

Seminário FESPSP “Cidades conectadas: os desafios sociais na era das redes” - 17 a 20 de outubro de 2016

GT 5 - Direitos Humanos: trajetórias e desafios

MIGRAÇÃO INTERNACIONAL E CIDADANIA: avaliação das políticas públicas para migrantes¹ na cidade de São Paulo na gestão Haddad (2013-2016)²

Ederson Duda da Silva*

Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo

Resumo: A presente pesquisa consiste na análise da constituição do sancionamento da Lei Municipal nº 16.478, de 15 de julho de 2016. A legislação trata do reconhecimento e a institucionalização da participação social da população migrante internacional na cidade de São Paulo. Para realizar tal análise buscamos reconstituir as ações e programas desenvolvidos pela gestão municipal entre 2013 e 2016, a partir da 1ª Conferência Municipal de Políticas para Imigrantes de São Paulo. O enfoque desta pesquisa busca discutir a importância da construção da construção de políticas públicas nas gestões municipais, o objeto central da pesquisa busca relacionar migração internacional e cidadania. Desta forma, pode-se conceber o Estado-Nação como o principal responsável por dar o primeiro aporte ao sujeito migrante, já que é no âmbito local, ou seja, na municipalidade, onde ocorre o primeiro contato entre migrantes e nacionais – tendo, assim, a gestão municipal um papel fundamental na constituição de programas e legislação que garantam ao sujeito migrante uma acomodação digna. Esse acolhimento deve garantir a preservação dos direitos humanos, combatendo a xenofobia e a exclusão social. Buscou-se, então, compreender a importância do Poder Público como ator fundamental para garantir a participação social ativa, considerando o migrante como um membro que contribui de diversas formas para o desenvolvimento social, econômico e cultural da sociedade brasileira.

Palavras-chave: Política Migratória; Migração Internacional; Cidadania; Direitos Humanos; Gestão Municipal

*Graduando sociologia e política na Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo - FESPSP

¹ Vale ressaltar desde o início que quando utilizamos o termo “migrante” estamos afirmando a perspectiva de lidar com as categorias de migrante econômico, refugiado, apátrida etc, sabedores das diferenças que cada categoria demanda dentro da visão política e jurídica.

² A presente pesquisa foi realizada com bolsa PIBIC/FESPSP 2016.

Introdução³

Em novembro de 2013, a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo (SMDHC), por meio de sua Coordenação de Políticas para Migrantes, realizou a 1ª Conferência Municipal de Políticas para Imigrantes. Tal Conferência buscou atender uma demanda histórica das comunidades e organizações da sociedade civil da cidade de São Paulo. A partir deste ponto a gestão municipal procurou intensificar o diálogo com a população migrante a fim de realizar a Política Municipal para a População Imigrante.

Sancionada no dia 15 de junho de 2016, a Lei Municipal nº 16.478, que institui a Política Municipal para a População Imigrante da cidade de São Paulo, é uma conquista histórica da população, que juntamente com uma gestão municipal inovadora, deram à cidade de São Paulo uma história e sentido de desenvolvimento social e cultural. E é pensando na constituição e formulação desta Lei que buscaremos investigar as ações e os programas desenvolvidos na cidade de São Paulo pela gestão do Prefeito Fernando Haddad (2013/2016).

Deste modo, a presente pesquisa tem como objetivos gerais compreender os processos migratórios e suas mudanças acentuadas no contexto global, que e poderá estão vinculadas aos movimentos na contemporaneidade de migração internacional. Assim, a pesquisa se propôs também entender as políticas públicas de direitos humanos para migrantes dentro das cidades ou comunidades locais como importantes política de acolhimento aos migrantes e refugiados nos fluxos de movimentação de populações pelo mundo.

Como objetivos específicos investigaremos as ações desenvolvidas pela gestão Haddad (2013/2016), reconstituindo a constituição da Lei Municipal nº 16.478, de 07 de julho de 2016, a partir da 1ª Conferência Municipal de Políticas para Imigrantes de São Paulo, realizada em 2013, assim como dos programas sociais realizados pela Coordenação de Política Migratória, buscando identificar as

³ Este artigo começou a ser pensado em meados de 2014, na chegada de haitianos na Missão Paz vindos da cidade de Brasília, que é um posto de chegada dos migrantes haitianos no Brasil. Inicialmente o intuito da pesquisa era confrontar os programas sociais realizados pela gestão Haddad 2013/2016 verificando sua efetivação a partir do ponto de vista dos próprios migrantes. Porém, no decorrer da pesquisa compreendemos que no primeiro momento, para uma análise mais apurada futuramente, seria melhor destrincharmos e focarmos na análise e desenvolvimento da Lei 16.478/2016, como mostrou-se no decorrer do texto. A pesquisa foi constituída a partir da ida à campo : audiência pública - 26 de setembro de 2015; Dialogo sobre a Nova Lei de Migração – São Paulo, 21 de Novembro de 2015; Lançamento do Fórum Social Mundial de Migrações (FSMM) – São Paulo, 10 de Dezembro de 2015; 1º Festival do Dia Internacional do Refugiado - em junho de 2016; e ao Fórum Social Mundial de Migrações (FSMM) - Julho de 2016. O conteúdo beneficiou-se de entrevistas qualitativas com a Assessora Técnica da Coordenação de Política para Migrantes (CPMig); com o Coordenador da Referência e uma assistente social da Acolhida do Centro de Referência e Acolhida do Imigrante; um membro do Conselho Participativo; e um estudante haitiano. Manteremos os nomes dos entrevistados em anonimato por questões éticas.

estratégias e ações da gestão Municipal sobre o tema migrações internacionais e cidadania.

Inicialmente delinaremos o contexto da migração internacional, discutindo as categorias de migrante econômico e refugiado, assim como as ideias que permeiam a Política Migratória no nível nacional e local. Para tentar cumprir tal trajetória percorremos um caminho teórico a partir de revisão bibliográfica e pesquisas relacionadas sobre a temática da migração. Em seguida trataremos da investigação da Política Municipal para a População Imigrante, que passa pela análise da 1ª Conferência Municipal de Políticas para Imigrantes, da Lei Municipal nº 16.478/2016, do Centro de Referência e Acolhida do Imigrante, discutindo-se o processo de construção da política pública desenvolvida pela Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig), que para tal utilizamos da metodologia de observação direta, da técnica de questionário qualitativo e da análise de política pública.

Acreditamos que a Política Pública para a População Imigrante que foi desenvolvida na cidade de São Paulo serve como parâmetro para outras cidades, indicando diretrizes necessárias para a constituição de uma política pública para imigrantes a partir da perspectiva dos direitos humanos, atendendo uma demanda histórica de uma população que contribuiu muito com a construção do país, mas que até então tinha sido esquecida pela gestão municipal.

