

Migrantes regionales en la ciudad de San Pablo

Derechos sociales y políticas públicas

[español | portugués]



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



IPPDH
INSTITUTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN
DERECHOS HUMANOS MERCOSUR



Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR

Secretario Ejecutivo | José Augusto Lindgren Alves

Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

Director Regional para América del Sur | Diego Beltrand

Equipo de trabajo

Coordinación y redacción del informe | Luciana Vaccotti

Equipo de campo | Deisy Ventura, Athos Luiz y Tamajara Silva

Edición | Javier Palummo y Juliana Carvalho

Coordinación de la Publicación | Corina Leguizamón y Amanda Huerta-Morán

Proyecto San Pablo Cosmópolis | Deisy Ventura, Feliciano de Sá Guimarães, Helena Cunha, Jameson Martins, Aline Ollertz, Moises Rodrigues, Isadora Steffens y Augusto Veloso Leão

Diseño | Mateo Aldao Suaya

ISBN | 978-987-46093-2-8

Esta obra está licenciada bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Compartir Igual 2.5 Argentina.

Esta publicación es una iniciativa conjunta del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH) del MERCOSUR, en el marco del Proyecto de Cooperación Humanitaria Internacional a los migrantes, los apátridas, los refugiados y las víctimas de la trata de personas en el MERCOSUR, con el apoyo del Gobierno del Brasil, y de la Oficina Regional de la Organización Internacional para las Migraciones para América del Sur, en el marco del *Fortalecimiento del enfoque de derechos humanos en las políticas migratorias de los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados*, desarrollado con el apoyo del Fondo de la OIM para el Desarrollo.

Al carecer de fines de lucro, no puede ser comercializada por cualquier medio. Están autorizadas la reproducción y la divulgación del material, por cualquier medio, siempre que se cite la fuente. El contenido del documento no refleja necesariamente la opinión del IPPDH – MERCOSUR, de los Estados Parte y Asociados, ni de la OIM.

Esta publicación contiene la investigación en español y su correspondiente traducción al portugués.

Realización



Organización Internacional para las Migraciones (OIM)
El Organismo de las Naciones Unidas para la Migración

Oficina Regional de la OIM para América del Sur

www.argentina.iom.int/ro

www.facebook.com/OIMSuramerica

@OIMSuramerica

Av. Callao 1033 Piso 3°,
CABA, Argentina



IPPDH

www.ippdh.mercosur.int

info@ippdh.mercosur.int

www.facebook.com/IPPDH

@IPPDHMERCOSUR

Av. Libertador 8151,
CABA, Argentina

Apoyo



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



Índice

Siglas y abreviaturas	5
Lista de tablas	9
Lista de gráficos	9
Presentación	10
Introducción	13
Propósito y delimitación del estudio	13
Migraciones y ciudades	15
Migraciones regionales en Brasil	17
Primera Parte	28
Migrantes regionales y acceso a derechos sociales	28
Introducción	28
Regularización migratoria y acceso a la documentación	29
Acuerdo de Residencia	31
Otros canales para la regularización documental	39
Acceso a derechos sociales	41
Derecho al trabajo y a la seguridad social	41
Trabajo informal	42
Trabajo formal	48
Derecho a la salud	50
Acceso al Sistema Único de Salud	50
Emergencia y prevención	53
Derecho a la educación	56
Educación inicial	57
Educación primaria	58
Educación secundaria	60
Educación técnica	61
Educación universitaria	62
Derecho a la vivienda	63
Mercado inmobiliario informal	65

Redes sociales y acceso a la vivienda.....	68
Perspectivas transversales	69
Discriminación.....	69
Participación social.....	72
Género	79
Segunda Parte	86
Normativa, instituciones y políticas públicas.....	86
Avances en la garantía de los derechos sociales de los migrantes regionales.....	86
Introducción	86
Marco normativo de las migraciones regionales.....	88
Normativa internacional y regional sobre migraciones	88
Normativa migratoria federal.....	90
Normativa migratoria municipal	97
Marco institucional de las migraciones regionales	100
Instituciones federales.....	100
Instituciones del Estado de San Pablo	104
Instituciones de la Municipalidad de San Pablo	106
Políticas públicas.....	108
Políticas públicas de igualdad y no discriminación	109
Igualdad en el acceso a las políticas públicas universales.....	110
Formación de agentes públicos en atención a la población migrante...114	
Cursos de idioma portugués para migrantes	117
Políticas públicas de participación social de la población migrante.....	119
Política municipal para la población migrante	120
Conferencias municipal y nacional sobre migraciones	121
Los Consejos Participativos de las Sub-alcaldías de la ciudad de San Pablo	123
Políticas públicas de garantía de los derechos sociales de la población migrante	124
Derecho al trabajo y a la seguridad social.....	124
Derecho a la salud.....	131
Derecho a la educación.....	133
Derecho a la vivienda.....	134
Políticas públicas para migrantes con enfoque de género	139
Consideraciones finales.....	142
Bibliografía	146
Anexo metodológico	156
Estrategia metodológica	156
Métodos cualitativos	157
Métodos cuantitativos	160

Siglas y abreviaturas

Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados	ACNUR
Centros de Atención Centros de Atenção	CA
Centros de Atención Especial Centros de Atenção Especial	CAE
Centros de Apoyo al Trabajo y Emprendedurismo Centros de Apoio ao Trabalho e Empreendedorismo	CATe
Comité de Acompañamiento de la Sociedad Civil a las Acciones de Migración y Refugio Comitê de Acompanhamento da Sociedade Civil às Ações de Migração e Refugio	CASC-Migrante
Cadastró de Personas Físicas Cadastró de Pessoas Físicas	CPF
Libreta de Trabajo y Previsión Social Carteira de Trabalho e Previdência Social	CTPS
Cédula de Identidad para Extranjeros Carteira de Identidade para Estrangeiros	CIE
Centro de Derechos Humanos y Ciudadanía del Inmigrante Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante	CDHIC
Centros de Integración de la Ciudadanía Centros de Integração da Cidadania	CIC
Centro de Referencia y Atención para Inmigrantes Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes	CRAI

Centros de Referencia de Asistencia Social Centros de Referência de Assistência Social	CRAS
Centros de Referencia Especializados en Asistencia Social Centros de Referência Especializados em Assistência Social	CREAS
Comité Nacional para los Refugiados Comitê Nacional para os Refugiados	CONARE
Comisión Municipal de Erradicación del Trabajo Esclavo Comissão Municipal de Erradicação do Trabalho Escravo	COMTRAE
Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Esclavo Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo	CONATRAE
Conferencia Nacional sobre Migraciones y Refugio Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio	COMIGRAR
Conferencia Sudamericana de Migraciones Conferência Sul-americana de Migrações	CSM
Consejo Nacional de Inmigración Conselho Nacional de Imigração	CNIg
Consejo Local de Integración de la Ciudadanía Conselho Local de Integração da Cidadania	CLIC
Coordinación General de Inmigración Coordenação Geral de Imigração	CGIg
Coordinación de Políticas para Migrantes Coordenação de Políticas para Migrantes	CPMig
Corte Interamericana de Derechos Humanos Corte Interamericana de Direitos Humanos	CORTEIDH
Defensoría Pública de la Unión Defensoria Pública da União	DPU
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia Fundo das Nações Unidas para a Infância	UNICEF
Fundación de Protección y Defensa del Consumidor Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor	PROCON
Fondo Nacional de Vivienda de Interés Social Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social	FNHIS
Grupo del Mercado Común Grupo de Mercado Comum	GMC
Grupos de Trabajo Grupos de Trabalho	GT

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

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

Lista de tablas

Tabla 1: Naturalizados brasileños y extranjeros por períodos en que fijaron residencia en Brasil (2010)	19
Tabla 2: Migrantes registrados en Brasil (2016).....	21
Tabla 3: Migrantes registrados en el Municipio de San Pablo (2016)	22
Tabla 4: Migrantes en la red municipal de educación pública, según niveles. Municipio de San Pablo (2015)	57
Tabla 5: Migrantes atendidos por el CRAI, según situación habitacional (2016).....	64
Tabla 6: Normativa migratoria federal.....	93
Tabla 7: Principales resoluciones normativas del CNIG	96
Tabla 8: Principales resoluciones normativas del CONARE.....	97
Tabla 9: Métodos utilizados.....	156
Tabla 10: Entrevistas a funcionarios públicos y miembros de organizaciones de la sociedad civil.....	157
Tabla 11: Entrevistas a migrantes regionales, según país de nacimiento y sexo.....	159
Tabla 12: Bases de datos con información sobre migrantes.....	163

Lista de gráficos

Gráfico 1: Migrantes regionales registrados, según país de nacimiento. Municipio de San Pablo (2016)	23
Gráfico 2: Evolución de registros de migrantes regionales. Municipio de San Pablo (1987-2016).....	33
Gráfico 3: Residencias temporarias y permanentes otorgadas, según tipo. Brasil (2010-2016).....	34
Gráfico 4: Tarjetas SUS otorgadas a migrantes, según país de nacimiento. Municipio de San Pablo (2016)	51
Gráfico 5: Hijos nacidos vivos de madres migrantes, según país de nacimiento de la madre. Municipio de San Pablo (2012-2014).....	53
Gráfico 6: Número de consultas prenatales, según país de nacimiento de la madre migrante. Municipio de San Pablo (2014).....	54
Gráfico 7: Acceso de migrantes a programa Bolsa Família, según país de nacimiento. Municipio de San Pablo (2015)	111
Gráfico 8: Migrantes atendidos en los CATE, según país de nacimiento (enero 2015-junio 2016).....	126
Gráfico 9: Migrantes registrados en el SISA, según país de nacimiento (2015)	137



Presentación

El Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH) del MERCOSUR es una instancia intergubernamental creada en el año 2009 por Decisión del Consejo del Mercado Común (CMC). Con su actuación, el IPPDH se propone contribuir con el diseño, implementación, evaluación y consolidación de las políticas públicas de derechos humanos en la región.

La promoción de los derechos de las personas migrantes y la libre circulación constituyen cuestiones fundamentales en todo proceso de integración regional. Se trata de temas que ocupan un lugar destacado en la agenda de los países que forman parte del MERCOSUR, así como en las prioridades de trabajo del IPPDH.

Los Estados de la región han incorporado la temática en diversos foros y espacios de interlocución internacional, como la Conferencia Sudamericana de Migraciones y el Foro Global de Migración y Desarrollo. También han suscripto acuerdos bilaterales, regionales y subregionales que reconocen los derechos humanos de las personas migrantes con independencia de su condición migratoria, además de ser parte de los principales tratados internacionales de derechos humanos.

La puesta en práctica del Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile (2002), y la aprobación del Plan de Acción para el Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR (2010) y del Plan para Facilitar la Circulación de Trabajadores en el

MERCOSUR (2013), expresan la voluntad del bloque de avanzar en la construcción de ciudadanía en clave regional.

El IPPDH ha impulsado diversas iniciativas en materia de migración y derechos humanos. Prestó asistencia técnica para la solicitud de una opinión consultiva ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos por parte de los Estados Miembros del MERCOSUR sobre la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes. Esta iniciativa fue presentada por los gobiernos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, y culminó con la emisión de la Opinión Consultiva Nro. 21, titulada *Derechos y Garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*, el 19 de agosto de 2014.

El Instituto realizó un diagnóstico general sobre la situación de niños y niñas migrantes en el bloque regional, que da cuenta de la necesidad de que los países avancen en acciones concretas para la efectiva protección de los derechos fundamentales de estos grupos, y desarrolló un programa de actividades a ser implementado por las distintas áreas gubernamentales vinculadas con la protección de los derechos de niños y niñas migrantes. También elaboró un informe específico sobre la normativa y las prácticas administrativas en relación a niños, niñas y adolescentes en las fronteras internacionales del MERCOSUR, específicamente en la frontera Argentina-Paraguay, en el paso Clorinda-Puerto Falcón. Este estudio fue realizado en conjunto con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

La presente investigación cuenta con dos antecedentes específicos, que abordaron el acceso a derechos sociales por parte de la población migrante. El primero de estos estudios fue realizado junto al Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI) de Argentina, e indagó sobre esta situación en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La segunda investigación fue realizada con la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires, y se concentró en el acceso a derechos sociales de los migrantes que viven en dicha provincia.

En el período reciente, la agenda de trabajo sobre movilidad humana del IPPDH ha sumado los temas de asilo y apatridia, en consonancia con los avances que se han producido en la región a partir del proceso Cartagena+30 y la Declaración y el Plan de Acción de Brasil (2014). En esta línea, desde 2015 el Instituto ha venido implementando el Proyecto Co-

peración Humanitaria Internacional para Migrantes, Apátridas, Refugiados y Víctimas de Trata de Personas, con el apoyo del gobierno de Brasil¹. El presente estudio fue realizado en el marco de ese proyecto.

El desarrollo de esta investigación contó con la participación de organismos públicos, internacionales y académicos con mandato y experticia en materia de migraciones. El estudio fue coordinado por el IPPDH, con el apoyo del Departamento de Migraciones (DEMIG) de la Secretaría Nacional de Justicia de Brasil, la Coordinación de Políticas para Migrantes (CPMig) de la Secretaría Municipal de Derechos Humanos y Ciudadanía de la Alcaldía de San Pablo, y la Oficina Regional para América del Sur de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), que apoyó la realización del trabajo de campo en las ciudades de San Pablo y Brasilia. Por último, la investigación contó con la colaboración del Proyecto *San Pablo Cosmópolis*, un convenio de extensión universitaria firmado en 2013 por la CPMig y el Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de San Pablo (IRI/USP); gracias a esta cooperación, el estudio presenta información cuantitativa sobre el acceso de los migrantes regionales a los servicios públicos en la ciudad de San Pablo.

Desde el IPPDH expresamos nuestro agradecimiento a todas las instituciones y personas que hicieron posible la realización de esta investigación.

Javier Palummo

**Director de Investigación y
Gestión de la Información**

Instituto de Políticas Públicas en
Derechos Humanos - **MERCOSUR**

¹ El Proyecto fue analizado y aprobado en la XCVII Reunión Ordinaria del Grupo del Mercado Común (GMC), realizada entre el 15 y el 16 de abril de 2015 en Brasilia. Consultar: MERCOSUL/GMC/ATA N° 01/2015.



Introducción

Propósito y delimitación del estudio

La formulación de políticas públicas que apunten a la inclusión de los migrantes en la vida de las ciudades y que garanticen la plena vigencia de sus derechos, debe partir de información adecuada sobre las formas de inserción de estos colectivos, así como sobre los obstáculos que enfrentan para acceder a sus derechos, especialmente sociales.

El presente estudio se propone brindar información útil a los funcionarios a cargo de la formulación e implementación de políticas públicas de promoción y protección de los derechos humanos de las personas migrantes en las ciudades del MERCOSUR.

En la primera parte del informe se analiza la situación de los migrantes regionales en cuanto al acceso a un conjunto de derechos sociales formalmente reconocidos: trabajo y seguridad social, salud, educación y vivienda. También se examina la situación de estos grupos en térmi-

nos de regularización migratoria, un aspecto fundamental para acceder a éstos y otros derechos. El análisis considera una serie de perspectivas transversales al enfoque de los derechos humanos: igualdad y no discriminación, participación social, y género. También se toma en cuenta la perspectiva de las generaciones, la cual se incorpora en las diferentes secciones del documento.

En la segunda parte se abordan las respuestas estatales a las problemáticas identificadas. La normativa, las instituciones y las políticas públicas constituyen la forma en que los Estados dan cuenta de sus obligaciones en materia de garantía de los derechos humanos. En ese sentido, se describe el marco normativo e institucional de las migraciones regionales en Brasil, y en el Estado y el Municipio de San Pablo, y se analizan las políticas públicas implementadas por los distintos niveles del gobierno brasileño.

En el documento se utiliza la categoría migrantes regionales² para hacer referencia a las personas nacidas en países suramericanos —Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela— que residen en la ciudad de San Pablo.

Si bien la investigación se centra en las migraciones regionales, se procura enmarcar este fenómeno en las dinámicas más amplias de la movilidad humana y los debates que suscitan actualmente³. Esta preocupación se vincula con la inscripción de Brasil en un proceso de integración regional: el MERCOSUR.

En el ámbito del MERCOSUR se han producido desarrollos que han influido en la consolidación del enfoque de los derechos humanos aplicado al tratamiento de las migraciones regionales. La entrada en vigencia del Acuerdo de Residencia para Nacionales de los Estados parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile ha representado un avance significativo en la

2 Se utiliza el término *migrante*, en lugar de *inmigrante*. No obstante, se respeta el uso del término *inmigrante* cuando éste aparece en documentos oficiales referidos a normativas, instituciones o políticas públicas.

3 Véase: Póvoa Neto, Hélio, "O erguimento de barreiras à migração e a diferenciação dos 'direitos à mobilidade'", en: REMHU – Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, Vol 16, Nro. 31, 2008, pp.394-400, disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=407042009031>

construcción de una ciudadanía suramericana⁴. Este proceso no sólo resulta innovador desde el punto de vista de la facilitación de la circulación en la región, sino también de sus fundamentos⁵.

Migraciones y ciudades

El vínculo entre migraciones y ciudades es de gran importancia para el diseño y la implementación de políticas migratorias desde el enfoque de los derechos humanos. Pensar las migraciones desde la perspectiva de las ciudades implica trasladar la mirada desde el Estado nacional hacia los Estados locales. Si bien las autoridades locales no suelen participar en la formulación de las políticas migratorias, asumen responsabilidades específicas en relación con las poblaciones migrantes.

La migración no ha sido debidamente tenida en cuenta en los debates mundiales sobre la urbanización; la falta de referencia a los migrantes resulta notoria en la planificación internacional de una nueva agenda urbana mundial. Numerosos gobiernos metropolitanos y locales continúan sin incluir a las cuestiones referidas a la migración y a los migrantes en sus actividades de planificación y ejecución del desarrollo urbano. Como resultado, los migrantes suelen quedar al margen de la dialéctica mundial sobre la urbanización y las ciudades⁶.

Las ciudades constituyen un espacio privilegiado para el estudio de las dinámicas y los resultados de las diversas formas de migración y movilidad. Estudiar las migraciones desde la perspectiva de las ciudades

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

5 Baraldi, Camila, “Migrações internacionais, direitos humanos e cidadania sul-americana: o prisma do Brasil e da integração sul-americana”, Tesis presentada para obtener el grado de Doctora en Relaciones Internacionales, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014, pp.151, disponible en: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/101/101131/tde-08102014-171457/pt-br.php>

6 Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *Informe sobre las Migraciones en el Mundo, 2015: Los migrantes y las ciudades: Nuevas colaboraciones para gestionar la movilidad*, Ginebra, OIM, 2015, pp. 247, disponible en: http://publications.iom.int/system/files/wmr2015_sp.pdf

desplaza el interés de las razones de la movilidad de las personas hacia la determinación de las formas en que éstas trabajan, viven y configuran hábitats locales. Variables como la condición migratoria, las experiencias en el mercado laboral, los perfiles de género y generacionales, las pautas de distribución espacial, así como las distintas respuestas de los prestadores de servicios y de los residentes, resultan fundamentales para indagar en las formas en que los migrantes acceden (o no) a sus derechos en los entornos urbanos.

Las ciudades se encuentran en el corazón de las complejas relaciones entre la globalización, los procesos de integración regional y las políticas públicas. Las migraciones internacionales han adoptado nuevas características y significados, en un contexto de internacionalización de la economía y de conformación de bloques de integración económica. Brasil ha acompañado algunas de las tendencias migratorias de los países de América del Sur, aunque con algunas especificidades⁷.

La inclusión de los migrantes y la implementación de acciones orientadas a garantizar sus derechos obligan a redirigir el análisis hacia las ciudades, municipios y áreas metropolitanas. Desde la perspectiva del IPPDH, tal como se ha expresado en la Presentación del estudio, éste constituye un aspecto clave para la construcción de una ciudadanía en clave regional en el MERCOSUR.

La investigación se centra en la ciudad de San Pablo. Esta metrópolis se ha consolidado como el principal destino de las migraciones regionales hacia Brasil. Además, en los últimos años el gobierno municipal ha venido desarrollando una experiencia de política pública local dirigida a migrantes y refugiados, en el marco de una cierta reorganización de los discursos y las políticas sobre la movilidad humana en el país.

La concentración en las áreas metropolitanas, principalmente San Pablo y Río de Janeiro, constituye una de las tendencias más significativas de las migraciones contemporáneas hacia Brasil. En la ciudad de San Pablo, los colectivos de migrantes regionales han mostrado un proceso de crecimiento sostenido durante las últimas décadas.

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

El paisaje urbano de la ciudad de San Pablo ha venido experimentando transformaciones causadas por cambios en su estructura demográfica y económica. Por un lado, la ciudad ha recuperado uno de sus rasgos singulares hasta comienzos del siglo XX: su característica de “ciudad de inmigración”, multicultural, y con capacidad de integrar a diferentes comunidades de migrantes. Por otro lado, esta urbe se ha ido distanciando de la imagen de centro industrial del país establecida durante el siglo XX, aproximándose a la idea de “ciudad global”: un centro financiero, comercial y de servicios⁸.

Migraciones regionales en Brasil

Los movimientos poblacionales entre los países de la región son históricos y comprenden formas muy diversas de movilidad, motivadas principalmente por factores económicos, pero también políticos⁹. En las últimas décadas, la permeabilidad de las fronteras de los países suramericanos, en un contexto de creciente integración regional, ha contribuido al aumento de los movimientos poblacionales fronterizos o entre países limítrofes¹⁰.

Las migraciones regionales hacia Brasil comenzaron a intensificarse desde la década de 1970. Sin embargo, el tema ganó visibilidad a partir de las décadas de 1980 y especialmente 1990. Desde principios del siglo XXI, con las mejoras alcanzadas en materia económica y social, Brasil recobró la fuerza que tuvo en épocas anteriores en términos de recepción

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

9 Baeninger, Rosana, “O Brasil na rota das migrações latino-americanas”. En Baeninger, Rosana (Org.), *Imigração boliviana no Brasil*, San Pablo, NEPO, 2012, pp. 9-18, disponible en: http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/bolivianos/livro_bolivianos.pdf

10 *Ibid.*

de flujos migratorios¹¹.

El último censo nacional (2010) registró el ingreso de 268.295 migrantes internacionales; un número 86,6% mayor que el observado en el censo de 2000 (143.644)¹². Los principales Estados de destino de esas migraciones fueron San Pablo, Paraná y Minas Gerais que, en conjunto, recibieron a más de la mitad de estos flujos¹³.

De acuerdo con el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), en las últimas décadas el país experimentó un descenso en sus tendencias migratorias. En el censo de 2000 se registraron 510.067 extranjeros y 173.763 naturalizados brasileños que, en relación a la población total del país (169.872.856 personas), representaban un 0,4%¹⁴. Por su parte, en el censo de 2010 se registraron 431.319 extranjeros y 161.250 naturalizados brasileños que, en relación al total de la población (190.010.378 personas), representaban un 0,3%¹⁵.

Sin embargo, al desagregar los datos del censo de 2010 en sub-períodos, se observa un aumento en el volumen de extranjeros y naturalizados brasileños que fijaron residencia en el país en el período 2006-2010 en

11 Véase: Assis, Gláucia y Sasaki, Elisa, "Novos migrantes do e para Brasil: um balanço da produção bibliográfica", en *Migrações Internacionais. Contribuições para Políticas*, Brasília, CNDP, 2001, pp. 615-669, disponible en: http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=4197&Itemid=217

12 Es importante tener en cuenta que este registro refleja el criterio de *data-fixa*, de acuerdo al cual se contabilizan como "nuevos migrantes" a los individuos que residían en Brasil en la fecha del censo, pero que residían en un país extranjero 5 años antes. Del total de los migrantes internacionales registrados en el censo de 2010, 175.766 personas nacieron en Brasil; esto significa que 65,5% de los migrantes del período son migrantes internacionales de retorno. Este volumen se duplicó con respecto al registrado en el censo de 2000: 87.886 personas, aunque en términos porcentuales no varió en forma significativa (61,2% de los migrantes del período). Véase: Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), *Metodologia do Censo Demográfico 2010, Série Relatórios Metodológicos*, 2013, disponible en: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv81634.pdf>

13 Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), "Resultados gerais da amostra: errata migração", disponible en: ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2010/Resultados_Gerais_da_Amostra/errata_migracao.pdf

14 Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), *Censo demográfico 2000: Migração e Deslocamento: Resultados da Amostra*, 2003, pp. 147, disponible en: http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/88/cd_2000_migracao_deslocamento_amostra.pdf

15 Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), *Censo demográfico 2010: Nupcialidad, Fecundidad e Migração: Resultados da Amostra*, 2012, pp. 346, disponible en: http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/98/cd_2010_nupcialidade_fecundidade_migracao_amostra.pdf

comparación con el período 2001-2005. Resulta especialmente llamativo el incremento en el número de jóvenes que sumaba 7.043 hasta el año 2000 y pasaron a totalizar 43.484 en virtud del aumento que se produce en los períodos siguientes (ver Tabla 1).

Tabla 1: Naturalizados brasileños y extranjeros por períodos en que fijaron residencia en Brasil (2010)

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

Fuente: Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), Censo 2010, disponible en: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/nupcialidade_fecundidade_migracao/nupcialidade_fecundidade_migracao_tab_xls.shtm]

La tendencia a la disminución del stock de migrantes observada en el período intercensal 2000-2010 parece haberse revertido en los últimos años. La información del Sistema Nacional de Catastro y Registro

de Extranjeros (SINCRE, por su sigla en portugués)¹⁶ de la Policía Federal muestra un incremento en los registros de migrantes a partir de 2009 (ver Gráfico 2). Según esa misma fuente, hacia mediados de 2016, el total de migrantes en Brasil ascendía a 1.211.129¹⁷ (ver Tabla 2). Se trata de un aumento significativo, que se explica, entre otros factores, por los cambios en los ciclos económicos y los mega-eventos en el país, así como por los distintos fenómenos que han impactado en las dinámicas de la movilidad humana en la región. Este crecimiento reafirma la importancia de contar con estudios que aporten información útil para la formulación e implementación de políticas públicas orientadas a garantizar los derechos de la población migrante.

Los migrantes regionales, foco de este estudio, constituyen un porcentaje importante del total de la población migrante en Brasil. Según datos del SINCRE, entre las 10 nacionalidades más relevantes a nivel del país, se encuentran 3 suramericanas: Bolivia, Argentina y Uruguay, que representan un 15% del total de migrantes y, en conjunto con las demás nacionalidades de la región, ascienden a un 25%.

16 El SINCRE es un registro administrativo de la Policía Federal, que contiene información relativa a los extranjeros que realizan trámites para la obtención del Registro Nacional de Extranjero (RNE). Véase más información sobre ésta y otras bases de datos utilizadas en esta investigación en el Anexo Metodológico.

17 No es posible realizar comparaciones entre los datos provenientes de los censos nacionales y del SINCRE, debido a que se trata de fuentes de información que cumplen funciones diferentes, y que utilizan criterios de recolección y sistematización de datos distintos. No obstante, el significativo aumento en los registros de migrantes en el SINCRE que se observa a partir del año de 2009 permite notar cambios en las tendencias migratorias en Brasil.

Tabla 2: Migrantes registrados en Brasil (2016)

Nacionalidades	Cantidad	%
10 nacionalidades más significativas		
Portugal	270.772	22,4%
Bolivia	89.208	7,4%
Japón	86.541	7,1%
Italia	75.837	6,3%
Haití	64.985	5,4%
España	62.332	5,1%
Argentina	58.275	4,8%
República Popular China	48.847	4,0%
Uruguay	40.588	3,4%
Estados Unidos de América	35.644	2,9%
Otras nacionalidades suramericanas		
Paraguay	29.324	2,4%
Chile	29.238	2,4%
Perú	29.098	2,4%
Colombia	25.362	2,1%
Venezuela	5.523	0,5%
Ecuador	4.152	0,3%
Guyana	683	0,1%
Surinam	144	0,0%
Otras Nacionalidades	255.072	21,1%
Total	1.211.129	100%

Fuente: Elaboración propia con base en SINCRE/DPF, junio de 2016.

De acuerdo a datos de la misma fuente, cerca del 32% del total de migrantes internacionales registrados en Brasil se encuentran en el municipio de San Pablo. Siguiendo la tendencia del país, la nacionalidad más presente en el municipio es la portuguesa, que da cuenta del 19% del total de migrantes. Los bolivianos ocupan el segundo lugar en el municipio, con una tasa de representatividad mucho mayor que a nivel del país (cerca de 17% y 7% respectivamente). Del total de bolivianos registrados en Brasil, 64.953 (aproximadamente un 73%) viven en el municipio de

San Pablo (ver Gráfico 1). La presencia de otros colectivos regionales es mucho menor a nivel del municipio; por ejemplo, los argentinos representan cerca del 4%, mientras que los peruanos y los chilenos ascienden a casi un 2,5% (cada uno) del total de migrantes (ver Tabla 3).

Tabla 3: Migrantes registrados en el Municipio de San Pablo (2016)

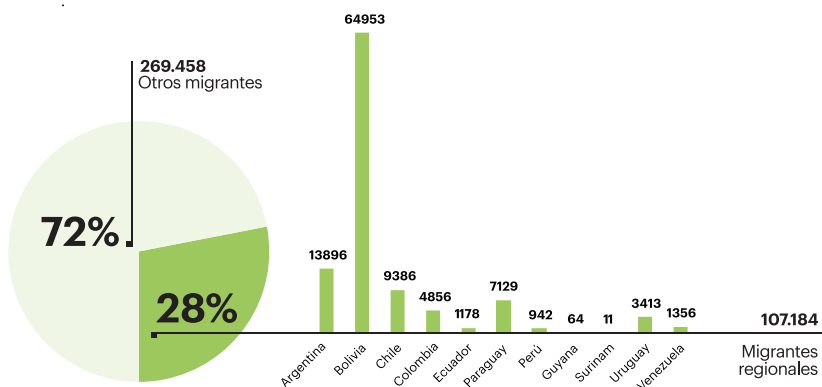
Nacionalidades	Cantidad	%
10 nacionalidades más significativas		
Portugal	71.451	18,6%
Bolivia	64.953	16,9%
Japón	33.691	8,7%
República Popular China	24.894	6,5%
Italia	23.375	6,1%
España	19.019	4,9%
Corea del Sur	15.987	4,2%
Argentina	13.896	3,6%
Haití	11.888	3,1%
Perú	9.420	2,4%
Otras nacionalidades suramericanas		
Chile	9.386	2,4%
Paraguay	7.129	1,9%
Colombia	4.856	1,3%
Uruguay	3.413	0,9%
Venezuela	1.356	0,4%
Ecuador	1.178	0,3%
Guyana	64	0,0%
Surinam	11	0,0%
Otras nacionalidades	69.164	18,0%
Total	385.120	100%

Fuente: Elaboración propia con base en SINCRE/DPF, junio de 2016.

En el universo de migrantes registrados en el SINCRE en el municipio de San Pablo, las proporciones de migrantes regionales con relación al total de la población migrante superan a las que se observan a nivel país:

las 3 nacionalidades más representativas, Bolivia, Argentina y Perú, ascienden a un 22% del total de migrantes y, en conjunto con las demás nacionalidades de la región, el porcentaje alcanza casi un 30%, según muestra el Gráfico 1.

Gráfico 1: Migrantes regionales registrados, según país de nacimiento. Municipio de San Pablo (2016)



Fuente: Elaboración propia con base en SINCRE/DPF, junio de 2016.

Existe una amplia bibliografía sobre la cuestión de la libre circulación de personas en el MERCOSUR, cuyo abordaje excede los objetivos de este documento. Varios estudios han analizado los efectos de la integración comercial en los movimientos poblacionales, las condiciones de vida y las relaciones laborales entre los cuatro países inicialmente participantes en el proceso de integración regional (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay)¹⁸. También se han examinado los impactos de los procesos consultivos regionales sobre migraciones, como la Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM), que se realiza anualmente desde

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

2000¹⁹. En estas investigaciones emergieron nuevas dimensiones analíticas, como la ciudadanía, los derechos y las adecuaciones normativas necesarias para la integración entre los países²⁰.

Entre los colectivos de migrantes regionales que han motivado la producción de estudios específicos se encuentran, en primer lugar, los nacionales de Bolivia²¹ y, en segundo lugar, los de Paraguay²². Estas investigaciones han puesto en evidencia la existencia de situaciones de vulnerabilidad que afectan a los migrantes regionales²³, así como los obstáculos para el acceso a derechos sociales y servicios públicos²⁴, entre otros aspectos.

La inserción de migrantes regionales en el sector textil de la ciudad de San Pablo, y la incidencia de prácticas análogas a la esclavitud, han recibido una gran atención. La relación entre migraciones regionales y situaciones de vulnerabilidad que afectan a estos colectivos²⁵ ha cobrado una importante visibilidad, siendo paulatinamente construida como un

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

20 Ventura, Deisy y Rolim, Marcos, "Os direitos humanos e o Mercosul: uma agenda (urgente) para além do mercado", documento de trabajo, grupo de reflexiones sobre comercio y derechos humanos, IDCID y Sur – Red Universitaria de Derechos Humanos, 2005, disponible en: http://www.rolim.com.br/2002/_pdfs/dhmercosul.pdf

21 Rolnik Xavier, Iara, "Projeto migratório e espaço. Os migrantes bolivianos na Região Metropolitana de São Paulo", Tesis presentada para obtener el grado de Maestría en Demografía, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010, pp.271, disponible en: <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000771351&fd=y>; Silva, Sidney, "Bolivianos em São Paulo: Dinâmica cultural e processos identitários", en Baeninger, Rosana (Org.), *Imigração boliviana no Brasil*, San Pablo: NEPO, 2012a, pp. 19-34, disponible en: http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/bolivianos/livro_bolivianos.pdf; Baeninger, Rosana, *Fases e faces da migração em São Paulo*, Campinas, Núcleo de Estudos de População-Nepo/Unicamp, 2012, pp.96, disponible en: http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/scripts/livros/faces_migracao.php.

22 Véase: *Travessia*, Nro. 74. 2014, disponible en: http://institutocea.gesdoc.com.br/api/arquivo_inline/2757

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

24 Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) "Migrantes, apátridas e refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil", en *Pensando o Direito*, Nro. 57, 2015, pp.172, disponible en: https://www.academia.edu/25720653/Migrantes_ap%C3%A1tridas_e_refugiados_-_Pensando_o_Direito

25 Véase: Dias, Guilherme y Sprandel, Marcia, "Reflexões sobre Políticas para Migrações e Tráfico de Pessoas no Brasil", en: *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, Vol. 19, Nro. 37, Brasília, Centro Scalabrino de Estudos Migratorios, 2011, pp.59-77, disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/4070/407042014005.pdf>

“problema social”, especialmente a partir de la primera década del siglo XXI²⁶. En ese contexto se ha venido desarrollado un fuerte debate en torno a la necesidad de reformar el marco normativo migratorio vigente en Brasil²⁷. La situación de irregularidad migratoria que aún afecta a amplios sectores de migrantes, producto de varios factores, pero principalmente de las restricciones impuestas por el marco normativo, constituye uno de los temas más discutidos²⁸. Este debate se desarrolla en un contexto de avances normativos en el ámbito del MERCOSUR²⁹ y en algunos países de la región³⁰.

La sociedad civil y la academia brasileñas han tenido una función importante en estos debates, produciendo conocimiento e involucrándose activamente en procesos participativos impulsados desde instituciones públicas vinculadas al tratamiento de las migraciones, incluyendo la participación en la elaboración de un Proyecto de Ley de Migración (PL Nro. 2516/2015) que se encuentra pendiente de aprobación³¹.

26 Trpin, Verónica y Jardim, Denise. “Tendencias de los estudios migratorios en Brasil y Argentina: desafíos actuales”, en: *Odissea: Revista de Estudos Migratorios*. Nro. 2, 2015, pp.134-156, disponible en: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/141896/000989332.pdf?sequence=1>

27 *Ibid.*

28 Baraldi, Camila, *supra* nota 6.

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


30 Argentina y Uruguay poseen leyes de migraciones recientes (2004 y 2008 respectivamente) consideradas ejemplares desde el punto de vista del respeto de los derechos humanos de los migrantes.

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

Primera Parte

Migrantes regionales y acceso a derechos sociales





Primera Parte

Migrantes regionales y acceso a derechos sociales

Introducción

En el marco del MERCOSUR, las políticas de libre circulación de personas y el reconocimiento de derechos a las personas que deciden migrar, emergen como temas clave. Un presupuesto esencial de la política de libre circulación de personas en el bloque es el principio de la igualdad de trato entre personas migrantes nacionales de los países incluidos en la normativa y los nacionales de los países receptores, en el respeto y garantía de los derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas. Este reconocimiento igualitario conduciría al establecimiento de un piso mínimo de derechos que los Estados se comprometen a garantizar en el territorio conformado por los países que adhieren a la normativa del bloque regional.

En esta primera parte del documento se presenta información sobre el acceso de las personas migrantes regionales a una serie de derechos sociales en la ciudad de San Pablo, tomando en consideración algunas perspectivas transversales. Esos derechos son: trabajo y seguri-

dad social, salud, educación y vivienda. Si bien son analizados en forma separada, se entiende que se trata de derechos interrelacionados e interdependientes. Las perspectivas transversales son: igualdad y no discriminación, participación social, género, y generaciones³².

En forma previa, se indaga sobre el acceso a la regularización migratoria, entendida como un paso fundamental para garantizar el acceso de los migrantes regionales a sus derechos sociales. Se abordan de forma específica los impactos del Acuerdo de Residencia entre las posibilidades de regularización con las que actualmente cuentan los migrantes regionales en Brasil.

El capítulo se basa en los elementos surgidos de las entrevistas en profundidad realizadas a migrantes regionales, funcionarios del gobierno federal, estadual y municipal, y miembros de organizaciones de la sociedad civil, en los datos estadísticos provenientes de un conjunto de instituciones (principalmente municipales), y en el análisis de normativa y documentos de instituciones académicas, gubernamentales y de la sociedad civil.

Regularización migratoria y acceso a la documentación

Las situaciones de irregularidad migratoria pueden tener efectos en las posibilidades de acceso a los servicios públicos, tanto en los casos en que existen disposiciones que prohíben explícitamente este acceso por parte de las personas migrantes, como cuando se registran prejuicios negativos hacia estas poblaciones que, al ser reproducidos en discursos y prácticas institucionales, desestimulan el acceso.

32 El análisis de las condiciones de acceso a derechos sociales de niños, niñas y adolescentes migrantes incluyó también a aquellos de nacionalidad brasileña pero hijos de migrantes, entendiendo que, en muchos casos —pero especialmente cuando estos colectivos son homogeneizados étnicamente por la sociedad brasileña— enfrentan obstáculos similares en el acceso a sus derechos. Por más información sobre las “segundas generaciones”, véase: Camargo de Oliveira, Gabriela y Baeninger, Rosana. “A segunda geração de bolivianos na cidade de São Paulo”, en Baeninger, Rosana (Org.) *Imigração boliviana no Brasil*, São Paulo: NEPO, 2012, pp.179-194, disponible en: http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/bolivianos/livro_bolivianos.pdf

Las situaciones de irregularidad migratoria contribuyen a ampliar la distancia entre los migrantes y el poder público, ya que los colectivos que se encuentran en dichas condiciones no suelen recurrir a las instituciones para resolver sus problemas.

La Policía Federal desempeña una función central en la gestión estatal de las migraciones en Brasil. Se trata de uno de los órganos que genera más aprehensión entre los migrantes regionales, debido a que encarna la posibilidad de acceder a la regularización migratoria o, de lo contrario, permanecer en situación irregular, con las desventajas y riesgos que ello implica.

Tienes mucha facilidad con el documento. Puedes hacer lo que quieras. Ya no tienes miedo de ir a ningún lugar. El inmigrante sin documento tiene miedo de la policía (Hombre, Paraguay, 23).

La distancia entre los migrantes y la Policía Federal se ve amplificada por las prácticas discriminatorias que aún persisten en el seno de esta institución, si bien algunos relatos señalan avances en este sentido. Más allá de las mejoras relativas, los testimonios relevados dan cuenta de la violencia simbólica que marca a las experiencias de los migrantes en su tránsito por las instituciones públicas, en particular aquellas de carácter represivo.

Para mí, era muy difícil entender por qué yo tenía ese trato diferenciado, por mi estatus de becaria internacional. En el tiempo desde que llegué hasta ahora, la Policía Federal ha cambiado mucho en su forma de atención. Eso ya no se da más. Yo misma acompañé a un grupo entero de indígenas de mi país a hacer la residencia a través del MERCOSUR, y el trato fue diferente (Mujer, Ecuador, 46).

Algunos grupos de migrantes se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad en los contextos de irregularidad migratoria. Las mujeres, los niños, niñas y adolescentes, y las personas mayores se cuentan entre ellos. En el caso de Brasil, la cuestión del idioma aparece como un factor que potencia las situaciones de vulnerabilidad que afectan a los migrantes, al condicionar sus posibilidades de relacionamiento con las instituciones públicas. Los relatos surgidos de las entrevistas, especial-

mente de aquellas realizadas a migrantes en los que la irregularidad migratoria se combina con otras situaciones de vulnerabilidad, permiten comprender el alcance de esta problemática.

Después de ser violada, ya no salí más de allí. Todo mi embarazo lo pasé allí. Tenía miedo de salir, pensaba que esos hombres estaban ahí. [¿Presentaste una denuncia?] No, porque yo no tenía documentos de aquí. Entonces, si los denuncié y no tengo documentos, me deportan a Bolivia (Mujer, Bolivia, 19).

Las hipótesis de regularización migratoria disponibles para los migrantes provenientes de los países de la región se han ampliado notablemente en los últimos años. Las diferencias entre el presente y el pasado son enfatizadas por los migrantes, particularmente por aquellos con mayor tiempo de residencia en Brasil. Hasta el período reciente, la irregularidad migratoria afectaba a amplios sectores de migrantes. Los contrastes en cuanto a las posibilidades de acceso a derechos y servicios resultan muy significativos.

Ya había vencido el período de estadía, ya era clandestino. Yo ya estaba consciente de que si salía a la calle, iba a ser detenido y colocado en la frontera. Entonces la única forma era buscar un trabajo que me garantice el día, la permanencia del día, y en la noche yo tenía que arriesgar para poder moverme. Entonces fue una fase así, que yo llegué a vivir. Pero hoy en día, no. Quien llega hoy en día, llega con todo eso. Llega hoy, sábado, y el lunes ya está dando entrada a la policía para tener documentos. ¿Quiere ir al área de salud? Hoy sábado mismo va a un puesto de salud y pide la Tarjeta SUS. Y es el primer documento que tiene. En mi época no había nada de eso, porque éramos clandestinos (Hombre, Bolivia, 61).

Acuerdo de Residencia

En 2009 entró en vigencia en Brasil el Acuerdo de Residencia para Nacionales de los Estados parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile³³. Actualmente la legislación brasileña incluye a los migrantes provenientes de

33 Esta normativa se analiza en mayor detalle en la segunda parte del informe.

Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay. Venezuela, si bien es un Estado Parte del MERCOSUR, aún no ha ratificado este acuerdo, por lo que los migrantes venezolanos en Brasil aún no se benefician del mismo.

La entrada en vigencia de esta normativa implicó un cambio fundamental para los migrantes provenientes de los países de la región, en tanto posibilitó la regularización de su situación migratoria a través de un mecanismo que incluye un conjunto de facilidades. Paralelamente al Acuerdo de Residencia se desarrollaron acuerdos bilaterales con Argentina³⁴ y Uruguay³⁵, que otorgan a los nacionales de estos países aún más facilidades para obtener la residencia en territorio brasileño.

El Gráfico 2 muestra la evolución de los registros de migrantes provenientes de algunos de estos países en el municipio de San Pablo, en las últimas tres décadas³⁶. Se observa un aumento muy significativo entre las personas provenientes de Bolivia, Perú y Paraguay en 2009, año de entrada en vigencia del Acuerdo de Residencia³⁷.

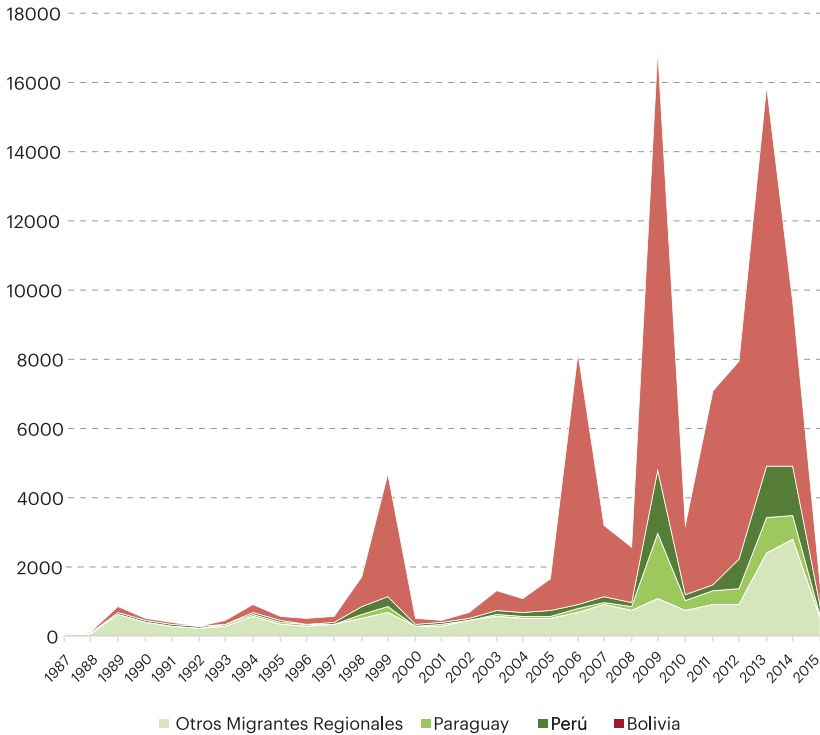
34 Acuerdo promulgado por decreto. Brasil, Decreto No. 6.736, D.O.U. de 12 de enero de 2009.

35 Acuerdo promulgado por decreto. Brasil, Decreto No. 5.105, D.O.U. del 14 de junio de 2004.

36 Los datos que se presentan en el gráfico corresponden al año de registro en el SINCRE, que no necesariamente coincide con el año de entrada al país, ni con el año en que estas personas lograron regularizar su situación migratoria.

