendo uma atuação e ali não há uma exclusão pela condição dele, de imigrante (Entrevistada 11).

Segundo as entrevistadas, para uma atuação perene de prevenção seria necessária uma postura mais ativa da SEHAB nos espaços intersetoriais e na manutenção de um diálogo com as demais Secretarias envolvidas com o tema:

se você está em constante diálogo, em observação, em acompanhamento (...), você já consegue prevenir, pensar, elaborar algumas alternativas de atendimento. Então eu acho que o desafio hoje é a gente ter maior engajamento do Poder Público, e da nossa secretaria específica, pra olhar esta população (Entrevistada 11).

Orçamento

Em termos orçamentários, a SEHAB afirmou não dispor de orçamento específico para a atenção à população imigrante, porém também não apresentou linhas orçamentárias que, eventualmente, tenham sido oneradas com foco nesta atuação. Corroborando com o que foi exposto anteriormente, de acordo com a Secretaria, “pessoas nessas condições podem ser atendidas pela política habitacional vigente, respeitando os critérios legais do município” (LAI, SEHAB).

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Fundamentada em um estudo de caso instrumental, esta dissertação discutiu a transversalidade e a intersetorialidade, entendidas como estratégias organizacionais, na Política Municipal para a População Imigrante (PMPI) de São Paulo. A partir de entrevistas com gestores públicos municipais, análise documental e observação, analisamos a atuação da Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig), da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC), a responsável pela articulação transversal e intersetorial da PMPI com as demais Secretarias Municipais. Ademais, analisamos a incorporação da temática migratória no desenvolvimento das políticas, programas e ações das Secretarias Municipais de Educação (SME), Saúde (SMS), Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) e Habitação (SEHAB).

Antes de avançarmos para os resultados obtidos, faz-se importante apresentar as limitações desta pesquisa. Primeiro, as Secretarias analisadas não esgotam as interfaces estabelecidas pela CPMig e tampouco são as únicas vinculadas à PMPI⁸⁸. A escolha dessas Secretarias foi feita (a) pela impossibilidade — tanto temporal quanto técnica — de empreender uma pesquisa que abarcasse todas as Secretarias envolvidas, e (b) com o intuito de garantir uma amostra representativa da multiplicidade das dinâmicas de incorporação do tema migratório nas estruturas setoriais municipais. Segundo, não foi possível analisar a fundo o papel do Conselho Municipal de Imigrantes (CMI) com relação às estratégias transversais e intersetoriais. Órgão consultivo vinculado à CPMig e de composição paritária entre Secretarias Municipais e representantes da sociedade civil, a estruturação do CMI ainda era muito recente e não possibilitou, portanto, uma análise efetiva sobre seu papel⁸⁹. Uma análise posterior da atuação do CMI pode contribuir para a presente pesquisa, tendo em vista que esse é um espaço em potencial para o desenvolvimento de

⁸⁸ A CPMig também executou iniciativas em parceria com órgãos públicos federais, com a sociedade civil, com organizações internacionais e com fundações municipais, além de outras Secretarias Municipais não previstas formalmente na PMPI, como a Secretaria Municipal de Relações Governamentais (SMRG) e de Relações Internacionais e Federativas (SMRIF). Ademais, o Decreto n. 57.533/2016 estabelece responsabilidades para as Secretarias Municipais de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), Políticas para Mulheres (SMPM), Saúde (SMS), Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo (SDTE), Educação (SME), Cultura (SMC), Habitação (SEHAB) e Esportes, Lazer e Recreação (SEME). Além disso, inclui a Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras (SMSP) na composição do CMI.

⁸⁹ Importante esclarecer que a primeira composição do CMI tomou posse em outubro de 2017 e tinha dedicação exclusiva à elaboração e aprovação do regimento interno — conforme previsto no § 9º do Art. 6 do Decreto n. 57.533/2016. Após aprovado o regimento, foram convocadas eleições para a nova composição do Conselho e o resultado do pleito e posse ocorreu em julho de 2018.

redes de gestores e de iniciativas de articulação e coordenação, que podem contribuir para a estratégia transversal. Terceiro, a presente pesquisa focou, principalmente, o papel desempenhado pelos atores governamentais municipais nas estratégias transversais e intersetoriais estudadas. A ampliação dessa análise para outros atores, como a sociedade civil, pode trazer significativas contribuições, principalmente a partir de sua atuação no CMI.

Tendo em vista, portanto, suas potencialidades e limitações, o presente estudo foi orientado pelos seguintes questionamentos: 1) como é realizada a articulação transversal pela Coordenação de Políticas para Migrantes com as demais Secretarias Municipais?; 2) como ocorre a incorporação da temática migratória pelas Secretarias Municipais? e; 3) quais são os principais obstáculos relacionados à característica transversal da PMPI? A partir dessas questões, buscamos alcançar três objetivos: (i) discutir, a partir de seu desenho, suas normativas, planos de meta e de posicionamentos institucionais da CPMig/SMDHC, a Política Municipal para a População Imigrante (PMPI)⁹⁰ enquanto uma política transversal, conforme se autodefine para, posteriormente, analisar (ii) qual foi o papel desempenhado pela CPMig/SMDHC na articulação com as Secretarias Municipais de Educação (SME), Saúde (SMS), Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) e Habitação (SEHAB), bem como (iii) como foi alcançada (ou não) a incorporação do tema por essas Secretarias. Em relação a este último ponto, analisamos ainda: (a) se as políticas, programas e ações foram motivadas por articulação e posterior acompanhamento da CPMig/SMDHC, (b) se foram desenvolvidas políticas, programas e ações de maneira independente pela Secretaria em questão ou (c) se não houve incorporação da temática.

Para responder a esses questionamentos e atender a esses objetivos, a pesquisa foi estruturada em quatro seções que seguiram uma introdução. Destarte, , apresentamos as características atuais dos fluxos migratórios e padrões de deslocamento com destino aos centros urbanos, configurando as cidades como importantes centros receptores de imigrantes. Ressaltamos a influência dos contextos e dinâmicas locais das cidades de destino nos próprios fluxos migratórios e, a partir do entendimento desse papel relevante desempenhado pelas cidades, questionamos a centralidade do âmbito nacional na gestão migratória. Amparados na literatura, argumentamos que cidades são atores centrais na promoção da integração da população imigrante,

⁹⁰ Entendemos por Política Municipal para a População Imigrante (PMPI) o conjunto de ações, programas e políticas desenvolvidos pela Prefeitura Municipal de São Paulo a partir da criação da CPMig

pois é no âmbito local que as dinâmicas relativas à presença dessa população se manifestam cotidianamente. Por fim, a partir da análise do percurso das políticas de integração, discutimos a estratégia de *mainstream migration* como uma alternativa estrutural para o endereçamento da questão no âmbito local, uma vez que ela prevê a incorporação da temática migratória em áreas já consolidadas, como habitação, trabalho e saúde.

Em seguida exploramos os conceitos de transversalidade e intersetorialidade na literatura de administração pública, por serem alternativas de abordagens integrais para problemas complexos, como é o caso colocado pela gestão migratória. Entendidas enquanto paradigmas organizacionais distintos que influenciam o desenvolvimento das políticas públicas, a transversalidade é o termo correspondente ao *mainstream* da literatura internacional, significando a incorporação de temas específicos na corrente principal das políticas de órgãos setoriais. A intersetorialidade, por sua vez, visa endereçar a multidimensionalidade da realidade dos problemas promovendo a articulação de setores para a entrega de uma política integrada, a partir da confluência dos saberes de cada área.

Focando o contexto brasileiro, analisamos a gestão migratória no país a partir de suas normativas federais e argumentamos como outras políticas, como as sociais, são também importantes fatores que influenciam as dinâmicas migratórias e as políticas de integração implementadas no âmbito local. A partir desse panorama analisamos a criação e consolidação da Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig) e a formulação da Política Municipal para a População Imigrante (PMPI) na cidade de São Paulo e frisamos o caráter transversal que pauta tanto a atuação da CPMig, quanto as diretrizes da PMPI. Destacamos também a intersetorialidade, uma vez que foi instrumento presente na atuação da Coordenação. Por fim, nos dedicamos à análise do campo, que nos mostrou uma pluralidade de dinâmicas, possibilidades e estratégias de incorporação da temática migratória pelas Secretarias Municipais de São Paulo, além de evidenciar os desafios enfrentados para a efetivação das estratégias transversais e intersetoriais.

Para responder à primeira pergunta de pesquisa, “*como é realizada a articulação transversal pela Coordenação de Políticas para Migrantes com as demais Secretarias Municipais?*”, apresentamos na seção “Política Municipal para a População Imigrante de São Paulo” um panorama sobre a atuação da CPMig no período estudado, buscando contemplar o objetivo de (i) *discutir, a partir de seu desenho, suas normativas, planos de meta e de posicionamentos institucionais da CPMig/SMDHC, a Política Municipal para a População*

*Imigrante (PMPI)*⁹¹ enquanto uma política transversal. A intenção foi evidenciar como a atuação transversal da CPMig esteve amparada por uma série de instrumentos normativos e institucionais no período estudado — destacando desde o caráter transversal conferido à SMDHC pelo Decreto que a cria, a previsão inicial de uma meta específica sobre o tema migratório no Plano de Metas de 2031-2016, até a institucionalização da abordagem transversal do tema garantida pela sanção da Lei n. 16.478/2016 e do Decreto n. 57.533/2015, que institui e regulamenta a PMPI, respectivamente. Ainda que sejam elementos estruturantes para a Política, a seção também forneceu indícios de que a atuação transversal da CPMig foi construída no cotidiano, entre erros e acertos, e nem sempre os instrumentos normativos foram suficientes para garanti-la. Ademais, às articulações transversais somaram-se uma série de iniciativas intersetoriais, que compuseram a estratégia que visava mobilizar outros setores da administração pública municipal.

Essas dinâmicas evidenciam, no caso de São Paulo, o que foi verificado em estudo do IPEA (2009) sobre a criação de Secretarias Especiais cuja função era a coordenação transversal de determinados assuntos no âmbito federal. Nesse caso, a criação das Secretarias Especiais significou, para muitos atores de outros órgãos, a sinalização de que elas seriam responsáveis pelo desenvolvimento de políticas específicas para minorias e não necessariamente que fomentariam uma articulação transversal para tanto. A tal entendimento somam-se outros fatores, como como o desafio de superar as reticências apresentadas por órgãos setoriais em reconhecer a legitimidade dos organismos transversais, muitas vezes motivada por um sentimento de ameaça sobre sua liberdade de definição orçamentária, política e estratégica (Serra, 2005). Finalmente, evidenciam também o aspecto relacional intrínseco a ambas as estratégias, muito discutido pela literatura.

Quanto ao objetivo (ii) *qual foi o papel desempenhado pela CPMig/SMDHC na articulação com as Secretarias Municipais de Educação (SME), Saúde (SMS), Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) e Habitação (SEHAB)*, apresentamos na seção “Análise da transversalidade e intersectorialidade na Política Municipal para a População Imigrante de São Paulo” as diferentes estratégias de articulação coordenadas pela CPMig para fomentar a incorporação da temática migratória nos órgãos setoriais do município. Conforme apontado, o diálogo foi a principal ferramenta adotada pela CPMig — e também a mais utilizada — e suas

⁹¹ Entendemos por Política Municipal para a População Imigrante (PMPI) o conjunto de ações, programas e políticas desenvolvidos pela Prefeitura Municipal de São Paulo a partir da criação da CPMig.

estratégias foram variadas e adequadas conforme as suas possibilidades de atuação em cada contexto. Convém destacar também as articulações realizadas em nível técnico (pelas gestoras da PMPI alocadas na CPMig) e em nível de gabinetes. Houve ainda situações que mobilizaram o envolvimento do gabinete do prefeito, mas estas foram incidências pontuais (notadamente nos casos da chegada de imigrantes haitianos e, posteriormente, venezuelanos) que não fomentaram a incorporação do tema pelas Secretarias Municipais — como foi o caso da SMADS.

Os resultados apresentados demonstram que a confluência das estratégias de articulação entre técnicos e articulação entre gabinetes, visando a superação dos constrangimentos trazidos pelos cenários, foi o que garantiu maior fôlego e solidez às iniciativas transversais e intersetoriais. A incidência direta do gabinete do prefeito, por sua vez, foi a iniciativa que demonstrou menor capacidade de garantir perenidade às políticas, programas e ações, talvez pela impossibilidade de garantir um acompanhamento das iniciativas. Assim, verificamos que tal incidência não garante a incorporação de um tema no curso principal de um órgão, apenas viabiliza temporariamente ações e programas concertados entre os setores.

