

## Elas por Elas Políticas Públicas para Mulheres Imigrantes na cidade São Paulo

Regina Célia da Silva<sup>i</sup>

*Doutoranda em Planejamento Urbano e Regional-Universidade Federal do Rio de Janeiro -UFRJ- Bolsista CAPES  
regina.csocial@yahoo.com.br*

Simpósio nº 35 - Relações de Exploração/Opressão de Gênero,  
Feminismos, Raça/Etnia, Sexualidades.

### Resumo

Neste texto foram analisados os desdobramentos da implementação de um conjunto de políticas públicas para o imigrante residente da cidade de São Paulo, materializados nos relatórios da 1ª e 2ª Conferência Municipal de Políticas para o Imigrante. Tal conjunto compreende a instituição do Conselho Municipal dos Imigrantes, a elaboração da Política Municipal para Pessoa Imigrante - instituída no município em 2016 - e mais recentemente, a elaboração do Plano Municipal de Políticas para os Imigrantes (2021-2024). A presente análise focou a perspectiva de gênero, já que a imigração feminina é um fenômeno que requer uma investigação em maior profundidade, detendo características singulares à condição feminina, e por esse motivo, não devendo ser tratada apenas como a diferença entre homens e mulheres. Foram discutidos aspectos relativos à cidade de São Paulo, entre eles a organização das políticas públicas para a pessoa imigrante a partir de 2013, assim como a organização política dos imigrantes focalizada na perspectiva de gênero. Como metodologia de pesquisa elaborou-se um estudo de cunho bibliográfico, ensejando contribuir para jogar luz sobre as fragilidades de políticas públicas para as mulheres imigrantes residentes na cidade de São Paulo. Para tanto, foram analisados documentos oficiais disponíveis a partir de 2013, fruto da organização política dos imigrantes e dos movimentos sociais. Detectou-se que a cidade de São Paulo utiliza vários modelos de implementação de políticas públicas.

**Palavras Chaves:** *Gênero, Imigração e Políticas Públicas.*

### Abstract

In this text, the consequences of the implementation of a set of public policies for the immigrant residing in the city of São Paulo were analyzed, materialized in the reports of the 1st and 2nd Municipal Conference on Policies for Immigrants. This set includes the institution of the Municipal Council of Immigrants, the elaboration of the Municipal Policy for Immigrant Persons - instituted in the city in 2016 - and more recently, the elaboration of the Municipal Policy Plan for Immigrants (2021-2024). The present analysis focused on the gender perspective, since female immigration is a phenomenon that requires a deeper investigation, having unique characteristics to the female condition, and for this reason, it should not be treated only as the difference between men and women. Aspects related to the city of São Paulo were discussed, including the organization of public policies for the immigrant from 2013 onwards, as well as the political organization of immigrants focused on the gender perspective. As a research methodology, a bibliographical study was elaborated, aiming to contribute to shed light on the weaknesses of public policies for immigrant women residing in the city of São Paulo. To this end, official documents available from 2013 onwards were analyzed, as a

result of the political organization of immigrants and social movements. It was detected that the city of São Paulo uses several models to implement public policies.

**Keywords: Gender, Immigration and Public Policies**

## **Introdução**

A escolha pelo tema *Elas por Elas - Políticas Públicas para Mulheres Imigrantes na cidade São Paulo* ocorre como aprofundamento do estudo “gênero, imigração e políticas públicas” para finalização da disciplina de Direitos Humanos e Políticas Públicas, temática que compõe os assuntos inerentes aos estudos desta pesquisadora. Este estudo tem como objetivo identificar qual o tipo de políticas públicas voltadas às mulheres imigrantes e ainda, identificar o modelo de implementação utilizado pelos gestores municipais da cidade de São Paulo.

O processo de imigração e fixação no local de destino faz com que as mulheres enfrentem diversas vulnerabilidades. A nova legislação local permitiu o desenvolvimento de políticas públicas focadas nas mulheres, além de possibilitar a criação de outras. Pretende-se detectar a forma como as organizações da sociedade civil e grupos organizados de migrantes participam do processo de formulação de políticas públicas. Destaca-se que os estudos das mulheres migrantes, a chamada *feminização da imigração*, representa uma novidade acadêmica, pois os estudos tradicionais colocavam a mulher em deslocamento somente como coadjuvante das imigrações dos homens.

A metodologia adotada será a pesquisa bibliográfica, utilizando-se textos relacionados a este tema, leis e documentos oficiais para análise da questão investigada. Toda discussão teórica e metodológica será apresentada no tópico desenvolvimento, seguido da discussão e, por fim, as considerações finais trarão a análise sobre quais os tipos de políticas públicas integram a gestão da cidade de São Paulo.

## **Desenvolvimento**

A constatação da migração feminina foi registrada em diversos locais do mundo e por motivações diferentes, desde o século XVIII e XIX. A temática migração feminina, durante longo período, foi negligenciado pela área da pesquisa nas universidades, sendo a mulher considerada nas estatísticas apenas como acompanhante do homem. As pesquisas científicas de gênero não estavam presentes assim, como a invisibilidade feminina era e ainda é constatada em outras áreas da vida social.