37 Ese año también se sancionó la última amnistía migratoria (Brasil, Ley No. 11.961, D.O.U. del 2 de julio de 2009).

Gráfico 2: Evolución de registros de migrantes regionales. Municipio de San Pablo (1987-2016)

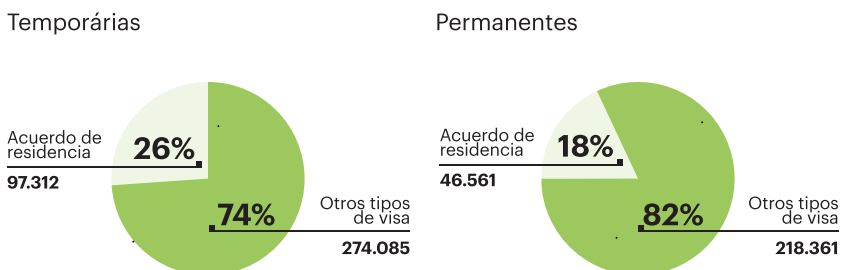


Fuente: Elaboración propia con base en SINCRE/DPF, junio de 2016.

El aumento de las migraciones regionales hacia Brasil también se ve reflejado en el porcentaje de residencias temporarias y permanentes otorgadas bajo el Acuerdo de Residencia, las cuales representan, en los últimos cinco años, cerca de un 26% del total de residencias temporarias y un 18% del total de las permanentes emitidas en el país³⁸, tal como se observa en el Gráfico 3.

³⁸ Los datos corresponden al período comprendido entre enero de 2010 y agosto de 2016. Es importante tener en cuenta que además de las visas emitidas bajo el Acuerdo de Residencia, los nacionales de países suramericanos también pueden acceder a otros tipos de visa, relacionadas a trabajo, estudio o acuerdos bilaterales.

Gráfico 3: Residencias temporarias y permanentes otorgadas, según tipo. Brasil (2010-2016)



Fuente: Elaboración propia con base en SINCRE/DPF, agosto de 2016.

Una amplia mayoría de los migrantes regionales entrevistados poseen la documentación migratoria concedida por Brasil: el Registro Nacional de Extranjeros (RNE). Este documento es tramitado y expedido por la Policía Federal. Gran parte de estos migrantes regularizó su situación migratoria a través del Acuerdo de Residencia. Incluso los migrantes regionales cuya situación los habilita a solicitar otro tipo de visa —por ejemplo, becarios, estudiantes universitarios, etc.— optan por acogerse a esta normativa, ya que se trata de un trámite más sencillo, menos costoso y que ofrece mayores ventajas: por ejemplo, la posibilidad de acceder a empleos formales (y, por ende, a los beneficios de la seguridad social).

Yo no solicité la visa de estudiante, solicité la visa MERCOSUR, porque pensando también... como yo no tenía beca... entonces pensé que quizás sería más fácil trabajar acá (Hombre, Colombia, 26).

Los migrantes que arribaron al país antes de 2009, y que regularizaron (o intentaron regularizar) su situación migratoria antes de la existencia de esta normativa, valoran las facilidades actuales. Uno de los aspectos más destacados es la reducción de los plazos del trámite.

Yo quise ingresar la documentación en el 98. En aquella época demoraba mucho, demoraba hasta dos años para que consigas tu RNE en la mano. El primero me demoró un año y medio. Luego, demoró un año y, el tercero, demoró medio año (Mujer, Bolivia, 36).

En el marco de las disposiciones del Acuerdo de Residencia, varios migrantes regionales lograron regularizar su situación migratoria y/o la de sus familiares a título de reunificación familiar.

Yo la traigo a mi madre a Brasil y se hace la reunificación familiar. Ella viene, tiene también su documento de permanencia, porque era reunificación familiar. Ahí ya existía el MERCOSUR, ahí ya todas las reglas estaban funcionando (Mujer, Argentina, 63).

Algunos de los avances más recientes en materia de ampliación de las hipótesis de regularización migratoria en el marco del Acuerdo de Residencia han sido logrados a través de la vía judicial. Uno de estos casos es el de las personas migrantes con antecedentes penales; a través de una acción pública, la Defensoría Pública de la Unión (DPU) logró que las personas que se encuentran en esta situación puedan dar inicio a los trámites de regularización migratoria. También se consiguió que se pudiera regularizar la situación migratoria de los niños y las niñas con la sola presencia de la madre.

En el ámbito del MERCOSUR, el Acuerdo prevé que las personas con antecedentes penales no se pueden regularizar. Presentamos una acción pública para garantizar que las personas que tuvieran acciones penales en curso o averiguaciones policiales pudiesen realizar el pedido, y lo conseguimos (DPU).

Con la cuestión de los niños también estábamos teniendo un problema muy serio en el ámbito del MERCOSUR. Las madres bolivianas venían con los niños, pero no sabían dónde estaba el padre, y la Policía Federal estaba creando obstáculos para la regularización migratoria, porque exigía el consentimiento del otro progenitor. Hicimos una recomendación y la Policía la aceptó, y ahora se puede hacer la regularización sólo con la presencia de la madre (DPU).

Más allá del consenso en torno a los aspectos positivos del Acuerdo de Residencia, los distintos actores consultados señalan la persistencia de algunos aspectos a mejorar. Uno de ellos es el costo del trámite, que resulta elevado para los migrantes que se encuentran en situación de vulnerabilidad socioeconómica, y para aquellos con familias numerosas. En la

ciudad de San Pablo, el tema de los costos de la regularización migratoria (y las dificultades para hacerles frente) constituye una de las principales consultas que realizan los migrantes regionales ante las diversas instituciones públicas y de la sociedad civil que atienden a esta población. La DPU presenta acciones judiciales por este tema con una frecuencia diaria.

Demasiado caro. Y hay mucha gente de nosotros que no tiene lo suficiente. Aparte de que tienen hijos, vienen con el compromiso de mejorar su hogar, dejan hogar, esposa, hijos allá en Bolivia, y tienen que mandar dinero, ¿no? Así que me parece que es demasiado caro (Hombre, Bolivia, 72).

Tenemos un problema muy serio que es la cuestión de los costos de la regularización migratoria. Cuesta más o menos 500 reales y muchos migrantes, principalmente los que tienen una familia muy grande, no tienen ese dinero, y no existe previsión legal de exención. Entonces, judicializamos procesos sobre ese tema diariamente en San Pablo (DPU).

Los migrantes que se desempeñan en el mercado laboral informal enfrentan algunas dificultades específicas para cumplir con los requisitos establecidos para la realización de estos trámites.

Para mandar cambiar el documento, de temporario para permanente, uno tiene que estar trabajando registrado, tienes que llevar cuatro facturas de pago a la policía y ellos lo hacen. Entonces, si trabajas ilegal aquí, es difícil hacer eso. Yo saqué mi documentación en 2010 y desde ahí ya comencé a trabajar legal, hasta ahora. Pero hay muchos que tienen documentos y no trabajan legal, trabajan clandestinos. Después es difícil hacer el cambio de documento (Hombre, Paraguay, 34).

Los distintos actores consultados subrayan las dificultades que implica la utilización del protocolo de solicitud del RNE y del estatuto de refugiado. El documento conocido informalmente como “protocolo” es de carácter provisorio, y acredita que la persona se encuentra realizando uno de estos trámites. Sin embargo, su apariencia no se asemeja a la de ningún otro

documento, por lo que suele ser rechazado por instituciones públicas y privadas (por ejemplo, bancos), generando múltiples problemas.

Si bien importantes sectores de migrantes regionales han logrado regularizar su situación migratoria —principalmente a través del Acuerdo de Residencia— algunos grupos, sobre todo de migrantes recientes, no han realizado estos trámites. Esta situación se explica, en parte, por la falta de información, que en el caso de los migrantes recientes suele articularse con el desconocimiento del idioma portugués.

Creo que es una cuestión de información principalmente. Y poder manejar el lenguaje es fundamental [...] Imagino que todas las personas que no están en contacto con brasileños, que están trabajando... Se pierden la información sobre muchas cosas, se pierden muchas cosas de trabajo, de temas jurídicos, sobre los lugares donde acudir. [...] Y no tienen medios de comunicación que lleguen hasta ellos, las radios que escuchan son de entretenimiento (Hombre, Bolivia, 39).

Por ahora tenemos el Estatuto del Extranjero, que tiene un sesgo muy securitario. Eso genera muchas trabas burocráticas. Entonces los migrantes tienen dificultades muy grandes para identificar sus propios derechos y para saber cómo tener acceso a ellos, principalmente en el ámbito de la regularización migratoria (DPU).

En algunos casos, el hecho de no realizar los trámites de regularización migratoria se explica por las propias características de los procesos migratorios regionales que, en ciertos casos, son acotados en el tiempo.

La mayoría de las personas que vienen de Bolivia, vienen del campo. Hay un porcentaje que viene con formación, que intenta saber cuáles son sus derechos, que busca ayuda, que intenta salir adelante. Pero los que vienen del campo, vienen a trabajar, pensando en quedarse sólo un tiempo, dos años, y por eso no hacen el documento, porque dicen: “voy a quedarme dos años. ¿Para qué lo voy a hacer?” (Mujer, Bolivia, 35).

En los últimos años se asiste a la creación de institucionalidad pública destinada a la atención de la población migrante en la ciudad de San Pablo. Las organizaciones sociales también cumplen una función muy importante en la orientación de los migrantes para la realización de los trámites de regularización migratoria, contando con una amplia legitimidad en el ámbito de las distintas colectividades. Ambas circunstancias han contribuido a una mayor circulación de información sobre estos trámites entre los migrantes.

Las instituciones que ayudan a realizar el documento... Instituciones que no cobran por eso, las ONG's o la Iglesia. Siempre recomiendan entre las dos o tres opciones que existen, al MERCOSUR, que es la menos burocrática que tenemos (Hombre, Bolivia, 43).

No obstante, en amplios sectores de la población migrante se observa un conocimiento adecuado respecto de los derechos que la regularización migratoria les garantiza en los distintos ámbitos, como el trabajo y la seguridad social.

Fui beneficiario del seguro de desempleo. También fui al "Poupa-tempo"³⁹ de San Bernardo y nunca tuve ningún problema, fui re bien atendido, hasta mismo por el hecho de estar con todos papeles legales. Sabemos que, cuando tenemos la residencia fija, tenemos derechos y deberes (Hombre, Argentina, 36).

Los migrantes, funcionarios públicos y miembros de organizaciones de la sociedad civil entrevistados alertan que las mujeres migrantes que se insertan en contextos socioeconómicos y culturales en los que se registran esquemas tradicionales de división sexual de trabajo, muestran menores niveles de regularización migratoria.

Las familias, cuando llegan, en general, los hombres sacan los documentos primero, porque van a trabajar. Y el hijo, porque va al colegio. Y la mujer queda en la casa durante mucho tiempo y, entonces, en ese sentido nosotros vemos claramente que una mujer es mucho más vulnerable que un hombre (Mujer, Chile, 38).

³⁹ Se trata de un programa del gobierno del estado de San Pablo. Consiste en locales donde es posible acceder a información y servicios provistos por el estado.

Otros canales para la regularización documental

Si bien la mayoría de los migrantes regionales entrevistados regularizaron (o se encuentran en proceso de regularizar) su situación migratoria a través del Acuerdo de Residencia, algunos grupos, especialmente aquellos cuya presencia en Brasil antecede a la implementación de esta normativa, relatan haber recurrido a otras opciones.

Ante la extensión de las situaciones de irregularidad migratoria, en el transcurso de las últimas décadas se implementaron varias amnistías⁴⁰. La última tuvo lugar en 2009, antes de la entrada en vigencia del Acuerdo de Residencia⁴¹.

Todo el mundo esperaba que en 2007 apareciera la amnistía, porque cada diez años surgían amnistías para los inmigrantes. Infelizmente sólo a través de tener un hijo brasileño o de casarse con una brasileña... esas eran las únicas formas de tener la documentación. Todo el mundo era ilegal. En ese momento no conseguí hacer la documentación, no conseguí trabajo. Era difícil para todo el mundo, no solamente para mí. Nadie podía trabajar (Hombre, Perú, 39).

En mi caso, por el hecho de haberme casado con una brasileña, fue fácil conseguir los documentos. Pero también, por otro lado, la Policía Federal acá en Brasil viene a ver si realmente estás casado con una brasileña, si están viviendo los dos juntos. Hacen una investigación para ver si no es un fraude para poder conseguir la residencia (Hombre, Argentino, 36).

40 El marco normativo restrictivo vigente en Brasil durante las últimas décadas ha generado que amplios sectores de migrantes permanezcan en situación de irregularidad migratoria, ante la escasez de opciones para normalizar su presencia en el país. El Estado brasileño ha respondido a esta situación generalmente a *posteriori*, adoptando soluciones *ad hoc*, como las amnistías concedidas en 1981, 1988, 1998 y 2009.

41 La última amnistía migratoria (Brasil, Ley No. 11.961, D.O.U. del 2 de julio de 2009.) incluyó a los migrantes que se encontraban en situación irregular en el territorio brasileño y que llegaron antes del 1 de febrero de ese año. Se estima que 44.912 extranjeros se acogieron a la amnistía; de ese total, la mayoría fueron bolivianos (18.005), chinos (5.811) y peruanos (4.975). Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *Panorama Migratorio de América del Sur 2012*, Buenos Aires, OIM, 2012, pp. 148, disponible en: https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/pbn/docs/Panorama_Migratorio_de_America_del_Sur_2012.pdf

Los venezolanos son los únicos migrantes entrevistados que no están incluidos en el Acuerdo de Residencia. Los migrantes de esta nacionalidad recurren a diversas estrategias para regularizar su situación en Brasil. Una de ellas es acceder a la residencia a partir de tener hijos nacidos en Brasil, como explica una migrante de esta nacionalidad: “*mi hija nació aquí, y yo saqué mi RNE a causa de ella. Soy residente permanente porque mi hija nació aquí*” (49).

También se encuentran relatos de migrantes —con altos niveles de calificación— que tramitaron visas de trabajo antes de la vigencia del Acuerdo de Residencia.

En 2006, si tú ibas a trabajar a Brasil, tenías que hacer la documentación para solicitar la visa. Tenías que tener una carta de la empresa que te contrataba, diciendo que eras la persona óptima para aquel trabajo, que no había ningún otro profesional en Brasil que tuviera las competencias para ese trabajo. Entonces mi marido aplicó para la visa de trabajo por la empresa en la que estaba, y consiguió la visa. Pero yo no, yo tenía visa de dependiente. Entonces no podía estudiar, no podía trabajar (Mujer, Ecuador, 37).

Algunos migrantes regionales optan por la naturalización, es decir, por la adquisición de la nacionalidad brasileña. Una de las causas más citadas, fundamentalmente entre los migrantes altamente calificados, es la voluntad de ejercer su actividad profesional en el ámbito público, reservado constitucionalmente a los ciudadanos brasileños, ya sean naturales o naturalizados⁴². Es preciso señalar que en el municipio de San Pablo sí existe la posibilidad de contratar funcionarios públicos de nacionalidad extranjera, siempre que posean RNE permanente⁴³.

Ahí descubrí que quería trabajar en el sistema público. Y fue ahí que descubrí que no podría. Podría estudiar, pero no podría trabajar en el sector público, porque el concurso público era sólo para brasileños (Mujer, Bolivia, 36).

42 El artículo 37, II, de la Constitución establece que “os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preenchem os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei”. Véase: Brasil, Constitución Federal de 1988.

43 Esto es posible en virtud de la Ley Nro. 13404/2002, que reglamenta dicha disposición constitucional. San Pablo, Ley Municipal No. 13.404, D.O. del 8 de agosto de 2002.

La naturalización también aparece como una posibilidad para los migrantes que desean ejercer su derecho al voto en Brasil: *“estoy dándome cuenta de que es el momento de nacionalizarme, de sacar la nacionalidad brasileña, porque me di cuenta que aquí quiero votar”*, explica una migrante argentina (46).

Acceso a derechos sociales

Garantizar el acceso al trabajo y la seguridad social, la salud, la educación y la vivienda por parte de la población migrante impone desafíos específicos a las políticas públicas. En los siguientes apartados se presenta información sobre el acceso a los derechos sociales por parte de los migrantes regionales, privilegiándose el análisis de las situaciones que condicionan dicho acceso. Se trata de información útil para la formulación e implementación de políticas públicas que permitan avances en términos de garantizar los derechos de estos colectivos.

Este énfasis no implica que no existan casos en los cuales se observan niveles adecuados de acceso a derechos sociales por parte de los migrantes regionales. Tampoco se desconoce la existencia de normas, instituciones y políticas públicas orientadas a garantizar el acceso a estos derechos; éstas serán abordadas en la segunda parte del documento.

Derecho al trabajo y a la seguridad social

En Brasil, el derecho al trabajo está regulado por un conjunto de leyes que aseguran los derechos básicos de todos los trabajadores. Si bien el contexto de recesión económica que atraviesa el país afecta a la población en general, adopta connotaciones específicas en el caso de los

migrantes⁴⁴. Las distintas instituciones estatales y de la sociedad civil que trabajan con migrantes coinciden en este diagnóstico: actualmente el acceso al trabajo y a la seguridad social se cuenta entre los principales desafíos que enfrentan estos colectivos.

Falta empleo, ése es un problema enorme. Las personas están hace seis meses sin trabajo, otros están perdiendo sus trabajos, otros que ahora no van a tener dinero para pagar el alquiler... Ése es el drama principal, la caída del empleo (Misión Paz).

Más allá de la heterogeneidad de los perfiles socioeconómicos, el trabajo ocupa un lugar central en los proyectos migratorios; un lugar que se resignifica y adquiere rasgos específicos en las experiencias de los distintos sectores de migrantes regionales.

A los efectos de organizar la información incluida en esta sección, se distingue entre los desafíos en materia de trabajo y seguridad social que enfrentan los migrantes regionales, y que se derivan de su inserción en los mercados formal e informal de trabajo. Aplicar esta distinción implica reflexionar sobre sus implicancias. En este trabajo se opta por cuestionar esta mirada dual, buscando comprender cómo se vinculan las dinámicas formales e informales, tanto en el plano del trabajo como en otras dimensiones de la vida de los migrantes en la ciudad de San Pablo.

Trabajo informal

Una parte significativa de los migrantes regionales entrevistados se inserta en el mercado informal de trabajo en la ciudad de San Pablo. Los migrantes que acceden a empleos informales frecuentemente describen entornos y dinámicas laborales de gran precariedad, que no sólo vulneran su derecho al trabajo y a la seguridad social, sino que también

44 El mercado de trabajo formal de Brasil ha venido absorbiendo trabajadores migrantes con distintos orígenes nacionales y rasgos sociales y culturales en forma constante. Durante la segunda mitad de la década de 2000 incorporó trabajadores migrantes en actividades de alta y baja calificación. En el período 2010-2014 se produjo un aumento significativo en las contrataciones de trabajadores migrantes, especialmente aquellos provenientes de los nuevos flujos migratorios del “sur global”. Cavalcanti, Leonardo; Oliveira, Antonio Tadeu; y Tonhati, Tânia (Orgs.), *Inserção dos Imigrantes no Mercado de Trabalho Brasileiro*, Brasília, Cadernos OBMigra, Vol. 1, Nro 2, Dossiê Especial, 2015, pp. 174, disponible en: <http://periodicos.unb.br/index.php/obmigra/issue/view/1137/showToc>

condicionan el disfrute de otros derechos por parte de ellos mismos y de sus familias.

La informalidad laboral es una problemática que afecta a importantes sectores de la población brasileña, más allá de los notables avances alcanzados a través del conjunto de políticas públicas implementadas por el gobierno en la última década. Se trata de una situación compleja, que afecta dimensiones materiales y simbólicas de la vida de las personas, y que en el caso de los migrantes asume rasgos particulares.

En el restaurante era algo bien terrible, porque si te enfermabas y no tenías contrato, es como si no necesitaran de tus servicios, porque no le estás sirviendo a las personas. Creo que muchas veces los migrantes somos vistos de esa manera, nos tratan como un objeto. Estás ahí hasta cierto tiempo y después te desechan. Ésta era una de mis mayores preocupaciones (Hombre, Bolivia, 37).

La informalidad laboral resulta especialmente problemática en el caso de las personas mayores, aquellas que trabajaron largos períodos de tiempo en el mercado informal, por lo que no cuentan con los beneficios de la seguridad social, fundamentales en la vejez⁴⁵.

Informalidad laboral e irregularidad migratoria

La regularización migratoria y el acceso a la documentación son aspectos centrales para el acceso al derecho al trabajo y a la seguridad social. Resultan transversales a las distintas colectividades y a la heterogeneidad de perfiles ocupacionales al interior de las mismas.

Si bien los migrantes que se encuentran en situación migratoria irregular en Brasil son titulares de derechos laborales, las situaciones de irregularidad migratoria afectan sus posibilidades de acceder a empleos formales.

La articulación entre la irregularidad migratoria y la informalidad laboral se expresa en diferentes dimensiones; por ejemplo, los migrantes que no cuentan con documentación que acredite su situación migratoria re-

45 Véase: Massambani, Vania, "A proteção previdenciária no Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul", Tesis presentada para obtener el grado de maestría en Ciencias Sociales, Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, pp.112.

gular muchas veces se ven obligados a aceptar trabajos cuyas condiciones no son adecuadas.

Trabajaba desde las 7 de la mañana hasta las 10 de la noche, a veces hasta más... a veces amanecía encima de las máquinas, para poder entregar [...] Yo veía que aquello no era vida, yo sentía eso. Pero como no tenía nada, no tenía documento, tenía que someterme a eso para poder sobrevivir (Hombre, Paraguay, 34).

La informalidad laboral también afecta las posibilidades de acceso a otros derechos, por ejemplo, a la vivienda adecuada, ya que el mercado inmobiliario formal frecuentemente exige documentación probatoria de los ingresos de los inquilinos. Esto obliga a los migrantes a resolver sus necesidades habitacionales a través de distintas opciones en el espectro de la informalidad urbana.

El caso de los talleres textiles

La inserción de migrantes regionales y extrarregionales en el sector de la confección, y las implicancias específicas del dispositivo del taller textil —como modelo de organización social y espacial de la producción de vestimenta— constituyen problemáticas de gran visibilidad en la ciudad de San Pablo⁴⁶.

Mi madre, intentando huir de eso, fue con mi padre al taller de un coreano, donde se sometieron prácticamente a la esclavitud, donde yo estuve mucho más encerrada. Mis padres no lograban salir. El coreano los asustaba, les decía que si salían se iban a perder, que no iban a saber volver, que las personas afuera los iban a maltratar por ser inmigrantes. Y trabajaban mucho y recibían muy poco (Mujer, Bolivia, 23).

⁴⁶ Souchaud, Sylvain. “A confecção: nicho étnico ou nicho econômico para a imigração latino-americana em São Paulo?”, En Baeninger, Rosana (Org.), *Imigração boliviana no Brasil*, São Paulo: NEPO, 2012a, pp. 75-92, disponible en: http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/bolivianos/livro_bolivianos.pdf

Comprender la inserción masiva de los migrantes en esta expresión particular del sector textil, así como sus consecuencias en términos de acceso a derechos, implica dar cuenta del lugar que ocupa el trabajo en el proyecto migratorio de algunos sectores, especialmente aquellos más vulnerables desde el punto de vista socioeconómico, y provenientes de países y regiones con fuerte propensión migratoria. En los relatos de algunos grupos de migrantes entrevistados —especialmente bolivianos, paraguayos y peruanos— el trabajo aparece como el principal eje estructurador del proyecto migratorio.

Un inmigrante sólo viene a trabajar y no necesariamente viene a construir una familia o una residencia. El propósito es trabajar para volver al país del que ha salido o enviar dinero a Bolivia. En ese proceso, 80% está focalizado en el trabajo, y 20% en actualizarse y acompañar el proceso con la compra de inmuebles y demás (Hombre, Bolivia, 43).

La importancia que algunos sectores de migrantes atribuyen al trabajo —y al proyecto de movilidad social que éste sustenta— y las expresiones particulares de este fenómeno en el contexto de los talleres textiles, condicionan el acceso a otros derechos, como la salud y la educación.

Ese pensamiento es muy fuerte, la cuestión del trabajo, de la necesidad del trabajo. El significado del trabajo en la vida del inmigrante. Eso es mayor que cualquier otra cosa. Es mucho mayor que la salud, mucho mayor que la educación... es la cuestión del trabajo (Mujer, Bolivia, 36).

La comprensión de este fenómeno también exige prestar atención al papel clave que desempeñan las redes sociales, no sólo en la dimensión laboral sino en un amplio rango de aspectos constitutivos de los proyectos migratorios. En el caso de los talleres textiles ello adopta expresiones muy particulares, debido a que las personas que trabajan y viven en estos espacios frecuentemente comparten vínculos familiares y/o de paisanaje.

Si tú vas a una casa, tú ves al dueño y la dueña, tienen un sobrino o un primo... Siempre hay un parentesco muy próximo, porque el propio dueño del taller quiere confiar en quien trabaja con él. Y en

la teoría, fuera de estar dando un trabajo, estás ayudando una persona, y si se puede ayudar, se va a ayudar a un primo o un cuñado, un sobrino, un amigo, criado en Bolivia. Entonces el trabajo inicialmente es familiar, siempre va a haber un sobrino que va a tener más confianza con él. Y se extiende a los ambientes próximos, a donde vivían en Bolivia. Primero viene la familia, después la cuestión geográfica. Por ejemplo, querer a alguien de cierta región (Hombre, Bolivia, 43).

De acuerdo a las entrevistas realizadas, amplios sectores de migrantes que trabajan en los talleres textiles se encuentran en situaciones de precariedad laboral: no realizan aportes provisionales y no acceden a los derechos que emanan de la relación laboral. La cuestión de la “explotación” de los migrantes en el contexto de los talleres textiles ha sido ampliamente problematizada en la ciudad de San Pablo⁴⁷.

Un día entró a la casa la Policía Federal, como entran en todos los talleres, con la idea de buscar trabajadores obligados, en situación de esclavitud. Y al final no pudieron hacer nada, porque todos estaban tranquilos, nadie dijo nada, nadie dijo que estaba siendo explotado. Hicieron un montón de preguntas, nos separaron para que no tengamos la posibilidad de escuchar lo que decían los otros. Y se fueron porque no había ninguna situación irregular (Hombre, Bolivia, 39).

Algunos relatos sugieren que la experiencia de trabajar y vivir en un taller textil puede generar reflexiones sobre la posición que ocupan los migrantes en la sociedad brasileña, tanto en su condición de extranjeros, como de trabajadores.

A partir de ahí, yo comencé a salir de la costura. Y comencé a dar unos pasos más importantes... No es que la costura no sea importante, fue un paso importante donde conocí mucha gente, aprendí a convivir con bolivianos, con peruanos. Porque, en mi imaginario,

⁴⁷ Se han cuestionado los discursos que colocan a estos migrantes en una situación pasiva (en el lugar de “víctimas”) señalando que, en muchos casos, se trata de miradas etnocéntricas, que contribuyen con la estigmatización de estos colectivos. Véase más información en: Baraldi, Camila, *supra* nota 6.

era otra cosa. Pero cuando salí del Paraguay y comencé a convivir con ellos me hicieron ver que todos tenemos los mismos problemas (Hombre, Paraguay, 31).

Siempre intentamos discutir la cuestión del trabajo digno, decimos así: “OK, puedes trabajar, es digno trabajar en la costura. Pero también puedes poner algunos límites. Porque el trabajo digno tiene que respetar el cuidado de la salud, tiene que respetar el momento del descanso. Entonces tú puedes trabajar en la costura, pero puedes trabajar registrado. Puedes trabajar en una fábrica” (Mujer, Bolivia, 36).

El acceso a la información aparece como un elemento clave para prevenir la explotación laboral en los talleres textiles y en otros contextos de informalidad laboral.

Yo creo que allá en Bolivia se debería informar [...] Debería haber información sobre... ¿Cómo se llama? ¿Trata? Ha cambiado un poco, antes era más. Ahora creo que la gente está más enterada (Hombre, Bolivia, 32).

En los relatos de los migrantes con experiencias de participación en organizaciones de la sociedad civil se encuentran lecturas críticas respecto de las políticas públicas implementadas.

No da que lleguemos y digamos: “deja todo y vete, te voy a liberar”. El Ministerio de Trabajo, dentro de aquella comisión de fiscalización, habla de la liberación de esclavos. No es así, infelizmente. El migrante no tiene un apoyo, aunque sea transitorio, para integrarse. Entonces, como la mayoría no tiene una red familiar, ¿en qué se va a apoyar? Ganando 1.200 reales... [...] Entonces intentamos abordar el tema más en ese sentido que sólo la idea de “tienes que liberarte”. Porque no es fácil. Si todo el mundo “se libera”, entre comillas, vamos a ser responsables por toda esa gente en situación de calle (Mujer, Bolivia, 36).

Más allá de estos aspectos, es preciso destacar que muchos de los migrantes entrevistados describen trayectorias laborales que comienzan

con una inserción en el sector textil, seguida de procesos de movilidad social ascendente —frecuentemente acompañados de una regularización migratoria— que traen aparejadas mejoras sustantivas en su situación de acceso a la seguridad social.

Trabajo formal

Existen importantes grupos de migrantes regionales que sí logran insertarse laboralmente en el sector formal, con todo lo que ello implica en términos de acceso a derechos. Las facilidades para lograr la regularización migratoria han impactado positivamente en distintas dimensiones de la vida de los migrantes regionales, incluyendo sus formas de acceso al trabajo y a la seguridad social. Los relatos de los migrantes entrevistados destacan los beneficios de la seguridad social a los que acceden gracias a la regularización migratoria, y al consecuente acceso a la documentación.

Cuando uno tiene libreta de trabajo⁴⁸, tiene todo. Aquí la empresa ayuda con vivienda, es una empresa grande, internacional. Da tarjeta de alimentación, todos los derechos (Hombre, Paraguay, 34).

Cuando conseguí empezar a trabajar en proyectos, ya podía ser MEI, porque el MERCOSUR ya le había prometido a Ecuador la residencia aquí en Brasil. Entonces saqué mi residencia para poder trabajar en proyectos, y con eso logré ser MEI, y lo soy hasta ahora: microempresadora individual y prestadora de servicios (Mujer, Ecuador, 46).

El caso de los migrantes que trabajaron en talleres textiles y que lograron concretar procesos de movilidad social ascendente una vez que regularizaron su situación migratoria, resulta ilustrativo: se trata de un ejemplo que permite comprender los modos en que el marco normativo migratorio afecta las trayectorias laborales de los migrantes.

⁴⁸ Denominación informal de la documentación laboral (en idioma original, *carteira do trabalho*). El nombre formal del documento es *Carteira do Trabalho e Previdência Social* (CTPS).

Quienes se regularizaron en 2009, con la amnistía y el Acuerdo del MERCOSUR... todas las personas que estaban irregulares, se liberaron. Tenían algún dinero acumulado, tenían un gran conocimiento sobre la costura, sobre la lógica del trabajo, y tenían contactos. Decidieron abrir sus propios talleres textiles, entonces los talleres se multiplicaron (Hombre, Bolivia, 39).

Muchos migrantes que actualmente se insertan laboralmente en el sector formal manifiestan haber transitado períodos de trabajo informal (sin documentación)⁴⁹. Esta situación se encuentra en los relatos de migrantes de diversas nacionalidades y niveles socioeducativos, sugiriendo la existencia de trayectorias laborales con rasgos compartidos (además de características específicas).

De acuerdo a la información relevada, una de las principales dificultades para los migrantes regionales que se insertan en el mercado formal de trabajo es la falta de información sobre el sistema de seguridad social brasileño. Ello se observa especialmente en los migrantes recientes, quienes exhiben un menor conocimiento de la institucionalidad y la normativa brasileñas, generalmente sumado al desconocimiento del idioma portugués.

En el caso de los migrantes altamente calificados, los obstáculos se vinculan con el reconocimiento y la validación de los títulos universitarios y otros documentos que acreditan la formación. A nivel del MERCOSUR existen algunos avances normativos en este ámbito⁵⁰. Sin embargo, la legislación brasileña y la estructura descentralizada de la educación pública universitaria impactan en estas cuestiones, generando que en muchos casos estos migrantes terminen accediendo a empleos para los cuales se encuentran sobrecalificados.

Entonces dije: “creo que es mejor intentar validar mi título y buscar trabajo aquí. Y después hacer la maestría o alguna otra cosa”. Intenté validar mi diploma pero encontré muchas barreras, principalmente el idioma (Mujer, Bolivia, 35).

49 La Libreta de Trabajo y Previsión Social (CTPS) es el documento que formaliza la relación laboral; a través del mismo se registra al trabajador y se garantiza su acceso a los derechos reconocidos constitucionalmente.

50 Véase: MERCOSUR, Reconocimiento de Títulos en el MERCOSUR, disponible en: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/5775/5/innova.front/reconocimiento-de-titulos-en-el-mercosur>

En realidad, en filosofía, en Brasil y Argentina son muy distintas las materias, los programas... La verdad es que nunca trabajé con filosofía en San Pablo, trabajé más como profesor de español y después como guía de turismo. No revalidé mis materias, porque era complicado (Hombre, Argentina, 44).

Por último, la dificultad para acceder a empleos públicos (ya reseñada) también aparece como un obstáculo para un conjunto de migrantes regionales, principalmente aquellos con altos niveles socioeducativos, por lo cual muchos de ellos optan por la naturalización.

Una prima hizo un concurso público para trabajar en un hospital. Ella es formada, y aprobó. Pero en el momento de presentar la documentación, no le aceptaron porque era extranjera, tenía que ser naturalizada (Mujer, Bolivia, 36).

Derecho a la salud

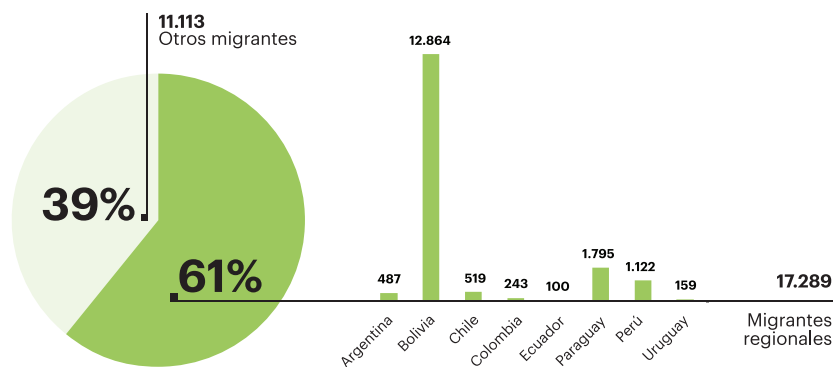
En Brasil, la salud es un derecho reconocido constitucionalmente. Todas las personas que viven en Brasil son titulares del mismo, pudiendo recurrir a los servicios del Sistema Único de Salud (SUS). En el caso de los migrantes, su situación migratoria nunca puede invocarse como argumento para negarles el acceso a la salud pública.

Acceso al Sistema Único de Salud

Los resultados de la investigación muestran que existe un acceso muy extendido al SUS entre los migrantes regionales, principalmente entre los sectores de menores ingresos.

La emisión de la Tarjeta Nacional de Salud (Tarjeta SUS) permite analizar el acceso de los migrantes a los servicios de salud del municipio. Datos de septiembre de 2016 señalan que, entre los migrantes que residen en el municipio, los bolivianos exhiben el porcentaje más relevante (45%) de acceso a la Tarjeta SUS. Otras cuatro nacionalidades suramericanas (Paraguay, Perú, Chile y Argentina) representan juntas el 14% de las Tarjetas SUS otorgadas a migrantes en el municipio, según puede observarse en el Gráfico 4.

Gráfico 4: Tarjetas SUS otorgadas a migrantes, según país de nacimiento. Municipio de San Pablo (2016)



Fuente: Elaboración propia con base en CNS/ATTI/SMS, septiembre de 2016.

La mayoría de los migrantes entrevistados poseen Tarjeta SUS y relatan haberla tramitado con facilidad, especialmente durante los últimos años, en el marco del acceso más extendido a la regularización migratoria, que ha repercutido en un mayor acceso a los servicios públicos.

La documentación solicitada para la tramitación de la Tarjeta SUS no es aquella que acredita la regularidad de la situación migratoria, sino el lugar de residencia, debido a la lógica territorial de funcionamiento del sistema de salud. Es preciso señalar que el acceso a la Tarjeta SUS no puede denegarse debido a la falta de este documento.

No teníamos ningún documento que comprobara nuestro domicilio, nuestro nombre. Esa es una barrera muy fuerte. Y cuando hice mi investigación también escuché conversaciones de personas que decían que no fueron, porque les pedían ese documento, el comprobante de domicilio (Mujer, Bolivia, 35).

En general, entre los migrantes regionales se encuentran lecturas positivas respecto del funcionamiento del sistema de salud pública en la ciudad

de San Pablo, especialmente en comparación con algunos de sus países de origen. Aquellos con mayor tiempo de residencia en la ciudad consideran que tanto el acceso como la calidad de los servicios de salud pública han mejorado sustantivamente en el transcurso de los últimos años.

Los aspectos a mejorar que se señalan en las entrevistas no impactan diferencialmente a los migrantes, sino que dan cuenta de situaciones que afectan a todos los usuarios de la salud pública.

Creo que la mayor dificultad de la salud, para todos, no sólo para el inmigrante, es la infraestructura en los barrios. En el puesto que yo frecuentaba, al que nos llevaba mi madre, ahí nunca tuvimos ese problema de demoras (Mujer, Bolivia, 23).

Si bien los migrantes de niveles socioeconómicos y socioeducativos más elevados recurren en mayor medida a servicios privados de salud, se encuentran testimonios que revelan estrategias de acceso a la salud que combinan ambos sistemas, el privado y el público, éste último considerado superior en algunos aspectos.

Mi hijo, por ejemplo, lo que hacemos es que él va a una pediatra que no es muy barata, cada 4 o 6 meses, y el resto SUS. La pediatra es privada y juntamos para pagar, pero el pronto socorro, vacunas, lo que sea, en el SUS, súper bien. De hecho, para mí es admirable que yo pueda entrar en el hospital, presentar un documento y salir sin haber pagado nada, eso todavía me genera una cosa que me gusta (Mujer, Chile, 38).

En general, los migrantes que acceden a seguros privados de salud lo hacen como parte de los beneficios de la seguridad social. Sin embargo, en muchos relatos se observa una preferencia hacia la salud privada, por la que se opta incluso cuando ésta no es garantizada por los empleadores.

Hoy en día tengo un plan de salud por el trabajo. Antes tenía que pagar yo misma el plan de salud. Y era muy difícil, porque aquí no hay planes de salud que funcionen. Y nosotros no tenemos esa cultura de ir al SUS. Infelizmente no tenemos esa cultura (Mujer, Venezuela, 49).

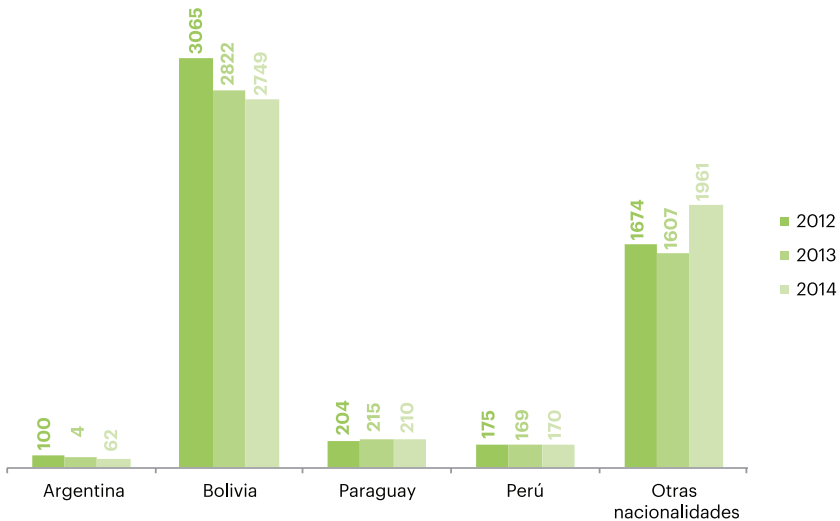
Emergencia y prevención

En lo que respecta al acceso a servicios de salud preventiva, se observan realidades muy heterogéneas. Las entrevistas realizadas sugieren la importancia del acceso a la salud preventiva en el caso de los niños y niñas migrantes y/o hijos de migrantes.

Siempre usaba el sistema de salud, porque cuando tienes un niño, no tienes cómo no usarlo. Tienes que cuidar de las vacunas, tienes que llevarlo al pediatra a ver si está todo bien, tienes que llevarlo al dentista. Entonces, debido a mis hijas, siempre tuve acceso al sistema de salud (Mujer, Bolivia, 35).

Los datos sobre hijos nacidos vivos de madres migrantes muestran que las mujeres bolivianas son las que tienen el mayor número de hijos en el período 2012-2014 (más del 50%), seguidas por las mujeres paraguayas y peruanas —entre las migrantes regionales— aunque en volúmenes mucho menos significativos, como puede observarse en el Gráfico 5.

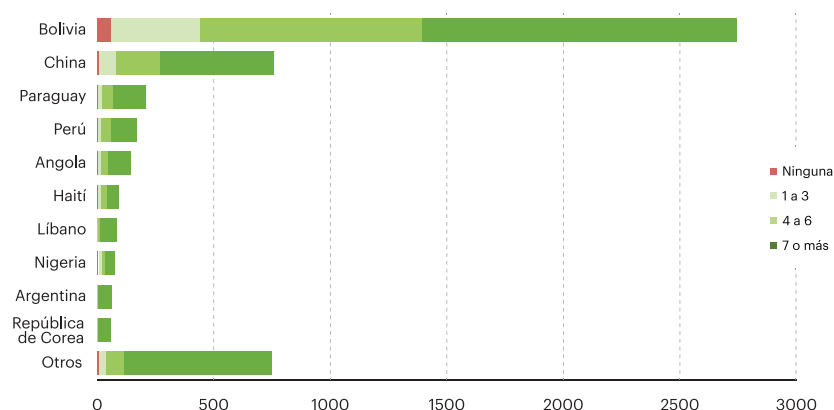
Gráfico 5: Hijos nacidos vivos de madres migrantes, según país de nacimiento de la madre. Municipio de San Pablo (2012-2014)



Fuente: Elaboración propia con base en CEInfo/SMS, 2015.

No obstante, se observan niveles muy desiguales de acceso a controles prenatales entre las mujeres bolivianas embarazadas. Las madres de esta nacionalidad se cuentan entre los grupos que realizaron el menor número de consultas prenatales en 2014 (16% de ellas hicieron entre cero y tres consultas), frente a otros colectivos que exhiben un acceso mucho más extendido a estos exámenes médicos, según muestra el Gráfico 6.

Gráfico 6: Número de consultas prenatales, según país de nacimiento de la madre migrante. Municipio de San Pablo (2014)



Fuente: Elaboración propia con base en CEInfo/SMS, diciembre de 2015.

Se trata de un tema que preocupa a los agentes de la salud pública y a las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con estos colectivos. Las causas que subyacen a este acceso insuficiente a los exámenes prenatales son múltiples: falta de información, dificultades derivadas del idioma, barreras culturales, y prácticas discriminatorias en el ámbito de la salud pública⁵¹.

⁵¹ Véase: Avellaneda Yajahuanca, Rosario del Socorro, *A experiência de gravidez, parto e pós-parto das imigrantes bolivianas e seus desencontros na cidade de São Paulo, Brasil*. Tesis presentada para obtener el grado de Doctora en Ciências, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015, pp.192, disponible en: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/6/6136/tde-13112015-105147/en.php>

Cuando tú estás embarazada, tu obligación es ir al puesto de salud. No me negaron ningún tipo de examen. Me han atendido, me han hecho todo mi prenatal, todo normal. Porque yo quise hacerlo, siendo que en muchos casos, las mamás, siendo la mayoría de Bolivia, no se acogen a eso. El médico tiene que verte, pero ellas no van, o porque no pueden dejar el trabajo o por falta de información (Mujer, Bolivia, 36).

Esta situación podría exceder a las mujeres bolivianas, siendo más bien un rasgo de las representaciones y prácticas sobre la salud que predominan en algunos sectores de esta comunidad, la principal usuaria —entre los migrantes— de los servicios de salud pública en la ciudad de San Pablo. Los propios migrantes bolivianos entrevistados reconocen que no suelen acceder a la salud preventiva sino que, por el contrario, recurren a la salud únicamente en casos de emergencia. Si bien esto responde a los factores ya citados, también se relaciona, de forma más amplia, con el lugar que ocupa el trabajo en el proyecto migratorio, el cual condiciona el acceso a otros derechos, en este caso, a la salud.

En la primera instancia es la automedicación, “voy a tomar eso y ya va pasar”. Es lo mismo que sucede con el resto de los bolivianos. [...] Si lo que tengo persiste, en quince días voy a ir al médico, o a los seis meses a lo máximo. Los oculistas, los médicos generales, siempre comentan que los bolivianos llegan cuando ya no hay solución, cuando el problema ya está muy grande (Hombre, Bolivia, 43).

Las barreras idiomáticas también aparecen como un aspecto clave que condiciona el acceso a la salud de los migrantes regionales y de otras nacionalidades, especialmente de aquellos recientemente arribados a Brasil. El amplio rango de actores consultados coincide en este diagnóstico.

Yo no hablo muy bien el idioma, no sé cómo explicarme. Hay cosas que digo que da para entender, pero yo no sé cómo explicar lo que realmente necesito. Por ejemplo, cuando a veces digo de mi cabeza, no entienden, cuando digo de mi columna, no entienden (Mujer, Perú, 37).

Por último, si bien no son predominantes, las entrevistas contienen un conjunto de relatos sobre discursos y prácticas discriminatorias hacia los migrantes regionales en el ámbito de la salud pública.

Cuando fui a Ermelino Matarazzo, donde hay muchos bolivianos, yo pensaba: ¿será que están cansados de ver tantos bolivianos?. Porque yo escuchaba decir a las personas que trabajan ahí: “esos bolivianos tienen hijos como conejos”. Yo me sentía muy molesta. Que personas profesionales hablen de esa forma, en lugar de apoyarte y orientarte, de decirte que necesitas cuidarte, de intentar preocuparse por ti... (Mujer, Bolivia, 35).

En las formaciones que hicimos con funcionarios de la salud, las personas decían que negaban la atención, sin problemas. Decían que nuestro sistema de salud no debería atender inmigrantes, que era sólo para brasileños, que las personas no estaban regularizadas y que no entendían el idioma... (CPMig).

Esta situación también ha sido puesta en evidencia en las entrevistas realizadas a funcionarios públicos y a miembros de organizaciones de la sociedad civil.

Derecho a la educación

La educación es un derecho garantizado constitucionalmente a todas las personas que residen en Brasil, más allá de su nacionalidad y de su situación migratoria. Se trata de un instrumento que permite a los niños y niñas, y a los adultos que se encuentran social y económicamente marginados, salir de la pobreza y participar plenamente en la vida de la comunidad. Estos aspectos adquieren significados específicos en el caso de los migrantes.

