UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM MUDANÇA SOCIAL E PARTICIPAÇÃO
POLÍTICA

GIOVANNA DE OLIVEIRA KANAS

Cidadania e migrações internacionais: imigrantes no Conselho Participativo Municipal

São Paulo

2018

GIOVANNA DE OLIVEIRA KANAS

Cidadania e migrações internacionais: imigrantes no Conselho Participativo Municipal

Versão original

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências pelo Programa de Pós-graduação em Mudança Social e Participação Política.

Área de Concentração:

Ações coletivas, movimentos e mudanças sociais

Orientadora:

Prof^a. Dr^a. Claudia Medeiros de Castro

São Paulo

2018

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO

(Universidade de São Paulo. Escola de Artes, Ciências e Humanidades. Biblioteca)

CRB 8 - 4936

Kanas, Giovanna de Oliveira

Cidadania e migrações internacionais: imigrantes no Conselho Participativo Municipal / Giovanna de Oliveira Kanas ; orientadora, Claudia Medeiros de Castro. – 2018

129 f.: il.

Dissertação (Mestrado em Ciências) - Programa de Pós-Graduação em Mudança Social e Participação Política, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo
Versão original

1. Participação política. 2. Imigrantes - Brasil. 3. Cidadania. 4. Administração pública municipal - São Paulo (SP). I. Castro, Claudia Medeiros de, orient. II. Título.

CDD 22.ed. – 323.042

Nome: KANAS, Giovanna de Oliveira

Título: Cidadania e migrações internacionais: imigrantes no Conselho Participativo Municipal

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências do Programa de Pós-Graduação em Mudança Social e Participação Política.

Área de Concentração:

Ações Coletivas, Movimentos e Mudanças Sociais

Aprovado em: ____ / ____ / ____

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____
Julgamento: _____

Instituição: _____
Assinatura: _____

Prof. Dr. _____
Julgamento: _____

Instituição: _____
Assinatura: _____

Prof. Dr. _____
Julgamento: _____

Instituição: _____
Assinatura: _____

Aos que desafiam fronteiras, dedico este trabalho.

Agradecimentos

Agradeço à Benedita de Fátima de Oliveira, que me ensinou a sonhar, a voar. Exemplo de coragem e força na luta pelo o que acredita, sou muita grata por ter em você, mãe, meu melhor modelo.

Ainda sobre raízes, agradeço também à Marília, Paula e Maíra, parte do que sou e de tudo pude fazer. Se unem nesta trajetória Jéssica, Maria e Victor, amigos de Amparo e os amigos da família 1/4. Sou grata pelos laços de afeto e refúgio que encontrei em vocês. À Jéssica agradeço duplamente, pois, além da amizade, pude contar com seu apoio cuidadoso durante o mestrado. Sei que esse trabalho é resultado de trocas diversas e difíceis de mapear. Então, gostaria de agradecer a todos que de alguma forma cruzaram meu caminho.

À Claudia agradeço pela presença humana e atenciosa durante a orientação. Descobri que o fardo emocional na realização de um mestrado é maior do que poderia imaginar e por sua paciência em me mostrar caminhos e me alertar sobre erros sou grata.

Não tenho palavras para agradecer aos conselheiros que se disponibilizaram a participar da pesquisa. A cada conversa me encontrei renovada para continuar nessa empreitada. Ouvi-los foi um privilégio.

Pela amizade interessada que sempre me perguntava sobre o mestrado, agradeço ao Pedro. Pela oportunidade de realizar estágio de docência, à José Renato. Agradeço também aos professores e colegas que proporcionaram momentos de construção coletiva e aos funcionários da Universidade de São Paulo por terem oferecido todo o suporte com tanta gentileza.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) pelo apoio financeiro que possibilitou uma formação mais qualificada.

Vocês trabalham para quê? Eu sustento que a única finalidade da ciência está em aliviar a canseira da existência humana. E se os cientistas, intimidados pela prepotência dos poderosos, acham que basta amontoar saber, por amor do saber, a ciência pode ser transformada em aleijão, e as suas novas máquinas serão novas aflições, nada mais.

(BRECHT, 1991, p. 120)

RESUMO

KANAS, Giovanna de Oliveira. **Cidadania e Migrações Internacionais**: imigrantes no Conselho Participativo Municipal. 2018. 129 f. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Programa de pós-graduação em Mudança Social e Participação Política, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Versão original.

Foi realizada pesquisa qualitativa que trata da atuação de imigrantes no Conselho Participativo Municipal de São Paulo, refletindo sobre participação política de imigrantes internacionais a luz de uma problemática que revela algumas das limitações da congruência construída entre nacionalidade e cidadania. O estudo foi desenvolvido com o objetivo de analisar a atuação dos conselheiros imigrantes no Conselho Participativo Municipal, procurando compreender como se articulam termos como cidadania e nacionalidade, a partir da experiência inédita na qual imigrantes puderam tomar parte, como votantes e votados, em uma eleição no Brasil. A construção teórica se apoia especialmente na literatura sobre cidadania e nacionalidade no contexto do Estado-nação, cidadania e migrações internacionais e em estudos sobre conselhos participativos. O principal instrumento utilizado foi a entrevista semiestruturada. Foram entrevistados nove conselheiros municipais imigrantes. As entrevistas foram analisadas com uso de mapas dialógicos, organizados em categorias analíticas que possibilitaram delinear os sentidos da participação no Conselho. As categorias levantadas foram: Experiência no Conselho Participativo Municipal, Vidas em movimento e Cidadania migrante. Os resultados evidenciam as consequências simbólicas e práticas da ausência do direito ao voto e as perspectivas dos imigrantes sobre a experiência no Conselho, participação política e cidadania.

