Primeira parte - Movimentos e políticas sociais no Brasil pós-transição
**Capítulo 2 - A entrada dos novos imigrantes na política local de
São Paulo: domínio de agência e disputa partidária**

Patrícia Tavares de Freitas

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

FREITAS, P.T. A entrada dos novos imigrantes na política local de São Paulo: domínio de agência e disputa partidária. In: LAVALLE, A.G., CARLOS, E., DOWBOR, M., and SZWAKO, J., comps. *Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição* [online]. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2018, pp. 119-163. Sociedade e política collection. ISBN: 978-85-7511-479-7.
<https://doi.org/10.7476/9788575114797.0005>.

All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

CAPÍTULO 2

A ENTRADA DOS NOVOS IMIGRANTES NA POLÍTICA LOCAL DE SÃO PAULO: DOMÍNIO DE AGÊNCIA E DISPUTA PARTIDÁRIA¹

Patrícia Tavares de Freitas²

‘A situação é de medo, principalmente, entre os paraguaios e os bolivianos’, afirma o padre da Pastoral do Migrante [...]. ‘É compreensível’, pondera o padre Jeremia, ‘A polícia os pisa e os despachantes os logram. Não têm motivos para depositar confiança nas instituições’. O pouco contato mantido com os bolivianos dá-se no centro de acolhimento da organização, a

¹ Neste artigo serão expostos alguns dos resultados de pesquisa desenvolvida entre 2014 e 2016, no âmbito do programa de pós-doutorado do Centro de Estudos da Metrópole (CEM), com financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), sob orientação do professor Dr. Adrian Gurza Lavalle, do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (DCP/USP). A pesquisa empírica baseia-se em observação participante e 33 entrevistas em profundidade com representantes da sociedade civil e dos governos municipal e estadual envolvidos com a defesa de direitos, recepção e integração dos novos imigrantes na cidade de São Paulo. Trata-se de pesquisa que dá continuidade a uma trajetória de estudos sobre as novas migrações internacionais (em especial, a migração boliviana vinculada ao trabalho na indústria de confecção da cidade). Nesse sentido, paralelamente à elaboração de dissertação de mestrado (Freitas, 2009) e tese de doutorado (Freitas, 2014c), publiquei os seguintes artigos sobre a temática: Freitas, 2014a, 2014b, 2013a, 2013b, 2011, 2012 e 2010. Este artigo, ao mesmo tempo, inaugura nova agenda de pesquisa a partir dos diálogos e debates com os pesquisadores do Núcleo de Democracia e Ação Coletiva (NDAC), do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap). Ver os artigos Freitas, 2016a e 2016b.

² A autora agradece financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), por meio de bolsa de pós-doutorado, realizado no CEM, processo nº 2014/11649-0. As opiniões, hipóteses e conclusões expressas aqui são de responsabilidade da autora e não refletem necessariamente a visão da Fapesp.

que recorrem diariamente cerca de dez imigrantes hispano-americanos recém-chegados, atraídos por um albergue com capacidade para 200 pessoas e pela esperança de alguma orientação (*Folha de S. Paulo*, 23 jul. 1989, “São Paulo é terra boa para quase 400 mil”).

Imigrantes da Bolívia e de outros países vizinhos, como o Peru e o Paraguai, estão na mira dos candidatos em São Paulo e já influenciam no debate eleitoral da cidade. Dois dos principais candidatos a prefeito, Celso Russomano (PRB) e Fernando Haddad (PT) tiveram encontros com imigrantes e pelo menos dois candidatos a vereador querem se eleger tendo como base os latinos. [...] As principais bandeiras da comunidade são o combate ao preconceito e ao trabalho degradante, a garantia de um local para realizar as suas festas e a criação de uma secretaria específica para eles (*Folha de S. Paulo*, 27 ago. 2012, “Votos dos imigrantes sul-americanos são disputados em São Paulo”).

1. Introdução

Embora as duas notícias digam respeito à inserção latino-americana, na cidade de São Paulo, entre a primeira e a segunda, além da diferença dos tempos, por volta de duas décadas, destaca-se a diferença na abordagem e localização desses imigrantes no espaço social da cidade: de imigrantes isolados, afastados das instituições estatais, coagidos pela polícia e tutelados/amparados por uma entidade assistencial católica a atores políticos relevantes nas eleições municipais, com uma pauta de reivindicações disputada nos diálogos com os candidatos à prefeitura e à Câmara Municipal,

com ressonância nos discursos de, pelo menos, seis candidatos a vereador, de partidos diferentes, nas eleições de 2012.³

Com a vitória de Fernando Haddad, do Partido dos Trabalhadores (PT), nessas eleições, uma parte importante das reivindicações foi atendida pelo governo municipal, com o estabelecimento de: (i) uma estrutura institucional, no âmbito da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, denominada de Coordenação de Políticas para Imigrantes (CPMig); (ii) cadeiras extraordinárias nos conselhos participativos das subprefeituras e, (iii) um abrigo e um centro de atendimento e encaminhamento profissional para essa população, o Centro de Referência e Acolhida do Imigrante (CRAI).

Alguns anos antes, em 2006, o então governador José Serra, do PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira), havia instituído o Conselho Estadual para os Refugiados (CER), nas estruturas da Secretaria da Justiça e Defesa da Cidadania (SJDC), do governo estadual de São Paulo. Dois anos depois, foi estabelecido, na mesma secretaria, o Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (NETP)⁴ e um comitê consultivo de apoio.⁵ Esse comitê foi substituído, em 2011, durante a gestão de Geraldo Alckmin, do PSDB, pela Comissão Estadual para a Erradicação do Trabalho Escravo (Coetrae).⁶ E, posteriormente, em 2015, foi inaugurado o Centro

³ Abel Fernandes, do PRB, Felipe Prado do PSC, Paulo Illes e Juliana Cardoso, do PT, Juscelino Gadelha, do PSB e Nilda Neves, do PCdoB, conforme apurou o site *Bolivia Cultural*, que acompanhou as eleições municipais da perspectiva do debate sobre a integração dos novos migrantes internacionais, em especial, da comunidade boliviana.

⁴ Instituído para a implementação do recém-aprovado Programa Estadual de Prevenção e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (Pepetp).

⁵ Comitê Interinstitucional de Prevenção e Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (Cipetp).

⁶ Na prática, a questão dos novos imigrantes e refugiados, do trabalho escravo e do tráfico de pessoas passou a ser abordada conjuntamente, no interior da SJDC, a partir do Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (NETP), a estrutura executiva. Nesse sentido, muitas vezes, por exemplo, as reuniões do CER e da

de Integração da Cidadania do Imigrante, o CIC Imigrante, na SJDC, em parceria com a empresa Inditex.⁷

As estruturas institucionais indicadas acima conformam, no período atual, parte central do campo de interlocução sócio-estatal em torno dos imigrantes em situações de vulnerabilidade que começaram a chegar à cidade de São Paulo a partir dos anos 1980.⁸

De maneira geral, trata-se de estruturas caracterizadas por mediar (de maneiras diversas) as interações sócio-estatais para além da esfera parlamentar (Isunza e Gurza Lavalle, 2013). Inserindo, sob múltiplos matizes e por meio de diferentes atores sociais e estatais, os novos imigrantes vulneráveis no cenário político local.

Tendo em vista fornecer um quadro compreensivo dos processos subjacentes à formação dessa diversidade de canais de interação sócio-estatal e de sua inserção no cenário político local da cidade de São Paulo, mobilizaremos, neste artigo, a perspectiva e os instrumentos analíticos propostos no debate brasileiro contemporâneo sobre os movimentos sociais, sociedade civil e participação,

Coetrae (comitês consultivos com representantes institucionais e da sociedade civil) – ambas sob responsabilidade executiva do NEPT – eram unificadas.

⁷ A empresa faz parte do grupo Zara e havia assinado um Termo de Ajuste de Conduta (TAC), devido a denúncias de trabalho escravo nas oficinas de costura subcontratadas pelo grupo. Essa parceria com a SJDC foi feita posteriormente como parte de uma ação global da empresa contra o trabalho escravo devido a denúncias realizadas em outras partes do mundo.

⁸ A literatura brasileira passou a denominar, em consonância com o debate internacional, as migrações pós anos 1980, como as “novas migrações internacionais” ou, ainda, os “novos fluxos migratórios”. Embora o país (e, em especial, o estado de São Paulo) tenha sido importante receptor das migrações de massa europeias para o continente americano entre o final do século XIX e começo do século XX, essa tendência passou a ser revertida a partir dos anos 1930. Durante algumas décadas, entre os anos 1960 e 1980, o país foi considerado de população fechada (sem fluxos internacionais de entrada e saída relevantes). Sendo o contexto atual das migrações novo sob diversos aspectos, inclusive em relação às origens das populações recepcionadas (Assis, Sasaki, 2001; Baeninger, 2005; Patarra, 2005). No caso da cidade de São Paulo, a CPMig estima uma população de cerca de 370 mil novos imigrantes (Stefens e Martins, 2016, p. 275).

no pós redemocratização (Dowbor, 2012; Carlos, 2012; Gurza Lavalle *et al.*, 2012; Gurza Lavalle e Szwako, 2015; Houtzager, 2005; Isunza e Gurza Lavalle, 2013). Abordaremos os processos empíricos indicados acima a partir, especificamente, do debate sobre a formação de domínios de agência que articulam atores sociais e campos de políticas específicos (ver o capítulo de Gurza Lavalle, Carlos, Dowbor e Szwako, neste livro).

Em diálogo com o neo-institucionalismo histórico e com a macro-sociologia histórica comparada, inscrita no *polity approach* (Skocpol, 1992),⁹ a proposta analítica dos domínios de agência busca abarcar processos históricos de institucionalização, de médio alcance, de instâncias de atuação de atores sociais, que acabam por ampliar suas “capacidades de escolha, barganha e acordo diante do poder público e de outros atores organizados relevantes” (Gurza Lavalle *et al.*, 2012, p. 187).

Conforme Gurza Lavalle, Carlos, Dowbor e Szwako, neste livro, os domínios de agência são constituídos por encaixes institucionais diversos, formados por meio de processos “de conflito, aprendizagem e cooperação” entre atores sociais e estatais. A cada encaixe logrado, abrem-se, de maneira seletiva para determinados segmentos da sociedade civil organizada, com poder e abrangência variados, canais de acesso ao Estado que, ao mesmo tempo, constituem novas capacidades estatais, mas também novos repertórios para os próprios atores sociais – perfazendo processos de mútua constituição sócio-estatal.

⁹ “The polity approach focuses on how societal and state actors are constituted, how they develop a differential capacity to act and form alliances, and how they cooperate and compete across the public-private divide to produce purposeful change. The capacity and nature of both State and societal actors are understood as the outcome of a two-way exchange that is shaped in substantial ways by the institutional terrain in which it takes place. The ability of political actors to produce a politic of inclusion is in large measure contingent to their ability to engineer fit with political institutions that grant some actors greater leverage in the policy process than others” (Houtzager, 2005, pp. 10-11).