En el marco de este estudio se ha privilegiado el abordaje de las formas de acceso de los migrantes regionales a los distintos niveles de la educación pública. Asimismo, si bien se analiza un amplio rango de situaciones relacionadas con el derecho a la educación, se enfatizan los desafíos que enfrentan los niños, niñas y adolescentes migrantes e hijos de migrantes para acceder a este derecho fundamental.

La red municipal de educación pública de San Pablo⁵² registra 3.827 migrantes internacionales, que se distribuyen en los distintos niveles según se detalla en la Tabla 4. Es importante señalar que, en total, los migrantes internacionales no llegan a representar el 0,5% de los alumnos matriculados en la red municipal de educación pública.

Tabla 4: Migrantes en la red municipal de educación pública, según niveles. Municipio de San Pablo (2015)

Nivel	Cantidad	%
Educación Inicial	1446	37,8%
Educación Primaria	2222	58,1%
Educación Secundaria	10	0,3%
Educación Técnica	3	0,1%
Educación Especial	9	0,2%
Educación de Jóvenes y Adultos	137	3,6%
Total	3827	100%

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría Municipal de Educación, julio de 2015.

Educación inicial

El acceso a la educación inicial por parte de los niños y las niñas migrantes e hijos de migrantes más pequeños constituye un elemento fundamental, no sólo por el propio derecho de estos niños a educarse desde una edad temprana, sino también porque facilita el acceso al trabajo por parte de los adultos responsables. Esto último resulta especialmente importante para las mujeres migrantes: el hecho de acceder a servicios de cuidados de los niños y niñas pequeños que posibilitan su acceso al trabajo, generalmente repercute en mayores niveles de autonomía. Si bien el acceso a la educación siempre se relaciona con el disfrute de otros de-

⁵² La red municipal de educación pública está más concentrada en los niveles inicial y primario, mientras que las redes estadual y federal se concentran más en los niveles secundario, técnico y universitario. La red privada de educación atiende aproximadamente un 20% de los estudiantes de los niveles primario y secundario, y un 70% de los estudiantes en nivel universitario.

rechos, en el caso de los migrantes estas articulaciones resultan aún más relevantes. *“Eso me gusta mucho de Brasil, porque con las guarderías podemos trabajar. Por eso digo que Brasil nos da muchas oportunidades”,* explica una migrante peruana (31).

Sin embargo, algunos aspectos del servicio de guarderías públicas han sido identificados como problemáticos, por ejemplo, las largas esperas para acceder a las vacantes, o su distribución en los barrios en la ciudad. Se trata de aspectos del funcionamiento del sistema en general, y no de situaciones que afecten singularmente a los migrantes.

Mellama la atención, en el barrio que yo vivo... está bien, es un barrio clase media, pero tiene pocas guarderías. Todas, por alguna razón, quedan en los barrios más caros. No están en los barrios de clase media, están en los barrios caros. Eso me parece raro (Mujer, Chile, 38).

Con las guarderías es aún peor... La espera por las guarderías es problemática para los brasileños. Va de ocho meses a un año. Todas esas madres angoleñas que están llegando van a tener que esperar un año para poner a los niños pequeños en las guarderías y poder buscar un trabajo (Misión Paz).

Educación primaria

Las entrevistas realizadas señalan que el mayor acceso a la regularización migratoria también ha tenido impactos positivos en lo que refiere al acceso de los niños y las niñas migrantes a las escuelas públicas.

“No puedes venir más a la escuela, porque necesitamos el documento. Tu padre todavía no entregó el documento y ahora no tenemos cómo garantizar la matrícula. No van a asistir más a clases”. Fuimos a casa ese día con una notita. Mis padres la leyeron y fueron con nosotros de nuevo a la escuela, y ahí la directora dijo: “no podemos hacer nada, necesitamos el documento”. Habíamos estado en condición irregular durante cuatro años. Ella dijo: “no podemos hacer nada, de verdad necesita el documento. Y va a necesitar el registro. ¿Cómo voy a decir que está estudiando si su matrícula no

existe, si su ficha no está completa?" Y ahí simplemente dejamos de estudiar. Después supe que eso mismo sucedió también en otras escuelas (Mujer, Bolivia, 36).

La cuestión del idioma aparece nuevamente entre las dificultades que enfrentan los migrantes en su tránsito por las instituciones y espacios de socialización: en este caso, los niños y las niñas en los establecimientos educativos. Conscientes de esta situación, las familias migrantes con miembros en edad escolar despliegan diferentes estrategias para que éstos superen esa barrera y logren acceder a la educación.

Ella no sufría el prejuicio porque mi madre, en el primer grado, dijo: "no puedes hablar más en español. No quiero que hables español ni siquiera en la casa. Si te hablo en español, me respondes en portugués". Yo no lograba desenvolverme bien en la escuela. En el primer grado, mi madre le pagó a una brasileña para que me enseñara a leer y a escribir. Yo tenía mucha dificultad porque escribía todo en español, con la ayuda de los costureros y de mi madre. Había un costurero que sabía más o menos, pero se equivocaba. Entonces me estaba quedando atrás (Mujer, Bolivia, 23).

Las entrevistas realizadas también ponen en evidencia los discursos y prácticas discriminatorias de funcionarios docentes y no docentes en las escuelas donde asisten migrantes e hijos de migrantes. Estos discursos y prácticas no sólo se dirigen a los estudiantes, sino también a sus familias. Esto podría señalar una falta de herramientas para gestionar la diversidad cultural en los establecimientos educativos.

La vicedirectora dijo: "decidimos hacer las reuniones de los padres bolivianos separadas porque estaba habiendo mucha confusión en el aula. Ustedes, a veces, tienen otros tiempos para entender las cosas. Entonces nos pareció mejor así" (Mujer, Bolivia, 36).

La profesora dijo: "¿por qué ustedes no son como él? Se pasan vagabundeando". Fue por eso que mi hermano terminó despertando ese prejuicio, esa rivalidad. Y fue por eso que mi hermano comenzó a faltar a la escuela (Mujer, Bolivia, 23).

Sin embargo, también se encuentran relatos de buenas prácticas en los centros educativos, que señalan que, si bien persisten algunos conflictos, éstos conviven con discursos que parecen señalar una mayor sensibilización por parte de los docentes de las escuelas donde asisten niños y niñas migrantes.

Una profesora muy buena... Nos llamó después de una semana y dijo: "quiero conversar con ustedes". Nosotros nos quedamos muy preocupados. Cuando fuimos, nos dijo: "ya sé que ustedes son bolivianos. Queremos conocer un poco su cultura. ¿Pueden hacer alguna cosa para mostrar su cultura, su música, los colores de su bandera, su himno?" (Mujer, Bolivia, 35).

Los distintos actores consultados coinciden en que los niños y las niñas bolivianos son el grupo que experimenta los mayores desafíos en el ámbito escolar. De acuerdo a los datos presentados, se trata de la nacionalidad más presente en las escuelas públicas del municipio. Los hallazgos cualitativos de la investigación también apuntan a la visibilidad étnica de este grupo: "cerca del 60% de nuestros alumnos extranjeros son bolivianos o hijos de bolivianos y existe mucho prejuicio en relación a Bolivia", explica una funcionaria del Núcleo de Educación Étnico Racial de la Secretaría Municipal de Educación.

Educación secundaria

Un número significativo de entrevistas incluyen relatos sobre formas de *bullying* sufridas por adolescentes migrantes o hijos de migrantes en el ámbito de la educación secundaria en la ciudad de San Pablo. Este fenómeno también es indicado con preocupación por organizaciones de la sociedad civil que trabajan con migrantes y que han comenzado a desarrollar acciones al respecto.

Los discursos y prácticas que configuran el *bullying* adquieren especificidades según se trate de adolescentes varones o mujeres; en el caso de los varones, estas prácticas muchas veces conducen a episodios de violencia: "no es tanto para las chicas, sino para los chicos. Los chicos son los que más sufren. Intentan tomar represalias, intentan pelear", explica una migrante boliviana (23).

Otra cuestión problemática es la deserción escolar de adolescentes migrantes e hijos de migrantes bolivianos. La falta de sentimiento de pertenencia y las experiencias de discriminación que sufren en el ámbito escolar, sumadas a las posibilidades de inserción laboral que ofrece la comunidad boliviana, parecen explicar esta tendencia. Se trata de un tema que también está siendo abordado por organizaciones de la sociedad civil.

Para mí todo se relaciona con la falta de sentimiento de pertenencia a la escuela. Porque claro... ¿Para qué voy? Mis padres consiguen dinero sin tener educación secundaria, yo soy maltratado, el profesor no me escucha, entonces ¿para qué voy a ir? (Mujer, Bolivia, 36).

Educación técnica

Un conjunto de migrantes, especialmente aquellos que arriban al país en situaciones de mayor vulnerabilidad socioeconómica, manifiestan la voluntad de acceder a formación técnica, así como las dificultades derivadas de la necesidad de compatibilizar esa actividad con el desarrollo de sus tareas laborales.

Cuando trabajas como yo, no tienes tiempo para nada. Yo trabajaba mucho al principio. Aguanté porque vine para trabajar, vine con el objetivo de trabajar y ganar mi dinero. Por eso aguanté (Mujer, Paraguay, 44).

También se encuentran relatos de migrantes que acceden a este tipo de capacitación y logran recorrer trayectorias de movilidad social ascendente. Las entrevistas recogen varias historias de migrantes bolivianos que, si bien inicialmente se insertaron en las posiciones más bajas del sector textil, luego de formarse lograron acceder a posiciones más jerarquizadas dentro de este ámbito productivo. Esta evidencia confirma la relevancia de las iniciativas de capacitación técnica para la inserción laboral de los migrantes.

Después de que hice el curso, entendí. Ahora hago modelado, no solamente costura. Logro hacer un blazer. Por ese lado fue compensadora esa fase, fue satisfactoria. Yo no sabía ni coser un blazer (Hombre, Paraguay, 34).

Educación universitaria

Las entrevistas contemplaron a un conjunto de migrantes regionales que realizan o realizaron —en el pasado reciente o varios años e incluso décadas atrás— estudios universitarios y de posgrado en la ciudad de San Pablo. Se trata de un grupo muy heterogéneo de entrevistados: personas de ambos sexos, de rangos etarios disímiles y de varias nacionalidades. Sin embargo, más allá de esta heterogeneidad se observan ciertos perfiles, aunque dado el carácter cualitativo de esta investigación, no es posible realizar generalizaciones al respecto.

Los migrantes regionales que actualmente eligen a Brasil y a la ciudad de San Pablo para realizar estudios universitarios lo hacen debido a un conjunto de motivos: el prestigio de las universidades, la calidad y gratuidad de la educación se cuentan entre los principales. La cuestión de la gratuidad es especialmente valorada por los migrantes provenientes de países donde la educación universitaria tiene costos elevados.

Muchos colombianos vienen a terminar sus estudios de la universidad aquí, muchos vienen a hacer una maestría, una especialización aquí, que sale mucho más económico que en Colombia y obviamente va a dar otro nivel al currículum, estudiar afuera del país. La Universidad de San Pablo creo que es uno de los focos donde se encuentran más colombianos (Hombre, Colombia, 43).

Entre las principales dificultades identificadas en este ámbito se encuentra la situación del reconocimiento y la revalidación de los títulos y otros documentos importantes. Los migrantes entrevistados relatan las dificultades burocráticas y económicas que enfrentan para realizar estos trámites.

El costo es alto. Por cada traducción, por hoja, te cobran 100 reales, y para poder presentar la homologación, tienes que presentar un libro en donde está el programa académico que has estudiado. Tienes que traducir todo ese libro. Entonces, por las experiencias que me han dicho, que he averiguado de cómo hacer... El costo es de un mínimo de diez mil reales (Mujer, Bolivia, 36).

Derecho a la vivienda

La vivienda también constituye un derecho humano reconocido en la Constitución y en otras normativas brasileñas⁵³. Se trata de un derecho más controvertido que otros, como la salud y la educación, cuya universalidad es raramente cuestionada, incluso en el caso de los migrantes.

Gran parte de los actores entrevistados coincide en que el acceso a la vivienda representa uno de los principales desafíos que enfrentan ciertos sectores de migrantes regionales en la ciudad de San Pablo, especialmente los recién llegados a la ciudad y los que se encuentran en situaciones de mayor vulnerabilidad.

Si bien se encuentran numerosos testimonios que dan cuenta de formas de acceso a la vivienda adecuada por parte de migrantes regionales, ya sea mediante la compra o el alquiler de viviendas, este apartado se centra en describir las dificultades para el acceso a este derecho. No obstante, es preciso aclarar que el acceso a la vivienda también representa un reto para amplios sectores de la población local.

De los migrantes internacionales atendidos por los servicios de asistencia social del Centro de Referencia y Atención para Inmigrantes (CRAI), una parte significativa se encuentra en situaciones habitacionales precarias, según se detalla en la Tabla 5.

53 Principalmente la Ley No. 10.257/2001 conocida como el “Estatuto da Cidade”, Brasil, Ley No. 10.257, “Estatuto da Cidade”, D.O.U. del 10 de julio de 200; y la Ley Nro. 11.124/2005 que crea el Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) y el Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), Brasil, Ley No. 11.124, D.O.U. del 16 de junio de 2005.

Tabla 5: Migrantes atendidos por el CRAI, según situación habitacional (2016)

Situación Habitacional	Número	%
Alquiler	533	42,3%
Centro de Acogida	314	24,9%
Sin vivienda	164	13,0%
Casa de amigo o familiar	74	5,9%
En situación de calle	58	4,6%
Ocupación	44	3,5%
Otra	27	2,1%
Vivienda propia	15	1,2%
Hotel	9	0,7%
Iglesia	8	0,6%
Local de trabajo	8	0,6%
Vivienda cedida por el empleador	6	0,5%
Total	1260	

Fuente: Elaboración propia con base en CRAI, 2016.

Para los migrantes que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad socioeconómica, uno de los principales obstáculos para acceder a la vivienda, incluso a las formas más precarias, es su precio, en el marco del elevado costo de vida que se registra en la ciudad de San Pablo: una de las más caras de Brasil y de América Latina. *“La vivienda es un problema... Realmente, es una novela. Es la mitad del salario. Y uno tiene que comer”*, sostiene un migrante paraguayo (23).

En los párrafos siguientes se utiliza la categoría de la informalidad para referir a una serie de estrategias habitacionales que se desarrollan por fuera de las lógicas del mercado inmobiliario formal. No obstante, se busca analizar los vínculos entre estas dinámicas y las del mercado inmobiliario formal, a los efectos de comprender los factores que subyacen a las formas de precariedad habitacional que afectan a amplios sectores de migrantes regionales.

Mercado inmobiliario informal

Amplios sectores de migrantes regionales residen en viviendas o habitaciones alquiladas, con niveles variados de adecuación. Una parte significativa de estas operaciones inmobiliarias se realizan de manera informal, ya que el mercado inmobiliario impone un conjunto de requisitos de difícil cumplimiento para los migrantes.

Para importantes sectores de estos colectivos, la informalidad habitacional se articula con la informalidad laboral: al no contar con empleos formales, no poseen documentación probatoria de sus ingresos que les permita acceder a seguros y otros requisitos exigidos. Las entrevistas iluminan sobre los modos en que la informalidad habitacional se ve potenciada en los casos de irregularidad migratoria.

Llamábamos a la inmobiliaria y decíamos: “¿a cuánto está el alquiler? ¿Cómo tenemos que hacer?” Tuvimos muchas barreras, nos pidieron mucha documentación. Siempre piden seguro de garantía, o fiador, y nosotros decíamos: “¿dónde vamos a conseguir un fiador?” Durante mucho tiempo intentamos alquilar una casa, teníamos las condiciones para hacerlo (Mujer, Bolivia, 35).

Las familias migrantes y las mujeres migrantes con hijos enfrentan desafíos adicionales para alquilar viviendas o habitaciones, ya que muchos agentes inmobiliarios y propietarios de inmuebles no aceptan inquilinos con estas características.

Para la mujer es muy difícil, principalmente si tiene hijos. Para una mujer con hijos es muy difícil conseguir casa, porque la mayoría no quiere personas con hijos (Hombre, Paraguay, 34).

Un fenómeno del hábitat popular que ha cobrado visibilidad recientemente en la ciudad de San Pablo es la ocupación de edificios, generalmente en la zona central. Funcionarios públicos y miembros de organizaciones de la sociedad civil sostienen que sectores significativos de migrantes recurren cada vez más a esta estrategia de acceso a la vivienda ante la imposibilidad de afrontar el costo de residir en el centro de la ciudad en condiciones más adecuadas. Los relatos de los migrantes que residen en edificios ocupados permiten dimensionar el nivel de preca-

riedad de esta opción habitacional, que generalmente se articula con otras, como la situación de calle, configurando trayectorias residenciales muy problemáticas desde el punto de vista del acceso a derechos.

No tenía casi dinero, y fui a vivir a una ocupación. Nunca había vivido en una ocupación de esas, donde se comparte baño con más o menos 30, 40 personas. [...] Nos tocó dormir 14 días en la calle (Hombre, Colombia, 37).

Las ocupaciones de edificios muchas veces se desarrollan en el marco de procesos organizativos. Según arroja el relevamiento bibliográfico realizado, ambas cuestiones —la ocupación de edificios por parte de sectores de migrantes, y las estrategias políticas que sustentan estas ocupaciones— constituyen fenómenos relativamente novedosos y escasamente analizados en la ciudad de San Pablo.

Es una ocupación artística [...] Ocupar es resistir y no es cuestión de violencia sino de estar en el espacio, que tuvo que limpiarse, que no tenía baño. Hubo gente que luchó para tener baño, para tener agua, cañería, agua caliente, el espacio limpio, con cocina, con una baranda. Hubo gente que fue llegando, como yo, colaborando (Mujer, Argentina, 24).

También se registran experiencias de acceso a la vivienda a través de la ocupación de terrenos y la posterior construcción de viviendas, generalmente precarias y carentes de servicios, en *favelas*. En estas estrategias no sólo participan migrantes regionales, sino también otros colectivos que enfrentan dificultades para acceder a la vivienda. Estas ocupaciones de terrenos también suelen articularse con formas de organización política. La participación de los migrantes en estas experiencias tampoco ha sido analizada.

Hay unos lugares en los que hay terrenos en los que puedes construir una casa. Es así, puedes invadir un lugar y quedarte ahí, y agarrarte ese terreno. Aquellos del movimiento sin tierra [...] Como hay muchas personas que no pueden entrar al programa de Minha casa Minha vida, ellos te ayudan. [...] Cada persona comenzó a construir con sus “ticholos”, ahora todo ya tenemos baño, alcantarillado, uno

que nosotros hemos providenciado. La energía eléctrica también, hemos sido nosotros que la hemos providenciado. Entonces, es una construcción que es así, cooperativa, es una asociación que está realmente trabajando. Han ingresado 800 familias, de las cuales el 10% somos extranjeros (Mujer, Bolivia, 36).

En las entrevistas a migrantes regionales se encuentran escasas referencias a experiencias de situación de calle. Sin embargo, los funcionarios públicos entrevistados, principalmente aquellos vinculados a la gestión de los refugios de emergencia, sí refieren a situaciones de este tipo.

Para algunos sectores, no sólo de migrantes, la imposibilidad de hacer frente a los costos que implica vivir en la zona central de la ciudad de San Pablo, también ha repercutido en un proceso de expulsión hacia las periferias.

Muchas personas que vienen con menos recursos tienen que irse a las periferias, porque no hay cómo pagar un lugar en el centro. Es muy caro (Mujer, Colombia, 37).

La inestabilidad de las trayectorias residenciales de algunos sectores de migrantes regionales no sólo afecta el ejercicio del derecho a la vivienda adecuada, sino también el disfrute de otros derechos fundamentales. Esta situación adquiere connotaciones específicas en el caso de ciertos grupos, como los niños y las niñas, quienes incluso pueden ver afectado su derecho a la educación frente a la carencia de documentos que acrediten su lugar de residencia⁵⁴.

Hasta ahora estábamos esperando resolver el tema de la vivienda, porque precisábamos tener un lugar fijo para vivir. Ahora que ya tenemos un lugar más o menos fijo, ya podemos matricularlo. Entre la espera y poder hacerlo, pasó como un año (Mujer, Perú, 31).

⁵⁴ Según relatan algunos migrantes entrevistados, los establecimientos educativos públicos a veces exigen estos documentos. Como ya fue establecido, la carencia de esta documentación no puede justificar la denegación del acceso a la educación de ningún niño o niña.

Redes sociales y acceso a la vivienda

En la mayoría de las estrategias habitacionales descriptas se observa el recurso a la cohabitación, es decir, a compartir la vivienda (y los gastos derivados de la misma) con familiares, amigos y/o connacionales. Esto permite dimensionar la importancia del papel que juegan las redes sociales en las estrategias de acceso a la vivienda que implementan los migrantes, especialmente aquellos que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad socioeconómica.

Mi hermana ya vive aquí hace más o menos doce años [...] Ella tenía espacio en la casa y me dijo: “ven a vivir con nosotros, me ayudas a pagar el alquiler, va a ser muy poco dinero, unos 350 reales, te voy a dar una habitación grande” (Mujer, Bolivia, 35).

En el caso de los migrantes que se insertan laboralmente en el sector de la confección, esta estrategia frecuentemente se articula con el modelo del taller textil, en el que varias familias comparten no sólo el espacio de trabajo sino también de vivienda. Generalmente estas personas se encuentran relacionadas entre sí por redes familiares o de paisanaje. Esta situación trae aparejadas diversas consecuencias para el disfrute de los derechos de las personas que trabajan y viven en estas condiciones.

Mi madre también trajo a algunos familiares de Bolivia para intentar ayudarlos, para mejorar la estabilidad económica de la familia, pero no salió bien. El alquiler era muy caro y eran muchas personas para alimentar, entonces no compensaba (Mujer, Bolivia, 23).

También se observan casos en que las redes sociales exceden a los vínculos familiares y de paisanaje, involucrando a migrantes de distintas nacionalidades. Estos relatos ilustran la diversidad de los modos en que las redes sociales moldean las estrategias de acceso a la vivienda que desarrollan los migrantes.

Cuando yo llegué, trabajé en el taller de un boliviano y de ahí salí y fui a vivir con un peruano y de ahí salí, trabajé un poquito con un brasileño y después con un paraguayo, y después fui con una coreana ahí en la ropería... hasta ahora estoy ahí (Hombre, Paraguay, 32).

El papel fundamental que cumplen las redes sociales en el acceso a la vivienda de los migrantes también se manifiesta en la configuración de zonas de la ciudad en las que se observan fuertes concentraciones de ciertas colectividades.

Llegamos a la ciudad de San Pablo, a la región de Bom Retiro. En esa época era sólo ahí, en Pari y Bom Retiro, que estaba la comunidad. Ya teníamos las máquinas esperando, ya teníamos que trabajar en el taller (Mujer, Bolivia, 36).

Perspectivas transversales

En las siguientes secciones se analiza el acceso a derechos sociales de los migrantes regionales desde una serie de perspectivas transversales al enfoque de los derechos humanos; éstas son: discriminación, participación social y género.

Discriminación

Las entrevistas realizadas permitieron identificar las discriminaciones múltiples que sufren las personas migrantes regionales, las cuales resultan relevantes en cuanto al acceso de estos grupos a sus derechos sociales.

En primer lugar, se encontraron relatos de episodios de discriminación basados en una supuesta competencia en el mercado de trabajo, anclados en la idea de que los migrantes le “roban” el trabajo a los brasileños. El contexto de recesión económica que atraviesa Brasil potencia estas miradas, que interpelan a migrantes regionales y extrarregionales de diversos perfiles socioeducativos y ocupacionales.

En el salón unos brasileños me decían que yo venía a quitarles el dinero y el trabajo a los brasileños. Yo les dije que yo hacía el trabajo que ellos no querían hacer, porque yo cuidaba a una señora e iba a hacer la limpieza a la casa de dos o tres señoras. Yo les decía: “ustedes no quieren limpiar, entonces, yo lo hago” (Mujer, Perú, 57).

Cuando yo llegué, éramos mejor recibidos. Ahora no. Ahora hay xenofobia. Yo siento xenofobia. [...] Cuando cayó la economía, ahí empezaron los... “vienen a robar empleos”. Yo di clases en una universidad, y una profesora me dijo: “tú me caes muy bien, pero tú le estás robando un empleo a un brasileño” (Hombre, Perú, 45).

También se señala la vigencia de estereotipos negativos frecuentemente atribuidos a ciertas colectividades —las más estigmatizadas— así como la aparición de otros nuevos, que responden a la reciente diversificación (y creciente visibilización) de las migraciones regionales en la ciudad de San Pablo.

Yo decía que era peruano, pero mis amigos cuando decían que eran peruanos, eran atacados, porque pensaban que eran ladrones. Había muchos ladrones peruanos en el aeropuerto (Hombre, Perú, 52).

Los argentinos, uruguayos y chilenos entrevistados en general manifiestan no sentirse discriminados por su origen nacional, a diferencia de lo que sucede con otros colectivos regionales (como los bolivianos y los paraguayos) y extrarregionales (como los haitianos y los africanos) que sí experimentan formas de discriminación basadas en éste y otros factores.

He escuchado casos de haitianos, que son muy discriminados acá. Las propias personas me dicen en la calle: “No, esos haitianos no. Nos gustan los argentinos, pero no nos gustan esos haitianos” (Hombre, Argentina, 31).

Yo creo que los haitianos han sufrido un poco más, no sé... por estar en el foco de los medios de comunicación. Los latinos, yo creo que están un poco más fuertes (Hombre, Chile, 31).

Estos testimonios revelan otro motivo de discriminación señalado por los migrantes regionales: la discriminación basada en razones raciales y étnicas. Entre los migrantes de ascendencia andina (principalmente bolivianos y peruanos) se encuentran numerosos relatos de episodios

de discriminación basada en motivos étnicos, así como de un extendido uso peyorativo de términos como “indígena” e “indio”.

Me llaman india aquí. [...] Ellos [los bolivianos] son más discriminados que nosotros [...] Mis trazos son muy marcados, me confunden muchas veces con boliviana... Nunca dicen peruana: dicen boliviana (Mujer, Perú, 38).

Los trazos, son los trazos... Hace más de veinte años atrás, cuando caminaba por las calles aquí en Brasil, me llamaban “gringo” [...] Ahora no, ahora me dicen “Bolivia”. Para ellos, todos son... Tienen rasgos indígenas, y ya (Hombre, Perú, 43).

En algunas entrevistas se vincula este fenómeno con la acción amplificadora y distorsiva de los medios de comunicación, lo cual demanda análisis más profundos.

Yo relaciono toda esa imagen negativa de nuestra presencia con los medios de comunicación. Los medios logran, a partir de las noticias que pasan, colocarnos como responsables del trabajo esclavo. Es como si nuestra comunidad boliviana hubiera inventado el modelo de explotación allá en Bolivia y lo hubiera traído para acá (Mujer, Bolivia, 36).

Los discursos más politizados sostienen que la intensificación de prácticas discriminatorias basadas en motivos raciales y étnicos también se vincula con la persistencia de jerarquías raciales en la sociedad brasileña, que valora a la migración blanca y europea, al tiempo que desvaloriza a los pueblos indígenas suramericanos.

Todavía somos un continente que busca al blanco [...] A la gente le gusta decir que tiene una abuela española, pero difícilmente dicen que también tienen una abuela indígena. Eso no sucede (Mujer, Ecuador, 46).

La Policía Federal se cuenta entre las instituciones públicas más mencionadas en relación a la vigencia de prácticas discriminatorias de este tipo.

Depende mucho del tipo de migrante que seas. Todavía hay mucho racismo en estos días. Para mí era muy claro en la Policía Federal. Pasé mucho tiempo ahí y vi gente de muchos lugares. Principalmente africanos, bolivianos y haitianos, que eran muy maltratados. Y eso te revuelve mucho, porque yo estaba en la misma posición que ellos, pero el trato era diferente (Mujer, Venezuela, 31).

Los migrantes de niveles socioeconómicos altos y medios relatan menos experiencias de discriminación que aquellos que se encuentran en los niveles más bajos. Esto revela que si bien el origen nacional y los rasgos físicos constituyen motivos de discriminación, suelen articularse con otros enclaves, como la clase social, dando lugar a complejos sistemas de estratificación y jerarquización de los grupos de migrantes regionales.

Lo que hoy es diferencial para disminuir esa exclusión son mis estudios. Increíblemente. Cuando converso con las personas, cambian de perspectiva. Pero cuando recién vine, me llegaron a decir: “di inmediatamente que eres ecuatoriana a cualquier persona que conozcas, porque si no te van a confundir con boliviana y nosotros no queremos a los bolivianos aquí” (Mujer, Ecuador, 46).

Yo conozco mucha gente que viene que trabajaba en una empresa en su país, y simplemente lo trasladaron a Brasil. Esa gente tiene un nivel de vida perfecto, tienen acceso, les va muy bien, los brasileños los aceptan, tienen amigos brasileños, porque ellos tienen un perfil económico alto (Mujer, Colombia, 37).

Cuando alguien me ve en la calle no me preguntan si soy médico, o abogado o dentista: me preguntan si soy costurero. Existe una etiqueta para el boliviano en San Pablo (Hombre, Bolivia, 43).

Participación social

Los procesos de ampliación de derechos exigen mecanismos y espacios de participación: estos pueden ser múltiples y tener distintos

niveles de formalidad e institucionalización, pero su existencia resulta elemental. En esta sección se analizan las distintas formas de participación social que desarrollan los migrantes regionales en la ciudad de San Pablo, y que tienen (o pueden tener) impactos significativos en términos de acceso a derechos sociales.

Derechos políticos y participación social de los migrantes

El marco normativo vigente en Brasil —la Constitución y la normativa migratoria— no garantiza el derecho al voto a los migrantes regionales⁵⁵. Estos colectivos en general son conscientes de dicha realidad; no obstante, en sus discursos se encuentran perspectivas muy heterogéneas respecto a la importancia del voto para la expansión de sus derechos, no sólo civiles y políticos, sino también económicos, sociales y culturales. Los factores que subyacen a la pluralidad de miradas sobre este tema son varios: el nivel socioeducativo, sus experiencias organizativas y el tiempo de residencia en Brasil, se cuentan entre ellos.

Tengo claro que, como extranjero, no puedo participar de ese tipo de cosas políticas [...] Como ciudadano, hay un interés en lo que sucede en el país, pero no puedo tomar iniciativa a nivel político, no tengo ni voz ni voto a nivel político. [...] Yo creo que deberían dar ese derecho a los extranjeros, después de cierto tiempo que llevas en un país. Somos personas que pagamos impuestos, vivimos aquí (Hombré, Colombia, 43).

55 En el capítulo IV de la Constitución, que abarca los derechos políticos, se afirma que em el párrafo 2º “Não podem alistar-se como eleitores os estrangeiros e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos” y en el párrafo 3º se establece que la nacionalidade brasileña es una pre-condición para la elegibilidad. Brasil, Constitución Federal de 1988. Las restricciones también están presentes en el “Estatuto del Estrangeiro”, en donde se establece que: “O estrangeiro admitido no território nacional não pode exercer atividade de natureza política, nem se imiscuir, direta ou indiretamente, nos negócios públicos do Brasil, sendo-lhe especialmente vedado: I - organizar, criar ou manter sociedade ou quaisquer entidades de caráter político, ainda que tenham por fim apenas a propaganda ou a difusão, exclusivamente entre compatriotas, de idéias, programas ou normas de ação de partidos políticos do país de origem; II - exercer ação individual, junto a compatriotas ou não, no sentido de obter, mediante coação ou constrangimento de qualquer natureza, adesão a idéias, programas ou normas de ação de partidos ou facções políticas de qualquer país; III - organizar desfiles, passeatas, comícios e reuniões de qualquer natureza, ou deles participar, com os fins a que se referem os itens I e II deste artigo”. Brasil, Ley No. 6.815, “Estatuto do Estrangeiro”, D.O.U. del 19 de agosto de 1980, Art. 107.

Si vos le preguntás a un paraguayo, te va a decir “si yo no voto en mi país, ¿por qué voy a votar acá?”. Hay que hablarle del valor que tiene el voto. Creo que tenemos que comenzar por ahí para poder exigirle al Estado, a los representantes de la sociedad civil en los órganos públicos, para el cambio, primero del Estatuto del Extranjero para una ley de migraciones y, segundo, el derecho al voto de los extranjeros acá (Hombre, Paraguay, 31).

Porque no saben su verdadero poder. Cuando estén conscientes del verdadero poder del voto... Es que la mayoría que viene aquí, viene a trabajar. [...] Efectivamente necesitamos del voto. A partir de eso, conseguimos todo (Hombre, Perú, 45).

La imposibilidad de votar también es percibida por algunas personas entrevistadas como una expresión de las barreras que impone la sociedad brasileña a la participación de las personas extranjeras en la esfera pública. Esta percepción se extiende a los migrantes de distintas nacionalidades y perfiles socioeducativos.

No tengo derecho a tener opinión política. [...] Si soy una extranjera, no puedo opinar, sobre todo si tengo una opinión crítica [...] Los brasileños son críticos de su propio gobierno, pero no les gusta que un extranjero diga algo malo de Brasil, o del gobierno de Brasil, o de nada, porque “¿cómo va a venir un extranjero a hablar mal?” Es como un ataque (Mujer, Argentina, 46).

Siempre que hablo de política con un brasileño, él me dice “si no está contento, debe volver a su país”. Y eso es una cosa que duele escuchar, porque yo vivo en Brasil, yo pago impuestos, yo pago los mismos impuestos que cualquier brasileño, yo tengo los mismos deberes, las mismas obligaciones y los mismos derechos de todos los brasileños, menos votar. Entonces yo creo que lo más justo es que yo pueda opinar. Pero no, eso no puedo. En el tema político, yo creo que el brasileño es muy cerrado (Hombre, Chile, 31).

Esto no impide que importantes sectores de migrantes se involucren en iniciativas organizativas, a través de las cuales ejercen formas de

participación social con impactos concretos en términos de acceso a derechos. En efecto, con la excepción de la cuestión de sus derechos políticos, los discursos de los migrantes revelan percepciones positivas respecto de la disponibilidad de canales para la participación social.

La ciudad históricamente ha contado con organizaciones de la sociedad civil dedicadas a las migraciones, inicialmente vinculadas casi en su mayoría a la iglesia católica. Sin embargo, en el período reciente se asiste a una multiplicación de las organizaciones y a una diversificación de las temáticas abordadas, que evidencian el crecimiento cualitativo de la cuestión migratoria en la ciudad y en el país.

Años atrás eran poquísimos los que trabajaban con la migración. Quince años atrás eran Cáritas, Misión Paz... eran pocos. Después fueron surgiendo más. Creo que es una señal de gran riqueza, tanto en el campo de los refugiados como de los inmigrantes (Misión Paz).

También es nuevo este trabajo de la sociedad civil, porque siempre el tema inmigrantes estuvo en el cargo de la Iglesia. Ahora se está, de a poco, intentando sacar eso de la Iglesia y llevarlo a la sociedad civil (Mujer, Argentina, 65).

Los motivos que llevan a los migrantes a vincularse con el campo organizativo de las migraciones son múltiples: abarcan desde aspectos instrumentales —como la regularización migratoria y el acceso a la documentación— hasta cuestiones de orden simbólico, inscriptas en horizontes más amplios, como la plena integración.

Empecé a sentir un rechazo, y realmente fue ahí donde dije, “yo tengo que militar en la causa inmigrante, es el único lugar en donde yo me voy a sentir identificada”. Porque yo sentía que nadie me quería aquí. Yo me sentía rechazada (Mujer, Colombia, 37).

En muchos casos, la desvinculación de estas iniciativas se relaciona con las dificultades que experimentan los migrantes que cumplen extensas jornadas laborales para sostener la dedicación y el esfuerzo que demandan estas actividades.

Yo bailé desde los 21 años en el grupo Alma Guaraní. Fue excelente conocer otros lugares y me divertía mucho con el grupo. Después llegó un momento en que me cansé, no quería más ese compromiso. Ahí paré. Me gustó haber participado. Ellos todavía me llaman para ir, pero ya no quiero ese compromiso. A veces, los domingos, quiero estar tranquila, relajada, almorzar con la familia. Cuando estaba en el grupo tenía que bailar. Y yo trabajo toda la semana (Mujer, Paraguay, 44).

En el período reciente han surgido nuevas iniciativas en la sociedad civil, dedicadas al abordaje de agendas específicas dentro del campo migratorio, por ejemplo, las relaciones (y las desigualdades) de género que se producen en el contexto de la migración. La evolución de este campo organizativo permite dar cuenta del dinamismo de los fenómenos de la movilidad humana en la ciudad de San Pablo.

Las mujeres migrantes no eran un tema trabajado. Entonces nos empezamos a ocupar con cosas específicas de las mujeres. Lo que nosotros vamos haciendo tiene que ver con ayudar a esas mujeres. Ahora han aparecido las refugiadas. Todavía no trabajamos con refugiadas, no porque no queramos, sino más bien porque en general el grupo es más Chile, Perú, Argentina, Bolivia y brasileños. Es como que, culturalmente, es más cercano. Pero las africanas están empezando a organizarse y lo que nosotros hacemos es articular (Mujer, Chile, 38).

En 2016 se realizó el VII Foro Social Mundial de las Migraciones en la ciudad de San Pablo. Se trató de un evento de proyección internacional, que contó con la participación de migrantes y refugiados, además de actores estatales, organismos internacionales, académicos e investigadores de Brasil y de la región⁵⁶.

Las diversas experiencias de participación social de los migrantes, en el marco de un campo organizativo activo y dinámico —que en muchos casos trabaja de forma articulada con el poder público— sin dudas han contribuido a visibilizar la presencia de la migración regional en la ciudad

⁵⁶ Véase más información en: VII Foro Social Mundial de las Migraciones, 7 al 10 de julio de 2016, San Pablo, disponible en: <http://fsmm2016.org/index.php/es-es/>

de San Pablo, y a colocar las demandas y propuestas de las distintas colectividades en la agenda política. La CPMig ha elaborado un documento que mapea las distintas organizaciones de migrantes o ligadas a la temática migratoria que funcionan actualmente en la ciudad de San Pablo⁵⁷.

En 2003 te ibas al centro de inmigrantes y estaba la historia de los italianos, y no estaba la de los bolivianos. Ahora ya le dan un lugar a la historia de los bolivianos (Hombre, Perú, 52).

La cultura como campo para la participación de los migrantes

Parte considerable de la participación social de los migrantes regionales se da en el marco de agrupaciones dedicadas a difundir la cultura de sus países de origen. Entre estas iniciativas se destacan aquellas abocadas a las danzas, comidas y festividades religiosas típicas de los diferentes países. También se registran acciones en materia deportiva.

Los migrantes con mayor tiempo de residencia en la ciudad de San Pablo, y especialmente aquellos de nacionalidades con una menor tradición migratoria hacia Brasil, recuerdan que hace algunos años prácticamente no existía una oferta cultural dirigida a estos colectivos.

Hace 8, 7 años, cuando llegué a San Pablo, yo hacía unas fiestas colombianas en un bar cubano [...] Desde ese entonces empezamos a tener bastantes conversaciones sobre cómo mejorar la difusión de nuestra temática aquí en San Pablo, porque en esa época había muy poco, muy poca información y muy poca cultura específicamente para latinoamericanos (Mujer, Colombia, 37).

Algunos migrantes que participan en organizaciones dedicadas a la difusión de la cultura de sus países de origen, entraron en contacto con dicha expresión cultural una vez en Brasil. Esta participación frecuentemente se desarrolla en contextos familiares y comunitarios, con el propósito de preservar prácticas culturales. Se trata, en definitiva, de formas de participación social fuertemente moldeadas por la experiencia migratoria.

57 Coordinación de Políticas para Migrantes (CPMig), *Mapeamento dos grupos de imigrantes ou ligados á temática migratória no Município de São Paulo*, San Pablo, CPMig, 2015, disponible en: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/gruposimigrantes.pdf

Yo aprendía a valorar la música paraguaya aquí, debido a la nostalgia. Mucha nostalgia... (Mujer, Paraguay, 44).

Fue porque mi madre me llevó, o sea, a mí y a mi hermana, para que pudiéramos tener contacto con la cultura chilena (Hombre, Chile, 31).

Entre los migrantes de mayores niveles socioeducativos y aquellos que han vivido experiencias organizativas se encuentran interpretaciones críticas sobre el papel que puede desempeñar la cultura en la deconstrucción de los estereotipos negativos respecto de estos colectivos.

Queríamos mostrar el lado intelectual. El peruano no es sólo comida, el boliviano no es sólo danzas. Hay más. La idea era usar la literatura para mostrar ese talento que terminamos descubriendo. Yo terminé descubriendo literatura boliviana, no conocía nada (Hombre, Perú, 39).

Lo mismo pasaba cuando los noticieros mostraban algo de Colombia, sólo narcotráfico, guerra, Pablo Escobar... Yo decía "Colombia es más que eso". Así comenzó mi interés de mostrar un poco de la cultura de Colombia (Hombre, Colombia, 43).

Las actividades culturales también contribuyen a reducir las distancias sociales y crear cohesión al interior de las colectividades migrantes en la ciudad de San Pablo, algunas de las cuales se caracterizan por una gran heterogeneidad.

El inmigrante colombiano de alto perfil, de una clase económica más alta, no llega a ese tipo de eventos, por la ubicación de la iglesia. Y son pocos los eventos. En diciembre siempre se reúnen colombianos para las fiestas navideñas. El año pasado yo organicé en la Vila Madalena y llegaron muchísimas personas. Un encuentro así bien "bacana" porque fue de los dos sectores, tantos los colombianos ricos, de nivel adquisitivo alto, como los que no tienen tanto dinero (Hombre, Colombia, 43).

Algunos de los proyectos culturales impulsados por migrantes regionales parten de la visión de que la cultura puede actuar como un vehículo para el empoderamiento de los migrantes.

No a través de una visión asistencialista, sino empoderándolos. Son personas con infinitas capacidades y conocimientos, y una visión diferente del mundo. Tenemos que aprender de ellos. Todas las personas tienen un mundo entero que enseñarle a otros. Nosotros los ayudamos a organizar workshops de distintas cosas, gastronomía, danza, contar historias, artesanías, lo que sea. Es una plataforma online para divulgar ese tipo de cosas y que las personas aquí en San Pablo compren esos workshops y que la renta vaya para el inmigrante. Entonces ellos obtienen una renta usando los talentos que tienen (Mujer, Venezuela, 31).

En los últimos años se registra un aumento en la oferta de actividades culturales masivas vinculadas a la temática migratoria y abiertas al público brasileño; principalmente festivales culturales en los que la gastronomía ocupa un lugar destacado.

Nos ayudó mucho esta moda de la gastronomía, porque mucha de la gente brasileña que va, va porque quiere comer algo diferente [...] Tenemos siempre mucha gente vendiendo comida, todos inmigrantes. Nosotros no ponemos a un brasileño que vende comida mexicana, ponemos un mexicano que vende comida mexicana (Mujer, Colombia, 37).

Género

El género, en tanto construcción cultural de la diferencia sexual, constituye otra dimensión que expresa las desigualdades sociales. El género es uno de los sistemas estructuradores de la vida de las personas, pasible de transformarse ante fenómenos sociales como la migración. En esta sección se analizan algunos aspectos del acceso de los migrantes regionales

a los derechos sociales desde la perspectiva de género⁵⁸.

Una de las tendencias más marcadas de las migraciones regionales hacia la región metropolitana de San Pablo es su creciente feminización. Este fenómeno se expresa especialmente en el caso de la migración boliviana, estimándose que 46% de este flujo corresponde a mujeres⁵⁹.

La situación de las mujeres migrantes regionales en relación a los temas indagados en este trabajo —el acceso a derechos sociales— es sumamente heterogénea. Esto se debe a sus diferentes experiencias migratorias, culturales, socioeconómicas, socioeducativas y políticas, y a los modos en que éstas se expresan en las relaciones de género en las que participan.

En las distintas secciones de este informe se han analizado las formas de discriminación que sufren las personas migrantes, las cuales incluyen motivos nacionales, raciales, étnicos y socioeconómicos. Estas formas de discriminación se producen en distintos ámbitos y provienen de actores diversos. Estas discriminaciones frecuentemente se articulan entre sí, afectando las posibilidades de acceso a derechos sociales y servicios públicos por parte de ciertos grupos de migrantes.

El género aparece como otro motivo de discriminación que, combinado con los anteriores, afecta las condiciones de vida de las mujeres migrantes, y el acceso a sus derechos. Esta percepción es compartida por migrantes mujeres y varones de distintas nacionalidades y niveles socioeconómicos y socioeducativos.

58 Si bien se reconoce la importancia de comprender las dificultades específicas que enfrenta la población migrante LGBTBI para acceder a sus derechos sociales, la investigación no produjo resultados relevantes sobre esa temática. Véase: Braga Nascimento, Daniel, “Migrantes em razão de orientação sexual ou identidade de gênero”, trabajo presentado en: XI Seminario Nacional de Demandas Sociales y Políticas Públicas en la Sociedad Contemporánea, 19 al 20 de Noviembre, Santa Cruz do Sul, Brasil, 2015, disponible en: <http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/view/14280>. Los desplazamientos forzados por motivos como la orientación sexual no han sido considerados por los estudios clásicos sobre migración y refugio. Brasil ha venido concediendo el estatuto de refugiado a personas perseguidas debido a su orientación sexual desde 2002. Véase: Lopes Andrade, Vítor, “Refugiados e refugiadas por orientação sexual no Brasil: dimensões jurídicas e sociais”, trabajo presentado en: Seminário Migrações Internacionais, Refúgio e Políticas, São Paulo, Brasil, 12 de abril de 2016, disponible en: http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/anais/arquivos/22_VLA.pdf

59 Lemme Ribeiro, Clara, “A feminização como tendência da migração boliviana para a região metropolitana de São Paulo”, trabajo presentado en: Seminário Migrações Internacionais, Refúgio e Políticas, São Paulo, Brasil, 12 de abril de 2016, disponible en: http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/anais/arquivos/2_CL%20OK.pdf

Ser inmigrante y venir de un sistema patriarcal... Eres migrante y eres mujer. Es una doble explotación. Por ejemplo, el hecho de que cumples una doble función en muchos casos. Eres una persona que trabaja en el taller, pero también tienes que cocinar, tienes que cuidar a los niños (Hombre, Bolivia, 39).

En el discurso de algunas personas entrevistadas el género aparece como un motivo de discriminación de menor peso relativo en el caso de las personas migrantes: para estas personas, las cuestiones nacionales, y especialmente las raciales y étnicas en articulación con la clase social, parecerían ser más determinantes.