Segundo Hollanda (2020), o capitalismo eurocêntrico por meio da colonização impôs a subordinação das mulheres em todos os aspectos da vida. Especificamente, a colonização teve um enorme impacto na inferiorização das mulheres negras e na subordinação de gênero. Ela denomina esse processo de duplo processo de diminuição das mulheres que em algumas culturas desempenhavam papéis de líderes. Em paralelo, a colonização proporcionou a transformação do poder do Estado em domínio masculino. A redução do gênero ao privado, ao controle do sexo, seus recursos e produtos, é uma questão ideológica, apresentada como biológica, e é parte da produção cognitiva da modernidade que conceitualizou a raça como “atribuída ao gênero” e o gênero como racializado de maneiras particularmente diferentes para europeus(eias) brancos(as) e para colonializados(as) não brancos(as) (HOLLANDA, 2020, p. 73).

Vários são os organismos internacionais que apontam o crescimento denominado “feminização da imigração”. Segundo a Organização das Nações Unidas (ONU), ocorreu um crescimento de igualdade na participação feminina relativamente à masculina nas migrações internacionais. Em 1960, as mulheres eram 46,7% dos migrantes em 1960; em 2005 ocorreu um crescimento de 2,9% na migração de mulheres, atingindo 49,6% do total de migrantes internacionais, ou seja, cerca de 94,5 milhões de pessoas (MARINUCCI, 2007).

Contudo, o aumento da migração feminina apresenta variações em cada continente. Na América Latina, registra-se um aumento de 5,5%, isto é, subiu de 44,7% para 50,2%. Considerando a região em desenvolvimento, a América Latina e o Caribe foram os primeiros a atingir a paridade entre o sexo masculino e o feminino (MARINUCCI, 2007).

No que se refere à migração internacional para o Brasil, dados apurados entre o ano 2000 e 2016 pelo Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra) demonstraram que, do total de entrantes no estado de São Paulo 37,61% eram mulheres, enquanto 62,39% eram homens, evidenciando um crescimento nas estatísticas, quando se refere a imigração feminina, aspecto que condiz com a tendência internacional. Quando considerada a nacionalidade, pode-se perceber que alguns índices percentuais ficam próximos aos do gênero masculino. Em relação ao total de bolivianos, 45,03% são mulheres e 54,97% homens; por sua vez, em relação aos chineses constata-se que 44,32% são mulheres, proporcionalmente a 55,68% de homens. Já os entrantes peruanos

estão distribuídos em 42,1% de mulheres entrantes e 57,9% de homens. Para os argentinos, identifica-se a chegada de 41,31% de mulheres *versus* 58,69% de homens.

Existem ainda os dados obtidos pelo Registro Nacional Migratório (SisMigra), sistema da Polícia Federal (PF), revelando que no período entre 2010 e 2019 ocorreram solicitações de 268.674 registros para a entrada de mulheres migrantes no Brasil. Análises mais apuradas dessas informações permitiram constatar que somente 22% desses registros foram solicitados para reagrupamentos familiares, sendo que a grande maioria delas, isto é, cerca de 69% se declararam mulheres solteiras, de perfil predominantemente jovem, na seguinte proporção: 24% delas pertenciam à faixa etária entre 15 e 25 anos, enquanto 43% delas pertenciam à faixa etária entre 26 e 40 anos.

No mesmo intervalo - entre 2010 e 2019 - as nacionalidades que mais solicitaram registro foram as venezuelanas, haitianas e bolivianas. No que se refere à determinação da nacionalidade, entre 2018 e 2019 observou-se que o número de solicitações de registro cresceu vertiginosamente para venezuelanas e haitianas. Já o registro de bolivianas durante o intervalo entre 2010 e 2019 manteve-se estável. Mesmo assim, a cidade de São Paulo enquanto megalópole, recebe um contingente grande de homens e mulheres imigrantes de diferentes nacionalidades. A capital paulistana tem uma extensa trajetória desde o início do século XX, assim como suas instituições<sup>ii</sup> na criação e desenvolvimento de ações para acolher os migrantes. No entanto, foi somente em 2013 que se deu um protagonismo de Estado, ao assumir diversas ações para, de fato, serem criadas políticas públicas organizadas para esse grupo populacional.

Sassen (2016) destaca as funções diferenciadas para algumas cidades perante o cenário da globalização, ocorrido a partir da final década de 1970. O perfil dessas cidades está relacionado à oferta de serviços especializados em substituição do setor de manufatura. Esta autora relata que as cidades globais são grandes centros financeiros e possuem pontos de comando, ou seja, locais chaves para suas finanças; são serviços altamente especializados e administrados por empresas multinacionais. Na visão da Sassen (2016), São Paulo é uma cidade global que passou por um processo de transformação produtiva ao longo das últimas décadas.