Palavras-chave: Imigrantes internacionais. Participação política. Cidadania. Nacionalidade.

ABSTRACT

KANAS, Giovanna de Oliveira. **Citizenship and international migrations:** immigrants in the Municipal Participatory Council. 2018. 129 p. Dissertation (Master of Science) – School of Arts, Sciences and Humanities, University of São Paulo, São Paulo, 2018. Original Version.

The qualitative study about immigrants in the Municipal Participatory Council of São Paulo debates political participation of international immigrants revealing some of the limitations of the congruence built between nationality and citizenship. The study was developed proposing the analysis of immigrant councilors participation the Municipal Participatory Council, seeking to understand how terms such as citizenship and nationality are articulated, based on the unprecedented experience in which immigrants took part, as voters and candidates, in an election in Brazil. The theoretical construction relies especially on the literature on citizenship and nationality in the context of the nation-state, citizenship and international migrations and in studies on participatory councils. The main instrument was the semi-structured interview. Nine immigrants councilors were interviewed. The interviews were analyzed using dialogical maps, organized in analytical categories that allowed to delineate the meanings of the participation in the Council. The categories were: Experience in the Municipal Participatory Council, Lives in Movement and Migrant Citizenship. The results show the symbolic and practical consequences of the absence of the right to vote and the perspectives of the immigrants on the experience in the Council, political participation and citizenship.

Keywords: International immigrants. Political participation. Citizenship. Nationality.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	7
2	CONGRUÊNCIA ENTRE NACIONALIDADE E CIDADANIA.....	11
2.1	Constituição do modelo de Estado-nação.....	11
2.2	Nacionalidade e cidadania.....	16
3	CIDADANIA EM CONTEXTOS MIGRATÓRIOS.....	24
3.1	Direito ao voto para imigrantes.....	24
3.2	Conexões múltiplas: dinâmica urbana e cidadania cosmopolita.....	29
3.3	Cidadania como instituição dinâmica.....	31
4	BRASIL NA ROTA DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS.....	36
4.1	Imigração internacional no município de São Paulo.....	40
4.2	Lei de Migração.....	42
4.3	Política Municipal para a População Imigrante.....	46
5	DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: CONSELHOS.....	48
5.1	Conselhos: peças estratégicas para um projeto democrático.....	49
5.2	Conselho de Representantes e Conselho Participativo Municipal.....	57
5.2.1	<i>Imigrantes no Conselho Participativo Municipal.....</i>	66
6	PERCURSOS METODOLÓGICOS E RESULTADOS.....	69
6.1	Conhecendo o campo: observação não participante.....	69
6.2	Contexto e participantes das entrevistas semiestruturadas.....	71
6.2.1	<i>Mapas dialógicos como estratégia para captar os sentidos da participação no Conselho.....</i>	74
7	VOZES IMIGRANTES NO CONSELHO PARTICIPATIVO MUNICIPAL.....	77
7.1	Experiência no Conselho Participativo Municipal.....	77
7.1.1	<i>Mobilização e atuação.....</i>	77
7.1.2	<i>Avaliação do Conselho Participativo Municipal.....</i>	83
7.2	Vidas em movimento: laços com país de origem e vida no Brasil.....	88
7.3	Cidadania migrante.....	94
7.3.1	<i>Atuação política e cidadania.....</i>	95
7.3.2	<i>Direito ao voto.....</i>	98
8	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	103
	REFERÊNCIAS.....	107
	APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTAS.....	118
	APÊNDICE B – CONTATOS REALIZADOS.....	119
	APÊNDICE C – TERMO DE CONSENTIMENTO.....	120

1 INTRODUÇÃO

A pesquisa nasce de inquietações por investigar formas de mobilização social que não se circunscrevem ao Estado-nação. Essas inquietações surgiram durante a graduação em Relações Internacionais, disciplina acadêmica na qual convivem perspectivas que exploram novos sujeitos da política internacional (movimentos sociais transnacionais, Organizações Internacionais, Organizações Não Governamentais, empresas, etc.) com estudos focados nas relações entre os Estados. Assim, ao iniciar o planejamento para o mestrado algumas opções de atuação política transnacional foram levantadas. Nesse momento o grande tema migrações internacionais apareceu como uma abordagem interessante ao dar destaque para pessoas, e não movimentos, cuja vivência é internacional. Somou-se a animação por registrar uma experiência inédita como a participação eleitoral de imigrantes e sua atuação em um conselho municipal e o tema da pesquisa foi eleito. Portanto, o mote é refletir sobre política e suas fronteiras, cada vez mais nebulosas.