Si una es inmigrante, negra, africana y mujer, estás jodida. Yo lo digo porque estuve recientemente en un evento organizado por un grupo, y había varias mujeres africanas relatando... (Mujer, Argentina, 66).

Si bien las desigualdades de género recorren a todo el espectro social, algunos espacios de socialización de las comunidades de migrantes parecen más propensos a promover la reproducción de esquemas tradicionales de división sexual del trabajo; en éstos, las mujeres son las principales responsables de las tareas en el ámbito privado, mientras que los hombres lo son en el ámbito público. Estos esquemas de división sexual del trabajo afectan la autonomía de las mujeres, por ejemplo, limitando sus posibilidades de aprender el idioma portugués, fundamental para el acceso a los servicios públicos. El modelo del taller textil es un ejemplo concreto de esto, pero no es el único.

Mi madre asumió la cocina del taller, que es el lugar de la mayoría de las mujeres. Cómo va a ser la organización, desde las compras en el mercado... Mi padre comenzó la búsqueda de trabajadoras, funcionarios, y ya comenzó la producción [...] Yo percibo que eso se reproduce hasta el día de hoy (Mujer, Bolivia, 36).

Las entrevistas incluyen relatos de violencia física y sexual hacia las mujeres migrantes. No se trata de la única forma de violencia que sufren estas mujeres, aunque sí se cuenta entre las expresiones más graves de las desigualdades de género que se producen en el contexto de la migración. Nuevamente, el modelo del taller textil, en tanto espacio que

conjuga diversas formas de vulnerabilidad —irregularidad de la situación migratoria y laboral— aparece como un ámbito propicio para estas prácticas violatorias de los derechos de las mujeres.

Tal como se ha expresado, las diferentes formas de discriminación condicionan el acceso de las mujeres migrantes a los diferentes servicios. Algunos ámbitos, como la salud, revisten características especiales, cristalizando conflictos que vinculan cuestiones de género y migratorias. Como ya fue señalado, esta articulación está comenzando a ser abordada por algunas organizaciones sociales.

Nuestro tema no es tanto género, sino más bien género y migración. Principalmente empezamos con las mujeres [...] empezamos a ver que había mucha muerte o mucha violencia obstétrica en las mujeres bolivianas [...] Había mucha negación de atención en los hospitales y mucha violencia, de todo, y había otros problemas, como las mujeres que no se atienden, no hacen el prenatal, no hacen nada porque trabajan en los talleres de costura o porque tienen vergüenza (Mujer, Chile, 38).

Más allá de la persistencia de formas de desigualdad en las relaciones de género, las entrevistas también sugieren que la experiencia de la migración produce cambios en las relaciones de género, redundando en procesos de resignificación de las identidades de las mujeres, marcadas por una mayor autonomía adquirida en el marco del proceso migratorio. Estos procesos de transformación relativa de las relaciones de género y las identidades de las mujeres se ven potenciados por las experiencias de participación social y política.

Yo logré formar a mis hijos sin ayuda de mi marido [...] Mis hijos siempre dicen que soy una madre guerrera. Logré criarlos sin reclamar (Mujer, Bolivia, 50).

Al comienzo, la propia comunidad se extrañaba... “¿Qué hace esta chica? ¿Está loca?” [...] La mujer en la comunidad aún es sometida. Es el hombre el que actúa en la esfera pública. En la esfera privada, ella manda, pero en la pública, no. Entonces a veces yo tenía reuniones con 30 hombres, yo sola, con dos mujeres más. Y en el horario de

las 7, 8, 9, 10 de la noche. Fue mi actitud, fue la claridad de los objetivos y la honestidad del trabajo (Mujer, Ecuador, 46).

El contexto político de los últimos años en la ciudad de San Pablo, marcado por un crecimiento cualitativo de la participación social y una mayor visibilidad de la temática migratoria y de las cuestiones de género, ha posibilitado procesos de reflexión y construcción de discursos políticos que vinculan a las relaciones de género y a los procesos migratorios.

Hoy en día yo siento que el tema género ha mejorado bastante. Yo participo del frente de mujeres inmigrantes. Hay un frente que ya lleva más de un año, en el que se debaten cuestiones específicas sobre las mujeres, educación, acceso a servicios, acceso a todo. Y sí, realmente es importante tomar esa bandera del género. [...] Son varios colectivos de mujeres que trabajan, y se unieron para reforzar la pauta, porque realmente, como el tema migrante está en pauta, ha sido mucho más difícil que se le de visibilidad al tema específico de la mujer (Mujer, Colombia, 37).





Segunda Parte

Normativa, instituciones y políticas públicas

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



Segunda Parte

Normativa, instituciones y políticas públicas

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

Introducción

La primera parte del presente estudio, tomando como base la información cuantitativa y cualitativa relevada, intenta constituirse en un insumo para quienes tienen a su cargo la formulación e implementación de políticas públicas que pueden impactar en la vida de los migrantes regionales. La descripción de los desafíos que enfrenta dicha población para acceder a sus derechos sociales —al trabajo y la seguridad social, la salud, la educación y la vivienda— así como el análisis de las implicancias de estas situaciones, pone en evidencia la necesidad de respuestas específicas.

En la última década, las políticas sociales implementadas por varios países de la región —incluyendo a Brasil— han permitido una expansión de derechos tanto en el plano formal como sustantivo, lo cual se ha plasmado en la mejora de una serie de indicadores. En este marco, “las políticas sociales se (re)sitúan en un horizonte de universalidad y emergen como instrumentos indispensables de los Estados para construir demo-

cracias más igualitarias”⁶⁰. En otras palabras, existe acuerdo en torno a la necesidad de repensar las políticas públicas en general, y las políticas sociales en particular, como parte de las obligaciones del Estado para el cumplimiento efectivo de los derechos asociados a la existencia de una ciudadanía social⁶¹.

Existe un importante número de normas, instituciones, políticas y acciones de promoción y protección de los derechos humanos de las personas migrantes. En esta segunda parte se analizan las respuestas estatales a muchas de las problemáticas identificadas, en el entendido de que las normas, las instituciones y las políticas públicas constituyen la forma en que los Estados dan cuenta de sus obligaciones en cuanto a la garantía de los derechos humanos.

En los siguientes apartados se examina el marco normativo e institucional, así como las políticas públicas implementadas en Brasil, y en el Estado y el Municipio de San Pablo. Se presenta un mapeo de los principales instrumentos legales e institucionales que configuran del abordaje estatal de las migraciones, a los efectos de dar cuenta de los diferentes enfoques sobre la movilidad humana que coexisten a la interna del Estado brasileño, de las articulaciones que se establecen entre los distintos organismos y niveles gubernamentales, de las perspectivas que emergen en el período reciente, y de la historicidad de las normas, instituciones y políticas públicas. El relevamiento propone un énfasis especial en el tratamiento de las migraciones regionales: aquellas provenientes de los países miembros y asociados del MERCOSUR, e incluye también a la normativa y la institucionalidad en materia de refugiados, un fenómeno de la movilidad humana que ocupa un lugar cada vez más importante —y más vinculado a las cuestiones migratorias— en las agendas institucionales en Brasil.

No se trata de un mapeo exhaustivo, sino que se priorizan las normas, instituciones y políticas públicas consideradas más relevantes. Fue elaborado a partir del análisis documental de normativa (leyes, decretos, pro-

60 Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH), *Ganar derechos. Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos*. Buenos Aires, IPPDH, 2014, pp. 183, disponible en: http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2014/12/GanarDerechos_Lineamientos1.pdf

61 *Ibid.*

yectos de ley, resoluciones normativas y ordenanzas) y documentos de instituciones gubernamentales, académicas y de la sociedad civil. También se apoyó en los insumos surgidos de las entrevistas en profundidad realizadas a funcionarios del gobierno federal, estadual y municipal.

Marco normativo de las migraciones regionales

En los próximos apartados se presentan las principales leyes, normas, decretos, reglamentos, ordenanzas, etc. que conforman el marco normativo de las migraciones regionales en Brasil y en el Municipio de San Pablo. Previamente se hace referencia a los instrumentos normativos de nivel internacional y regional, con énfasis en el ámbito del MERCOSUR.

Normativa internacional y regional sobre migraciones

En esta sección se revisan los principales instrumentos normativos en materia migratoria, surgidos del sistema universal —la Organización de las Naciones Unidas (ONU)—, el sistema interamericano —la Organización de los Estados Americanos (OEA)— y el principal proceso de integración regional del que participa Brasil, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

Brasil es parte de los tratados más importantes que conforman el sistema universal y el sistema interamericano de derechos humanos⁶².

62 En el sistema universal se destacan los siguientes instrumentos: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer; Convención sobre los Derechos del Niño; Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; y Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial. En el sistema interamericano se destacan los siguientes: Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Convención Americana de Derechos Humanos: Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y formas conexas de Intolerancia; y Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. Véase más información en: Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH) del MERCOSUR, *Sistema de Información sobre Institucionalidad en Derechos Humanos (SISUR)*, disponible en: <http://sisur.ippdh.mercosur.int/si/web/es/>

También es parte de los instrumentos internacionales y regionales de protección de los derechos de las personas refugiadas y apátridas⁶³. Sin embargo, no ha ratificado la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, aprobada en 1990 y en vigencia desde 2003.

En el ámbito del MERCOSUR, con la entrada en vigencia del Acuerdo de Residencia en 2009, se establecieron parámetros de política migratoria muy relevantes desde la perspectiva de los derechos humanos⁶⁴. Además de la simplificación de la documentación exigida, los nacionales de los Estados que adhirieron a este instrumento tienen la posibilidad de solicitar la residencia tanto en las representaciones consulares de Brasil en los distintos países, como ante las autoridades migratorias en Brasil. En este último caso, la solicitud de residencia es posible más allá de la condición migratoria (regular o irregular) del solicitante cuando ingresó al país. Entre los principales derechos que introduce el Acuerdo de Residencia, se cuentan los siguientes: igualdad de derechos civiles y libertades sociales, culturales y económicas con los nacionales del país de recepción, incluyendo el derecho a trabajar, derecho de petición ante las autoridades, derecho de entrada y salida del territorio de las Partes, y libertad de culto; a los miembros de la familia que no sean de la nacionalidad de alguno de los países parte del Acuerdo, se les otorga una residencia con la misma vigencia de aquella que posea la persona de la cual dependan; en materia laboral, los migrantes gozan de un trato no menos favorable al que reciben los nacionales del país de recepción, especialmente en materia de sueldo, condiciones de trabajo y seguros sociales; los migrantes tienen derecho a transferir remesas; los hijos de los migrantes que nazcan en el territorio del país parte del Acuerdo donde resi-

63 En el sistema universal se destacan los siguientes instrumentos: Convención sobre el Estatuto de los Refugiados; Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados; Convención sobre el Estatuto de los Apátridas; y Convención para Reducir los Casos de Apatridia. En el ámbito de las Américas se destacan los siguientes: Declaración de Cartagena sobre Refugiados; y Declaración de Brasil y Plan de Acción de Brasil para “Un marco de Cooperación y Solidaridad Regional para Fortalecer la Protección Internacional de las Personas Refugiadas, Desplazadas y Apátridas en América Latina y el Caribe”. Véase más información en: Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH) del MERCOSUR, *Sistema de Información sobre Institucionalidad en Derechos Humanos (SISUR)*, disponible en: <http://sisur.ippdh.mercosur.int/si/web/es/>

64 Promulgado por decretos nacionales: Brasil, Decreto No. 6964, D.O.U del 29 de septiembre de 2009 y Brasil, Decreto No. 6975, D.O.U. del 7 de octubre de 2009.

den sus padres, tienen derecho a un nombre, al registro de su nacimiento y a tener una nacionalidad; también tienen el derecho fundamental de acceso a la educación en condiciones de igualdad con los nacionales del país de recepción⁶⁵. Se trata, sin dudas, de un avance significativo para los colectivos de migrantes regionales.

Además del Acuerdo de Residencia, en el MERCOSUR existen otros instrumentos con efectos importantes en materia migratoria⁶⁶.

Normativa migratoria federal

La Constitución Nacional es la norma de mayor jerarquía en Brasil. El texto constitucional redactado en 1988, en el contexto de la redemocratización del país, representa una importante ampliación del repertorio de derechos garantizados a las personas que se encuentran en el territorio brasileño. Entre los principios que rigen las relaciones internacionales de Brasil se cuentan la “prevalencia de los derechos humanos”, la “cooperación entre los pueblos para el progreso de la humanidad” y la “concesión del asilo político”⁶⁷. También expresa, en un párrafo único, que “La República Federativa del Brasil buscará la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina, con vistas a la formación de una comunidad latinoamericana de naciones”.

La Constitución Nacional no incluye objetivos de política migratoria, sino que se limita a mencionar la competencia del gobierno federal en lo que respecta a la legislación sobre emigración, inmigración, entrada,

65 Véase más información en: MERCOSUR, *Residencia para nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú*, disponible en: <http://www.cartillaciudadania.mercosur.int/es#t1>

66 Se destacan los siguientes: Acuerdo sobre exención de traducción de documentos administrativos para efectos de inmigración entre los Estados partes del MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile, Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR, Declaración Sociolaboral del MERCOSUR, y el Plan de Acción para la conformación de un Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR. También existen varios acuerdos orientados a la protección de los derechos de los niños y las niñas migrantes, aunque aún no han sido implementados. Véase más información en: Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH) del MERCOSUR, *Sistema de Información sobre Institucionalidad en Derechos Humanos (SISUR)*, disponible en: <http://sisur.ippdh.mercosur.int/si/web/es/>

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

extradición y expulsión de extranjeros⁶⁸. Esta ausencia se entiende en su contexto histórico, en el que los movimientos migratorios desde y hacia Brasil no eran significativos. No obstante, la Constitución incorpora una serie de derechos fundamentales (principalmente en sus artículos 5 y 6) que resultan clave para comprender el contexto normativo de las migraciones internacionales en Brasil, y las tensiones que atraviesa actualmente. Justamente, debido a la falta de objetivos migratorios definidos constitucionalmente, la ley que se aplica a los migrantes en Brasil es la Ley Nro. 6815/1980, el Estatuto del Extranjero⁶⁹.

Esa normativa fue sancionada durante la última dictadura militar (1964-1985). Sus contenidos reflejan explícitamente los de la Doctrina de la Seguridad Nacional, que influyó a varias normativas migratorias suramericanas durante ese período. La ley persigue la defensa del trabajo y la seguridad nacionales.

En la aplicación de esta Ley se atenderá ante todo a la seguridad nacional, a la organización institucional, a los intereses políticos, socioeconómicos y culturales de Brasil, así como a la defensa del trabajador nacional⁷⁰.

Si bien la realidad migratoria de Brasil ha atravesado significativas transformaciones desde la promulgación de esta normativa, la misma permanece vigente. La redemocratización del país y la adopción de una nueva Constitución no se plasmaron en cambios sustantivos en este instrumento legal. No obstante, la reforma de la legislación forma parte de la agenda pública; actualmente se debate un proyecto de ley (PL Nro. 2516/2015⁷¹) que instituiría una nueva Ley de Migración en el país. Esta no es la primera iniciativa de reforma de la Ley Nro. 6815/1980; por el contrario, el texto del PL se basa en anteproyectos anteriores. El PL fue construido en el marco

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

69 Esta Ley fue reglamentada por el Decreto No. 86715/1981. Brasil, Decreto No. 86.715, , D.O.U. del 10 de diciembre de 1981.

70 Brasil, Ley No. 6.815, "Estatuto do Estrangeiro", D.O.U. del 19 de agosto de 1980, Art. 2.Traducción propia.

71 Brasil, Proyecto de Ley No. 2516/2015, Institui a Lei de Migração, disponible en: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1594910>

de un proceso que incluyó el trabajo de una Comisión de Especialistas⁷² así como diversas instancias de participación social. Según la información relevada, el PL plantearía un giro significativo en materia de legislación migratoria en Brasil: dejaría de considerar a las migraciones internacionales como un área subordinada a los temas de seguridad nacional y al mercado de trabajo, para pasar a pensarlas desde la perspectiva de los derechos humanos y las políticas públicas.

Además de la normativa migratoria, Brasil posee normas específicamente dedicadas a la situación de las personas refugiadas. El principal instrumento legal en esta materia es la Ley del Estatuto del Refugiado⁷³, promulgada en 1997. Se trata de la primera ley específicamente destinada a la protección de los refugiados en la región. Dispone las normas aplicables a los refugiados y a los solicitantes de asilo en Brasil, en consonancia con la Constitución de 1988 y los compromisos internacionales asumidos por el país en la materia. Esta normativa es reconocida como una de las más avanzadas en la materia: un modelo para otros países de la región. La ley reconoce el derecho de los refugiados al trabajo, la educación, la salud y la movilidad en el país, entre otros derechos, permitiéndoles así reconstruir sus vidas en el país. Además de esta ley, existen otros instrumentos legales que configuran el marco normativo de la protección de los derechos de las personas refugiadas en Brasil, y que dan cuenta de las transformaciones recientes en este fenómeno.

72 Fue creada en 2013 por el Ministerio de Justicia y Ciudadanía, con el propósito de presentar una propuesta de anteproyecto de Ley de Migraciones y Promoción de los Derechos de los Migrantes en Brasil. Esa comisión realizó reuniones con representantes gubernamentales, instituciones internacionales, parlamentarios, expertos y académicos, así como audiencias públicas con la participación de organizaciones sociales y público en general. Una primera versión del anteproyecto fue difundida en 2014 y sometida a una audiencia pública, a partir de la cual recibió aportes escritos de distintas entidades, y de migrantes y especialistas, además de sugerencias de la Secretaría de Asuntos Legislativos del Ministerio.

73 Brasil, Ley No. 9.474, D.O.U. del 22 de julio de 1997.

Tabla 6: Normativa migratoria federal

Ley Nro. 11961/2009

La última amnistía migratoria incluyó a los migrantes que se encontraban en situación irregular en el territorio brasileño y que llegaron antes del 1 de febrero de ese año. El régimen amparaba a los migrantes que habían iniciado su trámite bajo la amnistía de 1998, pero no lo habían completado. Una vez cumplidos los requisitos exigidos (acreditación de identidad, carencia de antecedentes y fecha de ingreso), los migrantes recibían una residencia temporaria de dos años. Vencido el plazo de la residencia temporaria, podían obtener una residencia permanente acreditando que continuaban sin tener antecedentes penales, que no se habían ausentado de Brasil por más de noventa días durante su residencia temporal; y tener profesión, empleo o la propiedad de los activos suficientes para mantenerse a sí mismos y a sus familiares⁷⁴.

Decreto Nro. 8757/2016

Aumenta, altera y revoca algunos de dispositivos incluidos en el Decreto Nro. 86715/1981 (que reglamenta la Ley Nro. 6815/1980) respecto de la concesión de visas a migrantes⁷⁵.

Ordenanza Nro. 4 de 7/01/2015

Esta ordenanza del Ministerio de Justicia y Ciudadanía desburocratiza una serie de procedimientos vinculados con la permanencia definitiva y el registro de los migrantes: reunificación familiar, descendencia, casamiento y unión estable, prórroga de visa temporaria, transformación de visa oficial o diplomática en visa permanente o temporaria, transformación de visa temporaria en permanente y transformación de residencia temporaria en permanente⁷⁶.

Fuente: Elaboración propia.

El Consejo Nacional de Inmigración (CNIg), creado por la Ley Nro. 6815/1980, posee la competencia de formular la política migratoria bra-

⁷⁴ La imposibilidad de numerosos amnistiados de cumplir con el último requisito impulsó la adopción de la Ordenanza No. 1700/2011 del Ministerio de Justicia y Ciudadanía, mediante la cual se flexibilizaron las normas para la obtención de la residencia permanente por parte de 45.000 migrantes que habían recibido una residencia temporaria. Brasil, Ordenanza No. 1.700, D.O.U. del 29 de julio de 2011.

⁷⁵ Brasil, Decreto No. 8.757, D.O.U. del 10 de mayo de 2016."

⁷⁶ Brasil, Ordenanza No. 4, Ministerio de Justicia y Ciudadanía, D.O.U. del 8 de enero de 2015

sileña. Si bien su tarea específica es la administración de las migraciones laborales, tiene competencia para crear normativa reglamentaria a la ley migratoria vigente, bajo la forma de “resoluciones normativas”. Con el transcurso del tiempo y la emergencia de nuevas realidades migratorias que demandan respuestas en el plano normativo, la actuación del CNIG comenzó a trascender la dimensión laboral, y a regular también otros aspectos de las migraciones en Brasil. El CNIG prácticamente no delibera sobre situaciones migratorias que involucren a personas nacionales de los Estados comprendidos en el Acuerdo de Residencia, en tanto éstos acceden a la residencia en Brasil y, por ende, a las autorizaciones necesarias para realizar actividades laborales en el país⁷⁷.

Una resolución normativa relevante ha sido la Nro. 97/2012, surgida como respuesta del gobierno brasileño a la masiva llegada de migrantes haitianos al país, sus diversas problemáticas y sus necesidades de regularización⁷⁸. Las políticas públicas hacia los migrantes haitianos se encuentran entre las iniciativas más destacadas en materia de política migratoria brasileña reciente. Esta resolución dispone la concesión de la visa permanente prevista en el artículo 16 de la Ley Nro. 6815/1980 a las personas de nacionalidad haitiana. Esta visa se otorga por “razones humanitarias”⁷⁹: aquellas resultantes del agravamiento de las condiciones de vida de la población haitiana debido al terremoto ocurrido en ese país en 2010. La visa prevista en la resolución normativa Nro. 97/2012 se

77 Sin embargo, aún persisten algunas demandas en relación a la validación de títulos y diplomas (que serán analizadas más adelante); éstas requieren de otras deliberaciones, que exceden a las competencias del CNIG.

78 La adopción de esta medida fue producto del esfuerzo común de dos órganos colegiados, el CNIG y el Comité Nacional para los Refugiados (CONARE), en el contexto del aumento significativo en los flujos de migrantes haitianos que se registró en Brasil (principalmente a través de sus fronteras terrestres y especialmente de aquellas en el Estado de Acre) desde 2010. Estos migrantes ingresaban al país y solicitaban el estatuto de refugiados; sin embargo, su situación no se ajustaba a lo que establece la normativa sobre este instituto de protección en Brasil, exponiéndolos a una situación migratoria irregular una vez que dicho estatuto no les era concedido. Esta resolución se basó en una recomendación anterior del CNIG al CONARE: ésta establecía que en aquellos casos en que la situación de los solicitantes no se encuadrara en las disposiciones sobre refugiados, pero exhibiera razones humanitarias suficientes, el CONARE debería referir el caso al CNIG para que éste examine —en base a la Resolución Normativa No. 27/1998 (sobre situaciones especiales y casos omisos)— las posibilidades de regularización de estos migrantes. Brasil, Resolución Normativa No. 27, Ministerio de Justicia y Ciudadanía, 25 de noviembre de 1998.

79 Es preciso enfatizar que en Brasil no existe una “visa humanitaria”, sino visas que son concedidas por “razones humanitarias”.

encuentra condicionada a un plazo de cinco años, en los términos del artículo 18 de la Ley Nro. 6815/1980. Actualmente las personas de nacionalidad haitiana cuentan con la posibilidad de acceder a esta visa antes de salir de Haití, en la embajada de Brasil en Puerto Príncipe, o incluso antes de arribar a Brasil, en su embajada en Ecuador⁸⁰. La validez de la resolución normativa Nro. 97 ha sido alterada por otras sucesivas durante los años siguientes: Nro. 102/2013, Nro. 106/2013, Nro. 113/2014, Nro. 117/2015 y Nro. 123/2016; ésta última extiende la vigencia de esta medida hasta el 30 de octubre de 2017.

80 Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *La migración haitiana hacia Brasil: características, oportunidades y desafíos*, Cuadernos Migratorios No. 6, Buenos Aires, OIM, 2014, pp. 123, disponible en: https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/Country/docs/RO-Buenos-Aires-Migration-Notebook-No-6_spanish.pdf

Tabla 7: Principales resoluciones normativas del CNIG

Nro. 27/1998

Dispone que las situaciones especiales y los casos omisos sean sometidos al CNIG para evaluación individual. Se consideran situaciones especiales a aquellas que, aunque no estén expresamente definidas en las resoluciones normativas del CNIG, posean elementos que permitan considerarlas satisfactorias para la obtención de una visa o una residencia. Se consideran casos omisos a las hipótesis no previstas en las resoluciones del CNIG. Ha permitido resolver una serie de situaciones que no se ajustan a otras disposiciones sobre temas más o menos amplios, como la migración laboral.

Nro. 108/2014

Posibilita la solicitud de una visa permanente por motivo de reunificación familiar con una persona brasileña o extranjera que posea una visa permanente a los siguientes grupos de personas: descendientes menores de 18 años o de cualquier edad, siempre que demuestren incapacidad de sustentarse a sí mismos; ascendientes o descendientes, que demuestren necesidad de protección; hermanos, nietos o bisnietos huérfanos, solteros y menores de 18 años, o de cualquier edad, siempre que demuestren incapacidad de sustentarse a sí mismos; y cónyuges o compañeros, en unión estable, y sin distinción de sexo, de ciudadanos brasileños o extranjeros con visa temporaria o permanente en Brasil.

Nro. 110/2014

Autoriza al Ministerio de Justicia y Ciudadanía a conceder permanencias de carácter provisorio a los migrantes que hayan cometido delitos y que se encuentren cumpliendo penas en Brasil, y que estén en condiciones, por ejemplo, de acogerse a programas de reducción de penas o de trabajo.

Nro. 122/2016

Dispone que se les podrá conceder la permanencia por un período de hasta cinco años a los extranjeros que se encuentren en Brasil en situación de vulnerabilidad, víctimas de trata de personas y/o de trabajo análogo a la esclavitud.

Fuente: Elaboración propia.

El Comité Nacional de Refugiados (CONARE) también ha emitido resoluciones normativas, mediante las cuales complementa y actualiza los

contenidos de la Ley Nro. 9.474/1997⁸¹. A continuación se revisan algunas de las más significativas de los últimos años, en el contexto del aumento en el número de refugiados y solicitantes de asilo en Brasil, y de la mayor visibilidad de este fenómeno, en el marco de la crisis humanitaria que se vive a nivel mundial.

Tabla 8: Principales resoluciones normativas del CONARE

Nro. 17/2013

Dispone la concesión de una “visa apropiada”, en los términos de la Ley Nro. 6815/1980, y de su decreto reglamentario, a las personas forzosamente desplazadas en el marco del conflicto armado en la República Árabe de Siria, que deseen solicitar el estatuto de refugiado en Brasil⁸². Este programa fue renovado por la Resolución Normativa Nro. 20/2015 por un período de dos años más⁸³.

Nro. 21/2015

Dispone la ampliación del período de validez de la Cédula de Identidad de Extranjero (CIE), de dos a cinco años.

Fuente: Elaboración propia.

Normativa migratoria municipal

La Constitución brasileña no otorga competencias en materia de legislación migratoria a los gobiernos estaduais y municipales. Sin embargo, en el marco de las iniciativas novedosas que se han venido desarrollando en el ámbito de la ciudad de San Pablo, el 7 de julio de 2016 se sancionó la Ley Municipal Nro. 16478/2016 que instituye la política municipal para la población migrante.

81 Brasil, Ley No. 9.474, D.O.U. del 22 de julio de 1997.

82 Considera “razones humanitarias” a aquellas resultantes del agravamiento de las condiciones de vida de la población en el territorio sirio o en las regiones de frontera con éste, como consecuencia del conflicto armado en ese país. Es decir, los efectos de la resolución no se limitan a las personas de nacionalidad siria, sino que se extienden a aquellas afectadas por el conflicto en ese país.

83 De acuerdo a datos del Departamento de Migraciones del Ministerio de Justicia y Ciudadanía, entre 2013 y 2016 fueron concedidas 2634 visas “por razones humanitarias” a personas sirias.

Queda instituida la Política Municipal para la Población inmigrante, a ser implementada de forma transversal a las políticas y servicios públicos, bajo la coordinación de la Secretaría Municipal de Derechos Humanos y Ciudadanía, con los siguientes objetivos: I – asegurar al inmigrante el acceso a derechos sociales y a los servicios públicos; II – promover el respeto a la diversidad y a la interculturalidad; III – impedir violaciones de derechos; IV – promover la participación social y desarrollar acciones coordinadas con la sociedad civil⁸⁴.

La Ley dispone una serie de objetivos, principios, directrices y acciones prioritarias, y establece pautas para el funcionamiento de un Consejo Municipal de Inmigrantes. Se trata de la primera ley del país en instituir directrices para una política pública migratoria en el ámbito municipal. La normativa institucionaliza el conjunto de políticas públicas que se han venido implementando en la ciudad de San Pablo durante los últimos años, fundamentalmente desde la Coordinación de Políticas para Migrantes (CPMig), en el ámbito de la Secretaría Municipal de Derechos Humanos y Ciudadanía (SMDHC).

Son principios de la Política Municipal para la Población Inmigrante: I – igualdad de derechos y de oportunidades, considerando las necesidades específicas de los inmigrantes; II – promoción de la regularización de la situación de la población inmigrante; III – universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos de los inmigrantes; IV – combate a la xenofobia, al racismo, al prejuicio y a cualquier forma de discriminación; V – promoción de los derechos sociales de los inmigrantes, a través del acceso universalizado a los servicios públicos, según los términos de la legislación municipal; VI – fomento a la convivencia familiar y comunitaria.⁸⁵

La ley establece que el acceso de los migrantes a los derechos sociales abordados en esta investigación —trabajo y seguridad social, salud,

84 San Pablo, Ley Municipal No. 16.478, D.O. 8 de julio de 2016, Art. 1.

85 San Pablo, Ley Municipal No. 16.478, D.O. 8 de julio de 2016, Art. 2.

educación y vivienda— y a otros, como la cultura y el deporte, constituyen acciones prioritarias en la implementación de la política municipal para la población migrante.

I – asegurar a la población inmigrante el derecho a la asistencia social, asegurando el acceso a los mínimos sociales y ofertando servicios de acogida al inmigrante en situación de vulnerabilidad social; II – asegurar el acceso universal de la población inmigrante a la salud, observadas: a) las necesidades especiales relacionadas al proceso de desplazamiento; b) las diferencias de perfiles epidemiológicos; c) las características del sistema de salud del país de origen; III – promover el derecho del inmigrante al trabajo digno, atendidas las siguientes orientaciones: a) igualdad de tratamiento y de oportunidades en relación a los demás trabajadores; b) inclusión de la población inmigrante en el mercado formal de trabajo; c) fomentar el espíritu empresarial; IV – asegurar a todos los niños, adolescentes, jóvenes y personas adultas inmigrantes el derecho a la educación en la red de enseñanza pública municipal, a través de su acceso, permanencia y término; V – valorizar la diversidad cultural, asegurando la participación de la población inmigrante en la agenda cultural del Municipio, observadas: a) la apertura a la ocupación cultural de espacios públicos; b) el incentivo a la producción intercultural; VI – coordinar acciones en el sentido de dar acceso a la población inmigrante a programas habitacionales, promoviendo su derecho a vivienda digna, sea provisoria, de corto y medio plazo o definitiva; VII – incluir a la población inmigrante en los programas y acciones de deportes, tiempo libre y recreación, así como asegurar su acceso a las estructuras deportivas municipales⁸⁶.

La normativa surge de un proceso participativo, que contó con un Comité Intersectorial de Política Municipal para Población Inmigrante⁸⁷,

86 San Pablo, Ley Municipal No. 16.478, D.O. 8 de julio de 2016, Art. 1.

87 Creado por Decreto Municipal, San Pablo, Decreto Municipal No. 56.353, D.O. del 24 de agosto de 2015.

compuesto por representantes del poder público y de la sociedad civil. En 2013 se realizó la I Conferencia Municipal de Políticas para Inmigrantes, con el objetivo de contribuir al debate y elaborar propuestas y directrices para la construcción de políticas públicas para migrantes. Las propuestas elaboradas por el Comité se plasmaron en un Anteproyecto de Ley y fueron validadas por medio de una consulta pública, antes de ser discutidas en la Cámara Municipal y sancionadas por el Alcalde.

Marco institucional de las migraciones regionales

Instituciones federales

A nivel del gobierno federal de Brasil, los órganos ejecutivos que concentran las competencias en materia de formulación e implementación de la política migratoria son los Ministerios de Justicia y Ciudadanía, Trabajo, y Relaciones Exteriores. También resulta importante reseñar la actuación reciente de la Defensoría Pública de la Unión en este tema.

El Ministerio de Justicia y Ciudadanía tiene entre sus competencias las cuestiones de “nacionalidad, inmigración y extranjeros”.⁸⁸ Estos temas son abordados desde distintas dependencias, fundamentalmente desde el Departamento de Migraciones (en el ámbito de la Secretaría Nacional de Justicia y Ciudadanía), y el Departamento de la Policía Federal. En este Ministerio también funciona el Comité Nacional para los Refugiados (CONARE). El Ministerio participa —en articulación con otras instituciones públicas y privadas— de otras iniciativas relevantes.

La Secretaría Nacional de Justicia y Ciudadanía contiene un Departamento de Migraciones⁸⁹. Se trata de uno de los órganos que acumulan más competencias en materia de política migratoria y garantía de los de-

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

89 Anteriormente denominado Departamento de Extranjeros. La nueva denominación surge del Decreto No. 8668/2016. Brasil, Decreto No. 8.668, D.O.U. del 11 de febrero de 2016.

rechos humanos de las personas migrantes en Brasil. La reciente re-denominación de este departamento se inscribe en el proceso de reforma de la política migratoria que actualmente atraviesa el país, y cuyo principal hito, desde el punto de vista normativo, es la discusión de un proyecto de Ley de Migraciones⁹⁰ que derogaría la normativa vigente.

Dentro de la estructura de este ministerio también se encuentra el Departamento de la Policía Federal. La principal competencia de este órgano en materia migratoria es el control de la estadía de las personas migrantes en Brasil. Eso implica controlar su entrada, permanencia y salida del país; registrar a los migrantes (a través del SINCRE); expedir la Cédula de Identidad para Extranjeros (CIE); recibir y tramitar los pedidos de permanencia; y conceder la condición de permanencia a los migrantes. Se trata de un órgano que desempeña funciones clave en el marco de la institucionalidad migratoria en Brasil, en tanto concentra una serie de competencias vinculadas con la regularización migratoria y documental de los migrantes.

La Ley del Estatuto del Refugiado (Nro. 9.474/1997⁹¹) creó el CONARE, el órgano a cargo de analizar las solicitudes y declarar el reconocimiento de la condición de refugiado, así como de orientar y coordinar las acciones necesarias para la protección efectiva, la asistencia y el apoyo jurídico a los refugiados. El CONARE es un órgano colegiado, presidido por el Ministerio de Justicia y Ciudadanía e integrado por el Ministerio de Relaciones Exteriores (que ejerce la Vicepresidencia), los Ministerios de Salud, Educación, y Trabajo y Previsión Social, el Departamento de la Policía Federal, así como un conjunto de organizaciones no gubernamentales dedicadas a actividades de asistencia, y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

Por su parte, el Ministerio de Trabajo aborda las migraciones internacionales desde la perspectiva del mercado de trabajo brasileño y la calificación de los migrantes. De hecho, entre sus atribuciones se cuenta la formulación de la “política de inmigración”⁹². Esta tarea se implementa fundamentalmente desde dos instancias: el Consejo Nacional de Inmi-

90 Brasil, Proyecto de Ley No. 2516/2015, Institui a Lei de Migração, disponible en: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1594910>

91 Brasil, Ley No. 9.474, D.O.U. del 22 de julio de 1997.

92 Brasil, Ley No. 10.683, D.O.U. 28 de mayo de 2003, Art. 27.

gración (CNIg) y la Coordinación General de Inmigración (CGIg).

El Consejo Nacional de Inmigración (CNIg), vinculado al Ministerio de Trabajo y presidido por éste, es un órgano colegiado, integrado por veinte representantes del gobierno federal, los trabajadores, los empleadores y la sociedad civil⁹³. El Consejo se reúne mensualmente y elabora resoluciones, que pueden ser de carácter normativo o administrativo, así como recomendaciones. La creación del CNIg y sus competencias en materia de formulación de resoluciones han permitido al Estado brasileño hacerle frente a algunos de los cambios recientes en materia migratoria. Una importante parte de la política migratoria brasileña actual es formulada por el CNIg. Las resoluciones normativas del CNIg se dirigen a los tres ministerios con competencia en materia migratoria en Brasil: el Ministerio de Trabajo, que actúa sobre la migración laboral; el Ministerio de Relaciones Exteriores, responsable de la concesión de visas en el exterior; y el Ministerio de Justicia y Ciudadanía, encargado de velar por la situación de los migrantes en el país. En definitiva, el CNIg es el organismo formulador de la política migratoria, que es ejecutada por los citados organismos.

La Coordinación General de Inmigración (CGIg) es una unidad administrativa del Ministerio de Trabajo, vinculada al Gabinete del Ministro. Su principal tarea es la ejecución de una parte de la política migratoria, establecida por el CNIg: aquella vinculada con las autorizaciones de trabajo a los extranjeros. Es decir, a diferencia del CNIg, el CGIg se ocupa únicamente de aspectos vinculados a las migraciones laborales. Se trata del órgano del Ministerio de Trabajo que ejecuta las Resoluciones Normativas del CNIg en materia de migración laboral.

El Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) también participa de la gestión de las migraciones en Brasil. Cuenta con una División de Inmigración que se ocupa de los temas que involucran a las personas extranjeras que se encuentran fuera de Brasil, a través de las representaciones consulares en otros países. La principal competencia de la DIM tiene que ver

93 Entre los representantes del gobierno se cuentan los ministerios de Trabajo y Previsión Social, Justicia y Ciudadanía, Relaciones Exteriores, Salud, Educación, entre otros. Los intereses de los trabajadores se ven representados por las principales centrales sindicales del país, mientras que la mirada de los empleadores está dada por la presencia de las asociaciones empresariales más importantes. También participa un amplio número de observadores de la sociedad civil, con voz, pero sin voto.

con la concesión de visas de turista a los migrantes. Sin embargo, también actúa como intermediario entre los extranjeros que se encuentran en el exterior y el Ministerio de Justicia y Ciudadanía, en lo que respecta a los pedidos de residencia, y el Ministerio de Trabajo, en lo que refiere a las visas de trabajo. La DIM también ha participado, en forma articulada con otros organismos, en la gestión de algunas de las principales políticas para migrantes y refugiados del período reciente.

Por último, la Defensoría Pública de la Unión (DPU) es una institución permanente, dedicada a la orientación jurídica, la promoción de los derechos humanos y la defensa (judicial y extrajudicial) de los derechos individuales y colectivos, de forma integral y gratuita, de aquellas personas y grupos que así lo necesiten. En el período reciente la DPU también ha comenzado a desarrollar acciones específicas en materia de protección de los derechos de migrantes y refugiados⁹⁴. En el ámbito de la DPU funcionan catorce Grupos de Trabajo (GT) temáticos, que atienden las necesidades de grupos específicos de la población. En 2009, en el contexto de la última ley de amnistía migratoria⁹⁵ en Brasil, se creó un GT específico sobre Migraciones y Refugio. Antes de la creación de este GT, la DPU ya desarrollaba un trabajo sobre estas temáticas en la ciudad de San Pablo. Como antecedente directo del GT, en 2013 se creó una oficina especializada en migrantes y refugiados, a cargo de tres defensores públicos. Actualmente el GT tiene alcance nacional, incluyendo a cinco defensores públicos, uno de cada región del país. El GT se dedica básicamente a la interlocución con los poderes públicos. También establece un diálogo con la sociedad civil, la cual traslada a este ámbito las principales problemáticas y demandas de los colectivos de migrantes. Algunas de estas demandas, principalmente aquellas de carácter colectivo, son judicializadas, pero esto sólo ocurre en última instancia. La mayoría de las cuestiones que son efectivamente llevadas ante la justicia se vinculan a la regularización migratoria y buscan, en general, ampliar las hipótesis de regularización disponibles para migrantes y refugiados.

94 La DPU es una de las instituciones que forman parte del CONARE. Además, trabaja en forma articulada con el Ministerio de Justicia y Ciudadanía y el Ministerio de Trabajo en varios temas vinculados a la protección de los derechos de migrantes y refugiados.

95 Brasil, Ley No. 11.961, D.O.U. del 2 de julio de 2009.

Instituciones del Estado de San Pablo

En Brasil, los gobiernos estatales no poseen competencias específicas en materia de inmigración. Sin embargo, tienen la potestad de regular otras áreas, desde las cuales inciden en las condiciones de vida de los migrantes. En el Estado de San Pablo, se observan iniciativas orientadas a la protección de los derechos de migrantes y refugiados fundamentalmente en el ámbito de la Secretaría de Justicia y Defensa de la Ciudadanía, y de la Secretaría de Desarrollo Social.

La Secretaría de Justicia y Defensa de la Ciudadanía es el órgano de gobierno del Estado de San Pablo que mantiene las relaciones con el Poder Judicial, el Ministerio Público, la Defensoría Pública y las restantes entidades relacionadas con la justicia, la ciudadanía y los derechos humanos. En el ámbito estadual, esta Secretaría coordina las iniciativas en materia de acceso a la justicia y promoción de la ciudadanía. En la Secretaría funcionan algunas instancias específicamente destinadas a los migrantes y los refugiados, y otras que abordan problemáticas —como la trata de personas y el trabajo esclavo— que, si bien no se circunscriben a estos grupos, también los afectan.

En la Secretaría se desarrolla un programa denominado Centros de Integración de la Ciudadanía (CIC), que se orienta a garantizar los derechos de la población y de promover formas alternativas de acceso a la justicia⁹⁶. En el marco de este programa, en 2014 fue inaugurado un CIC específicamente destinado a los migrantes, denominado CIC Inmigrante. Se trata de un proyecto pionero del Gobierno del Estado de San Pablo, implementado a partir de las crecientes demandas detectadas por los comités de enfrentamiento a la trata de personas, combate al trabajo esclavo y atención a refugiados, coordinados por la Secretaría de Justicia y Defensa de la Ciudadanía. En el CIC Inmigrante, los migrantes y refugiados tienen acceso a

96 Los centros están localizados en puestos fijos, generalmente en áreas de alta vulnerabilidad social en la capital y el interior del Estado de San Pablo. En las unidades CIC, la población tiene acceso a servicios públicos gratuitos, y puede participar activamente de un conjunto de actividades orientadas al desarrollo local, como conferencias sobre temas diversos, talleres culturales, orientaciones sociales y jurídicas, mediación comunitaria de conflictos, reuniones del Consejo Local de Integración de la Ciudadanía (CLIC) y actividades educativas de promoción y concientización sobre derechos humanos y ciudadanía, centradas en el Programa Estadual de Derechos Humanos. En las unidades CIC también se emiten varios documentos personales.

los servicios de la Defensoría Pública de la Unión (para cuestiones de regularización documental y problemas vinculados al trabajo), la Defensoría Pública del Estado (para temas como separaciones, divorcios, pensiones alimenticias, etc.), el Programa de Protección y Defensa del Consumidor (PROCON), y el Puesto de Atención al Trabajador (PAT), un servicio de la Secretaría Estadual de Empleo y Relaciones del Trabajo⁹⁷. El CIC Inmigrante también desarrolla una articulación directa con una amplia red de instituciones públicas y de la sociedad civil, a los efectos de dar respuestas a las demandas que exceden a las capacidades del programa.

En esta Secretaría también funciona, desde 2008, el Comité sobre Migraciones y Refugiados, regulado por el Decreto Nro. 52.349/2007. Su meta principal es la creación de un programa Estadual de Derechos Humanos. Se trata del primer comité estadual en la materia creado en Brasil. Está presidido por la Secretaría y reúne a representantes de diversos ministerios, al ACNUR, a los socios implementadores locales y a representantes del Ministerio Fiscal. Hasta el momento, el Comité ha desarrollado acciones destinadas a casos específicos, por ejemplo, en situaciones de seguridad pública y salud pública que afectaron a grupos concretos de refugiados en el estado. Sin embargo, con miras a avanzar en la adopción de políticas públicas que beneficien a la población refugiada en San Pablo, el Comité se encuentra trabajando en la elaboración de un Plan Estadual de Atención a Refugiados. En el ámbito de la Secretaría también funcionan otras instancias que atienden a problemáticas que afectan a migrantes y refugiados así como a otros sectores de la población: trata de personas y trabajo esclavo, dos temas que han concentrado importantes esfuerzos del gobierno brasileño durante la última década.

Por su parte, la Secretaría Estadual de Desarrollo Social tiene la misión de garantizar el acceso a derechos, bienes y servicios de los ciudadanos y grupos que se encuentran en situación de vulnerabilidad o riesgo social y personal en el Estado de San Pablo. Para ello, se centra en la formulación, coordinación y evaluación de la política de asistencia y desarrollo social, en la realización de alianzas y en la implementación de programas de transferencia y generación de renta. En el ámbito de esta Secretaría existe una iniciativa reciente en materia de atención a migrantes y refu-

97 El PAT actúa como intermediario entre empresas que buscan trabajadores (no sólo migrantes) y trabajadores que buscan empleo.

giados: la *Casa de Paso Terra Nova*, inaugurada en 2014. Se trata del primer refugio destinado exclusivamente a víctimas de trata de personas y refugiados y solicitantes de asilo en el Estado de San Pablo⁹⁸. Las personas llegan a este refugio a través de las distintas organizaciones sociales que trabajan con migrantes y refugiados en San Pablo, los Centros de Referencia Especializados en Asistencia Social (CREAS), y la Secretaría de Justicia y Defensa de la Ciudadanía (especialmente cuando se trata de víctimas de trata de personas).

Instituciones de la Municipalidad de San Pablo

Como ya fue explicado, en Brasil los gobiernos municipales no poseen competencias en materia de regulación de las migraciones internacionales. Sin embargo, en el municipio de San Pablo existen iniciativas muy importantes en materia de protección de los derechos de migrantes y refugiados. Estas experiencias se inscriben fundamentalmente en el ámbito de la Secretaría Municipal de Derechos Humanos y Ciudadanía (SMDHC), aunque existen acciones transversales que involucran a otras secretarías e instituciones, principalmente en el ámbito municipal.