Na proposta analítica dos domínios de agência, esses diversos encaixes não devem ser considerados isoladamente, mas tendo em vista suas articulações historicamente arquitetadas com outros encaixes e atores. Essas articulações compõem configurações caracterizadas por qualidades de latitude e altitude. Enquanto a latitude nos remete à variação empírica dos encaixes e às articulações deles entre si (variação horizontal), a altitude nos remete às articulações dos encaixes com os demais atores e estruturas que compõem a hierarquia política da cidade e entre níveis de governo (variação vertical).

A estrutura analítica decorrente dessa perspectiva, proposta nesta pesquisa, é processual. Ou seja, considera que a explicação encontra-se na análise dos processos de desenvolvimento dos fenômenos em foco. Nesse sentido, propomos partir da identificação dos ciclos de interação sócio-estatal considerados relevantes para a formação do domínio de agência e dos encaixes institucionais principais, bem como da evolução dos atores sociais por entre os diversos encaixes, de 1980 a 2012, na cidade de São Paulo.

Neste capítulo, serão abordados três ciclos de interação sócio-estatal: pelo direito à educação dos imigrantes irregulares em oposição às determinações do Estatuto do Estrangeiro, entre o final dos anos 1980 e a década de 1990. E, a partir dos anos 2000: os ciclos de interação sócio-estatal pela integração dos imigrantes no sistema básico de saúde e pelo direito à realização de atividades econômicas, culturais e políticas no espaço urbano.

O acompanhamento da evolução desses ciclos de interações sócio-estatais nos permite vislumbrar um processo de multiplicação e diferenciação dos atores sociais e a formação de um domínio de agência marcado por uma polarização interna que se cristaliza, no momento desta análise, em duas configurações com perfis distintos:

1. um perfil estabelecido com base em uma articulação de encaixes concentrados, principalmente, nas estruturas executivas do governo estadual e em estreita ligação com políticos e gestores do PSDB. Da perspectiva da sociedade civil, esses encaixes são protagonizados por duas organizações católicas, a Pastoral do Migrante e o CAMI, por um lado, e pela Associação Gastronômica, Cultural e Folclórica Boliviana Padre Bento – Feira Kantuta,¹⁰ por outro; e
2. um perfil estabelecido a partir de uma articulação de encaixes concentrados, principalmente, nas estruturas executivas do governo municipal e em estreita ligação com políticos e gestores do PT. Da perspectiva da sociedade civil, esses encaixes são protagonizados por uma organização civil, o CDHIC (Centro de Direitos Humanos e Cidadania dos Imigrantes) e pela Associação dos Feirantes da Rua Coimbra.¹¹

Este capítulo está dividido em três seções, ademais desta introdução. Na primeira seção, abordamos os momentos iniciais de constituição dos imigrantes como sujeitos sociais no espaço político da cidade, no pós-redemocratização, com base na consideração da formação do principal ator católico desse domínio de agência, a Pastoral do Migrante, e de sua atuação, durante os anos 1990, pelo direito à educação dos filhos de imigrantes indocumentados. Nesse momento, se constituem os primeiros encaixes institucionais na Secretaria de Justiça e Defesa da Cidadania (SJDC), do governo do estado de São Paulo, durante a gestão de Mario Covas, do PSDB.

¹⁰ Essa associação será denominada, neste artigo, de Associação Kantuta.

¹¹ Essa associação será denominada, neste artigo, de Associação Coimbra.

Na segunda seção, acerca dos ciclos de interação sócio-estatal em curso durante a primeira década dos anos 2000, abordamos, por um lado, os processos de aproximação do governo municipal, durante a gestão de Marta Suplicy, do PT, dos imigrantes, em meio à adoção de novos instrumentos de gestão e de organização territorial da prefeitura, que possibilitaram o estabelecimento dos primeiros encaixes em algumas subprefeituras e na secretaria de saúde do município. E, por outro lado, a emergência de associações dos próprios imigrantes, a partir de embates, no espaço urbano, pela realização de atividades econômicas, culturais e políticas, que passaram a se fixar (por meio de articulações de encaixes específicas) em dois espaços da cidade – na praça Kantuta e na rua Coimbra.

Na terceira seção, retomaremos a caracterização dos dois perfis que compõem o domínio de agência em foco neste artigo, buscando indicar, com maior acuidade, a partir da narrativa desenvolvida nas seções anteriores, suas articulações horizontais e verticais.

2. Novos atores no espaço sócio-político da cidade: os imigrantes de baixos recursos no pós redemocratização

Todos os domingos, a Praça Padre Bento, em frente à imponente Igreja Santo Antônio do Pari, em São Paulo, se transforma no cenário de uma insólita atividade, uma evocação moderna dos mercados de escravos que funcionaram na cidade dos barões do café até o século passado. Dezenas de imigrantes sul-americanos oferecem-se como força-de-trabalho para os coreanos que mantém oficinas de costura na cidade. As condições de trabalho pouco variam: jornada de 16 horas diárias e um cativoiro que só para da tarde de sábado à noite de domingo (*O Globo*, 13 dez. 1992).

No período democrático contemporâneo, a questão dos novos imigrantes de baixos recursos adquire destaque na imprensa local, a partir, principalmente, de meados dos anos 1980, graças ao problema social do trabalho escravo dos latino-americanos em oficinas de costura espalhadas pela cidade. Multiplicam-se denúncias como a reproduzida acima, nas quais se indica a existência de circuitos de subcontratação de imigrantes, marcados por condições precárias de instalação nas oficinas de costura (nas quais os imigrantes moram e trabalham) e intensos regimes de trabalho (Azevedo, 2005; Buechler, 2004; Freire, 2008; Freitas, 2011; Côrtes, 2013).¹²

Nesse momento, destaca-se, como principal e quase exclusivo ator social envolvido no acolhimento e na politização da presença dos novos imigrantes na cidade, uma congregação católica scalabriniana que estabelece, nos anos 1970, a Pastoral do Migrante. Além da Pastoral do Migrante, a missão scalabriniana fundou a Casa do Migrante e o Centro de Estudos Migratórios. E, no mesmo período, seus padres fizeram parte da constituição do Serviço Pastoral do Migrante (SPM), vinculado à CNBB. Por atuarem em conjunto e possuírem a mesma localização, nos eventos considerados, essas instituições serão abordadas, ao longo deste artigo, na maioria dos casos, como apenas Pastoral ou Pastoral do Migrante.

O estabelecimento da Pastoral do Migrante – a princípio, voltada para o acolhimento e atuação política junto aos migrantes

¹² Em relação às condições de instalação, denuncia-se o fato de a maioria das oficinas de costura não respeitar os padrões de higiene e de segurança mínimos definidos pelas legislações locais, estabelecendo-se em lugares pouco iluminados e pouco ventilados, onde, além de costurar, os imigrantes devem dormir e realizar suas refeições. E, em relação aos regimes de trabalho, denunciam-se as jornadas diárias de 15 horas ou mais, para o recebimento de remunerações inferiores às praticadas no mercado e, muitas vezes, pagas em espécie e não em dinheiro, ademais de situações de confinamento para o trabalho forçado e a presença de crianças e jovens submetidos a essas circunstâncias precárias e de intensa exploração laboral.

internos e refugiados políticos latino-americanos e, posteriormente, a partir de meados dos anos 1980, para os novos imigrantes de baixos recursos e novos grupos de refugiados políticos e ambientais – ocorre em um momento marcado pelo recrudescimento do período militar no Brasil e pelo estabelecimento de uma orientação progressista na igreja católica. Durante o papado de João Paulo VI, o Concílio Ecumênico da Igreja Católica Vaticano II, proferido no Natal de 1961, marca o início dessa nova orientação.¹³ Na Igreja latino-americana, a internalização das orientações do Concílio ocorreu durante a Segunda e a Terceira Conferências Gerais do Episcopado Latino-Americano – em Medellín, em 1968, e, em Puebla, em 1979, respectivamente (Iffly, 2010).

Na cidade de São Paulo, a aproximação com os migrantes internos e com os refugiados políticos latino-americanos ocorre graças ao envolvimento dos missionários na luta política pelo fim do regime militar e pela transformação das condições de vida das populações vulneráveis. Visando a colocar em prática a “opção pelos pobres”, defendida pelo arcebispo dom Paulo Evaristo Arns, à época também à frente da Comissão Justiça e Paz (CJP),¹⁴ os missionários daquela organização pastoral se inseriram nas Comunidades Eclesiais de Base, no MOV (Movimento das Organizações Voluntárias pela Promoção do Favelado)

¹³ O Concílio Vaticano II, conforme explicita o padre Alfredo J. Gonçalves, em um documento do arquivo do padre Mario Geremias, disponível no CEM (Centro de Estudos Migratórios), denominado “Desafios da V Conferência Episcopal Latino-Americana”, destaca-se pela “tentativa de diálogo com os problemas e desafios do mundo moderno”.

¹⁴ A Comissão de Justiça e Paz de São Paulo foi criada em 1972, a princípio como parte da Igreja e subordinada ao organismo romano criado pelo papa Paulo VI. Após tornar-se uma organização civil, com maior autonomia, conforme desejava dom Paulo Evaristo Arns, passa a desempenhar um novo papel, com a realização das “primeiras tentativas de ações reivindicatórias na metrópole”, em 1977. Destacando-se, desde os golpes na Argentina e no Chile, sua colaboração junto ao Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Acnur), conforme analisa Iffly (2010, p. 97-100).

e no movimento sindical.¹⁵ Esse envolvimento também aproximou os missionários de políticos e ativistas pelos direitos humanos que, posteriormente, fundariam os dois principais partidos do país do período democrático, o PT e o PSDB.

No início dos anos 1980, o Estatuto do Estrangeiro foi aprovado por decurso de prazo no Congresso Nacional. Em linhas gerais, esse Estatuto, baseado na doutrina de segurança nacional e na proteção do trabalhador nacional, passou a limitar os direitos sociais, políticos e civis dos novos imigrantes, por meio de uma gestão realizada pela Polícia Federal (PF) e pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg), vinculado ao Ministério do Trabalho.

Diante da restrição de direitos que, naquele momento, atingia indistintamente refugiados políticos e imigrantes econômicos,¹⁶ começaram a ser realizadas articulações entre a CJP e a Pastoral do Migrante em oposição a essa nova legislação nacional. Paralelamente, a colaboração da CJP junto à Agência da ONU para Refugiados, Acnur, acabou transformando a cidade em um pouso relativamente seguro para os refugiados políticos latino-americanos rumo, principalmente, a países da Europa e Estados Unidos. Circunstância que ensejou uma parceria ainda mais estreita com a Pastoral do Migrante, que auxiliou no acolhimento e no acompanhamento daqueles refugiados em São Paulo.