O estudo é marcado pela interdisciplinaridade, primeiro porque o programa de mestrado em que foi desenvolvido tem na interdisciplinaridade uma de suas principais estratégias epistemológicas. A impossibilidade de enquadrar a pesquisa em uma disciplina acadêmica específica também ocorre pelo próprio tema das migrações internacionais que é uma questão demográfica, econômica, política, sociológica, cultural, etc. (JANSEN, 1969). Assim, na condução da pesquisa nos apoiamos especialmente nas contribuições teóricas sobre cidadania e nacionalidade no Estado-nação, cidadania em contextos migratórios e conselhos participativos.

Migrações são definidas pela Organização Internacional para as Migrações (OIM), agência da Organização das Nações Unidas (ONU), como movimentos de uma pessoa ou grupos de pessoas através de uma fronteira internacional ou dentro de um Estado. É um movimento populacional que abrange qualquer tipo de deslocamento sem depender de sua intensidade, composição e causas; incluindo a migração de refugiados, migrantes forçados, migrantes econômicos e pessoas que se deslocam para outros fins, por exemplo, reunificação familiar (IOM, 2004). As migrações internacionais são diferenciadas de outros tipos de deslocamentos por implicarem mobilidade de indivíduos entre “duas entidades, entre dois sistemas políticos diferentes” (REIS, 2004, p. 150), entre dois Estados nacionais.

O termo migrantes internacionais designa indivíduos que se deslocam de um país para o território de outro país com a perspectiva de permanência, incluindo os imigrantes e os emigrantes. Imigrante denota o indivíduo que chega em um país com a intenção de nele residir e emigrante o que sai de um país com o propósito de se estabelecer em outro. Migrante internacional é ao mesmo tempo um emigrante e um imigrante, já que distinção reside na perspectiva de referência utilizada. Por exemplo, se um nacional boliviano se desloca da

Bolívia para morar no Brasil, na perspectiva do Estado da Bolívia é um emigrante, na perspectiva do Estado brasileiro é um imigrante.

Quando abordamos as migrações no contexto da globalização, que ostenta o aumento do intercâmbio comercial e financeiro e aclama a inexistência das fronteiras para a mercadoria, vemos que para os indivíduos que buscam melhores condições de vida as fronteiras estão concretamente presentes: “o projeto liberal em matéria de circulação de capitais e mercadorias, sustentado por grande parte dos Estados centrais, entra em contradição com os severos controles impostos à livre mobilidade dos trabalhadores e à fixação das pessoas nos territórios nacionais desses Estados” (PELLEGRINO, 2003, p.8). A globalização é um processo multidimensional e inacabado, que gera transformações políticas, culturais, sociais e ambientais com ritmos e características próprias (MARTINE, 2005), que ao mesmo tempo evidencia as assimetrias do sistema internacional.

Essa conjuntura expõe a porosidade do Estado, que já foi considerado o espaço tradicional e exclusivo de construção de identidade e o território no qual os problemas do cidadão nacional surgem e são resolvidos. Emerge a complexidade dos problemas modernos, em um cenário no qual as catástrofes ambientais, o capital financeiro desregulado, as operações industriais e a fuga da pobreza e da guerra não conhecem fronteiras. Apesar de impor desafios ao paradigma estadocêntrico, a constituição de um espaço social transnacional não parece acabar com a importância do Estado e sim reinventar o papel dos Estados para além dos limites territoriais em paralelo com a constituição de uma comunidade internacional que compartilha valores traduzidos em compromissos. Este contexto reconfigura concepções tradicionais, como soberania, nacionalidade e cidadania (HABERMAS, 2002).

Quando nos voltamos para o Brasil, vemos que o artigo 14 da Constituição Federal proíbe o alistamento dos estrangeiros como eleitores e faz da nacionalidade brasileira a condição primeira da elegibilidade (BRASIL, 1988). Isso significa os imigrantes não possuem direito a votar e ser votado mesmo após décadas morando no país. Nesse ponto o Brasil “apresenta claro atraso em relação a outros países, inclusive a ampla maioria dos Estados da América do Sul. Isso explica que o direito a votar e ser votado tenha se tornado uma das mais importantes reivindicações das organizações sociais que defendem os direitos dos migrantes” (VENTURA, 2017, p. 431). Não obstante a importância de todas as formas de participação política, tem especial relevância a negação do direito ao voto, visto que o sufrágio é uma das manifestações primárias da democracia e núcleo fundamental da conquista e manutenção de outros direitos (FREIRE; RODRIGUES, 2015).

A única exceção na qual imigrantes possuem atualmente direito ao voto no Brasil é o caso dos portugueses com residência permanente no país, desde que seja observada a condição de reciprocidade, ou seja, desde que brasileiros também possam votar em Portugal, conforme o Artigo 12, parágrafo 1º da Constituição Federal. Esse privilégio remonta ao

passado de colonização, que faz com que os dois países compartilhem valores históricos, culturais, linguísticos e étnicos, como afirma a Convenção Sobre Igualdade de Direitos e Deveres entre Brasileiros e Portugueses, acordo bilateral entre os dois países promulgado pelo Brasil em 1972 (BRASIL, 1972). Dessa forma, o cidadão português que reside a pelo menos cinco anos no país pode participar de concursos públicos, votar e ser votado, com a ressalva dos cargos que a Constituição reserva aos brasileiros natos.