Quanto maior a globalização da economia maior será a concentração das funções centrais em poucos locais, formando as cidades globais (SASSEN, 2016). Nessas cidades a economia de serviços substitui gradativamente a economia industrial; nesses

locais desenvolve-se a supremacia do poder global e o desmantelamento da indústria com o deslocamento da atividade industrial para outras regiões. Em função desse novo cenário econômico nessas cidades globais ocorrem os deslocamentos e a concentração de pessoas, acarretando uma nova estética social. O mercado de trabalho é significativamente alterado em decorrência da substituição das atividades do setor secundário (industriais) pelas atividades terciárias (setor de serviços). Uma nova divisão social do trabalho será constituída e produzirá uma nova apropriação do espaço na área urbana, que contará com altos índices de segregação (NASCIMENTO, 2017).

Será nesse contexto que os novos deslocados, entre eles as mulheres, terão a função de realizar os serviços que exigem baixa escolaridade, e como consequência baixa remuneração, serviços estes descartados pelos trabalhadores locais, tais como a limpeza urbana, atividades doméstica e cuidadores. É crescente o número e a heterogeneidade das mulheres que migram. Tedesco (2010) aborda o tipo de imigração cujo motivo é a família. Segundo ele a imigração é um fenômeno não estático, construído socialmente, onde ocorrem interações entre grupos e forças sociais. Em relação ao processo migratório, os fatores que movem homens e mulheres são diferentes.

Geralmente são identificadas para as mulheres as questões afetivas, e em função disto, as motivações para sua migração passam despercebidas. Na verdade, as mulheres migram por razões diversas, já que para seu deslocamento existem diversos elementos subjetivos, desde acompanhar a rede familiar, ou as condições de obediência que enfrentam em vários segmentos da vida social (NASCIMENTO, 2017).

A imagem destacada para a mulher que migra está relacionada ao estereótipo de cuidadora da família, dependente e passiva. A mulher não é imaginada como aquela que busca caminhos de autonomia e do desenvolvimento pessoal e profissional. A mulher apresenta papel decisivo no processo migratório, seja como força de trabalho ou como elemento para alteração das relações sociais. Dessa forma, a questão de gênero está colocada tanto no país de origem quanto no local/destino. Questões como a reprodução, a violência, a segregação em função da religião, entre outras, são questões estritamente relacionadas ao gênero feminino (NASCIMENTO, 2017)

A pesquisa realizada por Nascimento (2017) a respeito das mulheres latinas apontou perfil etário muito jovem, sendo 80% pertencentes à faixa etária entre 21 e 40 anos, ou seja, no auge da capacidade produtiva, sendo que 60% delas afirmaram

pretenderem continuar no Brasil. Colocam também que a situação no país de origem era bem pior; por sua vez, 25% delas pretendem retornar para seus países de origem, alegando motivos diversos, entre eles os familiares, profissionais e desilusão com o país.

Ao discutir a globalização, Sassen (2016) aponta para a feminização da pobreza e a feminização da força de trabalho. Avalia que será nessa nova força de trabalho que recairão os processos econômicos em circuitos formais e informais. Esta autora coloca que as estruturas financeiras das cidades globais são compatíveis com a absorção do trabalho feminino e imigrante. Menciona a feminização da força de trabalho e a feminização da pobreza como indicadores da globalização. Nos países em desenvolvimento as mulheres estão sendo cada vez mais responsáveis pela sobrevivência de suas famílias, enquanto para seus países de origem, elas colaboram para a economia, face às suas remessas de dinheiro. Sassen (2016) identifica que, na contemporaneidade, existem processos econômicos com características que definem o crescimento urbano diferenciado, que é formado por imigrantes mulheres. Este cenário urbano faz parte da dinâmica sistêmica dos novos processos econômicos. A formalidade e a informalidade de uma economia são elementos que oferecem base para a globalização.

A Constituição Federal (CF) de 1988, em seu artigo 5º, reconhece os direitos sociais dos imigrantes, independente do *status* imigratório (documentado ou indocumentado), quando um imigrante é equiparado ao habitante nacional. No entanto, em contradição aos direitos preconizados pela CF, o Brasil estava regido pelo Estatuto do Estrangeiro. Promulgado pela Lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980 e regulamentado em 1981, este estatuto surgiu da necessidade do governo militar em garantir os interesses dos brasileiros diante da ameaça do imigrante, considerado como um invasor. Após um longo debate entre políticos e organizações de e para imigrantes foi promulgada a nova Lei Migração, em 24 de maio de 2017, para substituir o Estatuto do Estrangeiro. Diferentemente da lei que vigorou até 2017, a Nova Lei de Migração está em consonância com a CF (1988) e com os princípios dos Direitos Humanos.

A nova Lei da Migração irá requerer do Estado uma nova organização governamental, que apresente propostas dignas de atendimento ao migrante, que atenda à singularidade de cada nacionalidade e suas especificidades, como é o caso das mulheres migrantes. Em detrimento dessa nova necessidade é que se vislumbra a

formulação de um conjunto de políticas públicas para os migrantes. Toda política pública é antecedida de um processo político desenvolvido na sociedade. Esse processo político é quando determinados atores sociais estão descontentes com um problema ou apresentam algum tipo de necessidade. Como exemplo, pode ser quando as ações governamentais não satisfazem às demandas de determinados grupos populacionais. Sequencialmente, o caminho será que esses atores sociais deverão encontrar agentes políticos com capacidade de decisão para alterar a condição dos serviços apresentadas inicialmente.