La Secretaría fue creada en 2013⁹⁹, en reemplazo de un conjunto de secretarías y comisiones municipales. En la ciudad de San Pablo, la cuestión migratoria estuvo presente en la disputa electoral local de 2012¹⁰⁰. El entonces candidato —y posteriormente Alcalde electo— de San Pablo, Fernando Haddad, incluyó el tema de la migración y el trabajo esclavo en su plan de gobierno (Eje Nro. 11); allí se propuso mapear a los migrantes en San Pablo, promover y valorizar su participación, implantar programas que com-

98 Terra Nova recibe prioritariamente a familias con hijos menores de 18 años. El espacio tiene capacidad para recibir a cincuenta personas, que pueden permanecer allí por períodos de hasta cuarenta y cinco días. Durante ese lapso, las personas acceden a clases de idioma portugués y capacitaciones para su inserción en el mercado laboral local. También reciben asesoramiento para acceder a las distintas políticas públicas disponibles en San Pablo.

99 Creada mediante el Decreto Municipal No. 53.685, San Pablo, Decreto Municipal No. 56.353, D.O. del 24 de agosto de 2015, y reglamentada por la Ley Municipal No. 15.764/2013, San Pablo, Ley Municipal No. 15.764, D.O. del 27 de mayo de 2013.

100 El tema llegó por primera vez al periódico de circulación masiva *Folha de San Pablo*, bajo el título “Votos de imigrantes sul-americanos sao disputados em SP”, publicado el 27 de agosto de 2012, disponible en: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/63016-votos-de-imigrantes-sul-americanos-sao-disputados-em-sp.shtml>

batan las prácticas análogas al trabajo esclavo, orientar a las Secretarías y capacitar a sus trabajadores, y apoyar los espacios abiertos de convivencia de los migrantes en la ciudad de San Pablo. Con la victoria electoral de Haddad en San Pablo, estos temas fueron retomados por dos instancias distintas de la SMDHC: la cuestión migratoria quedó a cargo de la Coordinación de Políticas para Migrantes (CPMig), mientras que el abordaje del trabajo esclavo quedó en manos de Comisión Municipal de Erradicación del Trabajo Esclavo (COMTRAE).

La Coordinación de Políticas para Migrantes (CPMig) fue instituida mediante la Ley Nro. 15764/2013 (artículo 242), de creación de la SMDHC. Su propósito es articular las políticas públicas migratorias en el municipio de forma transversal, intersectorial e intersecretarial. Se trata de una propuesta pionera¹⁰¹, no sólo en la ciudad de San Pablo sino también en Brasil. La creación e implementación de políticas municipales para migrantes y de enfrentamiento a la xenofobia están previstas en la Meta Nro. 65 del Programa de Metas 2013-2016 de la ciudad de San Pablo¹⁰². El funcionamiento de la CPMig se orienta por los siguientes valores y principios: el reconocimiento de la importancia de los nuevos flujos migratorios hacia la ciudad de San Pablo y de los migrantes como sujetos de derecho; la promoción y garantía de sus derechos fundamentales; la promoción de la integración social y cultural a través del intercambio de saberes entre las diferentes comunidades en el espacio público; la no criminalización de aquellos que migran, y el respeto al derecho a la movilidad. La CPMig desarrolla un trabajo articulado con organizaciones de la sociedad civil, universidades e instituciones públicas.

En el ámbito municipal, el primer Centro de Referencia y Atención para Inmigrantes (CRAI) fue inaugurado en 2014, en el barrio de Bela Vista. Esta iniciativa se materializó por intermedio de una alianza entre la SMDHC y la Secretaría Municipal de Asistencia y Desarrollo Social (SMADS), en convenio con el Servicio Franciscano de Solidaridad (SEFRAS), y con

101 Esta Coordinación cuenta con un antecedente: el Núcleo de Atención al Inmigrante y el Refugiado (NAIR), creado en el ámbito de la antigua Comisión Municipal de Derechos Humanos, mediante Ordenanza No. 001/2011, San Pablo, Ordenanza No. 001, Secretaría del Gobierno Municipal, 2 de abril de 2011.

102 Véase más información en: Municipalidad de San Pablo, *Programa de metas 2013-2016: Meta 65: Criar e implantar a Política Municipal para Migrantes e de Combate à Xenofobia*, disponible en: <http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/metad/metas/meta/65/>

el apoyo del Ministerio de Justicia y Ciudadanía. En los años siguientes se abrieron otros equipamientos destinados a la atención de migrantes y refugiados. El CRAI ofrece dos tipos de servicios: referencia y atención (cada uno de ellos gestionado por una de las dos secretarías municipales involucradas). Su principal objetivo es promover el acceso a derechos y a la inclusión social, cultural y económica de las personas migrantes. Para ello, ofrece atención en distintos idiomas (por parte de migrantes y refugiados contratados para esa tarea), gestión de turnos en la Policía Federal, intermediación para la inserción laboral, información sobre opciones de regularización migratoria, documentación, capacitaciones y acceso a los servicios públicos municipales.

Por su parte, la Comisión Municipal de Erradicación del Trabajo Esclavo (COMTRAE)¹⁰³ es un órgano colegiado, integrado por representantes de agencias gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil, que busca estructurar la política pública municipal de enfrentamiento al trabajo esclavo. En articulación con el II Plan Nacional de Erradicación del Trabajo Esclavo y el II Plan Nacional de Enfrentamiento a la Trata de Personas, la ciudad de San Pablo se convirtió en el primer municipio del país en crear una estructura similar a la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Esclavo (CONATRAE)¹⁰⁴ y a las comisiones estaduais. Si bien el tema involucra a varias secretarías, se inscribe en la SMDHC, en el supuesto de que la política debe ser tratada de forma intersectorial y transversal.

Políticas públicas

En los siguientes apartados se describe un conjunto de políticas públicas implementadas por el gobierno brasileño en el período reciente, con

¹⁰³ También fue instituida por la Ley No. 15764/2013, San Pablo, Ley Municipal No. 15.764, D.O. del 27 de mayo de 2013 y reglamentada por el Decreto No. 54.432/2013, San Pablo, Decreto No. 54.432, D.O. del 7 de octubre de 2013.

¹⁰⁴ Véase: Ministerio de Justicia y Ciudadanía, *Combate ao Trabalho Escravo: Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo*, disponible en: <http://www.sdh.gov.br/assuntos/contrae/programas/comissao-nacional-para-a-erradicacao-do-trabalho-escravo>

el propósito de garantizar el acceso de los migrantes regionales a los derechos sociales analizados en esta investigación. Se incluyen tanto las políticas públicas universales (destinadas a la población en general) como las focalizadas (dirigidas específicamente a la población migrante). Se contemplan las políticas públicas implementadas por los distintos niveles del gobierno brasileño: federal, estadual y municipal. No se trata de un análisis exhaustivo, sino que se privilegian las iniciativas que se consideran más relevantes desde el punto de vista de los derechos sociales de los migrantes regionales que viven en la ciudad de San Pablo.

Políticas públicas de igualdad y no discriminación

El principio de igualdad y no discriminación es un pilar fundamental del enfoque de los derechos humanos, transversal a todos los derechos. Este principio tiene implicancias muy importantes para la acción estatal y para la orientación de las políticas gubernamentales. En los países de América Latina, la igualdad aparece como un ideario que debe regir la acción estatal en contextos sociales, culturales, económicos y políticos marcados por desigualdades estructurales originadas en procesos históricos y modelos de desarrollo anclados en la economía de mercado. En ese sentido, el desafío radica en la construcción de igualdad no sólo en el plano formal, sino también en el sustantivo¹⁰⁵.

En esta sección se analizan las políticas públicas que apuntan a la promoción de la igualdad y el combate a las formas de discriminación que sufren los migrantes. Se centra en la igualdad de acceso a las políticas públicas universales, con foco en el programa *Bolsa Família*, en las iniciativas de formación de agentes públicos en la atención a la población migrante, y en los cursos de idioma portugués destinados a estos colectivos.

Una acción transversal del gobierno municipal ha sido el establecimiento del deber de garantizar el acceso a canales de denuncia, incluido en la Ley Municipal Nro. 16.478/2016, recientemente sancionada.

¹⁰⁵ Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH), *Ganar derechos. Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos*. Buenos Aires, IPPDH, 2014, pp. 183, disponible en: http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2014/12/GanarDerechos_Lineamientos1.pdf

El Poder Público Municipal deberá ofrecer acceso a canales de denuncia para atención de inmigrantes en casos de discriminación y otras violaciones de derechos fundamentales que ocurran en servicios y equipamientos públicos.¹⁰⁶

Igualdad en el acceso a las políticas públicas universales

Según se indicó en la primera parte del informe, en los últimos años se registra un extendido acceso al SUS por parte de los migrantes regionales —especialmente aquellos de menores niveles socioeconómicos— al igual que un acceso universal de los niños y las niñas migrantes a la educación primaria pública.

El acceso de los migrantes regionales a las políticas públicas universales que garantizan el derecho a la salud y a la educación se vincula con el mayor acceso a la regularización migratoria y a la documentación, y con el contexto de cambios en los discursos y las políticas migratorias que se ha venido configurando en Brasil.

La investigación también constató un acceso más amplio de los migrantes regionales a una de las principales políticas sociales implementadas en Brasil en la última década: el programa *Bolsa Família*¹⁰⁷. Se trata de un programa de transferencia condicionada de ingresos, que forma parte de la protección básica, destinada a la reducción de la vulnerabilidad socioeconómica¹⁰⁸. El marco normativo migratorio vigente en Brasil establece que “el extranjero que tiene residencia en Brasil goza de todos los derechos reconocidos para los nacionales brasileños”.¹⁰⁹ Para recibir este beneficio, los migrantes y refugiados deben ser residentes legales en el país, deben estar inscriptos en el Registro Único para Programas Sociales¹¹⁰ y deben cumplir con los criterios de selección.

106 San Pablo, Ley Municipal No. 16.478, D.O. 8 de julio de 2016, Párrafo único.

107 Creado por la Ley No. 10.836/2004. Brasil, Ley No. 10.836, D.O.U. del 9 de enero de 2004.

108 Este programa proporciona apoyo a los ingresos de las familias en situación de pobreza a condición de la asistencia de los niños a la escuela, actividades socioeducativas adicionales, la vacunación, la vigilancia de su situación nutricional y la sujeción a exámenes médicos pre y post natales.

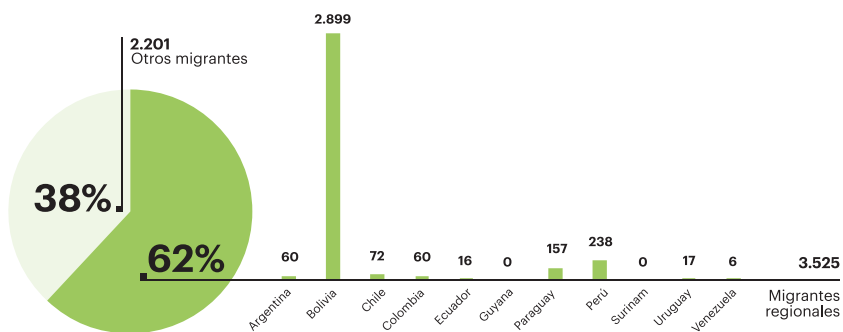
109 Brasil, Ley No. 6.815, “Estatuto do Estrangeiro”, D.O.U. del 19 de agosto de 1980, Art. 95.

110 *Cadastro Único para Programas Sociais*.

Según datos del Registro Único para Programas Sociales, en septiembre de 2015 el total de beneficiarios del programa *Bolsa Familia* ascendía a 13.912.767 personas en Brasil, 473.163 de las cuales se encontraban en el municipio de San Pablo. En esa fecha había 11.355 migrantes inscriptos en el Registro Único para Programas Sociales en el municipio de San Pablo, 5.726 de ellos (poco más del 50%) como beneficiarios del programa. Es decir que los migrantes internacionales representaban apenas más que un 1% de los beneficiarios del programa en el municipio de San Pablo y un 0,04% de los beneficiarios en el país.

Entre los migrantes beneficiarios del programa en el municipio de San Pablo, los bolivianos constituyen la población más significativa (51%). Les siguen los haitianos, aunque en un porcentaje mucho menor (8%). Los peruanos y los paraguayos dan cuenta de porcentajes aún menos relevantes (4% y 3% respectivamente). El Gráfico 7 muestra la proporción de migrantes regionales que acceden al programa *Bolsa Familia* en el municipio de San Pablo, y su distribución según país de nacimiento.

Gráfico 7: Acceso de migrantes a programa Bolsa Familia, según país de nacimiento. Municipio de San Pablo (2015)



Fuente: Elaboración propia con base en Registro Único para Programas Sociales, 2015.

Un conjunto de migrantes regionales entrevistados acceden al programa *Bolsa Família*. Se trata de migrantes en situación de vulnerabilidad socioeconómica, que cumplen con los requisitos que establece el programa. El programa también es accesible para los solicitantes de asilo que aún no poseen RNE, ya que sólo se exige contar con un Registro de Personas Físicas (CPF, por su sigla en portugués)¹¹¹.

Las organizaciones sociales que trabajan con migrantes y refugiados cumplen una función clave de asesoramiento a esta población para la realización de los trámites necesarios para acceder a esta prestación.

Ya empecé a recibir Bolsa Família [...] por medio de Cáritas, porque me ayudó, me dio la dirección donde podía presentar esos documentos, fui y lo hice. Yo no sabía que tenía derecho a eso. De pronto hay muchas cosas que uno no tiene conocimiento (Hombre, Colombia, 37).

Sin embargo, más allá de las disposiciones citadas, los migrantes no siempre lograron acceder a este programa. La falta de capacitación de los agentes públicos aparecía como una barrera que generaba la necesidad de acciones judiciales para garantizar este derecho.

Actualmente casi no hay barreras. Antes era peor. Felizmente, los gestores públicos y el poder judicial han comprendido que, tal como dice el artículo 5 de la Constitución, los migrantes tienen derecho a las políticas sociales que tiene Brasil. Eso se logró después de mucha lucha, inclusive judicial (CPMig).

Más allá de estos avances, las entrevistas han permitido identificar algunas situaciones de xenofobia y racismo que se manifiestan en los discursos y en las prácticas de los agentes públicos que habilitan o deniegan el acceso de los migrantes a este derecho, en los términos legalmente establecidos.

En la atención al público todavía existe la clara barrera de la xenofobia y el racismo. En la ciudad de San Pablo eso no sucede, o no sucede mucho, porque es una ciudad que ya tiene una política, y es un tema muy presente. Pero en la gran San Pablo, en ciudades

111 Se trata del documento de identificación fiscal brasileño.

vecinas, los migrantes intentan acceder al Bolsa Familia y el funcionario les dice que no pueden. O sea, no conocen la ley, obviamente. Simplemente frenan el acceso, deciden en base a lo que ellos creen que es correcto. Es la discrecionalidad del burócrata del nivel de la atención al público (CPMig).

Si bien importantes sectores de migrantes regionales han regularizado su situación migratoria, estos trámites aún presentan algunos aspectos a mejorar, lo cual impacta en el acceso al programa *Bolsa Familia*.

Hace dos años fuimos a buscar la Bolsa Familia porque ya no estaba más trabajando mi esposa, y me dijeron no, porque yo estaba trabajando. “Vos no estás en la pobreza, no podemos darte”. [...] Ahora quizás puedo ir con mi esposa de nuevo. La verdad es que ahora está un poco difícil y estaba pensando en ir, pero necesito hacer el documento para hacer valer (Hombre, Bolivia, 38).

Por otro lado, algunos migrantes que cumplen con las condiciones de acceso al programa afirman que no desean acceder al mismo, sino que prefieren resolver su situación de forma autónoma, sin acudir a estas prestaciones. Estos discursos podrían estar señalando la extensión de miradas que, por un lado, estigmatizan a estas políticas sociales y a los grupos que acceden a ellas y, por otro, discriminan a ciertos colectivos de migrantes.

Creo que el apoyo del gobierno va para las personas que no tienen posibilidades o para los niños en extrema pobreza. Yo prefiero hacer las cosas por mi cuenta, como siempre hice en Perú. Entonces nunca ni siquiera lo intenté (Hombre, Perú, 25).

Ellos no piden ayuda, no buscan los sistemas públicos. Ellos se arreglan solos [...] Porque creen que no tienen posibilidades y porque piensan que no van a ser aceptados (Mujer, Ecuador, 46).

Formación de agentes públicos en atención a la población migrante

Entre las medidas implementadas por el Estado brasileño para promover la igualdad de los migrantes y combatir la discriminación hacia estos grupos, se cuentan las acciones de sensibilización y capacitación dirigidas a agentes públicos directamente involucrados en la atención a los migrantes. Durante los últimos años, varios órganos del gobierno municipal han desarrollado experiencias de este tipo, en el marco de un trabajo de articulación intersectorial liderado por la CPMig, que ha permitido abordar las expresiones concretas de discriminación que se producen en distintos ámbitos, como la educación, la salud y la asistencia social.

Hicimos una formación con los agentes públicos. Es uno de nuestros ejes de actuación. Una formación desde la perspectiva de acabar con las barreras y lograr que los servicios públicos reciban a los migrantes y presten los servicios que deben prestar (CPMig).

En el área de la salud, desde el Grupo de Trabajo (GT) sobre Migración recientemente creado en la Secretaría Municipal de Salud (SMS), se han llevado adelante iniciativas de formación de funcionarios sobre el funcionamiento de los sistemas de salud en otros países. La CPMig también ha realizado actividades de capacitación en alianza con la SMS, dirigidas a agentes a cargo de la recepción y atención de migrantes.¹¹² En estas actividades se detectó la persistencia de discursos xenófobos por parte de algunos funcionarios respecto del derecho de los migrantes a acceder a los servicios de salud pública en Brasil.

En el ámbito de la educación también se han implementado acciones de capacitación de docentes y otros funcionarios. En la Secretaría Mu-

112 El curso se tituló “Migrantes y memorias en la atención al ciudadano en la salud”. Véase más información en: Municipalidad de San Pablo, *Qualificação da atenção à população migrante por agentes públicos*, disponible en: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/Relatorio%20Final%20Capacitacao%20Saude%202014.pdf

nicipal de Educación funciona un Núcleo de Educación Étnico-Racial¹¹³. Las acciones que desarrolla parten del diagnóstico de que el principal fenómeno que subyace a los desafíos para la integración de los estudiantes migrantes e hijos de migrantes en las escuelas, es la xenofobia. La estrategia escogida para combatir la xenofobia es la sensibilización de los docentes, a través de distintas iniciativas que apuntan a la valorización de las culturas de los países de origen de los migrantes.

El primer problema es la xenofobia. Intentamos romper con ella a través de los cursos de formación de profesores, presentando los países de origen de los alumnos, su cultura, su música, las riquezas del país. Principalmente en el caso de los bolivianos. [...] Presentar estos aspectos es muy importante para ayudar a los profesores a comprender y tener mecanismos de combate a la xenofobia, principalmente a través de la valorización de la cultura y la diversidad (Núcleo de Educación Étnico Racial, SME).

En alianza con este núcleo y con el CRAI, la CPMig también diseñó y ofreció cursos de capacitación para funcionarios de la educación¹¹⁴, en los que se detectó la vigencia de visiones restrictivas respecto del derecho a la educación de los niños y las niñas migrantes en situación irregular, un hallazgo que confirma la importancia estratégica de estas iniciativas.

En el área de la educación tuvimos bastante contacto con reclamos: “¿debo matricular a este niño incluso si no está regular en el país, si no tiene documento?” Todavía existe una creencia entre los profesores y los demás funcionarios de que no pueden matricular a los niños que no estén regularizados. En realidad, existen norma-

113 Inicialmente se ocupaba de los contenidos educativos referentes a la historia y la cultura afro-brasileña, y que posteriormente sumó también contenidos sobre historia y cultura indígena y, desde 2013, un tercer tema: educación para migrantes y cultura latinoamericana. Esta decisión fue tomada considerando que más de un 70% de los estudiantes extranjeros de las escuelas municipales son de nacionalidad o ascendencia latinoamericana.

114 El curso se tituló “Somos todos migrantes: educación y migraciones en la ciudad de San Pablo”. El público destinatario fueron los funcionarios de las Direcciones Regionales de Educación con mayor presencia de alumnos migrantes, según las estimaciones de la Secretaría Municipal de Educación. Véase más información en: Municipalidad de San Pablo, *Relatorio Final: Programa: Qualificação da atenção à população migrante por agentes públicos*, disponible en: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/Relatorio%20Formacao%202015.pdf

tivas municipales que establecen que hay que matricular a los niños independientemente de su situación migratoria. Incluso había personas que pensaban que debían pasar esas informaciones a la Policía Federal (CPMig).

Este núcleo también desarrolló cursos en alianza con la COMTRAE¹¹⁵. Se trata de una iniciativa destinada a educadores, con el objetivo de brindarles herramientas para que desarrollen acciones de formación para la eliminación de trabajo esclavo. El público de este curso son profesores de escuelas ubicadas en los distritos de la ciudad con mayor proporción de estudiantes migrantes o hijos de migrantes regionales.

No obstante, los testimonios recogidos señalan que es preciso redoblar los esfuerzos en materia de capacitación. Varios actores consultados coinciden en que los funcionarios de la Policía Federal no cuentan con formación adecuada para tratar con la diversidad de perfiles y problemáticas de los migrantes y solicitantes de asilo. Entre las carencias que subrayan se cuentan la falta de manejo de idiomas y la escasez de herramientas adecuadas para lidiar con la pluralidad de situaciones de vulnerabilidad que afectan a los diferentes colectivos.

Las estructuras de los poderes públicos no están preparadas para lidiar con la temática migratoria. Gran parte de la entrada a la regularización migratoria pasa por la Policía Federal, que no tiene estructura, no tiene capacitación, no tiene personal apto para lidiar con la temática migratoria. Entonces terminamos teniendo mucha intervención en esas cuestiones, intentando romper con la resistencia de la policía (DPU).

La capacitación de agentes públicos constituye una de las acciones tendientes a garantizar la atención de calidad a la población migrante en los servicios públicos municipales, incluidas en la Ley Municipal Nro. 16.478/2016.

Se asegurará la atención de calidad a la población inmigrante en lo referente a los servicios públicos municipales, consideradas las si-

115 El curso se tituló “Migración como derecho humano. Rompiendo el vínculo con el trabajo esclavo”. Véase más información en: Municipalidad de San Pablo, *Plano Municipal para Erradicación do Trabalho Escravo*, disponible en: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/PMETE\(1\).pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/PMETE(1).pdf)

güientes acciones administrativas: I – formación de agentes públicos orientada a: a) la sensibilización sobre la realidad de la inmigración en San Pablo, con orientación sobre los derechos humanos, de los inmigrantes y la legislación referente¹¹⁶.

Cursos de idioma portugués para migrantes

La importancia del idioma portugués en la integración de los migrantes regionales en la sociedad brasileña, y en su acceso a los servicios públicos, también aparece como una cuestión transversal a los temas abordados en la investigación. El manejo del idioma constituye una habilidad esencial que permite que los migrantes se relacionen en mayor pie de igualdad con las instituciones públicas y con la sociedad brasileña en general, reduciendo así su exposición a experiencias de discriminación.

Son varios los factores que inciden en las posibilidades de los migrantes de aprender el idioma portugués. El capital social con el que cuentan sin dudas tiene un papel importante. La apertura (o no) de las comunidades se refleja en los niveles de manejo del idioma que exhiben sus miembros. Los esquemas de relaciones de género desiguales también repercuten en las posibilidades de las mujeres migrantes en este sentido.

Mi madre y yo hablamos muy bien el portugués, entonces no se nota que somos extranjeros. Y como muchas veces el registro es hecho con el CPF, el único momento en que la gente se da cuenta que somos extranjeros es cuando presentamos el RNE, que comienza con letras. Ese es el momento en que dicen: “¡Oh! Eres extranjero” (Hombre, Chile, 31).

La importancia del manejo del idioma se manifiesta especialmente en la dimensión laboral de la integración de los migrantes regionales, más allá de la heterogeneidad de los perfiles socioeconómicos y socioeducativos.

Partiendo de ese diagnóstico, la SMDHC, en alianza con la Secretaría Municipal de Desarrollo, Trabajo y Emprendedurismo (SMDTE, por sus siglas en portugués) y con organizaciones de la sociedad civil, creó el programa PRO-

116 San Pablo, Ley Municipal No. 16.478, D.O. 8 de julio de 2016, Art. 4.

NATEC Inmigrante (también conocido como PRONATEC Portugués). Se trata de un curso de portugués destinado a migrantes y financiado con los recursos de este programa federal¹¹⁷. El CRAI también ha establecido alianzas con organizaciones de la sociedad civil para ofrecer cursos de portugués a los migrantes. Igualmente sucede en el CIC Inmigrante donde, gracias a una alianza con el Núcleo de Estudios sobre Migraciones, se ofrecen cursos de varios idiomas (abiertos al público general), así como cursos de portugués destinados únicamente a migrantes y refugiados.

Los CATe no contaban con funcionarios que hablaran diferentes idiomas para atender a los migrantes. Considerando que se trata de un aspecto importante de la atención a esta población, recientemente fueron contratados migrantes que accedieron a los cursos de idioma del PRONATEC para realizar esta tarea. El CRAI, por su parte, cuenta con funcionarios migrantes desde su creación.

Además de las iniciativas desarrolladas por instituciones públicas, existe un amplio conjunto de organizaciones de la sociedad civil que también ofrecen cursos de idioma portugués a migrantes y refugiados. Como fue mencionado, los cursos administrados por las instituciones públicas frecuentemente se realizan en alianza con estas organizaciones.

En suma, existe un extendido consenso en torno a la importancia decisiva del aprendizaje del idioma portugués para el acceso a derechos por parte de los migrantes, lo cual ha motivado la implementación de una serie de iniciativas al respecto. Gracias a ello, la ciudad de San Pablo cuenta actualmente con una amplia oferta de cursos de portugués destinados a estas poblaciones. La CPMig ha elaborado un documento que mapea esta oferta de cursos¹¹⁸.

Sin embargo, el mayor problema de estos cursos es que consisten en iniciativas puntuales, que carecen de continuidad. En ese sentido, la Ley Nro. 16478/2016 que instituye la política municipal para la población mi-

117 Se trata del Programa Nacional de Acceso a la Enseñanza Técnica y al Empleo, creado por el gobierno federal en 2011 a través de la Ley No. 12.513/2011, en el ámbito del Ministerio de Educación. Brasil, Ley No. 12.513, D.O.U. del 26 de octubre de 2011.

118 Coordinación de Políticas para Migrantes (CPMig), *Mapeamento dos cursos de português para imigrantes na cidade de San Pablo*, San Pablo, CPMig, 2015, pp. 36, disponible en: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/Mapeamento%20cursos%20de%20portugues.pdf

grante en la municipalidad de San Pablo prevé que este servicio sea ofrecido en forma permanente.

Se asegurará la atención de calidad a la población inmigrante en lo referente a los servicios públicos municipales, consideradas las siguientes acciones administrativas: l – formación de agentes públicos orientada a: [...] b) la interculturalidad y lenguas, con énfasis en los equipos cuyo número de atención a la población inmigrante sea elevado¹¹⁹.

En general, los migrantes coinciden en la importancia del aprendizaje del idioma, y valoran las iniciativas existentes, las cuales se han multiplicado notoriamente en los últimos años.

Muchas instituciones, las prefecturas están ayudando a los inmigrantes con el incentivo de dar las clases del portugués. Hay muchos lugares donde te dan cursos de portugués gratis y eso es indispensable para que puedas vivir en un país así (Mujer, Perú, 57).

Políticas públicas de participación social de la población migrante

En los últimos años se observa un renovado interés en las formas de participación social en los diferentes niveles de la organización política. Este interés se extiende a las poblaciones migrantes que, si bien muchas veces no cuentan con todos los derechos políticos reconocidos a nivel nacional (como sucede con el derecho al voto en Brasil), acceden a formas de participación política en los niveles locales, como se observa en el caso de la ciudad de San Pablo.

Recientemente el gobierno brasileño ha promovido un conjunto de procesos consultivos y participativos orientados a incluir las perspectivas y demandas de la población migrante en la formulación de las políticas públicas.

119 San Pablo, Ley Municipal No. 16.478, D.O. 8 de julio de 2016, Art. 4.

Realmente hubo un movimiento bien fuerte en las políticas públicas para los inmigrantes y para los refugiados. Porque San Pablo también recibió muchos refugiados de Haití. Entonces eso también movilizó mucho a la gente con respecto a las migraciones y a la creación de la coordinación. Entonces al sancionar la ley y crear la coordinación, eso ya no va a desaparecer (Mujer, Argentina, 65).

Los migrantes que han tenido una participación más activa en los distintos espacios sostienen que es preciso impulsar un mayor protagonismo de los migrantes por sobre otros actores en los debates públicos. Como sostiene una activista boliviana (36), *“nadie puede ocupar el lugar del inmigrante, ni su voz”*.

En las siguientes secciones se analizan las políticas públicas implementadas por el gobierno brasileño para garantizar el derecho a la participación social de los migrantes regionales.

Política municipal para la población migrante

En 2016 se sancionó por ley la política municipal para la población migrante de la ciudad de San Pablo. Se trata de la primera normativa del país que establece directrices para una política pública migratoria en el ámbito municipal. Como ya fue señalado, esta ley institucionaliza el conjunto de políticas públicas que se han venido implementando en la ciudad de San Pablo durante los últimos años, bajo la coordinación de la CPMig.

La ley fue construida mediante un proceso participativo que contó con un Comité Intersectorial de Política Municipal para Población Inmigrante, compuesto por representantes de instituciones públicas y de la sociedad civil. El Comité tuvo la tarea de promover y articular las políticas públicas migratorias en el municipio, de forma transversal y recogiendo las perspectivas de los migrantes. Este proceso también se alimentó de los insumos surgidos de la Conferencia Municipal de Políticas para Inmigrantes. Las propuestas elaboradas por el Comité se volcaron en un anteproyecto de ley y fueron validadas por medio de una consulta pública, antes de ser encaminadas a la Cámara Municipal y posteriormente sancionadas por el Alcalde, en el marco de la realización del Foro Social Mundial de las Migraciones en la ciudad de San Pablo. Este pro-

ceso contó con la participación de migrantes, tanto en forma individual como a través de sus organizaciones¹²⁰.

La Ley Municipal Nro. 16.478/2016 profundiza el carácter participativo de la política local, formalizando la participación de los migrantes a través de la creación de un Consejo Municipal de Inmigrantes, cuyos miembros deberán ser, en su mayoría, migrantes.

La Política Municipal para la Población Inmigrante será implementada con diálogo permanente entre el Poder Público y la sociedad civil, en especial a través de audiencias, consultas públicas y conferencias. § 1º Deberá ser creado, en lo referente a la Secretaría Municipal de Derechos Humanos y Ciudadanía, el Consejo Municipal de Inmigrantes, con la atribución de formular, monitorear y evaluar la Política instituida por esta ley, asegurada la composición parietaria entre el Poder Público y la sociedad civil. § 2º Los representantes de la sociedad civil deberán ser, en su mayoría, inmigrantes y serán elegidos por elección abierta y directa, en formato a ser definido en la regulación de esta ley¹²¹.

Conferencias municipal y nacional sobre migraciones

La primera Conferencia Municipal de Políticas para Inmigrantes se realizó en 2013 en la ciudad de San Pablo. Se trató de un evento de carácter consultivo, cuyo objetivo fue contribuir al debate y a la elaboración de propuestas y directrices para las políticas públicas destinadas a la población migrante. La conferencia fue organizada por la SMDHC, a través de la CPMig, junto con 13 secretarías municipales y 14 entidades de la sociedad civil. Los cuatro ejes temáticos que estructuraron los debates y propuestas surgidos de la conferencia fueron: 1) promoción y garantía del acceso a derechos sociales y servicios públicos; 2) promoción del trabajo decente; 3) inclusión social y reconocimiento cultural; y

120 Por más información sobre este proceso, consultar: Municipalidad de San Pablo, *Política Municipal para a População Imigrante*, disponible en: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/migrantes/programas_e_projetos/index.php?p=205909

121 San Pablo, Ley Municipal No. 16.478, D.O. 8 de julio de 2016, Art. 5.

4) legislación federal y política nacional de migraciones y asilo. Se trata de temas que, según se analizó en éste y otros capítulos del informe, han asistido a avances sustantivos en los últimos años. La discusión, elaboración y aprobación de las propuestas se desarrolló en tres etapas consecutivas: 1) etapas movilizadoras y libres; 2) grupos de trabajo por ejes; y 3) plenario final¹²². En todas las etapas se registró una significativa participación de migrantes de diversas nacionalidades.

La conferencia municipal se inscribió en el proceso más amplio de la primera Conferencia Nacional sobre Migraciones y Refugio (COMIGRAR). Esta se realizó en 2014, también en la ciudad de San Pablo. COMIGRAR fue una importante iniciativa estatal que movilizó a un conjunto de actores nacionales e internacionales vinculados a la cuestión migratoria. Fue coordinada por el Ministerio de Justicia y Ciudadanía (a través del Departamento de Migraciones), junto al Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Relaciones Exteriores, con el apoyo de organismos internacionales, como OIM, ACNUR y UNICEF. También contó con una fuerte participación de migrantes y refugiados, y de sus organizaciones. El principal objetivo de COMIGRAR fue la promoción de un diálogo social ampliado que nutriera el proceso de construcción de una política nacional sobre migraciones y asilo desde una perspectiva de derechos humanos. Algunos de los temas debatidos fueron el acceso a los servicios y los derechos por parte de los migrantes; su inserción económica, social y productiva; la ciudadanía y el reconocimiento de la diversidad; las formas de prevención y protección en los casos de violación de derechos; y la participación social¹²³. Justamente desde el punto de vista de la participación social, uno de los resultados más significativos de COMIGRAR fue la ampliación de los miembros y el mandato del Comité de Acompañamiento de la Sociedad Civil a las acciones de Migración y Refugio (CASC-Migrante) de la Secretaría Nacional de Justicia y Ciudadanía.

122 Véase más información en: Municipalidad de San Pablo, *Documento final da 1ª Conferência municipal de políticas para migrantes: somos todos migrantes*, 2013, pp.60, disponible en: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/Doc%20Final_Conf%20Mun%20Imigrantes%20de%20SP_2014.pdf

123 Conferencia Nacional sobre Migraciones y Refugio (COMIGRAR), *Informe Final: Post etapa nacional*, Brasilia, COMIGRAR, 2014.

Los Consejos Participativos de las Sub-alcaldías de la ciudad de San Pablo

La apertura a la participación de los migrantes en la esfera pública local en la ciudad de San Pablo también se expresa en la creación de vacantes extraordinarias para migrantes en los Consejos Participativos de las Sub-alcaldías. Desde 2014, los migrantes que viven en determinadas regiones pueden elegir y ser electos para formar parte de estos espacios¹²⁴. Las vacantes para migrantes fueron creadas para incluir a estos colectivos en ese espacio de actuación de la sociedad civil. Los consejeros ejercen funciones de control social de la planificación, fiscalización de las acciones y gastos públicos en las regiones, y sugerencia de acciones y políticas públicas. Los cargos son consultivos: los consejeros no tienen poder de decisión, aunque sus propuestas resultan de gran valor para orientar la gestión política local. También son voluntarios: los consejeros no reciben una remuneración por su tarea.

Me parece que se está avanzando poco a poco. Acá en San Pablo, ahora los ciudadanos bolivianos pueden votar para elegir sus representantes, que convoca la Alcaldía (Hombre, Bolivia, 72).

En la última elección, realizada en 2015, fueron electos 31 consejeros migrantes en 26 sub-alcaldías de la ciudad de San Pablo. Se trata de una iniciativa de gran valor simbólico, aunque paliativa frente a las limitaciones al ejercicio de los derechos políticos por parte de los migrantes. Constituye una experiencia novedosa y reciente, cuyos protagonistas

¹²⁴ El Decreto No. 54.645/2013 instauro la posibilidad de que los migrantes puedan ser electos para participar de los Consejos Participativos Municipales de las sub-alcaldías de la ciudad de San Pablo. San Pablo, Decreto Municipal No. 54645, D.O. del 30 de noviembre de 2013. El Consejo Participativo es un organismo autónomo de la sociedad civil, creado mediante la Ley No. 15764/2013. San Pablo, Ley Municipal No. 15.764, D.O. del 27 de mayo de 2013. Es reconocido por el gobierno municipal como espacio consultivo y de representación de la sociedad en el territorio de las 32 sub-alcaldías que conforman la ciudad. Su función es ejercer control social y asegurar la participación social en la planificación y fiscalización de las acciones y los gastos públicos, así como sugerir acciones y políticas públicas en los territorios. Está conformado por representantes de la sociedad civil electos por todos los ciudadanos del municipio de San Pablo. De acuerdo con el Decreto Municipal No. 56.353/2015, los consejos se componen de consejeros elegidos en sus respectivas sub-alcaldías, reservando al menos un lugar extraordinario a los migrantes. San Pablo, Decreto Municipal No. 56.353, D.O. del 24 de agosto de 2015.

aún se encuentran transitando y conociendo. Analizar esta medida, a los efectos de dar cuenta de sus impactos en la gestión política local en materia de migraciones, constituye una tarea importante.

Fue muy bueno, aunque fue el primer año que existieron los consejeros. Entramos, pero no sabíamos qué hacer, cómo iba a funcionar. Creo que ese primer año fue más bien para que conociéramos el entorno, cómo es que funciona todo. Para conocer, para intentar organizarnos (Hombre, Perú, 39).

Políticas públicas de garantía de los derechos sociales de la población migrante

En los siguientes apartados se analizan las políticas públicas implementadas por el gobierno brasileño para garantizar a los migrantes regionales los derechos sociales analizados en esta investigación: trabajo y seguridad social, salud, educación y vivienda. Estas iniciativas se articulan con las políticas públicas sobre cuestiones transversales —igualdad y no discriminación y participación social— analizadas en las secciones anteriores.

Derecho al trabajo y a la seguridad social

Ante la emergencia y creciente visibilidad de un conjunto de desafíos para el acceso de los migrantes al trabajo y a la seguridad social —identificados en la primera parte del informe— los diferentes niveles del gobierno brasileño han venido implementando políticas públicas y otras iniciativas de generación de empleo y promoción del trabajo formal, destinadas a la población migrante. Estas acciones se han llevado adelante en simultáneo a la promoción del acceso de estos grupos a las políticas públicas universales de trabajo y seguridad social impulsadas durante la última década: la formalización del empleo y el aumento sostenido en los salarios mínimos.

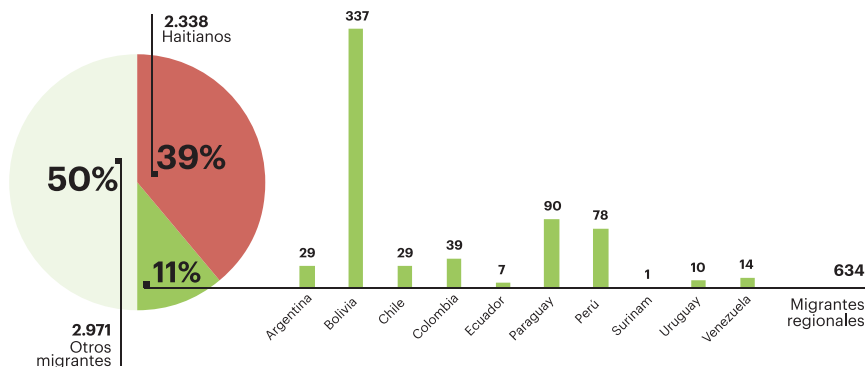
Promoción del trabajo formal

En el período reciente es posible identificar un conjunto de políticas públicas orientadas a promover el trabajo formal entre los migrantes, formuladas e implementadas por distintas instituciones de los gobiernos municipal y estadual, en algunos casos con el apoyo del gobierno federal.

En primer lugar, se observan iniciativas de promoción del acceso a la documentación laboral. Durante los últimos años, y a partir de la creciente visibilización de la presencia de migrantes en la ciudad de San Pablo, y de los desafíos específicos que afectan a estos grupos en el ámbito laboral, la SMDTE, con el impulso de la CPMig, comenzó a desarrollar políticas públicas para estos colectivos. Uno de los primeros temas que abordó la SMDTE fue la facilitación de la emisión de Libretas de Trabajo y Previsión Social (CTPS, por su sigla en portugués) para los migrantes. La CTPS es el documento mediante el cual se formaliza la relación laboral, se registra a la persona y se garantiza su acceso a los derechos que les corresponden a todos los trabajadores, según lo establece la Constitución brasileña. Estos primeros intentos encontraron obstáculos burocráticos. En primer lugar, aquellos que impone el marco normativo migratorio vigente. Segundo, que el Ministerio de Trabajo concentra la emisión de estos documentos a través de las delegaciones en los Estados. Ante esta situación, la CPMig y la SMDTE propusieron comenzar a emitir CTPS a los migrantes a través de los Centros de Apoyo al Trabajo y Emprendedurismo (CATE), que ya entregaban estos documentos a las personas brasileñas. En el período reciente el CATE ubicado en el barrio de Luz pasó a centralizar gran parte de estos trámites.

El Gráfico 8 muestra la proporción de las diez principales nacionalidades de migrantes atendidos en los CATE entre enero de 2015 y junio de 2016. De un total de atenciones que asciende a cerca de 6.000 personas, los haitianos representan casi el 40% de los migrantes atendidos, un porcentaje muy superior a las siguientes nacionalidades más representativas: bolivianos (6%), angoleños, nigerianos y senegaleses (4% cada uno). Esta disparidad puede deberse tanto al hecho de que los haitianos componen el flujo más importante de los últimos años, como al acceso más fácil a la documentación laboral que garantiza la visa por “razones humanitarias” concedida a estos migrantes.

Gráfico 8: Migrantes atendidos en los CATE, según país de nacimiento (enero 2015-junio 2016)



Fuente: Elaboración propia con base en CATE/SMDTE, junio 2016.

Los migrantes regionales representan aproximadamente el 11% (634) de los atendidos por los CATE en ese período. Dentro de ese universo, los bolivianos aparecen como el grupo más representativo (53%), seguidos de los paraguayos (14%) y los peruanos (12%). Es posible suponer que la presencia relativamente baja de estos migrantes en los registros de los CATE se debe a que éstos procuran otras formas de inserción laboral que se encuentran al margen del sector formal (por ejemplo, en los talleres textiles).

Los CATE también atienden a los migrantes en el Centro de Referencia y Atención para Inmigrantes (CRAI); el funcionamiento de este y otros equipamientos será analizado más adelante.

A nivel del gobierno del Estado de San Pablo, en el ámbito de la Secretaría de Justicia y Defensa de la Ciudadanía existe un Centro de Integración de la Ciudadanía destinado a migrantes y refugiados, conocido como CIC Inmigrante. Allí funciona un Puesto de Atendimento al Trabajador (PAT), dependiente de la Secretaría de Empleo y Relaciones del Trabajo del Estado. El PAT atiende diariamente en el CIC Inmigrante, ofreciendo asistencia a los migrantes que concurren a este centro, cuyas consultas giran mayoritariamente en torno a cuestiones laborales.

En segundo lugar, se registran varias acciones en materia de formación y capacitación para la inserción laboral de los migrantes. En los CATE los migrantes acceden a varios servicios, como apoyo para la elaboración de currículums, capacitación para entrevistas laborales, orientación para acceder a cursos de formación ofrecidos por PRONATEC, entre otros. El CRAI también ofrece asesoramiento a los migrantes sobre los cursos disponibles en el ámbito de PRONATEC.

Según datos del CATE respecto del nivel educativo de todos los migrantes atendidos por los CATE entre enero de 2015 y junio de 2016, prevalecen los trabajadores con nivel secundario completo e incompleto (41%), mientras que aquellos con nivel universitario completo o incompleto representan sólo un 14%.

Por último, se observan iniciativas de intermediación entre empresas y migrantes con el propósito de facilitar la inserción laboral de éstos. Desde la CPMig y la SMDTE se tomó la definición de actuar como intermediarios entre empresas en busca de empleados, y migrantes en busca de empleo. Estos órganos llevaron a cabo un trabajo de articulación con empresas de la ciudad de San Pablo y organizaron dos encuentros para discutir la empleabilidad de migrantes y refugiados. Se trató de iniciativas novedosas, orientadas a aclarar dudas jurídicas respecto de la contratación de personas extranjeras, y a deconstruir algunos prejuicios respecto de los migrantes, por ejemplo, en lo que respecta a sus niveles de calificación (que, si bien en muchos casos son muy elevados, enfrentan problemas para acceder al reconocimiento de sus títulos).

El CIC Inmigrante también ha venido implementando acciones en este sentido. Los migrantes que concurren a este establecimiento son registrados y notificados cuando existen vacantes de trabajo que se ajustan a sus perfiles. Además, en 2016 el CIC Inmigrante organizó la tercera feria de empleo, en alianza con organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil. Se trató de un evento que reunió a más de 500 migrantes y refugiados que, además de registrarse para acceder a información sobre vacantes de empleo en el sector privado y público, accedieron a varios servicios de información y capacitación para la inserción laboral.

En suma, se trata de iniciativas que buscan promover el trabajo formal entre los migrantes, a través de un conjunto de acciones: facilitar el acceso a la documentación, brindar herramientas de capacitación para la

inserción en el mercado laboral, y generar espacios de encuentro entre migrantes que buscan empleo y posibles empleadores. En todas estas iniciativas se destaca el papel que desempeñan las organizaciones de la sociedad civil como aliadas estratégicas de las instituciones públicas.

Combate al trabajo esclavo

El problema del trabajo en condiciones análogas a la esclavitud y su relación con el delito de la trata de personas con fines de explotación laboral han ocupado un lugar importante en la agenda del gobierno brasileño durante los últimos años. En la ciudad de San Pablo, esta cuestión se ha visto fuertemente vinculada a los procesos migratorios, debido a la gran visibilidad que cobró el fenómeno de la inserción masiva de migrantes bolivianos y de otras nacionalidades en los talleres textiles.

En San Pablo hay problemas para enfrentar. La Municipalidad no puede negar que hay trabajo análogo al trabajo esclavo, que hay niños en esos ambientes, que hay mujeres siendo violadas. No hay cómo no tratar esas temáticas. Quizás en otras ciudades eso ocurre, pero de forma más aislada. Aquí hay miles de inmigrantes en un sector de producción, que es la confección, la costura (CDHIC).

Mediante una serie de instancias colegiadas y paritarias, el gobierno brasileño ha venido implementando acciones de combate al trabajo esclavo y de promoción del trabajo decente. El gobierno municipal ha abordado este tema desde una perspectiva de derechos, buscando evitar la estigmatización de los migrantes regionales. En 2013, cuando se crea la SMDHC, se destina un área específica a la promoción del trabajo decente. La instancia que se crea con este fin es la Comisión Municipal para la Erradicación del Trabajo Esclavo (COMTRAE), un espacio paritario, integrado por el gobierno y la sociedad civil. La COMTRAE trabaja en forma transversal con los restantes órganos del gobierno. Su función principal fue la construcción de un Plan Municipal para la Erradicación del Trabajo Esclavo. Este Plan incluye una serie de acciones organizadas en torno a 5 ejes. San Pablo fue el primer municipio del país en contar con

una comisión y un plan municipal sobre este tema¹²⁵.