Existem propostas sobre o tema tramitando no Senado e na Câmara dos Deputados. No Senado está pronta para votação a PEC 25/2012 que prevê o reconhecimento do direito a votar e ser votado em eleições municipais para imigrantes que possuem visto permanente no Brasil, com a condição de reciprocidade. O tempo mínimo de residência para obter o direito será estabelecido por regulamentação posterior (BRASIL, 2012). Na Câmara dos Deputados há a PEC de 119/2011 que prevê direito ao voto em eleições municipais para imigrantes que residam no Brasil há mais de cinco anos e o direito a ser candidato em eleições municipais para imigrantes que residam no país há mais de dez anos. A proposta aguarda parecer na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (BRASIL, 2011)¹.

Na contramão da ausência do direito ao voto imposta pela Constituição brasileira, destaca-se a experiência inédita na qual imigrantes puderam votar e serem votados no Brasil. Em 2014 no município de São Paulo imigrantes foram convidados a se candidatar e eleger seus representantes no Conselho Participativo Municipal. Nesse Conselho, brasileiros e imigrantes debatem juntos políticas públicas no território das subprefeituras em que foram eleitos. Este fato histórico e simbólico na luta pelos direitos eleitorais dos imigrantes nos levou propor esta pesquisa que tem por objetivo analisar a atuação dos Conselheiros imigrantes no Conselho Participativo Municipal de São Paulo, procurando compreender como se articulam termos como cidadania e nacionalidade, a partir da experiência na qual imigrantes puderam tomar parte, como votantes e votados, em uma eleição no Brasil.

O Capítulo 2 “Congruência entre nacionalidade e cidadania” considera que as migrações não podem ser compreendidas em sua complexidade sem uma reflexão sobre o Estado-nação, que estrutura a organização do mundo em fronteiras nacionais. Como será visto, o processo de construção do Estado-nação tem relação estreita com a forma que nacionalidade e cidadania são vistas atualmente, como sinônimos.

No Capítulo 3 “Cidadania em contextos migratórios” refletimos sobre como as migrações internacionais desafiam a concepção de cidadania fundamentada na nacionalidade. Apresentamos o debate e o panorama mundial sobre o reconhecimento do direito ao voto para imigrantes. Também discutimos a intersecção entre dinâmica urbana e migrações internacionais, dado que o objeto de estudo consiste na participação de imigrantes na cidade de São Paulo. Por fim, damos destaque para perspectivas que não centram sua análise na

1 Há outras propostas que foram unidas (apensadas) à PEC 25/2012 e à PEC 119/2011.

preocupação da integração dos migrantes ao arcabouço jurídico de cidadania. Estes estudos focam na atuação política de imigrantes em contextos em que não são considerados sujeitos políticos pelas estruturas de representação do Estado-nação, argumentando que as ações dos imigrantes desafiam essas estruturas, colaborando para sua reinvenção.

No Capítulo 4 “O Brasil na rota das migrações internacionais” expõe-se o panorama brasileiro como destino de migração. Também são apresentados dados sobre migração internacional na cidade de São Paulo. O capítulo faz alguns apontamentos sobre o campo jurídico, abordando a recente Lei de Migração e a inédita Política Municipal para a População Imigrante da cidade de São Paulo.

O Capítulo 5 “Democracia Participativa: conselhos” introduz a discussão sobre democracia participativa, com ênfase nos Conselhos visto que é em uma instância desse tipo que ocorre a participação que é objeto desse trabalho. Traçamos o histórico de construção do Conselho Participativo Municipal, sua implementação e desenvolvimento e o contexto da atuação dos imigrantes nesse espaço.

Após são reconstituídos aspectos da trajetória metodológica junto a seus resultados no Capítulo 6 “Percursos Metodológicos e resultados”, no qual é apresentado o trabalho de campo, que consistiu na realização de entrevistas semiestruturadas com conselheiros imigrantes do Conselho Participativo Municipal. Foram realizadas entrevistas com nove imigrantes, complementadas com a observação não participante em reuniões do Conselho. As entrevistas foram transcritas, no processo de análise foram delineadas três categorias analíticas organizadas em mapas dialógicos. No Capítulo 7 “Vozes imigrantes no Conselho Participativo Municipal” apresentamos a discussão realizada à luz da literatura. As categorias analíticas são: “Experiência no Conselho Participativo Municipal” (mobilização e atuação; avaliação), “Vidas em movimento: vida no Brasil e laços com país de origem” e “Cidadania migrante” (atuação política e cidadania; direito ao voto).

Nas considerações finais explicitamos nossa compreensão sobre a relação entre nacionalidade e cidadania na atuação dos imigrantes no Conselho Participativo, construída a partir do debate teórico e da análise das entrevistas com conselheiros. Destacamos os imigrantes como sujeitos políticos que se fazem presentes em uma multiplicidade de espaços e temas, relacionados ou não a pautas migratórias. Assim, fica reforçada a característica dos imigrantes como atores políticos que precisam ter sua cidadania plenamente reconhecida pelo Estado brasileiro, haja vista as consequências da ausência do direito ao voto.