São vários os *conceitos* sobre a política pública na literatura brasileira e internacional. No entanto, uma definição comum de política pública é concebê-la como “*atividades para resolução dos problemas da sociedade*”. Essa definição é criticada por alguns autores, por não contemplar uma perspectiva racional e procedimental das políticas públicas, já que não contempla os conflitos de interesses nos quais o universo da política pública está imerso. Destaca-se ainda que outra questão quanto ao conceito de política pública consiste em estar ancorado na perspectiva quanto ao embate de conflitos de interesses na promoção das políticas públicas.

Neste sentido, cabe destacar o conceito trazido por Carvalho, Barbosa e Soares (2010, apud BONETI, 2007, p.3):

Entende-se por políticas públicas o resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelece no âmbito das relações de poder, relações essas constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil. Tais relações determinam um conjunto de ações atribuídas à instituição estatal, que provocam o direcionamento (e/ou o redirecionamento) dos rumos de ações de intervenção administrativa do Estado na realidade social e/ou de investimentos.

Ambos os conceitos sobre políticas públicas, apresentados acima, não contemplam outra perspectiva, mas que deve ser considerada para a sua implementação, que é a união entre governo, instituições formais e grupos sociais não formais, bastante comum atualmente (CARVALHO, BARBOSA e SOARES, 2010). Para que uma política pública seja desenvolvida e instituída, Carvalho et al. (2010) referem que é preciso existir o que se denomina “*processo político*” de políticas públicas, considerada uma etapa importante e que compreende as etapas de planejamento, formulação, implementação e avaliação da política pública.

No presente estudo, focaremos no processo de implementação, que Najan (1995, apud CARVALHO et al., 2010) atribui que há êxito na implementação de uma política pública, conforme duas abordagens que podem ser adotadas. Quando a decisão política é autoritária (*top-down*) ou quando a decisão está na base (*bottom-up*). Vale destacar aqui, a presença da sociedade civil no atendimento aos migrantes. Por isso, vamos compreender o papel da sociedade civil organizada frente à temática no desenvolvimento de ações em parceria com o Estado.

Kliksberg (1998, apud AMARAL, 2003) refere que, ao analisar a reforma do Estado, verifica-se uma complexidade em algumas demandas para o Estado, sendo que algumas dessas demandas requerem o auxílio de outros entes da sociedade. Em 2013, quando iniciada a gestão da prefeitura paulistana por Fernando Haddad, que durou o intervalo entre 2013 e 2017, foi criada a Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania, juntamente com a Coordenação de Políticas para Imigrantes. Naquele ano, ainda sob a vigência do Estatuto do Estrangeiro, a participação política dos imigrantes no Brasil não estava garantida por aquela legislação. No entanto, a cidade de São Paulo, por força dos movimentos sociais organizados de e para imigrantes atingiu um patamar diferenciado de participação e, gradativamente, angariou o respaldo legal com diversas leis e decretos municipais.

A partir de 2013 ocorreu uma série de eventos, entre eles a 1ª. Conferência de Políticas para Imigrantes. Entre os inúmeros objetivos desse encontro, deu-se a indicação de delegados para a 1ª. Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (COMIGRAR), conferência consultiva, organizada pelo Ministério da Justiça, que ocorreu na cidade de São Paulo. Apesar de ser um fato ilustrativo, o trecho acima apresenta a intensa participação da sociedade civil e das organizações não governamentais no sentido de ofertar serviços específicos, além de algumas outras iniciativas para mobilizar politicamente os imigrantes.

O 1º. Plano Municipal de Políticas para Imigrantes de São Paulo, fruto da 2ª. Conferência Municipal de Políticas para Imigrantes da cidade de São Paulo ocorreu em novembro de 2019, elaborado para vigor por 4 anos (2021-2024). Será analisado detalhadamente neste estudo mais adiante, pois o documento traz as demandas femininas de forma específica e articulada com demandas gerais dos imigrantes.

Em todo esse movimento político dos imigrantes descrito a participação das mulheres foi significativa, permitindo que a cada novo evento fosse identificado o

aumento da participação delas, além de permitir a identificação e apresentação das necessidades específicas das mulheres.

Assim, passamos apresentar e analisar agora o universo feminino no contexto das políticas públicas para os migrantes internacionais na cidade de São Paulo. Em virtude das desigualdades historicamente vivenciadas pelas mulheres, assim como de seu papel frente à divisão sexual do trabalho, é de extrema importância que tais desigualdades sejam diminuídas através de políticas públicas focalizadas nas mulheres e na sua condição de vida. Vale destacar que as mulheres negras sofrem duplamente as condições de vulnerabilidade em função do gênero e da raça.

Na esteira da implantação de todos esses dispositivos de participação política dos imigrantes na cidade de São Paulo, ocorreram encontros específicos para mulheres, a fim de introduzir na pauta dessa discussão a política de gênero e a temática da imigração. Por iniciativa das mulheres imigrantes, organizações não governamentais e o poder público municipal - representado pelas Secretarias Municipais - foi realizada a 5ª Conferência de Política Pública para Mulheres Imigrantes, em 2015.

