

# DOCUMENTOS DE PROJETOS

## Políticas migratórias em nível local

Análise sobre a institucionalização da política municipal  
para a população imigrante de São Paulo

Cyntia Sampaio  
Camila Baraldi

DOCUMENTOS  
DE PROJETOS



# Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.



[www.cepal.org/es/publications](http://www.cepal.org/es/publications)



[www.cepal.org/apps](http://www.cepal.org/apps)

## **Políticas migratórias em nível local**

### **Análise sobre a institucionalização da política municipal para a população imigrante de São Paulo**

Cyntia Sampaio  
Camila Baraldi



Este documento foi elaborado por Cyntia Sampaio e Camila Baraldi sob a supervisão de Laís Abramo (Diretora), Rodrigo Martínez (Oficial Sênior de Assuntos Sociais) e Carlos Maldonado Valera (Oficial de Assuntos Sociais) da Divisão de Desenvolvimento Social da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), no âmbito das atividades do Projeto CEPAL/GIZ-BMZ "Apoio à implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável na América Latina e no Caribe", desenvolvido pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com o apoio da Agência Alemã de Cooperação (GIZ) do Ministério Federal de Cooperação Econômica e Desenvolvimento (BMZ) da Alemanha. Em particular, as autoras destacam a contribuição fundamental dos membros, atuais e anteriores, da Coordenação de Política para Imigrantes e Trabalho Decente da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania da Prefeitura de São Paulo: Andrea Zamur, Luciana Vázquez, Camila Breitenvieser, Vinicius Duque, Jennifer Anyuli, Rogério Sottili, Felipe de Paula, Paulo Illes, Larissa Beltramim, Guilherme Otero, Ebenézer Oliveira e Juliana Tubini. E ainda Isabel Meunier, pela parceria em outros trabalhos. E agradecem a todos os entrevistados e entrevistadas que contribuíram para a construção de uma iniciativa tão pioneira e necessária, em especial às pessoas migrantes que lutam há décadas por uma cidade mais justa e inclusiva.

Agradece-se o apoio da Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID) para a publicação desta edição.

As opiniões refletidas neste documento, que não foi submetido a revisão editorial, são de exclusiva responsabilidade das autoras e podem não coincidir com as da Organização.

Publicação das Nações Unidas  
LC/TS.2019/16/Rev.1  
Distribuição: L  
Copyright © Nações Unidas, 2019  
Todos os direitos reservados  
Impresso nas Nações Unidas, Santiago  
S.19-00310

Esta publicação deve ser citada como: C. Sampaio e C. Baraldi, "Políticas migratorias em nível local: análise sobre a institucionalização da política municipal para a população imigrante de São Paulo", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2019/16/Rev.1), Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2019.

A autorização para reproduzir total ou parcialmente esta obra deve ser solicitada à Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Divisão de Publicações y Servicios Web, publicaciones.cepal@un.org. Os Estados Membros das Nações Unidas e suas instituições governamentais podem reproduzir esta obra sem autorização prévia. Solicitamos apenas que mencionem a fonte e informem a la CEPAL de tal reprodução.

## Índice

Lista de acrônimos.....	5
Resumo .....	7
Introdução .....	9
I. A gestão migratória em nível local e a política para imigrantes de São Paulo .....	13
A. Migração internacional se manifesta em um dado território .....	13
B. A mobilização social estimulando a formação de agendas .....	15
II. O processo de construção e a estruturação da PMPI .....	17
A. Institucionalidade social .....	17
1. Iniciativas municipais anteriores à criação da PMPI .....	18
2. Eventos intervenientes .....	21
3. Participação social como ferramenta de gestão .....	23
4. Visibilidade nacional e internacional .....	27
III. As dimensões da institucionalidade social - o caso da PMPI de São Paulo .....	31
A. Considerações iniciais .....	31
B. Dimensão jurídico-normativa .....	31
C. Dimensão organizacional .....	40
1. Princípios balizadores e diretrizes da atuação .....	43
D. Dimensão técnico-operativa .....	49
1. Diagnóstico inicial e instrumentos de planejamento .....	50
2. Monitorando e avaliando a PMPI .....	54
3. Retroalimentando e aperfeiçoando a PMPI .....	57
4. Gerenciando os desafios da transversalidade .....	59
E. Dimensão orçamentária .....	67
IV. Caminhos para o fortalecimento da PMPI de São Paulo .....	73
V. Considerações finais.....	75
Bibliografia .....	77
Anexos .....	81
Anexo 1 Lista de entrevistados e entrevistadas .....	82
Anexo 2 Questionário utilizado nas entrevistas semiestruturadas .....	83
Anexo 3 Respostas à consulta on-line via Lei de Acesso a Informação .....	84

## Tabelas

Tabela 1	Pessoas migrantes no Município de São Paulo - Registros Ativos (junho/2016) .....	13
Tabela 2	Eleição dos(as) Conselheiros(as) Participativos(as) Imigrantes .....	23
Tabela 3	Participação social facilitada pela CPMig (2013 a 2017) .....	26
Tabela 4	Iniciativas para a população migrante (2013 a 2017) .....	59
Tabela 5	Dimensão técnico-operativa_ ações transversais (2013 a 2017) .....	60
Tabela 6	Dotação orçamentária 8411 - implementação da PMPI (2014 a 2017) .....	67
Tabela 7	Orçamento executado pela CPMig (2014 a 2017) .....	69
Tabela 8	Orçamento da CPMig em relação ao da SMDHC e da Prefeitura .....	71
Tabela A1	Ações - Dezembro imigrante nas DRES/2017 .....	85
Tabela A2	Unidades educacionais participantes do projeto de 2017 .....	86
Tabela A3	Estrangeiros .....	88
Tabela A4	O Município de São Paulo apresenta 3,4% de imigrantes no âmbito da população geral sendo .....	89
Tabela A 5	O Município de São Paulo apresenta os seguintes dados com relação ao acesso à saúde dos imigrantes .....	91

## Gráficos

Gráfico 1	Evolução dos novos registros de pessoas migrantes realizados no Município de São Paulo entre 1987 e 2015 .....	14
Gráfico 2	Eventos intervenientes, (2008 a 2017) .....	24
Gráfico 3	Visibilidade nacional e internacional da PMPI (2013 a 2017) .....	28
Gráfico 4	Dimensão jurídico normativa (âmbito local) e dimensão organizacional (2013 a 2017) .....	38
Gráfico 5	Composição e movimentação da equipe técnica da CPMig (2013 a 2017) .....	48
Gráfico 6	Dimensão técnico operativa (Ações da CPMig para a População Imigrante) ....	63

## Quadros

Quadro 1	Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAI) .....	61
Quadro 2	Promoção da inserção da população imigrante no sistema bancário .....	61
Quadro 3	Curso de Formação Continuada "Somos Todos Migrantes" .....	62

## Diagramas

Diagrama 1	Composição Comitê Intersetorial da PMPI .....	35
Diagrama 2	Composição do Conselho Municipal de Imigrantes .....	47
Diagrama 3	Ciclo de Planejamento e Orçamento da Prefeitura de São Paulo .....	50

## Figuras

Figura 1	Atuação do Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População Imigrante .....	36
Figura 2	Mapa de Relacionamento da imigração à época da Lei 6 815/1980 .....	42

## Lista de acrônimos

---

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
AMOVIZA	Associação de Moradores do Bairro da Vila Zelina
BB	Banco do Brasil
BibliASPA	Biblioteca e Centro de Pesquisa América do Sul-Países Árabes-África
CAMI	Centro de Apoio e Pastoral do Migrante
CDHIC	Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante
CDTM	Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias
CEF	Caixa Econômica Federal
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CER-SP	Comitê Estadual para os Refugiados no Estado de São Paulo
CFG	Classificação das Funções do Governo
CITD	Coordenação de Política para Imigrantes e Trabalho Decente
CMDH	Comissão Municipal de Direitos Humanos
CMI	Conselho Municipal de Imigrantes
CNIg	Conselho Nacional de Imigração
COMIGRAR	Conferência Nacional sobre Migração e Refúgio
COMTRAE	Comissão Municipal de Erradicação do Trabalho Escravo
CONARE	Comitê Nacional para os Refugiados
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPIR	Comitê Paulista para Imigrantes e Refugiados
CPMig	Coordenação de Políticas para Migrantes
CPOP	Conselho Municipal de Planejamento e Orçamento Participativo
CRAI	Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes
EMASP	Escola Municipal de Administração São Paulo
EMS	Escola Municipal de Saúde
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FMI	Fundo Monetário Internacional

---

## Lista de acrônimos (conclusão)

---

FPS	Fórum de Participação Social
IFSM	Instituto Federal do Sul de Minas
IFSP	Instituto Federal de São Paulo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IRI	Instituto de Relações Internacionais
LAI	Lei de Acesso à Informação
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOM	Lei Orgânica do Município
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MJ	Ministério da Justiça
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MTE	Ministério do Trabalho
NEER	Núcleo de Educação Étnico-Racial
OIM	Organização Internacional para as Migrações
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OPAS	Organização Pan-Americana da Saúde
PAL	Presença da América Latina
PdM	Programa de Metas
PL	Projeto de Lei
PMPI	Política Municipal para a População Imigrante
PPA	Plano Plurianual
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
RN	Resolução Normativa
SEFRAS	Serviço Franciscano de Solidariedade
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SGM	Secretaria do Governo Municipal
SINCRE	Sistema Nacional de Cadastro e Registro de Estrangeiros
SMADS	Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social
SMC	Secretaria Municipal de Cultura
SMCS	Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras
SMDHC	Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania
SMDTE	Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo
SME	Secretaria Municipal de Educação
SMELR	Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação
SMH	Secretaria Municipal de Habitação
SMPIR	Secretaria Municipal de Promoção da Igualdade Racial
SMPM	Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres
SMRG	Secretaria Municipal de Relações Governamentais
SMRIF	Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas
SMS	Secretaria Municipal de Saúde
SNJ	Secretaria Nacional de Justiça
USP	Universidade de São Paulo

---

## Resumo

A cidade de São Paulo possui uma longa tradição de acolher fluxos migratórios nacionais e internacionais e tem sido historicamente reconhecida por seu multiculturalismo e capacidade de integrar diversos povos. Em 2013, foi criada a Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig) no marco da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC) da Prefeitura Municipal de São Paulo sob a liderança de um prefeito recém eleito, concretizando assim um compromisso de campanha assumido após intensa articulação dos atores sociais, incluindo pessoas em situação de migração e refúgio que vivem na cidade. Em pouco tempo, a Política Municipal para a População Imigrante (PMPI) da Prefeitura de São Paulo se tornou referência para outras localidades na região, em especial pelo protagonismo do gestor público local em defender uma pauta tradicionalmente vinculada aos Estados nacionais, bem como pela sua modalidade de trabalho e resultados alcançados. Ao longo do período analisado (2013 a 2017), buscou-se identificar os elementos que contribuíram para a instalação da PMPI utilizando o marco teórico da institucionalidade social adotado pela CEPAL, com o objetivo de apontar possíveis caminhos para seu fortalecimento pautando-se pelo compromisso em produzir conhecimento sobre as políticas públicas que englobam as temáticas da migração internacional e inclusão social sob a ótica do respeito aos direitos das pessoas migrantes.



## Introdução

Desde as articulações iniciais para sua construção, a Política Municipal para a População Imigrante da Prefeitura de São Paulo vem despertando atenção de diversos setores da sociedade pelo seu ineditismo, alcance, formato, objetivos e resultados obtidos, sendo reconhecida como uma prática inspiradora para outras experiências tanto em âmbito nacional, como internacional. Coincidindo com uma tendência global de respostas pelos atores locais às demandas advindas dos fluxos migratórios internacionais (Alexander, 2003; Caponio e Borkert, 2010), a cidade de São Paulo assume o protagonismo no Brasil da construção de uma política pública especificamente desenhada para e com a participação ativa das pessoas migrantes<sup>1</sup> que vivem na cidade, tanto aquelas com uma larga trajetória de luta pelo exercício de seus direitos políticos, econômicos e sociais, bem como as que chegaram há pouco tempo e ainda enfrentam as dificuldades iniciais do processo de acolhida e inserção na comunidade local.

Como a regulação dos fluxos migratórios internacionais é comumente associada aos temas de segurança nacional e de soberania, os Estados nacionais dificilmente abrem mão de definir suas políticas migratórias. Frequentemente, esta é definida colocando-se acento na restritividade, como é o caso de muitos países europeus onde grande parte da opinião pública se ressentiu do crescimento dos fluxos migratórios que receberam nas últimas décadas, atribuindo seus problemas locais às pessoas nascidas no exterior. Outras vezes, a política migratória pode servir para responder aos desequilíbrios do mercado de trabalho nacional, o qual pode ter necessidade de profissionais de determinada área, ou até mesmo pode visar a proteção de seus nacionais que vivem no exterior, entre tantas outras possibilidades existentes, as quais também podem se combinar.

Logo, os objetivos da política de migração e sua importância variam de um país para outro e evoluem com o passar do tempo e em decorrência das transformações na sociedade. Em alguns países, por exemplo, a política de migração foi o núcleo duro da construção da nação, em outros serviu para influenciar a composição étnica da população, e em alguns foi utilizada como um instrumento para a satisfação de necessidades econômicas. As políticas de migração são moldadas por meio do equilíbrio de interesses e

---

<sup>1</sup> Para efeitos de simplificação da leitura, utiliza-se o termo “pessoas migrantes” para abarcar os diferentes tipos de pessoas de outras nacionalidades que não a brasileira e que estejam vivendo no Brasil com fins de integrar-se à sociedade local, independente do amparo na legislação nacional ou documentação que regule tal situação. A palavra “imigrante” aparecerá nos casos onde foi utilizada desta maneira pelo poder público em suas iniciativas.

objetivos diferentes, por vezes até conflitantes, e por estes motivos frequentemente carece de elementos constitutivos básicos para sua realização e evolução, como a coerência, harmonização e transparência<sup>2</sup>.

Curiosamente enquanto o Estado brasileiro retomava com maior intensidade, em 2013, o debate sobre a necessidade de atualizar sua lei nacional em matéria de migração, Lei 6.815/1980 conhecida como Estatuto do Estrangeiro, para dar uma resposta mais adequada aos novos fluxos migratórios de chegada que se avolumaram no país a partir dos anos 2000, a cidade de São Paulo neste mesmo ano fez a escolha política de colocar as pessoas migrantes, em especial os que se encontravam entre os grupos marginalizados e desfavorecidos no centro de uma política municipal de atenção a esta população baseada no paradigma dos direitos humanos. Tal posicionamento foi posteriormente respaldado por um arcabouço normativo construído por meio de um ampla e qualificada metodologia de participação social, abordagem prioritária da construção das políticas públicas na gestão Fernando Haddad que protagonizou a criação da PMPI.

Cabe ressaltar que surgem muitas questões ao se tentar compreender as condições desejáveis para a inserção da questão migratória na agenda política local. É comum que perguntas sejam feitas sobre quais seriam os elementos necessários em um determinado contexto para que o tema aumentasse de visibilidade na agenda local ao ponto de obter uma resposta governamental por meio de políticas públicas. Ou sobre qual seria a forma mais eficiente para abordar a questão na estrutura político-administrativo-orçamentária em consonância com os desafios colocados em dado contexto político-social, considerando tanto as demandas emergenciais quanto as demandas históricas apresentadas pela população migrante.

Quando se pensa na relevância da migração histórica no processo de industrialização da cidade de São Paulo e no volume dos fluxos migratórios mais recentes vis-à-vis sua dimensão territorial, relevância política e expressão econômica para o Brasil e América Latina, observa-se uma tendência de gestores públicos de outras localidades a naturalizar o processo de elaboração de uma política voltada para as pessoas migrantes como algo bastante óbvio a ser realizado. Contudo, lembremos que a política em tela passa a ser construída apenas no ano de 2013, cerca de um século após a chegada das migrações históricas ao Brasil como, dentre outras, a de portugueses, italianos, espanhóis e japoneses, onde muitas destas pessoas se instalaram na cidade de São Paulo.

Desta sorte, uma das perguntas mais importante a ser feita gira em torno dos motivos pelos quais até o momento uma política pública especificamente voltada para esta população não havia sido desenvolvida. Por que apenas agora? Quais seriam os elementos de contexto que podem ter contribuído para que este processo de elaboração da política para a população migrante fosse de fato efetuado? E vamos além, quais elementos da própria política podem ter influenciado sua manutenção não obstante a chegada de uma nova gestão municipal no ano de 2017 e a rotatividade do corpo técnico que contou com 02 Prefeitos, 05 Secretários Municipais de Direitos Humanos e 04 Coordenadores na CPMig<sup>3</sup> no período analisado?

Também é necessário refletir sobre o processo de construção da política, sua legitimidade e limites frente às demandas apresentadas historicamente pelos coletivos de migrantes que há muitos anos vivem na cidade e aos desafios mais recentes trazidos pelos novos fluxos migratórios. Entendendo as

<sup>2</sup> Conforme Relatório Técnico Inicial (OIT, 2015a) compartilhado na 1ª Reunião Ordinária do Comitê Intersetorial em 17/09/2015 pela consultora Isabel Meunier contratada pela OIT para apoiar o processo de formulação participativa do Anteprojeto de Lei Municipal: “A coerência interna e externa devem ser atributos balizadores de qualquer processo de construção de políticas públicas. A coerência interna, expressa pela adequação entre os objetivos propostos em sua concepção e entre eles e os meios formulados para alcançá-los. A coerência externa, tem um caráter peculiar no que se refere às políticas para imigrantes: a harmonização com a política pública mais ampla dos vários setores, respeitadas as diversidades culturais e buscando superar assimetrias com fins de evitar efeitos indesejáveis como segregação e guetoização. E por fim, reconhece-se a necessidade de promover a transparência como um dos elementos do processo para assegurar a legitimidade democrática da política, tanto do ponto de vista dos seus beneficiários diretos quanto da sociedade como um todo”.

<sup>3</sup> Como o documento em questão analisa o período de 2013 a 2017, faz-se referência à Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig), ainda que o Decreto 58.123, de 8 de março de 2018 tenha alterado seu nome para Coordenação de Política para Imigrantes e Trabalho Decente (CITD).

políticas públicas como o “conjunto de programas ou ações governamentais necessárias e suficientes, integradas e articuladas para a provisão de bens ou serviços à comunidade, dotada de recursos orçamentários ou de recursos oriundos de renúncia de receitas e benefícios de natureza financeira e creditícia” (IPEA, 2018) faz-se interessante interpretar alguns conceitos e instrumentos da PMPI em São Paulo à luz da análise *ex-ante* a fim de melhor fundamentar as contribuições deste documento para um eventual aperfeiçoamento da política. Entretanto, será utilizado como marco teórico de referência para a análise da institucionalidade social adotado pela Divisão de Temas Sociais da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) para compreender como se orienta a política de atenção às pessoas migrantes do município de São Paulo.

Logo, busca-se com este exercício identificar, a partir da análise de dados secundários, observação participante e entrevistas semiestruturadas com atores relevantes do cenário municipal, os elementos que favoreceram e contribuíram para o desenho e institucionalização da PMPI, bem como analisar seus fatores de sucesso e, desta forma, apontar possíveis caminhos para seu fortalecimento a partir das percepções dos entrevistados e dos elementos do contexto sociopolítico e econômico mais recentes.

Devido ao curto tempo de existência formal da PMPI de São Paulo, se considerado que sua regulamentação legal foi aprovada em 15/12/2016 por meio do Decreto 57.533, e também pelo ineditismo da utilização do marco sobre a institucionalidade social em uma política de atuação municipal ou de temática tão inovadora como a da gestão local das migrações, optou-se por priorizar uma análise mais empírica com base em depoimentos, reflexões e considerações colhidas com as pessoas envolvidas no processo de construção da política, tenham sido eles gestores públicos, especialistas em migração, representantes das organizações da sociedade civil ou pessoas migrantes residentes na cidade.

Na certeza de que este estudo será naturalmente complementado por análises acadêmicas vindouras no campo das políticas públicas, por ora priorizaremos a exclusividade dos olhares privilegiados dos entrevistados sobre o processo, que por sua vez dialogam com um retrato mais pormenorizado sobre as iniciativas, projetos e políticas executadas para a população migrante na Prefeitura de São Paulo. Que este estudo exploratório sirva, sobretudo, como uma das muitas ferramentas de aprendizado contínuo de forma a apoiar o aprimoramento da Política Municipal para a População Imigrante da Prefeitura de São Paulo.

E por fim, demonstrado o interesse de diversos gestores locais nacionais e internacionais em aprofundar seu conhecimento acerca da PMPI, este documento também traz para si o papel de jogar luz às quatro dimensões de sua institucionalização –jurídico-normativa, organizacional, técnico-operativa e orçamentária– com a modesta ambição de inspirar outros atores a desenvolverem suas próprias políticas de gestão migratória em nível local tendo em conta o caminho já percorrido e as lições aprendidas pela experiência da cidade de São Paulo.



## I. A gestão migratória em nível local e a política para imigrantes de São Paulo

### A. Migração internacional se manifesta em um dado território

A cidade de São Paulo possui uma longa tradição de acolher fluxos migratórios nacionais e internacionais e tem sido historicamente reconhecida por seu multiculturalismo e capacidade de integrar diversos povos. De acordo com a Polícia Federal<sup>4</sup>, 879.926 imigrantes em situação documental regular possuíam registro ativo no Sistema Nacional de Cadastro e Registro de Estrangeiros (SINCRE) em novembro 2015 em todo o território nacional. O município de São Paulo contava com uma população total estimada em 12.038.175 habitantes, sendo 385.120 pessoas migrantes registradas no SINCRE. Isto equivalia a 3,2% do total da população do município em 2016 (São Paulo Cosmópolis, 2017, p. 59).

**Tabela 1**  
**Pessoas migrantes no Município de São Paulo - Registros Ativos**  
**(junho/2016)**

País de nascimento	Quantidade de pessoas	Porcentagem da população total
Portugal	71 451	18,6%
Bolívia (Estado Plurinacional da)	64 953	16,9%
Japão	33 691	8,8%
China	24 894	6,5%
Itália	23 375	6,1%
Espanha	19 019	4,9%
Coreia do Sul	15 987	4,2%

<sup>4</sup> Dados informados pelo Projeto Migrações Transfronteiriças do Centro Internacional para o Desenvolvimento de Políticas Migratórias mediante solicitação via e-mail.

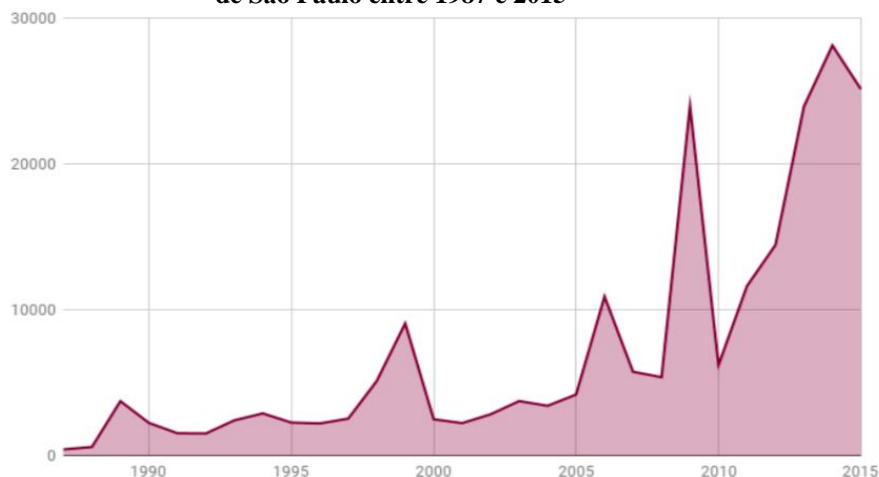
Tabela 1 (conclusão)

País de nascimento	Quantidade de pessoas	Porcentagem da população total
Argentina	13 896	3,6%
República do Haiti	11 888	3,1%
Peru	9 420	2,4%
Outros	96 546	25%
Total	385 120	100%

Fonte: São Paulo Cosmópolis (2017, p.62).

Não obstante a relevância de São Paulo como o principal polo acolhedor de pessoas migrantes na atualidade no cenário brasileiro, faz-se importante o conhecimento e reconhecimento desta vocação nas últimas décadas quando da chegada dos fluxos migratórios mais recentes para o país.

**Gráfico 1**  
**Evolução dos novos registros de pessoas migrantes realizados no Município de São Paulo entre 1987 e 2015**



Fonte: São Paulo Cosmópolis (2017, p.65).

De acordo com São Paulo Cosmópolis (2017), observam-se picos de novos registros provavelmente motivados pelos processos de regularização migratória (anistias realizadas em 1988, 1998 e 2009), entrada em vigor dos Acordos de Residência entre os países do MERCOSUL e Associados (Decreto 6.975/2009) e pelas migrações motivadas pelo bom momento econômico brasileiro que alcançaram seu ápice com a chegada de pessoas de nacionalidade haitiana em 2014.

Em um cenário de fluxos migratórios constantes e expressivos é natural que o poder público municipal, em seus diversos setores de atuação, seja demandado a oferecer respostas a uma população frequentemente em situação de vulnerabilidade pela ausência de redes sociais, desfiliação cidadã e desconhecimento do idioma local, especialmente agravada nos casos daqueles que se encontram em situação migratória irregular.

A PMPI foi pauta da compreensão da CPMig, criada em 2013 no âmbito da SMDHC em São Paulo, de que um sujeito tem demandas múltiplas para seu bem viver<sup>5</sup>, “abrangendo diversas áreas setoriais:

<sup>5</sup> Conforme Relatório Técnico Inicial (OIT, 2015a) compartilhado pela consultora Isabel Meunier OIT com os membros do Comitê Intersetorial na 1ª Reunião Ordinária em 17/09/2015.

educação, saúde, trabalho, entre outras. A situação de desigualdade na qual pode encontrar-se a pessoa migrante deve ser encarada, portanto, como uma questão multidimensional, cuja gestão deve compreender a prestação de serviços de maneira integrada, em uma política pública holística que vise, de um lado, alcançar o bem-estar integral do cidadão, e de outro, a superação de toda forma de exclusão social”.

Os governos locais são os principais atores políticos na inclusão da população migrante na maioria dos serviços públicos e estão na linha de frente para responder aos desafios e se beneficiar das oportunidades advindas dos fluxos migratórios internacionais. Pensar a migração a partir da experiência dos municípios implica mudar o tradicional foco de análise em matéria de migrações do Estado nacional para os governos locais. Embora as autoridades locais frequentemente não participem da formulação de políticas migratórias, elas acabam sendo convocadas a lidar com a temática por possuírem responsabilidades específicas na implementação de políticas que se expressam em seu território.

Como consequência desta característica, o município deve ser capaz de atuar na articulação entre sociedade civil, iniciativa privada, seus próprios órgãos e as demais instâncias governamentais. Logo, mecanismos democráticos participativos, tais como audiências e consultas públicas e comitês com membros da sociedade civil tem como objetivo contribuir, através da inclusão de vários atores nos espaços de formulação e controle social da política, da universalização da cidadania e da igualdade de direitos. Desta forma, possuem o objetivo de estender a atores diversos e plurais a possibilidade de influir em processos políticos; aumentar a transparência da gestão pública; difundir a agenda política e promover o aprendizado coletivo junto à população. Estão, ainda, diretamente vinculados à efetividade da política pública.

## **B. A mobilização social estimulando a formação de agendas**

A participação política é entendida por Martiniello (2006) como “a dimensão ativa da cidadania” e será influenciada pela estrutura de oportunidade política apresentada por uma determinada sociedade em um dado momento. Os Estados podem fomentar ou dificultar formas convencionais de participação política, permitindo ou restringindo a regulação de quatro domínios normativos identificados por Geyer (2007, IN: Atger 2009), tais como: direito ao voto, acesso à cidadania, participação em conselhos consultivos e arenas de diálogo, e liberdade de associação. No entanto, não podem impedir formas menos convencionais ou não convencionais de participação política que possam ser espontaneamente articuladas através de novos canais de participação expressos por atividades como greves, protestos, manifestações, tumultos urbanos, *sit-ins*, greves de fome, boicotes, etc. De fato, muitas pessoas migrantes mobilizam-se em torno dessas formas menos convencionais de participação política para exigir o reconhecimento de seus direitos de cidadania e, portanto, garantir seu acesso aos espaços convencionais de participação.

Segundo os acordos internacionais ratificados pelo Brasil, a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/1980)<sup>6</sup> vigente à época da criação da CPMig em 2013<sup>7</sup>, as pessoas migrantes possuem acesso a direitos em condições de igualdade com os nacionais brasileiros, embora esse acesso possa, na maioria dos casos, estar sujeito à interpretação pessoal dos funcionários públicos e ao conhecimento acerca de tais direitos por parte dos próprios interessados. Em termos formais, de acordo com o artigo 5º da Constituição Federal, “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”. De um modo contraditório, existiam claras discrepâncias jurídicas no exercício da participação política de pessoas não nacionais uma vez que no artigo 14 do texto constitucional, os estrangeiros são proibidos de votar e concorrer a cargos eleitorais e o artigo 15 da Lei 6.815/1980 restringia o exercício de mobilização apenas à questões culturais.

<sup>6</sup> Artigo 95 da Lei do Estrangeiro (6.815/1980) que estabelecia que “Um estrangeiro residente no Brasil gozará de todos os direitos concedidos aos cidadãos brasileiros, de acordo com a Constituição e as Leis”.

<sup>7</sup> O Estatuto do Estrangeiro foi revogado com a aprovação Lei 13.445 de 24 de maio de 2017.

Não obstante tais limitações formais de participação política, o paradigma da democracia participativa possui o objetivo de tornar políticas públicas mais legítimas, eficazes e efetivas, colhendo os benefícios trazidos pelo diagnóstico e monitoramento das políticas indicados pelos próprios cidadãos. Ressalta-se que na estrutura federativa brasileira, devido às dimensões territoriais do país e às competências relativas a serviços que compõem a rotina dos cidadãos, os municípios constituem arenas onde o fortalecimento da participação é favorecido.

Sobre os mecanismos e instâncias participativas do Município de São Paulo, destaca-se a importância dos conselhos de políticas públicas, delineados primeiramente pela Constituição Federal de 1988, como por exemplo, nas áreas de cultura e saúde. De caráter paritário ou com maioria da sociedade civil, os conselhos, por vezes, detêm competências deliberativas que podem compreender a definição das prioridades da política pública, a alocação de recursos financeiros, e o monitoramento da gestão.

A pressão social exercida pelas organizações da sociedade civil brasileira para expandir os direitos políticos às pessoas migrantes que vivem no país vem ocorrendo desde o processo constituinte que se deu no marco da transição da ditadura militar para a democracia; no entanto avanços concretos ocorreram apenas recentemente. Um exemplo desses avanços foi a criação da Cadeira de Conselheiro(a) Extraordinário(a) Imigrante do Conselho Participativo Municipal das subprefeituras da cidade de São Paulo em 2013, antes mesmo da existência da Política Municipal para a População Imigrante. Como veremos mais adiante na seção sobre Participação Social como Ferramenta de Gestão deste texto, ao invés de ser um fórum exclusivamente dedicado a esta população, os conselhos municipais são espaços formados por representantes dos mais variados grupos da sociedade civil que promovem a participação popular e a transparência na tomada de decisão nas sub-regiões administrativas e políticas da cidade.

## II. O processo de construção e a estruturação da PMPI

### A. Institucionalidade social

Não obstante os avanços importantes testemunhados nas últimas décadas na América Latina quando se fala em políticas sociais (CEPAL, 2016a), deparamo-nos com a necessidade de continuar refletindo sobre sua estruturação (formulação e implementação) e de abordar o processo de continuidade e de consolidação dessas iniciativas ao longo do tempo. Um marco possível para a realização dessa análise é o que se apresenta na discussão sobre a institucionalidade social definida como o "conjunto de regras, recursos e estruturas organizacionais sobre e com as quais a política social é administrada, desde o diagnóstico e priorização de objetivos até a implementação e avaliação de seus resultados" (Martínez e Maldonado, 2017, p. 29). É fundamental consolidar as dimensões jurídico-normativa, organizacional, técnico-operativa e orçamentária de uma dada política a fim de fortalecê-la.

Além do marco de análise sobre a institucionalidade social, é importante incorporar outros marcos desenvolvidos pela CEPAL para entender a situação das pessoas migrantes, qual seja, o da matriz da desigualdade social na América Latina, em especial das que se encontram em situação irregular, tem potencial para somar-se aos eixos estruturantes da desigualdade como classe social, gênero, origem étnico-racial, idade e território na geração de amplas desigualdades em diversos âmbitos de direitos. Adicionalmente, poderia considerar-se o acesso inadequado a salário, bens de produção, educação, saúde, trabalho decente, proteção social e aos espaços de participação, entre outros. O acesso aos direitos sociais é essencial para o desenvolvimento social inclusivo, mas ainda um objetivo distante na região (CEPAL, 2018; Maldonado Valera, Martínez Pizarro e Martínez, 2018), sendo necessário considerar os desafios conjunturais e estruturais a fim de poder avançar na garantia de direitos sociais de maneira sustentável (CEPAL, 2016b, 2017).

Por meio de análise documental, da observação participante ao longo dos anos e dos *insights* obtidos nas entrevistas individuais, pode-se inferir que diversos elementos relacionados às quatro áreas da institucionalidade social propostas pela CEPAL foram sendo desenvolvidos à medida que as ações inicialmente previstas por parte de governo eram realizadas, novas demandas surgiam e atores nacionais e internacionais avaliavam positivamente a experiência pioneira de São Paulo.

O desafio primordial da PMPI em seu momento inicial era o da sua própria existência, e portanto, precisava contar com um elevado grau de confiança e suporte para tornar-se bem sucedida. Conforme indicado por IPEA (2018), a confiança e o suporte possuem três elementos: a confiança

pública, o envolvimento dos interessados e o compromisso político. Desta maneira, concomitantemente à concepção da PMPI buscou-se: 1) obter a confiança pública dos cidadãos não diretamente beneficiados no sentido de que a questão migratória era relevante e precisava ser abordada, e também convencer o seu público alvo de que as instituições responsáveis iriam agir de maneira competente; 2) buscar o envolvimento de todos os indivíduos ou grupos com interesses em jogo neste processo de construção; 3) conquistar o compromisso dos líderes políticos em mobilizar seu capital para apoiar os objetivos desta política.