Após a abertura democrática, os atores e estruturas da Pastoral do Migrante passaram a se voltar ao acolhimento de outro grupo de imigrantes vulneráveis que chegava à cidade no período e se confundia, nos momentos iniciais, com os refugiados políticos que permaneceram no país: os imigrantes econômicos latino-americanos.

¹⁵ Uma expressão dessa aproximação, conforme indica Gonçalves (2005, p. 21), é a curiosidade de que o Estatuto de Fundação da CUT foi rodado no seminário daquela organização católica.

¹⁶ O Estatuto do Refugiado seria aprovado somente durante os anos 1990.

Diante da manutenção do Estatuto do Estrangeiro e da atuação ostensiva da Polícia Federal (PF) em sua aplicação, a despeito da mudança constitucional, o trabalho com os latino-americanos (imigrantes econômicos e refugiados políticos de baixos recursos) realizado pela Pastoral incluía, de maneira central, em seus momentos iniciais, apoio jurídico e defesa dos imigrantes junto à PF.¹⁷

Essa atuação da Pastoral desempenhava um papel-chave de mediação na relação entre os novos imigrantes e os atores estatais diretamente envolvidos em sua gestão. Perfazendo a principal voz dos novos imigrantes no cenário político da cidade, marcada pelo prestígio conquistado pelos padres católicos durante a ditadura militar, conforme podemos vislumbrar no depoimento abaixo:

Para os imigrantes, os padres são um respaldo. Eles têm espaço e têm poder. Na própria Polícia Federal, naquela época, nos anos [19]80 a coisa estava brava, por qualquer coisa você ia preso. E o padre Mário gritando e xingando os policiais lá. Chegava uma hora que o padre chegava e a polícia não se levantava para não o atender. Porque o padre tinha uma resposta para tudo, ‘manjava’ muito da parte jurídica, da parte legal. Então era difícil que o policial pudesse discutir com ele. Por isso que o imigrante se apoia em um padre. Porque eles têm um lugar e são bem vistos (Depoimento de imigrante *apud* Bomfim, 2010, s.p.).

Concomitantemente, durante os anos 1990, a Pastoral desenvolveu, junto aos latino-americanos, um trabalho de assistência social e integração sociocultural na cidade. Esse trabalho incluía visitas domiciliares e a abertura da igreja às celebrações comunitárias

¹⁷ Defesa baseada nos direitos fundamentais (direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade) e no princípio da dignidade da pessoa humana, garantidos para brasileiros e estrangeiros em território nacional pela Constituição de 1988.

dos locais de origem, que anteriormente ocorriam no espaço privado da moradia desses imigrantes.¹⁸

Em meio ao início desse processo de construção identitária e política do novo grupo populacional na cidade, mediado pela Pastoral do Migrante, por um lado, e dos debates em torno do Estatuto da Criança e do Adolescente a ser aprovado no final dos anos 1990,¹⁹ por outro, a Secretaria de Educação do Estado de São Paulo publica a resolução n. 9, em janeiro de 1990 (SE-09/90), impedindo que as escolas da rede estadual aceitassem matrículas de imigrantes indocumentados, devido à “responsabilidade funcional diante do Estatuto do Estrangeiro” e “a fim de evitar problemas à rede escolar estadual e aos próprios alunos”.

Para resolver o problema das crianças que passaram a ter suas matrículas negadas pela rede estadual de ensino, a primeira reação da Pastoral do Migrante, após tentativas, sem sucesso, de diálogo com representantes da própria Secretaria de Educação, foi a realização de uma grande mobilização, em parceria com a CJP. Foram contatados escolas, delegacias, polícia federal, centros de defesa de direitos humanos, coordenadorias de ensino, grupos profissionais e paroquiais, consulados etc. (Bonassi, 2000, p. 176).

A falta de efetividade dessas ações iniciais e o recrudescimento da aplicação da lei que, em 1993, culminou na total impossibilidade de realizar matrículas de crianças e adolescentes sem documentos, impeliram os representantes da Pastoral do Migrante a apelar para uma estratégia própria do repertório mobilizado du-

¹⁸ “Do ponto de vista social, cultural e religioso, tem um processo também eu diria de exposição de mostrar a cultura deles. [...] Eu cheguei em São Paulo e eles faziam ainda a festa em pequenos grupos nas casas deles ou alugavam um local em que faziam a festa deles. [...] A partir dos anos 90, em 94 e 95, foi a primeira festa lá no espaço da Pastoral. [...] Então, esse é um dado interessante, a festa sai do privado e vai para o público. Público, entre aspas, porque é o público ali da Pastoral, o espaço da Pastoral. Um público controlado, que é o espaço da Pastoral” (Silva, entrevista, 2015).

¹⁹ Promulgado em harmonia com a nova Constituição, como uma espécie de marco regulatório dos direitos humanos das crianças e adolescentes.

rante o período militar diante de violações de direitos: a realização de um pedido de mediação à CJP, por meio da intervenção direta de dom Paulo Evaristo Arns.²⁰ A partir dessa intervenção de dom Paulo, foi conseguida uma audiência com o então secretário de Educação que, diante da impossibilidade de alterar uma resolução enviada de Brasília, solicitou a elaboração de um dossiê com informações de, pelo menos, cinquenta famílias que tivessem sido impedidas de matricular seus filhos, a ser encaminhado ao ministro da Justiça (Bonassi, 2000, p. 179).

Em fevereiro de 1994, o “Dossiê Escola” foi apresentado ao Ministério Público que, diante de uma resolução estadual baseada em lei federal (o Estatuto do Estrangeiro), decidiu não a revogar até que a lei federal fosse modificada (Waldman, 2012, 2014).²¹

Apesar de todos os esforços, a resolução foi revogada somente em 1995, quando o advogado responsável pela causa dos imigrantes na CJP é convidado a assumir Secretaria de Justiça. O convite realizado pelo então governador Mário Covas (sucessor de Fleury), do PSDB, ocorre no bojo de um processo mais amplo tanto no nível estadual, quanto no nível federal, de adoção e internalização dos regimes internacionais de direitos humanos. Naquele momento, a Secretaria de Justiça, que deveria ser o lócus desse processo, passa a se chamar Secretaria da Justiça e Defesa da Cidadania (SJDC) e seu funcionamento passa a ser regido pelo primeiro Programa Estadual de Direitos Humanos (PEDH).²²

²⁰ De acordo com Iffly (2010, pp. 97-100), antes da criação da Comissão de Justiça e Paz que passou a fazer essa intermediação, dom Paulo Evaristo Arns “recebia, muitas vezes, das famílias dos prisioneiros ou desaparecidos, a solicitação de que escrevesse cartas intercedendo por eles”.

²¹ Note-se que o governador à época, Luiz Antônio Fleury Filho, havia trabalhado no Ministério Público, assumindo liderança, antes de se tornar governador.

²² Esse plano foi formulado pelo Núcleo de Estudos da Violência (NEV) a partir das resoluções do I Fórum Estadual de Minorias (no qual participaram representantes de 167 entidades) e de Seminários Regionais (em que participaram representantes de 294 entidades governamentais e da sociedade civil) (Vieira, 1999, pp. 132-135).

Após a aprovação do PEDH, em 1998, foram sendo estabelecidos, progressivamente, na SJDC, as coordenações, programas e conselhos referentes à defesa dos direitos humanos no governo estadual.

Recém-empossado como Secretário de Justiça, Belisário dos Santos estabeleceu uma nova resolução, baseada na Constituição de 1988, que revogava a anterior e garantia o direito à educação a todas as crianças residentes no Estado, independentemente de sua condição jurídica.

De acordo com Waldman (2014, p. 4), na mobilização social que culminou na mudança da resolução estadual, verificou-se escassa “utilização do poder judiciário como lócus para a luta pelo reconhecimento do direito à educação e a mobilização intensa nos níveis legislativo e executivo”. Acrescentaríamos, ainda, nessa caracterização das estratégias da ação coletiva, a centralidade da intervenção de dom Paulo Evaristo Arns e dos advogados da CJP.

A importância desses últimos não se deve apenas ao fato de terem participado de maneira central das ações da Pastoral do Migrante, desde o início de suas atividades, aliando-se, posteriormente, no início dos anos 1990, em suas ações diretas de intervenção para a modificação da resolução estadual, mas também por terem estabelecido uma ponte institucional, por meio de um *ponto de acesso* privilegiado na SJDC.²³ Esse *ponto de acesso* (a entrada de Belisário dos Santos na SJDC) produz uma vinculação entre o governo do PSDB, a causa dos imigrantes e a causa da promoção dos direitos humanos das minorias, nas estruturas executivas do governo do estado de São Paulo.

De maneira geral, o ponto de acesso é transitório, posto que se sustenta na figura de uma pessoa com acesso privilegiado às estruturas estatais. Cessando o acesso privilegiado no momento em

²³ Nesse artigo, o *ponto de acesso* refere-se a um tipo de encaixe institucional no qual uma pessoa do movimento ou próxima a ele passa a fazer parte permanentemente ou provisoriamente de alguma estrutura político-institucional do Estado (Skocpol, 1992).

que a pessoa deixa de ocupar o cargo referido. Entretanto, ademais de informações privilegiadas e visibilidade, o ponto de acesso pode possibilitar o estabelecimento de novos encaixes mais permanentes, a depender, entre outras coisas, do posto ocupado e do tipo de relação/vínculo entre o ocupante e os grupos e organizações civis a ele vinculados.

No caso em foco, embora Belizário não fosse membro de nenhuma organização pró-imigrantes e refugiados, mas apenas simpatizante da causa enquanto ativista do movimento em prol dos direitos humanos, o ponto de acesso aberto com a sua entrada na SJDC não se esgota em si mesmo. Três anos depois, em 1998, no primeiro PEDH, o compromisso com os imigrantes e refugiados é expresso no item 9, “estrangeiros, refugiados e migrantes brasileiros”, composto por oito subitens, incluindo-se, no 9.5, a necessidade de garantir a implementação da resolução estadual elaborada por Belizário.²⁴

Não obstante, note-se que as redes e conexões tecidas, desde o período da ditadura, entre alguns dos futuros fundadores do PSDB e a causa dos imigrantes e refugiados vão além do governo estadual. Já no primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), de 1996, durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, do PSDB, inclui-se um capítulo intitulado “estrangeiros, refugiados e migrantes brasileiros”, com objetivos de curto, médio e longo prazo. Dessa gama de objetivos, destaca-se o objetivo de curto prazo de “propor projeto de lei estabelecendo o estatuto dos refugiados”, realizado, um ano depois, por meio da lei brasileira n.9474, sancionada em 1997 – reconhecida internacionalmente graças aos seus avanços em relação à proteção dos direitos humanos dos refugiados políticos (Haydu, 2011; Barreto, 2010).²⁵

²⁴ Ver: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/dh/volume%20i/pndhle42209.htm>.