Migrações internacionais

O processo da migração internacional historicamente tem sido determinado por guerras, conflitos civis, crises financeiras e crescimento demográfico. Esses grandes movimentos de pessoas ao redor do mundo constituem um elemento estrutural de grandes acontecimentos, como a formação de Estados-Nação, o colonialismo, a industrialização e a formação do mercado de trabalho para o capitalismo (CASTLES; MILLER, 2009 apud BARALDI, 2014). Mesmo sendo um processo histórico recorrente há anos, o que diferencia a migração internacional hoje é o número cada vez maior de pessoas em circulação no mundo, que segundo a Organização das Nações Unidas (ONU) chegou a cerca de 240 milhões de pessoas⁴ em 2015. O Brasil, de acordo com a Organização Internacional para Migrações (OIM), está

⁴ Disponível em: <http://www.unric.org/pt/actualidade/32134-migrantes-internacionais-aumentaram-41-em-15-anos-atingindo-os-244-milhoes>. Acesso em: 10 de setembro de 2016.

inserido nesse contexto com aproximadamente 1,5 milhões de imigrantes e cerca de 8.302 solicitações de refúgio, segundo o CONARE.

Tais processos migratórios se materializam por meio do cruzamento de fronteiras, e desta forma, as fronteiras marcam esse conceito contemporâneo de migração internacional. Para Camila Baraldi (2014) o migrante seria aquele sujeito que se desloca dum Estado-Nação a outro, ficando, desta forma, sob a jurisdição deste último.

Sendo um processo histórico, podemos dizer que os fluxos migratórios normalmente estão submetidos a diversos processos que geram transformações globais, contidas principalmente nas relações sociais, econômicas, culturais, políticas e jurídicas sempre complexos na contemporaneidade. Assim como a própria definição do processo migratório deve ser revista (PATARRA, 2006), as novas modalidades migratórias presentes no cenário da globalização acabam por exigir também uma nova reavaliação dos paradigmas sobre o tema. Portanto, para um melhor entendimento das migrações internacionais no mundo hoje devemos estar cientes que a incorporação de novas dimensões explicativas torna-se imprescindível.

Conforme Camila Baraldi,

(...) os movimentos migratórios fazem parte da história da humanidade, sendo estruturais no atual sistema de produção capitalista. No que se consolidou como sistema internacional de Estados nacionais, a escolha de quem pode entrar e quem não pode entrar no território nacional é considerada uma prerrogativa soberana. Os critérios para esta seleção sempre atenderam aos interesses nacionais, notadamente de seus mercados de trabalho e, mais recentemente, de suas identidades nacionais. Neste sistema regulatório, é clara a objetificação dos seres humanos, sem voz na construção das políticas migratórias (BARALDI, 2014, p. 24).

Dentro do quadro do Estado-Nação e da cidadania nacional, as Políticas Migratórias são determinadas pelo nacionalismo e sua prerrogativa estatal, excluindo, deste modo, os migrantes indesejados. Em um contexto em que muitas pessoas não podem usufruir da proteção de seu Estado-Nação de origem, o debate sobre o que seriam direitos de nacionais e de migrantes é fundamental para a problematização da questão dos direitos dos não-cidadãos a partir do discurso paradigmático do cosmopolitismo liberal (BENHABIB, 2006). Assim, em

(...) relação aos que entram de forma autorizada, além das exigências para a obtenção desta, aplicam-se as exigências de integração à comunidade nacional, pois a diferença hierarquizada. Com relação aos que não obtêm autorização, resta a criminalização ou o favor das anistias, que mantêm o controle. Assim, o foco do combate é o próprio critério de atribuição da cidadania formal, a nacionalidade, cujos contornos excludentes são colocados sob os holofotes pelos movimentos migratórios contemporâneos (BARALDI, 2014, 19).

Para Seyla Benhabib (2006) a proteção dos direitos dos migrantes internacionais é fundamental, pois este estaria ligado ao reconhecimento do estatuto universal da personalidade de cada ser humano. Neste sentido, o que Benhabib (2006) nos trás é o fato de que “o direito a ter direitos”, a partir da concepção cosmopolita de cidadania, não deve ser deixado apenas ao arbítrio dos Estados-Nação, e que o controle de fronteiras deve sempre ter em consideração a luta pela sobrevivência do sujeito migrante e as condições de vida em seu país de origem.

Faz-se necessário, portanto, uma mudança e ressignificação dos paradigmas no contexto das migrações internacionais, onde, a partir da internacionalização dos direitos humanos e a tendência das sociedades serem cada vez mais transnacionais, os migrantes possam ter seus direitos garantidos e vistos não de forma objetificadas, mas como seres humanos, portanto, como cidadãos, onde o direito a ter direitos independa da nacionalidade de cada pessoa.

Política Migratória como garantia de desenvolvimento social

De certa forma a constituição de uma Política Migratória esta diretamente ligada ao reconhecimento da cidadania, especificamente ao reconhecimento de seus direitos como cidadão.

Partindo de uma perspectiva jurídica, a questão da Política Migratória estaria ligada, segundo Hein de Haas (2011 apud Siciliano, 2015), com a construção de leis, regras e medidas estruturadas pelo Estado-nação, a fim de controlar e influenciar no volume e composição interna dos fluxos migratórios. Aqui o Estado-nação seria o único ator de ação, reconhecendo que a Política Migratória não determina, apenas influencia os fluxos migratórios. Esta perspectiva tende a colocar a atenção da construção e desenvolvimento da Política Migratória apenas nos fluxos migratórios, deixando de lado os *sujeitos migrantes*. Ou seja, tal perspectiva ignora a complexidade do fenômeno migratório, que não se trata apenas da movimentação

de pessoas ao redor do mundo, mas sim de um conjunto de causas que determinam a saída de uma pessoa de um país a outro. Deste modo o debate sobre as migrações internacionais evidenciam posturas ideológicas da qual devemos compreender, tais como o que motiva pessoas a deixarem o seu país de origem em busca de “vantagens” no país de destino (MARQUES, 2008), refletindo também porque determinado grupos de pessoas conseguem migrar para um país em detrimento de outro (CASTLES; MILLER, 2009). Não aprofundaremos nesta discussão neste artigo, tal passagem serve apenas para demarcar, conforme Aristide Zolberg, que a migração internacional

(...) é um processo essencialmente político, pois as políticas relevantes abrangem não só a regulação do movimento através das fronteiras do Estado, mas também as regras que dispõem sobre a aquisição, manutenção, perda ou renúncia voluntária da cidadania em todos os seus aspectos — político, social, econômico e cultural (ZOLBERG, 2006 apud SICILIANO, 2015, p. 11).

Portanto, seguindo a linha de pensamento de Aristide Zolberg (ZOLBERG, 2006 apud SICILIANO, 2015), para o desenvolvimento de uma Política Migratória devemos levar em conta dois conceitos determinantes: cidadania e jurisdição. Essa definição, ao contrário da levantada acima, pressupõe uma visão humanista da questão migratória, adotando uma perspectiva que compreende que as ações do Estado devem regular não apenas a entrada, a permanência e saída de pessoas no território nacional - determinando deveres -, mas deve, da mesma forma, construir ações que garantam e assegurem a constituição da cidadania do migrante – ou seja, garantir direitos -, atuando diretamente na manutenção de laços entre nacionais e migrantes.

No Brasil permanece ainda em vigor o Estatuto do Estrangeiro⁵, legado do período da ditadura militar, que vê o migrante a partir do paradigma da segurança nacional, garantindo a União a possibilidade de discriminar, punir ou deportar, de distintas formas, qualquer estrangeiro que o Poder Executivo considerar como uma

⁵ Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815.htm>. Vale ressaltar que tramita atualmente na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei 2516/2015, que revoga o atual Estatuto do Estrangeiro e institui uma nova Lei de Migração. Ele já passou pelo Senado e agora espera por votação do plenário da Câmara. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1594910>>

ameaça a sociedade. Porém, a Constituição Federal no seu art. 5º garante a igualdade perante a lei entre migrantes e nacionais, com exceção dos direitos políticos que somente correspondem à condição de cidadão.