Iniciativas e espaços intersetoriais também foram importantes no sentido de construir, gradualmente, uma aderência ao tema — como foi o caso brevemente relatado sobre a Secretaria de Trabalho. Eles podem influenciar os altos escalões e/ou podem contribuir para que o tema alcance capilaridade dentro da estrutura da Secretaria, atingindo profissionais de diferentes setores que podem incorporá-lo em sua atuação cotidiana. Nesse sentido, a dimensão relacional parece ser um fator importante para o sucesso dessas alternativas, o que pode explicar por que algumas iniciativas tiveram sucesso, enquanto outras não.

Para responder à segunda pergunta de pesquisa, *Como ocorre a incorporação da temática migratória pelas Secretarias Municipais?*, apresentamos na seção “Análise da transversalidade e intersetorialidade na Política Municipal para a População Imigrante de São Paulo” as análises de campo dos casos das Secretarias Municipais selecionadas para este estudo — Educação (SME), Saúde (SMS), Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) e Habitação (SEHAB). Nos itens dedicados à análise individual dessas Secretarias, também buscamos responder ao objetivo (iii) *como foi alcançada (ou não) a incorporação do tema por essas Secretarias*. Foram observadas diferentes dinâmicas para a incorporação da temática migratória nos órgãos setoriais do Município — e, ainda, casos em que não houve incorporação.

No caso da SME a temática migratória encontra espaço tanto em estratégias transversais

quanto intersetoriais. A respeito da primeira, a previsão formal de incorporação do tema migratório pelo NEER — a partir da inclusão no Plano de Metas do Núcleo de 2013 e, posteriormente, em 2016, da inclusão da Lei da PMPI como uma das três leis que fundamenta a atuação do NEER — foi fundamental para garantir sustentação ao endereçamento do tema na formação dos quadros das Diretorias de Educação. Ainda que o Núcleo também trabalhasse com outras duas frentes temáticas e que as possibilidades de desenvolvimento do tema migratório estivessem limitadas ao seu escopo de atuação formativa, sua atuação tem relevância na disseminação do conhecimento sobre o tema nos serviços da rede de educação, visando à adequação dos serviços para o atendimento a essa população. Em uma estrutura com a magnitude da SME, com uma pluralidade de serviços e de servidores, o aspecto formativo é fundamental para que o tema ressoe não apenas nos espaços de definição da política, ou apenas em um setor, mas seja expandido também para outras áreas internas e descentralizado nos serviços.

A intersetorialidade também teve papel central: destacamos o curso “Somos Todos Migrantes: Educação e Migrações na cidade de São Paulo”, realizado a partir de articulação entre o NEER e a CPMig em Diretorias Regionais de Educação de diferentes Subprefeituras da cidade e o curso contínuo e regular de português “Portas Abertas: Português para Imigrantes”, fruto de articulação entre os gabinetes de SME e SMDHC realizada no início de 2017, sob a nova gestão municipal. Ambas foram estratégias continuadas, sendo que a segunda permanece em execução até o momento, com ativa participação da CPMig.

Assim, o caso da SME combina a designação formal de área específica para endereçamento do tema, com a prerrogativa formativa dessa mesma área, elementos que potencializam a incorporação do tema e também lhe garantem maior perenidade no interior da estrutura setorial. A implementação do Portas Abertas pode, inclusive, ser entendida como um elemento de fortalecimento do tema na SME, uma vez que o programa depende de manifestação de adesão das escolas e, portanto, de sensibilização das mesmas — e sua expansão para 13 escolas e as novas solicitações de adesão são indicativos de que o tema está encontrando capilaridade dentro da SME. Assim, dentre os principais fatores que explicam a incorporação do tema pela SME, destacam-se: a previsão formal de atenção à temática vinculada à uma área interna da Secretaria; a formação contínua das equipes de Educação para o tema, essencial para um atendimento atento às necessidades da população e também para que o tema continue sendo pautado e vivo nesses espaços; o envolvimento — ou o respaldo — do gabinete da Secretaria com o tema.

No caso da SMS, o envolvimento do Secretário Padilha com a temática — decorrente de contato prévio com a CPMig, enquanto era Secretário de Relações Governamentais — foi central para a sustentação política do tema no bojo da Secretaria, e a parceria estabelecida com a OPAS foi imprescindível para viabilizar tecnicamente a execução das políticas, programas e ações da SMS que incorporaram a temática migratória. Resultado desse processo, uma série de iniciativas que endereçam a temática migratória foram capitaneadas e executadas pela própria SMS, ilustrando a efetivação da transversalidade e a atenção aos princípios previstos na lei e decreto da PMPI, bem como no SUS. Foi fundamental para o desenvolvimento dessas iniciativas a estruturação do GT com a participação de diversos setores internos da SMS, cujo intuito e resultado foram a implementação de uma política de saúde para a população imigrante e refugiada, pactuada entre o Gabinete da SMS, as Áreas Técnicas da SMS, as Coordenadorias Regionais de Saúde, OSCs e lideranças imigrantes.

Conforme apresentamos, a parceria entre SMS e OPAS também viabilizou a criação de uma coordenação técnica com foco na temática migratória, vinculada ao Gabinete da SMS, que garantiu coordenação à estratégia de incorporação do tema no corpo da SMS, através da promoção e facilitação de diálogos e formações com as demais áreas internas à Secretaria. Ademais, é necessário ressaltar a importância da construção dessa estratégia ter sido feita a partir das experiências anteriores da própria SMS, incorporando os aprendizados acumulados e envolvendo servidores de diferentes níveis hierárquicos. Assim, a SMS desenvolveu as estratégias relativas à população imigrante com grande autonomia, e à CPMig coube o acompanhamento dessas iniciativas.

No caso da SMADS a atenção à população imigrante em suas políticas foi fruto, em grande medida, da chegada à cidade de fluxos migratórios expressivos — como os haitianos, angolanos e venezuelanos. Mais do que o diálogo fomentado pela CPMig, esses fluxos foram decisivos para que a Secretaria passasse a endereçar a temática migratória em suas políticas, programas e ações. Outro elemento que reforça a fragilidade no diálogo entre SMDHC e SMADS, o envolvimento do Secretário com o tema durante a gestão João Dória/Bruno Covas significou o desvirtuamento da estratégia transversal e a não atenção às diretrizes previstas na PMPI, ignorando o abrigo específico para imigrantes e outras especificidades da população. Assim, verifica-se que, ainda que a SMADS tenha implementado Centros de Acolhida específicos para imigrantes, a temática tem uma influência muito circunscrita em sua estrutura interna e não permeia a atuação de outras

áreas da Secretaria, como verifica-se no caso da SME e SMS.

Por conta disso, apesar de observado o envolvimento de altas instâncias da gestão municipal, incluindo o Gabinete do Prefeito, em ambos os cenários (gestão Fernando Haddad e gestão João Dória/Bruno Covas), o que se verificou no caso da SMADS é uma articulação ainda muito frágil com a SMDHC, em termos de viabilizar uma estratégia transversal consolidada, perene e atenta às diretrizes estabelecidas na Lei e Decreto da PMPI. A previsão da atenção à população imigrante nos Centros de Acolhida não significa, portanto, a incorporação da temática pela Secretaria de forma perene ou estruturada.

No caso da SEHAB, a ausência de uma política municipal de habitação estruturada representou um importante obstáculo para a estratégia transversal empreendida pela CPMig. Sem esse elemento chave, a CPMig encontrou dificuldades para a articulação com a Secretaria pois, conforme argumentamos na última seção, a inexistência de uma política torna dificultosa a definição de onde incidir e restringe possibilidades de incorporação de nova temática pela estrutura setorial. Ademais, verificou-se que até mesmo os dois momentos de articulação com a SEHAB — no momento de revisão do Plano Municipal de Habitação (PMH) e de construção do Anteprojeto de Lei da Política Municipal para a População Imigrante, por meio do Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População Imigrante — foram eventos pontuais, que não tiveram maiores desdobramentos para além de seus escopos iniciais. Não foram fonte, portanto, de maior alinhamento ou sinergia entre as Secretarias.

Observou-se que, ainda que parte do corpo técnico da Secretaria, especificamente o DPTS, esteja sensível à importância da incorporação do tema migratório nas políticas habitacionais, a transversalidade não se efetiva, pois o tema não está incutido na estrutura organizativa do órgão e tampouco existem diretrizes que orientem para uma atuação atenta à questão migratória aos setores e serviços. Trata-se, portanto, de casos específicos e pontuais, que são tratados conforme aparecem — normalmente em situações emergenciais, como de desapropriação de edifícios ocupados.

Por fim, para responder a terceira pergunta, *Quais são os principais obstáculos relacionados à característica transversal da PMPI?*, dedicamos uma parte da seção sobre a CPMig, especificamente para a análise desses elementos, considerando as especificidades dos cenários das duas gestões municipais compreendidas no período estudado. Aqui destacamos as dificuldades já amplamente discutidas pela literatura e relativas às mudanças que as estratégias transversais e intersetoriais pressupõem nas rotinas de trabalho já estabelecidas dos órgãos

setoriais; a resistência dos órgãos setoriais relativa ao compartilhamento de informações; a priorização orçamentária para a temática — ainda que não corresponda a um recurso expressivo; as dificuldades de expansão do tema para além de uma área específica dentro dos órgãos setoriais; e por vezes a necessidade de uma diretriz política que vincule as demais Secretarias com a estratégia de transversalização do tema. Somadas a elas, as mudanças de diretrizes na gestão João Dória e a desvinculação da prerrogativa transversal da SMDHC momentaneamente comprometeram, inclusive, a possibilidade de aplicação da Lei da PMPI e de vinculação das Secretarias a estratégia de transversalizar a temática migratória no município.

A partir dos resultados do campo, compartilhamos do entendimento de Papa (2012) de que a intersectorialidade pode se configurar como antessala da transversalidade, pois facilitaria a aproximação dos atores e potencializaria o desenvolvimento de redes entre eles — ainda que não seja necessária para a efetivação da transversalidade, como se verificou no campo. Ademais, sustentamos que o que parece contribuir significativamente para a incorporação efetiva do tema migratório nas estruturas internas de um órgão setorial é a sua institucionalização a partir da estruturação de uma nova área que o enderece (como foi o caso de SMS), ou de sua incorporação por uma área já existente (como foi o caso de SME). Somado a isso a capacidade de expansão do tema para outras áreas internas do órgão, bem como para seus serviços nos territórios, é fundamental para a perenidade e sustentação do tema. Avaliamos, no entanto, que essas são estratégias resultantes de um longo processo de diálogo e convencimento e, portanto, dificilmente são verificáveis nos momentos iniciais de uma estratégia transversal.

A partir desses resultados, sustentamos que o município de São Paulo teve resultados significativos na transversalização da temática migratória e no desenvolvimento de políticas e iniciativas intersectoriais, considerando o caráter recente da estruturação da CPMig e da institucionalização da PMPI, bem como a novidade de tratamento do tema migratório no âmbito local — já um desafio em si mesmo. Tal afirmação não significa que a estruturação das estratégias transversais e intersectoriais tenham ocorrido sem dificuldades, tampouco que a incorporação da temática migratória por estruturas setoriais, nos casos em que foi verificada, seja um caminho sem volta. Ao contrário, a partir da análise do caso da CPMig, é possível observar que a estratégia transversal é um processo contínuo, que demanda do órgão transversal uma postura permanente de promoção do tema nas demais estruturas setoriais, até que o tema seja efetivamente contemplado no curso principal de sua atuação, traduzindo-se em incorporação em suas políticas,

programas e ações. A transversalidade, que é o objetivo máximo da CPMig, significa, portanto, a manutenção de um olhar atento às questões próprias da população imigrante e requer um constante exercício de diálogo e convencimento.

REFERÊNCIAS

AGOPYAN, Kelly Komatsu. A participação social nas cidades: o caso de São Paulo no processo participativo de elaboração da política municipal para imigrantes. In: Felipe González (org.) **Governança e Democracia Representativa**. São Paulo: Edusp, 2017, p. 369-384. Disponível em:

<https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4104596/mod_resource/content/4/34%20AGOPYAN%20Kelly%20Komatsu.%20A%20participa%C3%A7%C3%A3o%20social%20nas%20cidades%20O%20caso%20de%20S%C3%A3o%20Paulo%20no%20processo%20participativo%20de%20elabora%C3%A7%C3%A3o%20da%20pol%C3%ADtica%20municipal%20para%20imigrantes%20%282017%29%20.pdf>. Acesso em 26/12/2018.