Más allá de estos avances, se mencionan aspectos a mejorar en la política municipal de erradicación del trabajo esclavo. En primer lugar, el Estado de San Pablo cuenta con un número bajo de inspectores del Ministerio de Trabajo, por lo cual se prioriza la inspección de las grandes marcas y cadenas de producción y comercialización de indumentaria, con el objetivo de generar un mayor impacto y lograr más visibilidad de las acciones. Sería necesario contar con más inspectores y canales de denuncia. Asimismo, se subraya la importancia de concientizar a las personas que se encuentran sujetas a estas formas de trabajo. También sería propicio articular las estrategias de combate al trabajo esclavo, como el rescate de trabajadores en estas condiciones, con acciones orientadas a garantizar el acceso a la vivienda. Generalmente el lugar de trabajo coincide con el lugar de vivienda por lo que, al ser rescatados, muchos trabajadores quedan en situación de calle. El CRAI ha participado de operaciones de rescate de trabajadores en estas situaciones, acogiendo a los migrantes que no tienen a dónde ir, y apoyando a los que necesitan abrir cuentas bancarias para recibir indemnizaciones. También se destaca la importancia de acompañar estas operaciones con iniciativas de acceso a políticas sociales y a la educación, no sólo en lo que respecta al acceso de los niños y niñas a las escuelas, sino a la sensibilización sobre este tema en las aulas.

Economía social y emprendedurismo

En el marco del desarrollo de las iniciativas descritas, la SMDTE comenzó a percibir que un conjunto significativo de migrantes eran o querían convertirse en emprendedores: construir sus propios negocios y/o cooperativas. Frente a ese diagnóstico, la Secretaría implementó algunas acciones en materia de economía social y emprendedurismo destinadas a migrantes. Fundamentalmente, comenzó a ofrecer capacitación en algunas áreas de fuerte inserción laboral de estos colectivos, como la confección de vestimenta y la gastronomía. En esa misma línea, se creó una incubadora pública de emprendimientos económicos solidarios en la ciudad, en colaboración con la SMDHC.

¹²⁵ Véase más información en: Municipalidad de San Pablo, *Plano Municipal para Erradicação do Trabalho Escravo*, disponible en: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/PMETE\(1\).pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/PMETE(1).pdf)

La SMDTE también comenzó a colaborar con los migrantes interesados en formar cooperativas para producir y comercializar sus productos. Esta iniciativa tuvo lugar en 2015, en el marco de una fuerte movilización por este tema, llevada adelante no sólo por parte de migrantes. Ese año se realizó la primera feria de economía solidaria y agricultura familiar, en la que participaron grupos de migrantes que concurrieron allí a comercializar productos artesanales y gastronómicos.

Asimismo, recientemente se aprobó una política municipal de compras públicas que obliga a los distintos órganos a comprar a micro-emprendedores, pequeñas y medianas empresas y cooperativas. Se trata de una iniciativa con un gran potencial, ya que la municipalidad maneja un presupuesto significativo para compras en rubros como meriendas escolares y uniformes de los alumnos de las escuelas municipales, entre otros. El principio que orienta esta política es mostrar que la economía solidaria puede y debe ser una estrategia más de desarrollo.

Bancarización

Desde la CPMig también se promovió una iniciativa que, si bien no se refiere estrictamente al derecho al trabajo y a la seguridad social, se vincula con las condiciones laborales y de acceso a las instituciones públicas y privadas de amplios sectores de trabajadores migrantes. Producto de los obstáculos descritos en la primera parte del informe, muchos migrantes regionales no acceden a la regularización migratoria, por lo que no cuentan con los documentos necesarios para realizar una serie de trámites, como, por ejemplo, abrir una cuenta en un banco. Incluso aquellos que se encuentran realizando estos trámites durante mucho tiempo sólo cuentan con el documento conocido como “protocolo”, que suele ser rechazado debido al desconocimiento de su validez.

Abrir una cuenta en el banco. El sistema parece que no está hecho para los extranjeros. La documentación... cuando recibes el número de documento, no está hecho para encajar en el sistema. Yo considero que eso es un problema (Hombre, Uruguay, 35).

No me querían dejar abrir una cuenta en el Banco de Brasil. ¿Sabes que eso es un problema? No porque uno es extranjero, sino porque

ellos necesitan saber que uno va a tener con que pagar, que uno está viviendo aquí en realidad. Hay un montón de conflictos porque en realidad sin banco no hay beca, y sin beca no hay casa, y sin casa no hay banco, porque no hay comprobante de residencia (Hombre, Colombia, 28).

En 2013 se produjo un suceso lamentable y de gran visibilidad: la muerte de un niño boliviano, en el marco de un asalto a la vivienda donde residía. Estos hechos son frecuentes, debido a que es de público conocimiento que los migrantes que manejan volúmenes significativos de dinero en efectivo —por ejemplo, aquellos que trabajan en el sector textil— lo almacenan en sus viviendas ante la imposibilidad de depositarlo en una cuenta bancaria.

Partiendo del diagnóstico de que la apertura de cuentas bancarias reduce la exposición de los migrantes a este tipo de hechos, permite que éstos accedan a políticas sociales y a empleos formales, siendo, por lo tanto, un requisito para el acceso a un conjunto de derechos, en 2013 la SMDHC firmó un acuerdo con el banco Caixa Económica Federal. En virtud del mismo, los migrantes provenientes de los países del MERCOSUR se beneficiaban de una flexibilización de la documentación exigida por este banco para abrir una cuenta. Asimismo, se formalizó la aceptación del protocolo de solicitud del RNE como un documento hábil para la bancarización. En 2014 la SMDHC firmó un acuerdo similar con el Banco de Brasil, ampliando estos beneficios a los migrantes de todas las nacionalidades.

Se trata de un avance sustantivo, que debe ser destacado. También sería propicio analizar de qué modo podrían profundizarse sus impactos en el acceso a la bancarización de los migrantes. En este sentido, la descentralización de la emisión de documentos sin duda aparece como un aspecto clave, al igual que la difusión de los alcances de esta iniciativa, tanto entre los funcionarios bancarios como entre los propios migrantes.

Derecho a la salud

El área de la salud también se ha hecho eco de la creciente presencia de migrantes en la ciudad de San Pablo, y de la diversificación de los desafíos para el acceso a este derecho fundamental por parte de esta población. En los últimos años se observa un conjunto de acciones orien-

tadas a promover el acceso de los migrantes a la salud, en el marco de un extendido acceso al SUS, y un incipiente proceso de construcción de una política municipal de salud para migrantes y refugiados¹²⁶.

Sensibilización sobre el derecho a la salud

Tras un proceso de diagnóstico de las problemáticas de acceso a la salud de los migrantes, y de planificación, el GT sobre Migración definió un conjunto de acciones a ser implementadas. El trabajo de este grupo parte de la concepción de que los principales factores que subyacen a las dificultades que experimentan los migrantes para acceder al derecho a la salud son la xenofobia y los prejuicios negativos hacia estos colectivos por parte de la sociedad en general y de los agentes de la salud en particular.

A partir de ese análisis, se comenzó a implementar un conjunto de iniciativas. Las primeras fueron actividades culturales, a través de las cuales se buscó intercambiar información y valorizar las culturas de los países de origen de los migrantes y también de Brasil. Asimismo, se incluyeron actividades destinadas a migrantes en un evento organizado por la SMS y orientada al público general, llamado “Virada da Saúde”. Estas actividades buscaron promover una visión de la salud como un proceso integral y no como un saber técnico, reflexionando, además, sobre los aspectos culturales de las distintas colectividades y sus implicancias en materia de salud. También se produjeron materiales audiovisuales institucionales orientados a sensibilizar a los funcionarios y a los usuarios del sistema de salud sobre la universalidad del mismo, que se extiende a las comunidades de migrantes. Además, se organizaron rondas de conversación en 63 unidades básicas, con el objetivo de sensibilizar sobre las migraciones en la ciudad de San Pablo, llevar la política pública al territorio, y tender puentes con organizaciones locales. Los formadores que participaron de esas rondas fueron migrantes y refugiados. Los migrantes regionales reconocen la multiplicación de estas iniciativas y valoran sus impactos.

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

Hoy día hay muchas campañas, inclusive la Secretaría de Salud apoya, están haciendo una campaña específica de sensibilización a los agentes públicos en cuanto a temas específicos (Mujer, Colombia, 37).

Traducción de materiales informativos

En la etapa de diagnóstico, el GT de la SMS también concluyó que un conjunto de acciones centrales debería girar en torno a la cuestión del idioma como aspecto transversal de las iniciativas de promoción del acceso de los migrantes al sistema de salud.

Partiendo de esa constatación, desde el GT se comenzó a trabajar en la traducción de materiales informativos a varios idiomas y en la creación de diccionarios de enfermedades comunes. Esta iniciativa fue una colaboración entre la SMS, la CPMig y el CRAI. También se está realizando un registro de funcionarios que hablan más de un idioma, a los efectos de desarrollar una estrategia que garantice la atención —primaria y de emergencia— en los idiomas de las distintas comunidades de migrantes.

Derecho a la educación

En materia de derecho a la educación se observa un conjunto de iniciativas especialmente orientadas al combate a la discriminación hacia los niños y las niñas migrantes en el ámbito de la educación pública, con el objetivo de garantizar este derecho. Estas acciones se desarrollan en un contexto de acceso universal de los niños y las niñas migrantes a la educación pública en la ciudad de San Pablo, analizado en la primera sección del informe.

Revisión de currículas educativas

Una de las acciones que desarrolla el Núcleo de Educación Étnico Racial de la SME es la revisión del diseño y los contenidos curriculares de las escuelas municipales. Se trata de una revisión que busca romper con la historia eurocéntrica, al tiempo que valoriza los saberes indígenas y la diversidad de las culturas latinoamericanas. Se trata de una iniciativa reciente, valorada por los migrantes que se encuentran familiarizados con ella.

En la Secretaría de Educación de la ciudad de San Pablo hay una coordinación que es para mostrar y para llevar a las escuelas las diferencias y las igualdades entre los negros, los indios y teóricamente los inmigrantes. Pero todavía no está incorporado el tema inmigrante dentro de esta coordinación. Yo reconozco que es una lucha que está en pauta y que ahora, por lo menos, está apareciendo, existe. Hace cuatro o cinco años atrás no existía. Entonces es un proceso. Son luchas que demoran y en cierto momento aparecen (Mujer, Argentina, 65).

Valorización de la diversidad cultural

En el marco de las iniciativas orientadas a valorizar las culturas latinoamericanas, la Secretaría Municipal de Educación, la Secretaría Municipal de Cultura y la CPMig también han organizado un conjunto de actividades culturales. Un ejemplo fue la muestra titulada “Diciembre migrante”, realizada en 2014.

Muchas de estas actividades se llevan adelante en alianza con organizaciones de la sociedad civil y con agrupaciones culturales de las colectividades de migrantes. El vínculo con las organizaciones de la sociedad civil, y su papel como motor de los cambios en la política pública, es destacado por los funcionarios públicos entrevistados.

Nosotros entendemos que la política pública no sale de acá, de este gabinete de la Secretaría, y va para la calle. Ella surge de las demandas de los movimientos sociales y de los educadores. Nuestras pautas formativas son construidas a partir de la necesidad de los educadores y alumnos, y de las reivindicaciones de los padres, principalmente en lo que se refiere al combate a la xenofobia (Núcleo de Educación Étnico Racial, SME).

Derecho a la vivienda

A diferencia de otras áreas como el trabajo y la seguridad social, la salud y la educación, existen escasas iniciativas de promoción del derecho a la vivienda de los migrantes en la ciudad de San Pablo, y en Brasil en general. En las entrevistas realizadas no se encuentran relatos de acceso al principal progra-

ma de vivienda implementado en ese país en el período reciente: *Minha Casa Minha Vida*. Los distintos actores consultados sostienen que esto se debe a la falta de información sobre las condiciones de acceso a esta política.

Los refugios de emergencia especialmente destinados a la población migrante constituyen la única excepción en materia de acciones abocadas a la protección del derecho a la vivienda adecuada, entendido en el sentido amplio ya expuesto. Sin embargo, se trata de iniciativas que se limitan a proveer soluciones temporarias a situaciones de extrema vulnerabilidad.

Es preciso aclarar que la insuficiencia de políticas habitacionales no afecta únicamente a los migrantes, sino al conjunto de los sectores de menores ingresos en Brasil.

Refugios de emergencia para migrantes

El Centro de Referencia y Atención para Inmigrantes (CRAI), creado en 2014 por la CPMig, en convenio con la Secretaría Municipal de Asistencia y Desarrollo Social (SMADS), y con el apoyo del Ministerio de Justicia y Ciudadanía, constituye el primer equipamiento de estas características destinado específicamente a migrantes y refugiados, no sólo en la ciudad de San Pablo, sino en todo Brasil. Antes de la creación del CRAI no existían refugios para la población migrante. Cuando los migrantes que se encontraban en situación de calle se dirigían a los Centros de Referencia de Asistencia Social (CRAS) y a los Centros de Referencia Especializados de Asistencia Social (CREAS)¹²⁷, eran remitidos a los refugios destinados a las personas que se encuentran en situación de calle¹²⁸.

Como destaca un activista del CDHIC, *“el CRAI no es sólo un espacio para que el migrante duerma, sino que hay atención también, jurídica, social, psicológica”*. El CRAI cuenta con dos secciones: una de referencia — cuyas principales funciones de asistencia a los migrantes ya fueron comentadas en las secciones anteriores— y una de atención, gestionada por Servicio Francisca-

127 Se trata de las unidades públicas de referencia de los distintos niveles de protección social (básica y especial) establecidos por el Sistema Único de Asistencia Social (SUAS) de Brasil.

128 Esto generaba una diversidad de conflictos, debido a que se trata de poblaciones con perfiles esencialmente diferentes. Si bien muchos migrantes experimentan períodos de situación de calle, puede tratarse de situaciones pasajeras y circunstanciales, lo cual los diferencia de las poblaciones que se encuentran en esa situación con otras características y por períodos más extensos.

no de Solidaridad (SEFRAS). El CRAI trabaja de forma articulada con un amplio espectro de instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil. Se trata de un servicio de puertas abiertas, que atiende a todos los migrantes y refugiados sin importar su situación migratoria. Las personas que acceden a este servicio generalmente se encuentran en situaciones de vulnerabilidad, por ejemplo, migrantes recién llegados a la ciudad o solicitantes de asilo.

Actualmente, existen cuatro Centros de Acogida (CA) y Centros de Acogida Especial (CAE) específicos para migrantes, con un total de 540 lugares. Después del CRAI, se inauguraron dos nuevos equipamientos en 2015: el CA Pari, gestionado por la Congregación de las Hermanas Scalabrinianas, y el CAE Mujeres Inmigrantes Penha, exclusivo para mujeres y niños, y administrado por la Asociación Palotina. En 2016 se abrió un segundo CAE especial para mujeres y niños, bajo la responsabilidad de la Institución Lygia Jardim. Además de los equipamientos específicos, existen otras 200 vacantes normalmente ocupadas por este público en el Arsenal Esperanza, una institución gestionada por el Servicio Misionario Giovani (SERMIG).

Al principio, el CRAI atendía fundamentalmente a migrantes haitianos, en el contexto de la llegada masiva de población de esta nacionalidad a la ciudad de San Pablo. Con el transcurso del tiempo y los cambios en las tendencias de los flujos migratorios hacia la ciudad, los haitianos fueron perdiendo relevancia frente otros colectivos, como los angoleños y los congoleños. Si bien el CRAI ha recibido (y aún recibe) a migrantes regionales, estos grupos nunca representaron la mayoría del público de este servicio. Los migrantes de los países de la región implementan estrategias de acceso a la vivienda que, si bien en muchos casos se circunscriben a hábitats informales, y casi en su mayoría se apoyan en redes sociales, resuelven —aunque en muchos casos, de forma precaria— esta necesidad.

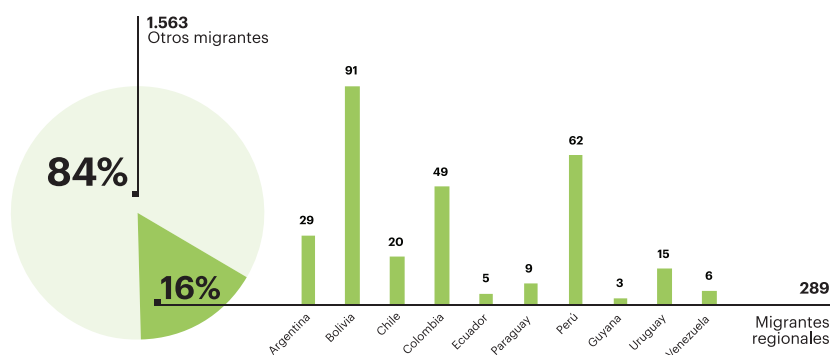
Según datos del CRAI Bela Vista, los migrantes regionales representan menos de un 5% de la atención que se realiza en este local; entre éstos, los peruanos no alcanzan a un 3% y los bolivianos constituyen menos de un 2%¹²⁹.

Como muestra el Gráfico 9, los migrantes regionales representan casi un 13% del total de registros en el Sistema de Información del Atendimento a

129 Las nacionalidades que más recurren a este servicio son los haitianos (21%), congoleños (19%), angoleños (16%) y nigerianos (11%).

los Usuarios (SISA), la base de datos de Secretaría Municipal de Asistencia y Desarrollo Social (SMADS) que recoge la información sobre los centros de acogida (específicos para migrantes y para público general)¹³⁰. Entre los migrantes regionales, se destaca la presencia de bolivianos y peruanos que, en conjunto, representan más de la mitad de los migrantes regionales.

Gráfico 9: Migrantes registrados en el SISA, según país de nacimiento (2015)



Fuente: Elaboración propia con base en SISA / SMADS, octubre de 2016.

La experiencia pionera del CRAI en San Pablo está siendo replicada en otras ciudades de Brasil. Por el momento ya existe un centro en Florianópolis y se espera instalar otro en Porto Alegre. La Ley Nro. 16478/2016 que instituye la política municipal para la población migrante en la municipalidad de San Pablo formaliza la existencia de los CRAI.

El Poder Público deberá mantener Centros de Referencia y Atención a Inmigrantes – CRAI, destinados a la prestación de servicios específicos a los inmigrantes y a la articulación del

¹³⁰ Véase más información sobre las bases de datos utilizadas en esta investigación en el Anexo Metodológico.

acceso a los demás servicios públicos, permitida la atención en unidades móviles¹³¹.

El gobierno del Estado de San Pablo también ha implementado iniciativas en materia de refugios para migrantes. La Casa de Paso “Terra Nova”, inaugurada en 2014 en el ámbito de la Secretaría Estadual de Desarrollo Social, es el primer refugio destinado exclusivamente a víctimas de trata de personas, refugiados y solicitantes de asilo en el estado.

Con la excepción de la política de refugios de emergencia, no existen otras acciones específicamente destinadas a garantizar el acceso a la vivienda de los migrantes en la ciudad de San Pablo. Reconociendo esta carencia, la Ley Nro. 16478/2016 incluye entre las acciones prioritarias en la implementación de la política municipal para la población migrante:

coordinar acciones en el sentido de dar acceso a la población inmigrante a programas habitacionales, promoviendo su derecho a vivienda digna, sea provisoria, de corto y medio plazo o definitiva.¹³²

Desde la Secretaría Municipal de Habitación (SEHAB), un organismo abocado a la vivienda social para sectores de baja renta y en situaciones de vulnerabilidad extrema, recientemente se han empezado a realizar algunas acciones. En diálogo con la CPMig y con organizaciones de la sociedad civil, la SEHAB comenzó a constatar las necesidades de vivienda de los colectivos migrantes en la ciudad, y las formas específicas de discriminación y explotación que sufren en sus estrategias para acceder a este derecho. En ese sentido, comenzó a desarrollar algunas acciones de sensibilización destinadas a inmobiliarias y propietarios de inmuebles, buscando promover una mayor flexibilidad en las condiciones de los contratos de alquiler —para que éstos se ajusten a las necesidades de los migrantes— y a difundir que los protocolos de solicitud del RNE y del estatuto de refugiado constituyen documentos válidos para realizar transacciones inmobiliarias.

131 San Pablo, Ley Municipal No. 16.478, D.O. 8 de julio de 2016, Art. 6

132 San Pablo, Ley Municipal No. 16.478, D.O. 8 de julio de 2016, Art. 7 (VI).

Las organizaciones de la sociedad civil coinciden en este diagnóstico: si bien destacan la importancia de la política de refugios de emergencia específicamente destinados a migrantes, cuestionan la escasez de otras iniciativas que garanticen el acceso a la vivienda de estos colectivos, especialmente de aquellos que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

San Pablo avanzó en las casas de acogida, que no tenía y ahora tiene. Esto es un gran avance. Pero no existe un segundo paso. Cuando salen de las casas de acogida, ¿adónde van? Ellos no tienen condición financiera para alquilar una casa. En Brasil necesitan de garantía, necesitan de tres salarios, y no lo tienen. ¿Cuál es el resultado? Muchas veces ellos van a lugares extremadamente degradantes. Nosotros estamos acompañando las ocupaciones en el centro, existen edificios que tienen 300 familias de inmigrantes, prácticamente edificios abandonados que pertenecen a la Municipalidad. O ellos terminan en conventillos. Aquí existen haitianos que duermen cuatro en un espacio sin cocina, sin ventana, para compartir el alquiler (Misión Paz).

Políticas públicas para migrantes con enfoque de género

Los derechos de las mujeres han formado parte de la agenda política brasileña durante las últimas décadas, siendo un campo de importantes avances normativos, institucionales y de políticas públicas. Los logros en materia de combate a la trata de personas constituyen ejemplos relevantes en este sentido¹³³.

En la ciudad de San Pablo en el período reciente se encuentra un conjunto de iniciativas de promoción de los derechos de las mujeres migrantes. Se trata de acciones transversales a los temas que analiza esta inves-

133 Véase: Brasil, Secretaría Nacional de Justicia y Ciudadanía, *Tráfico de pessoas: uma abordagem para os direitos humanos*, Alves dos Anjos, Fernanda et al. (org), Secretaría Nacional de Justicia y Ciudadanía, Brasilia, 1ª Edición, 2013, disponible en: http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/anexos/cartilha_traficodepessoas_uma_abordagem_direitos_humanos.pdf

tigación: el acceso a derechos sociales y servicios públicos por parte de las personas migrantes, en este caso, las mujeres.

El organismo a cargo de los temas de género en la ciudad de San Pablo es la Secretaría Municipal de Políticas para las Mujeres¹³⁴. El trabajo de la Secretaría parte de la visión de que para superar las desigualdades de género, es preciso atender a las mujeres como sujetos de sus propias reivindicaciones. En este sentido, las funcionarias entrevistadas explican que el trabajo sobre derechos de las mujeres migrantes que desarrolla la Secretaría surgió a partir de una demanda de este grupo.

Comenzamos un trabajo con las inmigrantes en 2013. Fue una necesidad de ellas. Fueron las mujeres inmigrantes las que nos buscaron, pidiendo que desarrollemos algún trabajo con ellas (Secretaría de Políticas para la Mujer).

Las primeras acciones implementadas fueron seminarios temáticos sobre cuestiones relevantes para las mujeres migrantes, como el acceso a la salud y al trabajo en la ciudad de San Pablo. Estas instancias permitieron identificar un conjunto de necesidades de los distintos colectivos de mujeres migrantes. Fueron realizadas en alianza con la CPMig, y contaron con la participación de organizaciones de la sociedad civil que trabajan sobre estos temas.

Este organismo también comenzó a realizar actividades de sensibilización sobre estos temas en lugares clave de sociabilidad de las colectividades de migrantes en la ciudad, como la Plaza Kantuta y la calle Coimbra. Allí organizan charlas con mujeres migrantes, sobre distintas cuestiones que las afectan, como las distintas formas de violencia de género.

La Secretaría también incluyó a las mujeres migrantes por primera vez en los procesos preparatorios y en las propias conferencias municipal y nacional sobre políticas para mujeres. En esas instancias se discutieron temas como el acceso a la salud de las mujeres migrantes, los casos de

134 Esta Secretaría fue creada en 2013 con el objetivo de formular, coordinar y ejecutar las políticas y directrices para la promoción de los derechos de las mujeres, la eliminación de las formas de discriminación que las afectan, y la consecución de su plena integración social, política y económica. Se trata del organismo que articula las políticas públicas de igualdad de género en el gobierno municipal, principalmente el combate a la violencia y el fortalecimiento de la autonomía económica y política de las mujeres.

violencia obstétrica que sufren en el sistema de salud pública, sus necesidades de vivienda, y sus formas de acceso a la ciudad.

Actualmente, la Secretaría trabaja en la elaboración del Plan Municipal de Políticas para Mujeres y la implementación de un Consejo Municipal de Políticas para Mujeres, que incluirá a representantes del poder público y de la sociedad civil. La Secretaría está promoviendo la participación de mujeres migrantes en estos espacios.

En suma, en el período reciente se observa una apertura al trabajo sobre esta particular intersección temática en la ciudad de San Pablo; una apertura propiciada y valorada por las propias mujeres migrantes, especialmente aquellas que participan en organizaciones de la sociedad civil.

También hacemos trabajos que tienen que ver con las instituciones. A nivel municipal nos ha ido un poco mejor, porque en esta gestión hay más apertura. Después habrá que ver qué gestión estará, para hacer cosas con la Secretaría de Salud del municipio, un folder sobre la cultura de los partos de las mujeres andinas, por ejemplo, o talleres, cosas de ese tipo. Ahí entonces empezamos a ver la participación de las mujeres migrantes en la política porque, como migrantes, no tenemos... Entonces empezamos a hacer algunas parcerias con la Secretaría de la Mujer para tener un poco más de participación política (Mujer, Chile, 38).



Consideraciones finales

En este documento se han analizado aspectos relevantes en cuanto al acceso de las personas migrantes regionales a un conjunto de derechos sociales y políticas públicas en la ciudad de San Pablo.

El propósito de este estudio ha sido aportar información útil para la formulación e implementación de políticas públicas de promoción y protección de los derechos humanos de los migrantes regionales. En otras palabras, la investigación ha pretendido contribuir con la incorporación del enfoque de derechos en las políticas públicas destinadas a garantizar los derechos de las personas migrantes en el contexto de la integración regional.

Los países de la región aún exhiben importantes brechas económicas, políticas, sociales y culturales, que si bien afectan a amplios sectores de la población, suelen verse agravadas en el caso de las personas migrantes, especialmente cuando se trata de mujeres, niños y niñas, personas mayores, y otros grupos en situación de vulnerabilidad. Reconocer la existencia de estas situaciones constituye un paso fundamental para formular estrategias e impulsar acciones que contribuyan a mejorar las condiciones de vida de esta población.

La inclusión social de las personas migrantes y la implementación de acciones orientadas a garantizar sus derechos, obligan a redirigir el análisis hacia las escalas urbanas y locales, desde los municipios hasta las áreas metropolitanas. En este sentido, el presente estudio ha indagado en las formas en que los migrantes regionales obtienen su documentación, trabajan, estudian, acceden a servicios y políticas públicas, participan de la vida social y política, viven y configuran espacios de sociabilidad en la ciudad de San Pablo.

El acceso a los derechos sociales guarda una estrecha relación con la existencia de marcos normativos e institucionales que posibiliten la regularización migratoria. Los avances desarrollados en el MERCOSUR resultan de especial relevancia en este sentido. Una amplia mayoría de los migrantes regionales entrevistados se encuentra en situación migratoria regular, lo cual ha impactado positivamente en términos de acceso a derechos sociales. Un importante conjunto de estos migrantes ha regularizado su situación migratoria a través del Acuerdo de Residencia, vigente desde 2009.

La irregularidad migratoria frecuentemente se articula con situaciones de informalidad laboral, especialmente en el caso de los migrantes recientes. Sin embargo, la regularización migratoria no siempre asegura el acceso al mercado laboral formal en igualdad de condiciones. Amplios sectores de migrantes regionales se insertan en el mercado informal de trabajo en la ciudad de San Pablo, donde experimentan diversas formas de precariedad laboral.

En los últimos años el Estado brasileño, a través de sus diferentes niveles y agencias gubernamentales, ha implementado un conjunto de políticas públicas orientadas a la promoción del trabajo formal, el combate al trabajo esclavo y a la trata de personas, la economía social y el emprendedurismo.

El funcionamiento del sistema de salud pública, en términos de acceso y calidad, ha mejorado sustantivamente en la ciudad de San Pablo en el período reciente, según han señalado las entrevistas realizadas. No obstante, también se han indicado aspectos a mejorar; algunos generales, vinculados con situaciones que afectan a la salud pública brasileña, y otros específicos, como la existencia de casos de prácticas discriminatorias hacia ciertos colectivos de migrantes.

También en este caso se ha impulsado un conjunto de políticas públicas orientadas a garantizar el derecho a la salud de los migrantes y refugiados. Estas políticas han incluido acciones de formación de funcionarios públicos, sensibilización sobre el derecho a la salud de los migrantes, y traducción de materiales informativos.

En lo que respecta al derecho a la educación, se aprecia un acceso universal de los niños y niñas migrantes e hijos de migrantes a la educación primaria pública. No obstante, se han identificado algunos casos

de prácticas discriminatorias y situaciones de violencia en los establecimientos escolares.

En el período reciente se han promovido diversas acciones para garantizar la vigencia del derecho a la educación de los niños y las niñas migrantes e hijos de migrantes, principalmente a través del combate a la xenofobia en el ámbito de la educación pública. Estas medidas han incluido la formación de funcionarios públicos, la revisión de las currículas educativas, así como iniciativas orientadas a la valorización de la diversidad cultural.

El derecho a la vivienda representa uno de los principales desafíos que enfrentan los migrantes regionales más vulnerables desde el punto de vista socioeconómico. Las situaciones de informalidad laboral y de irregularidad migratoria, frecuentemente combinadas en el caso de los migrantes recientes, dificultan el acceso a la vivienda adecuada. Estos factores generan que importantes sectores de migrantes resuelvan sus necesidades habitacionales a través de modalidades precarias, como el alquiler de viviendas o habitaciones por fuera de las dinámicas inmobiliarias formales, la ocupación de edificios, y la construcción de viviendas en *favelas*, o que directamente deban vivir en las periferias de la ciudad.

Con la excepción de los refugios de emergencia —una práctica de atención integral, que está siendo replicada en otras ciudades brasileñas— no se han identificado acciones y políticas públicas orientadas a garantizar el derecho a la vivienda adecuada de los migrantes y refugiados.

Más allá de los avances registrados en los distintos planos, los migrantes regionales aún enfrentan diversas formas de discriminación en la ciudad de San Pablo, basadas en motivos nacionales, étnicos, de clase social y de género, entre otros. Ante este diagnóstico, se ha implementado un conjunto de políticas de combate a la discriminación hacia los migrantes; principalmente, acciones de sensibilización y capacitación de agentes públicos involucrados en la atención a esta población.

El manejo del idioma portugués aparece como una cuestión clave y transversal a la integración de los migrantes regionales y su acceso a los derechos sociales. En los últimos años se ha ampliado la oferta de cursos gratuitos de portugués para migrantes y refugiados, ofrecidos por organismos públicos y por organizaciones de la sociedad civil.

En el período reciente se observa una intensificación en la participación social de los migrantes regionales, en el marco de una multiplicación de organizaciones de la sociedad civil dedicadas a las migraciones, y una diversificación de las temáticas abordadas. Los migrantes también han participado de procesos consultivos promovidos por el Estado, con el objetivo de incluir la perspectiva de estos grupos en las reformas normativas en curso, tanto a nivel federal como municipal. Los migrantes que viven en ciertas regiones de la ciudad de San Pablo también pueden elegir y ser electos para formar parte de los Consejos Participativos de las Sub-alcaldías.

Las condiciones de vida de las mujeres migrantes y su acceso a derechos sociales también se ven afectados por distintas formas de discriminación por motivos de género. Sin embargo, la investigación sugiere que, en algunos casos, la migración promueve procesos de adquisición de autonomía por parte de las mujeres, que se ven potenciados por las experiencias de participación social.

En el período reciente se registra un conjunto de acciones de promoción de los derechos de las mujeres migrantes; se trata de iniciativas transversales al acceso a derechos sociales y servicios públicos por parte de estas mujeres, que han sido demandadas por estos colectivos.

En definitiva, los avances normativos, institucionales y de política pública analizados han tenido impactos positivos en la situación de los migrantes regionales en la ciudad de San Pablo. La puesta en práctica del Acuerdo de Residencia ha tenido efectos muy significativos en las condiciones de vida de la población migrante regional. A ello se han sumado el mayor acceso de los migrantes a los programas sociales universales, así como la implementación de políticas públicas específicas orientadas a garantizar sus derechos.

Destacar los avances alcanzados no implica desconocer los desafíos que las políticas públicas aún tienen por delante; por el contrario, dimensionar las dificultades que enfrentan las personas migrantes regionales para acceder a sus derechos sociales constituye un paso fundamental para continuar avanzando en la construcción de sociedades más inclusivas.

Bibliografía

Assis, Gláucia y Sasaki, Elisa, “Novos migrantes do e para Brasil: um balanço da produção bibliográfica”, en *Migrações Internacionais. Contribuições para Políticas*, Brasília, CNDP, 2001, pp. 615-669, disponible en: http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=4197&Itemid=217

Avellaneda Yajahuanca, Rosario del Socorro, *A experiência de gravidez, parto e pós-parto das imigrantes bolivianas e seus desencontros na cidade de São Paulo, Brasil*. Tesis presentada para obtener el grado de Doctora en Ciências, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015, pp.192, disponible en: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/6/6136/tde-13112015-105147/en.php>

Baeninger, Rosana, “O Brasil na rota das migrações latino-americanas”. En Baeninger, Rosana (Org.), *Imigração boliviana no Brasil*, San Pablo, NEPO, 2012, pp. 9-18, disponible en: http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/bolivianos/livro_bolivianos.pdf

Baeninger, Rosana, *Fases e faces da migração em São Paulo*, Campinas, Núcleo de Estudos de População-Nepo/Unicamp, 2012, pp. 96, disponible en: http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/scripts/livros/faces_migracao.php

Baraldi, Camila, “Migrações internacionais, direitos humanos e cidadania sul-americana: o prisma do Brasil e da integração sul-americana”, Tesis presentada para obtener el grado de Doctora en Relaciones Internacionales, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014, pp. 151, disponible en: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/101/101131/tde-08102014-171457/pt-br.php>

Braga Nascimento, Daniel, "Migrantes em razão de orientação sexual ou identidade de gênero", trabajo presentado en: XI Seminario Nacional de Demandas Sociales y Políticas Públicas en la Sociedad Contemporánea, 19 al 20 de Noviembre, Santa Cruz do Sul, Brasil, 2015, disponible en: [http://online.unisc.br/acadnet/anais/index .php/snpp/article/view/14280](http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/view/14280)

Brasil, Constitución Federal de 1988.

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

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

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

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

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

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

Brasil, Ley No. 10.683, D.O.U. 28 de mayo de 2003.

Brasil, Ley No. 10.836, D.O.U. del 9 de enero de 2004.

Brasil, Ley No. 11.124, D.O.U. del 16 de junio de 2005.

Brasil, Ley No. 11.961, D.O.U. del 2 de julio de 2009.

Brasil, Ley No. 12.513, D.O.U. del 26 de octubre de 2011.

Brasil, Ley No. 6.815, "Estatuto do Estrangeiro", D.O.U. del 19 de agosto de 1980.

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

Brasil, Ley No. 9.474, D.O.U. del 22 de julio de 1997.

Brasil, Ordenanza No. 4, Ministerio de Justicia y Ciudadanía, D.O.U. del 8 de enero de 2015.

Brasil, Ordenanza No. 1.700, D.O.U. del 29 de julio de 2011.

Brasil, Proyecto de Ley No. 2516/2015, Institui a Lei de Migração, disponible en: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1594910>

Brasil, Proyecto de Ley No. 2516/2015, Institui a Lei de Migração, disponible en: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1594910>

tacao?idProposicao=1594910

Brasil, Secretaría Nacional de Justicia y Ciudadanía, *Tráfico de pessoas: uma abordagem para os direitos humanos*, Alves dos Anjos, Fernanda et al. (org), Secretaría Nacional de Justicia y Ciudadanía, Brasília, 1ª Edición, 2013, disponible en: http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/anexos/cartilha_traficodepessoas_uma_abordagem_direitos_humanos.pdf

Camargo de Oliveira, Gabriela y Baeninger, Rosana. "A segunda geração de bolivianos na cidade de São Paulo", en Baeninger, Rosana (Org.) *Imigração boliviana no Brasil*, São Paulo: NEPO, 2012, pp.179-194, disponible en: http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/bolivianos/livro_bolivianos.pdf

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

Comisión de Especialistas, "Anteproyecto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil", Brasília, Comisión de Especialistas (criada pelo Ministério da Justiça e Cidadania pela Portaria nº 2.162/2013), 2014, disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/10947.pdf>

Conferencia Nacional sobre Migraciones y Refugio (COMIGRAR), Informe Final: Post etapa nacional, Brasília, COMIGRAR, 2014. *Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig), Mapeamento dos cursos de português para imigrantes na cidade de San Pablo*, San Pablo, CPMig, 2015, pp. 36, disponible en: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/Mapeamento%20cursos%20de%20portugues.pdf

Coordinación de Políticas para Migrantes (CPMig), *Mapeamento dos grupos de imigrantes ou ligados á temática migratória no Município de São Paulo*, San Pablo, CPMig, 2015, disponible en: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/gruposimigrantes.pdf

Dias, Guilherme y Sprandel, Marcia, "Reflexões sobre Políticas para Migrações e Tráfico de Pessoas no Brasil", en: *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, Vol. 19, Nro. 37, Brasília, Centro Scalabrano de Estudos Migratorios, 2011, pp.59-77, disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/4070/407042014005.pdf>

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

Folha de San Pablo, "Votos de imigrantes sul-americanos sao disputados em SP", publicado el 27 de agosto de 2012, disponible en: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/63016-votos-de-imigrantes-sul-americanos-sao-disputados-em-sp.shtml>

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

Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), *Metodología do Censo Demográfico 2010*, Série Relatórios Metodológicos, Vol. 41, 2013, pp. 713, disponible en: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv81634.pdf>

Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), *Censo demográfico 2010: Nupcialidad, Fecundidad e Migração: Resultados da Amostra*, 2012, pp. 346, disponible en: http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/98/cd_2010_nupcialidade_fecundidade_migracao_amostra.pdf

Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), *Censo demográfico 2000: Migração e Deslocamento: Resultados da Amostra*, 2003, pp. 147, disponible en: http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/88/cd_2000_migracao_deslocamento_amostra.pdf

Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), *Censo 2010*, dispo-

nible en: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/nupcialidade_fecundidade_migracao/nupcialidade_fecundidade_migracao_tab_xls.shtm

Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), Séries Históricas e Estadísticas: Migrações - Estrangeiros e naturalizados nos Censos Demográficos, disponible en: <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=CD105>

Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), Resultados gerais da amostra: errata migração, disponible en: ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2010/Resultados_Gerais_da_Amostra/errata_migracao.pdf

Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) “Migrantes, apátridas e refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil”, en *Pensando o Direito*, Nro. 57, 2015, pp.172, disponible en: https://www.academia.edu/25720653/Migrantes_ap%C3%A1tridas_e_refugiados_-_Pensando_o_Direito

Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH) del MERCOSUR, Ganar derechos. Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos, Buenos Aires, IPPDH, 2014, pp. 183, disponible en: http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2014/12/GanarDerechos_Lineamientos1.pdf

Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH) del MERCOSUR, *Sistema de Información sobre Institucionalidad en Derechos Humanos (SISUR)*, disponible en: <http://sisur.ippdh.mercosur.int/si/web/es/>

Lemme Ribeiro, Clara, “A feminização como tendência da migração boliviana para a região metropolitana de São Paulo”, trabajo presentado en: Seminário Migrações Internacionais, Refúgio e Políticas, São Paulo, Brasil, 12 de abril de 2016, disponible en: http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/anais/arquivos/2_CL%20K.pdf

Lopes Andrade, Vítor, “Refugiados e refugiadas por orientação sexual no Brasil: dimensões jurídicas e sociais”, trabajo presentado en: Seminário Migrações Internacionais, Refúgio e Políticas, São Paulo, Brasil,

12 de abril de 2016, disponible en: http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/anais/arquivos/22_VLA.pdf

Massambani, Vania, "A proteção previdenciária no Acordo Multilateral de Seguridad Social do Mercosul", Tesis presentada para obtener el grado de maestría en Ciencias Sociales, Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, pp.112.

MERCOSUR, Decisión MERCOSUL/GMC/ATA Nº 01/2015, Aprobación del proyecto de investigación en la XCVII Reunión Ordinaria del Grupo del Mercado Común (GMC), realizada en Brasilia entre el 15 y el 16 de abril de 2015.

MERCOSUR, Reconocimiento de Títulos en el MERCOSUR, disponible en: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/5775/5/innova.front/reconocimiento-de-titulo-s-en-el-mercosur>

MERCOSUR, Residencia para nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú, disponible en: <http://www.cartillaciudadania.mercosur.int/es#t1>

Ministerio de Justicia y Ciudadanía, *Combate ao Trabalho Escravo: Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo*, disponible en: <http://www.sdh.gov.br/assuntos/conatrae/programas/comissao-nacional-para-a-erradicacao-do-trabalho-escravo>

Municipalidad de San Pablo, Documento final da 1ª Conferência municipal de políticas para migrantes: somos todos migrantes, 2013, pp.60, disponible en: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/Doc%20Final_Conf%20Mun%20Imigrantes%20de%20SP_2014.pdf

Municipalidad de San Pablo, *Programa de metas 2013-2016: Meta 65: Criar e implantar a Política Municipal para Migrantes e de Combate à Xenofobia*, disponible en: <http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/metas/meta/65/>

Municipalidad de San Pablo, *Plano Municipal para Erradicação do Trabalho Escravo*, disponible en: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/PMETE\(1\).pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/PMETE(1).pdf)

Municipalidad de San Pablo, *Plano Municipal para Erradicação do Traba-*

Iho Escravo, disponible en: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/PMETE\(1\).pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/PMETE(1).pdf)

Municipalidad de San Pablo, *Política Municipal para a População Imigrante*, disponible en: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/migrantes/programas_e_projetos/index.php?p=205909

Municipalidad de San Pablo, *Relatorio Final: Programa: Qualificação da atenção à população migrante por agentes públicos*, disponible en: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/Relatorio%20Formacao%202015.pdf

Municipalidad de San Pablo, *Qualificação da atenção à população migrante por agentes públicos*, disponible en: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/Relatorio%20Final%20Capacitacao%20Saude%202014.pdf

Municipalidad de San Pablo, *Qualificação da atenção à população migrante por agentes públicos*, disponible en: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/Relatorio%20Final%20Capacitacao%20Saude%202014.pdf

Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *Panorama Migratorio de América del Sur 2012*, Buenos Aires, OIM, 2012, pp. 148, disponible en: https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/pbn/docs/Panorama_Migratorio_de_America_del_Sur_2012.pdf

Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *La migración haitiana hacia Brasil: características, oportunidades y desafíos*, Cuadernos Migratorios No. 6, Buenos Aires, OIM, 2014, pp. 123, disponible en: https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/Country/docs/RO-Buenos-Aires-Migration-Notebook-No-6_spanish.pdf

Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *Informe sobre las Migraciones en el Mundo, 2015: Los migrantes y las ciudades: Nuevas colaboraciones para gestionar la movilidad*, Ginebra, OIM, 2015, pp. 247, disponible en: http://publications.iom.int/system/files/wmr2015_sp.pdf

Patarra, Neide y Baeninger, Rosana, "Mobilidade espacial da população no Mercosul: Metrôpoles e fronteiras", en: *Revista Brasileira de Ciên-*

cias Sociais, Vol. 21, Nro. 60, 2006, pp.83-102, disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v21n60/29762.pdf>

Patarra, Neide, "Movimentos migratórios no Mercosul: modalidades de migração internacional contemporânea", trabajo presentado en: I Simpósio Internacional sobre Emigração Brasileira - CEMI-UNICAMP, Lisboa, Portugal, 1997.

Pellegrino, Adela, "La migración entre los países del Mercosur: tendencias y características", en Observatorio de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR, Las migraciones humanas en el Mercosur: Una mirada desde los derechos humanos, Compilación normativa, Montevideo, Observatorio de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR, 2009.

Póvoa Neto, Hélio, "O erguimento de barreiras à migração e a diferenciação dos "direitos à mobilidade"", en: REMHU – *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, Vol 16, Nro. 31, 2008, pp.394-400, disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=407042009031>

Ramírez, Porfirio, "Caacupé: trajetórias de organizações de paraguaios em San Pablo", en: *Travessia*, Nro. 74, 2014, pp.93-106, disponible en: https://www.academia.edu/11729560/Revista_Travessia_no_74_-_Dossi%C3%AA_Paraguaios_-_Carlos_Freire_da_Silva_e_Tiago_Rangel_C%C3%B4rtes

Resolución normativa No. 27, disciplina a avaliação de situações especiais e casos omissos pelo Conselho Nacional de Imigração, Ministério de Justiça e Cidadania, 25 de noviembre de 1998.

Rolnik Xavier, Iara, "Projeto migratório e espaço. Os migrantes bolivianos na Região Metropolitana de San Pablo", Tesis presentada para obtener el grado de Maestría en Demografía, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010, pp.271, disponible en: <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000771351&fd=y>

San Pablo, Decreto Municipal No. 54.432, D.O. del 7 de octubre de 2013.

San Pablo, Decreto Municipal No. 54645, D.O. del 30 de noviembre de 2013.

San Pablo, Decreto Municipal No. 56.353, D.O. del 24 de agosto de 2015.

San Pablo, Ley Municipal No. 13.404, D.O. del 8 de agosto de 2002.