Ainda, o processo de obtenção da cidadania do migrante no Brasil se dá a partir do modelo assimilacionista, que segundo Castles e Miller (2004) permite essencialmente que as pessoas convertidas em membros da sociedade civil se unam à nação e ao Estado em troca da assimilação cultural. Ou seja, a pessoa migrante deve modificar sua identidade, mudar a sua nacionalidade. A questão é que esta dialética entre identidade e direito é de grande complexidade, pois exige do migrante a abdicação de sua identidade originária como condição da obtenção da cidadania.

Esta assimilação cultural intercambiada pelos direitos e a integração de pessoas (CASTLES; MILLER, 2004), dependendo do caso, pode ser altamente complexa, pois seus diversos graus podem fazer com que os sentimentos de pertencimento possam ser desenvolvidos em descompassos em relação a determinadas construções de valor. O pertencimento e a integração de uma pessoa a um coletivo é um fenômeno muito mais amplo que aquilo que pode ser explicado por uma categoria teórica (ZAPATA-BARRERO, 2003). Para Lopez Sala (2006), mesmo um migrante que tenha conseguido a cidadania, mas que não possui sua “identidade” garantida, se sente e age afastado de todos os espaços de participação como resultante de uma série de experiências cotidianas que estabeleceram, progressivamente, uma diferença entre eles e os “nacionais”. O modelo assimilacionista não acaba com a exclusão social.

Desta forma devemos buscar um *modelo de integração*, a partir da dialética entre *identidade* e *direitos*, onde ao mesmo tempo em que proponha e assegure a aquisição de direitos a uma pessoa migrante como membro pleno da sociedade civil de um Estado-Nação, este não tenha que necessariamente assumir uma identidade cultural (língua, datas, vestimenta, religião) diferente.

A concepção que sustentaria tal conceito é do multiculturalismo, que, conforme Charles Taylor (1993) seria uma forma como as diferentes culturas podem coexistir dentro de um determinado espaço geográfico. Uma visão política do multiculturalismo pretende efetivar estratégias que busque solucionar os diferentes conflitos surgidos pelas necessidades de reconhecimento das populações migrantes

dentro do território nacional. Portanto, seguindo este raciocínio, uma Política Migratória constituída a partir da visão do multiculturalismo como uma política de reconhecimento surge como uma

(...) necessidade de uma política legítima de reconhecimento público das diferenças, por parte das instituições públicas, justificando desta forma a defesa da sobrevivência das comunidades culturais presentes nas sociedades multiculturais por estarem vinculadas à formação das identidades humanas, bem como à concessão de direitos especiais aos grupos culturais específicos. Diante disto, subjaz uma noção de cidadania que prima pelo bem estar dos diferentes grupos, diante da conjugação dos direitos fundamentais, que apresentam caráter individual com os direitos de caráter coletivo que levam em conta as particularidades culturais dos grupos, sendo ambos exercidos dentro dos limites territoriais e ideológicos do Estado (TAYLOR, 1993 apud SILVA, 2006, p. 314).

Assim, a *política da diferença* (TAYLOR, 1993) busca o reconhecimento igualitário do outro a partir da condição de direitos, que é a condição mais adequada para uma sociedade que preserva os valores democráticos. E, portanto, acreditamos que uma Política Migratória deve considerar que os migrantes devem ter os mesmos direitos que as pessoas naturais do país, sem que por isto renunciem a nenhuma das suas características culturais. Podemos elencar casos atuais de países como a Bolívia, Equador, Canadá, Austrália e Suíça que procuram estruturar suas políticas de governo a partir da perspectiva do multiculturalismo.

Devemos, portanto, pensar na Política Migratória como uma Política Pública, para que desta forma as questões sobre a migração internacional passe a considerar o *sujeito migrante* também como um sujeito de direitos e como elemento fundamental de uma Política Migratória. Como está sendo feito na cidade de São Paulo com o desenvolvimento de programas sociais e a constituição da Lei Municipal nº 16.478, de 2016, que institucionaliza a política pública para a população migrante da cidade de São Paulo a partir da perspectiva dos direitos humanos.

Desta forma, se o Estado-Nação é o responsável pelas questões de fronteiras e legalização, é no nível local, na cidade, que os primeiros impactos econômicos, políticos e sociais se apresentam com mais intensidade e onde deparamo-nos com os problemas diários de inclusão e acolhimento dos imigrantes com a sociedade (ZAPATA-BARRERO, 2015).

A importância de tal perspectiva política é que ela propõe evitar a distinção existente entre cidadãos, possuidores de direitos civis, políticos e sócio-econômicos, e *não-cidadãos*, aqueles que são alijados dos direitos de cidadania. Assim, a discussão sobre o impacto das migrações internacionais em nível local coloca uma série de questões sobre o papel do poder público em relação à construção de uma política migratória baseada em direitos humanos que exceda as responsabilidades da União e que garanta o desenvolvimento social.

Para pensadores como Ricard Zapata-Barrero (2010) tem desenvolvido pesquisas focadas no entendimento da democracia liberal, imigração contemporânea e o papel dos governos, tanto nas instâncias nacionais como locais, no desenvolvimento de políticas públicas de direitos humanos que vise à garantia ao devido acolhimento do migrante a sociedade.

Para Zapata-Barrero este é um desafio a ser enfrentado no século XXI, onde, no mundo cada vez mais conectado, a abordagem global das migrações tende a requerer uma responsabilidade em vários níveis: global, nacional e local - o local, a cidade, passaria a ter um papel estratégico muito importante no desenvolvimento da diversidade, trabalho e econômico no século XXI (CASTELS, 1999).

O objetivo de Zapata-Barrero é o de examinar a versatilidade da questão da responsabilidade pública quando usado por diferentes concepções de democracia para apoiar os direitos sociais do migrante e sua diversidade. No livro, *Las condiciones de la interculturalidad: gestión local de la diversidad en España* (2015), o autor propõe uma reflexão sobre como o poder público municipal pode orientar suas políticas sociais em contextos de diversidade cultural, dimensionando suas funções sociais para o multiculturalismo. Desta forma, para o autor, o paradigma da diversidade cultural passaria a ser um ponto-chave na agenda política local. A premissa do respeito à diversidade cultural é um conjunto de políticas promovidas por uma ideia básica: a de que a interação entre pessoas de diferentes origens (imigrantes e comunidade local) no âmbito local contribui para o desenvolvimento de uma cidade em vários níveis. Para Zapata-Barrero (2015) este fato tem sido negligenciado em políticas multiculturais nas administrações municipais.

Tal perspectiva tem sido desenvolvida por cidades espanholas, como o da região de Andaluzia, que já está na terceira fase do “Plano Integral para a

Imigração”⁶, um programa de acolhimento do migrante a comunidade local, com foco na gestão da diversidade e respeito aos direitos humanos.