Contudo, diversas pré-conferências antecedendo à 5ª Conferência foram realizadas, as quais foram capitaneadas pela Secretaria Municipal de Política para Mulheres. Foi a primeira vez que a conferência de Políticas Públicas de Mulheres em âmbito estadual e nacional contou com representantes do segmento de imigrantes. Foram discutidos alguns temas, entre eles a dificuldade de inserção das mulheres no mercado de trabalho, seu acesso às políticas públicas de saúde, o acesso escolar da mulher e de seus filhos, moradia digna e regularização de documentos, além da possibilidade de expressão de suas culturas. Temáticas como machismo, xenofobia e racismo foram pautas exclusivas de um painel. Devido à força do tema, no ano seguinte (2016), foi realizado o Seminário Mulheres Migrantes e Refugiadas e Políticas Públicas.

Rossa (2016) ao investigar a participação de mulheres imigrantes nos conselhos participativos nos períodos 2014-2015 e 2016-2017, constatou que houve aumento na participação feminina. Esta autora constatou que entre 2014 e 2015 ocorreu um aumento de 20 para 31 mulheres, enquanto no período seguinte, entre 2016 e 2017, o número de mulheres elevou-se quatro vezes. Todas essas legislações e decretos foram instituídos após um longo debate entre os Imigrantes, Organizações Não Governamentais (ONGs) e Governo, a fim de implementar as políticas públicas para a população migrante e

assim, diminuir a situação de vulnerabilidade social vivenciada por muitas mulheres imigrantes residentes na cidade de São Paulo (ROSABONI, 2019).

Para a implementação das políticas públicas locais na cidade de São Paulo, houve um esforço na identificação das principais demandas da população feminina migrante e no debate sobre suas necessidades específicas. Esse processo de identificação da necessidade dos sujeitos faz parte do que Saraiva (2004) denominou como *focalização das políticas públicas*, que ocorre quando os recursos disponíveis são direcionados para determinados grupos que estão em algum tipo de desvantagem, em detrimento de outros grupos. A lógica desse tipo de política pública é oferecer “maior eficiência e eficácia aos recursos” disponíveis, para alteração da condição inicial na qual os sujeitos - foco dessa ação - se encontram.

Em paralelo, a partir das especificidades apontadas, as políticas públicas também devem reconhecer e garantir o acesso às *políticas públicas universais*, que são as que estão direcionadas para todas as pessoas, sendo muito comum que enfrentem dificuldades de financiamento pelo Estado. Em relação às políticas sociais focalizadas, vale dizer que estas são, frequentemente, alvos de críticas por estarem centradas no combate à pobreza. Segundo Theodoro e Delgado (2003) “*o combate à pobreza não pode ser o objetivo único da política social*”. Estes autores apontam para a redução dos custos com a focalização e analisam que a diminuição de investimentos reduz também a capacidade de inclusão social da política social. Os mesmos autores afirmam que “*uma política social inclusiva e universal envolve recursos*, daí a defesa da não restrição de recursos para a implementação de uma política pública.

No entanto, isso não indica que o acesso às políticas públicas seja automático ou fácil. Existe uma complexidade de fatores os quais dificultam o acesso rápido das mulheres migrantes aos serviços, por exemplo como a ausência de documentação, a dificuldade de comunicação em virtude do idioma, e até o desconhecimento dos servidores públicos sobre os direitos dos migrantes, o que as torna alvos fáceis de discriminação dentro dos serviços públicos.

Vejam agora como as mulheres migrantes se apropriam das políticas públicas municipais. Dados coletados no relatório Imigrantes em São Paulo, por Ventura, Guimarães e Reis (2017) revelam as vulnerabilidades das mulheres imigrantes sob a ótica do gestor da política pública. Além da pesquisa apresentar as dificuldades da população imigrante percebida pelos gestores das políticas públicas locais, está entre um

de seus objetivos sua utilização posterior, como indicador para o reordenamento das políticas públicas.

Em relação à Política de Assistência Social desenvolvida em São Paulo pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), os profissionais destacaram que as mulheres vítimas de violência doméstica se sentem confiantes em verbalizar sobre as suas necessidades com pessoas que falam somente o mesmo idioma que elas. Este fato demonstra que existe a necessidade de criar mecanismos que facilitem a comunicação entre brasileiros e imigrantes.

Em 2014, detectada a necessidade de acolhimento diferenciado para as mulheres, foi criada a Casa de Acolhida específica para Mulheres Imigrantes. Naquele ano destacou-se a chegada de um grupo grande de mulheres angolanas, juntamente com seus filhos. A detecção de criação de Acolhimento Institucional específica para mulheres foi evidenciada pela rede de serviços (públicos e privados) de atendimento ao migrante. Já em relação ao acesso ao programa Bolsa Família a SMADS analisou os cadastrados no cadastro único (CadÚNICO) dos 5.786 cadastros, no qual ficou evidente que o número de homens e mulheres é praticamente igual, sendo detectadas 50,96% de mulheres.