ANDENA, Emerson Alves. **Transformações da legislação imigratória brasileira: os (des)caminhos rumo aos direitos humanos**. 2013. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

ARIZNABARRETA, Koldo Echebarria. Capital social, cultura organizativa y transversalidad en la gestión pública. In: VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. **Anais** [...]. Buenos Aires, Argentina, 5-9, nov. 2001.

BAENINGER, Rosana. São Paulo e suas migrações no final do século 20. In: **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 19, n. 3, p. 84-96, set. 2005. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392005000300008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 10 ago. 2018.

_____. **Fases e faces da migração em São Paulo**. Campinas: Núcleo de Estudos de População-Nepo/Unicamp, 2012. Disponível em: <http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/faces_migracao/Fases_e_faces_da_migracao_e_m_Sao_Paulo.pdf>. Acesso em 10 ago. 2018.

BAENINGER, Rosana *et al.* (Org.). **Migrações Sul-Sul**. 2 ed. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” - Nepo/Unicamp, 2018. 976 p. Disponível em: <https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/migracoes_sul_sul/migracoes_sul_sul.pdf>. Acesso em 23/01/2019.

BANDEIRA, Lourdes. **Fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres**. Avançar na Transversalidade da Perspectiva de Gênero nas Políticas Públicas. CEPAL. Brasília, janeiro 2005. Disponível em: <<http://transformatoriomargaridas.org.br/sistema/wp-content/uploads/2015/02/Genero-no-PPA-2004-2007.pdf>>. Acesso em 10.fev.2019.

BICHIR, Renata; OLIVEIRA, Maria Clara; CANATO, Pamella. Para além da transferência de renda? Limites e possibilidades na articulação intersetorial de políticas sociais. In: **Cadernos de Estudo - Desenvolvimento Social em Debate**: Intersetorialidade nas Políticas Sociais: Perspectivas a partir do Programa Bolsa-Família. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, p. 81-102, 2005.

BICHIR, Renata; CANATO, Pamella; STEPHANELLI, Raíssa. **Capacidades estatais para a implementação de políticas intersetoriais**. S/d.

BRASIL. **Lei nº 6.815/1980**. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Brasília, DF. 1980. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6815.htm>. Acesso em 11/11/2018.

_____. **Lei nº 8.080/1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, DF. 1990. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm>. Acesso em 11/11/2018.

_____. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF. 1993. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm>. Acesso em 20/12/2018.

_____. **Lei nº 9.474/1997**. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. 1997. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm>. Acesso em 11/11/2018.

_____. **Decreto nº 5.017/2004**. Promulga o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças. 2004. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5017.htm>. Acesso em 11/11/2018.

_____. **Decreto nº 6.893/2009**. Regulamenta a Lei nº 11.961, de 2 de julho de 2009, que dispõe sobre a residência provisória para o estrangeiro em situação irregular no território nacional, e dá outras providências. Brasília, DF. 2009a. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6893.htm>. Acesso em 11/11/2018.

_____. **Decreto nº 6.975/2009**. Promulga o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul - Mercosul, Bolívia e Chile, assinado por ocasião da XXIII Reunião do Conselho do Mercado Comum, realizada em Brasília nos dias 5 e 6 de dezembro de 2002. 2009b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6975.htm>. Acesso em 11/11/2018.

_____. Ministério da Saúde. **Portaria nº 940, de 28 de abril de 2011**. Regulamenta o Sistema Cartão Nacional de Saúde (Sistema Cartão). 2011. Disponível em:

<http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt0940_28_04_2011.html>. Acesso em 13/12/2018.

_____. **Resolução Normativa CNIg nº 97/2012**. Dispõe sobre a concessão do visto

permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, a nacionais do Haiti. 2012. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=116083>>. Acesso em 11/11/2018.

_____. **Resolução Normativa CNIg nº 102/2013.** Altera o art. 2º da Resolução Normativa nº 97, de 12 de janeiro de 2012. 2013a. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=253792>>. Acesso em 11/11/2018.

_____. **Resolução Normativa CNIg nº 106/2013.** Prorroga a vigência da Resolução Normativa nº 97, de 12 de janeiro de 2012. 2013b. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=261070>>. Acesso em 11/11/2018.

_____. **Resolução Normativa CONARE nº 17/2013.** Dispõe sobre a concessão de visto apropriado, em conformidade com a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, e do Decreto 86.715, de 10 de dezembro de 1981, a indivíduos forçosamente deslocados por conta do conflito armado na República Árabe Síria. 2013c. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/resolucao-siria-refugiados.pdf>>. Acesso em 11/11/2018.

_____. **Resolução Normativa CNIg nº 113/2014.** Prorroga a vigência da Resolução Normativa nº 97, de 12 de janeiro de 2012. 2014. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=278602>>. Acesso em 11/11/2018.

_____. **Resolução Normativa CNIg nº 117/2015.** Prorroga a vigência da Resolução Normativa nº 97, de 12 de janeiro de 2012. 2015. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=301701>>. Acesso em 11/11/2018.

_____. **Resolução Normativa CNIg nº 123/2016.** Prorroga a vigência da Resolução Normativa nº 97, de 12 de janeiro de 2012. 2016. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=328777>>. Acesso em 11/11/2018.

_____. **Lei nº 13.445/2017.** Institui a Lei de Migração. Brasília, DF. 2017a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm>. Acesso em 11/11/2018.

_____. **Decreto nº 9.199/2017.** Regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. Brasília, DF. 2017b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9199.htm>. Acesso em 11/11/2018.

_____. **Resolução Normativa CNIg nº 125/2017.** Dispõe sobre a concessão de residência temporária a nacional de país fronteiro. 2017c. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=338243>>. Acesso em 11/11/2018.

_____. **Resolução Normativa CNIg nº 126/2017.** Dispõe sobre a concessão de residência

temporária a nacional de país fronteiriço. 2017d. Disponível em:
<<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=338243>>. Acesso em 11/11/2018.

BRASÍLIA. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 5.655-A/2009**. Dispõe sobre o ingresso, permanência e saída de estrangeiros no território nacional, o instituto da naturalização, as medidas compulsórias, transforma o Conselho Nacional de Imigração em Conselho Nacional de Migração, define infrações e dá outras providências. 2009. Disponível em:
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=858690440972676213BC935E8F296623.node2?codteor=1046339&filename=Avulso+-PL+5655/2009>. Acesso em 11/11/2018.

_____. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 25, de 2012**. Altera os arts. 5º, 12 e 14 da Constituição Federal para estender aos estrangeiros direitos inerentes aos brasileiros e conferir aos estrangeiros com residência permanente no País capacidade eleitoral ativa e passiva nas eleições municipais. 2012. Disponível em:
<<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/105568>>. Acesso em 11/11/2018.

_____. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 288/2013**. Institui a Lei de Migração e regula a entrada e estada de estrangeiros no Brasil. 2013. Disponível em:
<<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4000103&disposition=inline>>. Acesso em 11/11/2018.

_____. Comissão de Especialistas (instituída pelo Ministério da Justiça pela Portaria nº 2.162/2013). **Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil**. 31 de julho de 2014. 2014. Disponível em: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/10947.pdf>>. Acesso em 15/11/2018.

_____. Conselho Nacional de Imigração. **Despacho CNIg sem número de 22/02/2017**. Torna sem efeito a Resolução Normativa nº 125 de 2017. 2017a. Disponível em:
<<<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=338006>>. Acesso em 11/11/2018.

_____. Mensagem nº 163, de 24 de maio de 2017. 2017b. Disponível em:
<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2017/lei-13445-24-maio-2017-784925-veto-152813-pl.html>>. Acesso em 16/11/2018.

BRONZO, Carla. Intersetorialidade, Autonomia e Território em Programas Municipais de Enfrentamento da Pobreza: Experiências de Belo Horizonte e São Paulo. **Revista Planejamento e Políticas Públicas (PPP)**, n. 35, jul/dez. 2010.

_____. Intersetorialidade como princípio e prática nas políticas públicas: reflexões a partir do tema do enfrentamento da pobreza. **XX Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública**: Como enfrentar los desafíos de la transversalidad y de la intersectorialidad en la gestión pública?. Caracas, 2007, p. 7-44.

CAPONIO, Tiziana. Grassroots multiculturalism in Italy: Milan, Bologna and Naples compared. In: CAPONIO, Tiziana; BORKERT, Maren (Eds.). **IMISCOE Reports** — The local dimension of migration policymaking. Amsterdam: Amsterdam University Press, p. 57-85. 2010.

CAPONIO, Tiziana; BORKERT, Maren (Eds.). **IMISCOE Reports** — The local dimension of migration policymaking. Amsterdam: Amsterdam University Press. 2010.

CARNEIRO, Cynthia Soares. Políticas Migratórias no Brasil e a instituição dos “Indesejados”: a construção histórica de um Estado de exceção para estrangeiros. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, ano 16, n. 22, p. 56-85, jan./jun. 2018. Disponível em:

<https://www.researchgate.net/publication/324009310_POLITICAS_MIGRATORIAS_NO_BRASIL_E_A_INSTITUICAO_DOS_INDESEJADOS_A_CONSTRUCAO_HISTORICA_DE_UM_ESTADO_DE_EXCECAO_PARA ESTRANGEIROS>. Acesso em 16/11/2018.

CEPAL. Políticas Migratórias em Nível Local – Análise sobre a institucionalização da política municipal para a população imigrante de São Paulo. Santiago, 2019. Disponível em:

<https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44491/1/S1900056_pt.pdf>. Acesso em 20/03/2019.

CHRISPIM, Denise. São Paulo aprova sua própria lei para refugiados e imigrantes. **Portal ACNUR** (online). São Paulo, 15/06/2016. Disponível em:

<<https://www.acnur.org/portugues/2016/07/15/sao-paulo-aprova-sua-propria-lei-para-refugiados-e-imigrantes/>>. Acesso em 27/10/2018.

COIMBRA, Cecília Maria Bouças. Doutrinas de Segurança Nacional: banalizando a violência. **Psicologia em Estudo**, v. 5, n. 2, p. 1-22, 2000. Disponível em:

<<http://www.scielo.br/pdf/pe/v5n2/v5n2a02>>. Acesso em 07/01/2019.

COMISSÃO DE ESPECIALISTAS para elaboração do Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil. **Relatório Final**. Brasília, jul. 2014. Disponível em: <<https://reporterbrasil.org.br/documentos/anteprojeto.pdf>>. Acesso em 11/12/2018.

COSTA, B. L. D.; BRONZO, C. Intersetorialidade no enfrentamento da pobreza: o papel da implementação e da gestão. In: FARIA, C. A. P. (org.) **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.

CUNILL-GRAU, Nuria. A intersectorialidade nas novas políticas sociais: uma abordagem analítico-conceitual. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**: Intersetorialidade nas políticas sociais: perspectivas a partir do Programa Bolsa Família. Brasília: MDS, 2016. n. 26, p. 35-66. Disponível em:

<<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/ferramentas/docs/Caderno%20de%20Estudos%2026.pdf>>. Acesso em 24 ago. 2018.

_____. La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales — un acercamiento analítico-conceptual. **Gestión y Política Pública**, n. 1, vol. XXIII, p. 5-46, 2014.

_____. La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. **X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Santiago, Chile. 2005.

CRUZ, Maria do Carmo; FARAH, Marta Ferreira Santos. Intersetorialidade na Atenção à Primeira Infância em Políticas de Enfrentamento à Pobreza: do Comunidade Solidária ao Brasil Carinhoso. In: JUNQUEIRA, Luciano Prates; CORÁ, Maria Amélia (Org.). **Redes e Intersetorialidade**. 2016.

CZAIKA; Mathias; DE HAAS, Hein. The Effectiveness of Immigration Policies. **Population and Development Review**. n. 39 (3), set/2013. p. 487-508.

DEKKER, Rianne *et al.* A local dimension of integration policies? A comparative study of Berlin, Malmo, and Rotterdam. **International Migration Review**, v. 49, n. 3, p. 633-658, 2015.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Gênero e Políticas Públicas. **Estudos Feministas**, Florianópolis, 12(1), p. 47-71, janeiro-abril/2004. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/S0104-026X2004000100004/7943>>. Acesso em 18.01.2019.

FERRAZ, Maria Isabel Meunier. **O Estado incremental: ação e interação do Executivo na política migratória brasileira**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

GOTTEMS, Leila *et al.* O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon na análise de políticas de saúde: aplicabilidades, contribuições e limites. **Revista Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 22, n. 2, p. 511-520, 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v22n2/v22n2a20.pdf>>. Acesso em 20/01/2019.