O primeiro aporte de acolhimento ao migrante deve ser dado pelo Estado nacional, que é quem deve dar a autorização, buscar aplicar e garantir os direitos do migrante, integrando o mesmo a comunidade local (BARALDI, 2014). Porém, como ressalta Baraldi (2014), o processo administrativo que permite a permanência do imigrante no país é extremamente burocrático e demorado, o que contribui para tornar difícil essa inclusão junto à sociedade. Essa burocracia cria realidades que deixam os migrantes sujeitos ao trabalho precário e ilegal, ficando nas mãos de agenciadores, ou ainda, vítimas do trabalho análogo à escravidão.

A ideia de programas sociais de acolhimento e direitos humanos desenvolvidos na gestão municipais tende a representar segurança e proteção em um mundo instável, de proporções globais. Uma vez estruturados com base em harmonia e solidariedade, seriam espaços de abrigo e amparo em meio às turbulências e crises mundiais, e, assim, re-criando identidades globais e locais. Manuel Castells (1999) contribui para um panorama do contexto social da globalização, da revitalização das cidades através da formação das redes e da flexibilidade de tempo e espaço.

Neste contexto, entender as migrações como uma parte normal das relações sociais (CASTLES, 1999) ou um movimento social em seu sentido literal (MEZZADRA, 2005), nos ajudar a compreender a importância do papel das gestões municipais na promoção e execução de programas sociais que assegure emprego, acolhimento, que garanta à inclusão do migrante àquela sociedade e busque a construção de diálogos na construção participativa de programas sociais para a garantia da cidadania do migrante. A maneira de lidar com o migrante internacional, hoje, esta diretamente ligada com as questões globais, na intensificação da globalização, e de que, na ideia de “cidade global”, (SASSEM, 1998; CARVALHO, 2000) a questão do debate político esta diretamente ligada à ideia de qual cidade queremos construir (HARVEY, 2014).

⁶ Em relação às políticas públicas relacionada à integração social do imigrante na sociedade, a comunidade autônoma de Andaluzia, em relação a outras regiões da Espanha, tem construindo ações diferenciadas no tratamento ao migrante internacional, garantindo o acolhimento com ações transversal nas políticas sociais com o objetivo de incorporação. O 3º Plano Integral para a Imigração na Andaluzia, com horizontes para 2016, é um passo no sentido da construção de uma sociedade mais coesa e multicultural, na gestão da diversidade. Disponível em: <http://www.juntadeandalucia.es/organismos/justiciaeinterior/areas/politicas-migratorias/planes-inmigracion.html>, última visita em 15 de maio de 2015.

Migração, refúgio e cidadania

O debate sobre a migração internacional tem colocado em colisão direta dois conceitos contemporâneos, na ordem jurídica e filosófica, garantidos pela maioria dos Estados nacionais, a saber: o direito dos indivíduos de atravessarem as fronteiras, assegurados pelo artigo 13º e 14º da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948; e o direito ao autogoverno de uma comunidade política, nos termos do artigo 21º da mesma Declaração. No presente artigo não iremos aprofundar na discussão jurídico-filosófica sobre quem tem o direito de ser protegido pelo Estado-Nação. Mas essa discussão nos é necessária para compreendermos a distinção e a classificação entre os status migratórios, dentre eles o de migrantes econômico, refugiados e apátridas dentro do contexto atual.

Na atual Política Pública para a População Imigrante da cidade de São Paulo notamos que não há tal distinção entre os termos “migrante econômico”, “refugiados” e “apátrida”, ou seja, ambas as categorias são atendidas da mesma forma pelos equipamentos municipais e serviços sociais. Sobre a forma deste atendimento entraremos em mais detalhe em tópico posterior. O que cabe discussão neste momento é o entendimento do conceito de direitos humanos como algo não classificatório, portanto, como direitos irrestritos que busquem atender a todos os seres humanos independente de sua categoria ou do seu status classificatório.

Para Pablo Ceriani Cernadas (2016) a classificação e separação contundente entre migrantes econômicos e refugiados acaba por conduzir, juntamente com outros conceitos, à crescente desproteção dos direitos das pessoas migrantes, ao mesmo tempo em que paradoxalmente coloca em crise o direito humano ao asilo e uma de suas principais formas de materialização - o estatuto dos refugiados.

Assim,

(...) o conceito “migrante econômico” constituiria mais um exemplo de uma peculiaridade das políticas migratórias nos últimos anos: o uso de eufemismos. Por meio desses eufemismos são elaboradas formas discursivas com determinados objetivos político-comunicacionais, os quais geram consequências em pelo menos dois planos: primeiro, em legitimar determinado enfoque da política migratória, geralmente com viés de segurança; e segundo, conseqüentemente, em afetar direitos e garantias de pessoas que migram ou tentam migrar (CERNADAS, 2016, p.02).

Portanto, o conceito de “migrante econômico” para Cernadas (2016) seria um conceito juridicamente inexistente e equivocado. O objetivo desta conceituação, atribuindo apenas o conceito “econômico” ao migrante, seria o de sentenciar apenas à decisão de uma família ou pessoa de que migrar seria somente por questões da ordem econômica, ou seja, negando a migração como um fenômeno estrutural, que está ligada a múltiplas causas e uma série de combinações que são determinantes para a decisão de migrar.

A separação dos conceitos de migrante econômico e refugiado ocultaria uma realidade complexa e multidimensional que evidencia uma profunda crise de direitos humanos, desenvolvimento humano, direito humanitário e também direito dos refugiados (CERNADAS, 2016). Através da utilização de conceitos tais como o de “migrante econômico” acabamos por omitir a realidade das pessoas que se deslocam em condições de extrema vulnerabilidade. Tal conceito carrega ainda a ideia de que estes são sujeitos que tomam a decisão de migrar livremente. Em Pace e Severance podemos ver que,

(...) o perigo de usar este termo [migrante econômico] é que se pode supor que esses migrantes nunca terão direito a nenhuma situação regularizada e que, portanto, se pode imediatamente negar a entrada ou deportar. Existem circunstâncias em que um migrante que não seja nem refugiado nem requerente de asilo pode ter uma base jurídica para uma estadia regularizada em um país de acolhimento. Em qualquer caso, todos os migrantes têm direitos que devem ser respeitados. É importante que o discurso público compreenda essas distinções a fim de encontrar soluções razoáveis e respeitadas (PACE; SEVERANCE, 2016 apud CERNADAS, 2016, p.04).

Desta forma, como sempre procura ressaltar Deyse Ventura em seus debates sobre o tema, se faz necessário uma mudança de paradigma em nossos discursos narrativos, deixando de utilizar termos generalizados como o de “ilegal” e “migração econômica”, que por muitas vezes afetam os direitos humanos dos migrantes. Assim, ao classificar de forma separada “migrantes econômicos” e “refugiados”, juntamente com uma noção de “necessidade de proteção internacional”, a difusão do conceito “migrantes econômicos” ou até mesmo certa interpretação sobre a referência aos “fluxos mistos”, não tem proporcionado todos os efeitos desejados, ou

seja, a proteção efetiva às pessoas refugiadas, mas em muitos casos o contrário (CERNADAS, 2016, p.04).