2 CONGRUÊNCIA ENTRE NACIONALIDADE E CIDADANIA

2.1 Constituição do modelo de Estado-nação

O Estado-nação é fruto de um longo processo de transição entre a sociedade medieval para o renascimento humanista dos séculos XVI e XVII. Vale ressaltar que se trata de um projeto que não se concretizou plenamente e que possui particularidades em cada contexto. Contudo, a própria busca pela realização do modelo de Estado-nação tem impactos na realidade. Na Europa, a construção do Estado-nação foi realizada por meio da conquista, da submissão de povos e identidades heterogêneas. O processo tem um duplo movimento histórico, de submissão da heterogeneidade interna nos territórios dos futuros Estado-nação europeus e pelo ímpeto de colonização de territórios externos, como lembra Quijano (2005, p.256):

Na Europa o processo que levou à formação de estruturas de poder configuradas como Estado-nação iniciou-se com a emergência de alguns poucos núcleos políticos que conquistaram seu espaço de dominação e se impuseram aos diversos e heterogêneos povos e identidades que o habitavam. Deste modo o Estado-Nação iniciou-se como um processo de colonização de alguns povos sobre outros que, nesse sentido, eram povos estrangeiros. Em alguns casos particulares, como na Espanha que se constituía sobre a base da América e de seus enormes e gratuitos recursos, o processo incluiu a expulsão de alguns grupos, como os muçulmanos e judeus, considerados como estrangeiros indesejáveis.

A formação dos Estados-nação se deu em um contexto de desenvolvimento técnico que possibilitou que o capitalismo passasse, de forma ainda incipiente, a ser o elemento organizador das sociedades. A nação é uma construção moderna, que não pode ser entendida fora de seu contexto político, de desenvolvimento tecnológico e econômico próprios do início da era industrial, ou seja, “a característica básica da nação moderna e de tudo o que a ela está ligado é a sua modernidade” (HOBSBAWM, 2008, pág. 27).

Há uma contradição entre a modernidade objetiva das nações no campo factual e a antiguidade subjetiva aos olhos dos nacionalistas (ANDERSON, 2008). Conforme formulada historicamente, a narrativa da nacionalidade costuma recorrer a um passado longínquo que busca esquecer o fato que “as nações não fazem Estados e nacionalismos, o contrário é que é verdadeiro” (HOBSBAWM 2008, p. 9). Para Mascaro essa negação está relacionada ao encadeamento ideológico da sociabilidade capitalista que, a fim de separar a forma política dos agentes da produção para que a classe trabalhadora não se reconheça como tal, forja a identificação entre Estado e nação. “Muito pelo contrário, em termos históricos e factuais, as sociedades capitalistas valem-se do Estado para, posteriormente, forjar o conceito de nação” (MASCARO, 2013, p.85).

Deste modo, o que Mascaro (2013) nomeia de “a duplicação do Estado na Nação” se deu em um processo posterior à construção do Estado, como também expressam frases

históricas lembradas por Hobsbawm, (2008, p. 56) “nós fizemos a Itália, agora temos que fazer italianos” e “é o Estado que faz a nação e não a nação que faz o Estado”. Apesar das especificidades, isso também é verdade na configuração dos Estados pós coloniais periféricos, nos quais o papel do Estado era “o de viabilizador da conquista, de indutor do povoamento das terras, de dotador de equipamentos, de gestor da ocupação do solo” (MORAES, 2008, p. 139).

Entre os critérios para que um povo fosse classificado como Nação, Hobsbawm (2008) destaca a associação histórica com um Estado existente ou com um Estado de passado recente e razoavelmente durável, a existência de uma elite cultural longamente estabelecida e a capacidade para a conquista. Fica perceptível o quanto a constituição da nação foi um processo complexo, que dependeu de fatores políticos, históricos, culturais e da capacidade de dominação.

Para Benedict Anderson (2008) a nação é uma comunidade política imaginada, limitada e soberana. Limitada por causa de suas fronteiras delimitadas, ainda que elásticas, para além das quais estão outras nações. Soberana porque o contexto no qual surgiu a ideia de nação foi marcado pelo Iluminismo e queda do poder dinástico e religioso. O poder deixou de ser visto como a continuidade do poder divino na terra e passou a ser legitimado pelo próprio povo através do conceito moderno de soberania.

Imaginada por causa do sentimento de comunhão e pertencimento compartilhado por uma coletividade que concebe a si mesma como coletividade, embora seja impossível que todos os membros de uma nação se conheçam mutuamente. “Independentemente da desigualdade e da exploração efetivas que possam existir dentro dela, a nação sempre é concebida como uma profunda camaradagem horizontal” (ANDERSON, 2008, p. 34). Para o autor, a criação e ampla divulgação do romance e do jornal no século XVIII forneceram os meios técnicos para a representação e publicização de comunidades imaginadas pois possibilitaram a criação de um imaginário coletivo massificado: “A ideia de um organismo sociológico atravessando cronologicamente um tempo vazio e homogêneo é uma analogia exata da ideia de nação, que também é concebida como uma comunidade sólida percorrendo constantemente a história” (ANDERSON, 2008, p. 56).