Ao reconhecer a temática migratória como uma das prioridades do poder público municipal, em um ambiente bastante demandado por um sem número de questões sociais relevantes, o gestor municipal optou por atender a uma demanda reprimida que exigia e fundamentava respostas concretas em nível local, tornando-a assim, em uma das marcas inovadoras da gestão municipal de São Paulo.

A manifestação do compromisso político assumido, em maior ou menor grau, pelos prefeitos Fernando Haddad e João Dória que estiverem à frente da Prefeitura de São Paulo no período analisado neste estudo, configura-se como uma das tantas ações necessárias na construção do caminho que possibilitou o desenvolvimento e amadurecimento da PMPI. Como veremos aqui, muitas vezes, a política para as pessoas migrantes foi influenciada por elementos externos que contribuíram para sua institucionalização, ainda que tal processo não tenha sido idealizado pelo gestor municipal tal como acabou se configurando. Para Martínez e Maldonado (2017, p. 29), “quanto mais desenvolvida seja a institucionalidade social, maior será a probabilidade de alcançar políticas sociais de qualidade (efetivas, eficientes, sustentáveis e transparentes), sejam elas setoriais, de promoção ou de proteção”.

Cabe ressaltar que os valores e princípios balizadores do trabalho da CPMig foram incorporados nas metodologias dos processos que levaram à formatação da institucionalidade da PMPI e que possuem relação direta com os resultados alcançados. São eles<sup>8</sup>:

- Reconhecimento da importância dos novos fluxos migratórios para a cidade de São Paulo e dos imigrantes como sujeitos de direitos;
- Promoção e a garantia dos direitos fundamentais das pessoas migrantes;
- Promoção da integração social e cultural mediante o intercâmbio de saberes entre as diferentes comunidades no espaço público;
- Não criminalização daqueles que migram e o respeito ao direito de mobilidade.

Dito isto, discurrir-se-á sobre as principais iniciativas em torno da temática migratória que contribuíram para o processo de criação, expansão e institucionalização da PMPI entre elas: as iniciativas municipais que a antecederam; os eventos intervenientes mais expressivos no contexto local, nacional e regional que a apoiam; os processos de participação social estimulados pela própria PMPI e que se encarregam de mantê-la na agenda dos grupos políticos no poder; a visibilidade nacional e internacional da política adquirida nos poucos anos transcorridos desde o início de sua implementação.

## 1. Iniciativas municipais anteriores à criação da PMPI

A construção de uma resposta institucional com as características assumidas pelo gestor local foi inspirada, em boa medida, pela pressão social de segmentos já bem articulados e mobilizados na cidade de São Paulo, aliado a um conhecimento acumulado na década anterior pelo corpo político e técnico da equipe de transição do prefeito Fernando Haddad, uma vez que a temática migratória já havia sido abordada em gestões municipais, tanto pelo Partido dos Trabalhadores (na gestão da prefeita Marta Suplicy, 2001-2004), quanto pelo Partido da Social Democracia Brasileira (nas gestões dos prefeitos José Serra, 2005-2006 e Gilberto Kassab, 2006-2008; e 2009-2012).

<sup>8</sup> [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos\\_humanos/migrantes/coordenacao/index.php?p=156223](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/migrantes/coordenacao/index.php?p=156223)

O Projeto “São Paulo Cidade dos Mil Povos” surgiu como uma iniciativa liderada pela Secretaria Municipal de Relações Internacionais da gestão Marta Suplicy em 2002 com objetivo de valorizar a cultura das comunidades estrangeiras radicadas no município. Fundamentou-se em duas linhas de atuação: 1) lançamento de um portal virtual com resumo da história da imigração de cada comunidade, suas principais datas comemorativas, festas, associações e entidades<sup>9</sup>; 2) Realização de atividades de cunho cultural como apresentações artísticas das comunidades migrantes. A comunidade latino-americana, por exemplo, foi uma das que participou na celebração dos 450 anos de São Paulo, em 2004, organizando um palco com apresentações artísticas no Centro Cultural Vergueiro.

“Foi a primeira vez que o município cedeu espaço para participação e organização da comunidade. O Jornal Presença Latina foi lançado nesta época e contou com um espaço na prefeitura para seu lançamento. Estiveram presentes no ato o Secretário de Relações Internacionais e a própria Prefeita. Infelizmente o projeto se dissolveu ao fim da gestão (Entrevista 10)”.

A formalização da Praça Kantuta por meio do Decreto Municipal 45 326 de 24 de setembro de 2004 (último ano da gestão Marta Suplicy), também foi apontada pelos entrevistados como uma iniciativa relevante. Buscava-se encontrar uma solução para o descontentamento da população brasileira com a presença espontânea de um grande número de feirantes bolivianos e visitantes nas feiras realizadas aos domingos na praça Padre Bento no bairro do Pari. Apesar da mudança de local, o reconhecimento formal do espaço na Kantuta e as negociações com a Associação Gastronômica Cultural Folclórica Boliviana Padre Bento foram importantes pelo reconhecimento do Estado da relevância desta migração para a cidade, bem como por seu papel de ator social (Oliveira, 2016).

O Projeto “Todos Somos Irmãos” também surgiu em 2004 e esteve ativo até o ano de 2005 (primeiro ano da gestão José Serra) a partir de uma parceria entre a Pastoral do Migrante e a subprefeitura da Mooca. O projeto tinha dois objetivos principais. O primeiro deles, voltado para a comunidade migrante: conscientização sobre cuidados com a saúde em sua habitação e ambiente de trabalho; o segundo, para a comunidade brasileira: sensibilizar os agentes públicos de saúde sobre a cultura e as condições de vida dos imigrantes. Entre as atividades desenvolvidas, destacam-se a contratação de migrantes bolivianos para integrar as equipes mistas do Programa Saúde da Família, e a prática de visitas às oficinas de costura com a participação de agentes da Pastoral (Dornelas, 2009).

Em 2007, de maneira pioneira no Brasil foi criado, no âmbito da Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania do governo do Estado de São Paulo, o Comitê Estadual para os Refugiados no Estado de São Paulo (CER-SP), por meio do Decreto Estadual 52.349 de 12 de novembro de 2007<sup>10</sup>, com o intuito de reunir-se sempre que necessário e mediante convocação de seu Presidente (art. 3º). Ainda que sua cobertura populacional seja restrita às pessoas abarcadas no mandato do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e que suas atribuições não estivessem claramente identificadas no ato de sua criação, o Comitê não deixa de ser um espaço importante de disputa política e de construção de agenda, uma vez que possui caráter deliberativo e conta, como membros efetivos, com 02 representantes de organizações não governamentais voltadas a atividades de

<sup>9</sup> <https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,portal-da-prefeitura-de-sp-tem-informacoes-sobre-imigrantes,20020124p14974>

<sup>10</sup> Composto pelos seguintes membros: I - o Secretário da Justiça e da Defesa da Cidadania, que o presidirá; II - 1 (um) representante de cada uma das Secretarias de Estado a seguir relacionadas: a) Casa Civil; b) Secretaria de Economia e Planejamento; c) Secretaria da Habitação; d) Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social; 2 e) Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho; f) Secretaria da Educação; g) Secretaria da Saúde; h) Secretaria de Relações Institucionais; i) Secretaria da Cultura; j) Secretaria da Segurança Pública; III - 2 (dois) representantes de organizações não governamentais voltadas a atividades de assistência e proteção a refugiados no Estado e no País, indicados pelo Secretário da Justiça e da Defesa da Cidadania. O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR será convidado para participar das reuniões do CER, com direito a voz, sem voto. Disponível em: <http://www.justica.sp.gov.br/StaticFiles/SJDC/ArquivosComuns/ProgramasProjetos/NETP/Decreto%2052.349%20-%202007.pdf>.

assistência e proteção a refugiados no Estado e no País, indicados pelo Secretário da Justiça e da Defesa da Cidadania (art. 2º, Inciso III). O CER continuava ativo no período analisado neste estudo.

Na primeira gestão do prefeito Gilberto Kassab, (em 2007), uma comissão da sociedade civil solicitou formalmente a criação de uma Coordenadoria de Movimentos Migratórios e Comunidades Estrangeiras<sup>11</sup> ao vereador Gilberto Natalini (filiação ao PSDB, à época) cuja ideia ganhou força em paralelo à tramitação do Projeto de Lei 196/07 que dispunha sobre o Conselho das Comunidades Estrangeiras, sendo aprovado em primeira discussão – na sessão extraordinária 22, legislatura 15, em 14/04/2009<sup>12</sup>, sem contudo ter sido sancionado pelo prefeito, ainda que ambos políticos pertencessem ao mesmo partido<sup>13</sup>.

Em fevereiro de 2009, foi lançado o Comitê Paulista para Imigrantes e Refugiados no âmbito da Comissão Municipal de Direitos Humanos da Prefeitura de São Paulo, uma iniciativa voltada à congregação de esforços de instituições e pessoas que atuavam na defesa dos direitos humanos de imigrantes e refugiados, buscando propiciar um espaço de discussões quanto às políticas públicas voltadas para esta população<sup>14</sup>. Tal iniciativa foi desmobilizada ao fim da segunda gestão Kassab (2009-2012).

Menções foram encontradas na bibliografia analisada sobre ações supostamente coordenadas ou apoiadas na segunda gestão do prefeito Gilberto Kassab sem, contudo, ter sido possível obter prova documental para aferir o papel e o nível de envolvimento da gestão municipal nestas atividades: “Projeto Integração dos Imigrantes na Cidade como forma de combate ao Trabalho Escravo e à Pobreza” (Otero, 2017) e a adesão ao “Pacto Contra a Precarização e pelo Emprego e Trabalho Decentes em São Paulo - Cadeia Produtiva das Confecções” (Juzwiak, 2014).

Observa-se que os coletivos migrantes e as entidades envolvidas em torno da temática já estavam bem familiarizadas com representantes do poder executivo dos diversos níveis federativos que se declaravam sensíveis à temática migratória, mas cujo discurso não se expressava em ações que promovessem a isonomia de direitos e participação efetiva dos imigrantes na construção de políticas públicas. Desta maneira, por ocasião da campanha para prefeito de 2012, o texto do projeto de lei sobre o Conselho das Comunidades Estrangeiras não sancionado pelo prefeito Kassab em 2007 foi enviado aos candidatos à prefeitura, incluindo o Fernando Haddad. Tal articulação, aliada a outras mobilizações, resultou na inclusão desta temática em seu plano de governo enquanto candidato<sup>15</sup> e posteriormente em seu Programa de Governo quando tornou-se prefeito.

“O resultado histórico desta articulação iniciada pela sociedade civil levou à construção do objeto de análise deste documento, muito possivelmente em associação com eventos da conjuntura local e nacional que ocorriam naquele momento, bem como da composição do quadro político e técnico existente no município por ocasião da gestão Fernando Haddad. (Entrevista 15)”.

“O compromisso assumido diretamente pelo próprio prefeito foi fortalecido tecnicamente pelo Secretário Municipal de Direitos Humanos que compreendia a complexidade da

<sup>11</sup> <http://vereadornatalini.com.br/noticias/30042009-213022-secretario-montoro-recebe-delegacao-de-comunidades-estrangeiras/>

<sup>12</sup> <https://www.radarmunicipal.com.br/proposicoes/projeto-de-lei-196-2007>

<sup>13</sup> De acordo com algumas pessoas entrevistadas, o projeto não teria sido sancionado pelo prefeito devido a divergências internas entre a Secretaria de Participação Social e Parceria e a Comissão Municipal de Direitos que disputavam a liderança sobre o tema.

<sup>14</sup> De acordo com a Prefeitura de São Paulo participaram do Comitê no momento de sua formação as seguintes entidades: Comissão Municipal de Direitos Humanos da Prefeitura de São Paulo, Projeto Cibernarium; Escritório Modelo Dom Paulo Evaristo Ams da PUC/SP; Decanato de Extensão Mackenzie; Centro Pastoral dos Migrantes; Casa do Migrante; Cáritas Arquidiocesana de São Paulo; Missionárias Seculares Scalabrinianas; Associação Humanista; Instituto do Desenvolvimento da Diáspora Africana no Brasil; Instituto Polis; Instituto Migrações e Direitos Humanos; Refugees United; Primo Filmes; Brasil das Arábias; Federação Italiana: Trabalhador, Migrante e Família; e Centro Cultural Africano. Cf.: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/jornal\\_cmdh-8\\_1251138924.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/jornal_cmdh-8_1251138924.pdf)

<sup>15</sup> <https://www.slideshare.net/maccrow/programa-de-governo-haddad-2012>

temática e a legitimidade da mobilização social ao seu redor. Em paralelo, figuras importantes do partido ganhador da eleição foram mobilizadas pela sociedade civil e endossaram a ideia de que algo consistente e duradouro precisaria ser desenvolvido pela nova gestão [Fernando Haddad] (Entrevista 08)”.

## 2. Eventos intervenientes

Por mais comprometidos e preparados que sejam os gestores públicos, diversos são os elementos necessários para que um determinado tema chegue a entrar na agenda política de uma gestão governamental. Superada esta dificuldade inicial, a implementação de uma política pública exige do gestor um grande exercício de leitura de contexto, de priorização, de gestão de conflitos e certamente de habilidade técnica e política para lidar com imprevistos e com fatores eventos alheios ao escopo de sua atuação que podem favorecer ou dificultar a tomada de decisão no enfrentamento de uma dada questão social.

Abordar políticas dessa maneira exige do gestor, certamente com o auxílio de especialistas e em interlocução com a sociedade, saber separar causas e consequências, importâncias e urgências, fatores intervenientes de efeitos aparentes. Cenários de crise, com recrudescimento das tensões sociais e da pressão sobre a provisão dos serviços públicos, amplificam essa necessidade. De todo modo, a identificação clara do problema torna a tomada de decisão dos gestores e o escrutínio da sociedade mais fácil e transparente.

A partir das entrevistas realizadas, foram identificados os acontecimentos do contexto global, nacional ou local compreendidos como fatores importantes para manter a temática das migrações internacionais visível e relevante na agenda do gestor local e da sociedade em geral.

Em 2008, o Conselho Nacional de Imigração (CNIg), com o apoio da Organização Internacional do Trabalho (OIT), realizou um seminário intitulado “Diálogo Tripartite sobre Políticas Públicas de Migração para o Trabalho” reunindo representantes do governo, de centrais sindicais, confederações patronais, universidades e centros de pesquisa, além de entidades que prestam apoio a migrantes para debater os rumos de uma Política Nacional de Imigração e Proteção ao(a) Trabalhador(a) Migrante. Seguido de reuniões de um grupo de trabalho no âmbito do Conselho e de um processo de consulta pública virtual, a proposta do texto da política foi aprovada na reunião plenária do CNIg em 10 de agosto de 2010. Apesar de não ter obtido a aprovação das entidades do Poder Executivo com competência na temática migratória para ser sancionada, o texto da Política, bem como seu processo de discussão e entendimentos, contribuiu para a visibilidade da temática migratória no país.

Em julho de 2009, o presidente Luís Inácio Lula da Silva sancionou a Lei 11.961/2009 que dispõe sobre a residência provisória para o estrangeiro em situação irregular (concessão de anistia migratória) no território nacional e dá outras providências. De acordo com a Organização Internacional das Migrações (OIM, 2010), 42.000 solicitações de regularização foram apresentadas, sendo 17.000 de migrantes bolivianos. Por sua vez, o Acordo de Livre Residência MERCOSUL entrou em vigor neste mesmo ano reforçando a visibilidade da temática migratória associada a uma mudança de paradigma no país que aparenta estar mais aberto à regularização das pessoas migrantes.

Entre os diversos esforços para atualizar a Lei de Migração (Lei 6.815/1980) da época da ditadura militar, o texto legal cuja tramitação mais chegou a avançar foi o Projeto de Lei 5.655/2009 apresentado pelo poder executivo. De acordo com a Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2016, p. 58), uma vez lido na Câmara dos Deputados em julho de 2009, a matéria foi encaminhada para as Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional e de Constituição e Justiça, e posteriormente à Comissão de Turismo e Desporto e à Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público. Tais tramitações levaram à criação, apenas em julho de 2015, de uma Comissão Especial na Câmara dos Deputados para examinar o PL 5.655/2009 e três projetos a ele apensados, principalmente o PL 2.516/2015 de iniciativa do Senado Federal.

Neste cenário efervescente de disputas ideológicas—em especial entre uma visão de migração associada à segurança nacional, herdada da época da ditadura, e uma visão de direitos—

a cidade de São Paulo passa a ser uma referência importante durante o processo de atualização da nova lei de migração brasileira por ser a primeira experiência de política pública, integrada e realizada no Brasil para a população migrante. Na reta final de sua tramitação, reconhece-se que o PL 2.516/2015 passou a incorporar uma série de contribuições advindas de uma intensa participação social expressa em iniciativas como audiências públicas, eventos patrocinados pelo Governo Federal, reuniões técnicas, seminários acadêmicos, entre outras. Neste processo, destaca-se a participação do Coordenador da CPMig na audiência pública em 30/09/2015 e do Coordenador do Centro de Referência na audiência pública em 21/10/2015 da Comissão Especial na Câmara dos Deputados, além da visita técnica realizada por membros da Comissão às instalações do Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAI) em São Paulo no dia 30/10/2015. Por fim, a Lei 13.445/2017 que institui a Lei de Migração foi sancionada, com 18 vetos<sup>16</sup>, em 24 de maio de 2017 pelo presidente Michel Temer.

A chegada à cidade de nacionais haitianos em um contexto pós-catástrofe natural, e de refugiados sírios, em decorrência da guerra, plantou as sementes para a construção de estratégias de resposta humanitária por parte da sociedade brasileira e paulistana que repercutiram posteriormente na nova lei nacional de migração, mas não sem antes desafiar a CPMig que sofreu críticas severas à resposta organizada às pressas e de forma reativa: a criação e gestão de um abrigo emergencial para refugiados e solicitantes de refúgio que esteve em funcionamento entre 08/05/2014 e 28/08/2014.

A resposta do Governo Federal a estes fluxos limitou-se à adoção de resoluções normativas que facilitavam a entrada no país – sendo a Resolução Normativa (RN) 97/2012 do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), no caso dos haitianos e Resolução Normativa (RN) 17/2013 do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), no caso dos sírios – sem qualquer previsão de políticas públicas para acolher e inserir estas pessoas na sociedade brasileira.

A dificuldade no gerenciamento do abrigo emergencial reforçou uma compreensão importante para o gestor municipal sobre qual deveria ser o papel da CPMig na administração de uma política para migrantes e na concepção de um acolhimento especializado para esta população. A Coordenação também encontrou no volume e na complexidade destes fluxos um ativo na negociação com o Governo Federal para o financiamento de equipamentos sociais específicos para sua população de interesse, como o CRAI, inaugurado no mesmo ano em que funcionou o abrigo emergencial, em novembro de 2014.

Em 2015, mulheres angolanas grávidas, muitas vezes acompanhadas de crianças pequenas e sem os seus companheiros, passaram a chegar em São Paulo e a solicitar refúgio. A particularidade do fluxo inspirava atenção especial e gerou a necessidade de um equipamento emergencial de acolhida adequadamente desenhado para mulheres nestas condições, que acabou transformado em um equipamento permanente da cidade, de responsabilidade da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS).

Entre 2013 e 2017, a cidade de São Paulo foi anfitriã de eventos importantes organizados por entidades do Governo Federal com vistas a promover o diálogo social sobre a atualização da lei nacional de migração, como a etapa nacional da 1ª Conferência Nacional sobre Migração e Refúgio (COMIGRAR) em 2014, liderada pelo Ministério da Justiça<sup>17</sup>, e as reuniões presenciais do Fórum de Participação Social (FPS) do CNIg nos anos de 2016 e 2017, lideradas pelo Ministério do Trabalho. Em todas as iniciativas houve uma grande mobilização dos atores locais, em especial da sociedade civil e dos coletivos migrantes, no processo de desenho metodológico das atividades e também na efetiva participação e construção de seus resultados. A CPMig sempre participou como um apoiador natural e de destaque em termos de logística e de proposição de conteúdo nestes espaços (veja gráfico 2).

“A chegada inesperada de centenas de pessoas haitianas a São Paulo [em 2014] gerou uma grande demanda dos serviços públicos locais e diversas Secretarias Municipais passaram a considerar o tema em suas agendas emergenciais de trabalho. Patrocinada pelo governo do Acre sem a articulação com as autoridades municipais ou estaduais esta ação deflagrou uma crise institucional entre órgãos da esfera federativa devido a falta de diálogo e visão

<sup>16</sup> <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/05/25/nova-lei-de-migracao-e-sancionada-com-vetos>

<sup>17</sup> O nome do Ministério aparece como era chamado à época do evento.

comum por partes dos atores e pouco empoderamento do órgão gestor na esfera da União. A partir desta experiência, a CPMig contribuiu para o desenho de um protocolo para melhorar a coordenação entre os atores, uma vez identificada conjuntamente a necessidade de facilitar o deslocamento destas pessoas em território nacional, considerando além da logística da viagem, questões pertinentes à documentação e à carteira de trabalho, bem como articulação para facilitar a inserção no mercado de trabalho (Entrevista 13)".

### 3. Participação social como ferramenta de gestão

A CPMig entende<sup>18</sup> que “mecanismos democráticos participativos almejam conquistar, através da inclusão política, a universalização da cidadania e a igualdade de direitos. Englobam o objetivo de estender a atores diversos e plurais a influência em processos políticos, tanto na definição de agenda e na formulação de políticas, quanto no monitoramento dos planos e projetos já em andamento estimulando a formação de uma cultura pública e o exercício do controle social. Finalmente, possibilitam que interesses políticos minoritários se façam representados mesmo quando não se encontrem encampados nas plataformas partidárias”.

A participação social não foi adotada pela CPMig apenas como um princípio na construção da política para a população migrante da cidade de São Paulo, mas também como uma diretriz política de seus gestores, de modo a assegurar a atuação continuada da sociedade civil nos encaminhamentos, mesmo após a aprovação da lei e do decreto que formalizam a PMPI como uma política do município e não apenas de um governo específico.

A primeira iniciativa de participação social da população migrante e refugiada promovida pelos gestores locais foi a criação da Cadeira de Conselheiro(a) Extraordinário(a) Imigrante do Conselho Participativo Municipal por meio do Decreto 54.645/2013 para incluir essa população em um espaço onde a sociedade civil exerce o controle social no planejamento, fiscaliza as ações e gastos públicos nas regiões da cidade e sugere ações e políticas públicas. Por meio do Decreto 56.208/2015, que confere nova regulamentação à Lei 15.764/2013, as cadeiras extraordinárias para pessoas migrantes foram ampliadas para todas as 32 subprefeituras da cidade<sup>19</sup>, com número de assentos variando de acordo com a densidade populacional de migrantes naquele território. Em consonância com a Lei Municipal 15.946/2013, regulamentada pelo Decreto 56.021/2015, o conselho é composto por, no mínimo, 50% de mulheres.

Sendo o primeiro processo eletivo de pessoas migrantes ocorrido no país sem a necessidade de naturalização, a eleição para o conselho participativo municipal de São Paulo despertou o interesse destas pessoas em ocupar um espaço de participação política em condições de igualdade com os nacionais. Ao estarem debatendo questões relativas ao espaço político-geográfico da subprefeitura onde residem, os(as) conselheiros(as) participativos imigrantes funcionam como agentes de sensibilização e acabam por transversalizar algumas demandas específicas da condição migratória nas dinâmicas societárias locais.

Dentro do período analisado neste documento, houve 03 momentos eleitorais distintos para as cadeiras de Conselheiro(a) Extraordinário(a) Imigrante, conforme indicado abaixo:

**Tabela 2**  
**Eleição dos(as) Conselheiros(as) Participativos(as) Imigrantes**

Mandato	Votantes	Candidatos	Eleitos	Subprefeituras	Nacionalidades
2014-2015	1 694	52	20	19	10
2016-2017	1 089	92	31	30	15
2018-2019	124	21	15	13	08

Fonte: Elaboração própria com bases nos dados fornecidos pela CPMig. Relatórios de Atividades (2013-2016 e 2017) e via mediante consulta por e-mail.

<sup>18</sup> Conforme Relatório Técnico: Participará Social, Cultura, Habitação, Esporte e Lazer (OIT, 2015b) compartilhado pela consultora Isabel Meunier com os membros do Comitê Intersetorial na 4ª Reunião Ordinária em 02/12/2015.

<sup>19</sup> <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/regionais/subprefeituras/index.php?p=8978>

**Gráfico 2**  
**Eventos intervenientes (2008 a 2017)**

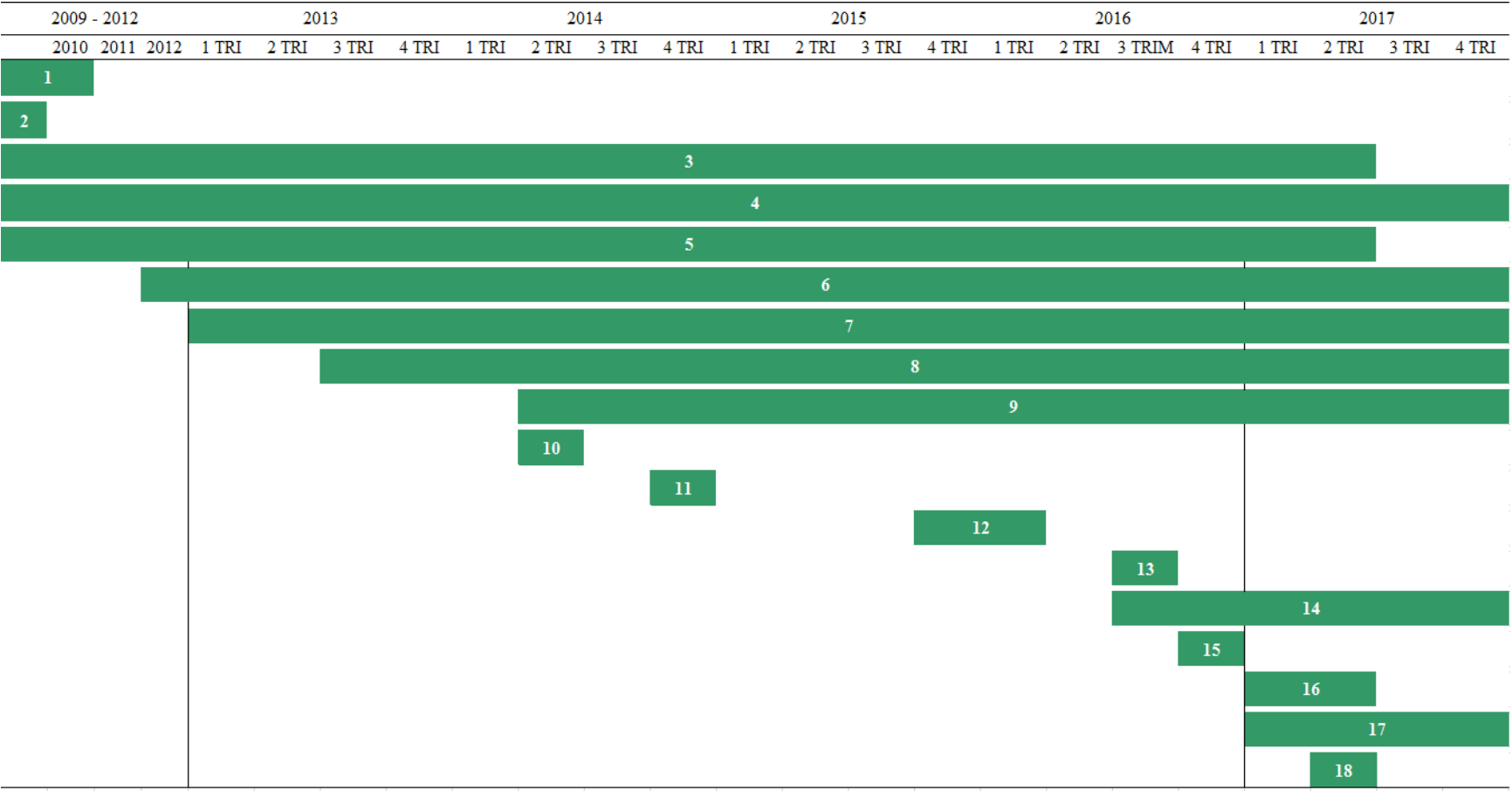


Gráfico 2 – Legenda (conclusão)

Numero	PERÍODO	DESCRIÇÃO
1	2008 a 2010	Política Nacional de Imigração e Proteção ao(a) Trabalhador(a) Migrante do CNIg
2	02/07/2009	Anistia Migratória (Lei 11.961/2009)
3	jul/2009 a mai/2017	Tramitação da nova Lei de Migração (do Projeto de Lei 5.655/2009 à sanção presidencial da Lei 13.445/2017)
4	out/2009 - contínuo	Entrada em vigor do Acordo de Livre Residência MERCOSUL (Decreto 6.975/2009)
5	2010 - 2016	Fluxo fronteiriço de nacionais haitianos pelo estado do Acre
6	jan/2012 a out/2017	Resolução Normativa 97/2012 do CNIg para concessão de visto permanente a nacionais do Haiti
7	2013 - contínuo	Novos fluxos migratórios para São Paulo: nacionais sírios
8	20/09/2013 - contínuo	Resolução Normativa 17/2013 do CONARE para concessão de visto apropriado a nacionais sírios
9	2014 - contínuo	Novos fluxos migratórios para São Paulo: nacionais haitianos
10	maio/2014	Etapa Nacional da 1ª COMIGRAR realizada em São Paulo
11	dezembro/2014	Inauguração do Centro Integrado de Cidadania para Imigrantes (CIC Imigrantes) do Estado de São Paulo
12	dez/2015 a fev/2016	Novos fluxos migratórios para São Paulo: mulheres angolanas
13	julho/2016	VII Fórum Social Mundial das Migrações realizado em São Paulo
14	19/09/2016 - contínuo	Declaração de Nova Iorque e negociação dos Pactos Globais (da Migração e do Refúgio) no âmbito da Assembleia Geral das Nações Unidas
15	novembro/2016	1ª Reunião presencial do Fórum de Participação Social do CNIg
16	jan a jun/2017	Comissão Parlamentar de Inquérito da Migração da Câmara dos Vereadores de São Paulo
17	02/03/2017	Resolução Normativa 126/2017 do CNIg sobre a concessão de residência temporária a nacional de país fronteiriço (venezuelanos)
18	abril/2017	2ª Reunião presencial do Fórum de Participação Social do CNIg

Fonte: Elaboração própria com base na análise de dados secundários, observação participante e entrevistas semiestruturadas com atores relevantes.

Não obstante o valor simbólico e os resultados práticos de tal iniciativa, observa-se que o quantitativo de pessoas migrantes que se candidataram nas eleições realizadas em 03/12/2017 para o ciclo de 2018-2019 teve uma redução significativa em comparação com as eleições anteriores. Em matéria veiculada pelo site especializado MigraMundo<sup>20</sup>, a CPMig alegou que os motivos incluíam “a baixa procura da população pelo pleito, somado ao reduzido tempo de divulgação e de inscrição, além do aumento da documentação necessária para firmar candidatura”, enquanto alguns conselheiros imigrantes apontam que “não têm encontrado espaço suficiente para que suas pautas estejam mais presentes nas reuniões”.

Ao reconhecer a relevância simbólica da inclusão deste ator político neste espaço de representação e participação, o gestor local também compreendeu a necessidade de criar fóruns exclusivos para oferecer respostas específicas às demandas históricas já apresentadas pelos coletivos de migrantes. A partir desta compreensão, foram criados o Comitê Intersetorial da Política para Imigrantes e o próprio Conselho Municipal para Imigrantes (CMI)<sup>21</sup>. Além disso, o art. 3º, VIII da Lei 16.478/2016 que institui a Política Municipal para Imigrantes, define como diretriz a promoção da “participação de imigrantes nas instâncias de gestão participativa, garantindo-lhes o direito de votar e ser votado nos conselhos municipais”.

“A PMPI não obriga que existam os conselheiros(as) participativos na prefeitura sub-regional diretamente, mas garante que o tema dos migrantes seja tratado de maneira transversalizada. Todo edital de convocação de conselhos (Direitos Humanos, da Criança e do Adolescente, etc.) tem que estar de acordo com as leis e decretos existentes e as pessoas imigrantes podem votar e sua documentação pode ser aceita (flexibilizada) de acordo com a PMPI. (Entrevista 14)”.

Ademais, ao longo destes processos houve uma forte adesão da sociedade civil em geral, tanto das entidades que apoiam a causa migratória, como de coletivos de pessoas migrantes, acadêmicos, voluntários etc. Observa-se que tais oportunidades de participação vêm contribuindo para qualificar, ainda mais, as intervenções dos atores sociais nestes processos, e têm servido como espaços de esclarecimento e sensibilização de atores governamentais e da comunidade brasileira sobre as migrações internacionais e suas especificidades.

As diversas iniciativas de participação social facilitadas pela CPMig entre os anos de 2013 e 2017 irão surgir ao longo do texto como um tema transversal que, por vezes, poderiam encaixar-se em mais de uma dimensão da institucionalização da PMPI. Por tal motivo foram empreendidos esforços para listar as iniciativas nas dimensões com as quais possuíam uma maior afinidade, de acordo com a tabela abaixo:

**Tabela 3**  
**Participação social facilitada pela CPMig (2013 a 2017)**

Iniciativa	Dimensão
Díálogos Abertos com a Comunidade Migrante	Técnico-Operativa
Conselheiro(a) Extraordinário(a) Imigrante do Conselho Participativo Municipal	Técnico-Operativa
Mapeamentos Colaborativos on-line	Técnico-Operativa
Atividades de devolutiva da gestão	Técnico-Operativa
1ª COMIGRAR Municipal	Técnico-Operativa
Conselho Municipal de Planejamento e Orçamento Participativo (CPOP)	Técnico-Operativa
Comitê Intersetorial da Política de Atenção aos Imigrantes	Jurídico Normativa
Conselho Municipal de Imigrantes (CMI)	Jurídico Normativa

Fonte: Elaboração própria.