- San Pablo, Ley Municipal No. 15.764, D.O. del 27 de mayo de 2013.
- San Pablo, Ley Municipal No. 16.478, D.O. 8 de julio de 2016.
- San Pablo, Ordenanza No. 001, Secretaria del Gobierno Municipal, 2 de abril de 2011.
- Silva, Sidney, “Bolivianos em San Pablo: Dinâmica cultural e processos identitários”, en Baeninger, Rosana (Org.), *Imigração boliviana no Brasil*, San Pablo: NEPO, 2012a, pp. 19-34, disponible en: http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/bolivianos/livro_bolivianos.pdf
- Steffens, Isadora y Martins, Jameson, “‘Falta um Jorge’: a saúde na política municipal para migrantes de São Paulo (SP)”, em *Lua Nova*, No. 98, 2016, pp.275-299, disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n98/1807-0175-ln-98-00275.pdf>
- Tavares de Freitas, Patrícia y Baeninger, Rosana, “Cidade e imigração: Origens e territórios da imigração boliviana e coreana para a cidade de São Paulo”, en: Baeninger, Rosana (Org.) *População e cidades: Subsídios para o planejamento e para as políticas sociais*, Campinas, Núcleo de Estudos de População-Nepo/Unicamp; Brasília, UNFPA, 2010, pp.277-297, disponible en: http://www.unfpa.org.br/Arquivos/populacao_cidade.pdf
- Trpin, Verónica y Jardim, Denise. “Tendencias de los estudios migratorios en Brasil y Argentina: desafíos actuales”, en: *Odisea: Revista de Estudios Migratorios*. Nro. 2, 2015, pp.134-156, disponible en: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/141896/000989332.pdf?sequence=1>
- Ventura, Deisy y Illes, Paulo, *Qual a política migratória do Brasil?*, en *Le Monde Diplomatique*, 7 de marzo de 2012, disponible en: <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1121>
- Ventura, Deisy y Rolim, Marcos, “Os direitos humanos e o Mercosul: uma agenda (urgente) para além do mercado”, documento de trabajo, grupo de reflexiones sobre comercio y derechos humanos, IDCID y Sur – Red Universitaria de Derechos Humanos, 2005, disponible en: http://www.rolim.com.br/2002/_pdfs/dhmercosul.pdf
- VII Foro Social Mundial de las Migraciones, 7 al 10 de julio de 2016, San Pablo, disponible en: <http://fsmm2016.org/index.php/es/es/>

Anexo metodológico

Estrategia metodológica

Con el propósito de dar cuenta de los objetivos establecidos en la investigación, se desarrolló una estrategia metodológica compuesta por un conjunto de métodos y tipos de información. El diseño se basó en la combinación de métodos cualitativos y cuantitativos, según se detalla a continuación.

Tabla 9: Métodos utilizados

Métodos cualitativos	
Entrevistas en profundidad	155
Funcionarios del gobierno federal, estadual y municipal	21
Miembros de organizaciones de la sociedad civil	9
Migrantes regionales	125
Análisis documental	
Normativa (leyes, proyectos de ley, decretos, resoluciones normativas, ordenanzas, etc.)	
Documentos de instituciones académicas, gubernamentales y de la sociedad civil	
Métodos cuantitativos	
Análisis de fuentes secundarias de datos cuantitativos	
Censos nacionales	
Bases de datos de organismos públicos federales, estatales y municipales	

Métodos cualitativos

Las entrevistas en profundidad a funcionarios públicos federales, estatales y municipales (21) y a miembros de organizaciones de la sociedad civil (9) fueron realizadas entre los meses de mayo y julio de 2016 en las ciudades de San Pablo y Brasilia. Para la conclusión de esta fase de la investigación se aplicó el criterio de saturación. Esta etapa del trabajo de campo estuvo a cargo del IPPDH, y contó con el apoyo de la OIM y la CPMig.

Tabla 10: Entrevistas a funcionarios públicos y miembros de organizaciones de la sociedad civil

Funcionarios del gobierno federal	
Departamento de Migraciones, Ministerio de Justicia y Ciudadanía	Brasilia
Departamento de la Policía Federal, Ministerio de Justicia y Ciudadanía	Brasilia
Comité Nacional para los Refugiados (CONARE), Ministerio de Justicia y Ciudadanía	San Pablo
Consejo Nacional de Inmigración (CNIg), Ministerio de Trabajo	Brasilia
Coordinación Nacional de Inmigración (CGIg), Ministerio de Trabajo	Brasilia
División de Inmigración, Ministerio de Relaciones Exteriores	Brasilia
Defensoría Pública de la Unión (DPU)	Brasilia
Observatorio de las Migraciones Internacionales (OBMigra), Ministerio de Trabajo y Universidad Nacional de Brasilia	Brasilia
Puesto Avanzado de Atención Humanizada al Migrante (Aeropuerto de Guarulhos), Ministerio de Justicia y Ciudadanía	San Pablo
Funcionarios del gobierno estadual de San Pablo	
CIC Inmigrante, Secretaría de Justicia y Defensa de la Ciudadanía	San Pablo
Secretaría de Desarrollo Social	San Pablo
Secretaría de Educación	San Pablo

Funcionarios del gobierno estadual de San Pablo

Comité Estadual de Migrantes y Refugiados, Secretaría de Justicia y Defensa de la Ciudadanía	San Pablo
Comité Estadual de Trata de Personas, Secretaría de Justicia y Defensa de la Ciudadanía	San Pablo

Funcionarios del gobierno municipal de San Pablo

Coordinación de Políticas para Migrantes (CPMig), Secretaría Municipal de Derechos Humanos y Ciudadanía	San Pablo
Centro de Referencia y Atención para Inmigrantes (CRAI), Secretaría Municipal de Derechos Humanos y Ciudadanía y Secretaría Municipal de Asistencia y Desarrollo Social	San Pablo
GT de Salud de Inmigrantes y Refugiados, Secretaría Municipal de Salud	San Pablo
Secretaría Municipal de Vivienda (SEHAB)	San Pablo
Comisión Municipal de Erradicación del Trabajo Esclavo (COMTRAE), Secretaría Municipal de Derechos Humanos y Ciudadanía	San Pablo
Secretaría Municipal de Políticas para Mujeres (SMPM)	San Pablo
Núcleo de Educación Étnico Racial, Secretaría Municipal de Educación	San Pablo

Organizaciones de la sociedad civil

Misión Paz	San Pablo
Cáritas San Pablo	San Pablo
Centro de Derechos Humanos y Ciudadanía del Inmigrante (CDHIC)	San Pablo
Secretaría del Foro Social Mundial de las Migraciones 2016	San Pablo
Presencia de América Latina (PAL)	San Pablo
Centro de Apoyo y Pastoral del Migrante (CAMI)	San Pablo
Base Warmis - Convergencia de las Culturas	San Pablo
Instituto Migraciones y Derechos Humanos (IMDH)	Brasilia
Centro Scalabriniano de Estudios Migratorios (CSEM)	Brasilia

Las entrevistas en profundidad a migrantes regionales fueron realizadas por un equipo de consultores contratados con el apoyo de OIM, bajo la supervisión del IPPDH. Esta etapa del trabajo de campo se desarrolló durante los meses de julio y agosto de 2016 en la ciudad de San Pablo.

Si bien estaba previsto entrevistar a migrantes de los 11 países suramericanos, no fue posible contactar a personas provenientes de Guyana y Surinam. También se registraron obstáculos para entrevistar a migrantes ecuatorianos.

Se buscó un equilibrio de género y edades entre las personas migrantes entrevistadas, según se detalla en la Tabla 11. Asimismo, se procuró considerar diferentes perfiles socioeducativos y socioeconómicos.

Se recurrió al método conocido como “bola de nieve” para la selección de las personas a ser entrevistadas. En este método, las propias personas entrevistadas proporcionan contactos para la realización de las siguientes entrevistas.

Para la conclusión de esta fase de la investigación también se aplicó el criterio de saturación. La heterogeneidad del universo —los migrantes regionales en la ciudad de Sao Paulo— dificulta la posibilidad de alcanzar un punto de saturación en sentido estricto; con esta etapa del trabajo de campo se buscó recopilar información lo más exhaustiva posible en relación con los objetivos de la investigación.

Tabla 11: Entrevistas a migrantes regionales, según país de nacimiento y sexo

Nacionalidad	Sexo		Total
	F	M	
Argentina	7	7	14
Bolivia	13	21	34
Chile	5	3	8
Colombia	7	8	15
Ecuador	3	0	3

Nacionalidad	Sexo		Total
Paraguay	5	8	13
Perú	10	12	22
Uruguay	5	5	10
Venezuela	3	3	6
Total			125

La identidad de las personas entrevistadas no es revelada en el informe. En el caso de los funcionarios públicos y los miembros de la sociedad civil se consigna únicamente el nombre de la institución. En lo que respecta a los migrantes, se establece el sexo, el país de nacimiento, y la edad (por ejemplo: Hombre, Bolivia, 64). Los fragmentos de entrevistas realizadas originalmente en idioma portugués han sido traducidos al español.

Además de las entrevistas en profundidad, se realizó un relevamiento y análisis de normativa, incluyendo leyes, proyectos de ley, decretos, resoluciones normativas, ordenanzas, etc. En la segunda parte del informe se presenta un resumen de este análisis.

Por último, se llevó a cabo un relevamiento y análisis de documentos de instituciones académicas, gubernamentales y de la sociedad civil, que se resume en las Referencias Bibliográficas de este documento.

Métodos cuantitativos

Con la excepción de los datos de censos nacionales, utilizados para contextualizar las tendencias migratorias hacia Brasil, la información cuantitativa presentada en este trabajo forma parte de la investigación “Perfil de inmigrantes en el acceso a servicios públicos en el Municipio de San Pablo”. Este estudio se sitúa en el ámbito de la cooperación entre el Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de San Pablo (IRI/USP) y la Municipalidad de San Pablo, a través del proyecto de extensión universitaria “San Pablo Cosmópolis” y su Grupo de Investigación de Políticas Locales de Inmigración.

Inicialmente, se realizó un diagnóstico mediante una investigación cualitativa realizada conjuntamente con órganos de la municipalidad que mantienen contacto con migrantes, con el objetivo de identificar las principales dificultades enfrentadas por los agentes públicos municipales en este relacionamiento. Entre las principales constataciones del diagnóstico estaba la escasez de datos respecto de la atención a migrantes en los órganos públicos municipales. Así, en un segundo momento, el proyecto se dedicó a elaborar un informe cuyos objetivos eran: (i) comprender cómo los datos sobre la población migrante son relevados y compilados en el municipio; (ii) comprender cómo los órganos municipales utilizan estos datos para la formulación de políticas públicas para esta población; y (iii) ofrecer un análisis tentativo de la utilización de los servicios municipales por los migrantes.

El primer paso de esta investigación fue el análisis de las bases de datos existentes sobre los migrantes residentes en el municipio de San Pablo. A comienzos de 2016 se recolectaron datos de los siguientes órganos:

- Secretaría Municipal de Asistencia y Desarrollo Social (SMADS);
- Secretaría Municipal de Desarrollo, Trabajo y Emprendedurismo (SMDTE);
- Secretaría Municipal de Salud (SMS), Coordinación de Epidemiología e Información (CEInfo);
- Secretaría Municipal de Educación (SME);
- Secretaría Municipal de Vivienda (SEHAB);
- Compañía Metropolitana de Vivienda (COHAB);
- Secretaría de Educación del Estado de San Pablo (SEE);
- Comité Nacional para los Refugiados (CONARE);
- Departamento de Policía Federal (DPF) del Ministerio de Justicia y Ciudadanía;
- Observatorio de las Migraciones Internacionales (OBMigra).

El análisis de los datos obtenidos indicó que: (a) existe poca sistematización de la información sobre migrantes en San Pablo; (b) las bases de datos no están sincronizadas entre sí; y (c) existen diferencias en la forma

de recolección de los datos entre los diversos órganos (algunos ni siquiera recolectan datos sobre migrantes), lo cual genera discrepancias en el número de migrantes que se benefician de los servicios municipales en cada base de datos. Estas características dificultan la coordinación entre los diversos órganos municipales e imposibilitan su utilización para la formulación de políticas públicas sectoriales, intersectoriales y/o transversales de manera eficiente.

En vista de la gran diferencia entre las bases de datos sobre migrantes, se incluyó un paso intermedio en la investigación para profundizar la comprensión sobre la recolección y sistematización de la información, que consistió en entrevistas con funcionarios de todos los órganos citados. Las entrevistas recolectaron información sobre el cargo ocupado por el entrevistado, las características generales de la base de datos utilizada por el órgano, las características de la información específica sobre migrantes en estas bases de datos y el uso de estos datos para la formulación de políticas públicas. Una de las consecuencias de las entrevistas es que los órganos municipales tuvieron la oportunidad de reflexionar sobre los datos que recolectan y, de cierto modo, asumieron algunas de las preocupaciones que orientaban las preguntas, como, por ejemplo, la dificultad para comprender cómo se recolecta la información sobre nacionalidad, o la pregunta sobre la identificación de generaciones de hijos de migrantes y las particularidades de esta población.

Posteriormente a las entrevistas, se solicitaron más datos a algunos órganos. El paso siguiente fue la utilización de los datos relevados para conocer y analizar el acceso de los migrantes a los servicios públicos municipales. Finalmente, se utilizaron ambos análisis para comprender mejor cómo los datos sobre migración son (o pueden ser) utilizados para la construcción de políticas públicas para la población migrante en el Municipio de San Pablo. La Tabla 12 presenta un panorama de las bases de datos exploradas en esta investigación y algunas de sus principales características en relación al dato recolectado y/o la forma de utilización de los mismos para la producción de políticas para la población migrante:

Tabla 12: Bases de datos con información sobre migrantes

Órgano	Base de datos	Principales características: (I) Características de las bases de datos (II) Utilización en las políticas públicas (III) Puntos que perfeccionar
SMADS		
	Sistema de Información de la Situación de Calle (SISRua) Sistema de Información de la Atención a los Usuarios (SISA) Sistema de Información de los Centros de Referencia (SICR) Registro Único para Programas Sociales (CadÚnico)	- (I) Datos de atención en los servicios de SMADS. Contiene información de país de nacimiento y procedencia - (II) Utilizado para la formulación, evaluación y monitoreo de políticas de asistencia social y defensa de los derechos humanos (III) Integración con otros sistemas de la municipalidad
SMDTE		
	Sistema Nacional de Empleos (SINE) Base de datos propia	- (I) Datos de los migrantes que buscaron inserción laboral en los últimos 3 meses - (II) Uso de los datos para comprender las características del trabajador migrante para la inserción en el mercado de trabajo. Apoyo en la interlocución con empresas para la contratación de migrantes - (III) Integración con el SINE y datos de otros CATes
SMS		
	Mortalidad y nacimientos	(I) Datos de migrantes que nacieron o fallecieron en la ciudad. Contiene datos de nacionalidad de la persona y datos de nacionalidad de la madre del nacido (II) Gran estructura de producción y publicación de datos para la decisión de políticas públicas (III) Datos de nacionalidad del padre; Integración con otros sistemas de la municipalidad

CEInfo	
Producción ambulatoria	(I) Datos de migrantes atendidos en el servicio público de salud (II) Reconocimiento de especificidades de salud de las poblaciones migrantes (III) Integración con otros sistemas de la municipalidad
SME	
EscolaOnLine	(I) Datos de matrículas (II) Utilizado para acciones de valorización de relaciones étnico-raciales e identificación de temas para las formaciones de funcionarios (III) Identificación de la nacionalidad de los padres del estudiante
SEHAB	
HabitaSampa	(I) Mapeo de asentamientos precarios (II) Uso solamente para registro administrativo (III) Mejorar utilización para definir políticas de vivienda focalizadas en migrantes o facilitación de acceso a vivienda
COHAB	
Inscripción para solicitud de subsidio de unidad habitacional	(I) Datos de migrantes que buscan viviendas del órgano (II) Uso solamente para registro administrativo (III) Mejorar utilización para comprender la necesidad de subsidio para viviendas de los migrantes
CONARE	
Solicitud de asilo Decisión acerca de solicitudes de asilo	(I) Conexión precaria con datos de la DPF. Informaciones precarias de dirección (II) Utilizado para verificar cambios en los flujos de refugiados, guiar políticas de inclusión y evaluar la viabilidad del modelo de evaluación de solicitudes de asilo (III) Mejorar conexión con otros sistemas

DPF	
Sistema Nacional de Catastro y Registro de Extranjeros (SINCRE)	(I) Registro de todos los migrantes en territorio nacional (II) Datos indican información de país de nacimiento (que no siempre corresponde a la nacionalidad) (III) Reducir factor de control policial sobre los migrantes. Mejorar conexión con otras bases de datos
OBMigra	
(OBMigra solamente analiza los datos producidos por otros órganos federales) Base de registro de solicitudes de autorización de trabajo - CNIG CAGED (Registro General de Empleo y Desempleo) - MTE RAIS (Relación Anual de Informaciones Sociales) - MTE SINCRE - DFP Sistema de Tráfico Internacional - DPF	(I) OBMigra promueve la sistematización y organización de los datos (II) Esfuerzo de padronización de las bases administrativas para su mejor utilización en procesos de toma de decisión (III) Ampliación de la colaboración con más órganos del gobierno. Promoción de la producción de datos de migrantes

Con las observaciones de las entrevistas y el análisis de los datos recibidos sobre la población migrante en el municipio de San Pablo, es posible discutir algunos puntos que pueden ser utilizados para mejorar la recolección y utilización de los datos en la formulación de políticas públicas, especialmente a partir de la experiencia de CEInfo, el órgano municipal más capacitado para la recolección y utilización de datos de migrantes para la producción de políticas públicas: la formación continua del funcionario que realiza la recolección de datos; la recolección sistematizada de los datos de atención a migrantes de forma actualizada y coordinada con las demás bases; y la uniformización de las bases de datos, posiblemente a partir de un diccionario de variables comunes a varios sistemas, órganos y esferas de la administración pública.



Migrantes regionais na cidade de São Paulo

Direitos sociais e políticas públicas



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



IPPDH
INSTITUTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
EM DIREITOS HUMANOS MERCOSUL

MERCOSUL

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

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

Equipe de trabalho

Coordenação e redação do relatório | Luciana Vaccotti

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

Edição | Javier Palummo y Juliana Carvalho

Coordenação da Publicação | Corina Leguizamón y Amanda Huerta-Morán

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

Designer gráfico | Mateo Aldao Suaya

Tradução | Santiago Offenhenden

ISBN | 978-987-46093-2-8

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

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

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

Esta publicação contém a edição em espanhol e português.

Realização



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

Escritório Regional da OIM para América do Sul

www.argentina.iom.int/ro
www.facebook.com/OIMSuramerica
@OIMSuramerica
Av. Callao 1033 3º andar,
CABA, Argentina



IPPDH

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

Apoio



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

Índice

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

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

Siglas e abreviaturas

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

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

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

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

Relação de tabelas

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

Relação de gráficos

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

Apresentação

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

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

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

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

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

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

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

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

e Vítimas de Tráfico de Pessoas, com o apoio do governo brasileiro¹. O presente estudo foi realizado no âmbito desse projeto.

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

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

Javier Palummo

**Diretor de Pesquisa e
Gestão da Informação**

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

¹ O Projeto foi analisado e aprovado na XCVII Reunião Ordinária do Grupo Mercado Comum (GMC), realizada entre os dias 15 e 16 de abril de 2015 em Brasília. Consultar: MERCOSUL/GMC/ATA N° 01/2015.



Introdução

Objetivo e delimitação do estudo

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

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

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

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

No documento se utiliza a categoria migrantes regionais² para fazer referência às pessoas nascidas em países sul-americanos —Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela— que residem na cidade de São Paulo.

Embora a pesquisa se centre nas migrações regionais, procura-se contextualizar este fenômeno nas dinâmicas mais amplas da mobilidade humana e nos debates que suscitam atualmente³. Esta preocupação se vincula com a inscrição do Brasil em um processo de integração regional: o MERCOSUL.

No âmbito do MERCOSUL houve desenvolvimentos que influenciaram a consolidação do enfoque dos direitos humanos aplicado ao tratamento das migrações regionais. A entrada em vigência do Acordo de Residência para Nacionais dos Estados parte do MERCOSUL, Bolívia e Chile representou um avanço significativo na construção de uma cidadania sul-americana⁴. Este processo não é apenas inovador desde o ponto de vista da facilitação da circulação na região, mas também por seus fundamentos⁵.

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

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

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

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

Migrações e cidades

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

A migração não foi devidamente tomada em conta nos debates mundiais sobre a urbanização; a falta de referência aos migrantes é notória no planejamento internacional de uma nova agenda urbana mundial. Diversos governos municipais e estaduais continuam sem incluir as questões referidas à migração e aos migrantes em suas atividades de planejamento e execução do desenvolvimento urbano. Como resultado, os migrantes costumam ficar à margem da dialética mundial sobre a urbanização e as cidades⁶.

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

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

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

formação de blocos de integração econômica. O Brasil acompanhou algumas das tendências migratórias dos países da América do Sul, ainda que com algumas especificidades⁷.

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

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

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

A paisagem urbana da cidade de São Paulo vem experimentando transformações causadas pelas mudanças em sua estrutura demográfica e econômica. Por um lado, a cidade recuperou um de seus traços singulares até o começo do século XX: sua característica de “cidade de imigração”, multicultural, e com capacidade de integrar diferentes comunidades migrantes. Por outro lado, esta urbe foi se distanciando da imagem de centro industrial do país estabelecida durante o século XX, aproximando-se da ideia de “cidade global”: um centro financeiro, comercial e de serviços⁸.

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

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

Migrações regionais no Brasil

Os movimentos populacionais entre os países da região são históricos e compreendem formas muito diversas de mobilidade, motivadas principalmente por fatores econômicos, mas também políticos⁹. Nas últimas décadas, a permeabilidade das fronteiras entre os países sul-americanos, em um contexto de crescente integração regional, contribuiu para o aumento dos movimentos populacionais fronteiriços e entre países limítrofes¹⁰.

As migrações regionais para o Brasil começaram a se intensificar desde a década de 1970. Contudo, o tema ganhou visibilidade a partir das décadas de 1980 e especialmente 1990. Desde princípios do século XXI, com os avanços econômicos e sociais alcançados, o Brasil recuperou a força que teve em épocas anteriores em termos de recepção de fluxos migratórios¹¹.

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

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

10 *Ibid.*

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

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

beram mais da metade destes fluxos¹³.

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

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

13 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), "Resultados gerais da amostra: errata migração", disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2010/Resultados_Gerais_da_Amostra/errata_migracao.pdf

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabela 2: Migrantes registrados no Brasil (2016)

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

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

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

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

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

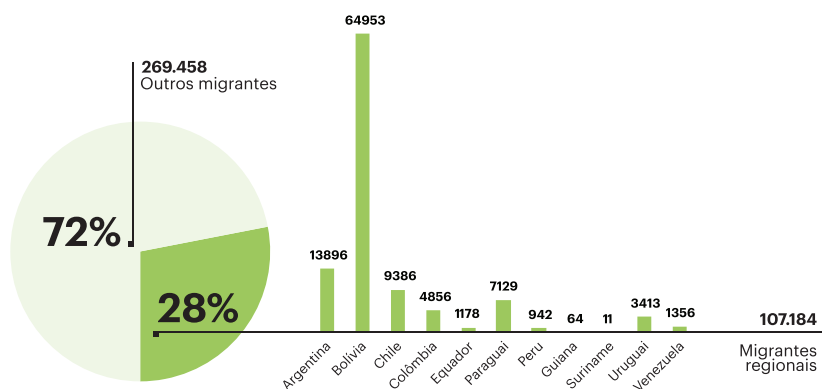
Nacionalidades	Quantidade	%
10 nacionalidades mais significativas		
Portugal	71.451	18,6%
Bolívia	64.953	16,9%
Japão	33.691	8,7%
República Popular China	24.894	6,5%
Itália	23.375	6,1%
Espanha	19.019	4,9%
Coréia do Sul	15.987	4,2%
Argentina	13.896	3,6%
Haiti	11.888	3,1%
Peru	9.420	2,4%
Outras nacionalidades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

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

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

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

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



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

Existe uma ampla bibliografia sobre a questão da livre circulação de pessoas no MERCOSUL, cuja abordagem excede os objetivos deste documento. Várias pesquisas analisaram os efeitos da integração comercial nos movimentos populacionais, as condições de vida e as relações laborais entre os quatro países inicialmente participantes do processo de integração regional (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai)¹⁸. Também têm sido examinados os impactos dos processos consultivos regionais sobre migrações, como por exemplo, na Conferência Sul-americana de Migrações (CSM), realizada anualmente desde 2000¹⁹. Nestas investigações

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

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

emergiram novas dimensões analíticas, como a cidadania, os direitos e as adequações normativas necessárias para a integração entre os países²⁰.

Entre os grupos de migrantes regionais que foram objeto de pesquisas específicas encontram-se, primeiramente, os nacionais da Bolívia²¹ e, em segundo lugar, os do Paraguai²². Estas investigações colocaram em evidência a existência de situações de vulnerabilidade que afetam aos migrantes regionais²³, como também obstáculos para o acesso a direitos sociais e serviços públicos²⁴, entre outros aspectos.

A inserção de migrantes regionais no setor têxtil da cidade de São Paulo e a incidência de práticas análogas à escravidão receberam grande atenção. A relação entre migrações regionais e situações de vulnerabilidade que afetam a esses coletivos²⁵ ganhou particular visibilidade, chegando a ser paulatinamente construída como um “problema social”, especialmente a partir da primeira década do século XXI²⁶. Neste con-

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

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

22 Vide: *Travessia*, Nro. 74. 2014, disponível em: http://institutocea.gesdoc.com.br/api/arquivo_inline/2757

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

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

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

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

texto vem ocorrendo um forte debate acerca da necessidade de reformar o marco normativo migratório vigente no Brasil²⁷. A situação de irregularidade migratória que ainda afeta a amplos setores de migrantes, derivada de vários fatores, mas principalmente das restrições impostas pelo marco normativo, constitui um dos temas mais discutidos²⁸. Este debate se desenvolve em um contexto de avanços normativos no âmbito do MERCOSUL²⁹ e em alguns países da região³⁰.

A sociedade civil e a academia brasileiras têm tido uma função importante nestes debates, produzindo conhecimento e se envolvendo ativamente em processos participativos promovidos por instituições públicas vinculadas às migrações, incluindo a participação na elaboração de um Projeto de Lei de Migração (PL Nro. 2516/2015), cuja aprovação está ainda pendente³¹.



27 *Ibid.*

28 Baraldi, Camila, *supra* nota 6.

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


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

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

Primeira Parte

Migrantes regionais e acesso a direitos sociais





Primeira Parte

Migrantes regionais e acesso a direitos sociais

Introdução

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

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

pectivas transversais. Esses direitos são: trabalho e segurança social, saúde, educação e moradia. Embora sejam analisados de forma separada, se entende que se trata de direitos inter-relacionados e interdependentes. As perspectivas transversais são: igualdade e não discriminação, participação social, gênero, e gerações³².

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

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

Regularização migratória e acesso à documentação

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Acordo de Residência

Em 2009 entrou em vigência no Brasil o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados parte do MERCOSUL, Bolívia e Chile³³. Atualmente a legislação brasileira inclui aos migrantes provenientes da Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru e Uruguai. A Venezuela, embora seja um Estado Parte do MERCOSUL, ainda não ratificou este acordo, motivo pelo qual os migrantes venezuelanos no Brasil ainda não se beneficiam deste acordo.

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

A entrada em vigência desta normativa implicou uma mudança fundamental para os migrantes provenientes dos países da região, pois possibilitou a regularização de sua situação migratória através de um mecanismo que inclui um conjunto de facilidades. Paralelamente ao Acordo de Residência, se desenvolveram acordos bilaterais com a Argentina³⁴ e o Uruguai³⁵, que concedem aos nacionais destes países ainda maiores facilidades para obter a residência em território brasileiro.

O Gráfico 2 mostra a evolução dos registros de migrantes provenientes de alguns destes países no município de São Paulo, nas últimas três décadas³⁶. Observa-se um aumento muito significativo entre as pessoas provenientes da Bolívia, Peru e Paraguai em 2009, ano de entrada em vigência do Acordo de Residência³⁷.

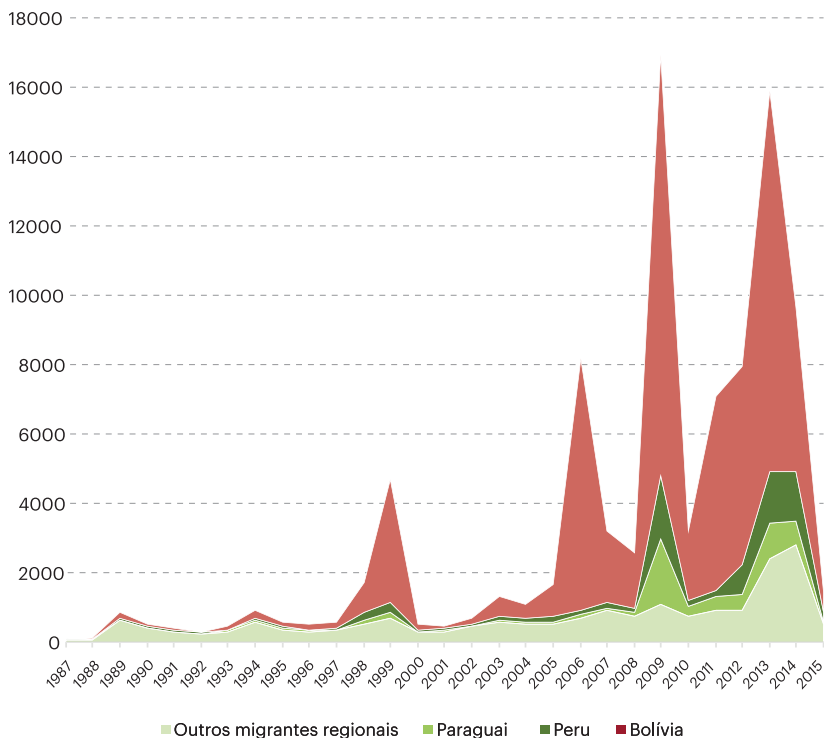
34 Acordo promulgado por decreto. Brasil, Decreto No. 6.736, D.O.U. de 12 de janeiro de 2009.

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

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

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

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



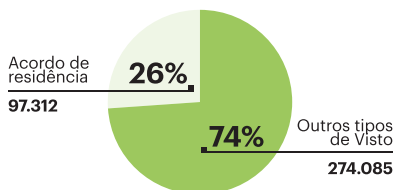
Fonte: Elaboração própria com base em SINCRE/DPF, junho de 2016.

O aumento das migrações regionais para o Brasil também se vê refletido na porcentagem de residências temporárias e permanentes outorgadas sob o Acordo de Residência, as quais representam, nos últimos cinco anos, cerca de 26% do total de residências temporárias e 18% das permanentes emitidas no país³⁸, tal como se observa no Gráfico 3.

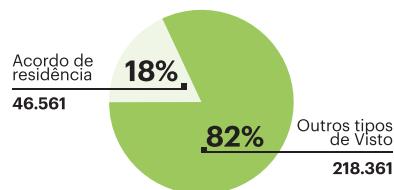
³⁸ Os dados correspondem ao período compreendido entre janeiro de 2010 e agosto de 2016. É importante ter em conta que além dos vistos emitidos sob o Acordo de Residência, os nacionais de países sul-americanos também podem acessar outros tipos de visto, relacionados ao trabalho, estudo ou acordos bilaterais.

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

Temporárias



Permanentes



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Outros canais para a regularização documental

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

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

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

Frente à extensão das situações de irregularidade migratória, no decorrer das últimas décadas se implementaram várias anistias⁴⁰. A última teve lugar em 2009, antes da entrada em vigência do Acordo de Residência⁴¹.

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

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

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

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

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

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

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

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

Alguns migrantes regionais optam pela naturalização, quer dizer, pela aquisição da nacionalidade brasileira. Uma das causas mais citadas, fundamentalmente entre os migrantes altamente qualificados, é a vontade de exercer sua atividade profissional no âmbito público, reservado constitucionalmente aos cidadãos brasileiros, sejam naturais ou naturalizados⁴². É preciso destacar que no município de São Paulo sim existe a possibilidade de contratar funcionários públicos de nacionalidade estrangeira, sempre que possuam o RNE permanente⁴³.

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

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

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

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

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

Acesso a direitos sociais

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

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

Direito ao trabalho e à segurança social

No Brasil, o direito ao trabalho é regulado por um conjunto de leis que asseguram os direitos básicos de todos os trabalhadores. Embora o contexto de recessão econômica que atravessa o país afete à população em geral, ganha conotações específicas no caso dos migrantes⁴⁴. As distintas instituições estatais e da sociedade civil que trabalham com migrantes coincidem neste diagnóstico: atualmente o acesso ao trabalho e à segurança social se encontram entre os principais desafios que enfrentam esses coletivos.

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

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

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

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

Trabalho informal

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

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

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

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

A informalidade laboral é especialmente problemática no caso das pessoas idosas, aquelas que trabalharam longos períodos de tempo no mercado informal, motivo pelo qual não contam com os benefícios da segurança social, fundamentais na velhice⁴⁵.

Informalidade laboral e irregularidade migratória

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

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

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

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

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

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

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

O caso das oficinas de costura

A inserção de migrantes regionais e extra-regionais no setor de confecção, e as implicações específicas do dispositivo da oficina de costura —como modelo de organização social e espacial da produção de vestimenta— constituem problemáticas de grande visibilidade na cidade de São Paulo⁴⁶.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

“exploração” dos migrantes no contexto das oficinas de costura foi amplamente problematizada na cidade de São Paulo⁴⁷.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Trabalho formal

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

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

Quando a pessoa tem carteira de trabalho⁴⁸, tem tudo. Aqui a empresa ajuda com a moradia, é uma empresa grande, internacional. Dá cartão de alimentação, todos os direitos (Homem, Paraguai, 34).

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

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

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

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

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

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

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

No caso dos migrantes altamente qualificados, os obstáculos se dão no reconhecimento e na validação dos títulos universitários e outros documentos que certificam a formação. No MERCOSUL existem alguns avanços normativos nesse âmbito⁵⁰. Contudo, a legislação brasileira e a estrutura descentralizada da educação pública universitária impactam nestas questões, fazendo com que em muitos casos esses migrantes terminem acessando a empregos para os quais se encontram sobrequalificados.

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

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

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

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

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

Direito à Saúde

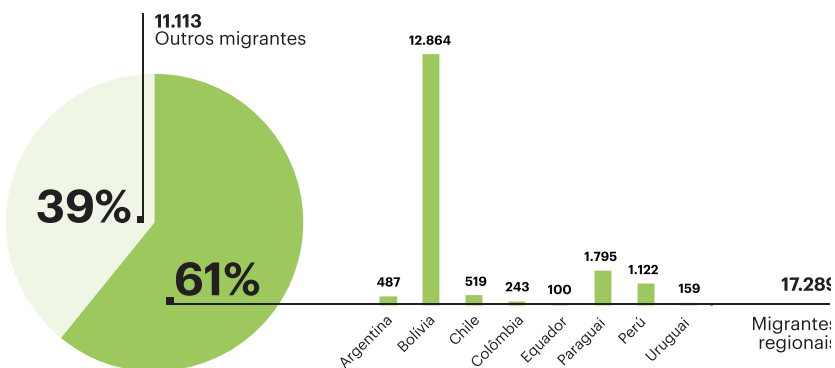
No Brasil, a saúde é um direito constitucionalmente reconhecido. Todas as pessoas que vivem no Brasil são titulares do mesmo, podendo recorrer aos serviços do Sistema Único de Saúde (SUS). No caso dos migrantes, a situação migratória nunca pode ser invocada como argumento para negar acesso à saúde pública.

Acesso ao Sistema Único de Saúde

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

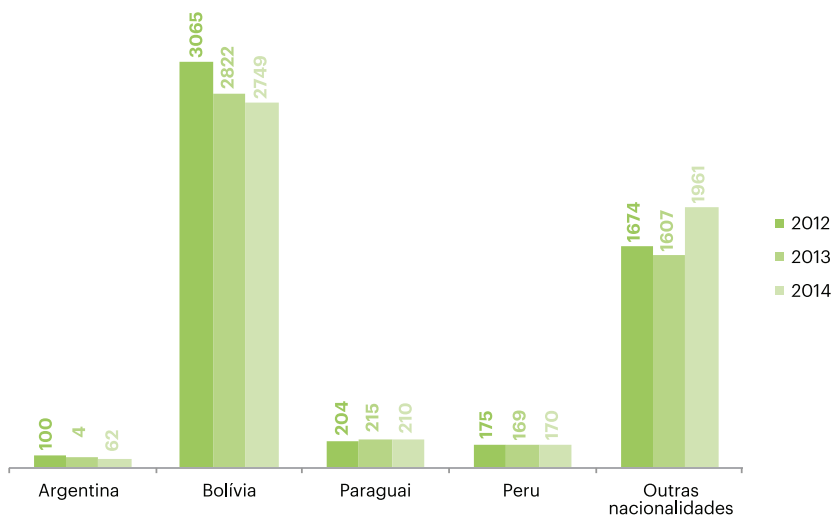
Emergência e prevenção

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

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

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

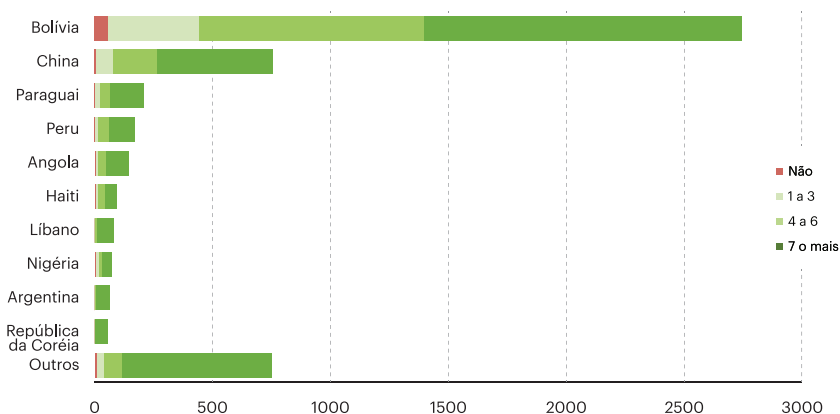
Gráfico 5: Filhos nascidos vivos de mães migrantes, segundo país de nascimento da mãe. Município de São Paulo (2012-2014)



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

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

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



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

Trata-se de um tema que preocupa aos agentes de saúde pública e às organizações da sociedade civil que trabalham com estes coletivos. As causas que subjazem a este acesso insuficiente aos exames pré-natais são múltiplas: falta de informação, dificuldades derivadas do idioma, barreiras culturais, e práticas discriminatórias no âmbito da saúde pública⁵¹.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Direito à educação

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

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

A rede municipal de educação pública de São Paulo⁵² registra 3.827 migrantes internacionais, que se distribuem nos distintos níveis segundo se detalha na Tabela 4. É importante salientar que, no total, os migrantes internacionais não chegam a representar 0,5% dos alunos matriculados na rede municipal de educação pública.

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

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

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

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

Educação inicial

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

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

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

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

Educação primária

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ensino Médio

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

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

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

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

Ensino técnico

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

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

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

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

Ensino Superior

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

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

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

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

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

Direito à moradia

A moradia também é um direito humano reconhecido na Constituição e em outras normativas brasileiras⁵³. Trata-se de um direito mais controverso que outros, como a saúde e a educação, cuja universalidade é raramente questionada, inclusive no caso dos migrantes.

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

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

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

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

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

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

Fonte: Elaboração própria com base em CRAI, 2016.

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

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

Mercado imobiliário informal

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

crianças, que inclusive podem ter seu direito à educação afetado frente à carência de documentos que certifiquem seu lugar de residência⁵⁴.

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

Redes sociais e acesso à moradia

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Perspectivas transversais

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

Discriminação

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Participação social

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

Direitos políticos e participação social dos migrantes

O marco normativo vigente no Brasil —a Constituição e a normativa migratória— não garante o direito ao voto aos migrantes regionais⁵⁵. Esses grupos em geral são conscientes de tal realidade; não obstante, em seus discursos se encontram perspectivas muito heterogêneas com respeito à importância do voto para a expansão de direitos, não apenas civis e políticos, mas também econômicos, sociais e culturais. Os fatores que subjazem à pluralidade de visões sobre este tema são vários: o nível socioeducativo, suas experiências de organização e o tempo de residência no Brasil, se encontram entre eles.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

estatais, organismos internacionais, acadêmicos e pesquisadores do Brasil e da região⁵⁶.

As diversas experiências de participação social dos migrantes, no âmbito de um campo organizativo ativo e dinâmico —que em muitos casos trabalha de forma articulada com o poder público— sem dúvida contribuíram para dar visibilidade à presença da migração regional na cidade de São Paulo, e para colocar as demandas e propostas das distintas coletividades na agenda política. A CPMig elaborou um mapeamento das distintas organizações de migrantes ou ligadas à temática migratória que funcionam atualmente na cidade de São Paulo⁵⁷.

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

A cultura como campo para a participação dos migrantes

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Gênero

O gênero, enquanto construção cultural da diferença sexual, constitui uma outra dimensão que expressa as desigualdades sociais. O gênero é um dos sistemas estruturadores da vida das pessoas, passível de se transformar ante os fenômenos sociais como a migração. Nesta seção são analisados alguns aspectos do acesso dos migrantes regionais aos direitos sociais desde a perspectiva de gênero⁵⁸.

Uma das tendências mais marcadas das migrações regionais para a região metropolitana de São Paulo é sua crescente feminização. Este fenômeno se expressa especialmente no caso da migração boliviana, no qual se estima que 46% deste fluxo corresponde a mulheres⁵⁹.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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





Segunda Parte

Normativa, instituições e políticas públicas

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



Segunda Parte

Normativa, instituições e políticas públicas

Avanços na garantia dos direitos sociais
dos migrantes regionais

Introdução

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

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

mais igualitárias”⁶⁰. Isto é, há um acordo a respeito da necessidade de repensar as políticas públicas em geral, e as políticas sociais em particular, como parte das obrigações do Estado para o cumprimento efetivo dos direitos associados à existência de uma cidadania social⁶¹.

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

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

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

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

61 *Ibid.*

Marco normativo das migrações regionais

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

Normativa internacional e regional sobre migrações

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

O Brasil faz parte dos tratados mais importantes que conformam o sistema universal e o sistema interamericano de direitos humanos⁶². Também faz parte dos instrumentos internacionais e regionais de proteção

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

dos direitos das pessoas refugiadas e apátridas⁶³. Contudo, não ratificou a Convenção Internacional sobre a proteção dos direitos de todos os trabalhadores migrantes e dos membros das suas famílias, aprovada em 1990 e que está em vigor desde 2003.

No âmbito do MERCOSUL, com a entrada em vigor do Acordo de Residência em 2009, estabeleceram-se parâmetros de política migratória muito relevantes desde a perspectiva dos direitos humanos⁶⁴. Além da simplificação da documentação exigida, os nacionais dos Estados que aderiram a este instrumento têm a possibilidade de solicitar a residência tanto nas representações consulares do Brasil nos distintos países quanto perante as autoridades migratórias no Brasil. Neste último caso, o requerimento de residência é possível independente da condição migratória (regular ou irregular) do requerente quando ingressou no país. Entre os principais direitos que o Acordo de Residência introduz, encontram-se os seguintes: igualdade de direitos civis e liberdades sociais, culturais e econômicas com os nacionais do país de recepção, incluindo o direito de trabalhar, direito de petição perante as autoridades, direito de entrada e saída do território das Partes, e liberdade de culto; aos membros da família que não sejam da nacionalidade de algum dos países parte do Acordo, é outorgada residência com a mesma vigência daquela que possua a pessoa da qual dependam; no âmbito laboral, os migrantes gozam de um tratamento não menos favorável que os nacionais do país de recepção, especialmente no referido a salário, condições de trabalho e seguros sociais; os migrantes têm direito a transferir remessas; os filhos dos migrantes que nasçam no território do país parte do Acordo onde residem seus pais, têm direito a um nome, ao registro do seu nascimento e a ter uma nacionalidade; eles também têm o direito

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

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

fundamental de acesso à educação em condições de igualdade em relação aos nacionais do país de recepção⁶⁵. Trata-se, sem dúvidas, de um avanço significativo para os coletivos de migrantes regionais.

Além do Acordo de Residência, no MERCOSUL existem outros instrumentos com efeitos importantes na área das migrações⁶⁶.

Normativa migratória federal

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

A Constituição Nacional não inclui objetivos de política migratória, só se limita a mencionar a competência do governo federal no relativo à legislação sobre emigração, imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros⁶⁸. Esta ausência é entendida a partir do seu contexto histórico, no qual os movimentos migratórios desde e para o Brasil não eram

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

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

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

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

significativos. Porém, a Constituição incorpora uma série de direitos fundamentais (principalmente nos artigos 5 e 6) que são chave para compreender o contexto normativo das migrações internacionais no Brasil, e as tensões que atravessa atualmente. Justamente devido à falta de objetivos migratórios definidos constitucionalmente, a lei que se aplica aos migrantes no Brasil é a Lei Nro. 6815/1980, o Estatuto do Estrangeiro⁶⁹.

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

Na aplicação desta Lei atender-se-á precipuamente à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, sócio-econômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional⁷⁰.

Embora a realidade migratória do Brasil tenha atravessado significativas transformações desde a promulgação desta normativa, ela permanece vigente. A redemocratização do país e a adoção de uma nova Constituição não se manifestaram em mudanças substantivas neste instrumento legal. Todavia, a reforma da legislação faz parte da agenda pública; atualmente é debatido um projeto de lei (PL Nro. 2516/2015⁷¹) que instituiria uma nova Lei de Migração para o país. Esta não é a primeira iniciativa de reforma da Lei Nro. 6815/1980; ao contrário, o texto do PL baseia-se em anteprojetos anteriores. O PL foi construído no marco de um processo que

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

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

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

incluiu o trabalho de uma Comissão de Especialistas⁷² como também diversas instâncias de participação social. Segundo os dados levantados, o PL proporia uma virada significativa em matéria de legislação migratória no Brasil: deixaria de considerar às migrações internacionais como uma área subordinada aos temas de segurança nacional e ao mercado de trabalho, para passarem a ser pensadas desde a perspectiva dos direitos humanos e políticas públicas.

Além da normativa migratória, o Brasil possui normas especificamente dedicadas à situação das pessoas refugiadas. O principal instrumento legal neste campo é a Lei do Estatuto do Refugiado⁷³, promulgada em 1997. Trata-se da primeira lei especificamente destinada à proteção dos refugiados na região. Dispõe as normas aplicáveis aos refugiados e aos solicitantes de refúgio no Brasil, em consonância com a Constituição de 1988 e os compromissos internacionais assumidos pelo país na matéria. Esta normativa é reconhecida como uma das mais avançadas nesta área: um modelo para outros países da região. A lei reconhece o direito dos refugiados ao trabalho, à educação, à saúde e à mobilidade no país, entre outros direitos, permitindo-lhes assim reconstruir suas vidas no país. Além desta lei, existem outros instrumentos legais que configuram o marco normativo da proteção dos direitos das pessoas refugiadas no Brasil, e que dão conta das transformações recentes neste fenômeno.