²⁵ Redigida a partir de uma parceria entre representantes da recém-criada Secretaria Nacional de Direitos Humanos, da Acnur (Alto Comissariado das Nações

No governo estadual, o compromisso com os imigrantes e refugiados assumido no primeiro PEDH adquire maior institucionalidade apenas dez anos depois, no final de 2007, por meio do estabelecimento do Conselho Estadual para os Refugiados (CER), pelo então governador José Serra, do PSDB, na SJDC.²⁶ O CER foi a primeira instituição local, de caráter deliberativo, voltada para a promoção de políticas para refugiados no país. Entretanto, apesar do pioneirismo – constituindo-se no primeiro conselho estadual voltado para o tema – o CER parece não ter realizado muitas reuniões, nem ter tomado decisões relevantes em seus primeiros anos de funcionamento.²⁷

Na próxima seção, exploraremos os momentos iniciais de aproximação do governo municipal da questão dos novos imigrantes, durante os anos 2000, bem como as clivagens que delinearão a formação de dois perfis no interior do domínio de agência.

3. Primeiras aproximações entre os imigrantes, o sistema político e os gestores e técnicos estatais

Para a história do domínio de agência que estamos descrevendo, os anos 2000 são um importante divisor de águas. Da perspectiva do governo local, a implementação de instrumentos de descentralização da gestão e de incremento da participação social, com o início do governo de Marta Suplicy, do PT, dá início a abertura de novos canais de diálogo e aproximação entre os técnicos

Unidas) e da sociedade civil, essa lei define mecanismos para a implementação da Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados, assinada nos anos 1950.

²⁶ O CER foi estabelecido por meio do Decreto n. 52349, de 12 de novembro de 2007.

²⁷ Não foi encontrada nenhuma ata de reunião do CER e as referências na internet ao conselho fazem menção apenas à sua criação. Nas entrevistas realizadas até o momento, as poucas pessoas que o mencionaram disseram que se tratava de uma estrutura institucional pouco relevante.

e gestores locais e os novos imigrantes vulneráveis na cidade. Da perspectiva da sociedade civil, trata-se de um momento marcado por cisões no interior da Pastoral do Migrante, pelo advento de novas organizações em prol dos imigrantes e dos próprios imigrantes e pela multiplicação das ligações (diretas e indiretas) entre a causa dos imigrantes vulneráveis e atores de outros campos (políticos dos dois principais partidos em disputa no país, de sindicatos, de organizações patronais, de organizações de responsabilidade social etc). Tornando mais complexo e diverso o domínio de agência em formação na cidade.

Para a compreensão desses novos desdobramentos do campo de atuação dos atores sociais em defesa dos direitos dos imigrantes, apresentaremos, em seguida, dois ciclos de interação sócio-estatal que consideramos centrais nesse sentido: (i) o primeiro, em torno da garantia do direito à saúde dos novos imigrantes e, (ii) o segundo, em torno da garantia do direito à utilização do espaço urbano pelos novos imigrantes.

3.1 Entre novos e velhos atores na garantia do direito à saúde dos imigrantes latino-americanos

No início dos anos 2000, o governo municipal da cidade de São Paulo passou por uma série de transformações que resultaram em uma maior aproximação entre técnicos e gestores locais e os novos imigrantes na cidade. Nesse sentido, destaca-se a municipalização do atendimento básico em saúde e sua implementação por meio de coordenadorias de saúde localizadas nas recém-estabelecidas subprefeituras.

Como parte de um projeto mais amplo de aproximação das estruturas da administração municipal da população e de ampliação do atendimento aos grupos populacionais mais vulneráveis da cidade, o governo Marta Suplicy iniciou a municipalização da saúde básica. Nesse processo, destaca-se a parceria entre a Secretaria

de Saúde e a Secretaria de Assistência Social para a implementação do Programa de Saúde da Família (PSF), nas subprefeituras com índices elevados de exclusão social.²⁸

O modelo de atenção primária em saúde implementado por meio do PSF generaliza uma estrutura de atendimento baseada em visitas domiciliares que vinha sendo praticada em algumas unidades de saúde na cidade, como o Centro de Saúde Escola da Barra Funda, da Fundação Santa Casa (CSEBF), fundado em 1964. Conforme argumenta o médico sanitарista da Santa Casa, Nivaldo Carneiro Junior, desde os anos 1990 o trabalho de visitas domiciliares realizado pelos médicos do CSEBF, junto aos domicílios mais vulneráveis da Barra Funda, já permitia detectar mudanças socioespaciais importantes, naquela região, bem como a presença, cada vez mais numerosa, de dois grupos populacionais até então pouco presentes no cotidiano daqueles médicos: a população em situação de rua e a comunidade boliviana. Conforme recorda o sanitарista:

A minha primeira aproximação com essa questão [dos imigrantes] foi a partir de minha experiência no CSEBF, e isso se deu em torno de 1990 [...]. Nessa época, estávamos percebendo que, naquela região, havia um novo movimento urbano, de mudança: com avenidas com mais circulação de veículos, grandes empresas se estabelecendo, ou seja, uma região que estava se transformando. [...] E, na década de 1990, começava a aparecer outras populações de forma muito mais marcante: a população de rua e a comunidade boliviana (Carneiro, entrevista, 2015).

²⁸ “E sabe qual foi a primeira ação que eles fizeram? Eles pegaram o mapa da exclusão da Aldaíza Sposati, que foi feito em 2000. E esse mapa, na verdade, foi a base e o ponto de partida para traçar na cabeça do cachorro onde é que eles iriam colocar as equipes de saúde da família” (Silveira, entrevista, 2015). Atualmente, o PSF chama-se Estratégia Saúde da Família.

Da perspectiva do trabalho nas subprefeituras recém-inauguradas, em especial naquelas marcadas por altos índices de exclusão social, foram estabelecidas coordenadorias das secretarias como parte da rede de proteção social, possibilitando a realização de um trabalho integrado no interior daquelas novas unidades territoriais.²⁹ Em subprefeituras como, por exemplo, as do Brás, da Mooca e da Sé, a implementação desse novo modelo administrativo, concomitante ao estabelecimento das equipes do PSF e ao início de suas visitas domiciliares, passou a trazer à tona para os técnicos e gestores locais a presença, no espaço urbano, dos novos imigrantes latino-americanos, em especial aqueles envolvidos no trabalho em oficinas de costura clandestinas.

Paralelamente a essa aproximação indireta entre os técnicos e coordenadores de algumas subprefeituras e a população imigrante, a primeira iniciativa da cúpula do executivo local voltada diretamente para a questão dos novos imigrantes e para as consequências de sua presença no espaço urbano ocorreu por meio de reuniões convocadas pelo secretário do Trabalho à época, Marcio Pochmann. Tratava-se, para o secretário, de encontrar uma solução negociada para o problema da multiplicação de oficinas de costura clandestinas com força de trabalho imigrante – responsáveis por gerar importantes distorções no mercado de trabalho local, bem como processos e acusações de dumping social no interior do setor confecções.

Para essas reuniões foram convidados representantes da área de saúde das subprefeituras com grande número de imigrantes, da Pastoral do Migrante, do governo do estado e do governo federal.

²⁹ “No governo da Marta Suplicy houve uma grande descentralização de poder e autonomia [...] A gente tinha o mesmo desenho geográfico para a saúde, educação, assistência social, esporte – toda a rede de proteção social e mais a subprefeitura detinham o mesmo território para podermos fazer, de fato, uma gestão focada naquele território, otimizando recurso e fazendo uma política fortalecida e de fácil acesso ao cidadão comum” (Gaeta, entrevista, 2015).

O convite aos coordenadores de saúde devia-se ao importante arsenal de informações que começava a ser produzido a partir da adoção do PSF e que possibilitaria, da perspectiva do secretário do Trabalho, entre outras coisas, localizar as oficinas de costura clandestina e os imigrantes sem documentos.

No entanto, para os representantes da Pastoral do Migrante, o convite do secretário do Trabalho constituía um ensejo para uma discussão sobre a ampliação do escopo da lei para o enfretamento do trabalho escravo rural que estava prestes a ser aprovada, visando à inclusão da dimensão urbana. Paralelamente, a Pastoral do Migrante buscava formas de transformar a fiscalização e a responsabilização por trabalho escravo em meio de garantia dos direitos humanos dos imigrantes em situações de vulnerabilidade e não em justificativa para a violação de seus direitos. Porém, a impossibilidade de avançar nesse sentido no diálogo com o secretário, mais preocupado com o mercado de trabalho local e com o trabalhador nacional, acabou levando ao esvaziamento daquele espaço de debate aberto pelo executivo local.

Embora as conversas com o secretário do Trabalho não tenham resultado em nenhuma ação concreta, o encontro entre os técnicos e coordenadores de saúde das subprefeituras e os representantes da Pastoral do Migrante deu início a parcerias para a promoção do direito à saúde dos novos imigrantes, especialmente, daqueles submetidos a condições insalubres de moradia e de trabalho nas oficinas de costura.

Naquele momento, os técnicos de saúde das subprefeituras com imigrantes latino-americanos (em especial, bolivianos) estavam às voltas com o primeiro importante surto de tuberculose nas oficinas de costura em que esses imigrantes moravam e trabalhavam. E um dos entraves à continuidade do tratamento dessa população com tuberculose era a exigência do número do CPF (documento inacessível aos imigrantes indocumentados) para a expedição do cartão SUS. Conforme avalia a coordenadora de

saúde da subprefeitura da Mooca da época, a suspensão dessa exigência era uma agenda que contemplava outros grupos populacionais igualmente desprovidos de CPF, como a população em situação de rua e a indígena:

Em toda reunião na prefeitura, nós falávamos de imigrantes. Agora as pessoas também sabiam que existiam os imigrantes. E tinha um problema muito grave naquela época. Eles pediam o CPF para fazer o cartão SUS. Só que, naquela época, era muito difícil imigrantes tirarem o CPF. E, ao mesmo tempo, estavam tendo problemas com as comunidades indígenas e a população em situação de rua que também não tinham CPF. Então, havia uma agenda forçando essa mudança e nisso um promotor federal fez um documento dizendo que era inconstitucional pedir CPF para o SUS e que a questão do imposto de renda não tinha nada a ver com a saúde. E aí nós conseguimos. Não foi uma luta isolada e nem articulada porque foram coisas que emergiram ao mesmo tempo (Gaeta, entrevista, 2015).

As parcerias e redes estabelecidas durante as tentativas de suspensão da exigência do CPF para a emissão do cartão SUS, acabaram fomentando o estabelecimento da Rede Somos Hermanos, protagonizada por uma articulação entre técnicos e gestores da subprefeitura da Mooca e de algumas secretarias municipais, por um lado, e representantes da Pastoral do Migrante, por outro.