<sup>20</sup> <https://migramundo.com/pela-3a-vez-imigrantes-poderao-eleger-representantes-para-conselhos-em-sp/>

<sup>21</sup> Previsto na Lei Municipal 16.478/2016 e instituído pelo seu Decreto regulamentador 57.533/2016, teve sua primeira composição empossada em outubro de 2017 para elaboração de seu regimento interno e realização da primeira eleição para o mesmo, ocorrida em 10 de junho de 2018.

#### 4. Visibilidade nacional e internacional

Uma consequência natural da originalidade e relevância da PMPI foi o reconhecimento que tal iniciativa obteve espontaneamente por parte de diversos atores nacionais e internacionais que buscavam maiores informações e acercavam-se para estabelecer parcerias. Destaca-se a colaboração entre o escritório da Organização Internacional do Trabalho no Brasil e a CPMig no marco do Projeto de Cooperação Sul-Sul para Proteção dos Direitos de Trabalhadores e Trabalhadoras Migrantes na Região da América Latina e Caribe implementado em parceria com o Ministério do Trabalho do Brasil entre os anos de 2014 e 2017.

No marco deste projeto, o trabalho da CPMig foi compartilhado com delegações tripartites ampliadas<sup>22</sup> de 05 países por meio de seminários internacionais e visitas técnicas realizadas às cidades do projeto. Ademais, a OIT possibilitou apoios técnicos para a CPMig em, pelo menos, 03 iniciativas relevantes:

- Consultoria para formular e apoiar o processo de elaboração da PMPI;
- Consultoria para avaliar os serviços de promoção da empregabilidade de pessoas migrantes existentes na cidade de São Paulo;
- Sistematização das ações conduzidas pela CPMig entre 2013 e 2016 por meio da produção de materiais impressos e audiovisuais em três idiomas<sup>23</sup>.

No período analisado por este estudo (2013 e 2017), a CPMig foi convidada a intercambiar experiências em 30 atividades em espaços nacionais (40%) e internacionais (60%). Esta visibilidade positiva foi um dos elementos importantes para o seu processo de institucionalização, na opinião dos entrevistados.

“A repercussão positiva da Política ajuda a mantê-la na agenda. O reconhecimento internacional desta política local também é um ativo para a prefeitura neste momento onde se debate sobre um Pacto Global para as Migrações no âmbito das Nações Unidas. (Entrevista 08)”.

“Não era possível vislumbrar a perda do que vinha sendo desenvolvido, sob pena de se invisibilizar um dos melhores trabalhos sendo realizados pela SMDHC naquele momento. (Entrevista 05)”.

<sup>22</sup> Compostas por representantes do Governo Federal (Ministério do Trabalho e Ministério da Justiça), representantes de trabalhadores e empregadores e entidades da sociedade civil. A prefeitura de São Paulo, representada pela CPMig, participou como convidada em todas as atividades realizadas pelo projeto ao longo de sua implementação.

<sup>23</sup> [https://www.ilo.org/brasil/publicacoes/WCMS\\_547355/lang--pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasil/publicacoes/WCMS_547355/lang--pt/index.htm)

**Gráfico 3**  
**Visibilidade nacional e internacional da PMPI (2013 a 2017)**

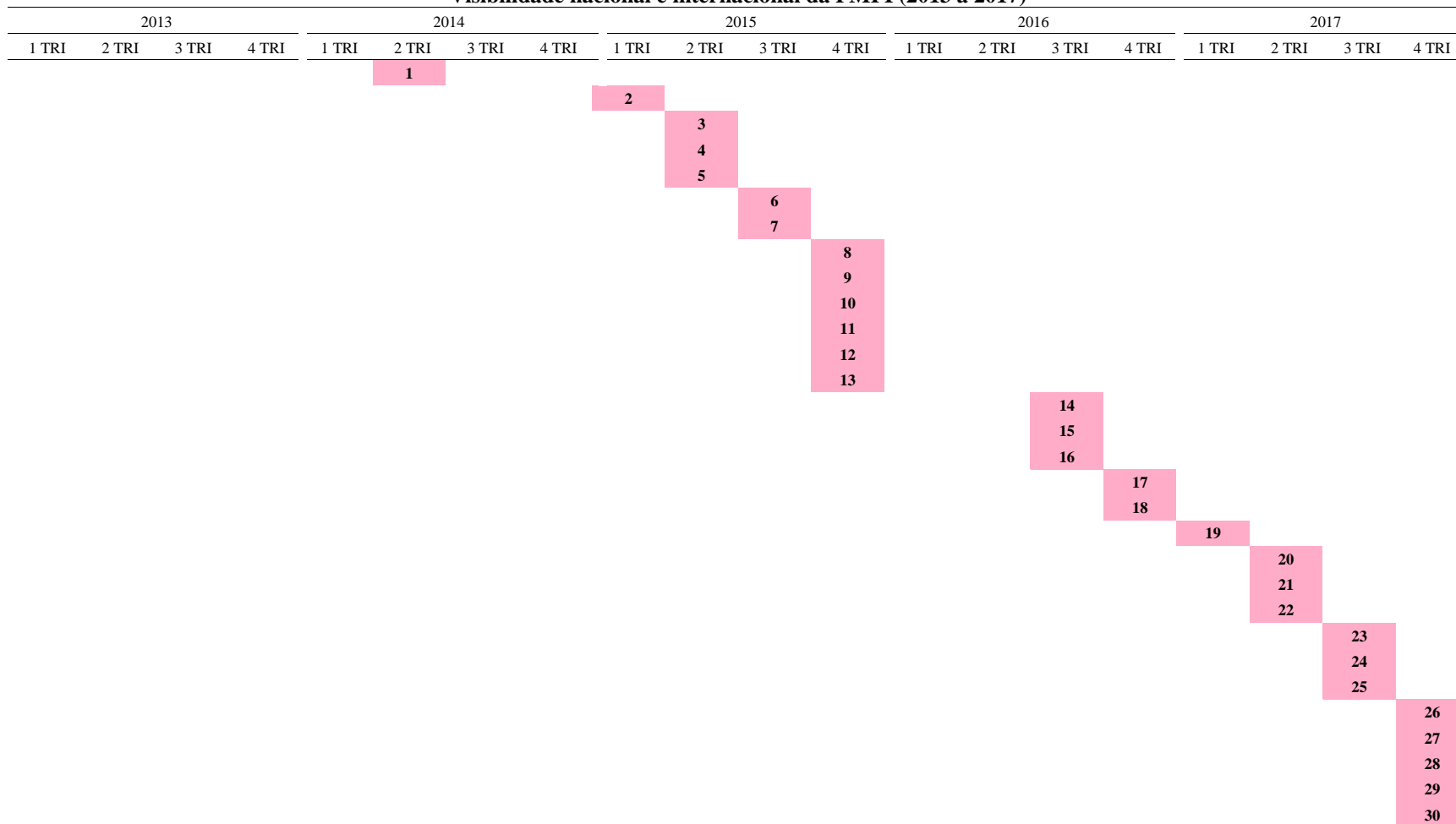


Gráfico 3 - Legenda (continuação)

Numero	Período	Cidade, país	Descrição
1	maio/2014	Lisboa, Portugal	Visitas Técnicas sobre Imigração
2	março/2015	Assunção, Paraguai	Mesa de Diálogo para a construção da Secretaria Municipal de Políticas para Migrantes de Assunção
3	abril/2015	Quito, Equador	Fórum Regional América Latina: a Livre Mobilidade, a Proteção Internacional de Pessoas e os Processos de Integração
4	abril/2015	Buenos Aires, Argentina	Oficina A construção de cidadania em processos regionais: balanços e perspectivas na União Europeia e na América do Sul
5	maio/2015	Paris, França	Encontro Internacional sobre Governança alternativa das migrações
6	julho/2015	Brasília, Brasil	Conferência: Livre circulação, participação social e o Estatuto da Cidadania do MERCOSUL
7	setembro/2015	Brasília, Brasil	Participação do Coordenador da CPMig na Audiência Pública sobre o PL 2.516/2015 que institui a Lei de Migração
8	outubro/2015	Brasília, Brasil	Participação do Coordenador do CRAI na Audiência Pública sobre o PL 2.516/2015 que institui a Lei de Migração
9	outubro/2015	São Paulo, Brasil	Realização de visita técnica ao CRAI no marco das audiências públicas para debater o PL 2.516/2015 que institui a Lei de Migração
10	outubro/2015	Florianópolis, Brasil	I Seminário Migrações Contemporâneas e Direitos Fundamentais de Trabalhadores e Trabalhadoras
11	outubro/2015	Brasília, Brasil	Mesa de Debate: Perspectivas e Propostas para Políticas Migratórias no Brasil
12	outubro/2015	Buenos Aires, Argentina	Encontro Regional de Planificação e Coordenação com Sócios do ACNUR
13	novembro/2015	Quito, Equador	II Foro de Alcades sobre Movilidad Humana, Migraciones y Desarrollo
14	julho/2016	Santiago, Chile	Seminário Regional: Inclusão Social de Migrantes e Atenção em Situações de Emergência em Contextos Urbanos
15	agosto/2016	Quilicura, Chile	Seminário-Oficina Internacional Migrantes e Refugiados: Os Direitos Humanos nos Governos Locais
16	setembro/2016	Santiago, Chile	Visita técnica tripartite ampliada para troca de experiências em políticas municipais para imigrantes
17	outubro/2016	Buenos Aires, Argentina	Curso de Capacitação de Atores em Cooperação Humanitária Internacional
18	novembro/2016	São Paulo, Brasil	Visita técnica de delegação tripartite ampliada do Chile para conhecer as boas práticas de São Paulo

Gráfico 3 – Legenda (conclusão)

Numero	Período	Cidade, país	Descrição
19	fevereiro/2017	San José, Costa Rica	Visita técnica de delegação tripartite ampliada do Brasil para conhecer as boas práticas da Costa Rica
20	abril/2017	Buenos Aires, Argentina	Curso de capacitação de atores para recepção e integração de migrantes haitianos
21	abril/2017	Brasília, Brasil	IV Encontro dos Municípios com o Desenvolvimento Sustentável
22	junho/2017	Cochabamba, Bolívia	II Fórum Regional sobre Desenvolvimento Econômico Local
23	agosto/2017	Brasília, Brasil	Oficina de Trabalho para finalização da proposta do projeto de cooperação sul-sul cidade a cidade em parceria com a OIT
24	setembro/ 2017	Rio de Janeiro, Brasil	Encontro da Rede Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas
25	setembro/ 2017	São Paulo, Brasil	IV Conferência Municipal de Promoção de Igualdade Racial
26	outubro/2017	Genebra, Suíça	68ª Sessão do Comitê Executivo (ExCom) do ACNUR
27	outubro/2017	Rio de Janeiro, Brasil	IV Encontro Nacional das Comissões Estaduais para Erradicação do Trabalho Escravo (COETRAES)
28	novembro/2017	Quito, Equador	Mesa Redonda Regional para Elaboração do Primeiro Relatório de Avaliação do Plano de Ação do Brasil
29	novembro/2017	Mechelen, Bélgica	Conferência de Cidades e Migração
30	novembro/2017	Turim, Itália	Curso em Gestão Migratória em Nível Local do Centro Internacional de Formação da OIT

Fonte: Elaboração própria com base na análise de dados secundários, observação participante e entrevistas semiestruturadas com atores relevantes.

### **III. As dimensões da institucionalidade social - o caso da PMPI de São Paulo**

#### **A. Considerações iniciais**

Considerando o marco da institucionalidade social proposto pela CEPAL (Martínez e Maldonado, 2017, p. 29), pode-se definir o alcance ou cobertura temática da PMPI como se apresenta, como de caráter estendido. Ou seja, ela conta com abordagens que incluem o conjunto de políticas associadas às funções sociais de governo e às instâncias públicas e privadas que participam em sua implementação, envolvendo as políticas setoriais (melhoram a qualidade de vida e garantem direitos), políticas de promoção social (buscam o desenvolvimento de capacidades mediante o fortalecimento das capacidades humanas) e as políticas de proteção social (garantem o acesso a níveis básicos e universais de bem estar e o exercício dos direitos sociais, econômicos e culturais).

Sua cobertura populacional é de caráter focalizado, por compreender que são necessários arranjos institucionais próprios para garantir os direitos e atender as necessidades da população imigrante pelas lacunas existentes na oferta de serviços e pelas características específicas deste grupo ainda que, neste caso, não se busque nenhum favorecimento a mais em relação ao que se encontra disponível para os brasileiros.

Por último, sua cobertura geográfica é de alcance local; ainda que conte com uma autoridade social própria para sua coordenação, está de alguma maneira delimitada por especificidades do contexto nacional, como as legislações e arranjos institucionais existentes.

Devido à complexidade e dinamismo do fenômeno da institucionalidade da PMPI, inicialmente buscou-se analisar as quatro dimensões em suas particularidades objetivas, mas sempre tendo em mente as possíveis sinergias existentes entre cada dimensão e considerando os elementos externos que contribuíram para formação de agenda e fortalecimento da própria política.

#### **B. Dimensão jurídico-normativa**

Refere-se à base legal da institucionalidade social vigente nos países em relação à dimensão nacional com fins de identificar os compromissos dos Estados com a garantia dos direitos econômicos, sociais e culturais da população. Incorpora a adesão e ratificação de convenções e tratados internacionais, a

garantia de direitos e a presença de diferentes questões sociais em textos constitucionais, bem como em leis e regulamentos específicos. Portanto, inclui as leis sociais setoriais, em especial as de desenvolvimento e proteção social, e também os planos nacionais para o desenvolvimento social (Martínez e Maldonado, 2017).

Conforme documento compartilhado com os membros do Comitê Intersetorial<sup>24</sup>, o marco jurídico-normativo internacional e nacional considerado pela prefeitura de São Paulo no qual se assentam as bases para a construção de uma política municipal para esta população segue exposto abaixo. A seguir, texto na íntegra:

No que atine ao direito internacional, ressalte-se que se aplicam à temática migratória não apenas os dispositivos que explicitamente a regulamentam, mas também as normas que formam o regime internacional de direitos humanos. Assim, a Declaração Universal de Direitos Humanos (1948), delinea o direito de abandonar o país em que se encontra e o de retornar ao país de origem (artigo 13.2), o direito à procura de asilo em caso de perseguição (art. 14) e o direito a ter uma nacionalidade, não a perder e de poder modificá-la (art.15). Seu artigo 16.3, cuja disposição “a família é o elemento natural e fundamental da sociedade e tem direito à proteção da sociedade e do Estado”, fundamenta o valor da reunião familiar consagrado nos documentos políticos supramencionados como uma meta da sociedade civil para a política migratória brasileira.

Já o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (1966, promulgado pelo Decreto 592, de 06 de julho de 1992), o qual busca positivizar os princípios da Declaração, dita em seu artigo 13 que “um estrangeiro que se ache legalmente no território de um Estado Parte do presente Pacto só poderá dele ser expulso em decorrência de decisão adotada em conformidade com a lei e, a menos que razões imperativas de segurança nacional a isso se oponham, terá a possibilidade de expor as razões que militem contra sua expulsão e de ter seu caso reexaminado pelas autoridades competentes, ou por uma ou várias pessoas especialmente designadas pelas referidas autoridades, e de fazer-se representar com esse objetivo”.

A Convenção Americana de Direitos Humanos (1969, promulgada pelo Decreto 678 de 1992) aborda a situação jurídica do migrante em seu artigo 22, ao tratar do direito à circulação e à residência. Além disso, consagra, em seu artigo 24, a igualdade de todas as pessoas perante a lei, e, em seu artigo 25, seu direito a um recurso efetivo que as protejam contra atos que violem seus direitos reconhecidos pela Constituição, a lei ou pela própria Convenção.

A Convenção Internacional sobre toda forma de Discriminação Racial (1968, promulgada pelo Decreto 65.810, de 1969) dispõe que seus Estados-partes se comprometem “a proibir e a eliminar a discriminação racial em todas suas formas e a garantir o direito de cada um à igualdade perante a lei sem distinção de raça, de cor ou de origem nacional ou étnica, principalmente no gozo dos seguintes direitos” (art. 5º).

Quanto ao trabalhador migrante, a Convenção 97 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), em sua versão revista de 1949, incorporada ao ordenamento brasileiro por meio do decreto 58.819, de 14 de julho de 1966, vincula os Estados-partes ao comprometimento de, entre outras ações, manter um serviço apropriado de informação e auxílio gratuito para os migrantes sobre a política e legislação nacionais referentes à imigração e sobre condições de trabalho e movimentos de trabalhadores migrantes (arts. 1º e 2º); estabelecer, quando considerar oportuno, disposições com o objetivo de facilitar a saída, a viagem e o recebimento dos trabalhadores migrantes (art. 4º); manter serviços médicos apropriados (art. 5º); garantir a igualdade de oportunidades e de tratamento dos trabalhadores migrantes, em condição regular, relativamente aos nacionais, incluindo questões de remuneração, jornada de trabalho, idade de admissão no emprego, trabalho infantil e de mulheres, seguridade social, habitação, impostos e outros (art. 6º).

Já a Convenção 143 da OIT (1975), que estabelece disposições complementares à 97, embora tenha sido assinada em 1989 pelo Brasil, não foi incorporada ao ordenamento jurídico nacional [pelo

<sup>24</sup> Conforme Relatório Técnico Inicial (OIT, 2015a) compartilhado pela consultora Isabel Meunier com os membros do Comitê Intersetorial na 1ª Reunião Ordinária em 17/09/2015.

fato de ainda não ter sido ratificada]. Entretanto, seu objetivo de regulamentar as imigrações efetuadas em condições abusivas e promover a igualdade de oportunidades e de tratamento dos trabalhadores migrantes se coaduna com as demais normas internacionais e com a Constituição Federal de 1988, [e por este] motivo foi considerada fonte indireta pelo Comitê Intersetorial.

A Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias (CDTM), adotada em 1990 na Assembleia Geral das Nações Unidas e em vigor desde 2003, foi assinada em 2009 pelo Brasil, porém igualmente não foi, ainda, internalizada. Não obstante, por se tratar da norma internacional, específica e de mais amplo conteúdo sobre as migrações, constitui um dos eixos que balizam a governança das migrações internacionais, e sua importância como marco para a política migratória brasileira não merecia ser descartada.

Em termos substantivos, a Constituição brasileira de 1988 fundamenta os direitos dos migrantes no caput de seu artigo 5º, definindo 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”. Esse princípio da igualdade é, ademais, garantido pela Lei 6.815/1980, a qual em seu artigo 95 dispõe que “o estrangeiro residente no Brasil goza de todos os direitos reconhecidos aos brasileiros, nos termos da Constituição e das leis”.

Nesses termos, advêm das normas elencadas os seguintes (mas não únicos) direitos humanos do migrante:

- i) Direito à vida (Declaração Universal dos Direitos Humanos, art. 3º; Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, art.6º; CDTM, art. 9º; Constituição Federal, art. 5º, caput);
- ii) Direito à liberdade e à segurança pessoal (Declaração Universal dos Direitos Humanos, art. 3º; Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, art.9º; CDTM, art. 8º; Constituição Federal, art. 5º, caput);
- iii) Direito à igualdade perante a lei (Declaração Universal dos Direitos Humanos, art. 2º; Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, arts. 2º e 14; CDTM, arts. 18, 25, 28, 30; Constituição Federal, art. 5º, caput);
- iv) Direito à liberdade de pensamento, consciência e religião (Declaração Universal dos Direitos Humanos, art.18; Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, art.18; CDTM, art. 12; Constituição Federal, art. 5º, inciso VI);
- v) Direito à liberdade de expressão (Declaração Universal dos Direitos Humanos, art.19; Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, art.19; CDTM, art. 13; Constituição Federal, art. 5º, inciso IX);
- vi) Proibição de trabalho escravo ou forçado (Declaração Universal dos Direitos Humanos, art. 4º; Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, art.8º; CDTM, art. 11; Constituição Federal, art. 5º, inciso III e art. 7º);
- vii) Proibição de discriminação racial sistemática (Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, arts. 20, 26 e 27; Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, art. 2º; CDTM, art. 13º; CF, art. 5º, inc. XLII);
- viii) Direitos sociais em igualdade aos nacionais, incluindo concernentes ao trabalho, segurança social, cuidados médicos, educação, identidade cultural (Convenção OIT nº 97, arts. 5º e 6º; CDTM, arts. 25, 27, 28, 30, 31; CF, art. 6º c/c art. 5º, caput).”

Embora orbite em torno da Lei 6.815/1980 (Estatuto do Estrangeiro) e do instrumento que a regulamenta, Decreto 86.715/1981, o quadro normativo que regia boa parte da política migratória brasileira no período analisado neste exercício ultrapassava estes diplomas. Além disso, após o advento da Constituição Federal de 1988, muitos pontos do Estatuto do Estrangeiro, incompatíveis com o texto constitucional foram considerados ultrapassados. Assim, o marco jurídico aplicado às pessoas migrantes no Brasil englobava também as normas internacionais incorporadas ao ordenamento doméstico, a

Constituição Federal, a Lei 9.474/1997 sobre a condição de refugiados, as resoluções normativas do CNIG e do CONARE, e portarias do Ministério da Justiça e Ministério das Relações Exteriores.

Como mencionado anteriormente, a criação da Coordenação de Política para Imigrantes (CPMig) no município de São Paulo e sua posterior atuação se deu em um período de intensos debates e mobilizações acerca da necessidade de atualização da lei nacional de migração vigente, processo que foi bastante inspirado pelas atividades e experiências de mobilização alcançadas em São Paulo e, por sua vez, retroalimentou os ânimos das autoridades locais no desenvolvimento da PMPI.

Pode-se inferir que as bases do processo de institucionalização da PMPI já estavam em vias de construção desde a criação da CPMig, uma vez que a temática migratória já vinha se expressando e sendo balizada no âmbito da prefeitura em seus processos e instrumentos de gestão, como o Programa de Metas, o Orçamento e nos instrumentos de relatoria e promoção das ações da SMDHC. No exercício de planejamento estratégico de 2014-2015 da SMDHC, surge como natural a intenção de conferir uma institucionalização mais formal às ações e iniciativas relacionadas ao tema da migração por meio de ato normativo próprio, também motivada pela inquietação de consolidar todos os avanços conquistados antes de uma eventual troca de governo, e do respectivo corpo técnico, dado que se aproximavam as eleições municipais de outubro de 2016.

Dito isto, quando da decisão política de envidar esforços nesta direção, optou-se por processo de ampla participação social. Desta forma foi criado, via Decreto Municipal 56.353, de 24 de agosto de 2015, o Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População Imigrante “com a finalidade de elaborar proposta de política municipal para a população imigrante residente no Município de São Paulo, definindo, em especial, os seus objetivos, diretrizes e princípios [...]” (art. 1º do referido Decreto).

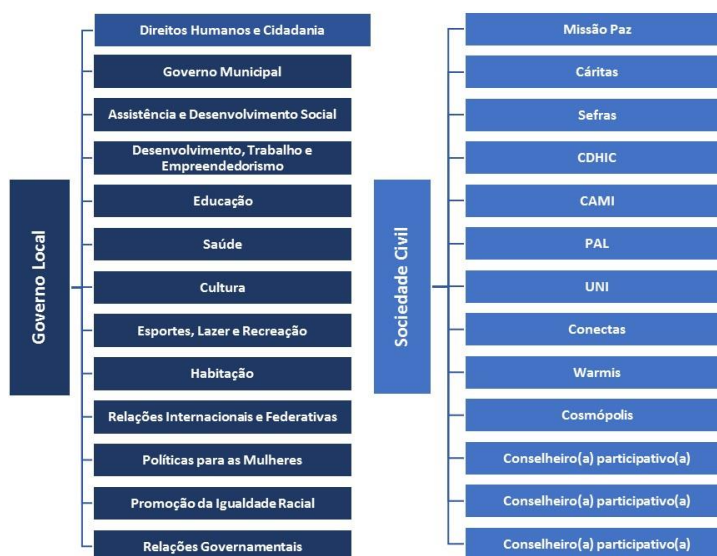
Sob a liderança da Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig), o Comitê Intersetorial da PMPI reuniu treze representantes do Poder Público Municipal<sup>25</sup> e treze representantes<sup>26</sup> da sociedade civil, e a partir dos subcomitês temáticos<sup>27</sup> debateu exaustivamente as propostas que foram, posteriormente, levadas às reuniões plenárias para deliberação. As temáticas abordadas haviam sido consideradas prioritárias em processos de consultas com a população imigrante realizados previamente pela gestão municipal.

<sup>25</sup> Membros dos seguintes órgãos: a) Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, que o coordenará; b) Secretaria do Governo Municipal; c) Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social; d) Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo; e) Secretaria Municipal de Educação; f) Secretaria Municipal da Saúde; g) Secretaria Municipal de Cultura; h) Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação; i) Secretaria Municipal de Habitação; j) Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas; k) Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres; l) Secretaria Municipal de Promoção da Igualdade Racial; m) Secretaria Municipal de Relações Governamentais.

<sup>26</sup> Entidades da sociedade civil membros do Comitê: a) Missão Paz; b) Cáritas; c) Sefras – Serviço Franciscano de Solidariedade; d) CDHIC – Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante; e) CAMI – Centro de Apoio e Pastoral do Imigrante; f) PAL – Presença da América Latina; g) UNI; h) Conectas; i) Equipe de Base Warmis; j) Cosmópolis; k) Conselheiros participativos (03 vagas).

<sup>27</sup> As temáticas foram definidas a partir do documento de referência da Audiência Pública sobre a Política Municipal para a População Imigrante realizada no dia 26 de setembro de 2015. Por sua vez, o documento foi concebido a partir das propostas presentes no Documento Final da 1ª Conferência Municipal de Políticas para Imigrantes (2013) e do Relatório final Pós-Etapa Nacional da 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (2014). As três temáticas foram: Assistência Social e Saúde; Educação e Trabalho; e Habitação, Cultura, Esporte e Participação Social.

**Diagrama 1**  
**Composição do Comitê Intersetorial da PMPI**



Fonte: Elaboração própria com base no Decreto Municipal 56.353/2015.

Os representantes da sociedade civil foram devidamente apontados pela SMDHC<sup>28</sup> com base no desenvolvimento de atividades relevantes nesta temática e segundo os seguintes critérios: a) vínculo formal com a Secretaria, por meio de convênio, contrato ou parceria; b) participação dos conselheiros(as) participativos migrantes; c) diversidade temática entre os membros da sociedade civil, contemplando vários setores e temas (refúgio, mulheres, cultura, trabalho, etc.); d) prioridade para participação de migrantes; e) observação à paridade de gênero; f) trabalho com população migrante por no mínimo três anos; g) não inclusão de associações organizadas por nacionalidade; h) contribuição relevante para os temas que foram trabalhados no Comitê.

O desenho da lei municipal para a população migrante compreendeu as seguintes etapas no exíguo período de 06 meses: a) Audiência Pública; b) 07 Reuniões Ordinárias do Comitê Intersetorial, das quais 03 trataram sobre as temáticas setoriais e foram precedidas de reuniões de seus respectivos Subcomitês; c) 01 Consulta Pública.

A partir da convalidação do conteúdo da proposta na última reunião do Comitê, em 21/03/2016, o texto foi analisado pelas assessorias jurídicas da SMDHC e do Gabinete do Prefeito, e validado junto aos Gabinetes das Secretarias mencionadas no mesmo, antes de ser enviado pelo poder executivo para a Câmara dos Vereadores em 31/03/2016 sob o título de Projeto de Lei 142/2016. Este foi aprovado, por unanimidade, em duas votações realizadas nos dias 15/06/2016 e 21/06/2016<sup>29</sup>. Por conseguinte, a Lei Municipal 16.478 de 8 de julho de 2016 foi sancionada em ato simbólico durante a solenidade de abertura da sétima edição do Fórum Social Mundial das Migrações, realizado em São Paulo em 2016. Nas palavras do então prefeito Fernando Haddad<sup>30</sup>:

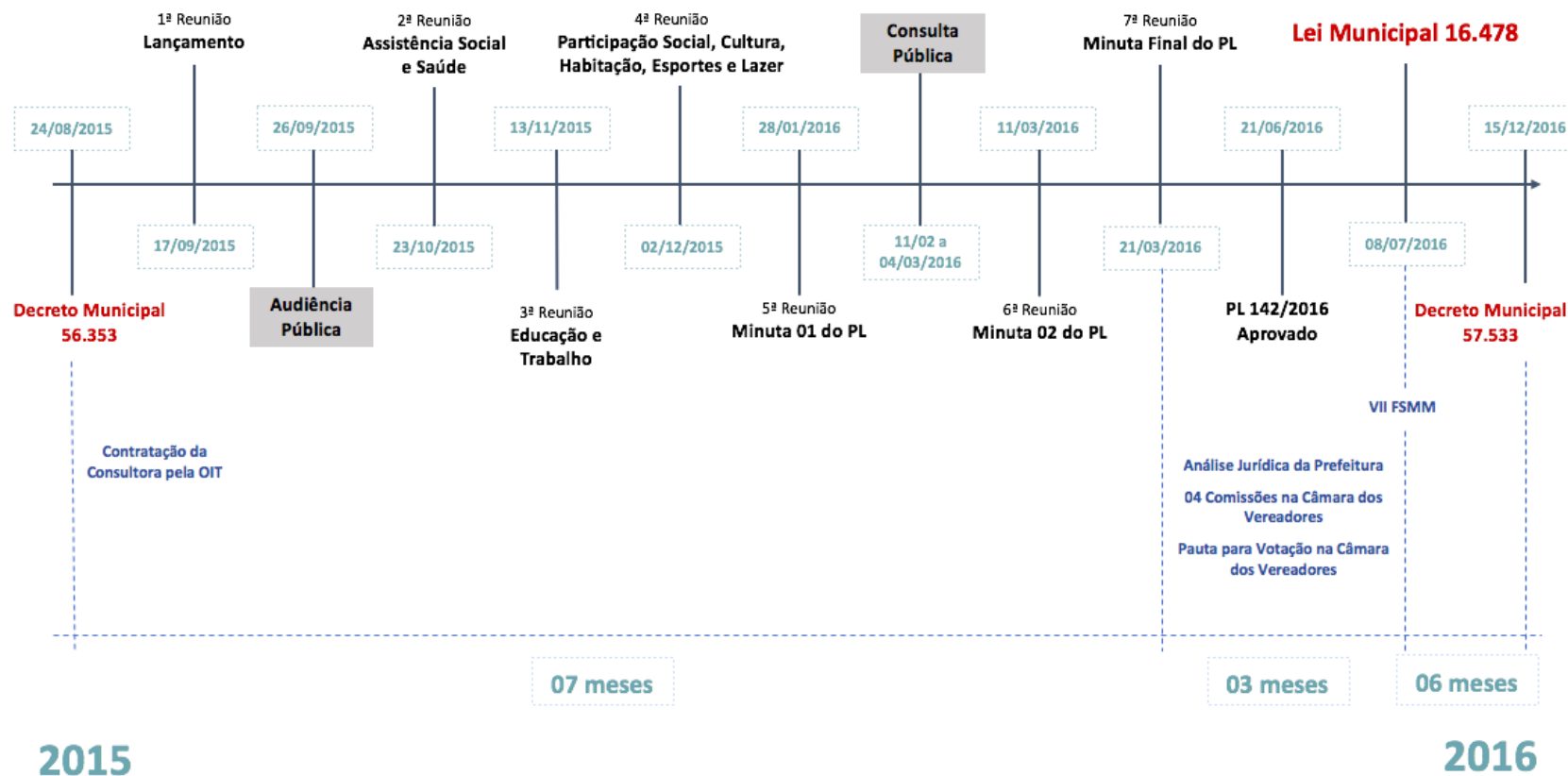
“A lei que acabo de sancionar institucionaliza programas importantes do governo, que agora passam a ser política de Estado. Ou seja, independentemente do governo, todo prefeito terá que observar o que está escrito na lei”.

<sup>28</sup> Entrevista 14.

<sup>29</sup> <http://documentacao.saopaulo.sp.leg.br/cgi-bin/wxis.bin/iah/scripts/?IsisScript=iah.xis&lang=pt&format=detalhado.pft&base=proje&form=A&nextAction=search&indexSearch=^nTw^lTodos%20os%20campos&exprSearch=P=PL1422016>

<sup>30</sup> <http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2016-07/haddad-sanciona-lei-que-institui-politica-municipal-para-populacao>

**Figura 1**  
**Atuação do Comitê Intersectorial da Política Municipal para a População Imigrante**



Fonte: Elaboração própria com base na análise de dados secundários, observação participante e entrevistas semiestruturadas com atores relevantes.

No intuito de assegurar um desenho de política que seja efetivo, eficiente e que possa ser avaliado adequadamente no futuro, considera-se como essencial a participação das Secretarias Municipais nos debates e no processo de redação da PMPI (a partir dos desenhos institucionais existentes, competências de cada Secretaria, recursos disponíveis e eventuais demandas que a política geraria em termos de ações e processos internos). De igual relevância, foram os aportes feitos pela sociedade civil, por sua trajetória de militância e de protagonismo frente às iniciativas de acolhida e integração da população migrante na cidade.

O fato de estar em consonância, desde o princípio, com o marco normativo brasileiro e internacional sobre o tema, a clareza do processo metodológico e a objetividade do calendário, bem como o perfil da equipe técnica e política na coordenação deste processo, foram fatores fundamentais para que o Comitê Intersetorial atingisse seus objetivos apesar da desconfiança inicial de alguns atores de que este seria apenas mais um diagnóstico e que não resultaria em algo tão concreto quanto a lei que instituiu a PMPI.