Os profissionais da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (SDTE) apontaram a necessidade da criação de cooperativas de trabalho para as mulheres com a finalidade de recrutamento, livre de preconceitos e da discriminação. Os atendimentos realizados pelo Centro de Apoio ao Trabalho e Empreendedorismo (CATs) revelaram que as mulheres compõem 27% dos atendimentos.

Os profissionais da Secretaria da Saúde (SMS) identificaram também a violência doméstica sofrida pelas mulheres, inclusive as gestantes. Sinaliza que em algumas culturas a mulher apresenta um papel central, principalmente na função de manter economicamente a família; no entanto, em outras culturas ainda permanece o papel de submissão ao marido ou companheiro. Identificou-se que grande parte das mulheres imigrantes em São Paulo, cerca de 90% das bolivianas, paraguaias, haitianas e nigerianas foram atendidas pelo Sistema Único da Saúde (SUS). Em contrapartida, as mulheres libanesas, sul-coreanas, francesas e norte-americanas utilizam os serviços particulares.

Os dados da pesquisa realizada por Ventura, Guimarães e Reis (2017) deixam evidente como as questões econômicas impactam a utilização do tipo de serviço

(público ou privado). Verifica-se um recorte de classes para as mulheres do sul global e mulheres do norte. A pesquisa ainda identificou outras barreiras, como a questão do idioma, a localização da moradia e até mesmo a ausência de conhecimento sobre os próprios direitos. São fatos que obstruem o acesso das mulheres aos serviços de saúde. Os gestores municipais, ao considerarem apenas a perspectiva dos servidores municipais, viabilizaram políticas públicas do tipo *top-down* para as mulheres migrantes, quando o poder público desconsidera a população usuária dos serviços públicos na discussão do ciclo da política pública.

Passamos agora a apresentar os dados coletados no Plano Municipal de Política para Imigrantes São Paulo no ano de 2020, que traçou as diretrizes para as políticas públicas locais para o período de 2020-2024. O plano reflete todo o processo de mobilização dos imigrantes nos últimos anos. Apesar de ter sido cronologicamente o último a ser formulado, é o documento que subsidiará toda as políticas públicas para os imigrantes da cidade. No entanto, foram identificadas no documento somente as deliberações relativas às necessidades das mulheres migrantes.

Existem 8 eixos temáticos do Plano Municipal de Política para Imigrantes São Paulo, a saber: **Eixo I: Participação Social e Protagonismo Social Migrante na Governança Migratória Local** - não apresenta propostas específicas para as mulheres; **Eixo II: Acesso à assistência social e habitação** - entre as três propostas deste eixo, estão: (a) equipar os espaços lúdicos dos Centros de Acolhida Especial para mulheres e para famílias que atendam imigrantes com materiais que contemplem a interculturalidade e a diversidade; (b) assegurar que a população imigrante seja expressamente contemplada nos protocolos de atendimento e respectivos instrumentais de toda a rede socioassistencial, incluindo aqueles referentes a crianças e adolescentes, mulheres, população LGBTI+, pessoas idosas, pessoas com deficiência e pessoas convalescentes; (c) assegurar o acesso de imigrantes aos programas de moradia, aquisição e/ou locação sociais, com especial atenção para mulheres vítimas de violência, considerando as diversas formações familiares e as características da população, e a legislação específica em vigor (DECRETO n. 57.533/16); **Eixo III: Valorização e Incentivo à Diversidade Cultural** - não apresenta propostas específicas para as mulheres; **Eixo IV: Proteção aos direitos humanos e combate à xenofobia, racismo, intolerância religiosa e outras formas de discriminação** - não apresenta propostas específicas para as mulheres. No entanto, destacamos que esse eixo possui

como objetivo a formulação de ações contra a xenofobia e o racismo. Identificamos duas ações que recortam a temática gênero. Percebemos que nas demais ações as necessidades das mulheres serão contempladas de maneira transversal. As duas ações destacadas nesse eixo que contemplam gênero, que é apontada pelos(as) imigrantes como de extrema importância, pois a discriminação e a xenofobia é algo presente no cotidiano de homens e mulheres negras; no entanto, para as mulheres essa violência associa-se à questão de gênero, que sozinha trata-se de um denominador de vulnerabilidade.

Segundo análise de Crenshaw (1989 apud HIRATA, 2014), existe a interseção entre sexo e raça. O conceito de interseccionalidade ultrapassa a ideia de múltiplas desigualdades para reconhecer que sexo e raça podem produzir e reproduzir desigualdades. Hirata 2014 reporta os conceitos defendidos por Crenshaw 1989 e Kergoat (1978), pois convergem quanto ao não reconhecimento de hierarquização das desigualdades. Por isso, o seu reconhecimento no Plano Municipal para Políticas imigrantes é importante; **Eixo V: Mulheres e população LGBTI+: acesso a direitos e serviços.** No eixo específico do plano para as mulheres foram destacados: (i) serviço multilinguístico para mulheres vítimas de violência nos serviços de saúde e de assistência social; (ii) orientação em todos os espaços públicos de circulação de imigrantes sobre saúde sexual e reprodutiva; (iii) regularização migratória e direito ao refúgio; (iv) proteção contra a xenofobia e violência doméstica contando com canais específicos de denúncias e serviços protetivos específicos e a sensibilização de homens imigrantes quanto à violência doméstica e a responsabilização familiar paterna. Nesse eixo aparece novamente a formação dos profissionais da área da saúde e da política de assistência a respeito da diversidade cultural, a fim de promover atendimentos humanizados. Intensificar projetos e ações para geração de renda e emprego. Criar ações específicas para famílias monoparentais e incentivar a inserção de mulheres imigrantes no serviço público; **Eixo VI: Promoção do trabalho decente, geração de emprego e renda e qualificação profissional** - o destaque deste eixo é a oferta da qualificação profissional para as mulheres migrantes a ser proporcionado através de diversas parcerias. O acesso ao trabalho para as mulheres migrantes é um grande problema a ser resolvido pelo poder público. A mulher imigrante encontra no país de destino barreiras que dificultam o acesso ao trabalho, tais como o idioma e a morosidade do reconhecimento de diplomas e adaptação cultural, que são exemplos dos impedimentos