A Rede Somos Hermanos foi concebida como um projeto de ação que propunha usar a saúde como porta de entrada para aproximar esses imigrantes e sensibilizar os funcionários públicos que trabalham diretamente com essa população, dando visibilidade às suas especificidades culturais e ao seu idioma. As atividades junto aos imigrantes eram realizadas em seus locais de encontro e contavam sempre com uma parte religiosa e uma parte com a equipe de saúde da subprefeitura, que levava materiais da saúde,

em espanhol, fazia feiras da saúde, discutia filmes com os imigrantes etc. Junto aos funcionários, foram realizados cursos de espanhol e de cultura latino-americana, ministrados pela Presença América Latina (PAL) fundada em 2003.³⁰

Tratava-se de um projeto realizado no improviso, quase sem financiamento, com a utilização de estruturas institucionais pré-existentes. Adquirindo destaque a “ação em rede”, como categoria organizacional nativa, na qual os indivíduos vão agindo individualmente na construção de pontes entre esses lugares de circulação.

Então, o desenho da micropolítica foi esse. Começamos a trabalhar tanto a comunidade como os trabalhadores. E aí começamos sempre de uma forma participativa, fazendo uma reunião de avaliação e vendo como estava melhorando esse acesso. [...] A gente não precisava de dinheiro para fazer esse projeto, porque sempre tem um pouquinho sobrando em todo lugar. [...]. Era muito rápido, nós escrevíamos em 10 minutos, sentávamos lá com o Juan Plaza, ele traduzia para o espanhol, jogávamos no folder, mandávamos imprimir em parceria com o Cefor [Centro Formador de Pessoal para Saúde]. Eles rodavam um monte de folders e nós distribuíamos em todas as atividades que a gente fazia. Não tinha barreira burocrática. Como eu sempre participava de outras esferas políticas, eu sempre levava essa agenda (Gaeta, entrevista, 2015).

O projeto Rede Somos Hermanos possuía várias semelhanças com outro projeto em andamento na área da saúde, o projeto

³⁰ A PAL foi fundada por latino-americanos já estabelecidos na cidade, como empresários, profissionais liberais etc., a partir de articulações realizadas na Assembleia Legislativa de São Paulo e na Câmara Municipal. Trata-se de uma ONG voltada para a valorização cultural, identitária e política dos imigrantes latino-americanos na cidade.

A gente na Rua, voltado para outro grupo vulnerável e cada vez mais visível, no período, a população em situação de rua.³¹ Tal como aquele, tratava-se de um projeto de intervenção que visava dar visibilidade a essa população e acesso aos serviços de atenção básica em saúde por meio, principalmente, da sensibilização dos técnicos diretamente envolvidos no seu atendimento.

Ambas as populações em foco nesses projetos possuíam, em comum, uma vulnerabilidade marcada pela intensa mobilidade (não possuem uma residência fixa) e extrema segregação (social, linguística, simbólica etc.) em relação à população local. Circunstância diferente daquela vivida pelos habitantes dos bairros populares em foco na implementação do PSF.

Diante dessas especificidades, no bojo do processo de municipalização da atenção básica em saúde, as organizações civis que passaram a atuar junto a essas populações começaram a reivindicar a contratação de representantes desses grupos para a composição das equipes de saúde da família.

Para o então secretário adjunto da saúde, o médico sanitário Marco Akerman, teria sido, inclusive, devido às reivindicações da população em situação de rua que se inventou a estrutura que, posteriormente, seria apropriada para o trabalho junto aos novos imigrantes econômicos latino-americanos. Para o secretário adjunto, ademais, a população de rua era mais visível e mais numerosa para a Secretaria de Assistência Social.

É muito interessante porque o agente comunitário de saúde para ser contratado tinha de morar onde ele trabalhava e a ideia era contratar agentes comunitários de saúde moradores de rua, mas eles moram onde? Então, foi a primeira discussão interessante porque o Ministério [da Saúde] não queria contratar [...] E

³¹ O projeto A gente na Rua foi estabelecido a partir de uma parceria entre a Secretaria de Saúde e o Centro Municipal Nossa Senhora do Bom Parto.

negociação vai, negociação vem, a gente abriu um concurso para contratar agentes comunitários de saúde moradores em situação de rua. Eram 10 mil nessa época, 157 vieram fazer o concurso e contratamos dez. Contratamos porque eles tinham identidade e eram pessoas em situação de rua, se eles fossem contratados e comesçassem a morar em casa, aí eles perderiam a identidade. Então, a ideia é o seguinte: eles eram agentes comunitários de rua e o objetivo deles era fazer a conexão entre o morador de rua e a unidade de saúde. Esse foi o jeito que o Ministério [da Saúde] encontrou e eles não estavam vinculados a nenhum território, mas estavam vinculados à unidade básica de saúde do território. Então, começou o projeto A gente na Rua. Eu acho que daí para contratar bolivianos e outros imigrantes foi um pulo. Nós já tínhamos vivido essa experiência e por que não fazer com os imigrantes também? (Akerman, entrevista, 2015).

No caso dos imigrantes latino-americanos, o projeto Rede Somos Hermanos logrou, além da contratação de agentes comunitários imigrantes – por meio de um processo seletivo que ocorreu na sede da Pastoral do Migrante³² – a possibilidade do acompanhamento dos agentes de pastoral daquela organização, nas visitas do PSF. Esses agentes divulgavam o trabalho de assistência e acolhida da Pastoral, bem como davam informações referentes à documentação e outras necessidades dos imigrantes em sua vida cotidiana na cidade.

³² “La comunidad latina está muy contenta por la contratación de los agentes comunitarios de salud. A fines del 2004, el Centro Pastoral de los Inmigrantes (CPM) y la Secretaría Municipal de São Paulo, junto con Unifesp (Universidad Federal de São Paulo) hicieron una selección de Agentes Comunitarios mediante pruebas en las cuales ochenta candidatos, disputaran seis puestos. Este logro fue posible gracias al esfuerzo de la Pastoral y de la Secretaría Municipal de Salud” (*Somos Hermanos: Boletín de la Parroquia Latino-Americana*, n. 8, 2004). De maneira similar ao concurso que havia sido feito para a contratação da população em situação de rua.

Dessa forma, ao longo do ciclo de interação sócio-estatal em torno da formação da Rede Somos Hermanos, destaca-se, além da formação da própria rede, o estabelecimento de três encaixes paralelos: (i) mudança na regra para a obtenção do cartão SUS; (ii) contratação de agentes comunitários imigrantes para a composição das equipes do PSF e, (iii) abertura das equipes do PSF ao acompanhamento de voluntários da Pastoral do Migrante.

Embora reflitam, em inúmeros sentidos, a atuação de gestores e técnicos locais em parceria com os representantes da Pastoral do Migrante, esses encaixes não constituem exatamente uma invenção genuína e exclusiva desse novo ator político. Conforme vimos, ao longo da descrição acima, no caso do encaixe “i”, os imigrantes eram apenas um dos grupos em disputa pelo fim da exigência do CPF, tendo uma participação coadjuvante em sua conquista. No caso dos encaixes “ii” e “iii”, a adaptação do PSF aos novos excluídos da cidade (população em situação de rua e novos imigrantes de baixos recursos) ocorreu, inicialmente, devido à pressão do movimento da população em situação de rua.³³ Dessa forma, os encaixes dos imigrantes seriam, nesse caso, adaptações posteriores de encaixes logrados em vista das especificidades da população em situação de rua.

Os mecanismos que permitiram a mudança institucional, expressa nos encaixes, no bojo do processo de formação da Rede Somos Hermanos, fomentaram a constituição de novos atores e redes sociais, bem como o acúmulo de novos conhecimentos e formas de atuação. Processos cujas reverberações vão além do próprio Somos Hermanos que não resistiu muito mais ao término da administração municipal de Marta Suplicy.

Para a Pastoral do Migrante, o principal articulador da Rede, o acompanhamento das equipes do PSF e o contato com

³³ Esse movimento, naquele momento, havia logrado um encaixe anterior diretamente junto à Secretaria de Saúde.

políticos locais e gestores e técnicos municipais permitiu que a organização adquirisse uma expertise que a legitimaria, nos anos posteriores, como a principal interlocutora dos atores estatais e econômicos que começaram a se engajar no combate ao trabalho escravo de imigrantes nas oficinas de costura, bem como ao tráfico internacional de pessoas no interior das estruturas estabelecidas, a partir de 2009, na SJDC, do governo estadual, nas gestões Serra e Alckmin, do PSDB.

A posição privilegiada da Pastoral resultou em acesso igualmente privilegiado a recursos provenientes de convênios (articulados pelo Núcleo de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, em parceria com o Ministério Público do Trabalho e a Secretaria Regional do Trabalho) com organizações da área da responsabilidade social vinculadas às grandes empresas varejistas do setor do vestuário, que passaram a ser responsabilizadas por trabalho escravo e tráfico de pessoas.

Nesse sentido, o primeiro importante convênio celebrado pela Pastoral foi com o Instituto C&A, em 2005.³⁴ Momento em que foi estabelecida uma ONG no interior da estrutura institucional da missão scalabriniana, o Centro de Apoio ao Migrante (CAMI), tendo como um dos objetivos iniciais dar celeridade e apoio burocrático aos novos projetos e convênios que começaram a ser realizados pela Pastoral.

Embora a atuação na Rede Somos Hermanos tenha sido importante para que a Pastoral estabelecesse, nos anos posteriores, uma fonte de recursos privilegiada, o término da rede também marca o fim de uma atuação exclusiva daquela organização católica.

³⁴ A parceria com o Instituto C&A previa, por um lado, recursos para o fortalecimento institucional da organização católica e, por outro, projetos de apoio e de provisão de serviços aos imigrantes inseridos no setor de confecções. Após alguns anos, essa parceria acabou culminando na mudança da estrutura burocrática e institucional da própria Pastoral que passou a se chamar Missão Paz (Bomfim, 2010).

Além da PAL, que se formaliza durante o momento de idealização da Rede, o próprio CAMI dá início a articulações de novas fontes de financiamento de projetos com imigrantes latino-americanos na cidade (principalmente, junto a organizações europeias e do sistema ONU, voltadas para a promoção dos direitos humanos e de cidadania dessas populações).

Divergências de caráter pessoal e político entre os fundadores do CAMI e a direção da Pastoral do Migrante acabaram precipitando uma cisão que, embora não tenha levado ao final de nenhuma das duas organizações, deu origem a uma terceira organização, em 2009, o Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante (CDHIC). O CDHIC, fundado pelos mesmos fundadores do CAMI, herdou deste último os projetos e fontes de financiamento internacionais. Nessa nova configuração, enquanto o CAMI seguiu alinhado à Pastoral do Migrante, atuando, principalmente, como ONG responsável pela gestão de recursos de projetos de responsabilidade social, o CDHIC passou a articular um campo de oposição à atuação da Pastoral, em que a dimensão política da presença dos novos imigrantes (direito ao voto, participação social, autorrepresentação etc.) passou a contrastar com a atuação provedora e religiosa da organização católica.³⁵

Paralelamente, desenvolvia-se, na cidade, outra disputa, em torno do comércio ambulante dos novos imigrantes, aos finais de semana, na praça Padre Bento, no bairro do Pari. Aqueles conflitos trouxeram à tona, na cena política, associações dos próprios imigrantes que, conforme veremos, foram evoluindo, ao longo do tempo, em alianças e embates junto aos dois polos do domínio de agência em formação; polos protagonizados pela Pastoral e pelo CDHIC.