A partir da visão de Cernadas (2016), podemos compreender que as migrações forçadas devem ser analisadas e tratadas como um problema de direitos humanos que excede o direito internacional dos refugiados. Deste modo, a legitimação de políticas migratórias que não tratem de forma dissociada migrantes e refugiados se faz necessária de modo a garantir a cada pessoa todas e cada uma das formas de proteção a que têm direito com base na situação em que se encontra e nos direitos em jogo em cada caso, inclusive o direito humano ao asilo reconhecido em diversos instrumentos internacionais, buscando garantir, assim, a plena cidadania do sujeito migrante.

Feitas estas considerações, das quais consideramos importantes para uma compreensão mais ampla sobre a migração internacional, passaremos a análise da constituição da Lei Municipal nº 16.478, reconstituindo os passos desenvolvidos pela gestão municipal a partir de seus respectivos programas social para a população migrante da cidade de São Paulo.

Análise da Política Pública para a População Imigrante da Cidade de São Paulo

A cidade de São Paulo é um destino tradicional de imigração de diversas nacionalidades e nos últimos anos esse movimento tem se intensificado. Segundo Censo 2000-2010⁷ houve um aumento de 117% nas entradas de residentes, ou seja, ingresso de 39.655 imigrantes em 2010 em relação a apenas 18.237 em 2000.

Neste sentido, a história da cidade de São Paulo não pode ser entendida sem pensar, ao mesmo tempo, na história da imigração que contribuiu não só para a riqueza e desenvolvimento econômico da região, mas também para a efetivação da diversidade cultural da sociedade brasileira.

E é pensando em diminuir a distância entre migrantes e nacionais que, em 2013, a Gestão Haddad criou a Política Pública para a População Imigrante, a partir do Plano de Meta 65, desenvolvendo uma série de programas sociais e uma legislação, pioneira na sociedade brasileira, a Lei Municipal nº 16.478. A legislação

⁷ Disponível em: http://smdu.prefeitura.sp.gov.br/informes_urbanos/pdf/27.pdf. Acesso em: 15 de setembro de 2016.

estipula que migrantes residentes na capital paulista sejam tratados de forma igualitária aos nacionais nos equipamentos públicos da cidade, desenvolvendo novas diretrizes e mecanismos de combate contra a xenofobia e racismo.

Outros avanços são a criação do Conselho Municipal de Imigrantes, com a maioria de seus membros composta por imigrantes eleitos de forma direta e aberta, e o Centro de Referência e Acolhida ao Imigrante (CRAI), facilitando o acesso à assistência social e às oportunidades de trabalho e de empreendedorismo para os estrangeiros vivendo na capital. Ainda, a Lei Municipal nº 16. 478/2016 procura fortalecer ações de formação e sensibilização dos agentes públicos para o trabalho com essa população, além de criar um canal de denúncias para os refugiados e imigrantes, para casos de discriminação e de violação de seus direitos.

Buscaremos reconstituir a constituição da Lei Municipal nº 16. 478/2016, a partir da 1ª Conferência Municipal de Políticas para Imigrantes de São Paulo, realizada em 2013, assim como dos programas sociais realizados pela Coordenação de Política Migratória (CPMig), buscando identificar as estratégias e ações da gestão Municipal sobre o tema migrações internacionais e cidadania. Acreditamos que o que foi aqui realizado serve como referência para outras cidades, indicando diretrizes necessárias para a constituição de uma política pública para imigrantes a partir da perspectiva dos direitos humanos, atendendo uma demanda histórica de uma população que contribuiu muito com a construção do país, mas que até então tinha sido esquecida pela gestão municipal.

1ª Conferência Municipal da cidade de São Paulo

Sendo uma experiência pioneira, a relevância desta 1ª Conferência Municipal de Políticas para Imigrantes de São Paulo está no fato de ser a primeira experiência em todo o Brasil que envolve diretamente a participação institucionalizada de migrantes com o intuito de formulação de políticas públicas para esta população.

Com o tema “Somos Tod@s Migrantes”⁸, a Conferência Municipal, para Rogério Sottilli, então Secretário de Direitos Humanos da cidade de São Paulo, marcaria uma mudança de paradigma da gestão municipal ao tratar os migrantes como sujeitos plenos de direitos, que contribuem para uma cidade melhor.

⁸ Mantivemos o título original, preservando o “@”, que busca incluir homens e mulheres.

Realizada entre os dias 29 e 30 de novembro e 1º de dezembro de 2013, a Conferência Municipal fez parte de uma série de conferências preparatórias que têm o objetivo de ampliar a cobertura dos debates sobre a temática migratória, elegendo delegadas e delegados e formulando contribuições para a realização da etapa nacional da 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (COMIGRAR), que buscou discutir as realidades distintas de migrantes, refugiados no território brasileiro.

Na abertura, dia 29 de novembro de 2013, a Conferência Municipal começou com a recepção e o credenciamento dos participantes, com a cerimônia de abertura, da qual participaram representantes do Governo Federal e Municipal e dos migrantes. Contou ainda com a palestra da Professora Dra. Zilda Iokoi, que buscou contextualizar os eixos que seriam discutidos. Durante o segundo dia, 30 de novembro de 2013, houve a leitura e aprovação do *Regimento Interno*, a discussão das propostas nos Grupo de Trabalhos e, no fim da tarde, a eleição dos delegados. No último dia, 1º de dezembro, foi realizada a votação das propostas discutidas nos GTs pela plenária da Conferência Municipal.

A Conferência Municipal sobre Migrações e Refúgio na cidade de São Paulo foi à primeira das mais de 200 conferências preparatórias realizadas em todo o Brasil entre os anos de 2013 e 2014. A cidade de São Paulo tem a maior e mais diversa população migrante do país - hoje em torno de 386 mil pessoas de mais de 150 nacionalidades⁹ - teve um papel fundamental também pelo fato de ser a conferência com o maior número de participantes, chegando a 436 pessoas. Dos participantes a maioria era de brasileiros, com 123 participantes; os bolivianos foram à nacionalidade estrangeira com mais participantes, chegando a 44. Dividindo os participantes por segmentos chegamos ao número de 115 pessoas da sociedade civil, 29 eram da academia e outras 21 trabalhavam no âmbito municipal, contendo ainda representantes do Governo Federal, de órgãos internacionais e de setores da mídia.

Possuindo apenas caráter consultivo e sendo convocada pelo Decreto Municipal nº 54.476/2013, a Conferência Municipal foi uma iniciativa da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo (SMDHC), por meio de sua Coordenação de Políticas para Imigrantes (CPMig) com o objetivo de contribuir

⁹ Dados obtidos com a CPMig em 29 de agosto de 2016.

para o debate, elaborando propostas e diretrizes para subsidiar as políticas públicas para a população migrante.

Para a organização da Conferência Municipal foi convocada uma Comissão Organizadora paritária, oficializada pela Portaria nº 91/2013 da SMDHC, composta por 28 representantes do governo municipal e organizações da sociedade civil. A conferência contou ainda com a realização de etapas livres e mobilizadoras que tiveram o papel de elencar propostas a serem discutidas na etapa municipal. Nas etapas mobilizadoras seguiu-se o critério de distribuição territorial de imigrantes na cidade, privilegiando-se aqueles distritos ou subprefeituras onde as comunidades estão mais organizadas. Estas etapas foram abertas à população de um modo geral e ocorreram nos bairros Penha (CEU Tiquatira), Limão (Centro Cultural da Juventude), Centro (Cine Olido) e São Mateus (CEU São Rafael). Já as etapas livres, que foram nove, tiveram o papel de ampliar o debate sobre o tema, permitindo maior envolvimento da sociedade civil, entre eles órgãos do governo municipal e estadual, um coletivo universitário, uma comunidade religiosa e sindicatos, a saber: CUT/SP, Missão Paz, Coletivo Educar para o Mundo (Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo), REDE Interinstitucional em Prol do Imigrante, Secretaria de Administração Penitenciária/ Centro de Apoio ao Egresso e Família, Casa das Áfricas, Patronato INCA/CGIL, Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres, Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante (CDHIC).