GOVERNO DO BRASIL. **Cadastro permite imigrante receber Bolsa Família**. Brasília, 09 dez. 2014. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2014/12/cadastro-permite-imigrante-receber-bolsa-familia>>. Acesso em 28/01/2019.

HOLSTON, James; APPADURAI, Arjun. Cities and Citizenship. **Public Culture**, Chicago, v. 8, p. 187-204. Disponível em: <http://www.arjunappadurai.org/articles/Appadurai_Cities_and_Citizenship.pdf>. Acesso em 20/01/2019.

IANDOLI, Rafael. O que o decreto de Temer muda na lei de migração, aprovada em maio. **Jornal Nexo**, 23 de novembro de 2017. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/11/23/O-que-o-decreto-de-Temer-muda-na-lei-de-migra%C3%A7%C3%A3o-aprovada-em-maio>>. Acesso em 16/11/2018.

ILLES, Paulo; VENTURA, Deisy. Qual a política migratória do Brasil? **Le Monde**

Diplomatique. 7 mar. 2012. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/qual-a-politica-migratoria-do-brasil/>>. Acesso em 14/12/2018.

ILO. Coordenação de Políticas para Migrantes da Cidade de São Paulo. 2016. Disponível em: <https://www.ilo.org/brasil/publicacoes/WCMS_547355/lang--pt/index.htm>. Acesso em 11/12/2018.

INOJOSA, Rose Marie. Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 32(2), pp. 35-38, mar./abr. 1998. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7698>>. Acesso em 24 ago. 2018.

INTERNATIONAL MIGRATION ORGANIZATION (IOM). **Global Migration Trends 2015** — Factsheet. Berlin, 2015. Disponível em: <https://publications.iom.int/system/files/global_migration_trends_2015_factsheet.pdf>. Acesso em 26/11/2018.

_____. **World Migration Report 2015. Migrants and Cities: New Partnerships to Manage Mobility.** Gebebra, 2015. Disponível em: <<https://www.iom.int/world-migration-report-2015>>. Acesso em: 26/11/2018.

_____. Glossary on Migration. **International Migration Law**, Geneva, 2 ed., n. 25, 2011. Disponível em: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml25_1.pdf>. Acesso em: 26/11/2018.

_____. **Dialogue International sur la Migration:** Conference sur les migrants et les villes. Genève, 2016.

IPEA. **Propostas para atualização da legislação migratória brasileira:** princípios norteadores, direitos e garantias, deveres, impedimentos e restrições. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6105/1/td_2183.pdf>. Acesso em 16/12/2018.

_____. Avanços e desafios da transversalidade nas políticas públicas federais voltadas para minorias. In: **Brasil em Desenvolvimento:** Estado, planejamento e políticas públicas. vol. 3, p.779-795. Brasília: IPEA, 2009. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3733?locale=pt_BR>. Acesso em 26 ago. 2018.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro.** São Paulo, Método, 2007. 240p. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/O-Direito-Internacional-dos-Refugiados-e-sua-Aplica%C3%A7%C3%A3o-no-Ordenamento-Jur%C3%ADdico-Brasileiro.pdf>>. Acesso em 21/12/2018.

JUZWIAK, Teresa; MCGREGOR, Elaine; SIEGEL, Melissa. **Migrant and refugee integration in global cities:** the role of cities and businesses. Netherlands, 2014. 93 p.

LINDBLOM, Charles E. Still Muddling, Not Yet Through. **Public Administration Review**, n. 39, p. 517-526. 1979.

MACEDO, Juliana Matoso; XERES, Flávia Helena Saraiva; LOFRANO, Rodrigo. **Cadernos de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate**. Brasília, 2016, n. 26.

MARCOLINI, Adriana. Brasil estuda estímulo à imigração de mão de obra qualificada. **BBC Brasil**, Rio de Janeiro, 19 mai. 2012. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/celular/noticias/2012/05/120518_imigrantes_qualificados_am.shtml>. Acesso em 20/12/2018.

MARCONDES, Mariana Mazzini; DINIZ, Ana Paula Rodrigues; FARAH, Marta Ferreira Santos. Transversalidade de gênero: uma análise sobre os significados mobilizados na estruturação da política para mulheres no Brasil. **Revista de Serviço Público**, Brasília, n. 69 (2), Abr/Jun 2018. p. 35-61.

MARTES, Ana Cristina Braga. Velho tema, novos desafios - Gestão pública da imigração. In: Peter Fischer-Bollin. (Org). **Cadernos e Adenauer X** (2009), nº 1 - Migração e políticas sociais. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2010, p. 9-28. Disponível em: <<http://www.kas.de/wf/doc/9232-1442-5-30.pdf>>. Acesso em 13/08/2018.

MILESI, Rosita. Por uma nova Lei de Migração: a perspectiva dos Direitos Humanos. **Instituto Migrações e Direitos Humanos**. S/d. Disponível em: <http://www.mp.go.gov.br/portaWeb/hp/41/docs/por_uma_nova_lei_migracao.pdf>. Acesso em 20/11/2018.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Entenda o Anteprojeto de Lei de Migrações**. S/d. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/news/proposta-de-nova-lei-de-migracoes-devera-substituir-estatuto-criado-durante-a-ditadura/entenda_novo_estatutoestrangeiro2.pdf>. Acesso em 21/12/2018.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **O que é e para que serve**. Brasília, 07 fev. 2015. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/o-que-e-e-para-que-serve>>. Acesso em 21/01/2018.

MINISTÉRIO DO TRABALHO. **Resoluções Normativas (Nova Lei) CNIg**. Disponível em: <<http://trabalho.gov.br/mais-informacoes/cni/nova-legislacao>>. Acesso em 11/11/2018.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **CNIg aprova proposta de Projeto de Lei sobre Migrações**. Brasília, 16 jan. 2015. Disponível em: <<https://mte.jusbrasil.com.br/noticias/160669688/cnig-aprova-proposta-de-projeto-de-lei-sobre-migracoes?ref=amp>>. Acesso em 21/12/2018.

OCTAVIO, Chico; GUILAYN, Priscila. Brasil quer facilitar vistos para profissionais estrangeiros. **O Globo Brasil**, Rio de Janeiro e Madri, 15 jan. 2012. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/brasil-quer-facilitar-vistos-para-profissionais-estrangeiros->

3671799>. Acesso em 20/12/2018.

OLIVEIRA, Antônio T. R. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Belo Horizonte, v. 34, n. 1, p. 171-179, jan/abr. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-30982017000100171>. Acesso em 11/10/2018.

ONU. **Convenção relativa ao Estatuto do Refugiado**. New York, 1951. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em 11/11/2018.

OPAS. **Inovação e Direito à Saúde na Cidade de São Paulo (2013-2016)**. Brasília, 2017.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. **Glossário sobre Migração**. Genebra, 2009. Disponível em: <<http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml22.pdf>>. Acesso em 12/11/2018.

_____. **Diagnóstico e Avaliação da Migração Indígena da Venezuela para Manaus, Amazonas**. Brasília, 2018. Disponível em: <<https://repository.oim.org.co/bitstream/handle/20.500.11788/2029/BRL-OIM%20005.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 12/11/2018.

OTERO, Guilherme Arosa Prol. **Migrações, Políticas Públicas e Federalismo**: Análise da política migratória brasileira a partir da abordagem dos arranjos institucionais. 2017. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) — Universidade Federal do ABC, Santo André, 2017.

PAPA, Fernanda de Carvalho. **Transversalidade e Políticas Públicas para Mulheres no Brasil** - Percursos de uma pré-política. 2012. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) — Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.

PAPADEMETRIOU, Demetrios G. (coord). **A Europa e os seus imigrantes no século XXI**. Migration Policy Institute e Fundação Luso-Americana. Lisboa, Janeiro 2008. 378 p. Disponível em: <<http://www.flad.pt/wp-content/uploads/2014/05/livro12.pdf#page=104>>. Acesso em 26/11/2018.

PATARRA, Neide L. O Brasil: país de imigração? **Revista e-metropolis**, ano 3, n. 9, pp. 6-18, jun. 2012.

PENNIX, Rinus. European cities in search of knowledge for their integration policies. In: SCHOLTEN, Peter *et al.* (org). **Integrating immigrants in Europe** - Research-Policy Dialogues. New York, 2015.

PLANO DE GOVERNO HADDAD PREFEITO 2012. **Um tempo novo Para São Paulo**. Disponível em: <https://jornalggn.com.br/sites/default/files/documentos/programa_de_governo_haddad.pdf>. Acesso em 26/12/2018.

PORTARIA INTERSECRETARIAL. **SMDHC/SME nº 002/2017**. 2017. Disponível em: <<https://www.sinesp.org.br/index.php/179-saiu-no-doc/3770-portaria-intersecretarial-smdhc-sme-n-002-de-18-08-2017-institui-o-projeto-portas-abertas-portugues-para-imigrantes-por-meio-de-parceria-entre-a-smdhc-e-a-sme>>. Acesso em 04/11/2018.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Programa de Metas da Cidade de São Paulo - Versão Final Participativa 2013-2016**. 2013. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/planejamento/arquivos/15308-004_AF_FolhetoProgrmadeMetas2Fase.pdf>. Acesso em 26/12/2018.

_____. Decreto 53.685, de 1 de janeiro de 2013. **Dispõe sobre a organização, as atribuições e o funcionamento da Administração Pública Municipal Direta**. São Paulo, 2013b, Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/decreto/2013/5368/53685/decreto-n-53685-2013-dispoe-sobre-a-organizacao-as-atribuicoes-e-o-funcionamento-da-administracao-publica-municipal-direta>>. Acesso em 26/12/2018.

_____. **Relatório Final Abrigo Emergencial PMSP**. São Paulo, 2014. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/Relatorio%20Final%20Abrigo%20Emergencial.pdf>. Acesso em 25.nov.2018.

_____. **Devolutiva da Audiência Pública sobre a Política Municipal para a População Imigrante**. São Paulo, 2015a. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/audiencia_imigrantes.pdf>. Acesso em 26/12/2018.

_____. **Memória da Reunião Inaugural do Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População Imigrante - 17/09/2015**. São Paulo, 2015b. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/Memoria%20reuniao%20comite%20inaugural.pdf>. Acesso em 26/12/2018.

_____. Relatório Final da Qualificação da Atenção à População Migrante por agentes público na área de Educação. **Curso de Formação Continuada “Somos Todos Migrantes”**. 2015c. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/Relatorio%20Formacao%202015.pdf>. Acesso em 25.nov.2018.

_____. **Portaria 131/SEHAB, de 8 de julho de 2015**. Estabelece alternativas de atendimento habitacional provisório, fixar os valores limites e regulamentar as condições e os procedimentos para a sua concessão e manutenção. 2015d. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-de-habitacao-131-de-9-de-julho-de-2015>>. Acesso em 07.dez.2018.

_____. **Somos Tod@s Migrantes - Acesso a Direitos para Imigrantes e Servidoras/es Públicos**. 2016. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/migrantes/publicacoes/index.php?p=156226>. Acesso em 21.10.2018.

_____. **Lei 16.478, de 08 de julho de 2016**. Institui a Política Municipal para a População Imigrante, dispõe sobre seus objetivos, princípios, diretrizes e ações prioritárias, bem como sobre

o Conselho Municipal de Imigrantes. 2016b. Disponível em:
<<https://www.sinesp.org.br/index.php/quem-somos/legis/78-leis/4015-lei-n-16-478-de-08-07-2016-institui-a-politica-municipal-para-a-populacao-imigrante-dispoe-sobre-seus-objetivos-principios-diretrizes-e-acoes-prioritarias-bem-como-sobre-o-conselho-municipal-de-imigrantes>>. Acesso em 22.nov.2018.

_____. **Decreto 57.533, de 15 de dezembro de 2016.** Regulamenta a Lei 16.478, de 8 de julho de 2016, que institui a Política Municipal para a População Imigrante. 2016c. Disponível em:
<<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-57533-de-15-de-dezembro-de-2016/>>. Acesso em 22.nov.2018.

_____. **Ata 789ª sessão ordinária do Conselho Pleno.** 2016d. Disponível em:
<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/educacao/arquivos/ata_789-16.doc>. Acesso em 22.nov.2018.

_____. **Plano Municipal de Habitação – Projeto de Lei 619/16.** 2016e. Disponível em:
<https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2014/08/20161221_PMH_PL_bxa.pdf>. Acesso em 17.nov.2018.

_____. **Programa de Metas da Cidade de São Paulo 2017-2020.** 2017a. Disponível em:
<http://programademetas.prefeitura.sp.gov.br/assets/Programa-de-Metas_2017-2020_Final.pdf>. Acesso em 26/12/2018.