Ao alinhar-se com a estratégia de promoção e valorização da participação social que vinha sendo implementada ao longo do trabalho da CPMig, o desenho metodológico desta atividade favoreceu e reforçou a inclusão dos atores sociais no processo de construção de política pública, certamente qualificando-o e também gerando aprendizados entre os envolvidos sobre os processos políticos locais e ampliando sua rede de relacionamentos com outros atores importantes. Utilizando-se dos critérios de transparência, coerência e harmonização, pode-se afirmar que a Lei Municipal e seu Decreto Regulamentador (Decreto 57.533, de 15 de dezembro de 2016) são inovadores em seu processo de formulação, como também em seus objetivos, princípios, diretrizes, ao definir a garantia de acesso aos serviços públicos municipais, a criação do Conselho Municipal de Imigrantes, a manutenção do Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAI), e o estabelecimento de prioridades para a política em termos de assistência social, saúde, educação e trabalho, entre outras.

“Os objetivos da PMPI desde seu início foram traçados com muito pragmatismo e os principais produtos foram entregues. A legislação e decreto regulamentador são robustos e foram aprovados muito rapidamente (em razão da atuação da prefeitura e do lobby dos movimentos sociais que deram celeridade para aprovação ainda na gestão Fernando Haddad antes que se perdesse o *timing*. (Entrevista 14)”.

Ainda que Sepúlveda (2014 IN Martínez e Maldonado, 2017, p. 36) considere que a formalização de compromissos seja um passo necessário no caminho de uma institucionalidade social que segue condicionada à disponibilidade de recursos, vontade política e mecanismos práticos para sua efetivação, pode-se inferir que o intenso processo participativo de construção da Lei Municipal respalda ainda mais os atores sociais locais a acompanharem sua implementação e a cobrarem do poder público, independentemente de alinhamentos político-partidários, os recursos e mecanismos necessários para que os objetivos da PMPI sejam alcançados.

“O processo de institucionalização da dimensão jurídico normativa da PMPI foi participativo a tal ponto que não é possível ignorá-lo e serve de exemplo para outras cidades e também para a esfera federal. Não só é possível e desejável, como é também essencial para formação de pessoas, a promoção de trocas entre migrantes e brasileiros, controle social etc. Vários atores permanecem e participam ativamente do processo mesmo quando desconfiam de sua efetividade (Entrevista 04)”.

Dentre os avanços da Lei Municipal em tela, no que tange ao seu objeto, objetivos, princípios e diretrizes, destacam-se abaixo suas prioridades expressas no art. 7º:

- Garantia dos direitos de acesso à assistência social, saúde e educação
- Promoção do direito ao trabalho decente
- Valorização da diversidade cultural
- Promoção do direito à moradia digna
- Promoção de acesso a esportes, lazer e recreação

### Dimensão jurídico normativa (âmbito local) e dimensão organizacional (2013 a 2017)

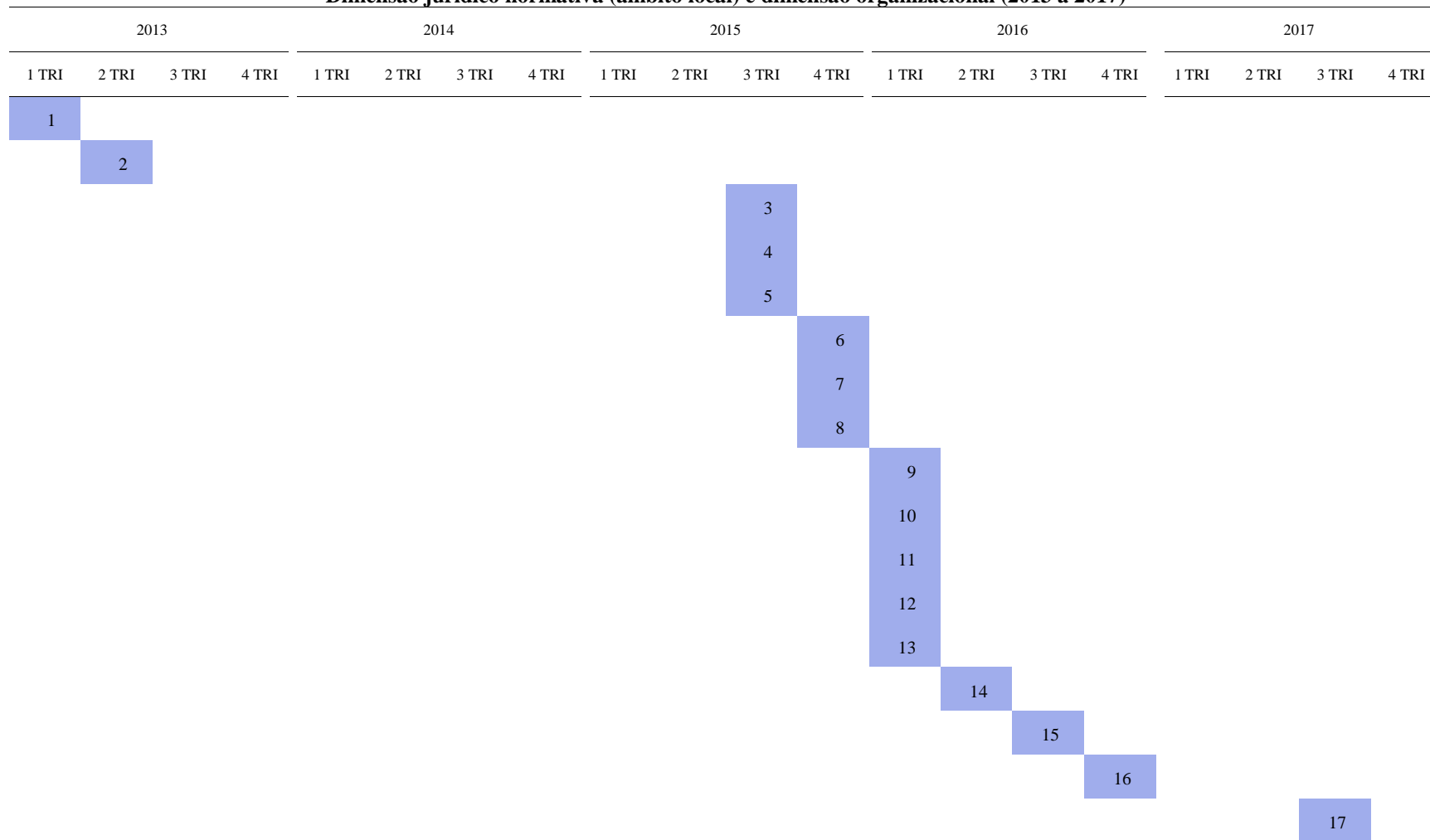


Gráfico 4 – Legenda (conclusão)

Numero	Período	Descrição
1	01/01/2013	Criação da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (Decreto Municipal 53.685/2013)
2	27/05/2013	Criação da CPMig, art. 242 da Lei Municipal 15.764/2013 no âmbito da SMDHC
3	24/08/2015	Criação do Comitê Intersetorial da PMPI (Decreto Municipal 56.353/2015)
4	17/09/2015	1ª Reunião Ordinária do Comitê Intersetorial da PMPI
5	26/09/2015	Audiência Pública sobre a PMPI
6	23/10/2015	2ª Reunião Ordinária do Comitê Intersetorial da PMPI (Assistência Social e Saúde)
7	13/11/2015	3ª Reunião Ordinária do Comitê Intersetorial da PMPI (Educação e Trabalho)
8	02/12/2015	4ª Reunião Ordinária do Comitê Intersetorial da PMPI (Participação Social, Cultura, Habitação, Esportes e Lazer)
9	28/01/2016	5ª Reunião Ordinária do Comitê Intersetorial da PMPI (Minuta final do documento submetido à consulta pública)
10	11/02 a 04/03/2016	Consulta Pública sobre proposta elaborada pelo Comitê Intersetorial da PMPI
11	11/03/2016	6ª Reunião Ordinária do Comitê Intersetorial da PMPI (Debate sobre os insumos coletados na Consulta Pública)
12	21/03/2016	7ª Reunião Ordinária do Comitê Intersetorial da PMPI (Debate sobre os insumos coletados na Consulta Pública)
13	31/03/2016	Envio do Projeto de Lei 142/2016 para Câmara dos Vereadores
14	15 e 21/06/2016	Aprovação do Projeto de Lei 142/2016 na Câmara dos Vereadores
15	08/07/2016	Sanção da Lei Municipal 16.478/2016 que institui a Política Municipal para a População Imigrante
16	15/12/2016	Publicação do Decreto 57.533/2016 que regulamenta a Lei Municipal 16.478/2016
17	14/09/2017	Instauração do Conselho Municipal de Imigrantes (Portaria 089/SMDHC/2017)

Fonte: Elaboração própria com base na análise de dados secundários, observação participante e entrevistas semiestruturadas com atores relevantes.

## C. Dimensão organizacional

Pelo fato desta dimensão referir-se à configuração dos diferentes ministérios e instâncias do Poder Executivo encarregado das funções sociais, considerando suas competências e *status* jurídico, observaremos como tal arranjo se espelhava no âmbito nacional antes de adentrarmos no caso específico da cidade de São Paulo. Tais instâncias enfatizam a importância relativa e os mandatos formais dos ministérios do desenvolvimento social na estrutura do governo central, bem como seu grau de autonomia, especialização, relação e importância em comparação com outras áreas setoriais do governo (Martínez e Maldonado, 2017, p. 37).

Frequentemente, as distintas abordagens legais e institucionais desenhadas para lidar com diferentes categorias de imigrantes geravam posições conflitantes e impediam a construção de um sistema integral de governança migratória no país. Para vislumbrar como o contexto nacional de políticas públicas apresentava-se ainda mais complexo, é importante assinalar que o Brasil se organiza em um regime federalista que pressupõe que sua organização política e administrativa englobe a articulação de órgãos autônomos formados pela União (Governo Federal), Estados e Municípios.

O artigo 22 da Constituição Federal determina que o Governo Federal possui a responsabilidade exclusiva de legislar sobre emigração e imigração, entrada e permanência, extradição e expulsão de estrangeiros. No entanto, nas áreas de competência dos órgãos dos Estados e dos Municípios percebe-se que muitos nem sequer reconhecem a existência de pessoas migrantes no país e, portanto, não consideram as particularidades dessa população na prestação dos seus serviços públicos. Alternativamente, quando a migração internacional se expressa em dado território como uma questão social visível, é relativamente comum que haja barreiras práticas e simbólicas no acesso aos serviços públicos por parte da população migrante, seja por desconhecimento dos operadores de direitos, seja por falta de capacidade técnica para responder a esta demanda que apresenta algumas particularidades próprias.

Como já mencionado anteriormente, o Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/1980), que definia o *status* legal dos estrangeiros no Brasil, estava vigente à época da instalação da CPMig em 2013, e, por conseguinte, no início de desenvolvimento da PMPI da Prefeitura de São Paulo. Essa lei, promulgada durante a ditadura militar no Brasil (que se estendeu de 1964 a 1985), definia a primazia da segurança nacional e da atração de mão de obra altamente qualificada em relação os direitos humanos das pessoas imigrantes. A gestão da política migratória era então exercida por três entes da esfera Federal: Ministério da Justiça (MJ), responsável pela emissão de documentos relacionados à residência temporária e permanente e emissão de identidade nacional para estrangeiros; Ministério das Relações Exteriores (MRE), à cargo da emissão de vistos para estrangeiros e atenção à comunidade brasileira no exterior; e pelo Ministério do Trabalho (MT), com ação focada na emissão de autorizações de trabalho<sup>31</sup>.

Destaque merece ser dado ao legado do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), órgão colegiado<sup>32</sup> vinculado ao Ministério do Trabalho do Brasil, que possui caráter consultivo e normativo.

<sup>31</sup> Para maiores informações sobre a atuação e as responsabilidades de cada órgão envolvido com a política de migração do Brasil à luz da (Lei 6.815/1980) ver: FGV (2015). *Análise e Avaliação do Desenvolvimento Institucional da Política de Imigração no Brasil para o Século XXI*. Caderno de Referência. Diretoria de Análise de Políticas Públicas (DAPP). Rio de Janeiro, 2015.

<sup>32</sup> Em sua estrutura tripartite o CNIg contava, à época da criação da PMPI, com 20 conselheiros de 04 seguimentos distintos e 15 observadores. Os conselheiros se dividiam entre: 09 representações governamentais (Ministério do Trabalho que o presidia; Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Justiça; Ministério da Educação; Ministério da Saúde; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio; Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; e Ministério do Turismo), 05 representações de trabalhadores (Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil; Central Única dos Trabalhadores; Força Sindical; União Geral dos Trabalhadores; Nova Central Sindical dos Trabalhadores), 05 representações de empregadores (Confederação Nacional da Indústria; Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e

Criado no marco do Estatuto do Estrangeiro e implementado no início dos anos 90, tinha por finalidade estabelecer princípios, diretrizes, estratégias e ações em relação aos fluxos migratórios internacionais. Este colegiado exerceu grande liderança ao suprir as lacunas da legislação da época, ajustando, por meio de resoluções normativas (RN), a política migratória nacional às demandas e aos desafios apresentados pelos novos fluxos migratórios que chegaram ao Brasil a partir dos anos 2000, como a RN 97/2012 (haitianos) e a RN 126/2017 (venezuelanos).

A arquitetura por trás da operacionalização da política de migração brasileira gerava um excesso de divisão de poderes e responsabilidades entre representantes do governo, que muitas vezes gerava duplicidade de ações, fragmentação das respostas e dúvidas sobre o que vinha a ser, de fato, tal política. Em especial, as atribuições relativas à inserção das pessoas migrantes na sociedade não estavam contempladas de maneira clara e integral, sendo delegadas historicamente às entidades da sociedade civil praticamente sem nenhum apoio governamental. A figura abaixo ilustra as relações entre os principais órgãos, a partir das diversas formas de entrada dos usuários no fluxo de gestão da política, bem como apresenta a resultante dessa interação à época da Lei 6.815/1980 (veja figura 2).

Ademais, a coordenação das ações dentro do arranjo federalista apresenta-se como uma das áreas de trabalho mais desafiadoras a serem abordadas na gestão migratória, pois requer uma articulação política firme e eficiente, uma vez que os entes federados possuem diferentes filosofias partidárias, experiências e demandas diversas em relação aos fluxos migratórios internacionais.

Sampaio e Jarochinski Silva (2018)<sup>33</sup> indicam que a ausência de um mecanismo de coordenação institucional em âmbito federativo resultou em crises de gestão migratória de fluxos recentes de chegada ao país. Citam como exemplo as dificuldades de integração dos refugiados palestinos reassentados no Brasil em 2007 e a chegada inesperada de um grande número de pessoas haitianas na cidade de São Paulo em 2014, cujo traslado foi custeado pelo governo do Estado do Acre com recursos repassados pelo Governo Federal (Otero, 2017) sem que houvesse uma articulação prévia com as autoridades locais (Governo do Estado e Prefeitura de São Paulo) para a acolhida destas pessoas.

Na esfera municipal, esclarece-se que uma série de articulações e fatos colaboraram para que a temática migratória entrasse na agenda de campanha do, então, candidato à prefeito Fernando Haddad, sendo registrado em seu Programa de Governo, como já analisado anteriormente. No período entre o resultado da eleição em 28 de outubro de 2012 até a criação da Coordenação de Políticas para Migrantes em 27 de maio de 2013, foi mantida a mobilização para que o compromisso de campanha se tornasse pauta do novo governo. Visitas, reuniões e articulações foram feitas com lideranças do partido e com a equipe de transição do novo governo. Como a história já nos conta, o compromisso de campanha foi honrado.

“Onde o candidato eleito tinha uma agenda pública na cidade durante o período de transição, aparecia um grupo de migrantes para saudá-lo, tirar um foto, entregar algum documento. A pressão foi grande [risos] (Entrevista 07)”.

“Destaque merece ser dado ao papel dos coletivos de imigrantes e das entidades da sociedade civil nas diversas mobilizações com a equipe do candidato eleito para a criação de uma autoridade pública em âmbito municipal que se ocupasse exclusivamente da temática migratória. (Entrevista 08)”.

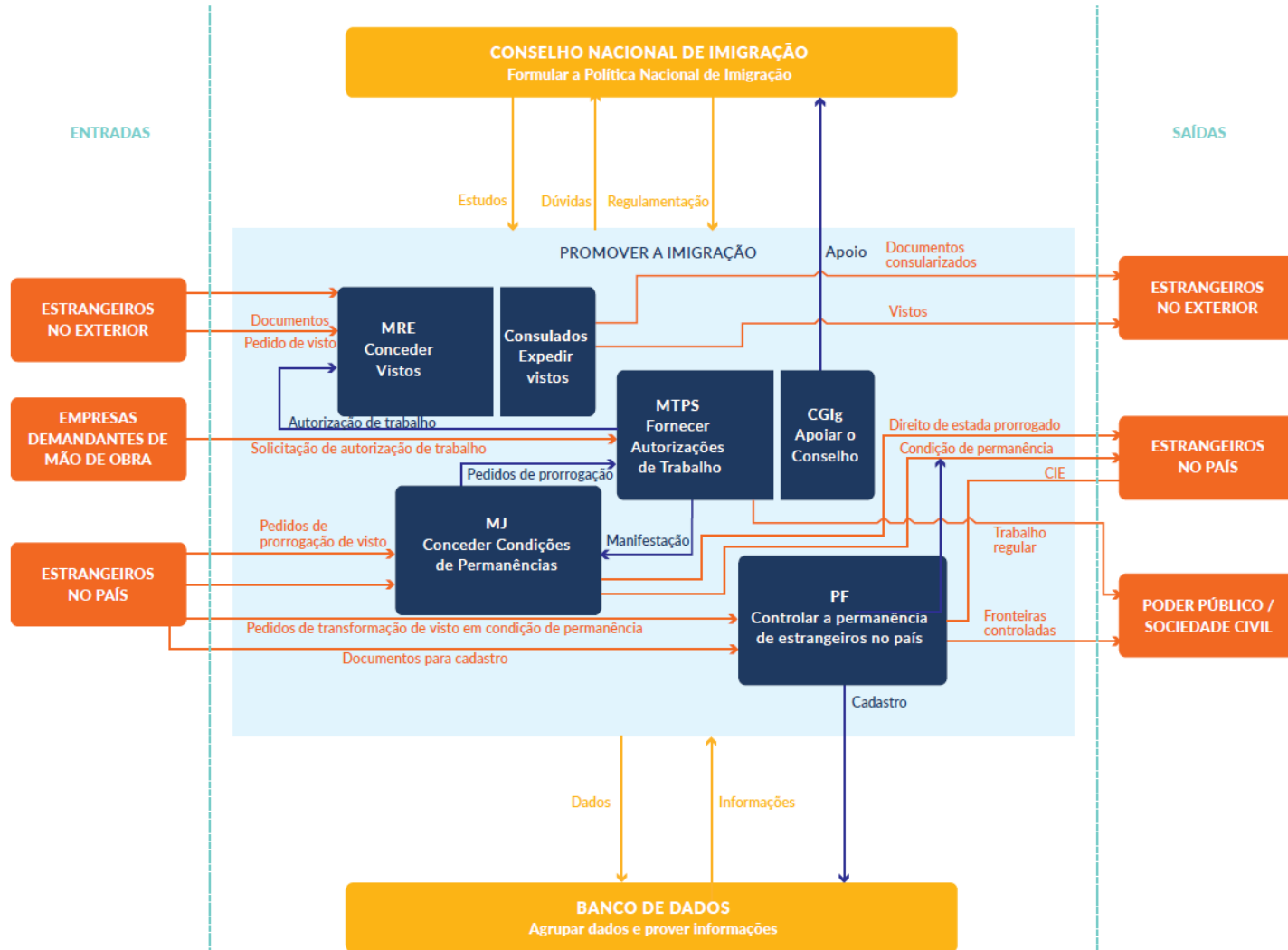
Contudo, a inclusão da temática na estrutura do governo local recém-eleito não esteve isenta de resistências, disputas ideológicas e conflitos. De um lado, alguns argumentos surgiram contra a necessidade de se instituir uma política pública para migrantes, considerando que esta atribuição já estava bem contemplada pela sociedade civil. Enquanto, de outro, internamente ao grupo de transição de governo, se discutia a qual secretaria municipal o tema deveria estar subordinado.

---

Turismo; Confederação da Agricultura e Pecuária; Confederação Nacional do Transporte; Confederação Nacional das Instituições Financeiras) e 01 representante da Comunidade Científica e Tecnológica (Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência).

<sup>33</sup> [https://brasil.elpais.com/brasil/2018/04/10/opinion/1523393064\\_479158.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2018/04/10/opinion/1523393064_479158.html)

**Figura 2**  
**Mapa de relacionamento da imigração à época da Lei 6.815/1980**



Fonte: FGV (2015).

A criação de uma autoridade social, neste caso a Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMI), para atender a população imigrante independentemente da existência de uma atuação consistente do Governo Federal foi uma medida pioneira e inovadora no contexto brasileiro. Ao nomear um Secretário de Direitos Humanos e Cidadania que havia ocupado anteriormente um alto cargo na Secretaria dos Direitos Humanos do Governo Federal e que já havia tido contato com esta temática, definiu-se que o tema seria abarcado por esta Secretaria devido à transversalidade do seu caráter. Destaca-se a conquista simbólica desta decisão: a pessoa migrante passa a ser compreendida em toda sua complexidade e integralidade e reconhece-se sua condição de sujeito de direitos, portanto passível de ser objeto de política e atenção por parte de todas as estruturas do governo local.

“Observou-se, a partir desta interação algumas dinâmicas interessantes de mudança de paradigma com algumas áreas tradicionalmente resistentes à matéria migratória, como a Secretaria de Relações Internacionais e a coordenação de algumas subprefeituras (Entrevista 07)”.

## 1. Princípios balizadores e diretrizes da atuação

A formação da Secretaria Municipal de Direitos Humanos como uma Secretaria de articulação que atuaria com o objetivo de transversalizar as necessidades dos vários temas abarcados em seu mandato nos trabalhos e políticas das demais secretarias e órgãos do município surge por si só como um desafio para a implementação da PMPI. Acrescente-se a isto o ineditismo e o desconhecimento da temática como uma área de atuação do poder local e a ausência de um passivo institucional e técnico que pudesse ser aproveitado na formação da CPMig.

Conforme Relatório Técnico Inicial (OIT, 2015a)<sup>34</sup>, “a efetividade de uma política pública de caráter transversal exige, portanto, que sua formulação parta de uma visão complexa da realidade, e que sua implementação assuma uma abordagem integrada. A previsão de direitos, objetivos e serviços é apenas o primeiro passo na efetivação da política pública para os migrantes, a qual exigirá providências múltiplas nas demais etapas de seu ciclo, dentre as quais a incorporação da realidade migratória à rotina da Administração Pública em suas diferentes Secretarias, com ressignificação de suas atividades, buscando superar-se a percepção do migrante como sendo um evento extraordinário ou uma questão excepcional”. Nesse sentido, a transversalidade se refere a “uma estratégia de ação, deliberada e estruturada (IPEA, 2009), para dar conta de desafios específicos, que, além de envolver esforço intersetorial, requerem requalificação do *modus operandi* dos diversos atores” (Silva, 2011, p. 04).

Além das abordagens da transversalidade e intersetorialidade, a equipe idealizadora da CPMig adotou também como princípio balizador de sua atuação o processo de participação social, como já se viu, com a presença obrigatória de imigrantes, por compreendê-los como sujeitos de direitos e atores sociais importantes da cidade.

“A primeira reunião com os imigrantes foi muito rica e trouxe uma mensagem muito forte de que eles se sentiam sem voz e excluídos, e que sofriam diversos atos discriminatórios. Eram acusados de roubar postos de trabalho e vagas nos serviços de educação e de saúde. Entre as principais questões, eles apontaram as limitações no atendimento em hospitais pela barreira idiomática; falta de vagas nas escolas e creches para crianças estrangeiras; dificuldades na regularização migratória e impossibilidade de abrirem contas bancárias e acessarem crédito financeiro. Além da falta de espaços de acolhida e ausência de um serviço especializado para o atendimento das demandas específicas de sua condição migratória. Saí desta reunião com a certeza de que apenas a participação política cidadã da pessoa migrante no espaço público promoveria a dignidade destas pessoas. (Entrevista 13)”.

<sup>34</sup> Documento compartilhado com os membros do Comitê Intersetorial pela consultora Isabel Meunier na 1ª Reunião Ordinária do Comitê Intersetorial em 17/09/2015.

Com as diretrizes da atuação da política claramente definidas pela SMDHC, a Coordenação de Política para Imigrantes foi criada em maio de 2013 (art. 242 da Lei Municipal 15.764/2013) como a autoridade social de referência no município à frente da implementação da PMPI. Neste contexto, identificou-se a necessidade de contar com um quadro técnico com um conhecimento pormenorizado sobre a temática migratória e que tivesse respaldo político e abertura para construir a política em parceria com a sociedade civil.

“O [primeiro] coordenador indicado era uma pessoa da sociedade civil que tinha larga trajetória dentro da comunidade migrante, por sua atuação profissional prévia em entidades da sociedade civil, e tinha o perfil para trabalhar de maneira legítima, interdependente e autônoma com a sociedade civil (Entrevista 12)”.

A partir da nomeação do Coordenador, outros membros da equipe técnica foram contratados, totalizando 06 pessoas, sendo 03 outros servidores públicos contratados especificamente para assumirem cargos comissionados destinados a estas funções: 01 (uma) Coordenadora-adjunta, 02 (dois) assessores e 02 (duas) vagas de estágio.

Ainda sem o marco jurídico específico em âmbito municipal como o que foi desenvolvido pela própria Secretaria, suas ações neste primeiro momento foram balizadas pela Meta nº 65 - Criar e implementar a Política Municipal para Migrantes e de combate à xenofobia do Programa de Metas da gestão Fernando Haddad. Tal meta previa inicialmente 06 ações:

- i) Mapeamento e Conhecimento da População Imigrante de São Paulo
- ii) Conferência Municipal e Participação Social
- iii) Campanha de Conscientização e Combate à Xenofobia
- iv) Curso de Português Permanente para Migrantes
- v) Capacitação e Sensibilização no Atendimento aos Imigrantes
- vi) Regularização e Apoio a Feiras Culturais de Imigrantes

Considerando as demandas historicamente reprimidas e as expectativas surgidas desta atenção do poder público com a causa migratória, reconhece-se o limitado número de funcionários para a quantidade de frentes que precisavam ser abordadas. A transversalidade, um dos princípios norteadores da atuação da SMDHC, por um lado, demandava grandes esforços políticos da CPMig para mobilizar e engajar as demais Secretarias na causa em questão e, por outro lado, exigia um robusto apoio técnico para oferecer as ferramentas adequadas para que os demais operadores de direitos se sentissem confortavelmente aptos a atenderem esta população.

Apesar do ganho espetacular em termos de mudança de paradigma na gestão pública e na potencialização do alcance e impacto da transversalização da política migratória nas outras Secretarias, o que poderia apoiar sua institucionalização social em longo prazo, faz-se necessário reconhecer a complexidade de tal abordagem, passível de influência das mais diversas.

Contando com o capital político do próprio prefeito à época e com a intervenção direta do Secretário de Direitos Humanos, as demais Secretarias passam a conhecer o trabalho da CPMig e, muito lentamente, a reconhecer o valor agregado do trabalho intersetorial para o desenvolvimento de suas próprias atividades com os migrantes que, em muitos casos, já demandavam seus serviços. Por sua vez, a equipe técnica da Coordenação entendia esta oportunidade de trabalho como um privilégio, engajando-se sobremaneira na tratativa de desenvolver a primeira política de atenção à população migrante do Brasil. Neste contexto, sentiram-se bastante à vontade para apoiar o trabalho das demais Secretarias Municipais, bem como para propor ações específicas e desenvolver parcerias que expandissem a capacidade e a celeridade de suas respostas.

No momento de sua criação, a CPMig dispunha de um corpo técnico diminuto, não contou com orçamento alocado em seu primeiro ano de atuação (2013) e se guiava por metas, legítimas e simbólicas,

por vezes limitadas à execução de atividades pontuais que poderiam passar uma mensagem de que sua agenda de trabalho não seria muito relevante para a administração pública.

Com o passar dos meses, naturalmente foram somadas demandas espontâneas trazidas pelos coletivos migrantes, pelas outras Secretarias e outros atores sociais, assim como as demandas advindas dos próprios processos formais de consulta e devolutiva para a sociedade, a exemplo da 1ª COMIGRAR municipal, e também dos eventos intervenientes dos mais diversos, como já explicitado anteriormente. Desta maneira, a Coordenação acumulou para si, o caráter de uma atuação finalística.

“Há um volume imenso de negociações em processos de construção coletiva que reduz o ritmo de implementação das políticas e demanda muita energia dos atores envolvidos. As ações de atuação direta, apesar de serem mais rápidas em sua execução, encontram barreiras orçamentárias para sua execução. A formatação da atuação da Coordenação, com foco em área meio com algumas ações prioritárias sendo executadas diretamente, me parece bastante interessante. (Entrevista 06)”.

Com base no exposto, nota-se que a dimensão organizacional da PMPI foi tomando corpo e evoluindo respaldada pela compreensão da complexidade e relevância da temática migratória para a cidade de São Paulo nos dias atuais, aliada ao reconhecimento das muitas e contínuas conquistas obtidas pela CPMig. Com base nas entrevistas realizadas, foi possível apurar que a capacidade técnica da equipe da Coordenação contribuiu para o fortalecimento desta dimensão, pois apesar de diminuta, a equipe se mostrava bastante equilibrada em termos de competências políticas, técnicas e burocráticas.

Nas entrevistas realizadas com os servidores da CPMig de ambas as gestões, anterior e atual, houve consenso na identificação das maiores dificuldades enfrentadas: 1) grande demanda de trabalho oriunda da estratégia de transversalização da política, e 2) dificuldade de diálogo com outras Secretarias pelo fato de a SMDHC encontrar-se no mesmo nível hierárquico dentro da estrutura organizacional da prefeitura em ambas as gestões. Como se viu, a transversalização das políticas foi ao mesmo tempo uma opção e uma necessidade. Uma vez realizadas, as ações intersecretariais vêm se mostrando mais robustas em escopo e alcance, com a vantagem de não dependerem de orçamento da SMDHC ou da CPMig, porém demandando um processo bem mais amplo de construção e implementação.

“A Coordenação tinha a estrutura possível dentro de uma realidade muito particular da própria SMDHC. Era enxuta, mas deu conta da estruturação, do início, da consolidação, de construir parcerias com as demais Secretarias: fez o desenho do CRAI, trabalhou na formação e cursos da Secretaria Municipal de Saúde. O orçamento foi ampliado ao longo dos anos. A estrutura de coordenação foi algo relativamente simples, enquanto o orçamento foi o ponto mais problemático para lidar. A Rua Coimbra<sup>35</sup>, por exemplo, não pôde ser feita como queríamos porque não havia dinheiro [ainda na primeira gestão]. A comunidade boliviana se sentiria traída, abandonada se as negociações não seguissem adiante<sup>36</sup>. (Entrevista 07)”.

“Ainda que não seja necessária uma grande equipe para estruturar uma política pública, há muito a ser feito na mobilização e estruturação do trabalho em rede. Os cargos comissionados muitas vezes estimulam o atendimento de demandas isoladas, ao invés de

<sup>35</sup> A Rua Coimbra é um importante ponto de encontro da comunidade boliviana, pois ali, aos finais de semana, é montada uma feira com produtos típicos e serviços da comunidade boliviana. A CPMig conseguiu, não sem dificuldades, avançar no processo de regularização dessa feira que funcionava informalmente (sem o fechamento da rua nem o cadastramento dos feirantes) - ver a Portaria Conjunta 001/SP-MO/SMDHC/2014. A eleição do conselho gestor da feira da rua Coimbra ocorreu em 29/11/2017 por meio de uma ação direta da CPMig com apoio da Subprefeitura da Mooca. Não se conseguiu até o momento de fechamento deste estudo, no entanto, implementar o projeto de revitalização urbana do local, em razão da insuficiência de recursos financeiros e técnicos disponíveis.

<sup>36</sup> A eleição do conselho gestor da feira da rua Coimbra ocorreu em 29/11/2017 por meio de uma ação direta da CPMig com apoio da Subprefeitura da Mooca.

promover um trabalho com foco mais estratégico. Temos que dar todo o reconhecimento à equipe técnica da CPMig, por ser bastante capacitada e organizada. (Entrevista 15)”.

No período compreendido por este estudo, 2013 a 2017, chama a atenção a rotatividade do corpo político na prefeitura de São Paulo (prefeitos e secretários), fato que naturalmente desencadeia a rotatividade do corpo técnico (coordenadores e assessores): tendo havido 02 Prefeitos, 05 Secretários de Direitos Humanos e Cidadania e 04 Coordenadores na CPMig.

Na gestão Fernando Haddad (2013 a 2016), as substituições dos Secretários - 03 ao total - foram negociadas internamente pela própria gestão municipal, prevalecendo a manutenção dos compromissos já assumidos e seguindo as diretrizes políticas existentes. Pode-se analisar, no Gráfico 05, que as mudanças no quadro técnico estiveram alinhadas a oportunidades de crescimento profissional para algumas pessoas dentro da própria coordenação neste período.

Em janeiro de 2017, quando da transição para a gestão João Dória, os 03 cargos mais elevados na hierarquia da PMPI foram substituídos (Secretário de Direitos Humanos e Cidadania, Coordenadora e Coordenador-Adjunto<sup>37</sup> da CPMig), permanecendo o restante do corpo técnico (03 assessoras e 01 estagiária). Apesar das inquietações naturais dos atores quanto à continuidade da PMPI, sua estrutura organizacional foi mantida pela então Secretária de Direitos Humanos e Cidadania, Patrícia Bezerra<sup>38</sup> e foi fortalecida pela Secretária subsequente, Eloisa Arruda, que ampliou o corpo técnico com a seguinte reestruturação (veja gráfico 5).

- extinção do cargo de assessoria DAS 07;
- criação de 01 novo cargo de assessoria DAS 12;
- criação de 01 novo cargo de assessoria DAS 11<sup>39</sup>;
- 02 novos postos de estágio.

A continuidade da PMPI na gestão João Dória e a manutenção de parte da equipe é atribuída pelos entrevistados a fatores conjunturais, ideológicos e à atuação da sociedade civil. A familiaridade com o tema de migrações, refúgio e trabalho decente de ambas as Secretárias que estiverem à frente da SMDHC no início da segunda gestão, a partir de 01 de janeiro de 2017, e o conhecimento sobre o trabalho da CPMig que o novo Coordenador dispunha por haver sido consultor junto à Coordenação na gestão anterior, foram dois elementos fundamentais neste cenário de transição.