³⁵ Ressalte-se que, a despeito das caracterizações mais contrastantes, próprias aos embates políticos, a Pastoral do Migrante, atualmente Missão Paz, possui uma atuação central no debate sobre a mudança da legislação nacional e outras pautas relativas às formas de integração dessas novas populações no país.

3.2 Das disputas comerciais e espaciais à disputa política

Onze horas da manhã de domingo e eles já começam a montar suas barracas ao redor da Praça Padre Bento, no centro do Bairro do Pari, região central de São Paulo. [...] Os bolivianos, com ou sem documento legal, estão chegando para o seu sagrado encontro dominical. São seis, sete, oito mil pessoas que passam por lá até o fim da festa, lá pelas 21 horas, segundo cálculos do sargento Félix da Polícia Militar, 'Aqui é La Paz', ele diz [...]. Os bolivianos adoram cerveja, não por acaso, a praça foi rodeada de bares para a imensa comunidade boliviana que vive em São Paulo e lá se apinha não só para matar a saudade de sua terra com seus conterrâneos, como para procurar emprego, trocar informações sobre documentos, arranjar um lugar para morar, receber orientação dos migrantes veteranos, ganhar algum dinheiro na barraca [...]. A feira ainda não regularizada pela prefeitura funciona ao redor da Praça [...]" (*Folha de S. Paulo*, Caderno Cotidiano, 15 jul. 2001. "SP vira embaixada da Bolívia", por Célia Chaim).

Eu falei 'Olha, nós não precisamos da Igreja, nós não precisamos de intermediários, de alguém que fale por nós. Nós podemos falar de nós mesmos. Não precisamos mais que alguém queira nos liderar, achando que estão nos representando'. Em qualquer instância, esfera da política brasileira, eles aparecem como representantes da comunidade imigrantes, eu nunca nomeei eles. Nunca tive nenhum contato com eles (Vasquez, entrevista, 2015).

O bairro do Pari caracteriza-se por ser um importante local de acolhimento de imigrantes de diversas nacionalidades que se dirigiram para a cidade desde fins do século XIX. Nesse bairro, a praça Padre Bento desempenha a função de local de sociabilidade dessas comunidades de imigrantes aos finais de semana, produzindo um ambiente marcado pela diversidade de línguas e de produtos e serviços comercializados.

Conforme podemos entrever no primeiro dos trechos citados acima, a despeito do cosmopolitismo inerente à história do bairro, durante os anos 2000 essa praça e esse bairro foram palco de disputas territoriais entre os moradores locais das antigas comunidades de imigrantes, os comerciantes nacionais e os novos imigrantes latino-americanos (especialmente bolivianos). Para os antigos moradores, essas novas populações passam a ser identificadas com bebida em excesso, apinhamento, ilegalidade e subcontratação. Essas tensões resultaram em um abaixo-assinado, realizado pelo Conselho Comunitário de Segurança, que recebeu a adesão de 2.500 pessoas, determinando a retirada dos comerciantes bolivianos da praça, no final de 2001.

Na prática, essas disputas desencadearam a formação de novas organizações de imigrantes e de novas articulações com as estruturas participativas do município (como, por exemplo, os conselhos) e com representantes do sistema político local, em meio a embates, muitas vezes violentos, no cenário urbano, como o narrado por uma das lideranças bolivianas, emergentes neste contexto.

Na Praça Padre Bento. Um dia, ele [o vereador Adilson Amadeu] chegou pra mim e falou: 'Juan, você não pode ficar mais aqui, você tem que tirar tuas vendedoras daqui'. Eu falei: 'tudo bem, eu vou ter que buscar outro lugar onde vou poder levar'. E ele: 'Não, você tira este domingo. Não quero mais'. Entonce, ele era uma pessoa civil, era um deputado, um

vereador, ele tinha poder e arranjamos uma briga campal, na Igreja mesmo. [...] porque eu não era uma persona documentada. [...]. Tinha uma reunião de conselho, até hoje eu assisto às reuniões de conselho, tinha uns 3 bolivianos, mais ou menos, e a turma dos brasileiros, instituciones, era a ARPA,³⁶ uma instituição também do Brás, Pari, Canindé e eu encarei ele né. E ele me deu um tapa na cara, o Adilson. E aí eu parti pra cima também, eu não consegui dar nada nele porque tinha um brasileiro lá que nos separou, mas a briga entre bolivianos e brasileiros foi tremenda (Merlúvia, entrevista, 2006).

Diante do aumento da presença de imigrantes latino-americanos na cena política local e de suas articulações com vereadores favoráveis às suas demandas, por um lado, e com a rede de contatos da Pastoral do Migrante, por outro, foi lograda a transferência dos comerciantes bolivianos para uma praça no mesmo bairro, no Pari, que passou a funcionar aos domingos, a praça Kantuta.³⁷ Além da feira gastronômica, a praça se tornou um espaço multisserviços voltado, especialmente, para os costureiros latino-americanos e um palco de manifestações culturais e comemorações religiosas da comunidade latina na cidade.

Embora tenha sido conquistada em 2002, a regulamentação da praça ocorreu apenas em 2004, tendo permanecido sem infraestrutura básica em seus primeiros anos de funcionamento (Silva, 2005, p. 40). Esse encaixe inicial e a necessidade de consolidá-lo acabaram levando à formação da Associação Kantuta que passou a reivindicar, em parceria com a Pastoral, junto ao poder público, a regulamentação da praça e uma infraestrutura básica para a realização das atividades comerciais, culturais e religiosas.

³⁶ Associação Pela Revitalização do Bairro do Pari.

³⁷ Nome de uma flor que cresce no altiplano andino e que possui as cores da bandeira da Bolívia: verde, amarelo e vermelho.

As íntimas conexões entre o comércio de alimentos e serviços para a comunidade latina (em especial, a boliviana) e a atividade da costura podem ser vislumbradas na fundação de outra associação, em 2004, pelos mesmos líderes/fundadores da Associação Kantuta, voltada justamente para a promoção dos interesses dos donos de oficinas de costura bolivianos, a Associação Social e Cultural Bolívia Brasil (Bolbra).³⁸

De maneira concomitante, desenvolvia-se um silencioso e significativo processo de ocupação residencial e comercial de bolivianos e de suas oficinas de costura na rua Coimbra, no mesmo bairro, e em suas imediações. Aos finais de semana, essa rua passou a abrigar uma feira ilegal voltada para os costureiros e oficinistas latino-americanos. Apesar de não estabelecerem uma organização formal, os vendedores foram se multiplicando, ao longo dos anos, chegando a somar 350 feirantes imigrantes.

Embora, inicialmente, os feirantes se submetessem a algumas regras e taxas estabelecidas por uma organização informal dos comerciantes fixos da rua (a princípio, diretamente vinculada à Bolbra e, por conseguinte, à Pastoral), com o tempo, os feirantes começaram a se opor aos comerciantes. A principal discordância entre os comerciantes e os feirantes deve-se à tentativa dos primeiros de diminuir o comércio ambulante na rua Coimbra e, em especial, em frente aos seus próprios estabelecimentos.

Em meio aos conflitos entre os comerciantes e os feirantes, estabelece-se, na rua Coimbra, um novo empresário boliviano, ex-oficinista, com o primeiro empreendimento comercial voltado para o abastecimento das oficinas de costura bolivianas e para a promoção de suas atividades (incluindo-se o oferecimento de serviços de

³⁸ De acordo com um de seus fundadores, Marcos Canaviri, a Bolbra “nasceu devido a essa necessidade de podermos liderar os nossos patrícios no setor de confecção e poder conversar com os coreanos [...]” (<http://textileindustry.ning.com/forum/topics/a-bol-via-aqui>)

regularização migratória aos donos e costureiros das oficinas).³⁹ Com o aumento de sua influência e popularidade, graças ao êxito nos negócios, o empresário decide se estabelecer na cena política a partir de uma articulação com os feirantes da rua Coimbra. Essa articulação política originou, em 2008, a Associação Coimbra, que passou a se opor aos comerciantes fixos da rua (associados à Pastoral e à Bolbra).

Diante desse novo diagrama de relações, inicia-se uma aproximação entre a Associação Coimbra e o CDHIC. Parceria que adquire maior relevância política durante as eleições de 2012, para prefeito e vereadores, da cidade de São Paulo. O empresário boliviano, presidente da Associação Coimbra, doou recursos financeiros para a campanha à vereador do fundador do CDHIC, do PT, em troca de apoio político para a conquista da legalização da feira de comerciantes ambulantes da rua Coimbra.

Adicionalmente, foi negociado o apoio daqueles imigrantes ao candidato à prefeitura pelo PT, Fernando Haddad. Nessas negociações, além da legalização da feira da Coimbra, foi proposto: (i) o estabelecimento de uma estrutura (coordenação) de apoio e promoção de direitos aos novos imigrantes, no interior da Secretaria de Direitos Humanos e, (ii) cadeiras extraordinárias para representantes de imigrantes para os conselhos participativos das subprefeituras caracterizadas pela alta incidência de populações imigrantes.

³⁹ Em suas próprias palavras: “Na loja, nós criamos um conceito diferente, não era uma loja típica. Em qualquer loja que você vai, você compra o produto e a relação acaba aí. Eu percebi que meus clientes eram empreendedores, donos de oficina. Não eram os costureiros. E, no bate papo, percebi que os oficinistas passavam muitas dificuldades, principalmente, em relação à documentação. E nós pensamos em uma firma em que o nosso objetivo não é vender fios e linhas, nosso lema é apoiar o desenvolvimento da sua oficina. Por isso, falo em apoio e capacitação, pois é uma estratégia de negócio: se os meus clientes crescerem mais, eu ganho. Esse foi o raciocínio para ajudá-los” (Trecho de entrevista com Vasquez, presidente da Associação Coimbra).

Foi todo um trabalho político da Associação. Eu levei eles para reuniões, marchas, um trabalho político, foi assim que nós aprendemos a trabalhar com o lado político [...] quando fazemos reunião, o boliviano é um pouco difícil de ir, muito pouco boliviano novo, são os mesmos de sempre, você já percebeu, né? Mas nós conseguimos levar novas pessoas. Aqui, eu tenho, na Associação, uma liderança muito forte, se falar “temos que ir lá”, a gente vai. Tínhamos uma reunião com o Haddad na época da campanha ainda, falei “pessoal, temos que encher o salão onde vai lá o Haddad, não podemos chegar com o salão vazio, que impressão vai ter?” (Vasquez, entrevista, 2015).