_____. **Decreto 57.576, de 01 de janeiro de 2017.** Dispõe sobre a organização, as atribuições e o funcionamento da Administração Pública Municipal Direta. 2017b. Disponível em:
<<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-57576-de-01-de-janeiro-de-2017/>>. Acesso em 05/11/2018.

_____. **Cerimônia marca encerramento do primeiro semestre do programa Portas Abertas – Ensino de Português para Imigrantes.** 2017c. Disponível em:
<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/migrantes/noticias/?p=246716>. Acesso em 26/08/2018.

_____. **Decreto nº 57.915, de 5 de outubro de 2017.** Dispõe sobre a reorganização da Secretaria Municipal de Habitação, bem como altera a denominação e a lotação dos cargos de provimento em comissão que especifica. 2017d. Disponível em:
<<https://www.radarmunicipal.com.br/legislacao/decreto-57915>>. Acesso em 05/09/2018.

_____. **A Coordenação:** conheça a Coordenação de Políticas para Imigrantes e Promoção do Trabalho Decente. São Paulo, 09/04/2018. 2018a. Disponível em:
<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/migrantes/coordenacao/index.php?p=156223>. Acesso em 02/11/2018.

_____. **Emoção marca cerimônia de formatura do Portas Abertas - Curso de Português para Imigrantes.** São Paulo, 12/12/2018. 2018b. Disponível em:
<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/migrantes/noticias/index.php?p=268859>. Acesso em 10.fev.2019.

_____. **Decreto nº 58.079, de 24 de janeiro de 2018.** Dispõe sobre a reorganização da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, altera a denominação e a lotação dos cargos de provimento em comissão que especifica, bem como modifica dispositivos dos Decretos nº 57.557, de 21 de dezembro de 2016, e nº 56.884, de 21 de março de 2016. 2018c. Disponível em: <<https://www.sinesp.org.br/index.php/179-saiu-no-doc/5157-decreto-n-58-079-de-24-01-2018-dispoe-sobre-a-reorganizacao-da-secretaria-municipal-de-direitos-humanos-e-cidadania-altera-a-denominacao-e-a-lotacao-dos-cargos-de-provimento-em-comissao-que-especifica-bem-como-modifica-dispositivos-dos-decretos-n-57-557-2016-e-n-56-884-2016>>. Acesso em 05/11/2018.

_____. **Decreto nº 58.123, de 8 de março de 2018.** Modifica parcialmente a estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, altera a lotação e a denominação dos cargos de provimento em comissão que especifica, transfere cargos de provimento em comissão entre órgãos e do Quadro Específico de Cargos de Provimento em Comissão, bem como modifica dispositivos dos Decretos nº 58.079, de 24 de janeiro de 2018. 2018d. Disponível em: <<https://www.sinesp.org.br/index.php/quem-somos/legis/76-decretos/5458-decreto-n-58-123-de-08-03-2018-modifica-parcialmente-a-estrutura-organizacional-da-secretaria-municipal-de-direitos-humanos-e-cidadania-bem-como-modifica-dispositivos-do-decreto-n-58-079-2018>>. Acesso em 15.jan.2019.

_____. **Coordenação de Proteção Especial.** Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social. 2018e. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/protecao_social_especial/index.php?p=17335>. Acesso em 15.out.2018.

_____. **Projeto “Portas Abertas: Português para Imigrantes”.** S/d. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/MIGRANTES/Perguas_Respostas_Portas%20Abertas_v1.pdf>. Acesso em 10.fev.2019.

PROGRAMA DE GOVERNO JOÃO DÓRIA. **Propostas e Metas.** São Paulo, 2016. Disponível em: <<https://www.nossasaopaulo.org.br/porta/arquivos/metaspograma-doria.pdf>>. Acesso em 26/12/2018.

RAMOS, André de Carvalho. Direitos humanos são eixo central da nova Lei de Migração. **Consultor Jurídico.** 26 de maio de 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-mai-26/andre-ramos-direitos-humanos-sao-eixo-central-lei-migracao>>. Acesso em 21/11/2018.

RAMOS *et al.* Regulamento da nova Lei de Migração é contra *legem* e *praeter legem*. **Consultor Jurídico.** 23 de novembro de 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-nov-23/opinio-regulamento-lei-migracao-praetem-legen>>. Acesso em 21/11/2018.

REIS, Rossana Rocha. Soberania, direitos humanos e migrações internacionais. **Revista brasileira de ciências sociais**, v.19, n.55, p.149-161, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v19n55/a09v1955.pdf>>. Acesso em 15/01/2019.

_____. A política do Brasil para as migrações internacionais. **Contexto int.**, Rio de Janeiro , v.

33, n. 1, p. 47-69, Junho 2011. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292011000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 15/11/2018.

SCHOLTEN, Peter. Beyond Migrant Integration Policies: Rethinking the Urban Governance of Migration-Related Diversity. **Croatian and Comparative Public Administration**, 18(1), p. 7-30, 2018.

SCHOLTEN, Peter *et al.* **Integrating immigrants in Europe** - Research-Policy Dialogues. IMISCOE. New York, 2015.

SERRA, Albert. La gestión transversal. Expectativas y resultados. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, Caracas-Venezuela, n. 32, jun/2005. Disponível em: <<http://siare.clad.org/revistas/0049633.pdf>>. Acesso em 15/06/2018.

SINGER, Audrey. Migration and the Metropolis. **Practice to Policy** - Lessons from Local Leadership on Immigrant Integration. Maytree Foundation, p. 9-11, 2012. Disponível em: <<http://citiesofmigration.ca/wp-content/uploads/2012/03/Practice-to-Policy.pdf>>. Acesso em 07/12/2018.

SILVA, Tatiana *et al.* Planejamento e Financiamento das Políticas de Igualdade Racial: possibilidades para o Plano Plurianual 2012-2015. **Nota Técnica**. Brasília, IPEA, 2011. Disponível em: <http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/110527_notatec7disoc.pdf>. Acesso em 26 ago. 2018.

SILVA, Tatiana Dias. Gestão da Transversalidade em Políticas Públicas. **XXXV Encontro da ANPAD - EnANPAD - 2011**. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APB2041.pdf>>. Acesso em 26 ago. 2018.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul-dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em 07.jan.2019.

SOUZA, Wanderson Felício. Intersetorialidade e transversalidade em políticas públicas para as juventudes no Brasil. In: VIII Congresso Latino-americano de Ciencia Política. **Anais [...]**, Lima. 2015.

_____. **Jovens, Políticas Públicas e Estratégias Administrativas**: o papel das ideias e dos discursos na constituição do campo e na trajetória das políticas de juventude no Brasil. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo), Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2016.

SPENCER, Sarah. O desafio da integração na Europa. In: PAPADEMETRIOU, Demetrios. **A Europa e os seus imigrantes no século XXI**. Migration Policy Institute e Fundação Luso-Americana. Lisboa, Janeiro 2008, p. 1-34. Disponível em: <<http://www.flad.pt/wp-content/uploads/2014/05/livro12.pdf#page=104>>. Acesso em 26/11/2018.

STEFFENS, Isadora; MARTINS, Jameson. “Falta um Jorge”: a saúde na Política Municipal para Migrantes de São Paulo (SP). **Lua Nova**, n.98, 2016, p.275-299. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452016000200275&lang=pt>. Acesso em 11 ago. 2018.

UNHCR. **Global Trends - Forced Displacement in 2017**. Genebra, 2018. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5b27be547/unhcr-global-trends-2017.html>>. Acesso em: 26/11/2018.

UNITED NATIONS. **International Migration Report**. New York, 2017. Disponível em: <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2017_Highlights.pdf>. Acesso em: 26/11/2018.

_____. **Handbook on Measuring International Migration through Population Censuses**. New York, 2017. Disponível em: <<https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/Standards-and-Methods/files/Handbooks/international-migration/2017-draft-E.pdf>>. Acesso em: 26/11/2018.

VEIGA, L.; CARNEIRO, C. **Desafios, possibilidades e limites de programas locais de combate à pobreza e à exclusão**: as iniciativas das cidades de São Paulo e Belo Horizonte. CLAD, 2005.

VENTURA, Deisy. Política migratória brasileira é obsoleta e dificulta vida de estrangeiros. **UOL Notícias**, 03 de maio de 2014. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/opiniaao/coluna/2014/05/03/politica-migratoria-brasileira-deixa-estrangeiros-em-situacao-precaria.htm>>. Acesso em 12/11/2018.

ANEXO A — QUADRO DE ENTREVISTADOS

Relação Entrevistadas e Entrevistados				
Entrevistada/o	Secretaria	Área	Período de Atuação	Local e data da entrevista
1	SMDHC	CPMig	2013-2016	Skype, 17/10/2018
2	SMDHC	CPMig	2017-2018	Skype, 15/11/2018
3	SMS	Gabinete	2015-2016	Telefone, 05/12/2018
4	SMS	CEInfo	2013-atualmente	São Paulo, 14/11/2018
5	SME	NEER	2013-2016	São Paulo, 13/11/2018
6	SME	Gabinete	2017-atualmente	São Paulo, 10/12/2018
7	SME	NEER	2017-atualmente	São Paulo, 10/12/2018
8	SMADS	Proteção Básica	2013-2016	Skype, 16/11/2018
9	SMADS	Gabinete	2017-atualmente	Skype, 12/11/2018
10	SEHAB	DPTS	2013-atualmente	São Paulo, 29/10/2018
11	SEHAB	DPTS	2016-atualmente	São Paulo, 29/10/2018

**ANEXO B — RELATÓRIO DA COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS PARA MIGRANTES
DA PREFEITURA DE SÃO PAULO**

na página seguinte

**COORDENAÇÃO DE
POLÍTICAS PARA
MIGRANTES
DA CIDADE DE
SÃO PAULO**



**Coordenação de Políticas
para Migrantes da Prefeitura
de São Paulo**

PREFEITURA DE SÃO PAULO

Prefeito
Fernando Haddad

SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA

Secretário
Felipe de Paula

Secretária Adjunta
Djamila Ribeiro

Chefe de Gabinete
Luiz Guilherme Paiva

COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS PARA MIGRANTES

Coordenadora
Camila Bibiana Freitas Baraldi

Coordenador Adjunto
Guilherme Arosa Prol Otero

Assessoras
Camila Barrero Breitenvieser
Jennifer Anyuli Pacheco Alvarez
Juliana Moreira de Souza Tubini

Estagiária
Luciana Elena Vazquez



A Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig) foi criada em 27 de maio de 2013, no âmbito da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC) de São Paulo, pelo Art. 242 da Lei Municipal nº 15.764. Seu objetivo é implantar uma política municipal para imigrantes de forma transversal, intersetorial e participativa, uma proposta pioneira na cidade e no país. Na contramão da anacrônica legislação migratória brasileira, a CPMig/SMDHC orienta suas políticas pelo viés dos direitos humanos, e não da segurança nacional ou da proteção do mercado de trabalho. Além disso, foi o primeiro órgão público municipal criado especificamente para tratar da questão migratória no Brasil.

Suas ações são estruturadas em torno de dois instrumentos participativos: a *Meta nº 65 do Programa de Metas Municipal 2013-2016: Criar e implantar a política municipal para migrantes*; e a *1ª Conferência Municipal de Políticas para Imigrantes*, realizada em 2013.

Ao longo de sua atuação, a CPMig/SMDHC, juntamente com outras secretarias municipais, promoveu ações de inclusão social, econômica e política direcionadas aos imigrantes que vivem em São Paulo.

Em termos gerais, foram implementados cinco importantes programas/ações estruturantes que podem ser considerados como o principal legado desta gestão no que se refere às migrações: (1) a criação do Centro de Referência e Atendimento a Imigrantes (CRAI); (2) a criação de quatro Centros de Acolhida especializados no atendimento a imigrantes; (3) a sanção da Lei Municipal nº 16.478/2016, que institui a Política Municipal para a População Imigrante; (4) a criação, dentro dessa lei, do Conselho Municipal de Imigrantes; e, por fim, (5) a própria consolidação da Coordenação de Políticas para Migrantes.