Tanto as etapas preparatórias quanto a Conferência Municipal acontecerão em torno de quatro eixos que estruturaram os debates e propostas para o Texto-Base da conferência, a saber: i) promoção e garantia de acesso a direitos sociais e serviços públicos; ii) promoção do trabalho decente; iii) inclusão social e reconhecimento cultural; iv) legislação federal e política nacional para as migrações.

Diferentemente de outros Textos-Base utilizados em outras regiões do Brasil, o da Conferência Municipal não trazia propostas, mas sim um panorama sobre as políticas públicas voltadas para a população imigrante no país, buscando trazer elementos para o debate. Vale ressaltar que o Texto-Base foi elaborado conjuntamente pelo Coletivo de Extensão Universitária Educar para o Mundo, o Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo e integrantes da Comissão Organizadora Municipal (COM).

Com as propostas apresentadas por cada eixo durante as etapas preparatórias, buscou-se definir quantas propostas de cada eixo que seriam encaminhadas à plenária final, discutidas nos GTs da etapa municipal. Deste modo, das 60 propostas apresentadas na Conferência Municipal, 35% (21 propostas) foram apresentadas pelo GT de promoção e garantia de acesso a direitos sociais e serviços públicos, 12% (9 propostas) pelo GT de promoção do trabalho decente, 20% (12 propostas) pelo GT de inclusão social e reconhecimento cultural e 30% (18 propostas) pelo GT de legislação federal e política nacional para as migrações.

Ao final do processo, os quatro Grupos de Trabalho por Eixo Temático da Conferência Municipal apresentou-se 60 propostas para a formulação de políticas públicas para migrantes à Plenária Final para apreciação e votação. Ainda sobre os delegados eleitos para a participação da etapa nacional, a Conferência Municipal elegeu o total de 50 delegadas e delegados da sociedade civil, assim como 16 suplentes. Os critérios para a eleição buscou garantir o universo dos delegados, sendo composto por: i) mínimo de 50% de mulheres; ii) mínimo de 50% de imigrantes; iii) mínimo de 10% de refugiados ou solicitantes de refúgio; iv) mínimo de 10% de estudantes estrangeiros; v) mínimo de 10% de portadores de visto humanitário. Vale ressaltar que por não haver nenhum candidato que se declarou portador de visto humanitário esta categoria não foi preenchida.

Política Municipal para migrantes da cidade de São Paulo

Sancionada no dia 7 de julho de 2016, a Lei Municipal nº 16.478, de forma geral dispõe sobre os objetivos, princípios, diretrizes e ações prioritárias, bem como sobre o Conselho Municipal de Imigrantes. Sendo a primeira Lei que institui uma Política Municipal para a População Imigrante no território brasileiro, ela se propõe a organizar diretrizes para a política de imigrantes em âmbito municipal, sistematizando o conjunto de políticas públicas que vêm sendo implementadas na cidade de São Paulo pela gestão municipal desde meados de 2013.

Formulada pela gestão do prefeito Fernando Haddad a partir do seu Plano de Meta nº 65, a Lei Municipal nº 16.478/2016 pretende atender a uma demanda histórica da população imigrante da cidade de São Paulo. Da mesma maneira, a política municipal para imigrantes definirá também os princípios e diretrizes que servirão de base para planos e programas posteriores e para o aperfeiçoamento dos serviços já existentes. Ainda conforme a Coordenação de Políticas para Migrantes

(CPMig)¹⁰, a Lei municipal busca ressignificar a categoria migrante, entendendo que os mesmos devem ser integrados à sociedade e vistos como cidadãos e sujeitos de direitos - e não apenas de deveres, possuindo instrumentos para desenvolver suas autonomias e que sejam reconhecidos como participantes ativos na construção de uma cidade plural, e com respeito a diversidade.

Assim, com o objetivo de articular as políticas públicas migratórias no município de forma transversal, intersetorial e intersecretarial, em 2013 foi criada a Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig), no âmbito da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC) de São Paulo, vigorada através do Artigo 242 da Lei nº 15.764, de 27/5/13. Os valores e princípios da Coordenação de Políticas para Migrantes, segundo o mesmo, são:

(...) o reconhecimento da importância dos novos fluxos migratórios para a cidade de São Paulo e dos imigrantes como sujeitos de direitos; a promoção e a garantia de seus direitos fundamentais; a promoção da integração social e cultural mediante o intercâmbio de saberes entre as diferentes comunidades no espaço público; a não-criminalização daqueles que migram e o respeito ao direito de mobilidade¹¹.

De certa forma podemos dizer que o início da construção da Política Municipal para a População Imigrante se deu com a constituição do Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População Imigrante (CIPMPI), criado por meio de Decreto Municipal nº 56.353. Composto de forma paritária por 26 integrantes, sendo 13 representantes de Secretarias do Governo Municipal e 13 representantes de organizações da sociedade civil reconhecidas no âmbito municipal pelo desenvolvimento de atividades relevantes relacionadas ao tema da imigração, o Comitê teve o papel de promover e articular as políticas públicas migratórias no município, de forma transversal e sob a ótica do migrante¹².

¹⁰ Disponível em: < http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/migrantes/programas_e_projetos/index.php?p=205909> Acesso em 03 de setembro de 2016 .

¹¹ Disponível em: < http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/migrantes/coordenacao/index.php?p=156223> Acesso em 03 de setembro de 2016.

¹² Disponível em: < <http://saopauloaberta.prefeitura.sp.gov.br/index.php/politica-municipal-para-a-populacao-imigrante-prefeitura-de-sao-paulo-consulta-publica/>> 03 de setembro de 2016.

Além de discutir os princípios gerais da Política, coube também ao Comitê discutir oito áreas de atuação do Poder Público Municipal, a saber: saúde, assistência social, educação, trabalho, cultura, esportes e lazer, habitação e participação social. Temas transversais como igualdade de gênero e de raça e garantia dos direitos humanos pautaram todas as discussões.

As propostas elaboradas pelos membros do Comitê foram transformadas em um Anteprojeto de Lei, um documento preliminar que foi validado por meio de Audiência Pública ocorrida no dia 26 de setembro de 2015. Esta audiência foi realizada pela CPMig e SMDHC no espaço do Sindicato dos Bancários, no Auditório Azul, contando com a presença de 71 pessoas entre migrantes, representantes da sociedade civil, organizações não-governamentais, grupos de pesquisa e instituições públicas.

Tendo apenas caráter consultivo, a audiência sistematizou as propostas já elaboradas pelo Comitê e endossadas pela maioria dos participantes ou maioria simples para a formulação de um texto final, denominado Texto-base, que gira em torno de quatro eixos: i) princípios e diretrizes gerais; ii) assistência social e saúde, educação e trabalho e habitação; III) cultura; e iv) esporte e participação social.