“As associações de migrantes estavam acostumadas a pressionar e cobrar a equipe do prefeito Haddad, demandando a política. Da mesma forma, imprimiram uma resistência política na defesa do tema no momento da mudança da gestão (Entrevista 05)”.

“O fato do primeiro coordenador da nova gestão conhecer a CPMig e transitar bem no grupo político que assumiu a SMDHC explica a manutenção da equipe que era claramente qualificada e que possui memória institucional. Isso era muito visível nas reuniões da SMDHC, então optou-se pela manutenção da equipe que já era de confiança (Entrevista 14)”.

Ainda que esteja fora do período analisado neste estudo (2013 a 2017), cabe observar que em no início de 2018 foi formalizada a alteração do nome da CPMig para Coordenação de Política para Imigrantes e Trabalho Decente (CITD) por meio do Decreto 58.079/2018 de 24 de janeiro de 2018 e Decreto 58.123, de 8 de março de 2018. Suas atribuições passaram a ser:

<sup>37</sup> Na gestão Fernando Haddad (2013-2016), ainda que oficialmente não existisse o cargo de Coordenador(a) Adjunto(a), na prática as funções de apoio direto à Coordenação eram delegadas a um(a) servidor(a) que estivesse ocupando um dos cargos de DAS 12. Tal prática foi continuada nos primeiros meses da gestão João Dória no ano de 2017.

<sup>38</sup> <https://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/secretaria-de-direitos-humanos-da-prefeitura-de-sao-paulo-entrega-o-cargo.ghml>

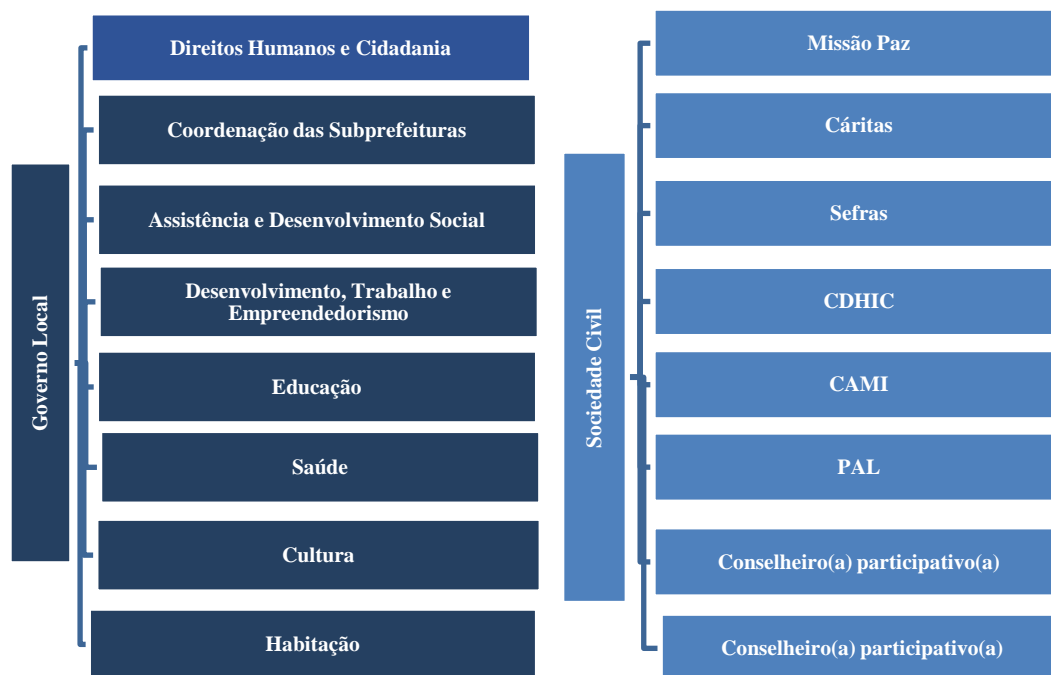
<sup>39</sup> Esclarece-se que este cargo foi efetivado nos primeiros meses de 2018, portanto, fora do período analisado. Ainda sim, por tratar-se de esforços que foram empreendidos em 2017, esta indicação faz-se pertinente para a análise por demonstrar os esforços da nova gestão em fortalecer a equipe da CPMig.

- a) articular, transversal e intersetorialmente, a implementação da Política Municipal para a População Imigrante;
- b) coordenar o Conselho Municipal de Imigrantes;
- c) (promover a integração local, bem como a igualdade de direitos e de oportunidades aos imigrantes, por meio de ações de caráter transversal e intersecretarial que garantam acesso universal aos serviços públicos, o respeito à diversidade e à interculturalidade, combatendo a xenofobia e toda forma de discriminação;
- d) coordenar e fortalecer o Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes;
- e) fomentar a participação social dos imigrantes na formulação de políticas públicas;
- f) promover o trabalho decente e o enfrentamento do trabalho escravo, trabalho infantil e do tráfico de pessoas, desenvolvendo estratégias para sua inclusão nas políticas públicas municipais de maneira transversal e intersetorial;
- g) coordenar a Comissão Municipal de Erradicação do Trabalho Escravo – COMTRAE/SP;
- (viii) coordenar e prestar o apoio necessário ao desenvolvimento dos trabalhos dos equipamentos vinculados.

Com o intuito de complementar o trabalho da autoridade social à frente da PMPI, o Conselho Municipal de Migrantes (CMI), previsto na Lei Municipal 16.478/2016, foi designado pela Portaria 089/SMDHC/2017 de 14/09/2017 na gestão João Dória. Os representantes designados tinham basicamente duas funções, a serem desenvolvidas durante o período de 06 meses contados da publicação da portaria: 01) Elaborar e aprovar o regimento interno do colegiado; e 02) Convocar eleições.

Nesta formação inicial e temporária foram designados pela SMDHC os 16 conselheiros e seus suplentes, com composição paritária entre Poder Público e sociedade civil:

**Diagrama 2**  
**Composição do Conselho Municipal de Imigrantes**



Fonte: Elaboração própria com base na Portaria 089/SMDHC/2017 publicada em 14/09/2017.



Com caráter consultivo, o Conselho Municipal de Imigrantes, ainda assim, nasce com vocação para tornar-se o grande *locus* de debate sobre a temática da migração internacional na cidade de São Paulo pelas competências atribuídas pelo decreto regulamentador da Lei que, entre outras, inclui sua participação na formulação, implementação, monitoramento e avaliação da Política Municipal para a População Imigrante.

“O Conselho Municipal de Imigrantes traz suas particularidades e pode vir a se tornar bem interessante, se for fortalecido pela SMDHC. A política [PMPI] já garantiu a eleição dos(as) conselheiros(as) participativos imigrantes no primeiro ano da gestão do prefeito João Dória, pois sem a institucionalização da política em lei, os imigrantes não teriam sido convocados para este processo político pelo desconhecimento por parte da nova gestão sobre o assunto (Entrevista 14)”.

“Ainda não se sabe exatamente como funcionará o Conselho, mas o fato de terem migrantes, individuais, representantes de coletivos e ONGs, forma um ambiente interessante e de fortalecimento do diálogo social. Acredito que com essa instância haverá uma melhor canalização das demandas dos migrantes de diversas nacionalidades que muitas vezes estão à margem destes espaços públicos. Não é fácil pensar em um mecanismo melhor (Entrevista 11)”.

“Vejo como um espaço limitado, por não ser deliberativo. O desconhecimento do edital também dificultou o entendimento dos migrantes [sobre o processo eleitoral], pois a chamada era muito formal e houve baixa divulgação. Os migrantes não têm direito político [reconhecido pelo Brasil] e muitas vezes não possuem entendimento sobre o sistema político do país. Compreendemos que é necessário ocupar o espaço, mas sentimos a necessidade de aprofundar o debate sobre o próprio Conselho. Gostaríamos de contar com uma formação específica para atuarmos de maneira mais efetiva, e desta forma garantir que o Conselho atenda às nossas demandas (Entrevista 12)”.

## D. Dimensão técnico-operativa

Refere-se à presença e às características das ferramentas e dos sistemas de planejamento e gestão de políticas e programas de desenvolvimento social, particularmente em relação às instâncias de planejamento, participação e prestação de contas, bem como aos mecanismos de implementação, avaliação e acompanhamento. Através dessas ferramentas, busca – se atingir os objetivos formulados nas instâncias definidas pelo marco legal e organizacional. De acordo com Martínez e Maldonado (2017, p. 43), a dimensão técnico-operativa, terceira dimensão analítica do marco de análise da institucionalidade social, trata dos instrumentos e ferramentas necessários para implementar a política de maneira eficaz (cumprindo as metas), eficiente (no uso dos recursos), efetiva (no alcance dos objetivos da política), transparente e participativa.

Para realizar esta análise serão aqui apresentados os processos de planejamento, diagnóstico, monitoramento e avaliação da política municipal para migrantes em São Paulo, além das ferramentas relacionadas com a transparência e prestação de contas. Olhando para estas ferramentas e como elas vem se aprimorando, busca-se verificar a existência de planos operativos que orientem a gestão com base em resultados. Além disso, também deve ser verificada a disponibilidade de ferramentas: mapas de processos, prazos e orçamentos claros, e de recursos técnicos adequados para a sua implementação (capacidade física e de profissionais e técnicos suficientes em qualidade e quantidade).

É preciso ainda verificar se, para além dos procedimentos formais, o planejamento se relaciona com o orçamento disponível e com a estrutura organizacional. Se existem regras claras para a repartição dos recursos e se os sistemas de informação, monitoramento e avaliação são integrados e oferecem subsídios para a tomada de decisão nas diferentes etapas da gestão (diagnóstico, formulação, monitoramento e avaliação de processos e de impactos). No que se refere à avaliação, é relevante que esta não se circunscreva a programas específicos, mas exista também uma avaliação global da política (Martínez e Maldonado, 2017).

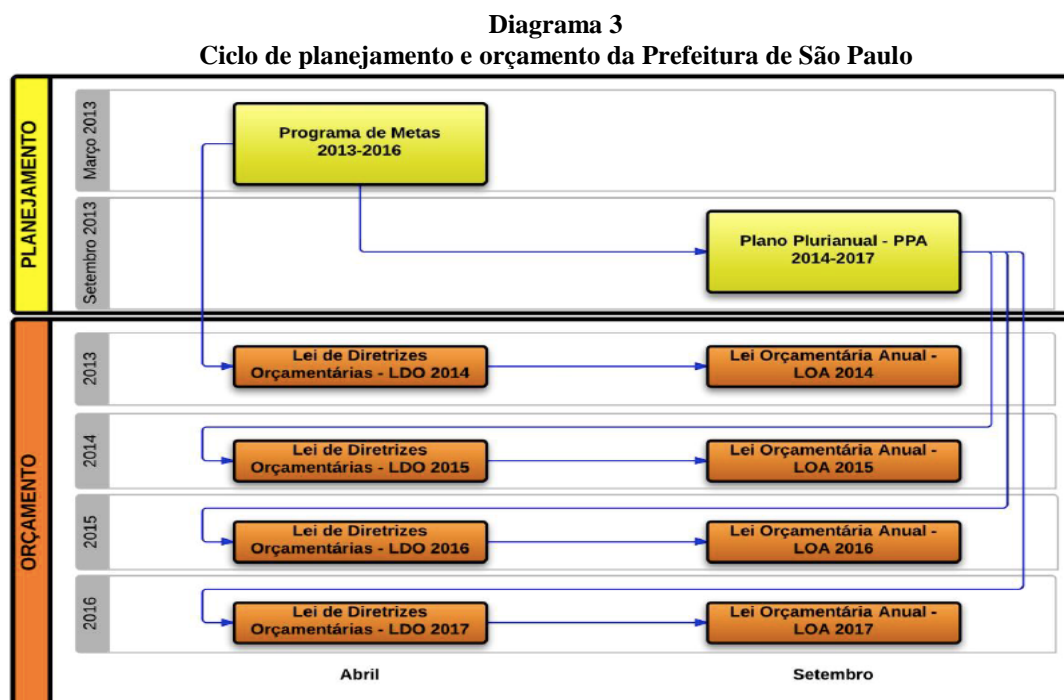
## 1. Diagnóstico inicial e instrumentos de planejamento

No município de São Paulo, os instrumentos de planejamento estão previstos na Lei Orgânica do Município (LOM), Capítulo VII (arts. 143 a 147) e são os seguintes: Plano Diretor, Plano Plurianual e os planos regionais, setoriais, locais e específicos, sendo o planejamento considerado um processo de "caráter permanente, descentralizado e participativo, como instrumento de democratização da gestão da cidade (...)" (art. 143 da LOM).

O Plano Plurianual (PPA) se refere aos três últimos anos de uma gestão e o primeiro da gestão seguinte. Essa peça de planejamento tem o objetivo de promover um planejamento que supere a anualidade das Leis Orçamentárias, permitindo que se tenha uma visão de maior prazo sobre ações e resultados esperados e também sobre os gastos globais para implementá-las.

A partir do PPA, se constroem, então, os instrumentos orçamentários diretamente ligados ao planejamento: a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA)<sup>40</sup>. A primeira estabelecendo prioridades e metas e a segunda o orçamento em si. São leis de iniciativa do Executivo municipal, aprovadas pela Câmara de Vereadores.

Além destes instrumentos típicos do planejamento público no Brasil, há também no município de São Paulo, desde 2009, a Lei do Programa de Metas (PdM) (art. 137, § 9º e 10º, acrescentados pela emenda nº 30/2008). Na gestão 2013-2016, na construção do PPA 2014-2017 - o qual contém um diagnóstico da situação sobre a qual as ações públicas deverão intervir -, buscou-se ali refletir as metas e objetivos consolidados no PdM construído de forma participativa no ano anterior<sup>41</sup>. Na publicação oficial<sup>42</sup> sobre o PPA 2014-2017 consta o seguinte esquema:



Fonte: Prefeitura de São Paulo (2015). Exposição de Motivos - PPA 2014-2017: Documento que fundamenta as definições sobre os programas e ações previstos no PPA.

<sup>40</sup> Arts. 137 a 142 da Lei Orgânica do Município.

<sup>41</sup> Ali, no entanto, as ações para migrantes não estão detalhadas, mas incluídas dentro do Programa de "Promoção de uma cultura de cidadania e valorização da diversidade".

<sup>42</sup> Disponível em: <http://dados.prefeitura.sp.gov.br/dataset/plano-plurianual-ppa-2014-2017>.

O Programa de Metas (PdM) se refere aos 04 anos da própria gestão e deverá ser apresentado em até 90 dias depois da posse do(a) novo(a) prefeito(a). A lei estabelece também que este documento deverá ser amplamente divulgado por vários meios e que deverá ser promovido o debate público a respeito do mesmo em audiências públicas gerais, temáticas e regionais.

Questões importantes no programa de metas são a clareza e a possibilidade de mensurar a execução das metas, seja quantitativamente ou por meio de indicadores qualitativos. Assim, semestralmente, o poder público deverá divulgar relatórios de execução das metas. Outro elemento que se destaca é que a lei determina que o Programa de Metas deverá observar, "no mínimo, as diretrizes de sua campanha eleitoral e os objetivos, as diretrizes, as ações estratégicas e as demais normas da Lei do Plano Diretor Estratégico" (art. 69-A da LOM).

Um dos grandes desafios na administração pública é superar a mera formalidade da obrigação de construir estes instrumentos, tornando-os peças efetivas na condução das ações governamentais de forma integrada e que, ao serem monitorados e avaliados, gerem conhecimento para a melhoria ou construção de novos caminhos para a política pública.

Como visto, a questão da integração entre os instrumentos de planejamento e gestão é um dos temas complexos da administração pública, e o Programa de Metas acrescenta mais um instrumento nesse cenário. Contudo, o PdM se apresenta com traços inovadores na busca de torná-lo um instrumento efetivo de democratização da gestão por meio de uma linguagem acessível e processos participativos de construção e monitoramento, além de prever a inclusão das promessas de campanha.

No início de 2013, nenhuma meta específica relativa à população imigrante constava na primeira versão do PdM apresentada pelo novo Executivo recém eleito. Segundo o site da Rede Nossa São Paulo, que promoveu e trabalhou pela aprovação do Programa de Metas e hoje realiza o acompanhamento da implementação dessa nova ferramenta:

"O Programa de Metas 2013-2016 da Prefeitura de São Paulo foi apresentado em março de 2013 pelo prefeito Fernando Haddad. No mês seguinte, foram realizadas 35 audiências públicas: em cada uma das 31 subprefeituras, mais 03 audiências públicas temáticas – de acordo com os 03 eixos temáticos do Programa de Metas – e uma, geral, na Câmara dos Vereadores de São Paulo. Segundo a atual gestão, foram recebidas propostas por meio de falas e por escrito nas audiências, além das enviadas por e-mail. Todas as propostas foram sistematizadas, classificadas e avaliadas sobre a possibilidade de sua incorporação. [...] Grande parte das metas também está regionalizada, ou seja, a ficha informa em quais subprefeituras os equipamentos ou serviços serão implantados".

A CPMig, como se viu, foi criada apenas em maio de 2013 e logo após a posse do seu primeiro Coordenador - ainda sem a equipe completa – foi realizado o primeiro Diálogo com a População imigrante em 19/06/2013.

"O Diálogo foi realizado no Centro Cultural Vergueiro, com a participação de 640 pessoas (90% destas eram imigrantes). Ali foram apresentados os princípios e diretrizes do trabalho (combate à xenofobia, participação social e trabalho decente) e houve o propósito de colher insumos para o Plano de Metas. (Entrevista 07)".

Nesse momento, o processo de construção do PdM já se encontrava em estágio avançado. Ainda assim, no curso do processo de participação social do PdM, foi incluída no documento a Meta nº 65 - "Criar e implementar a Política Municipal para Migrantes e de combate à xenofobia" (p. 48), já vista, relativa à construção de uma política municipal para a população imigrante.

À época, a Secretária de Orçamento, Planejamento e Gestão, Leda Paulani, declarou que o plano, após as audiências<sup>43</sup>, se apresentava mais humanizado:

“O maior avanço é a inclusão de várias metas relacionadas a grupos específicos, como idosos, população de rua, migrantes e jovens de periferia. Isso torna a perspectiva de ação mais clara e definida. Após a consulta, o plano passou a abranger um maior número de propostas para esta parcela da população, que antes tinha somente ações pontuais”, avaliou<sup>44</sup>.

Ainda neste primeiro ano de trabalho, buscando ampliar a participação na construção dessa inovadora política de atenção à população imigrante, a CPMig realizou uma das ações previstas em sua meta: a 1ª Conferência Municipal de Políticas para Migrantes (COMIGRAR). O Comitê organizador era participativo, composto por representantes de governo e da sociedade civil e a Conferência, além de discutir e estabelecer as prioridades da política pública municipal, elegeu ainda delegados e delegadas para a etapa nacional da 1ª Conferência Nacional de Políticas para Migrantes que se realizou na cidade de São Paulo<sup>45</sup>, no ano seguinte.

Em todas as fases da edição paulistana da 1ª COMIGRAR (etapas mobilizadoras, livres e na própria conferência), participaram 695 pessoas. Foram 463 propostas apresentadas e 57 aprovadas<sup>46</sup>. Grande parte das propostas já estava contemplada nas ações previstas no PdM, mas houve necessidade de algumas inclusões para atender às demandas colocadas na Conferência e também responder a situações novas que se colocaram durante o decorrer da gestão, como o fluxo maciço de haitianos que chegou a São Paulo em 2014.

“O trabalho realizado pela 1ª COMIGRAR municipal e depois na etapa nacional provocou uma movimentação das demais comunidades imigrantes da cidade, onde tais espaços de participação geraram um ponto de convergência importante de reconhecimento e conhecimento para estes grupos. Pôde-se observar na eleição de delegados da etapa municipal a força dos novos coletivos de migrantes e refugiados que foram eleitos de maneira expressiva (Entrevista 10)”.

A participação qualificada dos grupos de migrantes mais tradicionais na cidade, aliada ao processo de formação dos novos grupos que se organizam em torno da defesa e proteção de seus direitos, vem contribuindo para consolidar os migrantes como atores sociais reconhecidos e necessários que constantemente propõem, reivindicam e monitoram o poder público.

O aumento do volume e a diversidade das características de sua atuação ampliaram a visibilidade da CPMig dentro da gestão municipal, facilitando que fossem mobilizados os recursos necessários para atender demandas já existentes, mas que ainda não haviam entrando na agenda desta autoridade pública. Assim, 04 novas ações foram incorporadas à Meta nº 65, totalizando 10 a serem entregues até o final da primeira gestão:

a) Promoção da Regularização Migratória e do Trabalho Decente;

<sup>43</sup> Cf.: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/planejamento/arquivos/15308-004\\_AF\\_FolhetoProgrmadeMetas2Fase.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/planejamento/arquivos/15308-004_AF_FolhetoProgrmadeMetas2Fase.pdf). Acesso em 26 junho 2018.

<sup>44</sup> Cf.: <http://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2013/08/apos-consultas-plano-de-metas-da-gestao-haddad-esta-mais-humanizado-4251.html>. Acesso em 26 junho 2018.

<sup>45</sup> A 1ª Conferência Nacional de Políticas para Migrantes (COMIGRAR) foi uma iniciativa liderada pelo Governo Federal com a finalidade de aprofundar subsídios e recomendações para integrar as temáticas de migrações e refúgio nas políticas públicas brasileiras. Contou com 202 conferências preparatórias realizadas em nível local, lideradas por agentes governamentais (conferências municipais e estaduais) e pela sociedade civil em geral, incluindo os coletivos de migrantes (conferências livres e conferências virtuais). Suas etapas preparatórias envolveram 5.374 pessoas que apresentaram 2.840 propostas para serem posteriormente debatidas na etapa nacional realizada em São Paulo entre os dias 30 de maio e 01 de junho de 2014 envolvendo 556 delegados e delegadas de todas as partes do país. Por sua vez, a Conferência Municipal da Cidade de São Paulo foi a conferência preparatória que contou com o maior número de participantes, 436 pessoas no total. (BRASIL, 2014. 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio. Relatório Final Pós etapa Nacional. Brasília, Julho de 2014).

<sup>46</sup> Informações sobre a 1ª COMIGRAR Municipal podem ser encontradas no documento final publicado em: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos\\_humanos/Doc%20Final\\_Conf%20Mun%20Imigrantes%20de%20SP\\_2014.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/Doc%20Final_Conf%20Mun%20Imigrantes%20de%20SP_2014.pdf).

- b) Promoção da Bancarização de Migrantes;
- c) Valorização das Festividades e Culturas das Comunidades Imigrantes;
- d) Implementação do Centro de Referência e Acolhida para Imigrantes (CRAI-SP).

O exercício de priorização das ações a serem incluídas na meta provou-se um desafio para a equipe:

“Como definir prioridades em uma coordenação nova e com tantas demandas reprimidas, mas também com eventos intervenientes da mais diversa sorte (fluxos migratórios inesperados e distintos, nova lei de migração, eleições nacionais e municipais), de uma Secretaria também nova e que abordava tantos outros temas? (Entrevista 02)”.

De forma resumida, a meta e as linhas de atuação da CPMig se definiram com base nos seguintes elementos:

- Demandas represadas;
- Compromissos assumidos na campanha eleitoral;
- Vontade política e possibilidades internas;
- Demandas oriundas das atividades de participação social conduzidas pela gestão;
- Eventos intervenientes.

A implementação do CRAI e dos Centros de Acolhida para as pessoas migrantes (esta última em ação intersecretarial junto com a SMADS) que não estavam previstas inicialmente no PdM se tornaram uma das principais ações da CPMig (gestão 2013-2016) e contou com a maior destinação orçamentária dentro da Coordenação. Os desafios trazidos pelos fluxos emergentes (aumento inesperado da demanda, sentido de urgência e visibilidade política) permitiram que fossem mobilizados os recursos necessários dentro da Prefeitura para ofertar respostas mais robustas e estratégicas.

Além das ações iniciais e as incorporadas durante o curso do primeiro ciclo da gestão da política, a CPMig investiu, como se viu, na construção participativa da Lei Municipal 16.478/2016 que institui a Política Municipal para a População Imigrante e do Decreto 57.533/2016 que a regulamenta. Nos documentos de gestão disponibilizados pela CPMig para este estudo, não foi possível identificar planos operativos detalhados e ferramentas complementares para sua execução. O PdM apresenta um conjunto de ações a serem realizadas, sem necessariamente apontar prazos, indicadores, e recursos disponíveis para sua execução.

Em 13 de fevereiro de 2014, o Decreto 54.837 criou ainda o Conselho Municipal de Planejamento e Orçamento Participativo (CPOP)<sup>47</sup>, que contava com a participação de um representante imigrante na construção do ciclo de planejamento e no acompanhamento de sua execução. O art. 3º do referido Decreto definia a composição do CPOP. Seus 106 membros se dividiam da seguinte forma: 13 representantes do Poder Público Municipal; 64 representantes territoriais dos Conselhos Participativos Municipais, sendo 02 de cada subprefeitura; 27 representantes de Conselhos temáticos; 02 representantes temáticos da sociedade civil, sendo: 01 de Políticas para as Mulheres; 01 dos Imigrantes.

Na ausência de um órgão representativo dos imigrantes que pudesse indicar seu representante ao CPOP<sup>48</sup>, a CPMig recorreu aos Conselheiros(as) Participativos(as) Imigrantes eleitos nas subprefeituras. Nos Conselhos Participativos Municipais, os representantes das pessoas migrantes também participavam do processo de planejamento e de fiscalização da atuação do poder público no âmbito regional, em igualdade de condições com os conselheiros brasileiros. Na prática, além disso, eles se reuniam informalmente para discutir problemas relativos à pauta imigrante. Assim, a CPMig solicitou aos mesmos que elegessem entre eles o representante titular e o suplente que seria indicado ao CPOP.

<sup>47</sup> O CPOP foi extinto em 2017 (Decreto 57.802).

<sup>48</sup> Naquele momento o município não contava com um Conselho Municipal de Imigrantes, criado posteriormente pela Lei 16.478/2016 e regulamentado pelo Decreto 57.533/2016.

## 2. Monitorando e avaliando a PMPI

No que se refere ao monitoramento, o processo de acompanhamento do PdM prevê que sejam realizadas audiências públicas sobre priorização anual de ações e publicados relatórios sobre a execução das metas (realizado por meio do site Planeja Sampa).

“O monitoramento geral do PdM era incumbência da Secretaria de governo, verificando o quanto se havia avançado no cumprimento das metas e publicando no PlanejaSampa, mas não houve treinamento para que os servidores de cada área fornecessem os dados necessários. O registro da CPMig era próprio, interno (planilhas e relatórios), além do registro documental. Não existia [e nem existe]<sup>49</sup> ferramenta específica própria de monitoramento e tampouco de avaliação (Entrevista 09)”.

“Falhou-se em não produzir um relatório de gestão mais detalhado, qualitativo e analítico. Incomum é o fato de a PMPI ter sido estruturada e consolidada ao fim da gestão. Infelizmente, houve muitas transições de secretariado e coordenadores na primeira gestão gerando a descontinuidade de certos processos administrativos (Entrevista 15)”.

Ainda sobre monitoramento, a CPMig, por iniciativa própria, realizou ao final do primeiro biênio, em 06/05/2015, uma audiência pública de devolutiva para a população imigrante, com o intuito de apresentar as ações realizadas até aquele momento e rediscutir a continuidade do trabalho para os dois anos seguintes<sup>50</sup>, por meio de um mecanismo de prestação de contas horizontal. No fim de 2016, contando com o apoio da Organização Internacional do Trabalho, foi produzido um relatório das ações realizadas durante os anos 2013-2016<sup>51</sup>, juntamente com outros materiais informativos como cartilhas e um vídeo-animação.

Dada as limitações ou inexistência dos instrumentos de gestão mencionados, os mecanismos de prestação de contas e de transparência podem ficar reduzidos a processos formais e pouco analíticos, de forma que possa vir a desestimular o engajamento cidadão dos atores sociais.

É preciso manter uma comunicação permanente com coletivos e associações para devolutivas, realinhamentos e fortalecimento das relações institucionais. Não se sabe muito bem qual é estrutura técnico – operativa da CPMig, apesar de haver algumas informações disponibilizadas no site. Não conseguimos ter uma visão geral, completa de seu trabalho (Entrevista 12).

Não obstante o fato das devolutivas prestadas pela CPMig carecerem de periodicidade regular e de formatos mais bem delineados, ao analisarmos este histórico sob o prisma dos conceitos básicos da dimensão técnico – operativa da institucionalidade social, é possível afirmar que a política municipal para a população imigrante foi implementada de modo **eficaz**, uma vez que as suas metas foram alcançadas; **eficiente**, pois o orçamento investido foi mínimo diante do número de ações realizadas; e **efetivo**, pois o objetivo de implementação de uma política municipal para migrantes foi cumprido.

Frente ao apontado acima, foi muito importante o gesto do poder local de estabelecer uma comunicação transparente com seus cidadãos, tanto nacionais quanto estrangeiros, não apenas para propiciar um controle pelo público sobre a PMPI, como também a eficiência da avaliação de sua implementação. Observa-se que a transparência e a comunicação com as partes interessadas foram fundamentais para conquistar o apoio público nesta matéria, ainda que existam relatos que apontem alguns obstáculos a serem superados. Nunca se fez tanto e nunca se reportou tanto à comunidade como nestes primeiros anos de implementação da PMPI. Nesses termos, a dimensão da transparência envolveu:

- Informação para os beneficiários sobre a política migratória;

<sup>49</sup> De acordo com a CPMig, na gestão João Dória foi desenvolvida pela STRATEC uma plataforma virtual cujos dados são utilizados para elaborar relatórios semestrais no PlanejaSampa. A pessoa entrevistada por ser vinculada à gestão Fernando Haddad fez tal análise com base no conhecimento que possuía sobre a questão.

<sup>50</sup> Dados da devolutiva: <https://drive.google.com/file/d/0B9SpKaBc24AoRS1ZMmFCQThVVFU/view>. Acesso em 26 junho 2018.

<sup>51</sup> [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos\\_humanos/MIGRANTES/RELATORIOS/Relatorio%20CPMig\\_portugues.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/MIGRANTES/RELATORIOS/Relatorio%20CPMig_portugues.pdf)

- Clareza da cadeia política para possibilitar a responsabilização (*accountability*) de seus atores;
- Geração e manutenção de dados para munir a formulação de novas políticas, avaliar as atuais e prestar contas à sociedade;
- Consolidação de avaliações como prática para determinar a eficiência, eficácia e o impacto das políticas;
- Publicização da questão migratória e da política migratória adotada para a sociedade em geral: se o público tem familiaridade com os direitos, isso contribui para que eles sejam respeitados e aplicados.

Em 01 de janeiro de 2016, inicia a gestão do novo prefeito eleito de cidade de São Paulo: João Dória. Logo no início desta nova gestão foi criada, em 01/02/17, uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) no âmbito da Câmara dos Vereadores, proposta pelo vereador Eduardo Suplicy. O objetivo era o de “averiguar a política de migração no município de São Paulo e identificar medidas necessárias para o seu aperfeiçoamento”<sup>52</sup>. Composta por 07 membros, com duração de 120 dias, a partir da data de sua instalação, a CPI apresentou suas conclusões e encaminhamentos após analisar as oitivas de convidados e depoentes de diversos segmentos da sociedade, e realizar uma pesquisa de legislação pertinente e estudos disponíveis sobre a temática.

O relatório final da CPI divulgado<sup>53</sup> no dia 27/06/2017 apresentou 26 recomendações com uma predominância majoritária de ações de fortalecimento, expansão ou continuidade das iniciativas que já vinham sendo realizadas pela CPMig/SMDHC (diretas ou indiretas com parceiros) ou outras Secretarias Municipais (transversais) no âmbito da dimensão técnico operativa. Nota-se que apenas 02 recomendações se relacionavam com os mecanismos de implementação, avaliação e acompanhamento, sendo elas:

“Realização de mapeamento dos serviços e locais mais acessados pela população migrante, para que se possam ofertar de maneira adequada os serviços prestados disponibilizando intérpretes nesses locais, para apoio a migrantes e refugiados”.

“Para orientar as ações em defesa dos migrantes e refugiados, é muito importante a realização do primeiro levantamento censitário da população migrante na cidade, considerando que os dados ofertados pelo Sistema Nacional de Cadastro e Registro de Estrangeiros - SINCRE, oferecem apenas indicativo da população migrante que faz parte da cidade de São Paulo.

As informações oferecidas pela CPMig/SMDHC para a Comissão Parlamentar de Inquérito resultaram em uma prestação adicional de contas à sociedade em geral sobre a PMPI, e serviram também como ponte para visibilizar esta temática junto aos novos gestores municipais que haviam assumido recentemente o comando da prefeitura.

Enquanto candidato, o prefeito João Dória havia apresentado uma proposta específica para a população migrante em seu Programa de Governo<sup>54</sup>:

“Promoção Social, Direitos Humanos e Cidadania: Implantar centros de informação e orientação ao imigrante e refugiado em pontos de entrada na cidade (rodoviárias, aeroportos, estações ferroviárias), disponibilizando serviço de cadastro para identificação das condições de vida e origem bem como a informações dos indivíduos nos seus países e a oferta de cursos de língua portuguesa”.

<sup>52</sup> Maiores informações podem ser acessadas no site da Comissão:

<http://www.saopaulo.sp.leg.br/comissao/comissoes-encerradas/cpi-da-politica-de-migracao/>

<sup>53</sup> Disponível em: <http://www.saopaulo.sp.leg.br/wp-content/uploads/2017/02/3.-Conclus%C3%B5es-e-recomenda%C3%A7%C3%B5es-da-CPI-da-Migra%C3%A7%C3%A3o.pdf>

<sup>54</sup> Disponível em: [https://estaticog1.globo.com/2016/10/26/proposta\\_governo1471620086520.pdf](https://estaticog1.globo.com/2016/10/26/proposta_governo1471620086520.pdf)

Entretanto, o PdM 2017-2020 elaborado pela nova gestão não trouxe uma meta específica para a política de imigrantes. A palavra “migrante” aparece claramente em uma das duas metas da área de Direitos Humanos (Meta nº 21) relativa aos chamados Centros de Cidadania (centros de atendimento a diversas populações vulneráveis), nos quais está incluído o Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes<sup>55</sup>.