Sumário

Coordenação de Políticas para Migrantes.....	03
1. Mapeamento e conhecimento da população migrante de São Paulo.....	07
■ Diagnóstico do atendimento à população migrante na cidade.....	07
■ Mapeamento do acesso da população migrante aos serviços municipais de São Paulo.....	07
■ Mapeamento dos grupos de imigrantes ou ligados à temática migratória.....	07
■ Mapeamento de feiras de imigrantes na cidade de São Paulo.....	07
■ Mapeamento dos cursos de português para imigrantes e refugiados.....	07
■ Portal Cosmópolis.....	08
2. Conferência Municipal e participação social.....	08
■ Diálogos abertos.....	09
■ 1ª Conferência Municipal de Políticas para Imigrantes.....	10
■ Eleição dos conselheiros extraordinários do Conselho Participativo Municipal.....	10
3. Campanha de conscientização e prevenção à xenofobia.....	10
4. Curso de português para imigrantes.....	11
5. Capacitação e sensibilização no atendimento a migrantes.....	12
6. Regularização de feiras culturais de imigrantes.....	14
7. Promoção da regularização migratória e do trabalho decente.....	15
■ Empregabilidade via Centros de Apoio ao Trabalho e Empreendedorismo (CATE)	
8. Promoção da inserção da população migrante no sistema bancário.....	15
9. Valorização das festividades e cultura das comunidades imigrantes.....	16
10. Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAI-SP).....	17
11. Centros de Acolhida.....	18
12. Política Municipal para a População Imigrante.....	18



Programa de Metas Municipal – Meta nº 65¹ **Criar e implantar a Política Municipal para Migrantes e de** **Combate à Xenofobia**

Entregas originais incluídas no programa:

1. Mapeamento e conhecimento da população imigrante de São Paulo
2. Conferência Municipal e participação social
3. Campanha de conscientização e combate à xenofobia
4. Curso de português permanente para imigrantes
5. Capacitação e sensibilização no atendimento aos migrantes
6. Regularização e apoio a feiras culturais de imigrantes

Adicionadas posteriormente:

7. Promoção da regularização migratória e do trabalho decente
8. Promoção da inserção da população migrante no sistema bancário
9. Valorização das festividades e culturas das comunidades imigrantes
10. Implementação do Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAI)
11. Lei Municipal nº 16.478/2016 – Institui a Política Municipal para a População Imigrante

¹ Disponível em: <http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/metast/meta/65/>



1. Mapeamento e conhecimento da população migrante de São Paulo

Para formular e implementar políticas para a população migrante é necessário conhecê-la. Nesse sentido, a Coordenação preparou mapeamentos, em parceria com o Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI/USP) e com a colaboração da sociedade, contemplando diversos aspectos da realidade migrante na cidade de São Paulo. A seguir, uma breve descrição das dimensões abordadas:

Diagnóstico do atendimento à população migrante na cidade

Parte da parceria com o Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI/USP), esse diagnóstico consistiu na aplicação de um questionário a diferentes agentes de equipamentos públicos para avaliar como é feito o atendimento a migrantes e pessoas em situação de refúgio na cidade, quais são as dificuldades e sugestões de melhora.

Acesso da população migrante aos serviços municipais de São Paulo

Análise e sistematização dos dados existentes sobre a população migrante residente no município de São Paulo, das secretarias municipais e de outros órgãos públicos, tais como o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra) e Conselho Nacional de Imigração (CNIg), para diagnosticar seu acesso aos serviços municipais e subsidiar as políticas públicas para esse grupo.

Grupos de migrantes ou ligados à temática migratória

Documento produzido a partir de base de dados on-line colaborativa e de acesso público. Seu objetivo é promover uma articulação mais efetiva entre o poder público e os grupos existentes e facilitar o acesso a eles por todos os interessados.

Feiras de migrantes na cidade de São Paulo

Documento produzido a partir de base de dados on-line colaborativa e de acesso público. Seu objetivo é promover a diversidade por meio da divulgação de diferentes culturas e da visibilidade conferida a elas.

Cursos de português para migrantes e refugiados

Documento produzido a partir de base on-line colaborativa e de acesso público. Seu objetivo é mapear a oferta de cursos de português para migrantes e pessoas em situação de refúgio na cidade de São Paulo, visando divulgar os cursos disponíveis e facilitar sua identificação pelos interessados.



Portal Cosmópolis

O Portal Cosmópolis (www.cosmopolis.iri.usp.br) é fruto de uma parceria entre a Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig/SMDHC) e o Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI/USP), firmada em 2013², com o apoio do coletivo de extensão universitária “Educar para o Mundo”³. O portal já reúne 90 estudos contemporâneos (dissertações, teses, artigos) sobre as migrações internacionais, especialmente em São Paulo, e está disponível em português, espanhol, francês e inglês.

2. Conferência Municipal e participação social

A inserção da população migrante na vida política da cidade é essencial para sua integração na sociedade enquanto sujeitos, ainda que a legislação brasileira imponha vedações à sua participação. Com esse princípio em mente, e seguindo as diretrizes da gestão municipal, procurou-se promover diálogos entre o poder público e a população migrante de forma direta, sem a tradicional mediação de organizações não governamentais. Destaca-se a realização da 1ª Conferência Municipal de Políticas para Imigrantes do Brasil (etapa preparatória para a 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio, a COMIGRAR), a inclusão dos imigrantes nos Conselhos Participativos das Subprefeituras e no Conselho da Cidade, e a criação do Conselho Municipal de Imigrantes.

Data	Nome	Local
19/06/2013	#DialogoSPDH/Migrantes	Centro Cultural São Paulo (R. Vergueiro, 1.000)
31/10/2013	#DiálogoSPDH/Migrantes&Cultura	Centro Cultural São Paulo (R. Vergueiro, 1.000)
10/11/2013 a 27/11/2013	Encontros preparatórios para a COMIGRAR	Descentralizado
29/11/2013 a 1/12/2013	1ª Conferência Municipal de Políticas para Imigrantes	Centro Universitário Anhanguera (Av. Brigadeiro Luis Antônio, 871)
30/03/2014	1ª Eleição dos Conselhos Participativos	Praça das Artes (Av. São João, 281)
12/04/2014	Oficina de preparação de delegados para a COMIGRAR	Sindicato dos Bancários (R. São Bento, 413)
30/5/2014 a 1/6/2014	Apoio e participação na COMIGRAR	Casa de Portugal (Av. da Liberdade, 602 - Centro)
06/05/2015	Devolutiva 2013-2014	Câmara Municipal de São Paulo (Viaduto Jacareí, nº 100)
26/09/2015	Audiência pública sobre a Política Municipal para a População Imigrante	Sindicato dos Bancários de São Paulo (R. São Bento, 413 - Centro)
06/12/2015	2ª Eleição dos Conselhos Participativos	Descentralizado

² Termo de Cooperação Técnica nº 02/2013/SMDHC, renovado pelo Termo nº 001/2016 - SMDHC/IRI-USP (publicação em DOC: 24/03/2016).

³ Você pode acessar “Educar Para o Mundo” em: <https://educarparaomundo.wordpress.com/>



DETALHAMENTO DOS ENCONTROS PREPARATÓRIOS PARA A CONFERÊNCIA MUNICIPAL			
Data	Local	Endereço	Organizador
Etapas mobilizadoras			
10/11/2013 13h30	CEU Tiquatira	Av. Condessa Elisabeth de Robiano, s/n - Penha	Comissão Organizadora Municipal
10/11/2013 13h30	Centro Cultural da Juventude	Av. Dep. Emílio Carlos, 3641 - Limão	Comissão Organizadora Municipal
11/11/2013 17h30	Cine Olido	Av. São João, 473 - Centro	Comissão Organizadora Municipal
17/11/2013 13h30	CEU São Rafael	R. Cinira Polônio, 100 - São Mateus	Comissão Organizadora Municipal
Etapas Livres			
06/11/2013 9h30	Sindicato dos Bancários	Rua São Bento, 413 - Centro	Central Única dos Trabalhadores/SP
08/11/2013 9h	ITESP	R. Dr. Mário Vicente, 1108 - Ipiranga	Missão Paz
11/11/2013 9h	FEA-USP	Av. Prof. Luciano Gualberto, 908 Cidade Universitária	Coletivo de Extensão Universitária Educar para o Mundo
18/11/2013 18h	Missão Paz	Rua do Glicério, 225 - Liberdade	REDE em Prol do Imigrante
18/11/2013 17h	Defensoria Pública da União	R. Fernando de Albuquerque, 155 Consolação	Secretaria Estadual de Administração Penitenciária/CAEF
19/11/2013 15h	Patronato INCA/CFIL	Rua Doutor Alfredo Ellis, 68 Bela Vista	Patronato INCA/CGIL
20/11/2013 16h	Comunidade Islâmica da República	Rua Guaianases, 68 - Centro	Casa das Áfricas Comunidade Islâmica da República
21/11/2013 18h	Câmara Municipal SP	Viaduto Jacareí, 100 - Bela Vista	Sec. Municipal Políticas para Mulheres
27/11/2013 18h	Assembleia Legislativa do Estado de SP	Av. Pedro Álvares Cabral, 201 Ibirapuera	Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante

Diálogos abertos

Os #DIALOGOSP/MIGRANTES foram um espaço de apresentação das coordenações da SMDHC em 2013. Tiveram como objetivo estabelecer um diálogo entre o poder público e a sociedade civil para a construção coletiva de uma política pública permanente, sólida e aberta à participação social.

Em 19 de junho de 2013, ocorreu o primeiro *#DialogoSPDH/Migrantes* e, em 31 de outubro de 2013, foi realizado o *#DialogoSPDH/Migrantes&Cultura*. Ambos ocorreram no Centro Cultural São Paulo e contaram com a presença de movimentos sociais, coletivos e comunidades imigrantes, refugiados e brasileiros, além de representantes do poder público, totalizando cerca de 900 pessoas.



1ª Conferência Municipal de Políticas para Imigrantes

A 1ª Conferência Municipal de Políticas para Imigrantes – Somos Tod@s Migrantes foi realizada por iniciativa da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, em conjunto com outras 13 secretarias municipais e 14 entidades da sociedade civil. De caráter consultivo, a conferência aconteceu entre 29 de novembro e 1º de dezembro de 2013, em São Paulo, e registrou as prioridades da política pública municipal para imigrantes. Foi a primeira etapa do processo de construção da 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (COMIGRAR), sediada em São Paulo, em maio de 2014.

Participaram da conferência municipal 695 pessoas de 28 nacionalidades diferentes; 463 propostas foram elaboradas, das quais 57 foram selecionadas como prioritárias em assembleia. Foram eleitos 50 delegados e 16 suplentes para a COMIGRAR.

Eleição dos Conselheiros Extraordinários do Conselho Participativo Municipal

A cadeira de Conselheiro Extraordinário Imigrante do Conselho Participativo Municipal foi criada para a inclusão dessa população nesse espaço de atuação da sociedade civil. Cabe aos conselheiros exercer o controle social no planejamento, fiscalizar as ações e gastos públicos nas regiões e sugerir ações e políticas públicas. Por meio do Decreto 56.208/2015, que confere nova regulamentação à Lei nº 15.764/2013, as cadeiras extraordinárias para imigrantes foram ampliadas para todas as 32 subprefeituras da cidade, com número de assentos variando de acordo com a densidade populacional de imigrantes naquele território.

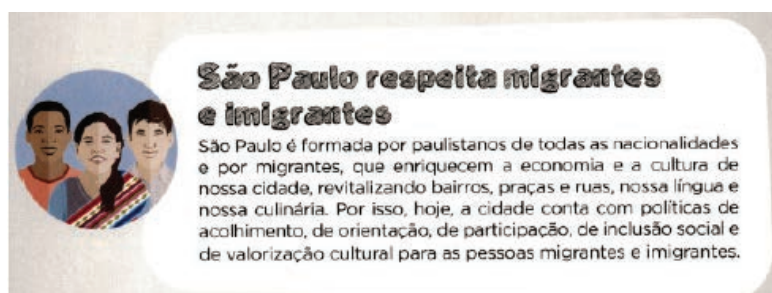
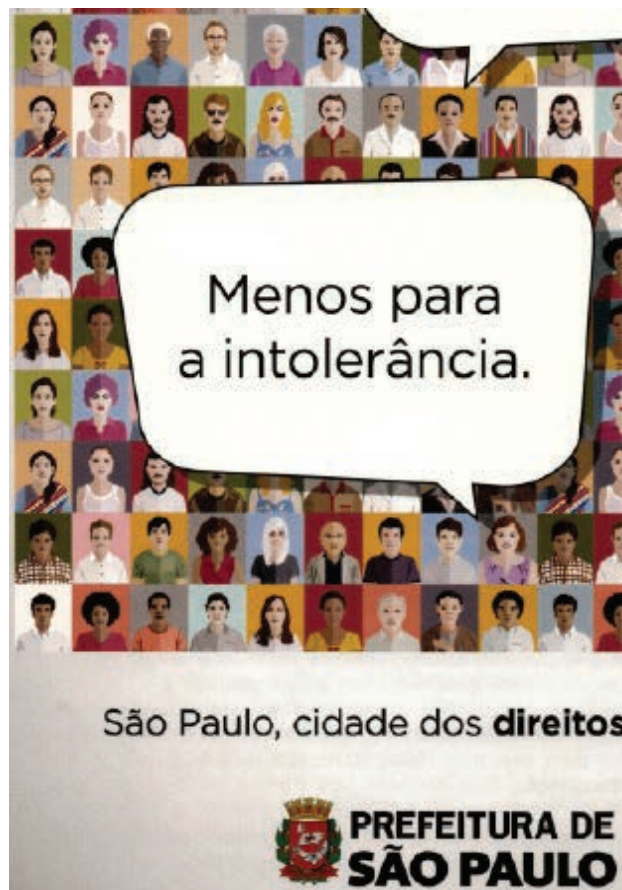
Em consonância com a Lei Municipal 15.946/2013, regulamentada pelo Decreto 56.021/2015, o conselho deve ser composto por, no mínimo, 50% de mulheres.