A partir da formulação do Texto-base e da sistematização do Comitê, a prefeitura de São Paulo disponibilizou no dia 12 de fevereiro de 2016 uma Minuta Online do documento para Consulta Pública, onde foram enviadas 159 contribuições ao texto, constituindo um segundo momento da participação popular para formulação do projeto de lei da Política Municipal para a População Imigrante, ficando aberta até o dia 04 de março. Após reformulações, adequando as contribuições da população ao projeto final, este foi encaminhada para Câmara Municipal de São Paulo no dia 31 de março como Projeto de Lei n.º 142/2016, obtendo votação unânime no dia 21 de junho de 2016, sancionado no dia 07 de julho pelo prefeito de São Paulo, Fernando Haddad.

Uma experiência inédita

A Lei nº 16.478/2016 é uma experiência inaugural não somente municipal, mas também nacional, de uma política pública para uma população que faz parte direta da constituição social, cultural e econômica do Brasil, mas que foi historicamente excluída dos processos decisórios e participativos que lhe diz

respeito. Não havendo nenhum marco legal por parte da União que buscasse determinar diretrizes para a formulação e implementação de políticas públicas para migrantes no âmbito local, acabava por dificultar e restringir tais ações. Neste sentido não seria errôneo afirmar que a Prefeitura Municipal foi pioneira na formulação de uma Lei que, dentro de suas respectivas responsabilidades, por meio do pacto federativo, institucionaliza a participação social do sujeito migrante, dando a este uma visão a partir dos direitos humanos, garantindo, assim, a institucionalidade dos programas contidos na Lei independente de mudanças governamentais.

Desenvolver uma política pública local sem nenhum marco legal anterior que desse respaldo a este processo é de certa forma uma ação que visa preencher uma demanda histórica da população migrante, transformando a forma como até então esta população foi olhada e tratada pela gestão tanto municipal quanto nacional.

Tratando-se de uma questão transversal, a construção de uma política municipal passa também pela apropriação do tema pelas diversas pastas responsáveis do município e da própria sociedade. De certo forma seria quase impossível a formulação de tal Lei se não houvesse uma articulação e integração entre Poder Público e sociedade civil organizada.

A Lei é composta por 10 artigos que se propõe a estabelecer objetivos, princípio e diretrizes que buscam visar ações prioritárias para a atuação do município em diversas áreas que são de sua responsabilidade, a saber: educação, saúde, assistência social, trabalho, habitação, cultura, esportes e lazer. Assim, a gestão Municipal deverá se guiar pela Lei, se ocupando dos termos e princípios previstos no ato normativo para poder cumprir os objetivos que ali foram estipulados. Em suas diretrizes cabe destacar tais norteamentos: a igualdade de direitos, atenção às necessidades específicas, combate ao preconceito, regularização da situação e acesso universalizado aos serviços públicos. Sistematizando de forma simplificada cada artigo temos a seguinte configuração: **Art. 1º** institui a Política Municipal para a População Imigrante, assim como a garantia da igualdade e acesso a direitos e da diversidade cultural; **Art. 2º** determina os princípios da Política Municipal, destaque *para igualdade de direitos e de oportunidades, regularização da situação da população imigrante, combate à xenofobia*; **Art. 3º** cria diretrizes do Poder Público na implementação da Política Municipal para a População Imigrante ; **Art. 4º**

assegura o atendimento qualificado à população imigrante no âmbito dos serviços públicos municipais; **Art. 5º** garantia de diálogo permanente entre o Poder Público e a sociedade civil, em especial por meio de audiências, consultas públicas e conferências, em que pese à criação *Conselho Municipal de Imigrantes*; **Art. 6º** o Poder Público deverá assegurar a manutenção dos *Centros de Referência e Atendimento para Imigrantes – CRAI*; **Art. 7º** diz respeito às ações prioritárias a ser implementadas pela Prefeitura Municipal; **Art. 8º** discrimina sobre as dotações orçamentárias com as despesas da execução da Lei; **Art. 9º** determina que o executivo deve regularizar a Lei num prazo de noventa dias a partir da data da publicação da mesma; **Art. 10º** determina a validade da Lei, que se dá a partir da publicação da mesma.

Vale ressaltar que entre o Texto-base que saiu da Audiência Pública, para a Minuta online que ficou sob Consulta Pública até o sancionamento da Lei pelo Prefeito Fernando Haddad, assim, através desse processo houve várias mudanças no texto-base da lei¹³. Grosso modo podemos dizer que o que não entrou no projeto de lei final votado pela Câmara Municipal são atribuição dos outros entes federativos (Estado e União), como a questão do *direito ao voto*. Da mesma forma outras pontuações feitas tanto na Audiência Pública quanto na Consulta Pública não entraram no projeto final da Lei, pois, segundo Juliana Moreira de Souza Tubini, que trabalho como Assessora Técnica da Coordenação de Política para Migrantes da Prefeitura de São Paulo seriam ações que não caberiam como artigos, mas que precisariam de decretos normativos geridos pela Prefeitura para serem efetivados. Ou seja, conforme Tubini a Lei 16. 478 estabelece diretrizes para que as futuras gestão municipais atuem sobre a regulamentação de programas sociais. Ressalta ainda que a efetividade de tais programas depende de dotações orçamentárias a serem ainda estipuladas pelo Poder Público.

Desta forma, podemos dizer, a partir do que foi detalhado acima, que a Lei 16. 478/2016 é uma lei que quebra barreiras na sociedade brasileira por ser é a primeira lei na história do Brasil que institucionaliza e fomenta a participação social, econômica e cultural da população migrante através de iniciativas que visam à transformação do espaço municipal por meio da lógica fundamental de compreender

¹³ Mudanças essas que infelizmente não detalharemos aqui, mas caberia um olhar mais atento em outras oportunidades.

que a cidadania não se dá sem participação, determinando, portanto, o sujeito migrante como um sujeito de direitos. Claramente que não devemos nos ludibriar e nos deixar levar apenas pela formulação de uma lei, pois cabe agora saber como ele se dará na prática e no cotidiano dos migrantes e da comunidade local. Mas, não podemos também deixar de ressaltar sua importância como marco histórico, que, por meio de ações concretas, como a garantia de 31 assentos específico a migrantes em conselhos participativos das subprefeituras, dando-lhes voz e vez na definição dos rumos da cidade, e a constituição do CRAI, que ressignifica o papel do Poder Público Municipal, que passa a atuar sobre mudanças de paradigmas, construindo uma cidade diversa e inclusiva, respeitando os direitos básicos de todo e qualquer cidadão mediante ações afirmativas calcadas em legislação específica.

Conclusão

O debate sobre a migração internacional demonstra a complexidade da questão, revelando a extrema vulnerabilidade dessas pessoas em deslocamento. O que demonstramos neste artigo foi que a migração é um processo essencialmente político (ZOLBERG, 2006 apud Siciliano, 2015), e que a ausência do poder público em todos os níveis, sem estabelecimentos de políticas públicas voltadas às suas questões específicas, acabam aprofundando a vulnerabilidade da população migrante, gerando vários mecanismos de exclusão social. Neste sentido, se faz necessário o desenvolvimento de estratégias para proteção dessas pessoas com base nas regras do direito internacional e direitos humanos, que possam entre outras coisas, desmitificar a migração, para que o migrante seja recebido de outra maneira, a partir de uma perspectiva de direitos humanos que lhe assegure a inclusão social nos mais diversos sentidos.