Questionados sobre como explicar a continuidade da PMPI ainda que não aparecesse como um tema de destaque da nova gestão, os entrevistados citaram a previsão da temática no PPA e no orçamento 2017, construídos na gestão anterior, além do sucesso da política e o alto custo político de uma eventual descontinuidade.

“Por um lado, dentro da SMDHC, a CPMig era um oásis em relação às outras coordenações, em termos de qualidade de recursos humanos e do impacto alcançado. Por outro lado, assessores e coordenadores tinham um comprometimento pessoal com a pauta, e se desdoblaram tanto para trazer novos incrementos à política quanto para preservar o que já havia sido conquistado (Entrevista 05)”.

“A continuidade tem a ver com a pressão internacional, o preço para destruição ou esvaziamento da política era bem elevado. Custaria em termos de visibilidade e de credibilidade (Entrevista 08)”.

“É muito pouco recurso investido frente à quantidade de êxitos. A política para imigrantes de São Paulo já era objeto de interesse de vários outros atores públicos (nacionais e internacionais) e seguimentos sociais (estudos acadêmicos e organismos internacionais) (Entrevista 02)”.

“Outro elemento importante era o alinhamento político da gestão anterior que tinha uma perspectiva muito clara sobre migração como direitos humanos que extrapola cores partidárias. Esta visão de alinhamento e proteção de direitos humanos foi determinante neste caso (Entrevista 04)”.

“É uma agenda que ainda voava baixa no radar. As [novas] Secretárias [que assumiram a Secretaria Municipal de Direitos Humanos na gestão João Dória] defenderam a pauta [por possuírem afinidade e envolvimento prévio com o tema], mas o novo prefeito não devia saber que a PMPI existia (Entrevista 08)”.

Contudo, há também questionamentos sobre a efetiva continuidade da política:

“Não estou segura de que a PMPI esteja sendo continuada porque a criação do CMI ainda não foi efetivada<sup>56</sup>. O outro Conselho de Direitos Humanos que foi estabelecido [no âmbito da SMDHC]<sup>57</sup> é um espaço bastante qualificado, mas não há transparência sobre sua forma de trabalho, suas pautas. Não se sabe se [e nem como] a temática migratória está sendo tratada (Entrevista 10)”.

Para realizar uma avaliação crítica sobre os pontos sobre os quais se pode avançar na dimensão técnico-operativa é necessário compreender brevemente o contexto do município de São Paulo, onde essa política foi implementada.

<sup>55</sup> Disponível em: [http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/assets/Programa-de-Metas\\_2017-2020\\_Final.pdf](http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/assets/Programa-de-Metas_2017-2020_Final.pdf) Acesso em 28 junho 2018.

<sup>56</sup> Na data da entrevista, o Conselho Municipal de Imigrantes ainda não havia sido eleito apesar de já ter sido instaurado via Portaria 089/SMDHC/2017. A eleição ocorreu no dia 10 de junho de 2018.

<sup>57</sup> O Conselho de Gestão, foi criado em no âmbito da SMDHC, pela portaria 092/SMDHC/2017. Órgão colegiado de caráter consultivo, com a finalidade de subsidiar a elaboração, a implementação, o acompanhamento e a avaliação das políticas públicas municipais de direitos humanos. <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-de-direitos-humanos-e-cidadania-smdhc-92-de-13-de-setembro-de-2017/consolidado>

### 3. Retroalimentando e aperfeiçoando a PMPI

Maior cidade do país, São Paulo é também a mais rica e uma das mais desiguais. O diagnóstico constante no PPA 2014-2017 aponta este dado e detalha dados sobre famílias em situação de extrema pobreza e pessoas em situação de rua; problemas de mobilidade; baixa qualidade das habitações e dificuldade no acesso e baixa qualidade dos serviços de educação e saúde.

Nesse quadro macro não se detalham situações mais específicas e restritas (se comparadas à dimensão dos desafios gerais da cidade) como é o caso dos imigrantes, referidos apenas de forma geral. Ainda assim, para a construção de uma política eficiente e efetiva é necessário ter em mãos um diagnóstico da situação a ser trabalhada.

Na ausência deste, foi incluída como meta, justamente, o Mapeamento da População Imigrante. Esta que deveria ser a primeira meta a ser realizada, trazendo subsídios para a implementação das demais (por exemplo, indicando regiões de maior concentração de imigrantes na cidade), talvez tenha sido a meta mais difícil de ser cumprida, principalmente em razão da indisponibilidade de recursos compatíveis com a complexidade da ação.

Finalmente, a meta foi realizada por meio de parceria com a Universidade de São Paulo, que resultou em um e-book lançado em setembro de 2017 intitulado: “Diagnóstico do Atendimento à População Migrante no Município e Perfil dos Imigrantes Usuários de Serviços Públicos”. Esse trabalho não envolveu a produção de novos dados, mas sim a sistematização de dados públicos existentes, ou seja, foi realizado com certas limitações:

“Foi realizada por meio de uma parceria com o Projeto Cosmópolis e permitiu a compreensão de como os dados sobre imigrantes são atualmente obtidos pelas Secretarias da Administração Pública... Isto ajudou na aproximação com as demais Secretarias. No regulamento da Lei Municipal se prevê uma rotina de sistematização desses dados (Entrevista 03)”.

A disponibilidade de dados para subsidiar a formulação de políticas públicas para imigrantes, que possa ser descentralizada em uma cidade da dimensão de São Paulo e que permita focalizar também em demandas específicas de subgrupos como idosos imigrantes, mulheres imigrantes, refugiados, etc. foi uma questão apontada como um elemento fundamental para a consolidação e fortalecimento da PMPI:

“As dificuldades já tinham sido apresentadas para a gestão Fernando Haddad, que havia assumido o compromisso político, caso fosse reeleito, de desenvolver um mapeamento real com o perfil da população imigrante residente na cidade de São Paulo uma vez que uma maior diversidade da população exigia políticas públicas a serem desenhadas considerando as tais especificidades adicionais (idade, gênero, nacionalidade, etc.). Ainda permanece indefinida a pauta política da temática migratória na atual gestão [do prefeito Bruno Covas à época da entrevista<sup>58</sup>]. Mas espera-se que a criação do Conselho Municipal de Imigrantes resulte na construção de um plano municipal e de um programa concreto, com participação social, para que sejam criadas políticas públicas legisladas pela Câmara de Vereadores (Entrevista 10)”.

<sup>58</sup> O prefeito João Dória renunciou ao mandato de prefeito no início de abril de 2018 para disputar as eleições para governo do Estado de São Paulo. O então vice-prefeito, Bruno Covas, tomou posse como prefeito de São Paulo. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/doria-deixa-prefeitura-de-sp-apos-15-meses-vice-bruno-covas-assume.ghml>

Neste âmbito, pontuou-se também a necessidade de produzir dados sobre o impacto e resultados da política, com o objetivo de fortalecê-la.

“É um setor que precisa se fortalecer na área de geração de informação, demonstração de impactos concretos e resultados no campo econômico. Precisa adquirir mais conhecimento sobre conceitos de desenvolvimento econômico, para incitar a vertente da economia política do processo migratório e ir além do olhar humanitário ou de ações protetivas ou de acolhimento e assistência social (Entrevista 04)”.

Além disso, como já se viu na dimensão organizacional, a SMDHC, por sua vez, era uma secretaria nova, e a formulação de processos internos leva certo tempo para se consolidar. Assim, é possível dizer que o processo para encontrar as formas de realizar as ações previstas na Meta nº 65 foi constituído por muitas idas e vindas e criatividade na busca de soluções diante da falta de procedimentos claros e de orçamento destinado para tal finalidade.

Embora a temática migratória tenha aparecido no Programa de Metas, com destaques bem diferentes em cada uma das gestões municipais, não foi possível identificar procedimentos formais de implementação de um planejamento estratégico ou de planos operacionais que orientem a gestão com base em resultados, tanto no âmbito de atuação da CPMig quanto das demais secretarias municipais que efetivamente oferecem serviços à população migrante.

Essa análise indica uma insuficiência de instrumentais de gestão que indicassem detalhadamente as metas, mapas de processo, prazos e orçamento, bem como recursos técnicos adequados. Os mecanismos de informação, monitoramento e avaliação que podem vir a subsidiar a tomada futura de decisões sobre a PMPI precisam ser elaborados em acordo com as necessidades dos gestores e expectativas da sociedade em geral, sob o risco de estimular um círculo vicioso onde intervenções descoordenadas e casuísticas sejam promovidas em detrimento de uma política pública de alcance integral.

Como também já foi assinalado, desde seu início, a CPMig não contava em seu quadro com funcionários de carreira<sup>59</sup>. Todos servidores eram e seguem estando em cargos comissionados<sup>60</sup>. No caso concreto da CPMig, no período analisado, essa situação foi aproveitada positivamente para a formação de um quadro bastante comprometido e com conhecimento do tema – elemento importante para o sucesso da política nesse período inicial. Por outro lado, a falta de conhecimento sobre o funcionamento da máquina pública municipal no início da gestão exigiu um grande esforço da equipe para encontrar os caminhos de realização das ações previstas. Além disso, esta configuração dificulta a consolidação da memória organizacional para as gestões seguintes. Na transição entre as gestões, no ano de 2017, a CPMig teve a fortuna de manter parte da sua equipe a partir dos esforços de convencimento empreendidos pela nova coordenação.

“Não havia nenhum funcionário de carreira porque não existiam cargos de carreira como estes na estrutura da Prefeitura (gestor de políticas sociais). O recurso de utilizar-se de cargos comissionados – que não conheciam a fundo gestão pública – foi um dos grandes problemas da política de direitos humanos como um todo [na gestão Fernando Haddad] (Entrevista 02)”.

“A qualidade técnica da equipe da CPMig era muito superior a outras (...). [Isso também] explica a manutenção da equipe que era claramente qualificada e que possui memória institucional. Isso era muito visível nas reuniões da SMDHC (Entrevista 14)”.

<sup>59</sup> À exceção de uma funcionária da Câmara de Vereadores cedida para trabalhar temporariamente na CPMig.

<sup>60</sup> Cargos comissionados são cargos de livre nomeação e exoneração na Administração Pública, devem estar previstos em Lei e se referem a atribuições de chefia, direção e assessoramento.

#### 4. Gerenciando os desafios da transversalidade

Compreendendo que muitos resultados foram alcançados pela PMPI, ao mesmo tempo em que eram desenvolvidas as dimensões de sua própria institucionalidade, buscou-se ilustrar as ações realizadas na dimensão técnico-operativa por meio de consulta realizada com as Secretarias Municipais de maior envolvimento com a temática migratória por meio dos instrumentos listados abaixo, quando disponíveis:

- Ferramentas de gestão como planejamentos estratégicos, relatórios de atividades etc.;
- Consulta on-line via Lei de Acesso a Informação<sup>61</sup>;
- Entrevistas presenciais com a equipe da CPMig.

Sendo a CPMig a autoridade social encarregada da criação e do desenvolvimento institucional da PMPI, cabe esclarecer que, ao longo dos primeiros 05 anos de sua existência, a Coordenação oficialmente acumulou funções, incorporou novos colaboradores, como já visto, e reconhecidamente ampliou seu portfólio de projetos e parcerias<sup>62</sup>.

Ao mesmo tempo que a CPMig ocupou-se de realizar iniciativas voltadas diretamente à população migrante devido às forças das circunstâncias, a Coordenação continuou insistindo na estratégia de transversalização da temática migratória como o princípio balizador de sua atuação. Os esforços contínuos da Coordenação para que fossem desenvolvidos novos serviços (ou que os serviços existentes fossem adaptados) de acordo com as demandas específicas dos migrantes, podem ser categorizados conforme tabela abaixo:

**Tabela 4**  
**Iniciativas para a população migrante (2013 a 2017)**

Categoria	Órgão coordenador	Órgão(s) parceiros
Transversal	Demais secretarias municipais	Variável
Direta	CPMig	N.A.*
Direta com Parceiros	CPMig	Variável

Fonte: Elaboração própria.

\* Não se aplica

As atividades realizadas por meio da abordagem transversal, ou seja, aquelas coordenadas diretamente pelas demais secretarias e órgãos setoriais do município a partir de demandas espontâneas ou oriundas dos processos de construção da PMPI, por sua vez, demandavam atenção da equipe da CPMig, seja no momento de mobilização e idealização, seja no momento de implementação e monitoramento. Seguem descritas abaixo, com base nas informações fornecidas pelos gestores públicos em conformidade com a Lei de Acesso à Informação.

<sup>61</sup> Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011 que regula o acesso a informações previsto na Constituição Federal. Disponível em: [http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw\\_Identificacao/lei%2012.527-2011?OpenDocument](http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%2012.527-2011?OpenDocument)

<sup>62</sup> Desde 2018, a então Coordenação de Políticas para Migrantes incorporou o tema do Trabalho Decente e suas ações passaram a ser estruturadas em torno da Meta nº 21 (Garantir 100% de encaminhamentos das denúncias recebidas contra populações vulneráveis) e do Projeto nº 31 (Centros de Cidadania) do Programa de Metas Municipal 2017/2020 e, também em torno da Política Municipal para a População Imigrante (Lei 14.478/2016 e Decreto 57.533/2016). Informação disponibilizada pelas SMDHC a partir da solicitação submetida à Secretaria Municipal de Gestão via Lei de Acesso à Informação: Protocolo: 031354, documento intitulado “31354\_31354 - RESPOSTA.DOC” enviado em anexo.

**Tabela 5**  
**Dimensão técnico-operativa: ações transversais (2013 a 2017)**

Secretaria Municipal	Atividade	Descrição	Beneficiários		Orçamento	
Assistência Social (SMADS)	Acolhimento na rede sócio assistencial	02 Centros de Acolhida exclusivos para imigrantes e 02 Centros de Acolhida Especiais para Mulheres, de uso preferencial para imigrantes	Ano	Assistidos	Os custos mensais variam de acordo com os gastos de cada equipamento, mas em média os recursos da SMADS ficam em torno de R\$ 150 000,00	
			2013	551		
			2014	1 367		
			2015	1 969		
			2016	2 633		
			2017	2 238		
Total	8 758					
Saúde	Atendimento na Rede Básica de Saúde	Acolhimento aos imigrantes quanto às necessidades em saúde e monitoramento das ações desenvolvidas	7 743 atendimentos entre os anos de 2013 a 2017		Quanto ao recurso financeiro as ações desenvolvidas fazem parte do cuidado integral em saúde destinado a todos os munícipes assim como o olhar quanto às especificidades culturais.	
	Rodas de Conversa	Envolvendo os profissionais da saúde de 66 Unidades Básicas de Saúde nas regiões de maior concentração de imigrantes e refugiados	Não Informado			
	Ações de Educação Permanente	Inserção da temática da saúde dos imigrantes e refugiados nos cursos de educação permanente de servidores				
	Fortalecimento da rede de apoio	Com o intuito de aprimorar o acolhimento de imigrantes e refugiados				
	Cartilhas informativas para público imigrante e refugiado	Elaboração, publicação e divulgação de folders em diversos idiomas: Tuberculose, SUS é para todos, Influenza H1N1				
Educação (SME)	Boletim da Coordenação de Epidemiologia e Informação	Apresenta uma caracterização da população de imigrantes e refugiados no município de São Paulo em anos recentes	Não Informado			
	Dezembro Imigrante	Evento bianual composto por atividades formativas e culturais descentralizadas que buscam promover o debate e a reflexão sobre o tema			R\$ 46 232,00, com a transferência de recursos de R\$20 000,00 da SMDHC N.I.	
	Curso “A presença imigrante em São Paulo: contextos educacionais e práticas antirracistas”	Oferecido em 2016 com o intuito de ampliar a compreensão da diversidade cultural e debater as características dos movimentos migratórios atuais com servidores da rede municipal.	50 vagas			
Trabalho e Empreendedorismo (SMDTE)	Centro de Apoio ao Trabalho e Empreendedorismo (CATE)	Facilita a intermediação de mão de obra e aproxima os trabalhadores às oportunidades de emprego, além de disponibilizar oficinas com orientações.	Ano	Inscritos	Colocados	Não há dotação orçamentária específica para o atendimento ao público imigrante
			2013	998	46	
			2014	1 094	85	
			2015	4 690	207	
			2016	1 949	293	
			2017	1 667	58	
	Total	10 398	689			
	Programa Operação Trabalho (POT)	Promove atividades práticas e de capacitação profissional e prevê auxílio pecuniário a trabalhadores	218 imigrantes receberam capacitação, 30 foram contratados e 19 estavam em processo de contratação (até jan/2017)			

Fonte: Elaboração própria a partir das respostas disponibilizadas pelas secretarias municipais a partir da solicitação submetida via Lei de Acesso à Informação (ver Anexo) e das contribuições aportadas pela CPMig por e-mail.

Fez-se, ao longo do texto, menção a algumas das ações emblemáticas da CPMig como: 01) a institucionalização da própria política de maneira participativa via Comitê Intersetorial da Política resultando na aprovação de lei municipal e de seu decreto regulamentador; 02) a realização da 1ª COMIGRAR municipal; 03) a criação da Cadeira Extraordinária para Conselheiros(as) Imigrantes nos Conselhos Participativos Municipais. De maneira complementar, e não menos importante, cabem destacar outras ações realizadas diretamente pela CPMig de referência para a visibilidade, coerência e relevância da PMPI:

### **Quadro 1**

#### **Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAI)**

O Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAI)<sup>a</sup> foi inaugurado em novembro de 2014 para ser um equipamento público municipal de referência na atenção especializada à população imigrante da cidade de São Paulo, o primeiro de sua natureza no Brasil, promovendo 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 Justiça. O CRAI é gerido pelo Serviço Franciscano de Solidariedade (SEFRAS) por meio de convênio com o município.

Em resumo, o CRAI se propõe a ser um ponto de apoio para orientar pessoas migrantes e servidores públicos no atendimento a imigrantes em toda a rede pública. Sua criação inspirou outras prefeituras e governos estaduais no país a buscarem implementar equipamentos semelhantes<sup>b</sup> o que demonstra a gradual mudança de paradigma em políticas públicas para imigrantes capitaneada pela gestão paulistana.

Em novembro de 2017<sup>c</sup> um novo Termo de Colaboração entre a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC) e o Serviço Franciscano de Solidariedade (SEFRAS) foi efetivado para a gestão do equipamento até novembro de 2019. Este termo prevê a ampliação do Centro de Referência incorporando no seu quadro de funcionários novos cargos e funções, sendo eles: (i) um(a) assistente social (ii) um(a) agente de empregabilidade; (iii) um(a) educador(a) social, além de um assistente administrativo e um agente de limpeza. O centro ampliou o repertório de línguas de atendimento, passando de sete para nove idiomas (português, espanhol, francês, inglês, árabe, creole, suaili, lingala e tshiluba).

Fonte: Relatório de Atividades (2013-2016) - Coordenação de Políticas para Migrantes<sup>d</sup> e Relatório de Atividades (2017) - Coordenação de Políticas para Migrantes<sup>e</sup>, com dados atualizados pela equipe da CPMig.

<sup>a</sup> [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos\\_humanos/participacao\\_social/ATAS/Relatorio%20CPMig%20OIT\\_pt\\_Final.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/participacao_social/ATAS/Relatorio%20CPMig%20OIT_pt_Final.pdf)

<sup>b</sup> Porto Alegre (RS), Florianópolis (SC)

<sup>c</sup> Prefeitura de São Paulo (2018). Relatório de Atividades (2017) - Coordenação de Políticas para Migrantes.

<sup>d</sup> [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos\\_humanos/MIGRANTES/RELATORIOS/Relatorio%20CPMig\\_portugues.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/MIGRANTES/RELATORIOS/Relatorio%20CPMig_portugues.pdf)

<sup>e</sup> Documento disponibilizado pela SMDHC em resposta à solicitação submetida via Lei de Acesso à Informação.

### **Quadro 2**

#### **Promoção da inserção da população imigrante no sistema bancário**

Em 2013, uma das primeiras ações da CPMig foi promover a bancarização de imigrantes, isto é, a inserção da população imigrante no sistema bancário. Essas pessoas tinham grandes dificuldades de acessar o sistema devido à falta da documentação solicitada 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 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, acordo semelhante foi firmado com o Banco do Brasil.

Fonte: Relatório de Atividades (2013-2016) - Coordenação de Políticas para Migrantes. [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos\\_humanos/MIGRANTES/RELATORIOS/Relatorio%20CPMig\\_portugues.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/MIGRANTES/RELATORIOS/Relatorio%20CPMig_portugues.pdf)

### Quadro 3

#### Curso de Formação Continuada “Somos Todos Migrantes”

A capacitação e sensibilização de servidores municipais para o atendimento qualificado a imigrantes e pessoas em situação de refúgio é uma das ações prioritárias da CPMig. Realizadas as capacitações junto à Escola Municipal de Saúde em 2014, a CPMig deu prosseguimento ao programa de capacitação na área da Educação e de Saúde por meio do trabalho conjunto conduzido pelo CRAI com o Núcleo de Educação Étnico-Racial da Secretaria Municipal de Educação e a Escola Municipal de Saúde (EMS) da Secretaria Municipal de Saúde.

As aulas do curso eram em geral expositivas e dialogadas, e as equipes da CPMig, do CRAI, do Núcleo de Educação Étnico-Racial (NEER) e da EMS se revezavam para ministrar as aulas. A metodologia adotada baseia-se na exposição dialogada dos conteúdos, leitura compartilhada de excertos dos textos da bibliografia básica, utilização de recursos audiovisuais, sobretudo filmes, reflexão e análise de situações-problema envolvendo o público imigrante.

O conteúdo cobre os seguintes tópicos: i) Políticas públicas municipais voltadas para os migrantes na cidade de São Paulo; ii) Fundamentação legal – resoluções, pareceres, decretos e tratados; iii) Problemática das ideias e opiniões estereotipadas que circulam sobre a temática da migração e migrantes, verificando como as mesmas se refletem no ambiente escolar; iv) Migração no Mundo: fluxos migratórios passados e presentes.

Em 2017 foi estabelecida uma parceria da CPMig com a Escola Municipal de Administração São Paulo (EMASP) para a oferta regular e mensal de curso “Somos Tod@S Migrantes – migrações e direitos na Cidade de SP”, voltado principalmente para servidores(as) que trabalham no atendimento direto à população imigrante. Ao total, 130 pessoas foram capacitadas neste ano.

Fonte: Relatório de Atividades (2017) - Coordenação de Políticas para Migrantes complementado com dados fornecidos pela Coordenação por meio de reuniões presenciais e trocas de e-mails.

Ao total, foram mapeadas 46 ações e atividades realizadas pela CPMig voltadas à população migrante (diretamente ou com parceiros) entre 2013 e 2017. A partir do Gráfico 06, observa-se que dentre estas, 31 (67%) foram realizadas pela Coordenação em parceria com outros atores, demonstrando que tais iniciativas trouxeram o desafio adicional de articulação e negociação no processo de implementação das mesmas. E dentre as iniciativas realizadas em parceria, 22 (70%) delas, a grande maioria, foram regidas por algum instrumento formal, como, convênios, acordos de cooperação de técnica, termos de referência de consultorias, decretos e portarias municipais, etc.

Desta maneira, percebe-se que mesmo nos casos onde a CPMig teve o protagonismo na realização de ações e atividades, por meio das iniciativas diretas, com ou sem apoio de parceiros, os processos se apresentavam bastante complexos e demandantes. Logo, registra-se o mérito adicional da equipe da coordenação em realizar um trabalho inovador e de excelência tanto em conteúdo, como em volume e complexidade

**Gráfico 6**  
**Dimensão técnico operativa (Ações da CPMig para a População Imigrante)**

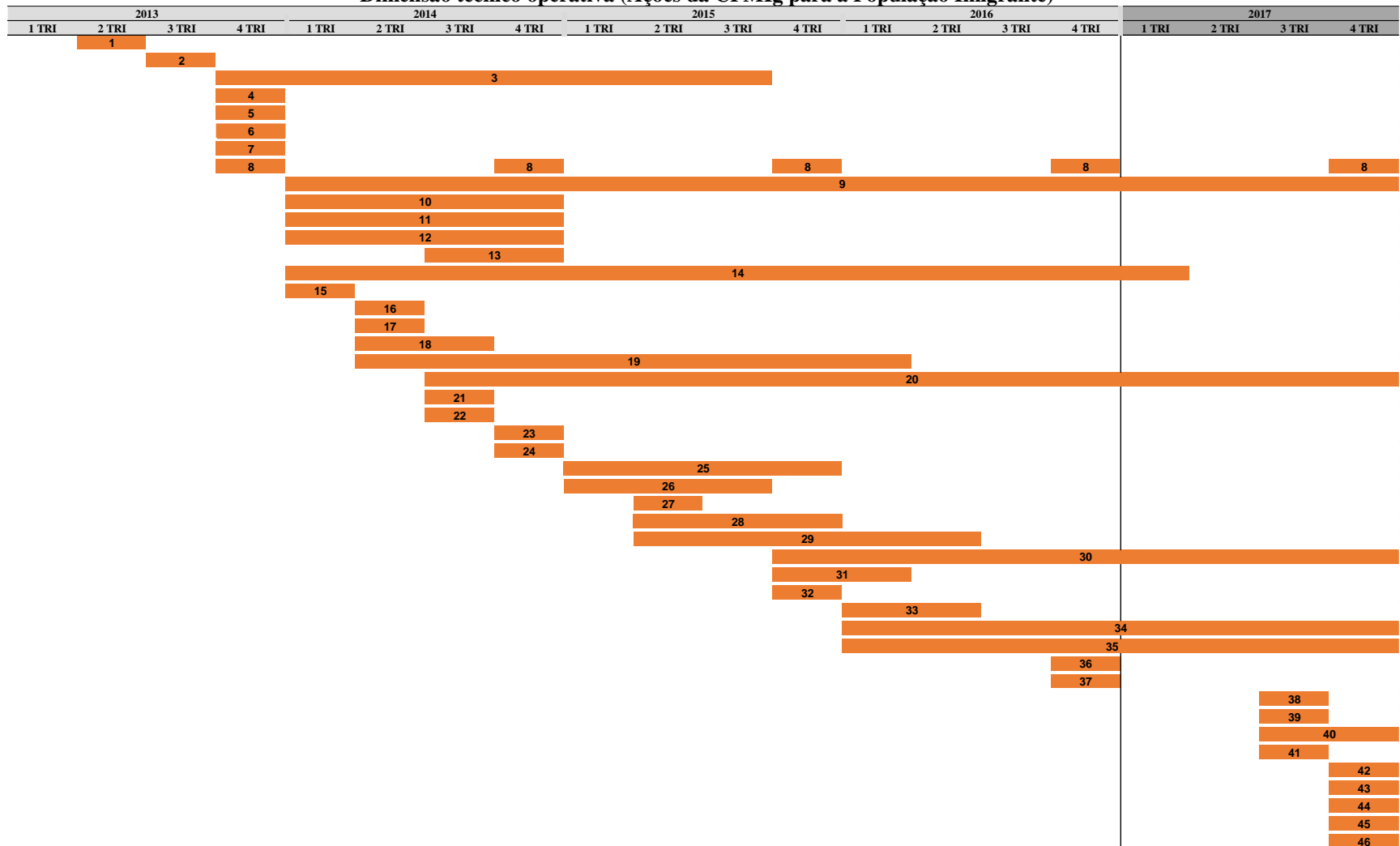


Gráfico 6 – Legneda (continuação)

Numero	Período	Descrição	Implementação	Parceiros	Modelo
1	19/06/2013	Diálogos Abertos com a Comunidade Migrante	Direta	-	-
2	22/08/2013	Audiência Pública na Câmara Municipal	Direta	-	-
3	08/10/2013	Promoção da Bancarização dos imigrantes baseado nos Acordos de Residência MERCOSUL (CEF)	Direta com Parceiros	CEF	Acordo de Cooperação
4	31/10/2013	Diálogos Abertos com a Comunidade Imigrante	Direta	-	-
5	10/11 a 01/12/2013	Encontros preparatórios para a 1ª COMIGRAR Municipal	Direta	-	-
6	29/11/2013	Criação da Cadeira de Conselheiro(a) Extraordinário(a) Imigrante no Conselho Participativo Municipal (Decreto 54.645/2013)	Direta com Parceiros	SMRG, SMCS, SGM	Decreto Municipal
7	29/11 a 01/12/2013	1ª COMIGRAR Municipal (Decreto 54.476/2013)	Direta com Parceiros	Educar para o Mundo, IRI/USP	-
8	dez/2013 - periódico	Festival de Direitos Humanos	Direta com Parceiros	vários a cada edição	-
9	2014 - contínuo	Apoio às manifestações culturais e artísticas das comunidades imigrantes da cidade	Direta	-	-
10	2014	Mapeamento colaborativo on-line dos coletivos de imigrantes ou grupos ligados à temática migratória na cidade de São Paulo	Direta	-	-
11	2014	Mapeamento colaborativo on-line das feiras de imigrantes na cidade de São Paulo	Direta	-	-
12	2014 e 2017	Mapeamento colaborativo on-line dos cursos de português para imigrantes ofertados na cidade de São Paulo	Direta	-	-
13	jul a dez/2014	Curso de português via PRONATEC	Direta com Parceiros	SENAC, IFSP	Acordo de Cooperação
14	jan/2014 a mar/201	Implementação do Projeto Cosmópolis	Direta com Parceiros	IRI/USP	Termo de Cooperação
15	30/03/2014	1ª Eleição dos(as) Conselheiros(as) Extraordinários(as) Imigrantes no Conselho Participativo Municipal	Direta com Parceiros	SMRG, SMCS, SGM	Decreto Municipal
16	12/04/2014	Oficina de Preparação de Delegados para 1ª COMIGRAR - Etapa Nacional	Direta	-	-
17	21/04/2014	Regularização da Feira Cultural e Gastronômica do Largo do Rosário (Penha) - (Portaria 24/SP)	Direta	-	-
18	08/05 a 28/08/2014	Abrigo emergencial para refugiados e solicitantes de refúgio haitianos	Direta	-	-
19	10/05/2014	Promoção da Bancarização dos imigrantes baseado nos Acordos de Residência MERCOSUL (BB)	Direta com Parceiros	Banco do Brasil	Acordo de Cooperação

Gráfico 6 - Legenda (continuação)

Numero	Período	Descrição	Implementação	Parceiros	Modelo
20	jul/2014	Implementação do Centro de Referência e Atendimento a Imigrantes (CRAI) – (Convênio nº806422/2014; Termo de Convênio nº61/2014/SMDHC; Termo de Colaboração nº005 SMDHC/2017; Termo de Contrato de Locação de Imóvel 41/SMDHC/2014; Termo de Contrato de Locação de Imóvel 76/SMDHC/205)	Direta com Parceiros	MJ, SEFRAS	Vários
21	13/08/2014	Lançamento do Portal Cosmópolis	Direta com Parceiros	IRI/USP	-
22	17/08/2014	Roda de conversa sobre os Conselhos Participativos Municipais	Direta	-	-
23	29/10/2014	Oficina de "Protocolos de atendimento ao imigrante e sua inserção no mercado de trabalho"	Direta com Parceiros	OIM, OIT	-
24	20/11/2014	Regularização da Feira Cultural e Gastronômica da Rua Coimbra (Portaria Conjunta 001/SP-MO/SMDHC/2014)	Direta com Parceiros	Subprefeitura da Mooca	Portaria Municipal
25	2015	Campanha de conscientização e prevenção à xenofobia	Direta	-	-
26	fev a set/2015	Consultoria para avaliar os serviços de promoção da empregabilidade de imigrantes	Direta com Parceiros	OIT	Termo de Referência da Consultoria
27	06/05/2015	Devolutiva do Biênio 2013-2014: Ações realizadas e projetos futuros	Direta	-	-
28	jun a dez/2015	Projeto Cidadania nas Ruas - Praça Kantuta	Direta com Parceiros	Casa Latina	-
29	jun/2015 a abr/2016	Consultoria para formular e apoiar o processo de elaboração da PMPI	Direta com Parceiros	OIT	Termo de Referência da Consultoria
30	nov/2015 - contínuo	Curso Somos Todos Migrantes: educação e migrações na cidade de São Paulo	Direta com Parceiros	CRAI, SME, SMS, EMASP	-
31	nov/2015 a mar/2016	Curso de português via Fundação Paulistana	Direta com Parceiros	Fundação Paulistana	Acordo de Cooperação
32	06/12/2015	2ª Eleição dos(as) Conselheiros(as) Extraordinários(as) Imigrantes no Conselho Participativo Municipal	Direta com Parceiros	SMRG, SMCS, SGM	Decreto Municipal
33	fev a mai/2016	Curso de português via PRONATEC IMIGRANTE	Direta com Parceiros	CONARE/MJ, IFSM, SME	-
34	jan/2016 a jul/2019	Parceria para descentralização do CONARE (Acordo de Cooperação Técnica nº 23/2015/GABSNJ/SNJ)	Direta com Parceiros	Ministério da Justiça	Acordo de Cooperação Técnica
35	jan/2016 a jul/2019	Emenda Parlamentar Protógenes (Convênio nº 01/2015/CONVSNJ/GABDNJ/SNJ)	Direta com Parceiros	SNJ/MJ	Convênio
36	out a dez/2016	Sistematização das ações conduzidas pela CPMig (2013 e 2016): materiais impressos e audiovisuais em três idiomas	Direta com Parceiros	OIT	Termo de Referência da Consultoria

Gráfico 6 - Legenda (conclusão)

Numero	Período	Descrição	Implementação	Parceiros	Modelo
37	dez/2016	Lançamento do Guia Somos Todas/os Migrantes: Acesso a direitos para migrantes e servidoras/es públicos	Direta com Parceiros	CRAI, SNJ/MJ, Grupo de Trabalho	-
38	julho/2017	Capacitação em matéria de assistência às vítimas de tráfico de pessoas para profissionais da saúde	Direta com Parceiros	OIM	-
39	ago/2017	Encontro de Empregabilidade para Imigrantes e Refugiados	Direta com Parceiros	ACNUR e Governo do Estado de São Paulo	-
40	Ago/2017 - contínuo	Curso de português via "Programa Portas Abertas - Português para Imigrantes" (Portaria Intersecretarial SMDHC-SME 002/2016)	Direta com Parceiros	SME	Portaria Intersecretarial
41	setembro/2017	Lançamento do e-book: Diagnóstico do Atendimento à População Migrante no Município e Perfil dos Imigrantes Usuários de Serviços Públicos	Direta com Parceiros	IRI/USP	Acordo de Cooperação
42	28/11 a 02/12/2017	Projeto interagencial para sensibilização e empoderamento sobre a temática de violência de gênero	Direta com Parceiros	OPAS, ONU Mulheres, ACNUR, CRAI, CAMI	-
43	29/11/2017	Eleição do conselho gestor da feira de arte e artesanato e cultura da Rua Coimbra	Direta com Parceiros	Subprefeitura da Mooca	-
44	dezembro/2017	Impressão do Livro de Memória Social: “Argentina vos sos parte, no te quedes aparte”	Direta com Parceiros	PAL, Museu da Pessoa	-
45	dezembro/2017	Reimpressão do Guia Somos Todas/os Migrantes: Acesso a direitos para migrantes e servidoras/es públicos	Direta	-	-
46	03/12/2017	3ª Eleição dos(as) Conselheiros(as) Extraordinários(as) Imigrantes do Conselho Participativo Municipal	Direta com Parceiros	SMRG, SMCS, SGM	Decreto Municipal

Fonte: Elaboração própria com base na análise de dados secundários, observação participante e entrevistas semiestruturadas com atores relevantes.