O número de votantes, candidatos, conselheiros eleitos e subprefeituras consta na tabela abaixo:

ELEIÇÃO DO CONSELHO PARTICIPATIVO MUNICIPAL CADEIRA EXTRAORDINÁRIA DO IMIGRANTE					
Ano	Votantes	Candidatos	Eleitos	Subprefeituras	Nacionalidades
2014	1.690	52	20	19	10
2015	1.089	92	31	30	15

3. Campanha de conscientização e prevenção à xenofobia

A divulgação da campanha publicitária de promoção dos direitos humanos “São Paulo tem lugar para todos e para todas. Menos para a intolerância”, realizada pela SMDHC, foi feita por meio de folders, banners nos pontos de ônibus, nas redes sociais e nas redes de televisão do transporte público (ônibus e metrô). Com o mote “São Paulo respeita migrantes e imigrantes”, o foco foi o combate à xenofobia e à discriminação contra imigrantes e refugiados, reforçando o princípio de que São Paulo é construída “por paulistanos de todas as nacionalidades e por migrantes, que enriquecem a economia e a cultura de nossa cidade”.



4. Curso de português para imigrantes

O domínio da língua portuguesa é fundamental para os imigrantes, pois a partir desse aprendizado consolida-se sua autonomia no país de destino e torna-se possível sua inserção no mercado de trabalho, o acesso facilitado aos serviços, aos estudos e à possibilidade de reivindicação de seus direitos.

Em 2014, foram ofertadas 120 vagas de nível básico via Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), em parceria com o SENAC e o Instituto Federal de São Paulo. Em 2015, 60 vagas do nível básico foram ofertadas em parceria com a Fundação Paulistana. Em



2016, foram 200 vagas de nível básico, ofertadas através do PRONATEC IMIGRANTES, modalidade pioneira e exclusiva, criada no âmbito do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE)/Ministério da Justiça. Ao todo, foram 380 vagas em cursos de português abertas à população imigrante. Além disso, o Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAI) ofereceu 119 vagas em turmas de português para seus atendidos, seja diretamente ou através de parceiros.

5. Capacitação e sensibilização no atendimento a migrantes

As oficinas de capacitação e sensibilização de servidores públicos para o atendimento qualificado a imigrantes são uma meta prioritária da CPMig/SMDHC, que busca responder a uma forte demanda da sociedade civil. O objetivo é garantir atendimento humanizado e acesso a direitos fundamentais a imigrantes, refugiados, solicitantes de refúgio, portadores de vistos humanitários e suas famílias, nos serviços públicos municipais. Já foram realizadas formações com servidores da Saúde, Assistência Social, Educação e da Guarda Civil Metropolitana (GCM).

OFICINAS REALIZADAS em 2014 (com participação da CPMig)				
Data	Local	Secretaria	Público Alvo	Nº de Pessoas
28/02/2014	Escola de Comando da GCM	SMSU/GCM	Guardas Civis Metropolitanos	21
18/09/2014	Escola Municipal de Saúde (Santo Amaro)	SMS/EMS	AGPPs das Unidades de Saúde Municipais	21
25/09/2014	CREAS Vila Maria/Vila Guilherme	SMADS	AGPPs, gerentes e técnicos do serviço	38
14/10/2014	Centro de Referência de Saúde do Trabalhador (CRTS-Leste)	SMS/EMS	AGPPs das Unidades de Saúde Municipais, Supervisão Técnica de Saúde	12
21/10/2014	ESPASO (Vila Clementino)	SMADS	AGPPs, gerentes e técnicos do serviço	18
28/10/2014	Escola Municipal de Saúde (Região Oeste) - Barra Funda	SMS/EMS	AGPPs, gerentes e técnicos do serviço	26
04/11/2014	Escola Municipal de Saúde (Região Oeste) - Barra Funda	SMS/EMS	AGPPs, gerentes e técnicos do serviço	37
17/10/2014 a 4/12/2014	Curso de Atualização em Excelência no Atendimento ao Cidadão 2014 (múltiplas regiões – multiplicadores da Escola Municipal de Saúde)	SMS/EMS	AGPPs, gerentes e técnicos do serviço	592
TOTAL				765



OFICINAS REALIZADAS em 2015 (com participação da CPMig)				
Data	Local	Secretaria	Público Alvo	Nº de Pessoas
07/01/2015	ESPASO (Vila Clementino)	SMADS	AGPPs, gerentes e técnicos do serviço	24
19/03/2015	UBS Humaitá	SMS	AGPPs, gerentes e técnicos do serviço, médicos	40
11/05/2015 a 22/05/2015	DRE Penha	SME	Supervisor Escolar, Diretor de Escola, Assistente de Diretor de Escola, Assistente Técnico de Educação I, Coordenador Pedagógico, Secretário de Escola e Auxiliar Técnico de Educação que preste serviço na secretaria da unidade escolar	34
28/05/2015 a 25/06/2015	DRE Ipiranga	SME	Supervisor Escolar, Diretor de Escola, Assistente de Diretor de Escola, Assistente Técnico de Educação I, Coordenador Pedagógico, Secretário de Escola e Auxiliar Técnico de Educação que preste serviço na secretaria da unidade escolar	30
15/06/15 a 29/06/15	DRE Freguesia do Ó	SME	Supervisor Escolar, Diretor de Escola, Assistente de Diretor de Escola, Assistente Técnico de Educação I, Coordenador Pedagógico, Secretário de Escola e Auxiliar Técnico de Educação que preste serviço na secretaria da unidade escolar	20
25/06/2015	DRE Ipiranga	SME	Coordenadores Pedagógicos	48
03/08/2015 a 24/08/2015	DRE Guainazes	SME	Supervisor Escolar, Diretor de Escola, Assistente de Diretor de Escola, Assistente Técnico de Educação I, Coordenador Pedagógico, Secretário de Escola e Auxiliar Técnico de Educação que preste serviço na secretaria da unidade escolar	36
04/09/2015 a 25/09/2015	DRE São Mateus	SME	Supervisor Escolar, Diretor de Escola, Assistente de Diretor de Escola, Assistente Técnico de Educação I, Coordenador Pedagógico, Secretário de Escola e Auxiliar Técnico de Educação que preste serviço na secretaria da unidade escolar	25
02/09/2015 a 23/09/2015	DRE Jaçanã	SME	Supervisor Escolar, Diretor de Escola, Assistente de Diretor de Escola, Assistente Técnico de Educação I, Coordenador Pedagógico, Secretário de Escola e Auxiliar Técnico de Educação que preste serviço na secretaria da unidade escolar	16
TOTAL				273



OFICINAS REALIZADAS em 2016 (com participação da CPMig)				
Data	Local	Secretaria	Público Alvo	Nº de Pessoas
18-19/10/2015	SMC (Galeria Olido)	SMC	AGPPs, gerentes e técnicos do serviço	33
TOTAL				33

Nº TOTAL DE PESSOAS POR ÁREA				
Área	2014	2015	2016	Total
SAÚDE	688	40	-	728
ASSISTÊNCIA SOCIAL	56	24	-	80
SEGURANÇA	21	-	-	21
CULTURA	-	-	33	33
EDUCAÇÃO	-	209	-	209
TOTAL	765	273	33	1.071

6. Regularização das feiras culturais de imigrantes

As feiras gastronômicas e culturais organizadas pelas comunidades imigrantes são um importante espaço de promoção de suas tradições, integração com a comunidade local, uma forma de valorização do espaço público e uma alternativa de renda para os feirantes. Há diversas feiras espalhadas pela cidade e a CPMig/SMDHC intermediou sua regularização junto às subprefeituras após demanda dos feirantes.

- Regularização da Feira Cultural e Gastronômica do Largo do Rosário (Penha) - Portaria nº 24/SP - Penha/2014
- Regularização conjunta da Feira de Arte, Artesanato, Cultura e Gastronomia da Rua Coimbra (Mooca) - Portaria Conjunta nº 001/SP-MO/SMDHC/ 2015 (01/09/2015)
- Orientação e apoio para a regularização da Feira Cultural Leste Europeia de São Paulo, de iniciativa da Associação de Moradores do Bairro da Vila Zelina (Amoviza).

Outra ação importante foi o apoio ao projeto “Cidadania nas ruas - Praça Kantuta”, realizado pela Coordenação de Promoção do Direito à Cidade em parceria com a Casa Latina, entre junho e dezembro de 2015, para a realização de intervenções artísticas e formativas no território, com o objetivo de ressignificar o espaço público. O projeto durou seis meses e teve lugar na Praça Kantuta, espaço de feira, cultura e arte imigrante, historicamente ocupado pela comunidade boliviana, mas que conta cada vez mais com a participação de outras comunidades de imigrantes.

O projeto gerou resultados positivos e sua abrangência ultrapassou a Praça Kantuta, território designado inicialmente. Foi possível estabelecer parcerias com o viveiro, que cedeu vasos e plantas para a construção da horta na Praça; com o abrigo de idosos, que passou a frequentar a feira aos domingos e se tornou responsável pela manutenção da horta; com a Unidade Básica de Saúde (UBS) da região; e com a Secretaria de Serviços, que instalou novos postes de luz e rede Wifi Livre.



7. Promoção da regularização migratória e do trabalho decente

A Coordenação de Políticas para Migrantes, em parceria com os Centros de Apoio ao Trabalho e Empreendedorismo (CATE), equipamentos da Secretaria Municipal do Trabalho, realizou e continua realizando diversas ações para promover a empregabilidade de trabalhadores imigrantes no município. Entre elas, a organização de mutirões de emprego; a realização de ações para a expansão da inserção dessa população no sistema bancário; a promoção da regularização migratória e do acesso ao Sistema Nacional de Emprego (SINE). Fruto desse trabalho, o CATE Luz se tornou referência no atendimento a imigrantes e realiza, regularmente, sensibilização junto às empresas e captação de vagas para essa população, além de ter contratado funcionários imigrantes.

Em 2014, foi realizado o seminário “Imigração e Trabalho: Protocolos de Atendimento ao Imigrante e sua inserção no mercado de trabalho”, em parceria com a Secretaria Municipal do Trabalho, Desenvolvimento e Empreendedorismo (SDTE), o Observatório das Migrações (OBMigra), a Organização Internacional das Migrações (OIM) e o Conselho Nacional de Imigração (CNig).

Em 2015, foi realizado o Encontro com Empresas, fruto de parceria com o Programa Diversidade/SDTE, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), a Cáritas de São Paulo e o Programa de Apoio para a Recolocação dos Refugiados (PARR).

Em 2016, além das ações de aprofundamento dos trabalhos já iniciados junto à SDTE, foi também realizado novo Encontro com Empresas, em parceria com o Programa Diversidade/SDTE e o CATE Luz.

8. Promoção da inserção da população imigrante no sistema bancário

Em 2013, uma das primeiras ações da CPMig/SMDHC foi promover a bancarização de imigrantes, isto é, a inserção da população imigrante no sistema bancário. Essas pessoas tinham grandes dificuldades de acessá-lo devido à falta de documentação e ao desconhecimento por parte das agências bancárias. A iniciativa surgiu após a trágica morte do menino boliviano Brayan Capcha em um assalto à casa de seus pais, que guardavam suas economias na residência, no bairro de São Mateus. Essa prática é comum entre as famílias de imigrantes de baixa renda, deixando-as vulneráveis a assaltos e extorsões.

Após contato com a Caixa Econômica Federal, em 4 de outubro de 2013, foi firmado um acordo de cooperação que visava facilitar a abertura de contas e estimular os imigrantes a fazê-lo. No ano seguinte, em 22 de abril de 2014, firmou-se um acordo semelhante com o Banco do Brasil. Ambos os acordos estão em vias de renovação.