Esse espírito de comunhão e pertencimento se construiu por meio do nacionalismo que significou a aspiração e o princípio que sustenta que as unidades política e nacional devem ser congruentes – e é crucial para manutenção dessas unidades (HOBSBAWM 2008). O processo de disseminação do nacionalismo teve como principais atores os governantes e os ativistas dos movimentos nacionalistas, que envolviam a população na expectativa da difusão de suas ideias, já que “se esperava que os movimentos nacionais fossem movimentos pela expansão e unificação nacional” (HOBSBAWM, 2008, pág. 45).

Ao analisar o caso europeu, Hobsbawm (2008) compreende o nacionalismo como um fenômeno complexo que, apesar de construído a partir do alto, não pode ser entendido sem a análise de baixo, que considere as esperanças, aspirações e necessidades da população em geral. “O princípio da nacionalidade, que os diplomatas debateram e que mudou o mapa da Europa entre 1830 e 1878, era, portanto, diferente do fenômeno político do nacionalismo que se tornou crescentemente central na era da política de massas e da democratização européia” (HOBBSAWM, 2008, p. 55).

O processo de imaginação coletiva que permite a constituição de um “nós” passou pela projeção de um “eles”, geralmente percebido como uma ameaça no contexto de conquista no qual se deu a formação histórica dos Estados nacionais. Não é foco desta pesquisa fazer uma discussão aprofundada sobre as diversas abordagens teóricas sobre identidade, mas é preciso marcar que as identidades são aqui entendidas como formas pelas quais os indivíduos se posicionam e são posicionados pelos outros, ou seja, são formas de ver e ser visto no mundo. As identidades são modos de afirmação “sou brasileira”, “sou branca”, “sou mulher”, “sou jovem” que ao mesmo tempo contém o teor da negação relacional: “não sou chilena”, “não sou negra”, etc.

Assim, a identidade é construída socialmente “por meio da relação com o Outro, da relação com aquilo que não é, com precisamente aquilo que falta, com aquilo que tem sido chamado de seu exterior constitutivo” (HALL, 2000, p.110). As identidades não só são construídas nas diferenças, mas também são constantemente “desestabilizadas por aquilo que deixam de fora” (HALL, 2000, p. 111). É preciso pontuar que como são produtos sociais as identidades refletem relações de poder assimétricas tanto na capacidade de determinar “o que é” e “o que não é” quanto na definição de hierarquias entre as identidades por meio das quais são exercidos poderes de exclusão e violência, expressos na xenofobia, machismo, racismo, homofobia, etc.

Do mesmo modo, a nacionalidade se constrói de forma relacional, através de um contraste dialógico com os demais, em uma operação baseada no jogo de semelhanças, entre nacionais, e diferenças, entre os que não são nacionais – onde se situam os imigrantes (MOREIRA, 2011). Nesse sentido, o teor limitado da nação é essencial para a dinâmica de identificação coletiva, uma vez “forja-se uma identidade pelo que une os indivíduos de um Estado, mas também pelos inimigos cultivados em comum. Assim, guerras e até mesmo divergências religiosas e linguísticas podem servir de unificação nacional por contraste e oposição ao estrangeiro.” (MASCARO, 2013, p.87). Deste modo foi possível articular a “impressão de que as leis, a ordem, as perdas e as conquistas são compartilhadas pela maioria. Trata-se, portanto, de um conagraçamento. Já no que tange ao estrangeiro, o sentimento é de oposição” (MASCARO, 2013, p.88).

Isso significa que a constituição do Estado-nação passou por um processo de nacionalização das identidades. O Estado teve papel protagonista nessa dinâmica, atuando na conquista de povos a serem unificados e na uniformização da população, a fim manter estável a unidade territorial:

Tampouco o Estado admitirá várias afirmações dissidentes de peculiaridades culturais – os hábitos regidos pela política e pelo direito serão generalistas. As normas jurídicas, mais do que respeitarem o insólito, uniformizam usos e costumes por via impessoal. Até mesmo a língua passa a ser controlada por meio político – daí a escolha e a imposição da língua oficial em detrimento dos dialetos ou línguas terceiras (MASCARO, 2013, p. 86)

Neste contexto, o projeto de modernidade que pautou o pensamento político dos séculos XIX e XX assinalava o disciplinamento social e a uniformidade cultural de cada nacionalidade, o que resultaria na formalização das relações humanas por meio da separação territorial da convivência, apoiada na ideia de soberania e pertencimento patriótico. Um exemplo ilustrativo deste processo é a formação dos exércitos nacionais modernos, iniciado com o “*New Model Army*” inglês e consolidado com o exército napoleônico. O modelo destes exércitos modernos se caracteriza pela disciplinarização, racionalização, ausência de mercenários, ideal meritocrático e identificação entre o soldado e o interesse nacional. Não por coincidência Foucault (2002) utiliza a figura do soldado para ilustrar o processo de disciplinarização dos corpos e da vida. Nas palavras do autor:

O soldado tornou-se algo que se fabrica; de uma massa informe, de um corpo inapto, fez-se a máquina de que se precisa; corrigiram-se aos poucos as posturas; lentamente uma coação calculada percorre cada parte do corpo, se assenhoreia dele, dobra o conjunto, torna-o perpetuamente disponível, e se prolonga, em silêncio, no automatismo dos hábitos; em resumo, foi expulso o camponês e lhe foi dada a fisionomia de soldado. (FOUCAULT, 2002, p. 117).