A partir da discussão levantada por Ceriani (2016), buscamos compreender as prioridades das políticas migratórias, discutindo as causas e os motivos das pessoas que se deslocam, analisando conceitos que ocultam elementos deste processo, sustentando eufemismos, o que, por sua vez, têm afetado os direitos de pessoas migrantes, requerentes de asilo e também das questões mais específicas referentes aos refugiados.

Deste modo, procuramos levantar o debate sobre o papel da gestão municipal no que diz respeito ao acolhimento do migrante a comunidade local. Acreditamos que a ideia de programas sociais de acolhimento e direitos humanos desenvolvidas

na gestão municipais ressalta a importância de uma política pública a partir da perspectiva dos direitos humanos e da *política da diferença* (TAYLOR, 1993), que tenta trabalhar com a problemática da exclusão/inclusão, ao mesmo tempo em que reconstrói a narrativa sobre a migração internacional, deixando de tratar essas pessoas como categorias, como coisas.

Portanto, entendemos que a Política Pública para a População Imigrante da cidade de São Paulo, possibilitou, mediante ações afirmativas e de inclusão social do sujeito migrante, como a experiência da 1ª Conferência Municipal de Políticas para Imigrantes, pela primeira vez a participação social institucionalizada dos migrantes.

Já a constituição da Lei Municipal nº 16.478/2016 garantiu que os programas desenvolvidos pela gestão municipal fossem institucionalizados, e que, portanto, independente da gestão a municipalidade de São Paulo terá um novo sentido de trabalhar e garantir aos migrantes, socialmente excluídos, o *status* de ser humano.

Portanto, entendemos a gestão Haddad trouxe práticas inovadoras na forma de administrar a maior cidade Sul-Americana, onde, onde, como mostramos, procurou incorporar normas e princípios definidores dos direitos fundamentais contidos na Constituição Federal de 1988, tal como o artigo 1º, que estabelece que o Estado Democrático de Direito tem como fundamento, entre outras ações, garantir a *“dignidade da pessoa humana”*.

No que se refere à *participação social* do sujeito migrante nos processos de decisão, percebe-se, a partir da observação direta e entrevistas, que existe uma insistente preocupação por parte da população migrante na elaboração das identidades coletivas, como forma do exercício de suas autonomias e de reconhecimento social. Em uma das entrevistas vimos que para W¹⁴. este *reconhecimento social se dá pelo próprio reconhecimento na participação social*, que seria a etapa mais importante neste longo processo de constituição do direito. Para M¹⁵., refugiado da República Democrática do Congo, numa das falas no *Diálogo*

¹⁴ W. é um imigrante alemão de 67 anos, mora na zona oeste de São Paulo. Chegou ao Brasil na década de 1980 e participou da construção do Conselho Participativo para migrantes na gestão Haddad 2013/16. Eleito, hoje ocupa uma das cadeiras do Conselho. Conheci W. na Audiência Pública. A entrevista com W. foi realizada no Largo da Batata, no dia 15 agosto de 2016.

¹⁵ Realizada na cidade de São Paulo no dia 21/11/2015 no Sindicato dos Bancários. O Intuíto do Diálogo era o debate da Lei 20.516/2015 que trata da nova lei da migração brasileira.

Sobre a Nova lei de Migração, proclamava que o não reconhecimento do imigrante é de responsabilidade do migrante. Tais falas que emergem desses espaços de construção acabam por fortalecer a própria população migrante na luta pelo reconhecimento da cidadania, constituindo uma consciência de sua situação ao mesmo tempo em que estabelece uma identidade própria de um projeto de seu futuro inaugurando práticas de mobilização para mudar a realidade atual.

Compreendemos, desta forma, que a dificuldade da formação da *identidade social* esta diretamente ligada com a ideia de *participação social* – sendo este um fator da manutenção da hierarquia entre pessoas na sociedade. Neste sentido, conclui-se que a participação social do sujeito migrante dentro dos processos decisórios é fundamental para poder oferecer a possibilidade de identificação e reconhecimento social. E o que extraímos deste estudo ainda é que para que ocorra a participação social e política do migrante é fundamental à atuação do Poder Público envolvendo todos os níveis, no presente caso do âmbito municipal, desenvolvendo uma política migratória local incentivando à acomodação e acolhimento do migrante a partir da perspectiva dos direitos humanos, considerando o migrante como um membro que contribui de diversas formas para o desenvolvimento social, econômico e cultural da sociedade brasileira.

Por fim, a constituição do direito inscreve-se por meio da participação ativa e de práticas das quais nutrem os sujeitos, até então excluídos, que têm um poder transformador, fornecendo-lhes ferramentas para que possam se organizar e defender seus direitos e expressar suas vontades, reivindicando e constituindo-se nessas lutas, e assim, intervindo no destino da cidade. E a atuação do poder público é fundamental para converter experiências de exclusão social em luta de reconhecimento social, em todas as suas dimensões.

Referência

BARALDI, Camila. **Migrações Internacionais, Direitos Humanos e Cidadania Sul-Americana**: o prisma do Brasil e da integração sul-americana. Dissertação de Pós-Doutorado. São Paulo, 2014.

BENHABIB, Seyla. **Another Cosmopolitanism**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

BRASIL. Artigos 1º e 5º da **Constituição de 1988**.

CAMARA MUNICIPAL. **LEI Nº 16.478**, de 08 de julho 2016, que institui a Política Municipal para a População Imigrante.

CARVALHO, Mônica de. **Cidade Global**: anotações críticas sobre um conceito. São Paulo Perspec. vol.14 no.4 São Paulo Oct./Dec. 2000.

CASTELLS, M. **A Sociedade em Rede**. Paz e Terra, 1999.

CASTLES, Steven; MILLER, Mark. **La era de la migración Movimientos internacionales de población en el mundo moderno**. México : Colección América Latina y el Nuevo Orden Mundial, 2004.

CASTLES, Stephen; MILLER, Mark J. **The age of Migration**: international population movements in the modern world. 4th Edition. Palgrave Macmillan, 2009.

CERNADAS, Pablo Ceriani. A linguagem como instrumento de política migratória. In: **Sur23**. Agosto de 2016.

COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS PARA MIGRANTES. **Devolutiva do Biênio 2013-2014**, Meta nº 65 do Programas de Metas Municipal.

HARVEY, D. **A Condição Pós-Moderna**. São Paulo: Loyola, 1993.

_____ **Cidades Rebeldes**: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

JUNTA DE ANALUCÍA. Planes Integrales pala la Inmigración en Analucía. **III Plano Integral para La Inmigración em Analucía**. Disponível em: <http://www.juntadeandalucia.es/organismos/justiciaeinterior/areas/politicas-migratorias/planes-inmigracion.html>. Última visita em 15 de agosto de 2016.

LÓPEZ -SALA, Ana Maria. Derechos de ciudadanía y estratificación cívica en sociedades de inmigración. In CAMPOY, I. **Una discusión sobre la universalidad de los derechos humanos y la inmigración**. Universidad Carlos III. Madrid. 2006, p. 129 - 151.