## E. Dimensão orçamentária

A dimensão orçamentária está focada na análise do volume relativo de recursos mobilizados para o desenvolvimento social em termos de prioridade fiscal e ciclicidade, bem como a estabilidade e tendência dos montantes de investimento alocados a cada função social. Seguindo a Classificação das Funções do Governo (CFG) definida pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), e também em nível setorial pelos diferentes ministérios das áreas sociais, estas funções são proteção social, saúde, educação, habitação, cultura e meio ambiente.

Esta dimensão da institucionalidade social nos permite avaliar em termos de financiamento quais são os limites de determinada política social, ou seja, responder a uma problemática social ampla e complexa com dotações orçamentárias escassas compromete os resultados da política (Martínez e Maldonado, 2017, p. 46).

Verificar o montante dos recursos direcionados para uma política social revela também a prioridade que o tema tem na agenda governamental. Uma vez que os recursos são finitos, é necessário que os governantes distribuam os mesmos priorizando as demandas.

No caso da política para migrantes do município de São Paulo esta análise é limitada, uma vez que a transversalidade do tema, como já se viu, e a estruturação organizativa da SMDHC e da CPMig como órgãos-meio da política que atuam junto às Secretarias finalísticas como Educação, Saúde, Trabalho, Assistência Social, etc., torna praticamente impossível – na ausência de programas específicos nestas últimas –, delimitar o montante total do orçamento direcionado à população imigrante.

O Relatório Técnico Inicial (OIT, 2015a) compartilhado pela consultora Isabel Meunier com os membros do Comitê Intersetorial na 1ª Reunião Ordinária em 17/09/2015, já apontava a questão orçamentária como “um ponto sensível em políticas transversais, com maior negociação dos recursos e encargos adicionais para os órgãos setoriais. Dessa forma, é indispensável para a efetividade da política não apenas a adesão dos órgãos setoriais, mas sim seu real comprometimento, obtido por meio de uma formulação transparente, intersetorial e participativa”. A participação da sociedade civil nas suas variadas fases – inclusive na definição periódica do orçamento é elemento fundamental para a efetivação de uma política de caráter transversal.

O advento da Lei 16.478/2016 e do Decreto 57.533/2016 que normatizam a política municipal para a população imigrante no município e estabelecem obrigações para as Secretarias finalísticas referentes a esta população pode futuramente impactar na definição de dotações e programas específicos para migrantes também nas distintas secretarias.

Assim, no momento, não há informação completa disponível para a avaliação da suficiência dos recursos, um dos indicadores relevantes para a análise desta dimensão (Martínez e Maldonado, 2017, p. 47). No que se refere ao orçamento específico da CPMig, os valores são os que seguem:

**Tabela 6**  
**Dotação orçamentária 8411 - Implementação da PMPI (2014 a 2017)**

Ano	Orçado	Atualizado	Congelado	Cancelado	Empenhado	Liquidado
2013	R\$ 0,00*	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
2014	R\$ 652 000,00	R\$ 819 066,66	-	R\$ 186 347,78	R\$ 616 576,47	R\$ 577 164,70
2015	R\$ 2 122 086,00	R\$ 1 762 698,00	**	-	R\$ 530 801,12	R\$ 449 792,85
2016	R\$ 2 625 289,00	R\$ 2 625 289,00	R\$ 1 293 402,38	-	R\$ 1 331 886,61	R\$ 1 277 899,57
2017	R\$ 1 843 006,00	R\$ 1 948 773,08	R\$ 588 850,10	-	R\$ 1 135 136,25	R\$ 836 637,64

Fonte: <http://dados.prefeitura.sp.gov.br/dataset/base-dados-execucao>.

\* A CPMig não contou com orçamento alocado em seu primeiro ano de atuação

\*\* Não há dados disponíveis sobre congelamentos no ano de 2015.

N/A – Não se aplica

Em 2013 não havia dotação orçamentária específica para a implementação de políticas para migrantes, pois a CPMig e a Meta nº 65 foram criadas neste ano, como se viu. Naquele ano, a única ação realizada com despesas orçamentárias foi a 1ª Conferência Municipal de Políticas para Migrantes que onerou o contrato geral de eventos da SMDHC. Ações como o Acordo de Bancarização com a Caixa Econômica Federal (DOM de 08.10.2013) e a criação da Cadeira de Conselheiro(a) Extraordinário(a) Imigrante nos Conselhos Participativos Municipais não implicaram em despesas orçamentárias.

Entre os anos de 2014 e 2017, a maior parte do orçamento previsto se refere à implementação do Centro de Referência e Acolhida para Imigrantes (CRAI), composta de recursos do Governo Federal (por meio de convênio) e de recursos do Tesouro Municipal.

“Em 2015 e 2016 a equipe tinha experiência, a Secretaria [SMDHC] já tinha ritmo também, ou seja, maior capacidade técnica e o recurso aumentou com a criação do CRAI em agosto de 2014 (Entrevista 08)”.

Interessante pontuar como a migração elevada de haitianos no ano de 2014 permitiu a mobilização de recursos tanto com Governo Federal, como com o municipal. A necessidade de centros de acolhida e referência para imigrantes já existia, mas a sensibilização das esferas mais altas do poder público responsáveis pela alocação dos recursos ocorreu apenas após esse episódio, como se viu. Em razão dessa decisão apenas reativa, a cidade não contava com a estrutura adequada para atender a demanda de forma imediata e teve que recorrer a uma resposta temporária na forma de um abrigo emergencial. Na sequência, a política foi estruturada e implementada, o que se sabe requer o cumprimento de várias etapas e processos que demandam um tempo considerável.

“A primeira grande demanda era por casas de acolhida. Inicialmente foi feita de maneira desastrada por meio de gestão direta (emergencial) e posteriormente por meio de convênios para a criação de vagas nos equipamentos já existentes (Entrevista 11)”.

A questão da origem dos recursos é um dos indicadores relevantes a ser analisado nessa dimensão. Conforme Martínez e Maldonado (2017, p. 47), o financiamento com recursos próprios confere maior segurança, estabilidade financeira e institucionalização da política. De fato, o formato de conveniamento pontual para a realização de serviços, como é o caso do CRAI, pode não ser atrativo para os entes locais convenientes, pois, além de não ser possível utilizá-lo para a contratação de pessoal, uma vez finalizado o mesmo, caberá ao Município o ônus financeiro, caso dê continuidade ao serviço, ou político, caso decida encerrá-lo.

Nesse sentido, a institucionalização do CRAI por meio da sua previsão na Lei que estabelece a PMPI é essencial para a garantia de sua continuidade no município. A Lei, no entanto, não detalha o formato desse serviço, deixando a critério do Poder Público realizá-lo de forma direta ou indireta.

Na época da sua criação, não era nem mesmo um equipamento previsto em lei, muito menos com cargos previstos, e não foi possível a contratação direta de pessoal para o serviço. A solução encontrada foi o conveniamento de uma entidade para a realização do mesmo. Nesse caso, a equipe do CRAI responde à direção de sua entidade e esta deve cumprir o que está previsto no plano de trabalho do Convênio com a SMDHC, o que complexifica o cenário diretivo do serviço.

Por outro lado, como se sabe, o Orçamento Público aprovado pela Câmara de Vereadores baseia-se em uma previsão de entrada de recursos durante o ano (seja através de impostos, taxas, etc.). Esta previsão, por diversos motivos, pode não se concretizar, de modo que o orçamento fica sujeito a congelamentos. Nesse caso, o mesmo fica indisponível até que se concretize a entrada de recursos e o mesmo possa ser descongelado. Além desse processo exigir um grande empenho em termos de negociações internas, é possível que o recurso quando descongelado não tenha mais tempo hábil para ser executado, uma vez que qualquer despesa realizada pela administração pública exige a realização de inúmeras etapas (abertura de processo administrativo; cotações; licitação; contratação; empenho; pagamento) que, por sua vez, demandam tempo.

Com relação aos recursos provenientes de transferências do Governo Federal não é possível o congelamento, uma vez que o recurso já existe e está disponível somente para o uso naquela ação. Além disso, estes recursos não seguem o princípio da anualidade, ou seja, não retornam ao tesouro caso não utilizados durante o ano, pois como já dito, são assignados apenas para aquela ação e estarão disponíveis durante a vigência do referido convênio. Esta informação é relevante para a leitura correta dos dados da Tabela 7, pois grande parte dos recursos ali previstos é proveniente de transferência do Governo Federal.

Além do custeio do CRAI, os recursos utilizados pela CPMig entre os anos 2014-2016 foram aplicados em grande parte na tradução de documentos e eventos e na publicação do Guia de Acesso a Direitos, este último disponível em sete línguas: português, inglês, espanhol, francês, creole, mandarim e árabe. Como já se viu, uma das linhas de trabalho da CPMig era o diálogo direto com os migrantes e o idioma muitas vezes se apresentava como uma barreira.

“Antes, a luta era limitada ao âmbito das ONGs, mas os migrantes não compreendiam muito bem como isso se refletia no âmbito das suas lutas políticas e dos direitos sociais. Não se sentiam contemplados. Algumas Secretarias municipais passaram a produzir seus materiais informativos também em outros idiomas, o que foi um grande avanço (Entrevista 12)”.

Outra fonte de recursos acessada pela CPMig foram as Emendas Parlamentares, tanto federais quanto municipais. Na gestão Fernando Haddad, o capital político do primeiro Coordenador permitiu que se obtivessem importantes recursos, mas a limitação técnica da área administrativa da SMDHC impediu que se aproveitassem melhor esses recursos que se submetem a processos de execução específicos, diferentes da execução de recursos de fontes de transferências federais ou do tesouro municipal. Assim, uma emenda foi redirecionada para a Secretaria Municipal de Cultura com a promessa negociada de ser aplicada em um projeto para imigrantes, o que não se efetivou, e outra relativa a Cursos de Português (R\$ 500 000,00), teve seu prazo aditado e permanecia sem execução até o momento da publicação deste estudo<sup>63</sup>.

O terceiro indicador apontado por Martínez e Maldonado (2017, p. 47) é justamente a capacidade de execução. O percentual de execução orçamentária da CPMig entre os anos 2014 e 2017 é o que segue:

**Tabela 7**  
**Orçamento executado pela CPMig (2014 a 2017)**

Ano	Atualizado - congelado/cancelado	Liquidado	Execução
2013*	R\$ 0,00	N/A	N/A
2014	R\$ 632 718,88	R\$ 577 164,70	91%
2015**	R\$ 1 762 698,00	R\$ 449 792,85	26%
2016	R\$ 1 331 886,62	R\$ 1 277 99,57	96%
2017	R\$ 1 359 922,98	R\$ 836 637,64	62%

Fonte: Elaboração própria com base nos Dados do Orçamento da SMDH. Disponíveis em: <http://dados.prefeitura.sp.gov.br/dataset/base-dados-execucao>

\* A CPMig não contou com orçamento alocado em seu primeiro ano de atuação

\*\* Em 2015, não há dados disponíveis sobre congelamentos

N/A – Não se Aplica

O ano de 2015 foi o ano de menor percentual de execução, segundo a tabela, mas se verificarmos que R\$ 1 200 000,00 correspondia ao valor total do Convênio com o Governo Federal para

<sup>63</sup> Conforme informado pela CPMig, em julho de 2018 o Ministério da Justiça aprovou uma adequação do plano de trabalho dessa Emenda e esse recurso será destinado para fortalecer o Projeto “Portas Abertas”, por meio da compra de equipamentos, materiais escolares, materiais paradidáticos, etc. Convênio foi aditado até julho/2019.

a implementação do CRAI e que o mesmo não tinha previsão de ser utilizado em sua totalidade naquele ano, temos que esse dado deve ser relativizado.

De todo modo, no que se refere à capacidade de execução, tendo em vista o quadro diminuto de servidores da CPMig e também da área administrativa da SMDHC<sup>64</sup>, o recurso a ações que não implicavam o uso direto de recursos orçamentários também se mostrou uma alternativa para a realização das metas. Assim, o investimento na ação intersecretarial e intersetorial não somente se apresentou como um fim, mas também um meio na busca da efetivação dessa política.

Por fim, algumas palavras sobre a tomada de decisões sobre a alocação dos recursos. Sendo a CPMig uma Coordenação que compõe a estrutura da SMDHC, esta não negocia diretamente com as Secretarias responsáveis pela definição da proposta orçamentária. A CPMig apresenta sua demanda dentro da estrutura da SMDHC que se responsabiliza por levá-la à discussão com as Secretarias de Planejamento e Finanças do Município. Sendo assim, o processo de convencimento sobre a prioridade desta política é mediado e limitado.

“Na construção do orçamento para 2017, a CPMig apresentou demandas de ampliação do CRAI na periferia e de uma unidade móvel; recursos para política cultural; ampliação dos centros de acolhida; realização da 2a COMIGRAR municipal. Não conseguiram quase nada do que foi pedido (Entrevista 8)”.

“A decisão de orçamento se baseia no impacto e em números. Por exemplo, a intervenção do direito à cidade [pelas pessoas migrantes] caiu frente à necessidade de se instalar o CRAI (Entrevista 2)”.

Nesse sentido, as instâncias de participação social sobre o orçamento se mostram de grande relevância e precisam ser ocupadas pela população imigrante. Além disso, a inclusão de ações no PdM é um instrumento importante na disputa orçamentária. O compromisso e a grande publicidade a respeito do cumprimento das metas ali previstas são um argumento que pode ser utilizado para contrapor argumentos meramente fiscais apresentados pelos setores financeiros do município.

Além do orçamento dedicado às ações da CPMig, há os custos com o pagamento da equipe. No início da gestão 2013-2016, como se viu, a equipe contava com 04 cargos comissionados: 01 (um) cargo DAS 14; 02 (dois) cargos DAS 12; e 01 (um) cargo DAS 07 e 02 (duas) vagas de estágio. À título de ilustração aproximada, a remuneração dos cargos comissionados tinha o custo total estimado de R\$ 13 200,00 ao mês. Em um ano, a remuneração da equipe da CPMig girava em torno de 158 400,00<sup>65</sup>.

Para termos uma visão geral do que os gastos da CPMig representam, é interessante olhar para o orçamento geral tanto da SMDHC quanto da Prefeitura de São Paulo (veja a tabela 8).

O orçamento da CPMig representa um valor insignificante para a SMDHC, e ainda mais para a Prefeitura de São Paulo, que detém um orçamento na casa dos bilhões. Se compararmos com o trabalho que foi realizado nestes anos, os valores são muito reduzidos diante do alcance da política construída. Em razão da transversalidade do tema, sabe-se também que houve mobilização de recursos em outras Secretarias, os quais no momento não é possível identificar, e que algumas ações ficaram prejudicadas em razão da ausência de recursos, o que não foi, no entanto, razão para se desistir da política. Ao contrário, o sucesso e os resultados alcançados podem fortalecer e facilitar a disputa orçamentária, permitindo a sua ampliação e consolidação.

<sup>64</sup> Na transformação da antiga Secretaria de Participação e Parceria em SMDHC houve a criação de um grande número de coordenações finalísticas e as áreas administrativa e jurídica responsáveis por tramitar os processos administrativos de execução dos programas e projetos enfrentaram dificuldades para atender à nova demanda.

<sup>65</sup> O custo foi estimado com base nos holerites e não inclui 13º salário e férias.

**Tabela 8**  
**Orçamento da CPMig em relação ao da SMDHC e da Prefeitura**

Ano	CPMig	SMDHC	Percentual	Prefeitura	Percentual
2013	R\$ 0,00*	N/A	N/A	N/A	N/A
2014	R\$ 652 000,00	R\$ 61 576 106,00	1,059	R\$ 50 569 325 587,00	0,001
2015	R\$ 2 122 086,00	R\$ 69 271 218,00	3,063	R\$ 51 393 748 121,00	0,004
2016	R\$ 2 625 289,00	R\$ 83 306 832,00	3,151	R\$ 54 407 300 347,00	0,005
2017	R\$ 1 843 006,00	R\$ 58 930 350,00	3,127	R\$ 54 694 563 143,00	0,003
2018	R\$ 2 560 368,00	R\$ 98 644 195,00	2,596	R\$ 56 370 560 562,00	0,005

Fonte: Elaboração própria com base nos Dados do Orçamento da Prefeitura e SMDHC - Portal da Transparência.  
Disponível em: <http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/contas/Paginas/LeiOrçamentoAnual.aspx>

\* A CPMig não contou com orçamento alocado em seu primeiro ano de atuação

N/A - Não se aplica



## **IV. Caminhos para o fortalecimento da PMPI de São Paulo**

O fortalecimento da institucionalidade social, nas quatro dimensões analisadas nesse estudo, é ao mesmo tempo uma necessidade e um fator que aumentará a probabilidade de a PMPI estabelecer-se cada vez mais como uma política efetiva, eficiente, sustentável e transparente e, por tal motivo, as ponderações seguintes orbitam em torno das 04 dimensões, ao invés de focar em ações ou atividades específicas:

- Fortalecer os espaços e processos de participação social, notadamente o Conselho Municipal de Imigrantes, que nasce com vocação para tornar-se o grande lócus da temática da migração na formulação, implementação, monitoramento e avaliação da política migratória de São Paulo. Capacitações e treinamentos específicos para os(as) conselheiros(as) sobre temas de interesse (exemplo: questões migratórias, administração pública, gestão de projetos, participação social, etc.) são estratégias que certamente contribuirão para manter o entusiasmo dos seus representantes—levando em conta a diversidade deste grupo—e servirá para qualificar as intervenções do Conselho e, consequentemente, fortalecer os resultados da PMPI.
- Aprimorar o papel de coordenação exercido pela autoridade social (CPMig) junto às demais Secretarias Municipais por meio do estabelecimento de rotinas e ferramentas de gestão que busquem facilitar o planejamento, monitoramento e relatoria de ações transversais que beneficiem a população migrante.
- Articular, quando possível, que ações e atividades da PMPI sejam realizadas em alinhamento com iniciativas existentes na esfera estadual e nacional, a fim de potencializar o alcance de iniciativas interfederativas e interinstitucionais, principalmente na construção de análises estratégicas voltadas a estudos de cenários frente a novos fluxos migratórios; no estabelecimento de parcerias que gerem novos equipamentos sociais ou fortaleçam os existentes, etc.
- Considerar a incorporação de cargos de carreira à equipe da CPMig, a exemplo do gestor de políticas sociais, a fim de fortalecer o processo de construção de uma memória institucional e de reduzir a rotatividade de profissionais competentes que se têm se dedicado ao desenvolvimento e melhoramento da PMPI.

- Aprimorar os mecanismos de planejamento, monitoramento e avaliação da CPMig, em alinhamento com as necessidades dos gestores e às expectativas da sociedade em geral, que sejam operativos e substanciosos ao ponto de orientar a tomada de decisões estratégicas sobre a PMPI.
- Buscar estabelecer intercâmbios e iniciativas de cooperação técnica com outras cidades brasileiras ou estrangeiras, a fim de aprimorar a PMPI por meio da adaptação, por exemplo, de abordagens e experiências comprovadamente de sucesso em outros contextos à realidade de São Paulo.
- Expandir a oferta das ações e atividades realizadas diretamente pela CPMig, bem como dos serviços levados a cabo pelas demais Secretarias Municipais, por meio da criação de iniciativas e equipamentos em territórios periféricos da cidade, focando nas regiões das subprefeituras onde exista uma maior quantidade de migrantes (territorialização da política).
- Municar a equipe da CPMig com instrumentos adequados de gestão de informação que demonstrem periodicamente, e da melhor forma possível, os resultados e impactos obtidos da PMPI a partir das ações realizadas diretamente pela Coordenação ou por outras Secretarias Municipais. Um registro consistente e harmonizado certamente trará insumos que irão auxiliar no fortalecimento da PMPI<sup>66</sup>.
- Evidenciar, continuamente, os variados aspectos positivos da imigração internacional para a cidade de São Paulo, a fim de estimular o engajamento e aceitação da comunidade local<sup>67</sup>.

<sup>66</sup> À título de sugestão, indica-se como referência alguns documentos para servirem de inspiração, respeitando as possibilidades, necessidades e interesses do gestor municipal: 1) Immigration and Integration 2016-2017 Report for Norway (<https://www.regjeringen.no/contentassets/005e1d69ad5141958451b8770552dab9/immigration-and-integration-20162017.pdf>) 2) Indicators of Immigrant Integration 2015. Settling In (<http://www.oecd.org/publications/indicators-of-immigrant-integration-2015-settling-in-9789264234024-en.htm>)

<sup>67</sup> À título de sugestão, indica-se como referência: Cómo los inmigrantes contribuyen a la economía de Costa Rica (<http://www.oecd.org/dev/como-los-inmigrantes-contribuyen-a-la-economia-de-costa-rica-9789264303867-es.htm>)

## V. Considerações finais

Ao ser reconhecida como uma das prioridades do poder público municipal, em um ambiente bastante demandado por um elevado número de questões sociais relevantes, optou-se por atender a uma demanda reprimida que exigia e fundamentava respostas concretas em nível local, independentemente da gestão federal sobre tais questões, tornando assim - a temática migratória - em uma das marcas inovadoras da prefeitura de São Paulo.

Por mais comprometidos e preparados que sejam os gestores públicos, diversos são os elementos necessários para que um determinado tema chegue a entrar na agenda política de uma gestão governamental. Superada esta dificuldade inicial, a implementação de uma política pública exige do gestor um grande exercício de leitura de contexto, de priorização, de gestão de conflitos e certamente de habilidade técnica e política para lidar com imprevistos e com fatores eventos alheios ao escopo de sua atuação que podem favorecer ou dificultar a tomada de decisão no enfrentamento de uma dada questão social.

Ao tomar-se em conta as dimensões da institucionalização, cabe observar que diversos outros fatores foram complementares e essenciais para que a PMPI ultrapassasse a mera formalidade de uma resposta governamental a um compromisso de campanha para tornar-se em uma política pública reconhecidamente eficaz, eficiente e efetiva.

A PMPI enfrentou dificuldades de toda sorte desde resistências comum ao campo das políticas públicas voltadas para grupos vulneráveis específicos até a implementação de sua abordagem transversal que exige esforços adicionais da autoridade social a cargo dela, mas que amplia as possibilidades de transformá-la em uma política de Estado, a depender de como ela se apresenta, de quem a articula e de como se institucionaliza com o passar do tempo.

A CPMig, pelas características de sua equipe técnica conseguiu estabelecer e manter, mesmo após a transição da liderança política, um diálogo horizontal, transversal e intersetorial, para dentro e para fora do governo, sempre procurando trabalhar em conjunto e respeitando as dinâmicas com os atores relevantes à PMPI.

Superado desafio primordial de sua própria existência, a CPMig conseguiu ao longo dos seus primeiros 05 anos - período analisado neste documento - obter a confiança pública de que a autoridade responsável agiria de maneira competente; envolveria todos os indivíduos ou grupos afetados pela política ou que tivessem interesses em jogo; e contaria com apoio dos líderes políticos na busca dos resultados desejados.

Além dos avanços simbólicos, a PMPI apresentou resultados práticos de grande relevância expressos em todas as dimensões de sua institucionalização, tendo na adoção da Lei Municipal 16.478/2016 e do Decreto 57.533/2016, que a regulamenta, e na criação do Conselho Municipal de Imigrantes os ícones máximos da salvaguarda de sua manutenção na agenda política das gestões vindouras.

O volume inesperado de pessoas migrantes que buscaram a cidade de São Paulo neste período aliado à diversidade do perfil apresentou um importante desafio, uma vez que o gestor local possui poucas condições de influir na gestão destes fluxos, por ser competência do Governo Federal. Por encontrar-se na linha de frente na garantia de níveis básicos de direitos, inserção e bem estar destas pessoas recém-chegadas, o município de São Paulo transformou uma suposta adversidade na grande oportunidade para fortalecer sua política pioneira de atenção ao imigrante. Em vista das possíveis controvérsias e da ausência de recursos disponíveis em um primeiro momento, reconhece-se que os resultados alcançados pela PMPI se tornaram ainda mais importantes.

Sendo apontada como conquista da cidade de São Paulo, o desafio atual da PMPI é encontrar espaços para lidar com os aprendizados adquiridos e avançar continuamente em um cenário nacional desafiador para iniciativas com enfoque de direitos humanos, buscando consolidar-se no tempo ao ponto de qualquer desarticulação futura se tornar inviável por sua relevância social já estar reconhecidamente comprovada.

## Bibliografia

- Alexander, Michael (2003), «Local Policies Toward Migrants as an Expression of Host-Stranger Relations: A Proposed Typology». IN: *Journal of Ethnic and Migration Studies* vol. 29, n. 3, 2003, pp. 411–430.
- Atger, Anaïs F. (2009), «Education and Political Participation of Migrants and Ethnic Minorities in the EU. An Overview of Literature», CEPS Special Report; September 2009. Disponível em: [http://aei.pitt.edu/14572/1/Includ-ED\\_AFA\\_Literature\\_Review.pdf](http://aei.pitt.edu/14572/1/Includ-ED_AFA_Literature_Review.pdf).
- Caponio, Tiziana e Borkert, Maren (2010), «Introduction». IN: *The Local Dimension of Migration Policymaking*, edited by Tiziana Caponio e Maren Borkert, Amsterdam: Amsterdam University Press. 2010, pp. 9–32.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2018), «Hacia una agenda regional de desarrollo social inclusivo. Bases y propuesta inicial» (LC/MDS.2/2), Santiago, 2018.
- \_\_\_\_\_(Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2017), «Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo». Segunda Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, Montevideo, 25 a 27 de octubre de 2017.
- \_\_\_\_\_(Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2016a), «La matriz de la desigualdad social en América Latina». I Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, Santo Domingo, 1 de noviembre de 2016.
- \_\_\_\_\_(Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2016b), «Desarrollo Social Inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir las desigualdades en América Latina y el Caribe». 2015 Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe. Lima, 2 a 4 de noviembre de 2015. Santiago, Chile.
- Dornelas, Sidney (2009), «Para sair do confinamento. A experiência das visitas as oficinas de costura de imigrantes bolivianos no quadro do projeto Somos Hermanos». IN: *Travessia. Revista do Migrante*. Publicação do CEM. Ano XXII. Número 63, janeiro-abril de 2009, São Paulo.
- FGV (Fundação Getúlio Vargas) (2015), «Análise e Avaliação do Desenvolvimento Institucional da Política de Imigração no Brasil para o Século XXI», Caderno de Referência, Diretoria de Análise de Políticas Públicas (DAPP), Rio de Janeiro, 2015.
- Gaeta, Rosana M. et al (2017), «A implantação da política municipal de saúde para imigrantes e refugiados na cidade de São Paulo», IN: OPAS (2017), *Inovação e direito à saúde na cidade de São Paulo (2013-2016)*. Brasília, D.F.: Organização Pan-Americana da Saúde, 2017.
- IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) (2018), «Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante», Volume 1 / Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília: Ipea, 2018, v. 1 (192 p.): il., gráfs., mapa color.

- \_\_\_\_\_. (2009), «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://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/Livro\\_BrasilDesenvEN\\_Vol03.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/Livro_BrasilDesenvEN_Vol03.pdf).
- Juzwiak, Teresa (2014), «São Paulo, Brazil. A Case Study from Migrant and Refugee Integration in Global Cities: The Role of Cities and Businesses», IN: *The Hague Process on Refugees and Migration*.
- Maldonado Valera, Carlos, Jorge Martínez Pizarro e Rodrigo Martínez (2018), «Protección social y migración. Una mirada desde las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la migración y de la vida de las personas», *Documentos de Proyectos (LC/TS.2018/62)*, Santiago, CEPAL, agosto.
- Martínez, Rodrigo e Maldonado, Carlos (2017), «Institucionalidad y desarrollo social», IN: *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, No. 146 (LC/PUB.2017/14-P), Santiago, CEPAL, agosto.
- Martiniello, Marco. (2006), «Political Participation, Mobilisation and Representation of Immigrants and their Offspring in Europe», IN: BAUBÖCK, R. (Editor). *Migration and Citizenship. Legal Status, Rights and Political Participation*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2006.
- OIM (Organização Internacional para as Migrações) (2010), «Perfil migratório do Brasil 2009», Genebra: Organização Internacional para as Migrações, 2010.
- OIT (Organização Internacional do Trabalho) (2016), «Migração Laboral no Brasil: Políticas, Leis e Boas Práticas (2007 a 2016)», Organização Internacional do Trabalho, Escritório da OIT no Brasil, Brasília: OIT, 2016.
- \_\_\_\_\_. (2015a), «Relatório Técnico Inicial», Brasília. Documento interno de trabalho.
- \_\_\_\_\_. (2015b), «Relatório Técnico: Participação Social, Cultura, Habitação, Esporte e Lazer», Brasília. Documento interno de trabalho.
- Oliveira, Lúcia M. B. (2016), «A cidade tecida pela cultura; a cultura tecida pela cidade», *Reflexões sobre a Interculturalidade, Ponto Urbe* [Online], 9. Disponível em: <http://pontourbe.revues.org/1806>.
- Otero, Guilherme A. P. (2017), «Migrações, Políticas Públicas e Federalismo: Análise da política migratória brasileira a partir da abordagem dos arranjos institucionais», Guilherme Arosa Prol Otero – Santo André, Universidade Federal do ABC, 2017.
- Prefeitura de São Paulo (2018), «Relatório de Atividades (2017)», Coordenação de Políticas para Migrantes, São Paulo, 2018.
- \_\_\_\_\_. (2016), «Relatório de Atividades (2013-2016)», Coordenação de Políticas para Migrantes, São Paulo, 2016.
- \_\_\_\_\_. (2015), «Meta nº 65 Programa: Qualificação da Atenção à População Migrante por agentes públicos». Relatório Final Coordenação de Políticas para Migrantes, São Paulo, Dezembro 2015.
- \_\_\_\_\_. (2015), «Relatório Final da Qualificação da Atenção à População Migrante por agentes públicos na área de Educação», Curso de Formação Continuada “Somos Todos Migrantes”.
- São Paulo Cosmópolis (2017), «Imigrantes em São Paulo: diagnóstico do atendimento à população imigrante no município e perfil dos imigrantes usuários de serviços públicos», organizado por São Paulo Cosmópolis; coordenado por Deisy Ventura, Feliciano Sá Guimarães e Rossana Reis. São Paulo: IRI-USP, 2017. 170 p.
- Silva, Tatiana D. (2015), «Gestão da transversalidade em Políticas Públicas», XXXV Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD), Rio de Janeiro, 4 a 7 de setembro de 2011.

## Legislação Internacional

- ONU (Organização das Nações Unidas), Declaração Universal de Direitos Humanos (1948).
- \_\_\_\_\_. (1966), Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos.
- \_\_\_\_\_. (1968), Convenção Internacional sobre toda forma de Discriminação Racial.
- \_\_\_\_\_. (1969), Convenção Americana de Direitos Humanos.
- \_\_\_\_\_. (1975), Convenção 1975 da Organização Internacional do Trabalho que estabelece disposições complementares à 97.
- \_\_\_\_\_. (1990), Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias (CDTM), adotada em 1990.

OIT (Organização Internacional do Trabalho), Convenção 97 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), em sua versão revista de 1949.

## **Legislação Nacional**

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Decreto 6.975/2009 de 07 de outubro de 2009 que promulga o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul.

Lei 6.815/1980 de 19 de agosto de 1980 que define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração.

Lei 9.474/1997 de 22 de julho de 2007 que define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências.

Lei 11.961 de 02 de julho de 2009 que dispõe sobre a residência provisória para o estrangeiro em situação irregular no território nacional.

Lei 13.445 de 24 de maio de 2017 que institui a Lei de Migração.

Política Nacional de Imigração e Proteção ao(a) Trabalhador(a) Migrante de 2010.

Projeto de Lei 5.655/2009 de 20 de julho de 2009 que 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.

Resolução Normativa 97/2012 do CNIg de 12 de janeiro de 2012 que dispõe sobre a concessão do visto permanente previsto no art. 16 da Lei 6.815, de 19 de agosto de 1980, a nacionais do Haiti.

\_\_\_\_\_ 17/2013 do CONARE de 20 de setembro de 2013 que dispõe sobre a concessão de visto apropriado, em conformidade com a Lei 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.

\_\_\_\_\_ 126/2017 do CNIg de 02 de março de 2017 que dispõe sobre a concessão de residência temporária a nacional de país fronteiriço.