Assim, o processo de constituição do Estado-nação impossibilitou uma perspectiva que integrasse as diferenças socioculturais dos povos nos territórios formados. Os aspectos da realidade que se afastavam da perspectiva totalizante hegemônica do Estado-nação representavam um constrangimento à narrativa nacional e, por isso, eram preferivelmente silenciados.

Para Mascaro (2013) esta narrativa nacional se constrói segundo a visão das classes dominantes, sendo o Estado um operador privilegiado das tarefas de consolidação dessa simbologia. A duplicação ideológica do Estado na Nação proporciona um sentimento de igualdade que transcende a perspectiva de classes. Deste modo, na visão do autor, a construção da ideologia da nação serviria ao capitalismo por construir um espaço simbólico de amálgama por sobre as classes, possibilitando o desenvolvimento de uma unidade social. A forma como as migrações internacionais têm sido tratadas reforçam este argumento. As fronteiras são seletivas: permitem que o capital, a mercadoria e a mão de obra super qualificada circulem livremente, mas impedem a circulação internacional do trabalho,

submetendo as classes trabalhadoras às condições locais. Esse ponto também fica evidente quando a responsabilidade do empregador em oferecer salários compatíveis com o custo de vida local é deslocada pelo senso comum para culpabilização do imigrante que, muitas vezes fugindo da pobreza ou buscando se beneficiar das diferenças de câmbio (que têm estreita relação com as desigualdades mundiais) se resigna a receber menos que os trabalhadores nacionais.

A desarticulação das classes trabalhadoras e exploradas no plano internacional é um notável feito da duplicação do Estado em nação. O capital não se limita por fronteiras e as burguesias nacionais têm comportamentos variáveis quanto às suas relações externas: a depender das condições e situações específicas, aferram-se ou não aos limites nacionais. Já as classes exploradas, jungidas a territórios que não permitem a livre-circulação internacional do trabalho, submetem-se de modo implacável às condições locais. Assim, a ideologia da nação é um elemento que reforça, em cheio, a submissão dos explorados do capitalismo. (MASCARO, 2013, p.87)

Com a consolidação do Estado-nação houve um processo de naturalização dessa forma de organização política, do qual não escaparam as ciências sociais. A fim de problematizar esta naturalização, Nina Glick Schiller e Andreas Wimmer (2003) chamam a atenção para o que nomeiam de nacionalismo metodológico e lentes étnicas. Os autores afirmam que as ciências sociais tenderam a ignorar os processos históricos de construção do Estado-nação e utilizaram essa unidade de análise como foco explicativo, fazendo com que os processos sociais fossem analisados como contidos nas fronteiras do território nacional. Isso esconde a diversidade de experiências e assimetrias dentro do Estado-nação e uma multiplicidade de processos que ocorrem em escala mundial, mas são enquadrados em fronteiras nacionais pelas abordagens. Já a expressão lentes étnicas se refere à tendência dos pesquisadores de migração a centrarem seus estudos em diferenças étnicas, o que acaba por considerar as comunidades migrantes como homogêneas e os imigrantes como sujeitos inconciliavelmente diferentes dos nacionais, também vistos como homogêneos.

Portanto, a constituição do Estado-nação precisou de novas formas de sociabilidade que sustentassem a separação territorial da convivência em fronteiras nacionais. É por isso que “a migração, que sempre foi um elemento básico da condição humana, hoje reflete questões individuais e coletivas que colocam à prova o próprio funcionamento do Estado” (BATISTA, 2009, p.08). Ao se deslocar de forma transnacional o migrante não está apenas cruzando fronteiras, mas também transitando entre comunidades políticas imaginadas. Nesse sentido, “a presença do imigrante (que, idealmente e para realização completa da categoria nação, não deveria existir) traduz uma espécie de limite à perfeição esperada pela ordem nacional” (SAYAD, 1998, p.269).

2.2 Nacionalidade e cidadania

O reconhecimento mútuo da soberania entre os Estados inaugurou um novo momento na sua forma de atuação, com a configuração de um sistema internacional. O consenso sobre a soberania entre os Estados se fundamentou no conceito de autodeterminação dos povos, que sustenta o tripé Povo-Território-Estado. Assim, o parâmetro legitimador do sistema internacional é a autodeterminação, princípio afirmador de que o povo de qualquer país tem o direito de se autogovernar e conduzir livremente, sem interferências externas, sua vida política, econômica e cultural. Nesse processo, a nacionalidade se tornou a característica determinante na submissão do indivíduo a um ordenamento jurídico de um território dominado por um Estado soberano. Ser nacional de um Estado significa “pertencer a uma categoria de pessoas cuja soberania ao mesmo tempo determina e legitima o poder instituído, poder este que também se manifesta no âmbito internacional” (BATISTA, 2009, p. 70).

Não é possível encontrar uma definição precisa e consensual do que é nacionalidade no Direito Internacional Público (SOARES, 2004). Na opinião Consultiva 4/84 de 19 de janeiro de 1984 a Corte Interamericana de Direitos Humanos dá uma definição genérica em que a nacionalidade é o vínculo jurídico-político que liga uma pessoa a um Estado determinado por meio do qual se obriga a manter com ele relações de lealdade e fidelidade e se faz credor da sua proteção diplomática.