Os dados exatos sobre abertura de contas são de difícil extração, de acordo com os próprios técnicos dos bancos, mas estima-se que milhares de contas tenham sido criadas desde então. Com o acordo, foram abertas agências bancárias na Rua Coimbra, tradicional ponto de encontro da comunidade boliviana, e o Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAI) presta auxílio a imigrantes que estejam com dificuldades para abrir suas contas.



9. Valorização das festividades e da cultura das comunidades imigrantes

A garantia de direitos para a população imigrante e o combate à xenofobia e ao racismo partem também do respeito e da valorização das dimensões culturais dos processos migratórios. A construção desses caminhos passa por difundir o conhecimento dessas outras culturas e permitir, assim, a integração e a troca com a sociedade brasileira.

É fundamental estimular a participação imigrante em projetos culturais, tornar os editais acessíveis e promover essa discussão para sensibilizar sobre o tema. Nesse sentido, uma forma de inclusão de grupos de imigrantes nas políticas de desenvolvimento cultural consiste na ampliação de programas de incentivos já existentes, como o Valorização de Iniciativas Culturais – VAI, o Agente Cultural e o Plano Municipal de Cultura de São Paulo. A Coordenação de Políticas para Migrantes participou também de iniciativas com outras secretarias para desenvolver espaços de discussão e promoção do tema, tais como o seminário “Políticas Públicas para Mulheres Imigrantes” (julho de 2016), em parceria com a Secretaria Municipal de Políticas para Mulheres; e o “Dezembro Imigrante” (2014) e a “Jornada Municipal de Educação para as Relações Étnico-Raciais” (setembro de 2016), ambos realizados em conjunto com a Secretaria Municipal de Educação.

No sentido de reconhecer e valorizar eventos culturais, a CPMig/SMDHC apoia todo ano festividades de diversas comunidades de imigrantes.

EVENTO APOIADOS DIRETAMENTE PELA CPMig /SMDHC				
Ano	2013	2014	2015	2016
Evento	Festa Nacional da Bolívia (Julho)	Carnaval Andino Peruano Yunza (Abril)	Festa das Alasitas (Janeiro)	Festa das Alasitas (Janeiro)
			Ano Novo Chinês (Fevereiro)	
			Carnaval Andino Peruano Yunza (Março)	
	Festival Soy Latino (Outubro)	Festa Nacional da Bolívia (Agosto)	Dia da Bandeira Haitiana (Maio)	Ano Novo Chinês (Fevereiro)
			Festa Cultural da República Democrática do Congo (Julho)	
		Dia da Juventude Paraguaia (Setembro)	Copa dos Refugiados (Agosto)	I Festival do Dia Internacional do Refugiado (Junho)
			Ensaio da Festa Nacional da Bolívia (Agosto)	
			Festa Nacional da Bolívia (Agosto)	Copa dos Refugiados (Julho)
			Aniversário Vila Zelina - Festa Leste Européia de SP (Outubro)	VII Fórum Social Mundial das Migrações (Julho)

Além disso, em 24 de janeiro de 2014, a Festa de Alasitas foi incluída no calendário oficial da cidade de São Paulo⁴.

⁴ Decreto Municipal nº 54.788/2014 (publicação em DOC: 24/01/2014).



10. Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAI-SP)

O Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAI-SP) foi criado em novembro de 2014 para ser um equipamento público municipal de referência na atenção especializada à população migrante da cidade de São Paulo, o primeiro de sua natureza no Brasil. Seu objetivo é oferecer atendimento especializado à população migrante, promover o acesso a direitos e também inclusão social, cultural e econômica.

O equipamento foi viabilizado graças à parceria entre a SMDHC e a Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça⁵. O CRAI é gerido pelo Serviço Franciscano de Solidariedade (SEFRAS) por meio de convênio com o município⁶.

O centro dispõe de atendimento feito por imigrantes, em pelo menos sete idiomas (português, espanhol, francês, inglês, lingala, árabe e quéchua). Oferece orientação para regularização migratória, assessoria jurídica (em parceria com a Defensoria Pública da União) e socioassistencial, assim como curso de português e intermediação para o trabalho. A equipe também acolhe e atende vítimas de violações de direitos humanos, em especial de trabalho análogo à escravidão. Em resumo, o CRAI se propõe a ser um ponto de apoio para a orientação de servidores públicos no atendimento a imigrantes em toda a rede pública. Sua criação inspirou outras prefeituras e governos estaduais no país a implementarem equipamentos semelhantes, o que demonstra a gradual mudança de paradigma em políticas públicas para imigrantes capitaneada pela gestão paulistana.

DADOS TÉCNICOS	
Centro de Referência - Bela Vista	
Data da inauguração	11 de novembro de 2014
Entidade conveniada	Serviço Franciscano de Solidariedade (SEFRAS)
Endereço	Rua Japurá, 234 - Bela Vista
Contato	(11) 3112-0074 / recepcao.crai@sefras.org.br
Recursos humanos	8 pessoas: 1 Coordenadora; 1 Assistente de Projetos; 1 Assistente Social; 4 Atendentes; 1 Recepcionista
Idiomas de atendimento	Português, Inglês, Espanhol, Francês, Árabe, Lingala, Quéchua
Atendimentos realizados (novembro de 2014 a agosto de 2016)	5.412
Alunos matriculados em curso de português	119

⁵ Convênio Federal nº 806422/2014.

⁶ Termo de Convênio nº 43/2016/SMDHC.



11. Centros de Acolhida

A SMDHC e a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) trabalharam juntas para criar e manter quatro centros de acolhida especializados em atender pessoas migrantes, os primeiros do país. Somados os centros, a prefeitura mantém 540 vagas da rede assistencial exclusivas para imigrantes (a maioria dos atendidos sendo composta por solicitantes de refúgio recém-chegados).

Centros de Acolhida para Imigrantes do Município (Convênio SMADS)						
Nome	Endereço	Entidade Conveniada	Vagas Dia	Vagas Noite	Inauguração	Pessoas Atendidas
CA Bela Vista	Rua Japurá, 234 – Bela Vista	Serviço Franciscano de Solidariedade (Sefras)	80	110	2014	825 (até out/2016)
CA Especial para Mulheres Imigrantes Penha	Rua Eneas de Barros, 147 - Penha	Associação Palotina	-	80	2015	308 (até jul/2016)
CA Pari	Rua Teresa Francisca Martim, 201 - Pari	Missão Scalabriniana	75	200	2015	471 (até out/2016)
CA Bom Retiro	Rua Prates, 1114 - Bom Retiro	Instituto Lygia Jardim	150	150	2016	aprox. 300 (até out/2016)
TOTAL			305	540	-	1904+

Em 2014, entre os meses de maio e agosto, por conta do fluxo de haitianos que chegavam ao município de São Paulo, funcionou o abrigo emergencial para imigrantes no bairro do Glicério. Nos 110 dias de funcionamento, foram registrados 2.349 migrantes, de 20 nacionalidades diferentes.

12. Política Municipal para a População Imigrante

Com o objetivo de consolidar, fortalecer, melhorar e ampliar as políticas para migrantes iniciadas na gestão Haddad, a CPMig/SMDHC coordenou a elaboração da primeira Política Municipal para a População Imigrante do Brasil, sancionada pela Lei nº 16.478, de 8 de julho de 2016.

O texto inicial foi elaborado por um comitê paritário, com representantes de 13 secretarias municipais e 13 organizações da sociedade civil com trabalho reconhecido em migrações e refúgio⁷. O comitê trabalhou a partir dos subsídios levantados em audiência pública e contou com a participação de 71 pessoas, entre imigrantes e representantes de associações, organizações não-governamentais, grupos de pesquisa e instituições públicas.

⁷ Comitê instituído pelo Decreto Municipal nº 56.353 de 24 de agosto de 2015, em observância à Lei Municipal 15.946/2013, regulamentada pelo Decreto 56.021/2015, que estabelece a composição de, no mínimo, 50% de mulheres. Os membros foram designados pela Portaria nº 161/SMDHC/2015 (publicação em DOC: 07/11/2015).



Após elaborar uma primeira proposta, ela foi submetida à consulta pública, a qual recebeu 159 contribuições. Delas, 77% concordaram em termos gerais com a política ou com o dispositivo sobre o qual se manifesta, 12% discordam e 11% apresentam contribuições não classificáveis como “concordância” ou “oposição”. Todo o processo foi facilitado com a contribuição de consultoria técnica da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e do Conselho Nacional de Imigração (CNig/MTE).

Após aprovação por unanimidade na Câmara Municipal de São Paulo (após intenso trabalho da sociedade civil junto aos vereadores), a política foi sancionada na cerimônia de abertura do VII Fórum Social Mundial das Migrações.

Essa lei prima pelo respeito aos direitos humanos das pessoas migrantes residentes na cidade, coloca diretrizes para a atuação das secretarias municipais e cria o Conselho Municipal de Imigrantes, entre outras disposições.

Leia aqui a íntegra da Lei nº 16.478.

LEI MUNICIPAL 16.478 DE 8 de julho de 2016

Institui a Política Municipal para a População Imigrante, dispõe sobre seus objetivos, princípios, diretrizes e ações prioritárias, bem como sobre o Conselho Municipal de Imigrantes.

Art. 1º 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.

Parágrafo único. Considera-se população imigrante, para os fins desta lei, todas as pessoas que se transferem de seu lugar de residência habitual em outro país para o Brasil, compreendendo imigrantes laborais, estudantes, pessoas em situação de refúgio, apátridas, bem como suas famílias, independentemente de sua situação migratória e documental.

Art. 2º 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.



Art. 3º São diretrizes da atuação do Poder Público na implementação da Política Municipal para a População Imigrante:

- I - conferir isonomia no tratamento à população imigrante e às diferentes comunidades;
- II - priorizar os direitos e o bem-estar da criança e do adolescente imigrantes, nos termos do Estatuto da Criança e do Adolescente;
- III - respeitar especificidades de gênero, raça, etnia, orientação sexual, idade, religião e deficiência;
- IV - garantir acessibilidade aos serviços públicos, facilitando a identificação do imigrante por meio dos documentos de que for portador;
- V - divulgar informações sobre os serviços públicos municipais direcionadas à população imigrante, com distribuição de materiais acessíveis;
- VI - monitorar a implementação do disposto nesta lei, apresentando relatórios periódicos sobre o seu cumprimento, respeitadas as hipóteses legais de sigilo;
- VII - estabelecer parcerias com órgão e/ou entidades de outras esferas federativas para promover a inclusão dos imigrantes e dar celeridade à emissão de documentos;
- VIII - promover a participação de imigrantes nas instâncias de gestão participativa, garantindo-lhes o direito de votar e ser votado nos conselhos municipais;
- IX - apoiar grupos de imigrantes e organizações que desenvolvam ações voltadas a esse público, fortalecendo a articulação entre eles;
- X - prevenir permanentemente e oficiar as autoridades competentes em relação às graves violações de direitos da população imigrante, em especial o tráfico de pessoas, o trabalho escravo, a xenofobia, além das agressões físicas e ameaças psicológicas no deslocamento.

Parágrafo único. O Poder Público Municipal deverá oferecer acesso a canal de denúncias para atendimento dos imigrantes em casos de discriminação e outras violações de direitos fundamentais ocorridas em serviços e equipamentos públicos.

Art. 4º 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:
 - a) sensibilização para a realidade da imigração em São Paulo, com orientação sobre direitos humanos e dos imigrantes e legislação concernente;
 - b) interculturalidade e línguas, com ênfase nos equipamentos que realizam maior número de atendimentos à população imigrante;
- II - contratação de agentes públicos imigrantes, nos termos da Lei nº 13.404, de 8 de agosto de 2002;
- III - capacitação dos conselheiros tutelares para proteção da criança e do adolescente imigrante;
- IV - designação de mediadores culturais nos equipamentos públicos com maior afluxo de imigrantes para auxílio na comunicação entre profissionais e usuários.



Art. 5º 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.

Art. 6º 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.

Art. 7º São ações prioritárias na implementação da Política Municipal para a População Imigrante:

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.



Art. 8º As despesas com a execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Parágrafo único. A Política Municipal para a População Imigrante será levada em conta na formulação dos Programas de Metas do Município, Planos Plurianuais, Leis de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias Anuais.

Art. 9º O Executivo regulamentará esta lei no prazo de 90 (noventa) dias, contados da data de sua publicação.

Art. 10. Esta lei entrará em vigor na data da sua publicação.



**PREFEITURA DE
SÃO PAULO**
DIREITOS HUMANOS
E CIDADANIA



Organização
Internacional
do Trabalho