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

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

Tabela 6: Normativa migratória federal

Lei Nro. 11961/2009

A última anistia migratória incluiu os migrantes que se encontravam em situação irregular no território brasileiro e que chegaram até 1º de fevereiro de 2009. O regime amparava os migrantes que tivessem iniciado seu trâmite sob a anistia de 1998, mas ainda não o tivessem completado. Uma vez cumpridos os requisitos exigidos (certificação de identidade, carência de antecedentes e data de ingresso), os migrantes recebiam uma residência temporária de dois anos. Quando expirado o prazo da residência temporária, podiam obter uma residência permanente certificando que continuavam sem ter antecedentes penais, que não tinham se ausentado do Brasil por mais de noventa dias durante sua residência temporal; e que tinham profissão, emprego ou a propriedade dos ativos suficientes para se sustentar a si próprio e aos membros da sua família⁷⁴.

Decreto Nro. 8757/2016

Aumenta, altera e revoga alguns dispositivos incluídos no Decreto Nro. 86715/1981 (que regulamenta a Lei Nro. 6815/1980) a respeito da concessão de vistos para migrantes⁷⁵.

Portaria Nro. 4 de 7/01/2015

Esta portaria do Ministério da Justiça e Cidadania desburocratiza uma série de procedimentos relacionados com a permanência definitiva e o registro dos migrantes: reunião familiar, descendência, matrimônio e união estável, prorrogação de visto temporário, transformação de visto oficial ou diplomático em visto permanente ou temporário, transformação de visto temporário em permanente e transformação de residência temporária em permanente⁷⁶.

Fonte: Elaboração própria.

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

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

⁷⁵ Brasil, Decreto No. 8.757, D.O.U. de 10 de maio de 2016.

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

ria à lei migratória vigente, sob a forma de resoluções normativas. Ao longo do tempo e com o surgimento de novas realidades migratórias que demandam respostas no plano normativo, a atuação do CNIg começou a transcender a dimensão laboral, e a regulamentar também outros aspectos das migrações no Brasil. O CNIg praticamente não delibera sobre situações migratórias que envolvam pessoas nacionais dos Estados compreendidos no Acordo de Residência, já que eles acessam à residência no Brasil e, por isso, acessam também às autorizações necessárias para realizar atividades laborais no país⁷⁷.

Uma resolução normativa relevante foi a Nro. 97/2012, surgida como resposta do governo brasileiro à massiva chegada de migrantes haitianos no país, suas diversas problemáticas e suas necessidades de regularização⁷⁸. As políticas públicas para os migrantes haitianos se encontram entre as iniciativas mais destacadas em matéria de política migratória brasileira recente. Esta resolução dispõe a concessão do visto permanente previsto no artigo 16 da Lei Nro. 6815/1980 às pessoas de nacionalidade haitiana. Este visto é outorgado por “razões humanitárias”⁷⁹: as resultantes do agravamento das condições de vida da população haitiana por conta do terremoto ocorrido naquele país em 2010. O visto previsto na resolução normativa Nro. 97/2012 encontra-se condicionado a um prazo de cinco anos, nos termos do artigo 18 da Lei Nro. 6815/1980. Atualmente as pessoas de nacionalidade haitiana contam com a possi-

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

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

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

bilidade de acessar a este visto antes de sair do Haiti, na embaixada do Brasil em Porto Príncipe, ou ainda antes de chegar ao Brasil, na sua embaixada no Equador⁸⁰. A validade da resolução normativa Nro. 97 foi alterada por outras sucessivas ao longo dos anos seguintes: Nro. 102/2013, Nro. 106/2013, Nro. 113/2014, Nro. 117/2015 e Nro. 123/2016; esta última prorroga a vigência da medida até 30 de outubro de 2017.

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

Tabela 7: Principais resoluções normativas do CNIg

Nro. 27/1998

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

Nro. 108/2014

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

Nro. 110/2014

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

Nro. 122/2016

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

Fonte: Elaboração própria.

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

os conteúdos da Lei Nro. 9.474/1997⁸¹. A seguir se apresentam algumas das mais significativas dos últimos anos, no contexto do crescimento da quantidade de refugiados e solicitantes de refúgio no Brasil, e da maior visibilidade deste fenômeno, que se enquadra na crise humanitária vivida a nível mundial.

Tabela 8: Principais resoluções normativas do CONARE

Nro. 17/2013

Dispõe a concessão de um “visto apropriado”, nos termos da Lei Nro. 6815/1980, e do seu decreto regulamentário, às pessoas forçosamente deslocadas no contexto do conflito armado na República Árabe de Síria, que desejem requerer o estatuto de refugiado no Brasil⁸². Este programa foi renovado pela resolução normativa Nro. 20/2015 por um período de mais dois anos⁸³.

Nro. 21/2015

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

Fonte: Elaboração própria.

Normativa migratória municipal

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

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

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

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

Fica instituída a Política Municipal para a População Imigrante, a ser implementada de forma transversal às políticas e serviços públicos, sob articulação da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, com os seguintes objetivos: I - garantir ao imigrante o acesso a direitos sociais e aos serviços públicos; II - promover o respeito à diversidade e à interculturalidade; III - impedir violações de direitos; IV - fomentar a participação social e desenvolver ações coordenadas com a sociedade civil⁸⁴.

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

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

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

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

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

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

A normativa surge de um processo participativo, que contou com um Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População Imigrante⁸⁷, formado por representantes do poder público e da sociedade civil. Em 2013 se realizou a I Conferência Municipal de Políticas para Imigrantes, com o objetivo de contribuir com o debate e elaborar propostas e diretrizes para a construção de políticas públicas para migrantes. As propostas elaboradas pelo Comitê se manifestaram em um Anteprojeto de Lei e foram validadas por meio de uma consulta pública, antes de serem discutidas na Câmara Municipal e sancionadas pelo Prefeito.

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

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

Enquadramento institucional das migrações regionais

Instituições federais

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

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

A Secretaria Nacional de Justiça e Cidadania contém um Departamento de Migrações⁸⁹. Trata-se de um dos órgãos que acumulam maior número de competências em matéria de política migratória e garantia dos direitos humanos das pessoas migrantes no Brasil. A recente redenominação deste departamento inscreve-se no processo de reforma da política migratória que atualmente atravessa o país, e cujo principal acontecimento, desde o ponto de vista normativo, é a discussão de um projeto de Lei de Migração⁹⁰ que derrogaria a normativa vigente.

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

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

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

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

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

A Lei do Estatuto do Refugiado (Nro. 9.474/1997⁹¹) criou o CONARE, o órgão responsável por analisar os requerimentos e declarar o reconhecimento da condição de refugiado, como também de orientar e coordenar as ações necessárias para a proteção efetiva, a assistência e o apoio jurídico aos refugiados. O CONARE é um órgão colegiado, presidido pelo Ministério da Justiça e Cidadania e integrado pelo Ministério das Relações Exteriores (que exerce a Vice-presidência), os Ministérios da Saúde, Educação, e Trabalho, o Departamento da Polícia Federal, como também um conjunto de organizações não governamentais dedicadas a atividades de assistência, e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR).

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

O Conselho Nacional de Imigração (CNIg), vinculado ao Ministério do Trabalho e presidido por ele, é um órgão colegiado, integrado por vinte representantes do governo federal, os trabalhadores, os empregadores e a sociedade civil⁹³. O Conselho tem uma reunião mensal e elabora resoluções, que podem ser tanto de caráter normativo quanto administrativo,

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

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

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

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

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

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

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

cas na área de proteção dos direitos dos migrantes e refugiados⁹⁴. No âmbito da DPU funcionam catorze Grupos de Trabalho (GT) temáticos, que atendem as necessidades de grupos específicos da população. Em 2009, no contexto da última lei de anistia migratória⁹⁵ no Brasil, criou-se um GT específico sobre Migrações e Refúgio. Antes da criação deste GT, a DPU já desenvolvia um trabalho sobre estas temáticas na cidade de São Paulo. Como antecedente direto do GT, em 2013 foi criado um escritório especializado em migrantes e refugiados, sob responsabilidade de três defensores públicos. Atualmente o GT tem abrangência nacional, incluindo cinco defensores públicos, um de cada região do país. O GT se dedica basicamente à interlocução com os poderes públicos. Também estabelece um diálogo com a sociedade civil, que traz para este âmbito as principais problemáticas e demandas dos coletivos de migrantes. Algumas destas demandas, principalmente aquelas de caráter coletivo, são judicializadas, mas isto só acontece como última instância. A maioria das questões que são efetivamente levadas perante a justiça se vinculam com a regularização migratória e procuram, em general, ampliar as hipóteses de regularização disponíveis para os migrantes e refugiados.

Instituições do Estado de São Paulo

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

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

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

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

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

Na Secretaria é desenvolvido um programa denominado Centros de Integração da Cidadania (CIC), que se orienta a garantir os direitos da população e de promover formas alternativas de acesso à justiça⁹⁶. No contexto deste programa, em 2014 foi inaugurado um CIC especificamente destinado aos migrantes, denominado CIC Imigrante. Trata-se de um projeto pioneiro do Governo do Estado de São Paulo, implementado a partir das crescentes demandas detectadas pelos comitês de enfrentamento ao tráfico de pessoas, combate ao trabalho escravo e atendimento aos refugiados, coordenados pela Secretaria de Justiça e Defesa da Cidadania. No CIC Imigrante os migrantes e refugiados têm acesso aos serviços da DPU (para questões de regularização documental e problemas vinculados ao trabalho), a Defensoria Pública do Estado (para temas como separações, divórcios, pensões alimentícias, etc.), o Programa de Proteção e Defesa do Consumidor (PROCON), e o Posto de Atendimento ao Trabalhador (PAT), um serviço da Secretaria Estadual de Emprego e Relações do Trabalho⁹⁷. O CIC Imigrante também desenvolve uma articulação direta com uma ampla rede de instituições públicas e da sociedade civil, para efeitos de resposta às demandas que excedam as capacidades do programa.

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

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

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

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

Por sua vez, a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social tem a missão de garantir o acesso a direitos, bens e serviços dos cidadãos e grupos que se encontrem em situação de vulnerabilidade ou risco social e pessoal no Estado de São Paulo. Para isto, se focaliza na elaboração, coordenação e avaliação da política de assistência e desenvolvimento social, na realização de alianças e na implementação de programas de transferência e geração de renda. No âmbito desta Secretaria existe uma iniciativa recente em matéria de atenção a migrantes e refugiados: a *Casa de Passagem Terra Nova*, inaugurada em 2014. Trata-se do primeiro abrigo destinado exclusivamente a vítimas de tráfico de pessoas e refugiados e solicitantes de refúgio no Estado de São Paulo⁹⁸. As pessoas chegam até este refúgio através das distintas organizações sociais que trabalham com migrantes e refugiados em São Paulo, os Centros de Referência Especializados em Assistência Social (CREAS), e a Secretaria de Justiça e Defesa da Cidadania (especialmente quando se trata de vítimas do tráfico de pessoas).

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

Instituições da Prefeitura de São Paulo

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

A Secretaria foi criada em 2013⁹⁹, substituindo um conjunto de secretarias e comissões municipais. Na cidade de São Paulo a questão migratória fez parte da disputa eleitoral local de 2012¹⁰⁰. Quem então era candidato —e posteriormente eleito Prefeito— de São Paulo, Fernando Haddad, incluiu o tema da migração e o trabalho escravo no seu plano de governo (Eixo Nro. 11). Naquela ocasião foi proposto fazer um mapeamento dos migrantes em São Paulo, promover e valorizar sua participação, implementar programas que combatessem as práticas análogas ao trabalho escravo, orientar às Secretarias e capacitar seus trabalhadores, e apoiar os espaços abertos de convivência dos migrantes na cidade de São Paulo. Com a vitória eleitoral de Haddad em São Paulo, estes temas foram retomados por duas instâncias distintas da SMDHC: a questão migratória ficou sob responsabilidade da Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig), enquanto a abordagem do trabalho escravo ficou sob a Comissão Municipal de Erradicação do Trabalho Escravo (COMTRAE).

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

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

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

pioneira¹⁰¹, não só na cidade de São Paulo quanto no Brasil. A criação e implementação de políticas municipais para migrantes e de enfrentamento à xenofobia estão previstas na Meta Nro. 65 do Programa de Metas 2013-2016 da cidade de São Paulo¹⁰². O funcionamento da CPMig se orienta pelos seguintes valores e princípios: o reconhecimento da importância dos novos fluxos migratórios para a cidade de São Paulo e dos imigrantes como sujeitos de direitos; a promoção e a garantia de seus direitos fundamentais; a promoção da integração social e cultural mediante o intercâmbio de saberes entre as diferentes comunidades no espaço público; a não-criminalização daqueles que migram e o respeito ao direito à mobilidade. A CPMig desenvolve um trabalho articulado com organizações da sociedade civil, universidades e instituições públicas.

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

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

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

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

Políticas públicas

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

Políticas públicas de igualdade e não discriminação

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

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

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

princípio tem implicações muito importantes para a ação estatal e para a orientação das políticas governamentais. Nos países da América Latina, a igualdade aparece como um ideário que deve conduzir a ação estatal em contextos sociais, culturais, econômicos e políticos marcados por desigualdades estruturais originadas no processo histórico e em modelos de desenvolvimento ancorados na economia de mercado. Neste sentido, o desafio está na construção da igualdade não apenas no plano formal, mas também no substantivo¹⁰⁵.

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

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

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

Igualdade no acesso às políticas públicas universais

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

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

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

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

A pesquisa também constatou um acesso mais amplo dos migrantes regionais a uma das principais políticas sociais implementadas no Brasil na última década: o programa Bolsa Família¹⁰⁷. Trata-se de um programa de transferência condicionada de renda, que forma parte da proteção básica, destinada à redução da vulnerabilidade socioeconômica¹⁰⁸. O marco normativo migratório vigente no Brasil estabelece que “o estrangeiro residente no Brasil goza de todos os direitos reconhecidos aos brasileiros”¹⁰⁹. Para receber este benefício, os migrantes e refugiados devem ser residentes legais no país, devem estar inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais e devem cumprir com os critérios de seleção.

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

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

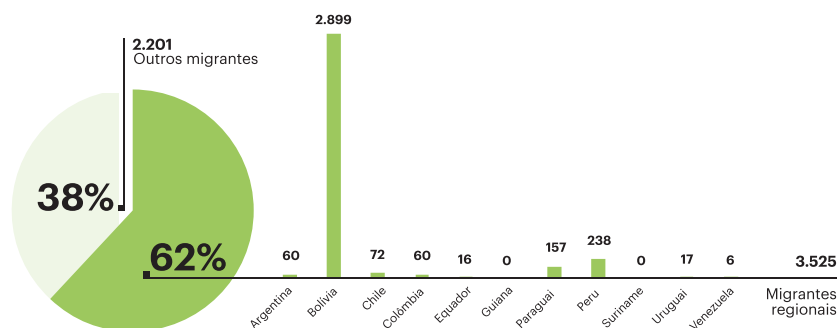
107 Criado pela Lei No. 10.836/2004. Brasil, Lei No. 10.836, D.O.U. de 9 de janeiro de 2004.

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

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

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

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



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

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

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

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

¹¹⁰ Trata-se do documento fiscal de identificação brasileiro.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Formação de agentes públicos no atendimento à população migrante

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

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

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

vadas adiante iniciativas de formação de funcionários sobre o funcionamento dos sistemas de saúde em outros países. A CPMig também realizou atividades de capacitação em conjunto com a SMS, dirigidas a agentes a cargo da recepção e atendimento de migrantes¹¹¹. Nestas atividades foi detectada a persistência de discursos xenófobos por parte de alguns funcionários em relação ao direito dos migrantes a terem acesso aos serviços de saúde pública no Brasil.

No âmbito da educação também foram implementadas ações de capacitação de docentes e outros funcionários. Na secretária Municipal de Educação funciona um Núcleo de Educação Étnico-Racial¹¹². As ações que se desenvolvem aí partem do diagnóstico de que o principal fenômeno que subjaz aos desafios para a integração dos estudantes migrantes e filhos de migrantes nas escolas é a xenofobia. A estratégia escolhida para combater a xenofobia é a sensibilização dos docentes, através de distintas iniciativas que apontam para a valorização das culturas dos países de origem dos migrantes.

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

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

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

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

cação¹¹³, nos quais se detectou a vigência de visões restritivas em relação ao direito à educação das crianças migrantes em situação irregular, uma descoberta que confirma a importância estratégica destas iniciativas.

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

Este núcleo também desenvolveu cursos em conjunto com a COM-TRAE¹¹⁴. Trata-se de uma iniciativa destinada a educadores, com o objetivo de lhes brindar ferramentas para que desenvolvam ações de formação para a eliminação do trabalho escravo. O público deste curso é formado pelos professores de escolas localizadas nas áreas da cidade com maior proporção de estudantes migrantes ou filhos de migrantes regionais.

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

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

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

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

Será assegurada a atenção de qualidade à população imigrante no que se refere aos serviços públicos municipais, consideradas as seguintes ações administrativas: I – formação de agentes públicos orientada a: a) a sensibilização sobre a realidade da imigração em São Paulo, com orientação sobre direitos humanos, dos migrantes e à legislação referente¹¹⁵.

Cursos de idioma português para migrantes

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

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

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

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

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

Partindo deste diagnóstico, a SMDHC, em conjunto com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo (SMDTE,) e com organizações da sociedade civil, criou o programa PRONATEC Imigrante. Trata-se de um curso de português destinado a migrantes e financiado com os recursos deste programa federal¹¹⁶. O CRAI também estabeleceu alianças com organizações da sociedade civil para oferecer cursos de português aos migrantes. Igualmente acontece no CIC Imigrante onde, graças a uma articulação com o Núcleo de Estudos sobre Migrações, se oferecem cursos de vários idiomas (abertos ao público em geral), assim como cursos de português destinados unicamente aos migrantes e refugiados.

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

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

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

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

CPMig elaborou um documento que mapeia esta oferta de cursos¹¹⁷.

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

Será assegurado o atendimento qualificado à população imigrante no âmbito dos serviços públicos municipais, consideradas as seguintes ações administrativas: I - formação de agentes públicos voltada a: [...] b) interculturalidade e línguas, com ênfase nos equipamentos que realizam maior número de atendimentos à população imigrante¹¹⁸

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

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

Políticas públicas de participação social da população migrante

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

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

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

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

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

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

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

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

Política municipal para a população migrante

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

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

sumos surgidos da Conferência Municipal de Políticas para Imigrantes. As propostas elaboradas pelo Comitê se desdobraram em um anteprojeto de lei e foram validadas por meio de uma consulta pública, antes de serem encaminhadas à Câmara Municipal e posteriormente sancionadas pelo Prefeito, no marco da realização do Fórum Social Mundial das Migrações na cidade de São Paulo. Este processo contou com a participação de migrantes, tanto em forma individual como através de suas organizações¹¹⁹.

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

A Política Municipal para a População Imigrante será implementada com diálogo permanente entre o Poder Público e a sociedade civil, em especial por meio de audiências, consultas públicas e conferências. § 1º Deverá ser criado, no âmbito da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, o Conselho Municipal de Imigrantes, com atribuição de formular, monitorar e avaliar a Política instituída por esta lei, assegurada composição paritária entre o Poder Público e a sociedade civil. § 2º Os representantes da sociedade civil deverão ser, em sua maioria, imigrantes e serão escolhidos por eleição aberta e direta, em formato a ser definido na regulamentação desta lei¹²⁰.

Conferências municipal e nacional sobre migrações

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

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

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

quatro eixos temáticos que estruturaram os debates e propostas surgidos na conferência foram: 1) promoção e garantia do acesso aos direitos sociais e serviços públicos; 2) promoção do trabalho digno; 3) inclusão social e reconhecimento cultural; e 4) legislação federal e política nacional de migrações e refúgio. Trata-se de temas que, segundo análises neste e em outros capítulos do relatório, têm contribuído para avanços substanciais nos últimos anos. A discussão, elaboração e aprovação das propostas se desenvolveram em três etapas consecutivas: 1) etapas mobilizadoras e livres; 2) grupos de trabalho por eixos; e plenário final¹²¹. Em todas as etapas foi registrada uma significativa participação de migrantes de diferentes nacionalidades.

A conferência municipal se inscreveu no processo mais amplo da primeira Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (COMIGRAR). Esta foi realizada em 2014, também na cidade de São Paulo. A COMIGRAR foi uma importante iniciativa estatal que mobilizou um conjunto de atores nacionais e internacionais vinculados à questão migratória. Foi coordenada pelo Ministério da Justiça e Cidadania (através do Departamento de Migrações), junto ao Ministério do Trabalho e ao Ministério de Relações Exteriores, com o apoio de organismos internacionais como OIM, ACNUR e UNICEF. Também contou com uma forte participação de migrantes e refugiados, e suas organizações. O principal objetivo da COMIGRAR foi a promoção de um diálogo social ampliado que nutrisse o processo de construção de uma política nacional sobre migrações e refúgio desde uma perspectiva de direitos humanos. Alguns dos temas debatidos foram: o acesso aos serviços e aos direitos por parte dos migrantes; sua inserção econômica, social e produtiva; a cidadania e o reconhecimento da diversidade; as formas de prevenção e proteção nos casos de violação dos direitos; e a participação social¹²². Desde o ponto de vista da participação social, um dos resultados mais significativos da COMIGRAR foi a ampliação dos membros e o mandato do Comitê de Acompanhamento da Sociedade

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

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

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

Os Conselhos Participativos das Subprefeituras de São Paulo

A abertura à participação dos migrantes na esfera pública local na cidade de São Paulo também se expressa na criação de vagas extraordinárias para migrantes nos Conselhos Participativos das Subprefeituras. Desde 2014, os migrantes que vivem em determinadas regiões podem eleger e ser eleitos para formar parte destes espaços¹²³. As vagas para migrantes foram criadas para incluir estes coletivos neste espaço de atuação da sociedade civil. Os conselheiros exercem função de controle social do planejamento, fiscalização das ações e gastos públicos nas regiões, e sugerem ações de políticas públicas. Os cargos são consultivos: os conselheiros não têm poder de decisão, ainda que suas propostas sejam de grande valor para orientar a gestão pública local. Também são voluntários: os conselheiros não recebem remuneração por sua tarefa.

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

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

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

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

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

Políticas públicas de garantia dos direitos sociais da população migrante

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

Direito ao trabalho e à segurança social

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

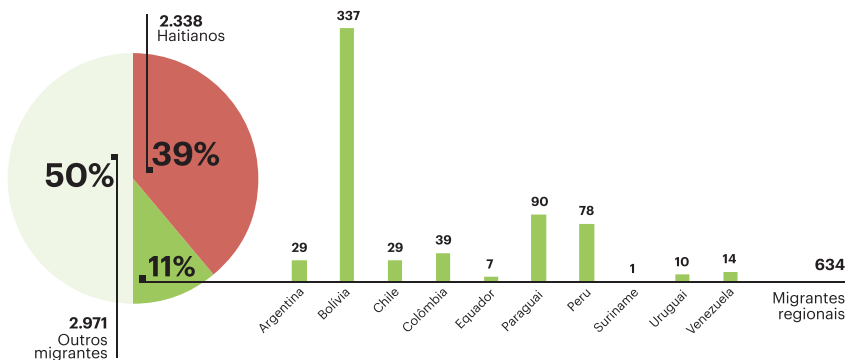
Promoção do trabalho formal

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Combate ao trabalho escravo

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

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

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

país em contar com uma comissão e um plano municipal sobre este tema¹²⁴.

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

Economia social e empreendedorismo

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

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

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

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

Bancarização

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

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

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

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

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

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

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

Direito à saúde

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

timos anos observou-se um conjunto de ações orientadas a promover o acesso dos migrantes à saúde, no contexto de um amplo acesso ao SUS, e um incipiente processo de construção de uma política municipal de saúde para migrantes e refugiados¹²⁵.

Sensibilização sobre o direito à saúde

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

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

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

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

Tradução de materiais informativos

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

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

Direito à educação

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

Revisão de currículos escolares

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

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

Valorização da diversidade cultural

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

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

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

Direito à moradia

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

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

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

Casas de acolhida para migrantes

O Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAI), criado em 2014 pela CPMig, em convênio com a Secretária Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), e com o apoio do Ministério da Justiça e Cidadania, constitui o primeiro equipamento com estas características destinado especificamente a migrantes e refugiados, não apenas na cidade de São Paulo, mas em todo Brasil. Antes da criação do CRAI não existiam casas de acolhida para a população migrante. Quando os migrantes que se encontravam em situação de rua se dirigiam aos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e aos Centros de Referência Especializados em Assistência Social (CREAS)¹²⁶, eram encaminhados às casas de acolhida destinadas às pessoas em situação de rua¹²⁷.

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

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

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

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

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

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

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

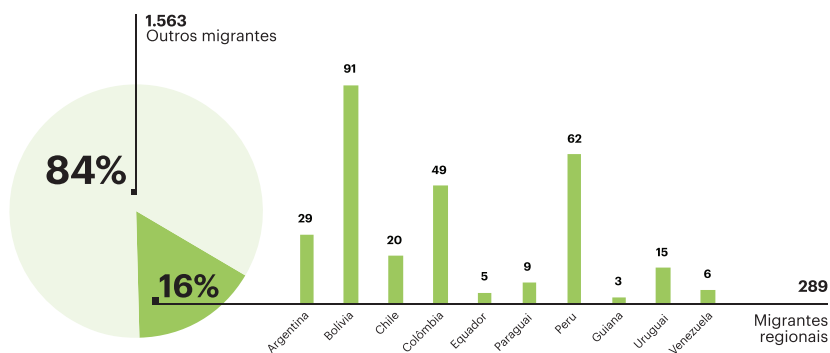
Como mostra o Gráfico 9, os migrantes regionais representam quase 13% do total dos registros no Sistema de Informação de Atendimento aos Usuários (SISA), a base de dados da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) que recolhe a informação sobre os centros de acolhida (específicos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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Políticas públicas para migrantes com enfoque de gênero

Os direitos das mulheres formaram parte da agenda política brasileira durante as últimas décadas, sendo um campo de importantes avanços normativos, institucionais e de políticas públicas. As conquistas no campo do combate ao tráfico de pessoas constituem exemplos relevantes neste sentido¹³².

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

O organismo a cargo dos temas de gênero na cidade de São Paulo é a Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres¹³³. O trabalho da Secretaria parte da visão de que para superar as desigualdades de gênero, é preciso considerar as mulheres como os sujeitos de suas próprias rei-

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



Considerações finais

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bibliografia

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

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

Brasil, Constituição Federal de 1988.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

cao?idProposicao=1594910

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

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

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

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

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

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

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

ponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/nupcialidade_fecundidade_migracao/nupcialidade_fecundidade_migracao_tab_xls.shtm

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

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Resultados gerais da amostra: errata migração, disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2010/Resultados_Gerais_da_Amostra/errata_migracao.pdf

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

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

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

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

Lopes Andrade, Vítor, “Refugiados e refugiadas por orientação sexual no Brasil: dimensões jurídicas e sociais”, trabalho apresentado no: Seminário Migrações Internacionais, Refúgio e Políticas, São Paulo,

Brasil, 12 de abril de 2016, disponível em: http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/anais/arquivos/22_VLA.pdf

Massambani, Vania, “A proteção previdenciária no Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul”, Tese de conclusão de mestrado em Ciências Sociais, Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, pp.112.

MERCOSUL, Decisão MERCOSUL/GMC/ATA Nº 01/2015, Aprovação do projeto de pesquisa na XCVII Reunião Ordinária do Grupo do Mercado Comum (GMC), realizada em Brasília entre 15 e 16 de abril de 2015.

MERCOSUL, Reconhecimento de Títulos no MERCOSUL, disponível em: <http://www.mercosul.int/innovaportal/v/5775/5/innova.front/reconocimiento-de-titulo-s-en-el-mercosul>

MERCOSUL, Residência para nacionais dos Estados Parte do MERCOSUL, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru, disponível em: <http://www.cartillaciudadania.mercosul.int/es#t1>

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

Prefeitura de São Paulo, Documento final da 1ª Conferência municipal de políticas para migrantes: somos todos migrantes, 2013, pp.60, disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/Doc%20Final_Conf%20Mun%20Imigrantes%20de%20SP_2014.pdf

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

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

Prefeitura de São Paulo, *Plano Municipal para Erradicação do Trabalho Escravo*, disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/se>

cretarias/upload/direitos_humanos/PMETE(1).pdf

Prefeitura de São Paulo, *Política Municipal para a População Imigrante*, disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/migrantes/programas_e_projetos/index.php?p=205909

Prefeitura de São Paulo, *Relatório Final: Programa: Qualificação da atenção à população migrante por agentes públicos*, disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/Relatorio%20Formacao%202015.pdf

Prefeitura de São Paulo, *Qualificação da atenção à população migrante por agentes públicos*, disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/Relatorio%20Final%20Capacitacao%20Saude%202014.pdf

Prefeitura de São Paulo, *Qualificação da atenção à população migrante por agentes públicos*, disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/Relatorio%20Final%20Capacitacao%20Saude%202014.pdf

Organização Internacional para as Migrações (OIM), *Panorama Migratorio de América del Sur 2012*, Buenos Aires, OIM, 2012, pp. 148, disponível em: https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/pbn/docs/Panorama_Migratorio_de_America_del_Sur_2012.pdf

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

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

Patarra, Neide e Baeninger, Rosana, “Mobilidade espacial da população no Mercosul: Metrópoles e fronteiras”, em: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 21, Nro. 60, 2006, págs.83-102, disponível em:

<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v21n60/29762.pdf>

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

Pellegrino, Adela, “La migración entre los países del Mercosur: tendencias y características”, em Observatório de Políticas Públicas em Direitos Humanos do MERCOSUL, Las migraciones humanas en el Mercosur: Una mirada desde los derechos humanos, Compilação normativa, Montevideo, Observatório de Políticas Públicas em Direitos Humanos do MERCOSUL, 2009.

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

Ramírez, Porfirio, “Caacupé: trajetórias de organizações de paraguaios em São Paulo”, em: *Travessia*, Nro. 74. 2014, págs.93-106, disponível em: https://www.academia.edu/11729560/Revista_Travessia_no_74_-_Dossi%C3%AA_Paraguaios_-_Carlos_Freire_da_Silva_e_Tiago_Rangel_C%C3%B4rtes

Resolução normativa No. 27, disciplina a avaliação de situações especiais e casos omissos pelo Conselho Nacional de Imigração, Ministério da Justiça e Cidadania, 25 de novembro de 1998.

Rolnik Xavier, Lara, “Projeto migratório e espaço. Os migrantes bolivianos na Região Metropolitana de São Paulo”, Tese de conclusão de mestrado em Demografia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010, pp.271, disponível em: <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000771351&fd=y>

São Paulo, Decreto Municipal No. 54.432, D.O. de 7 de outubro de 2013.

São Paulo, Decreto Municipal No. 54645, D.O. de 30 de novembro de 2013.

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

São Paulo, Lei Municipal No. 13.404, D.O. de 8 de agosto de 2002.

São Paulo, Lei Municipal No. 15.764, D.O. de 27 de maio de 2013.

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

São Paulo, Portaria No. 001, Secretaria do Governo Municipal, 2 de abril de 2011.

Silva, Sidney, “Bolivianos em São Paulo: Dinâmica cultural e processos identitários”, em Baeninger, Rosana (Org.), *Imigração boliviana no Brasil*, São Paulo: NEPO, 2012a, págs. 19-34, disponível em: http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/bolivianos/livro_bolivianos.pdf

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

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

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

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

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

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

Anexo metodológico

Estratégia metodológica

A fim de dar conta dos objetivos estabelecidos na pesquisa, foi desenvolvida uma estratégia metodológica composta por um conjunto de métodos e tipos de informação. Sua estrutura se baseou na combinação de métodos qualitativos e quantitativos, como detalhado em seguida.

Tabela 9: Métodos utilizados

Métodos qualitativos	
Entrevistas em profundidade	155
Funcionários do governo federal, estadual e municipal	21
Membros de organizações da sociedade civil	9
Migrantes regionais	125
Análise documental	
Normativa (leis, projetos de lei, decretos, resoluções normativas, portarias, etc.)	
Documentos de instituições acadêmicas, governamentais e da sociedade civil	
Métodos quantitativos	
Análise de fontes secundárias de dados quantitativos	
Censos nacionais	
Bancos de dados de organismos públicos federais, estaduais e municipais	

Métodos qualitativos

As entrevistas em profundidade com funcionários públicos federais, estaduais e municipais (21) e com membros de organizações da sociedade civil (9) foram realizadas entre os meses de maio e julho de 2016 nas cidades de São Paulo e Brasília. Para a conclusão desta fase da pesquisa foi aplicado o critério de saturação. Esta etapa do trabalho de campo esteve a cargo do IPPDH, e contou com apoio da OIM e da CPMig.

Tabela 10: Entrevistas com funcionários públicos e membros de organizações da sociedade civil

Funcionários do governo federal	
Departamento de Migrações, Ministério da Justiça e Cidadania	Brasília
Departamento da Polícia Federal, Ministério da Justiça e Cidadania	Brasília
Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), Ministério da Justiça e Cidadania	São Pablo
Conselho Nacional de Imigração (CNIg), Ministério do Trabalho	Brasília
Coordenação Nacional de Imigração (CGI), Ministério do Trabalho	Brasília
Divisão de Imigração, Ministério das Relações Exteriores	Brasília
Defensoria Pública da União (DPU)	Brasília
Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra), Ministério do Trabalho e Universidade Nacional de Brasília	Brasília
Posto Avançado de Atenção Humanizada ao Migrante (Aeroporto de Guarulhos), Ministério da Justiça e Cidadania	São Pablo
Funcionários do governo estadual de São Paulo	
CIC Imigrante, Secretaria de Justiça e Defesa da Cidadania	São Pablo
Secretaria de Desenvolvimento Social	São Pablo
Secretaria de Educação	São Pablo
Comitê Estadual de Migrantes e Refugiados, Secretaria de Justiça e Defesa da Cidadania	São Pablo

Funcionários do governo estadual de São Paulo

Comitê Estadual de Tráfico de Pessoas, Secretaria de Justiça e Defesa da Cidadania	São Pablo
--	-----------

Funcionários do governo municipal de São Paulo

Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig), Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania	São Pablo
---	-----------

Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAI), Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania e Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social	São Pablo
--	-----------

GT sobre Migração, Secretaria Municipal de Saúde	São Pablo
--	-----------

Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB)	São Pablo
---	-----------

Comissão Municipal de Erradicação do Trabalho Escravo (COMTRAE), Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania	São Pablo
---	-----------

Secretaria Municipal de Políticas para Mulheres (SMPM)	São Pablo
--	-----------

Núcleo de Educação Étnico-Racial, Secretaria Municipal de Educação	São Pablo
--	-----------

Organizações da sociedade civil

Missão Paz	São Pablo
------------	-----------

Cáritas São Paulo	São Pablo
-------------------	-----------

Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante (CDHIC)	São Pablo
---	-----------

Secretaria do Fórum Social Mundial das Migrações 2016	São Pablo
---	-----------

Presença da América Latina (PAL)	São Pablo
----------------------------------	-----------

Centro de Apoio e Pastoral do Migrante (CAMI)	São Pablo
---	-----------

Base Warmis – Convergência das Culturas	São Pablo
---	-----------

Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH)	Brasília
---	----------

Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios (CSEM)	Brasília
--	----------

As entrevistas em profundidade com migrantes regionais foram realizadas por uma equipe de consultores contratados com apoio da OIM, sob a supervisão do IPPDH. Esta etapa de trabalho de campo se desenvolveu durante os meses de julho e agosto de 2016 na cidade de São Paulo.

Embora estivesse previsto entrevistar migrantes dos 11 países sul-americanos, não foi possível entrar em contato com pessoas provenientes de Guiana e Suriname. Também foram registrados obstáculos para entrevistar migrantes equatorianos.

Buscou-se um equilíbrio de gênero e idades entre as pessoas migrantes entrevistadas, segundo detalhado na Tabela 11. Também foram considerados diferentes perfis socioeducativos e socioeconômicos.

Recorreu-se ao método conhecido como “bola de neve” para a seleção das pessoas a serem entrevistadas. Neste método, as próprias pessoas entrevistadas fornecem contatos para a realização das seguintes entrevistas.

Para a conclusão desta fase da pesquisa também foi aplicado o critério de saturação. A heterogeneidade do universo —os migrantes regionais na cidade de São Paulo— dificulta a possibilidade de alcançar um ponto de saturação em sentido estrito; com esta etapa do trabalho de campo se buscou compilar informações tão exaustivas quanto possível com relação aos objetivos da pesquisa.

Tabela 11: Entrevistas com migrantes regionais, segundo país de nascimento e sexo

Nacionalidade	Sexo		Total
	F	M	
Argentina	7	7	14
Bolívia	13	21	34
Chile	5	3	8
Colômbia	7	8	15
Equador	3	0	3

Nacionalidad	Sexo		Total
Paraguai	5	8	13
Peru	10	12	22
Uruguai	5	5	10
Venezuela	3	3	6
Total			125

A identidade das pessoas entrevistadas não é revelada no relatório. Para o caso dos funcionários públicos e os membros da sociedade civil se consigna unicamente o nome da instituição. No relativo aos migrantes, se estabelece o sexo, o país de nascimento e a idade (por exemplo: Homem, Bolívia, 64). Os fragmentos das entrevistas realizadas originalmente em idioma espanhol foram traduzidos para o português.

Além das entrevistas em profundidade, se realizou um levantamento e análise de normativa, incluindo leis, projetos de lei, decretos, resoluções normativas, portarias, etc. Na segunda parte do relatório se apresenta um resumo desta análise.

Por último, se levou a cabo um levantamento e análise de documentos de instituições acadêmicas, governamentais e da sociedade civil, resumido nas Referências Bibliográficas deste documento.

Métodos quantitativos

Com exceção dos dados de censos nacionais, utilizados para contextualizar as tendências migratórias para o Brasil, as informações quantitativas apresentadas neste trabalho fazem parte da pesquisa “Perfil de imigrantes no acesso a serviços públicos no Município de São Paulo”. Essa pesquisa situa-se no âmbito da cooperação entre o Instituto de Relações Internacionais da USP e a Prefeitura Municipal de São Paulo, por meio do projeto de extensão universitária “São Paulo Cosmópolis” e o seu Grupo de Pesquisas de Políticas Locais de Imigração.

Inicialmente, foi realizado um diagnóstico através de pesquisa qualitativa junto aos órgãos da Prefeitura que mantêm contato com imigran-

tes, com o objetivo de identificar as principais dificuldades enfrentadas pelos agentes públicos municipais nesse relacionamento. Entre as principais constatações do diagnóstico estava a escassez de dados a respeito do atendimento a imigrantes nos órgãos públicos municipais. Assim, em um segundo momento, o projeto Cosmópolis dedicou-se a elaborar um relatório cujos objetivos eram: (I) compreender como os dados sobre a população imigrante são recolhidos e compilados no município; (II) compreender como os órgãos municipais utilizam esses dados para a formulação de políticas públicas para esta população e; (III) oferecer uma análise tentativa da utilização dos serviços municipais pelos imigrantes.

O primeiro passo desta pesquisa foi a análise dos bancos de dados existentes sobre os imigrantes residentes no município de São Paulo. No começo de 2016, recolhemos dados dos seguintes órgãos:

- Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS);
- Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo (SMDTE);
- Secretaria Municipal da Saúde (SMS) - Coordenação de Epidemiologia e Informação (CEInfo);
- Secretaria Municipal de Educação (SME);
- Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB);
- Companhia Metropolitana de Habitação (COHAB);
- Secretaria da Educação do Estado de São Paulo (SEE);
- Conselho Nacional para os Refugiados (CONARE);
- Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça (DPF);
- Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra).

A análise dos dados obtidos indicou que: (a) há pouca sistematização das informações sobre imigrantes em São Paulo, (b) as bases não são sincronizadas entre si e (c) há discrepâncias com relação ao número de imigrantes que são beneficiados pelos serviços municipais em cada banco de dados. Estas características dificultam a coordenação entre os

diversos órgãos municipais e impossibilitam a sua utilização para a formulação de políticas públicas setoriais, intersetoriais e/ou transversais de maneira eficiente.

Em vista da grande diferença entre os bancos de dados sobre imigrantes, incluímos um passo intermediário na pesquisa para aprofundar a compreensão sobre a coleta e sistematização das informações, por meio de entrevistas com funcionários de todos os órgãos acima citados. O roteiro de perguntas colhia informações relativas ao cargo ocupado pelo entrevistado, às características gerais do banco de dados utilizados pelo órgão, às características das informações específicas sobre imigrantes nesses bancos de dados e o uso desses dados para a formulação de políticas públicas. Uma das consequências das entrevistas é que os órgãos municipais tiveram a oportunidade de refletir sobre os dados que recolhem e, de certa maneira, absorveram algumas das preocupações que guiavam nossas perguntas, como por exemplo, nossa dificuldade em compreender como se recolhiam as informações sobre nacionalidade, ou nossa pergunta sobre a identificação das gerações de filhos de imigrantes e as particularidades dessa população.

Após as entrevistas, solicitaram-se mais dados para alguns órgãos. O passo seguinte foi a utilização dos dados recolhidos para reconhecer e analisar o acesso dos imigrantes aos serviços públicos municipais. Por fim, utilizamos ambas as análises para compreender melhor como os dados sobre imigração são (ou podem ser) utilizados para a construção de políticas públicas para a população imigrante no Município de São Paulo. A Tabela 12 apresenta um panorama das bases de dados investigadas nesta pesquisa e algumas de suas características principais com relação ao dado coletado e/ou forma de utilização dos dados para a produção de políticas para a população imigrante:

Tabela 12: Bases de dados com informação sobre migrantes

Órgão	Bancos de dados	Principais características: (I) Características dos bancos de dados (II) Utilização nas políticas públicas (III) Pontos a serem aperfeiçoados
SMADS		
	<p>Sistema de Informação da Situação de Rua (SISRua)</p> <p>Sistema de Informação do Atendimento aos Usuários (SISA)</p> <p>Sistema de Informação dos Centros de Referência (SICR)</p> <p>Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico)</p>	<p>(I) Dados de atenção nos serviços de SMADS. Contem informação de país de nascimento e procedência</p> <p>(II) Utilizado para a formulação, avaliação e monitoramento de políticas de assistência social e defesa dos direitos humanos</p> <p>(III) Integração com outros sistemas da Prefeitura</p>
SMDTE		
	<p>Sistema Nacional de Empregos (SINE) Base de dados própria</p>	<p>(I) Dados dos migrantes que procuraram inserção laboral nos últimos 3 meses</p> <p>(II) Uso dos dados para compreender as características do trabalhador migrante para a inserção no mercado de trabalho. Apoio na interlocução com empresas para a contratação de migrantes</p> <p>(III) Integração com o SINE e dados de outros CATE</p>
SMS		
	<p>Mortalidade e nascimentos</p>	<p>(I) Dados de migrantes que nasceram ou faleceram na cidade. Contem dados de nacionalidade da pessoa e dados de nacionalidade da mãe do nascido</p> <p>(II) Grande estrutura de produção e publicação de dados para a decisão de políticas públicas</p> <p>(III) Dados de nacionalidade do pai. Integração com outros sistemas da Prefeitura</p>

CEInfo	
Produção ambulatorial	<p>(I) Dados de migrantes atendidos no serviço público de saúde</p> <p>(II) Reconhecimento de especificidades da saúde das populações migrantes</p> <p>(III) Integração com outros sistemas da Prefeitura</p>
SME	
EscolaOnLine	<p>(I) Dados de matrículas</p> <p>(II) Utilizado para ações de valorização de relações étnico-raciais e identificação de temas para a formação dos funcionários</p> <p>(III) Identificação da nacionalidade dos pais do estudante</p>
SEHAB	
HabitaSampa	<p>(I) Mapeamento de assentamentos precários</p> <p>(II) Uso somente para registro administrativo</p> <p>(III) Melhorar utilização para definir políticas de habitação focalizadas em migrantes ou facilitação de acesso à moradia</p>
COHAB	
Inscrição para pedido de subsídio de unidade habitacional	<p>(I) Dados de migrantes que procuram moradia com o órgão</p> <p>(II) Uso somente para registro administrativo</p> <p>(III) Melhorar utilização para compreender a necessidade de subsídio para moradia dos migrantes</p>
CONARE	
Solicitação de refúgio Julgamento de solicitações de refúgio	<p>(I) Conexão precária com dados da DPF. Informações de endereço precárias</p> <p>(II) Utilizado para verificar mudanças nos fluxos de refugiados, guiar políticas de inclusão e avaliar a viabilidade do modelo de avaliação de solicitação de refúgio</p> <p>(III) Melhorar conexão com outros sistemas</p>

DPF	
Sistema Nacional de Cadastro e Registro de Estrangeiros (SINCRE)	<p>(I) Registro de todos os migrantes em território nacional</p> <p>(II) Dados dão conta de informação de país de nascimento (que não sempre corresponde à nacionalidade)</p> <p>(III) Reduzir fator de controle policial sobre os migrantes. Melhorar conexão com outros bancos de dados</p>
OBMigra	
(OBMigra somente analisa os dados produzidos por outros órgãos federais)	(I) OBMigra promove a sistematização e organização dos dados
Base de registro de requerimentos de autorização de trabalho - CNIG	(II) Esforço de padronização das bases administrativas para sua melhor utilização em processos de tomada de decisão
CAGED (Cadastro Geral de Emprego e Desemprego) - MTE	(III) Ampliação da colaboração com outros órgãos do governo. Promoção da produção de dados de migrantes
RAIS (Relação Anual de Informações Sociais) - MTE	
SINCRE - DPF	
Sistema de Tráfico Internacional - DPF	

Com as observações das entrevistas e análise dos dados recebidos sobre a população imigrante no município de São Paulo, é possível discutir alguns pontos que podem ser utilizados para o aprimoramento da coleta e utilização dos dados para a formulação de políticas públicas, especialmente à partir da experiência da CEInfo, o órgão municipal mais capacitado para a coleta e utilização de dados dos migrantes para a produção de políticas públicas: a educação continuada para o trabalhador que faz a coleta dos dados; a coleta sistematizada dos dados de atendimento aos imigrantes de forma atualizada e coordenada com as demais bases; e a uniformização dos bancos de dados, possivelmente a partir de um dicionário de variáveis comum a vários sistemas, órgãos e esferas da administração pública.



El presente estudio se propone brindar información útil a los funcionarios a cargo de la formulación e implementación de políticas públicas de promoción y protección de los derechos humanos de las personas migrantes en las ciudades del MERCOSUR.

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



Distribución Gratuita, prohibida su venta



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



IPPDH
INSTITUTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN
DERECHOS HUMANOS MERCOSUR



MERCOSUR