## **Legislação Subnacional**

Decreto Estadual 52.349 de 12 de novembro de 2007 que institui o Comitê Estadual para Refugiados - CER e dá providências correlatas.

Decreto 58.079/2018 de 24 de janeiro de 2018 que dispõe sobre a reorganização da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania.

Decreto 58.123, de 8 de março de 2018 que modifica parcialmente a estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, altera a lotação e a denominação dos cargos de provimento em comissão que especifica, transfere cargos de provimento em comissão entre órgãos e do Quadro Específico de Cargos de Provimento em Comissão, bem como modifica dispositivos do Decreto 58.079, de 24 de janeiro de 2018.

Decreto Municipal 53.685/2013 de 01 de janeiro de 2013 que dispõe sobre a criação da Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania.

Decreto 54.645/2013 de 29 de novembro de 2013 que cria a cadeira do Conselheiro Extraordinário Imigrante nos Conselhos Participativos Municipais das Subprefeituras, visando garantir a participação dos imigrantes moradores da cidade nesses colegiados.

Decreto 54.837 de 13 de fevereiro de 2014 que cria o Conselho Municipal de Planejamento e Orçamento Participativos - CPOP, no âmbito da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão.

Decreto 56.208/2015 de 30 de junho de 2015 que confere nova regulamentação ao Conselho Participativo Municipal em cada Subprefeitura a que se referem os artigos 34 e 35 da Lei 15.764, de 27 de maio de 2013.

Decreto Municipal 56.353/2015 de 24 de agosto de 2015 que institui o Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População Imigrante.

Decreto 57.533 de 15 de dezembro de 2016 que regulamentam a Política Municipal para População Migrante. Lei Orgânica do Município de São Paulo de 04 de abril de 1990.

Lei do Programa de Metas, Emenda nº 30 à Lei Orgânica do Município de São Paulo de 26 de fevereiro de 2008.

Lei Municipal 15.764/2013 que dispõe sobre a criação e alteração da estrutura organizacional das secretarias municipais que especifica, cria a Subprefeitura de Sapopemba e institui a Gratificação pela Prestação de Serviços de Controladoria.

Lei Municipal 16.478 de 08 de julho de 2016 que institui a Política Municipal para População Migrante.

Portaria 092/SMDHC/2017 de 13 de setembro de 2017 que cria o Conselho de Gestão, no âmbito da SMDHC, órgão colegiado de caráter consultivo, com a finalidade de subsidiar a elaboração, a implementação, o acompanhamento e a avaliação das políticas públicas municipais de direitos humanos.

Portaria 089/SMDHC/2017 de 14/09/2017 que resolve designar o Conselho Municipal de Imigrantes.

Projeto de lei 142/2016 de 14 de abril de 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.

Projeto de Lei 196/2007 de 03 de abril de 2007 que dispõe sobre o Conselho das Comunidades Estrangeiras, e dá outras providências.

## **Anexos**

## Anexo 1

### Lista de entrevistados e entrevistadas

Entrevista	Filiação Institucional	Cargo	Modalidade/Data
01	Organização Internacional do Trabalho	Coordenação do Programa de Trabalho Decente	À distância 23/05/2018
02	Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo	Secretário Municipal, Gestão 2013-2016	Presencial 11/05/2018
03	Coordenação de Políticas para Migrantes de São Paulo	Coordenação, Gestão 2013-2016	Presencial 10/05/2018
04	Fundación Avina	Coordenação do Programa de Migrações da América do Sul	À distância 25/05/2018
05	Coordenação de Políticas para Migrantes de São Paulo	Coordenação, Gestão 2017-2020	Presencial 10/05/2018
06	Coordenação de Políticas para Migrantes de São Paulo	Coordenação, Gestão 2013-2016	À distância 25/05/2018
07	Coordenação de Políticas para Migrantes de São Paulo	Coordenação, Gestão 2013-2016	Presencial 25/06/2018
08	Coordenação de Políticas para Migrantes de São Paulo	Coordenação Adjunta, gestão 2013-2016	Presencial 08/05/2018
09	Coordenação de Políticas para Migrantes de São Paulo	Assessoria Técnica, Gestão 2013-2016	Presencial 11/05/2018
10	ONG Presença da América Latina	Direção	À distância 11/05/2018
11	ONG Missão Paz	Direção	À distância 25/05/2018
12	Coletivo Warmis	Direção	Presencial 12/05/2018
13	Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo	Secretário Municipal, Gestão 2017-2020	Presencial 14/05/2018
14	Organização Internacional do Trabalho	Consultoria	À distância 26/05/2018
15	Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo	Secretária Adjunta, Gestão 2013-2016	À distância 07/06/2018

Fonte: Elaboração própria.

## Anexo 2

### Questionário utilizado nas entrevistas semiestruturadas

#### Perguntas gerais

- Favor tecer comentários gerais sobre seu envolvimento junto ao processo de elaboração/consolidação da PMPI.
- Caso você pessoalmente ou a organização que faz/fazia parte tenha se envolvido no processo de desenvolvimento da Política Municipal para População Imigrante (PMPI) da Prefeitura de São Paulo, poderia nos contar de que maneira ocorreu esta participação?
- Quais foram as maiores contribuições da SMDHC/CPMig no âmbito das migrações no país?
- Quais são os maiores obstáculos e desafios para da SMDHC/CPMig em apoiar mais resultados no âmbito de migrações? Principais achados e desafios: Recomendações para a PMPI de São Paulo?
- O que ficou no caminho e que não pode ser realizado nesse primeiro ciclo da PMPI?
- Em sua opinião, quais elementos foram determinantes para o estabelecimento e manutenção da PMPI nas duas gestões municipais, inclusive com manutenção/ampliação da estrutura técnico-operativa mas também com aumento de orçamento?
- Para onde pode seguir a política a partir de sua consolidação?
- Quais são as conclusões, recomendações, boas praticas e lições aprendidas que podem resultar em uma melhor institucionalização da PMPI?

#### Jurídico-normativa

- Quais principais mudanças foram observadas na atenção fornecida pelo poder público municipal de São Paulo à população imigrante nos últimos anos?
- Como você avaliaria a articulação entre as demandas da sociedade civil e as respostas fornecidas pelo poder público sobre o tema?
- Qual expectativa com o Conselho Municipal...
- Qual sua avaliação geral sobre o processo de construção e formulação da PMPI?
- Quais os principais desafios enfrentados no processo de formulação da PMPI?

#### Organizacional e técnico-operativa

- Você considera que a estrutura da CPMig atende às necessidades e objetivos da Política Municipal da População Imigrante?
- Em sua função, você interage com frequência com membros de outras Secretarias? Por meio de quais mecanismos/instâncias?
- Você considera que coexistem no Poder Público Municipal visões distintas sobre a política municipal para a população imigrante? Se sim, poderia nos apontar quais seriam estas outras visões.
- Ferramentas de Planejamento, Monitoramento, Avaliação?

#### Orçamento

- Como ocorre o planejamento e a definição de prioridades para as alocações orçamentárias?
- Há mecanismos para implementação de ações que não impliquem gastos orçamentários?

Fonte: Elaboração própria.

### **Anexo 3**

## **Respostas à consulta on-line via Lei de Acesso a Informação**

---

**Secretaria Municipal de Educação**

**Protocolo: 031359**

**Data de Abertura: 13/06/2018**

**Prazo de atendimento: 13/07/2018**

---

Prezada solicitante,

A atuação da Rede Municipal de Ensino- RME, no tocante às crianças migrantes e refugiadas está subsidiada pela Lei Municipal 16.478 de 08 de julho de 2016, a qual estabelece objetivos, princípios, diretrizes e ações prioritárias em relação a essa população, assim como determina a criação do Conselho Municipal de Imigrantes. Os artigos 19 e 20 do Decreto Municipal 57.533/2016 estabelece as competências da Secretaria Municipal de Educação.

As ações relacionadas à população imigrante na SME são coordenadas pelo Núcleo de Educação Étnico-Racial da Coordenadoria Pedagógica, que atua em articulação com as divisões responsáveis pelas etapas e modalidades da educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos). Uma das ações realizadas é o evento bianual Dezembro Imigrante composto por atividades formativas e culturais descentralizadas que buscam promover o debate e a reflexão sobre o tema. Essas atividades envolvem palestras, oficinas culturais e apresentações artísticas. Por meio de iniciativas como essa, a SME busca promover a ideia de que a presença de imigrantes nas escolas municipais gera benefícios para toda a comunidade escolar, contribuindo para a valorização da diversidade e ampliação do repertório cultural de alunos e professores.

Assim, no seminário decorrente do evento “Dezembro Imigrante”, foram realizadas discussões e projetos com o tema: “Educar para integrar: somos todos migrantes”, nas seguintes abordagens:

- 1) Portas Abertas: Português para Imigrantes – representantes da SME e SMDHC;
- 2) Escravo nem pensar! – trabalho imigrante – representante do Repórter Brasil;
- 3) Projeto Kaeru – ISESP- Filhos de Dekasseguis na Rede;
- 4) Projeto: Cidadãs do Mundo: Crianças Refugiadas – IKMR/ACNUR;
- 5) Projeto Olhares Cruzados sobre a diversidade de São Paulo;
- 6) Relato de práticas pedagógicas – por professores da RME;
- 7) Apresentações artísticas – representante do Bolívia Cultural e Kallasuyo Maya;
- 8) Lilibell Torrejon – Coletivo Se busca uma banda.

**Tabela A1**  
**Ações - Dezembro imigrante nas DRES/2017**

Dres	Temas abordados
Butantã	Palestra: “Diálogos sobre: Migrações e Direitos na cidade de São Paulo” Apresentação cultural: Mabiala Nkombo Oficina: “Diálogos sobre parcerias: Ações Conjuntas pela Garantia de Direitos”
Campo Limpo	Palestra: “Refúgio, refugiado: a epistemologia da existência humana num mundo em conflitos”
Freguesia/Brasilândia	Palestra “O papel da imigração para entendermos São Paulo enquanto município educador: bolivianos/as e as suas espacialidades”. Oficina: Literatura Guaman Apresentação “Lakitas Sinchi Warmis”
Guaianases	Palestra: “História dos Povos Andinos: Diálogos em língua quéchua” Oficina: Literatura contemporânea Apresentação Cultural: Cultura Africana
Itaquera	Palestra “Somos todos Imigrantes” Apresentação Cultural “Flautas Andinas” Oficina “O Cordel e o Cordelista”
Ipiranga	Palestra - “Bolívia Cultural” Apresentação Cultural e Oficina – Bolívia Arte e Danças tradicionais
Jaçanã/Tremembé	Palestra “Refúgio, refugiado: a epistemologia da existência humana num mundo em conflitos”. Apresentação Cultural: Música de Jica Thomé
Penha	Palestra: “História dos Povos Andinos: Diálogos em língua quéchua” Oficina: Danças Circulares do mundo Apresentação Cultural: Grupo os Escolhidos
Pirituba/Jaraguá	Palestra “Dezembro Imigrante 2017” Apresentação Cultural: Dezembro Imigrante de 2017
Santo Amaro	Palestra: “Relações Étnico-Raciais e o Currículo na Contemporaneidade”
São Mateus	Palestra: “Imigrantes na EMEF José Maria Whitaker”
São Miguel	Palestra “Educação: desvendando fontes andinas nos imigrantes em São Paulo”. Apresentação Cultural: “Cantos de Refúgio” peça teatral

Fonte: Secretaria Municipal de Educação via Lei de Acesso à Informação (protocolo 031359).

Para o desenvolvimento do Dezembro Imigrante na SME e Diretorias Regionais de Educação foram destinados R\$ 46.232,00 para as seguintes atividades: palestras, oficinas e apresentações artísticas, tendo a parceria da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania – SMDHC, com a transferência de recursos de R\$20.000,00 do total citado acima.

Além das ações citadas acima, destacamos o Projeto “Portas Abertas: Português para Imigrantes, que desde o final de agosto de 2017 em parceria com a SMDHC, contou com a participação de nove escolas da Rede Municipal. Esse curso foi aberto não apenas para os alunos já matriculados na RME, como também para suas famílias e comunidades, buscando aproximá-los das escolas e do sistema de ensino em geral.

### Formação para professores

A formação dos professores ocorre de forma contínua, por meio de ações que se realizam tanto nos meses temáticos, a exemplo do Dezembro Imigrante, como no Dia da Família ou nas JEIFS - reuniões coletivas dos professores nas unidades de ensino, tendo as seguintes perguntas como norteadoras de ações e práticas pedagógicas: “Como acolhemos os novos imigrantes em nossa RME? Que tipo de estratégias temos utilizado para integrar esses estudantes? Como estamos cumprindo a legislação nacional e internacional do Direito à educação a todos? Com que olhar entendemos a diversidade étnica e racial da sociedade brasileira, e por extensão, como esse entendimento é atribuído aos alunos imigrantes?”

A SME ofereceu, no fim de junho de 2017, o curso Ensino de Português para Imigrantes, voltado preferencialmente aos professores interessados em participar do projeto Portas Abertas, mas aberto a todos os interessados. O curso teve carga horária de 12 horas e ocorreu nos dias 27, 28 e 29/06 no auditório da SMDHC, contando com 47 profissionais da RME concluintes. Na fase inicial as aulas foram ministradas pela Profa. Dra. Rosane de Sá Amado, da FFLCH/USP, especialista no ensino de Língua Portuguesa como língua de acolhimento. Na primeira etapa do Projeto, 253 alunos imigrantes completaram o Módulo I, correspondente ao nível Básico.

Em sua primeira fase, o projeto foi realizado em 09 unidades, localizadas em regiões com concentração de imigrantes. O material didático é fornecido gratuitamente.

**Tabela A2**  
**Unidades Educacionais participantes do projeto de 2017**

Unidade Educacional	Bairro	DRE
EMEF Arthur Azevedo	Tatuapé	Penha
EMEF Profa. Conceição Apª de Jesus	Cid. Antônio Estevão	Itaquera
CEU EMEF Jambeiro	Guaianases	Guaianases
EMEF Fabio da Silva Prado	Parque da Mooca	Penha
EMEF João Domingues Sampaio	Vila Maria Alta	Jaçanã/Tremembé
EMEF José Maria Whitaker	Cid. Satélite Sta. Bárbara	São Mateus
EMEF Angelina Maffei Vitta	Casa Verde	Freguesia/Brasilândia
EMEF Paulo Nogueira Filho	Vila Baruel	Freguesia/Brasilândia
EMEF Vereador Antônio Sampaio	Parque Anhembi	Jaçanã/Tremembé

Fonte: Secretaria Municipal de Educação via Lei de Acesso à Informação (protocolo 031359).

As informações existentes sobre ações em anos anteriores a 2017 encontram-se disponíveis para consulta nos seguintes links:

#### **2014**

<http://portal.sme.prefeitura.sp.gov.br/Main/Noticia/Visualizar/PortalSMESP/I-Mostra-Cultural-Dezembro-Imigrante-nos-CEUs>

#### **2015**

<http://portal.sme.prefeitura.sp.gov.br/Main/Noticia/Visualizar/PortalSMESP/Cursos-discutem-a-presenca-imigrante-nas-unidades-educacionais>

<http://portal.sme.prefeitura.sp.gov.br/Main/Noticia/Visualizar/PortalSMESP/II-Mostra-Cultural-Dezembro-Imigrante2015>

[http://portal.sme.prefeitura.sp.gov.br/Main/Noticia/Visualizar/PortalSMESP/CEU-Cidade-Dutra-recebe-espetaculo-La-Partida - Ação “Dezembro Imigrante/2015”](http://portal.sme.prefeitura.sp.gov.br/Main/Noticia/Visualizar/PortalSMESP/CEU-Cidade-Dutra-recebe-espetaculo-La-Partida-Ação-Dezembro-Imigrante/2015)

#### **2016**

<http://portal.sme.prefeitura.sp.gov.br/Main/Noticia/Visualizar/PortalSMESP/A-presenca-imigrante-em-Sao-Paulo>

<http://portal.sme.prefeitura.sp.gov.br/Main/Noticia/Visualizar/PortalSMESP/Acolhida-e-escuta-de-alunos-e-familias-imigrantes>.

---

**Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social****Protocolo: 031355****Data de Abertura: 13/06/2018****Prazo de atendimento: 13/07/2018**

---

Prezada munícipe.

A SMADS informa que é responsável pelo acolhimento dos migrantes e refugiados. Disponibiliza 15 diferentes tipologias de serviços, da rede socio assistencial:

- 9) Autonomia em Foco;
- 10) Centro de Acolhida Especial para Gestantes Mães e Bebês;
- 11) De Braços Abertos;
- 12) Instituto de Longa Permanência para Idosos;
- 13) Pop Rua Acolhida Emergencial;
- 14) Pop Rua Centro de Acolhida Especial Família e Família em Foco;
- 15) Pop Rua Centro de Acolhida Especial Convalescentes;
- 16) Pop Rua Centro de Acolhida Especial Idosos;
- 17) Pop Rua Centro de Acolhida Especial Mulheres;
- 18) Pop Rua Centro de Acolhida II Vinte e Quatro Horas;
- 19) Pop Rua Centro de Acolhida para Catadores;
- 20) Pop Rua Centro de Acolhida Um por 16 Horas;
- 21) Pop Rua Complexo de Serviços População em Situação de Rua;
- 22) Pop Rua República para Adultos;
- 23) República para Jovens.

Destes, dois Centros de Acolhida 24h e três Centros de Acolhida Especiais para Mulheres são exclusivos para imigrantes. Porém, toda a Rede Socio assistencial de Acolhimento conta com os mesmos tipos de acesso, independente de sua especificidade.

Os números de atendidos foram:

- 24) 2013 – 551;
- 25) 2014 – 1.367;
- 26) 2015 – 1.969;
- 27) 2016 – 2.633;
- 28) 2017 – 2.238.

Os custos mensais variam de acordo com os gastos de cada equipamento. Mas em média os recursos da SMADS ficam em torno de R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) por mês.

**Secretaria Municipal de Trabalho e Empreendedorismo****Protocolo: 31362****Data de Abertura: 13/06/2018****Prazo de atendimento: 13/07/2018**

Prezada munícipe, em resposta ao protocolo 31362, a Secretaria Municipal de Trabalho e Empreendedorismo (SMTE) informa que, assim como os demais cidadãos da cidade de São Paulo que acessam as políticas públicas de emprego, os imigrantes são atendidos por programas da SMTE. Os serviços são prestados por meio do Centro de Apoio ao Trabalho e Empreendedorismo (CATE) e do Programa Operação Trabalho (POT), dentro do Programa Trabalho Novo.

Os imigrantes podem utilizar a rede do CATE, que possui 24 unidades em todas as regiões da cidade e presta os serviços de intermediação de mão de obra com (re) inserção no mercado. O CATE aproxima os trabalhadores às oportunidades de emprego, além de disponibilizar oficinas com orientações sobre, por exemplo, como se comportar em entrevistas, preparar um currículo e empreendedorismo.

Os imigrantes também são atendidos pelo Programa Operação Trabalho, no qual participam das atividades práticas e de capacitação profissional, que resultam na formação profissional. O POT prevê auxílio pecuniário a trabalhadores desempregados por mais de quatro meses. Os critérios para participação são: não receber benefícios como seguro-desemprego, FGTS e outros; ser residente em São Paulo; e pertencer a famílias com renda per capita de até meio salário mínimo.

Destacamos ainda, que desde o início do programa Trabalho Novo (janeiro de 2017), 218 imigrantes receberam capacitação sócio-emocional, 30 foram contratados no âmbito do Trabalho Novo e 19 estão, atualmente, em processo de contratação.

Abaixo dados complementares sobre o atendimento a este público nos Centros de Apoio ao Trabalho e Empreendedorismo.

**Tabela A3**  
**Estrangeiros**

Ano	Inscritos	Encaminhados	Colocados
2013	998	1 636	46
2014	1 094	1 185	85
2015	4 690	5 307	207
2016	1 949	3 819	293
2017	1 667	2 368	58
Total	10 398	14 315	689

Fonte: Secretaria Municipal de Trabalho e Empreendedorismo via Lei de Acesso à Informação (protocolo 31362).

Salientamos que não há dotação orçamentária específica para o atendimento ao público imigrante, estando dentro do custeio da SMTE.

**Secretaria Municipal de Saúde****Protocolo: 031361****Data de Abertura: 13/06/2018****Prazo de atendimento: 03/07/2018**

Coordenação da Atenção Básica

Trata o presente de obter informação sobre as ações realizadas especificamente para a população migrante residente na cidade de São Paulo, bem como o número de pessoas migrantes beneficiadas e os custos relacionados a estas ações entre os anos de 2013 a 2017.

RESPOSTA:

**Tabela A4****O Município de São Paulo apresenta 3,4% de imigrantes no âmbito da população geral sendo**

Nacionalidade	Total
Portugal	71451
Bolívia	64953
Japão	33691
Rep. Pop. China	24894
Itália	23375
Espanha	19019
Coréia do Sul	15987
Argentina	13896
Rep. Do Haiti	11888
Peru	9420

Fonte: Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania do Município de São Paulo - 2017.

Em virtude deste grande número de imigrantes foram instituídas várias ações como a publicação do decreto abaixo:

**1) Decreto 56.353, de 24 de agosto de 2015**

Institui o Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População Migrante.

FERNANDO HADDAD, Prefeito do Município de São Paulo, no uso das atribuições que lhe são conferidas por lei,

CONSIDERANDO o grande e crescente número de imigrantes residentes no Município de São Paulo, com necessidades e dificuldades específicas de acesso a direitos e serviços públicos,

**D E C R E T A:**

Art. 1º Fica instituído o Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População Migrante, com a finalidade de elaborar proposta de política municipal para a população migrante residente no Município de São Paulo, definindo, em especial, os seus objetivos, diretrizes e princípios, com vistas a atender às necessidades específicas desse segmento social.

Art. 2º Compete ao Comitê:

- a) apontar os objetivos da política municipal para a população migrante nas diversas áreas de atuação do Município;
- b) delinear os princípios e diretrizes que deverão pautar a atuação dos diversos entes municipais responsáveis pela consecução dos objetivos da política municipal para a população migrante;

- c) redigir a proposta da política municipal para a população imigrante a ser adotada pelo Município, considerando as contribuições e conclusões resultantes das audiências e consultas públicas a serem realizadas pelo colegiado;
- d) aprovar seu regimento interno, em reunião extraordinária, antes do início dos trabalhos ordinários do Comitê.

Art. 3º O Comitê será composto por 26 (vinte e seis) membros, com igual número de suplentes, na seguinte conformidade:

- i) 13 (treze) membros do Poder Público Municipal, sendo 1 (um) de cada um dos seguintes órgãos:
- ii) Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, que o coordenará;
- iii) Secretaria do Governo Municipal;
- iv) Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social;
- v) Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo;
- vi) Secretaria Municipal de Educação;
- vii) Secretaria Municipal da Saúde;
- viii) Secretaria Municipal de Cultura;
- ix) Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação;
- x) Secretaria Municipal de Habitação;
- xi) Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas;
- xii) Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres;
- xiii) Secretaria Municipal de Promoção da Igualdade Racial;
- xiv) Secretaria Municipal de Relações Governamentais;

II – 13 (treze) membros da sociedade civil, escolhidos dentre organizações reconhecidas, no âmbito municipal, pelo desenvolvimento de atividades relevantes relacionadas ao tema da migração ou imigração.

§ 1º A definição dos membros que comporão o colegiado deverá observar as normas estabelecidas pela Lei nº 15.946, de 23 de dezembro de 2013, e Decreto 56.021, de 31 de março de 2015, que dispõem sobre a composição mínima de 50% (cinquenta por cento) de mulheres nos conselhos de controle social do Município.

§ 2º Os titulares dos órgãos referidos no inciso I do “caput” deste artigo indicarão seus representantes, titulares e suplentes.

§ 3º O Secretário Municipal de Direitos Humanos e Cidadania definirá as organizações referidas no inciso II do “caput” deste artigo, cujos dirigentes indicarão seus representantes, titulares e suplentes.

§ 4º O Secretário Municipal de Direitos Humanos e Cidadania designará os membros que comporão o colegiado, por meio de portaria, editada no prazo de 30 (trinta) dias, contado da data da publicação deste decreto.

§ 5º A critério da Coordenação do Comitê, poderão ser convidados para compor o colegiado, na condição de observadores ou em caráter consultivo, representantes de instituições públicas e privadas, órgãos da Administração Pública Federal, Estadual e Municipal e do Poder Legislativo, Defensorias Públicas, entidades de classe e de representação sindical e organizações não governamentais e internacionais.

§ 6º O Comitê também poderá convidar gestores, especialistas, acadêmicos e representantes da sociedade civil, principalmente imigrantes, para participar de suas atividades de forma pontual.

Art. 4º O Comitê poderá constituir subcomitês temáticos, nos quais fica facultada, a participação de outros convidados, a critério da Coordenação do colegiado.

Art. 5º O Comitê realizará reuniões mensais durante 6 (seis) meses, devendo, ao final dos trabalhos, apresentar a proposta de política municipal para a população imigrante.

Parágrafo único. Por decisão do Secretário Municipal de Direitos Humanos e Cidadania e mediante justificativa apresentada pelo Comitê, o prazo previsto no “caput” deste artigo poderá ser prorrogado por, no máximo, 3 (três) meses.

Art. 6º A participação no Comitê será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.

Parágrafo único. Os representantes do Poder Público Municipal desempenharão suas funções no colegiado sem prejuízo de suas atribuições regulares.

Art. 7º A Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania prestará o apoio técnico e administrativo necessário ao pleno funcionamento do Comitê instituído por este decreto e de seus subcomitês temáticos.

Art. 8º Este decreto entrará em vigor na data da sua publicação.

Publicado na Secretaria do Governo Municipal, em 24 de agosto de 2015.

**Tabela A5**  
**O Município de São Paulo apresenta os seguintes dados com relação ao acesso à saúde dos imigrantes**

Nacionalidad de	Número de Atendimentos	Percentual
Bolivia	3559	46
Portugal	209	15,6
Paraguai	534	6,9
Perú	327	4,2
Itália	259	3,3
Japão	230	3,0
Espanha	194	2,5
Chile	170	2,2
Haiti	164	2,1
Argentina	137	1,8
Outros países	960	12,4
Total	7 743	100

Fonte: Secretaria Municipal de Saúde do Município de São Paulo – 2017.

**1) Especificamente quanto às ações em saúde destacamos:**

- 29) Foram realizadas Rodas de Conversa com os profissionais da saúde de 66 Unidades Básicas de Saúde nas regiões de maior concentração de imigrantes e refugiados
- 30) Nas ações de Educação Permanente a temática da saúde dos imigrantes/refugiados foi incluída;
- 31) Fortalecimento da rede de apoio para aprimorar o acolhimento de imigrantes e refugiados atuando na pactuação junto às outras Secretarias e organizações da sociedade civil;
- 32) Acolhimento aos imigrantes quanto às necessidades em saúde e monitoramento dessas ações desenvolvidas.

**2) Quanto ao recurso financeiro as ações desenvolvidas fazem parte do cuidado integral em saúde destinado a todos os municípios assim como o olhar quanto às especificidades culturais.**

**3) Elaboração, publicação e divulgação de folders segundo link abaixo quanto a:**

**Tuberculose**

[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/arquivos/publicacoes/tb\\_ingles.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/arquivos/publicacoes/tb_ingles.pdf)  
[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/arquivos/publicacoes/tb\\_frances.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/arquivos/publicacoes/tb_frances.pdf)  
[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/arquivos/publicacoes/tb\\_espanhol.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/arquivos/publicacoes/tb_espanhol.pdf)  
[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/arquivos/publicacoes/tb\\_chines.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/arquivos/publicacoes/tb_chines.pdf)  
[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/arquivos/publicacoes/tb\\_arabe.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/arquivos/publicacoes/tb_arabe.pdf)

**SUS é para todos**

[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/arquivos/publicacoes/sus\\_ingles.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/arquivos/publicacoes/sus_ingles.pdf)  
[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/arquivos/publicacoes/sus\\_frances.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/arquivos/publicacoes/sus_frances.pdf)  
[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/arquivos/publicacoes/sus\\_espanhol.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/arquivos/publicacoes/sus_espanhol.pdf)  
[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/arquivos/publicacoes/sus\\_chines.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/arquivos/publicacoes/sus_chines.pdf)  
[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/arquivos/publicacoes/sus\\_arabe.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/arquivos/publicacoes/sus_arabe.pdf)

**Gestantes Imigrantes e Refugiados**

[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/arquivos/publicacoes/prenatal\\_ingles.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/arquivos/publicacoes/prenatal_ingles.pdf)  
[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/arquivos/publicacoes/prenatal\\_frances.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/arquivos/publicacoes/prenatal_frances.pdf)  
[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/arquivos/publicacoes/sus\\_arabe.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/arquivos/publicacoes/sus_arabe.pdf)  
[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/arquivos/publicacoes/sus\\_chines.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/arquivos/publicacoes/sus_chines.pdf)

**Influenza H1N1**

[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/arquivos/publicacoes/influenza\\_ingles.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/arquivos/publicacoes/influenza_ingles.pdf)  
[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/arquivos/publicacoes/influenza\\_frances.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/arquivos/publicacoes/influenza_frances.pdf)  
[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/arquivos/publicacoes/influenza\\_espanhol.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/arquivos/publicacoes/influenza_espanhol.pdf)  
[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/arquivos/publicacoes/imunizacao\\_chines.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/arquivos/publicacoes/imunizacao_chines.pdf)  
[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/arquivos/publicacoes/influenza\\_arabe.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/arquivos/publicacoes/influenza_arabe.pdf)

**Imunização**

[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/arquivos/publicacoes/imunizacao\\_ingles.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/arquivos/publicacoes/imunizacao_ingles.pdf)  
[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/arquivos/publicacoes/imunizacao\\_frances.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/arquivos/publicacoes/imunizacao_frances.pdf)  
[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/arquivos/publicacoes/imunizacao\\_espanhol.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/arquivos/publicacoes/imunizacao_espanhol.pdf)  
[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/arquivos/publicacoes/imunizacao\\_crioulo.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/arquivos/publicacoes/imunizacao_crioulo.pdf)  
[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/arquivos/publicacoes/imunizacao\\_chines.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/arquivos/publicacoes/imunizacao_chines.pdf)  
[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/arquivos/publicacoes/imunizacao\\_arabe.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/arquivos/publicacoes/imunizacao_arabe.pdf)  
[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/arquivos/publicacoes/rede\\_apoio\\_imigrante\\_refugiado.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/arquivos/publicacoes/rede_apoio_imigrante_refugiado.pdf)

---

**Secretaria Municipal de Esporte e Lazer****Protocolo: 031356****Data de Abertura: 13/06/2018****Prazo de atendimento: 25/06/2018**

---

Em relação ao pedido de informação nº 31356, e de acordo com a ASSESSORIA TÉCNICA DO GABINETE, esclarecemos que a Secretaria Municipal de Esportes e Lazer – SEME direciona suas ações à população do Município de maneira indistinta, tanto no que diz respeito aos atendimentos realizados nos equipamentos esportivos (Centros Esportivos e Clubes da Comunidade) quanto nos eventos por ela organizados. Não há, portanto, ações específicas voltadas ao atendimento exclusivo da população imigrante (proveniente de outros países ou de outras regiões do Brasil), e sim esforços no sentido de garantir o acesso aos Clubes e aos eventos da SEME a toda a população, incluindo a comunidade imigrante, pois entendemos que o esporte e o lazer podem ser canais valiosos de integração social.

Nesse sentido, a SEME assinou recentemente (em 20/06/2018) um acordo de cooperação com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), por meio do qual funcionará o Programa Clube Amigo do Refugiado. O programa inclui capacitação para os funcionários dos 46 Centros Esportivos, adequação das placas de sinalização de modo a incluir outros idiomas além do português e padronização da documentação necessária para a confecção de carteirinhas, de modo a incluir o Documento Provisório de Registro Nacional Migratório, o Protocolo de Solicitação de Refúgio ou a Carteira de Registro Nacional Migratório dentre os documentos aceitos. Citamos ainda como destaque uma iniciativa que a SEME apoiou em 2017 e irá apoiar em 2018 e que tem como público alvo dentro da população imigrante, especificamente os refugiados. Trata-se da Copa dos Refugiados, organizada pela ONG África do Coração (informações mais detalhadas podem ser obtidas diretamente com esta organização).

Trata o presente de obter informação sobre as ações realizadas especificamente para a população imigrante residente na cidade de São Paulo, bem como o número de pessoas imigrantes beneficiadas e os custos relacionados a estas ações entre os anos de 2013 a 2017.

---

**Secretaria Municipal de Cultura****Protocolo: 031357****Data de Abertura: 13/06/2018****Prazo de atendimento: 04/07/2018**

---

Prezado (a) Munícipe,

A Secretaria Municipal de Cultura divulga todas suas contratações artísticas por meio do Diário Oficial da Cidade de São Paulo. Contudo, não há registro do tipo de público participante de suas ações, não sendo possível dimensionar a quantidade de nativos ou imigrantes, uma vez que tal filtro não é realizado em nenhuma atividade.

# DOCUMENTOS DE PROTEÇÃO

A cidade de São Paulo possui uma longa tradição de acolhida e tem sido historicamente reconhecida por seu multiculturalismo e capacidade de integrar diversos povos. Em 2013 foi criada a Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig) no marco da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC) da Prefeitura Municipal de São Paulo, concretizando assim um compromisso de campanha assumido após intensa articulação dos atores sociais e das pessoas em situação de migração e refúgio que vivem na cidade. Em pouco tempo, a Política Municipal para a População Imigrante (PMPI) virou referência, em especial pelo protagonismo do gestor público local em defender uma pauta tradicionalmente vinculada aos Estados nacionais, bem como sua modalidade de trabalho e os resultados alcançados. Ao longo do período analisado (2013 a 2017), buscou-se identificar os elementos que contribuíram para a instalação da PMPI utilizando o marco teórico da institucionalidade social adotado pela CEPAL, bem como apontar possíveis caminhos para seu fortalecimento. O documento está pautado pelo compromisso em produzir conhecimento sobre as políticas públicas que englobam migração internacional e inclusão social sob a ótica do respeito aos direitos das pessoas migrantes e refugiadas.