E esses imigrantes conseguiram, de fato, encher o salão e conquistaram o compromisso do candidato, formalizado em seu Plano de Metas, com as três principais reivindicações. Compromisso que foi implementado nos primeiros anos de sua gestão, tal como vimos na abertura deste artigo. Embora o processo político tenha sido liderado por uma parceria entre a Associação Coimbra e o CDHIC, a proposta de uma estrutura institucional permanente para os imigrantes e de alguma forma de participação nos conselhos locais são reivindicações que extrapolam o âmbito de atuação daquelas organizações, estando presentes, de maneiras diversas, nos discursos dos outros atores sociais que foram, ao longo do tempo, conformando o domínio de agência em foco – como, por exemplo, a própria Pastoral.

De todo modo, no momento em que a direção da CPMig é atribuída ao fundador e principal liderança do CDHIC – frustrando a expectativa da Pastoral de assumir a direção daquela estrutura institucional – começa a se delinear, com mais clareza, um campo de oposições que repõe, em outros níveis da hierarquia política local, uma cisão iniciada no interior da própria Pastoral. Na próxima seção, propomos uma análise inicial das dimensões, horizontal e vertical, dos dois perfis que passam a compor esse domínio de agência dos novos imigrantes na cidade.

4. Entre assistência e política no novo domínio de agência na cidade

A partir dos processos de interação sócio-estatal considerados nas seções anteriores, foi possível constatar que os encaixes logrados em torno dos interesses dos novos imigrantes vulneráveis, na cidade de São Paulo, caracterizam-se pela fluidez e pela dispersão por entre setores e estruturas burocráticas diversas, em torno da gestão dos “problemas sociais” advindos da presença das novas populações. Tais como problemas referentes a regularização migratória, saúde pública, vulnerabilidade social, trabalho escravo, tráfico de pessoas e regulamentação de atividades econômicas, culturais e/ou políticas no espaço urbano.

No interior daqueles encaixes, os novos imigrantes adquirem nomeações diversas, podendo, inclusive, fazer parte de mais de uma das categorias – tais como “refugiado político”, “escravo”, “vítima de tráfico de pessoas”; “latino-americano”, “refugiado humanitário”. Essas nomeações correspondem a legislações ou mesmo estruturas institucionais específicas.⁴⁰

A despeito das fragmentações dos encaixes e das nomeações dos sujeitos aos quais se referem, quando partimos da perspectiva dos atores sociais diretamente envolvidos em sua institucionalização (as organizações e associações em prol dos imigrantes), ao longo do tempo, nos deparamos com um campo de disputa que, embora seja complexo, possui limites e especificidades passíveis de uma abordagem analítica.

Em torno de toda a variedade de encaixes institucionais logrados é possível detectar uma gama de atores permanentes que circulam por entre esses encaixes e outras estruturas sociais que foram se constituindo ao longo dos diversos ciclos de interação sócio-estatal.

⁴⁰ Os refugiados, por exemplo, são regidos pelo Estatuto do Refugiado, os latino-americanos pelo Acordo de Residência do Mercosul e assim por diante.

No período democrático, conforme buscamos argumentar, novos atores sociais foram estabelecidos e os antigos atores evoluíram em suas posições à medida que foram se institucionalizando – transformando estratégias e formas de atuação, bem como estabelecendo articulações e antagonismos entre si e com os demais atores da cena política-institucional.

A análise desses desdobramentos nos permitiu a identificação de dois perfis no interior do novo domínio de agência em formação na cidade, cujos delineamentos gerais podem ser vislumbrados na fala abaixo:

Entre parênteses, vou ter que contar umas coisas aí. Na comunidade, existe uma luta de grupos de interesse. Por um lado, está a Igreja católica, liderada pela *Pastoral e pelo CAMI*, aquele grupo que sempre, historicamente, falaram em nome dos bolivianos [...]. Esse é um grupo, eles sempre dominaram a comunidade. Eles se acham representantes da comunidade. Eles acham que podem decidir tudo pela comunidade, é a velha guarda. [...] E eles tem que ter um lugar onde, uma instituição, um grupo de pessoas para influenciar diretamente e eles pegaram a Kantuta. A Feira Kantuta é um centro de ação deles. Enquanto o Paulo Illes [fundador do CDHIC] apoiou a mim na Coimbra. Então, Coimbra e Kantuta viraram briga de duas lideranças na comunidade (Vasquez, entrevista, 2015).

A assertiva acima, proferida por um dos protagonistas de uma cisão interna à comunidade boliviana, revela, de maneira bastante direta – mesmo que enviesada pelos interesses daquele que a profere – o jogo de oposições que começa a se delinear entre a “velha” e a “nova” guarda e que articula, em torno dos dois perfis, atores e estruturas institucionais pertencentes aos vários níveis da hierarquia política local.

Nesse sentido, no âmbito das disputas comerciais e territoriais urbanas entre os próprios imigrantes (no caso descrito, da comunidade boliviana), em um dos níveis mais baixos de hierarquia política dos atores, a *velha guarda* se refere à Associação Kantuta, em parceria com a Bolbra e os comerciantes permanentes da rua Coimbra; enquanto a *nova guarda* se refere à Associação Coimbra, em torno da qual começam a se organizar os imigrantes que realizam o comércio ambulante naquela rua.⁴¹

Esse jogo de oposições entre organizações dos próprios imigrantes no nível das disputas comerciais e territoriais urbanas é transposto, em outros termos, em um nível intermediário da hierarquia política dos atores. Nível no qual a *velha guarda* é representada pela Pastoral do Migrante em parceria com o CAMI que se opõe à *nova guarda* representada pelo CDHIC.⁴²

Consideramos que são esses os principais atores responsáveis pela constituição do domínio de agência em foco (Pastoral e CAMI *versus* CDHIC). No nível intermediário da hierarquia política dos atores sociais, as disputas no interior da sociedade civil relacionam-se mais diretamente às estruturas político-institucionais do estado (nos níveis municipal e estadual). E os atores sociais envolvidos são os principais responsáveis pela realização das articulações entre os níveis inferiores e superiores da hierarquia política. Nesse sentido, em relação às suas articulações com os níveis inferiores, teríamos, por um lado, a Pastoral e o Cami articulados à Bolbra e à Associação Kantuta, bem como a outras pequenas associações, em sua maioria, de caráter assistencial não apenas de bolivianos, mas de outros grupos que compõem as migrações mais

⁴¹ Nas descrições foram indicadas apenas as organizações e/ou associações principais, não excluindo-se a existência de outras estruturas menores que, de maneiras diversas, passaram a apoiar a ação das primeiras.

⁴² Nesse nível também foram consideradas apenas as organizações principais não se excetuando a existência de outras organizações e/ou associações que também lograram o estabelecimento de encaixes no novo domínio de agência.

recentes para a cidade (com destaque para as associações haitianas). E, por outro lado, o CDHIC articulado à Associação Coimbra e a outras pequenas associações de imigrantes de outros grupos (com destaque para as associações de sírios e senegaleses), muitas vezes vinculados a movimentos sociais dos países de origem, bem como a organizações de outros atores dos movimentos sociais mais tradicionais na cidade.

Em relação ao nível mais elevado da hierarquia política observada, o político partidário, encontramos que a luta contra a ditadura no país, em especial, seus desdobramentos no âmbito da CJP, em São Paulo, que representava uma articulação entre ativistas de direitos humanos e os segmentos progressistas da Igreja católica, conformam o contexto comum de aproximação entre organizações civis em prol dos imigrantes e lideranças políticas que, no regime democrático, vão fundar os dois principais partidos de oposição do país: o PT e o PSDB. Nesse sentido, a própria Pastoral do Migrante, a mais antiga e mais estruturada organização civil do domínio, foi fomentada por dom Paulo Evaristo Arns, em diálogo com os representantes da missão scalabriniana, durante a ditadura, em vista da parceria da CJP com a Acnur para a provisão de acolhimento aos refugiados latino-americanos.

Durante os anos 2000, antigas lideranças da Pastoral constituíram duas novas organizações que passaram a se opor no interior do domínio de agência, o CDHIC e o CAMI (este último seguindo em parceria com a Pastoral). Oposição transposta, em outros termos, para o nível superior da hierarquia política observada a partir das articulações entre, por um lado, a Pastoral e o Cami a políticos e técnicos do PSDB e, por outro lado, o CDHIC a políticos e técnicos do PT. Circunstâncias que se refletem nas configurações horizontais de encaixes dos dois perfis configuracionais: os encaixes associados à Pastoral e ao CAMI passaram a se concentrar, em grande medida, nas estruturas executivas do governo estadual (logrados durante gestões do PSDB) e os encaixes associa-

dos ao CDHIC, nas estruturas executivas do governo municipal (logrados durante gestões do PT).

Essas articulações com os níveis superiores de hierarquia política dos atores também se refletem nas fontes de financiamento das três organizações protagonistas do domínio de agência. Nesse sentido, a Pastoral e o Cami se engajaram, no período observado, em projetos e convênios com organizações de responsabilidade social, direta ou indiretamente vinculadas a empresas do setor de confecções. Trata-se do principal setor responsabilizado por trabalho escravo imigrante, muitas vezes associado ao crime de tráfico de pessoas, na cidade de São Paulo. Os encaixes logrados pelas duas organizações, nas estruturas executivas dos governos estaduais liderados pelo PSDB também dizem respeito a essa temática e, de diversas maneiras, acabam reconhecendo àquelas organizações uma certa expertise na área que possibilita a obtenção daquele tipo de financiamento.

Por sua vez, o CDHIC passou a se engajar em projetos e convênios com ONGs europeias e Organizações Internacionais voltadas para a defesa dos direitos humanos e para a promoção de práticas de cidadania e de participação social. Essas fontes de financiamento também passaram a ser mobilizadas pelos representantes de outros movimentos sociais urbanos, mais tradicionais e igualmente próximos ao PT, durante o período democrático contemporâneo.

Finalmente, os perfis constitutivos do domínio de agência analisado, emergentes das articulações verticais e horizontais, tecidas pelas organizações civis nas interações sócio-estatais consideradas, conformam ideais diferenciados de participação política e integração dos novos imigrantes: no caso do perfil nucleado pela Pastoral e pelo Cami, adquirem destaque pautas relacionadas ao combate ao trabalho escravo e ao tráfico de pessoas, bem como uma atuação voltada para o acolhimento dos imigrantes e provisão de serviços por meio de convênios com as organizações de responsabilidade social. E, no caso do perfil nucleado pelo CDHIC,

adquirem destaque pautas relacionadas à participação e representação política dos imigrantes e acesso a direitos, bem como a realização de atividades de formação e de reivindicação política.

Atualmente, o cenário político partidário e institucional brasileiro passa por importantes mudanças tanto nacionalmente, quanto regionalmente, em especial após o impedimento da então presidente Dilma Rousseff, do PT, em 2016. E essas mudanças no nível superior da hierarquia política, embora ainda bastante imprevisíveis quanto ao seu alcance e consequências, certamente terão impactos nas dinâmicas e correlações de força das organizações civis que compõem o domínio de agência analisado.