ao trabalho, fazendo-as a aceitar, para sobreviver, tarefas precárias, aumentando assim, a sua condição vulnerável; **Eixo VII: Acesso à educação integral, ao ensino de língua portuguesa para imigrantes e respeito à interculturalidade** - não apresenta propostas específicas para as mulheres; **Eixo VIII: Acesso à saúde integral, lazer e esporte** - destaca-se neste eixo uma única menção às mulheres migrantes, que se refere à capacitação permanente que deve ser oferecida pelo poder público acerca da diversidade cultural que envolve as mulheres, principalmente no período gestacional e no parto. É comum as mulheres migrantes relatarem sofrer violência obstétrica em função de não serem nacionais.

O plano prevê o monitoramento e avaliação à medida em que a implementação de todas as necessidades apresentadas sejam feitas. Esse tipo de implementação sustenta-se no plano teórico ao que Silva e Melo (2000 apud CARVALHO, BARBOSA e SOARES, 2010) denominaram como “processo linear”, já que propõe o acompanhamento para possíveis correções das ações desenvolvidas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

No período analisado por essa pesquisa constatou-se que a prefeitura da cidade de São Paulo inovou ao apoiar as mobilizações dos imigrantes e ao implementar toda uma legislação que considera as necessidades dos migrantes, historicamente deixados à própria sorte nos grandes centros urbanos. Essa conquista deveu-se ao jogo de forças existente onde o binômio governo progressista e participação política dos imigrantes resultou em ações que favorecem os direitos sociais e políticos para os imigrantes. Identificou-se cada vez mais a presença de mulheres nos movimentos políticos, debatendo e expondo suas necessidades específicas, tantas vezes ocultadas pelas ações governamentais. Esse envolvimento político das mulheres migrantes leva-nos a deduzir que a formulação de políticas públicas, no período recortado nesse estudo, apresentou-se do tipo *top-down*. É de suma importância que as mulheres imigrantes tenham acesso às políticas públicas universais, tais como saúde e educação, além do acesso às políticas focalizadas nas suas especificidades tais como a maternidade, a violência doméstica e a monoparentalidade.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, Ana Valeska N. **Terceiro setor e políticas públicas**. Revista do Serviço Público, ano 54, n. 2, abr-jun, 2003.

BRASIL. Casa Civil. **Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. Disponível em: [\[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2017/lei/113445.htm\]](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/113445.htm); acesso em 25 jul 2021.

\_\_\_\_\_, Casa Civil. **Lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980**. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, e cria o Conselho Nacional de Imigração. Disponível em: [\[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16815.htm\]](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16815.htm); acesso em 29 jul 2021.

CARVALHO, Maria de Lourdes de; BARBOSA, Telma Regina da Costa Guimaraes; SOARES, Jeferson Boechat. **Implementação de política pública: uma abordagem teórica e crítica**. X Coloquio Intern. Gestión Universitaria em America de Sur. Mar del Plata, 8, 9 y 10 de diciembre de 2010. Disponível em: [\[https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/97020/IMPLEMENTAÇÃO%20DE%20POLÍTICA%20PÚBLICA%20UMA%20ABORDAGEM%20TEÓRICA%20E%20CR.pdf?sequence=1&isAllowed=y\]](https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/97020/IMPLEMENTAÇÃO%20DE%20POLÍTICA%20PÚBLICA%20UMA%20ABORDAGEM%20TEÓRICA%20E%20CR.pdf?sequence=1&isAllowed=y); acesso em 25 jul 2021.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **A política da avaliação de políticas públicas**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 20, n. 59, p. 97-110, 2005. Disponível em: [\[https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/dHQ6MVmWkGqbKQ6DrSP9shg/?format=pdf&lang=pt\]](https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/dHQ6MVmWkGqbKQ6DrSP9shg/?format=pdf&lang=pt); acesso em 29 jul 2021.

HIRATA, Helena. **Gênero, classe e raça. Interseccionalidade e consubstancialidade das relações sociais**. Tempo social, Rev.Sociologia da USP, vol. 26, n. 1, p. 61-73, 2014. Disponível em: [\[https://www.scielo.br/j/ts/a/LhNLNH6YJB5HVJ6vnGpLgHz/?format=pdf&lang=pt\]](https://www.scielo.br/j/ts/a/LhNLNH6YJB5HVJ6vnGpLgHz/?format=pdf&lang=pt); acesso em 25 jul 2021.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Panorama habitacional do município de São Paulo**. 2021. Disponível em: [\[https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-paulo/panorama\]](https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-paulo/panorama); acesso em 29 jul 2021.

MARINUCCI, Roberto. **Feminização das Migrações**. Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, Rio de Janeiro, vol. 15, n. 29, p. 1-14, 2007.

NASCIMENTO, Mariângela Moreira. **Imigração da Mulher Latina no Brasil**. Cadernos de Gênero e Diversidade, vol. 3, n. 1, 2017.

PMSP – Prefeitura Municipal de São Paulo. **1º. Plano Municipal de Políticas Públicas para Migrantes – 2021-2024**. São Paulo, SP. Brasil, 2019. Disponível em: [\[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos\\_humanos/MIGRANTES/PUBLICACOES/Plano%20Municipal\\_Produto%20Final\\_Atualizado\\_02.pdf\]](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/MIGRANTES/PUBLICACOES/Plano%20Municipal_Produto%20Final_Atualizado_02.pdf); acesso em 25 jul 2021.

\_\_\_\_\_, **Lei n. 16.478 de 8 de julho de 2016.** Institui a Política Municipal para a População Imigrante, dispõe sobre seus objetivos, princípios, diretrizes e ações prioritárias, bem como sobre o Conselho Municipal de Imigrantes. Disponível em: [<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16478-de-08-de-julho-de-2016/>]; acesso em 25 jul 2021.

\_\_\_\_\_, **Decreto n. 56.021 de 31 de março de 2015.** Documento Final da 1ª Conferência Municipal de Políticas para Imigrantes de São Paulo. Disponível em: [<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-56021-de-31-de-marco-de-2015/>]; acesso em 25 jul 2021.

\_\_\_\_\_, **Lei n. 15.946 de 23 dezembro de 2013.** Dispõe sobre a composição mínima de 50% de mulheres nos Conselhos do Controle Social. Disponível em: [<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-15946-de-23-de-dezembro-de-2013/>]; acesso em 29 jul 2021.

ROMÃO, Wagner de Melo. **Políticas públicas e democracia participativa: avanços e limites das conferências nacionais no Brasil.** Friedrich-Ebert-Stiftung Brasil, 2014. Disponível em: [<https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/10964.pdf>]; acesso em 29 jul 2021.

ROSABONI, Karen Carvalho. **Gênero e políticas públicas: mulheres migrantes na cidade de São Paulo.** Dissertação [mestrado] apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Cidadania do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinar (CEAM) da Universidade de Brasília. Brasília, 2019. Disponível em: [[https://repositorio.unb.br/handle/10482/37974?locale=pt\\_BR](https://repositorio.unb.br/handle/10482/37974?locale=pt_BR)]; acesso em 29 jul 2021.

ROSSA, Lya Amanda. **Encontrando a própria voz: Participação Política de Mulheres Imigrantes nas Eleições para o Conselho Participativo Municipal da cidade de São Paulo entre 2014 e 2016.** Trabalho submetido ao Seminário "Migrações Internacionais, Refúgio e Políticas", realizado em 12 de abril de 2016 no Memorial da América Latina, São Paulo. Disponível em: [[https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/anais/arquivos/28\\_LAR.pdf](https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/anais/arquivos/28_LAR.pdf)]; acesso em 29 jul 2021.

SASSEN, Saskia. **Expulsões: brutalidade e complexidade na economia global.** Editora Paz e Terra, 2016.

SILVA, Frederico Barbosa da; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. **Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo.** Brasília: Ipea, 2005.

TEDESCO, João Carlos. **O gênero na imigração: Redefinições de papéis e dinâmicas étnicas.** Revista Latino-americana de Geografia e Gênero, vol. 2, n. 1, p. 44-55, 2011.

THEODORO, Mário; DELGADO, Guilherme. **Política Social: Universalização ou Focalização - subsídios para o debate.** Revista de Políticas Sociais – acompanhamento e análise, n. 7, p. 122 – 126, ago. 2003. Disponível em:

[[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4691/1/bps\\_n.7\\_ensaio3\\_Mario7.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4691/1/bps_n.7_ensaio3_Mario7.pdf)];  
acesso em 29 jul 2021.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima; GUIMARAES, Feliciano de Sá; REIS, Rossana Rocha. **Imigrantes em São Paulo: diagnósticos do atendimento à população imigrante no município e perfil dos imigrantes usuários de serviços públicos.** São Paulo: IRI-USP, 2017. DOI: 10.11606/9788569229018. Acesso em 25 jul 2021.

---

<sup>i</sup> Regina Célia da Silva, graduada em Serviço Social pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho - UNESP - Franca. Mestre em Serviço Social pela Pontifícia Universidade de Católica de São Paulo- PUC-SP. Texto produzido para a finalização da disciplina de Políticas Públicas e Direitos Humanos, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas em Direitos Humanos (NEPP-DH).