A partir da perspectiva analítica desenvolvida neste capítulo, podemos entrever, por exemplo, rearranjos nas fontes de financiamento das organizações, nos formatos dos encaixes horizontais, nos temas e abordagens propostas e nas próprias articulações das organizações do domínio tanto em relação aos níveis inferiores quanto aos níveis superiores da hierarquia política dos atores sociais – com a morte de algumas das organizações, emergência de outras e mudanças nas parcerias e nos arranjos com os atores do sistema político-partidário regional. Impactos que se referem às determinantes institucionais da ação coletiva e que, no contexto atual, podem significar tanto mudanças mais radicais em relação aos padrões que vêm se constituindo desde os anos 1980, com o estabelecimento de um novo perfil configuracional no interior do domínio de agência, quanto apenas pequenos rearranjos no interior das trajetórias dos perfis analisados.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Sérgio. História e desventura: o 3º Programa Nacional de Direitos Humanos. *Novos Estudos Cebrap*, 2010, n. 86, pp. 5-20.

ASSIS, Gláucia de Oliveira; SASAKI, Elisa Massae. Novos imigrantes do e para o Brasil: um balanço da produção bibliográfica. In: Castro, Mary Garcia (Ed.).

Migrações internacionais: contribuições para políticas. Brasília: CNPD, 2001, pp. 615-639.

AZEVEDO, Flávio Antônio Gomes. *A presença de trabalho forçado na cidade de São Paulo: Brasil/Bolívia*. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

BAENINGER, Rosana. São Paulo e suas migrações no final do século 20. *São Paulo em Perspectiva*, 2005, v. 3, n. 19, pp. 84-93.

BUECHLER, Simone. Sweating it in the Brazilian Garment Industry: Korean and Bolivian Immigrants and Global Economic Forces in São Paulo. *Latin American Perspectives*, 2004, v. 31, n. 3, pp. 99-119.

CARLOS, Euzeneia. *Movimentos sociais e instituições participativas: efeitos organizacionais, relacionais e discursivos*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

CÔRTEZ, Thiago Rangel. *Os imigrantes da costura em São Paulo: retalhos de trabalho, cidade e Estado*. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

DOWBOR, Monika. *A arte da institucionalização: estratégias de mobilização dos sanitaristas (1974-2006)*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.11606/T.8.2012.tde-06032013-111003>>.

FREIRE, Carlos. *Trabalho informal e redes de subcontratação: dinâmicas urbanas da indústria de confecções em São Paulo*. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

FREITAS, Patrícia Tavares. Imigração boliviana para São Paulo e setor de confecção: em busca de um paradigma analítico alternativo. *Informe Gepec*, 2011, v.15, pp. 222-240. Disponível em: <<http://saber.unioeste.br/index.php/gepec/article/view/6280/4790>>.

FREITAS, Patrícia Tavares. Entreprise ethnique, territorialités et filière migratoire: les migrants boliviens dans l'industrie du vêtement à São Paulo. *e-Migrinter*, 2012, v. 8, pp. 109-111. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/e-migrinter/611>>.

FREITAS, Patrícia Tavares. Trajetórias laborais/residenciais dos locais de origem e projeto migratório: a migração boliviana para o setor de confecção

da cidade de São Paulo. In: Baeninger, Rosana; Dedecca, Claudio Salvadori (Org.). *Processos migratórios no estado de São Paulo: estudos temáticos*. Campinas: Núcleo de Estudos de População (NEPO)/Unicamp, 2013a, pp. 523-550. Disponível em: <http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/colecaosp/VOLUME_10.pdf>.

FREITAS, Patrícia Tavares. Bolivianos(as) por entre oficinas de costura na cidade de São Paulo: novos aspectos da dinâmica migratória no século 21. In: Baeninger, Rosana (Ed.). *Migração internacional*. Campinas: NEPO/Unicamp, 2013b, pp. 77-102. Disponível em: <http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/colecaosp/VOLUME_09.pdf>.

FREITAS, Patrícia Tavares. Família e inserção laboral de jovens migrantes na indústria de confecção. *Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana (Rembu)*, 2014, n. 42, pp. 231-246.

FREITAS, Patrícia Tavares. Migrações internacionais e cidadania local: um estudo sobre a formação de um novo domínio de agência na cidade de São Paulo. In: Baeninger, Rosana et al. (Ed.). *Imigração haitiana no Brasil*. Jundiaí: Paco Editorial, 2016, pp. 427-450.

GURZA LAVALLE, Adrian; HOUTZAGER, Peter; CASTELLO, Graziela. A construção política das sociedades civis. In: Gurza Lavalles, Adrian (Ed.). *O horizonte da política: questões emergentes e agendas de pesquisa*. São Paulo: EdUnesp/Cebrap/CEM, 2012, pp. 185-259.

GURZA LAVALLE, Adrian; INSUNZA, Ernesto. Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación. In: Gurza Lavalles, Adrian; Insunza, Ernesto (Ed.). *La innovación democrática en América Latina: tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. Mexico: Ciesas, 2010, pp. 17-80.

GURZA LAVALLE, Adrian; SZWAKO, José. Sociedade civil, Estado e autonomia. *Opinião Pública*, 2015, v. 21, n. 1, pp. 157-187.

HOUTZAGER, Peter. From polycentrism to the polity. In: Houtzager, Peter; Moore, Mick (Ed.). *Changing Paths: International Development and the New Politics of Inclusion*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 2005, pp. 1-31.

INSUNZA, Ernesto; GURZA LAVALLE, Adrian. Develando cauces recurrentes: los controles democráticos no electorales como prácticas de

resignificación en la construcción democrática. In: Insunza, Ernesto (Ed.). *Controles democráticos no electorales y régimen de rendición de cuentas en búsqueda de respuestas comparativas: México, Colombia, Brasil, China y Sudáfrica*. México: Ciesas, 2013, pp. 9-62.

PATARRA, Neide Lópes. Migrações internacionais do e para o Brasil contemporâneo: volumes, fluxos, significados e políticas. *São Paulo em Perspectiva*, 2005, v. 19, n. 3, pp 23-33.

PISCITELLI, Adriana. Entre as 'máfias' e a 'ajuda': a construção do conhecimento sobre tráfico de pessoas. *Cadernos Pagu*, 2008, n. 31, pp. 29-63.

PISCITELLI, Adriana; VASCONCELOS, Marcia. Apresentação. *Cadernos Pagu*, 2008, n. 31, pp. 9-28. (Dossiê Gênero no Tráfico de Pessoas)

SKOCPOL, Theda. Introduction: Understanding the Origins of Modern Social Provision in the United States. In: Skocpol, Theda. *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1992, pp. 1-62.

STEFFENS, Isadora; Martins, Jameson. 'Falta um Jorge': a saúde na política municipal para migrantes de São Paulo. *Lua Nova*, 2016, n. 98, pp. 275-299. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/0102-6445275-299/98>>.

DOCUMENTOS E FONTES

BARRETO, Luiz Paulo Telles Ferreira (Ed.). *Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas*. Brasília: Acnur/Ministério da Justiça, 2010.

BIGNAMI, Renato. *Trabalho escravo contemporâneo: o sweating system no contexto brasileiro como expressão do trabalho forçado urbano*. 2011. Disponível em: <<http://reporterbrasil.org.br/2011/12/sweating-system-trabalho-escravo-contemporaneo-no-setor-textil/>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

BOMFIM, Leila Aparecida. *Sistematização da Memória da Pastoral dos Imigrantes da Missão Scalabriniana Nossa Senhora da Paz*. Documento do Centro de Estudos Migratórios, Missão Paz, São Paulo, 2010.

BONASSI, Margherita. *Canta, América sem fronteiras: imigrantes latino-americanos no Brasil*. São Paulo: Loyola, 2000.

DORNELAS, Sidnei Marco. Para sair do confinamento: a experiência das visitas às oficinas de costura de imigrantes bolivianos no quadro do Projeto Somos Hermanos. *Travessia: Revista do Migrante*, 2009, n. 63, pp. 20-25.

GONÇALVES, Alfredo, padre; CUTTI, Dirceu. Seminário João XXIII e Centro de Estudos Migratórios: memória de um passado recente. *Travessia: Revista do Migrante*, 2005, n. 52, pp. 17-24.

IFFLY, Catherine. *Transformar a metrópole: Igreja católica, territórios e mobilizações sociais em São Paulo, 1970-2000*. São Paulo: EdUnesp, 2010.

SILVA, Sidney. 'A praça é nossa': faces do preconceito em um bairro paulistano. *Travessia: Revista do Migrante*, 2005, n. 51, pp.39-44.

WALDMAN, Tatiana Chang. *O acesso à educação escolar de imigrantes em São Paulo: a trajetória de um direito*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

WALDMAN, Tatiana Chang. Migrações internacionais, movimentos sociais e acesso à justiça no Estado de São Paulo: a luta pela efetivação do direito à educação escolar. In: Encontro da Associação Nacional de Direitos Humanos, Pesquisa e Pós-Graduação (Andhep), 8., 2014, São Paulo.

LISTA DE ENTREVISTADAS E ENTREVISTADOS

AKERMAN, Marco. Marco Akerman, sanitarista: entrevista [19 maio 2015]. Entrevistadora: Patrícia Tavares de Freitas. Entrevista concedida para pesquisa de pós-doutorado da entrevistadora.

CARNEIRO, Nivaldo. Nivaldo Carneiro, sanitarista [24 març.2015]. Entrevistadora: Patrícia Tavares de Freitas. Entrevista concedida para pesquisa de pós-doutorado da entrevistadora.

GAETA, Rosana. Rosana Gaeta, técnica de saúde [12 março 2015]. Entrevistadora: Patrícia Tavares de Freitas. Entrevista concedida para pesquisa de pós-doutorado da entrevistadora.

MERLUVIA, Jorge. Jorge Merlúvia, fundador da Associação Kantuta [18 abri. 2006]. Entrevistadores: Patrícia Tavares de Freitas, Carlos Freire e Robert Cabannes. Entrevista concedida para o projeto “Mobilidades ocupacionais e reconfigurações societárias na cidade de São Paulo”, coordenado por Vera Telles.

SILVA, Sidney. Sidney Silva, ex-padre da Pastoral do Migrante [15 março 2015]. Entrevistadora: Patrícia Tavares de Freitas. Entrevista concedida para pesquisa de pós-doutorado da entrevistadora.

SILVEIRA, Cassio. Cassio da Silveira, sanitarista [5 fev. 2015]. Entrevistadora: Patrícia Tavares de Freitas. Entrevista concedida para pesquisa de pós-doutorado da entrevistadora.

VASQUEZ, Luiz. Luiz Vasquez, presidente da Associação dos Feirantes da rua Coimbra [18 fev. 2015]. Entrevistadora: Patrícia Tavares de Freitas. Entrevista concedida para pesquisa de pós-doutorado da entrevistadora.