Os Estados têm total liberdade em determinar seus parâmetros de nacionalidade, desde que seja observada a necessidade de vínculo efetivo, ou seja, esta escolha não pode ser injustificada e totalmente discricionária. Reis (2004) argumenta que não há critérios naturais para tal escolha, que é levada a cabo pelos Estados de acordo com suas especificidades – podendo variar no tempo. Batista (2009) afirma que os Estados definirão juridicamente seu conceito de nacionalidade segundo sua história e a dimensão espacial que pretendem ocupar com sua autoridade. Em termos jurídicos há dois princípios que condicionam a nacionalidade, o *ius soli*, que reconhece a nacionalidade a um indivíduo segundo o local de nascimento, e o *ius sanguini* que determina o direito de sangue para os descendentes dos nacionais.

Atualmente, muitos Estados combinam esses critérios, como é o caso do Brasil. O Artigo 12 inciso I da Constituição Federal, afirma que a nacionalidade por nascimento é adquirida devido ao nascimento em território brasileiro, ainda que de pais estrangeiros, *ius soli*, ou por ter nascido no estrangeiro de pai ou mãe brasileira, *ius sanguini* (BRASIL, 1988).

Historicamente existem duas tradições para definir os critérios de nacionalidade: uma alicerçada no contrato político voluntário, usualmente relacionada ao modelo francês, e uma fundamentada na cultura e etnia hegemônica, a alemã. O paradigma da nacionalidade como um ato voluntário de adesão à nação, modelo francês, está relacionado ao contexto da Revolução Francesa, ainda que nenhum país, nem mesmo a França, tenha retomado fielmente

essa proposição (REIS, 2004). Na tradição alemã a nacionalidade é tida como o que pertence à cultura e etnia dominante do país, transmitida pela descendência. Devido a isso, até 2000 a política de nacionalidade alemã reconhecia apenas o direito de sangue, impossibilitando a obtenção de nacionalidade alemã para descendentes de imigrantes estabelecidos no país por gerações.

A concepção de nação está intimamente ligada às políticas de nacionalidade/cidadania e também às políticas de imigração, já que “antes de qualquer coisa, para se definir quem é o imigrante, é preciso se definir quem é o nacional” (REIS, 2004, 156). Distintas concepções de nação podem favorecer ou prejudicar determinados recortes de imigrantes, além de influenciar quais serão os direitos desses imigrantes. Isso não quer dizer que as políticas sejam o simples deslocamento de ideias de nacionalidade para a realidade, já que representam os mais variados interesses, mas “por suas próprias naturezas, elas obrigam os atores sociais envolvidos nas suas produções a se expressarem em termos de um discurso de nacionalidade, a tentarem responder à questão quem nós somos, ou quem nós queremos ser” (REIS, 2004, 156).

Para compreender o vínculo construído entre cidadania e nacionalidade é necessário retomar o teor soberano da nação. Quando a soberania deixou de se fundamentar no poder dinástico e religioso dos Estados absolutistas e foi deslocada para uma comunidade imaginada, o coletivo nacional constituído pelo povo do Estado, ela passa a residir na capacidade da população daquela comunidade de determinar os rumos do Estado-nação (autodeterminação). Assim, com as revoluções liberais e a constituição do Estado democrático de direito, a soberania emana em certo sentido da cidadania, que concretiza os parâmetros de inclusão e exclusão em um sistema político. “Cidadãos, pois, foram considerados no mais estrito sentido do termo a um subconjunto dos membros do povo, os nacionais, aos quais se imputa a soberania” (CORRAL, 2006, p.06, tradução nossa).

A relação entre nacionalidade e cidadania é também histórica, pois o mundo organizou-se em fronteiras geográficas e as lutas por direitos ocorreram dentro destes espaços. A luta por direitos foi redesenhada com a constituição do Estado-nação, já que a própria existência do Estado passou a ser legitimada pela soberania derivada de sua população. A cidadania aparece como um status que só pode existir dentro de uma comunidade política, comunidade pensada nos termos do Estado-nação, é dizer, as pessoas se tornavam cidadãs à medida que passavam a se sentir parte de uma nação e de um Estado:

Outro aspecto importante derivado da natureza histórica da cidadania, é que ela se desenvolveu dentro do fenômeno, também histórico, a que chamamos de Estado-nação e que data da Revolução Francesa, de 1789. A luta pelos direitos, todos eles, sempre se deu dentro das fronteiras geográficas e políticas do Estado-nação. Era uma luta política nacional, e o cidadão que dela surgia era também nacional. Isto quer dizer que a construção da cidadania tem a ver com a relação das pessoas com o Estado e com a nação (CARVALHO, 2004, p.12, tradução nossa).

Este senso comunitário da cidadania está presente na definição de Marshall (1967), já que para o autor cidadania é um status concedido aos que são membros integrais de uma comunidade. Segundo o autor, a partir do século XVIII na Inglaterra a gama de garantias foi ampliada paulatinamente, evoluindo cronologicamente de direitos civis para políticos e, no século XX, sociais. Isso evidencia que a cidadania não é definida pelo seu conteúdo, que é variável, e sim pela igualdade dos possuidores desse status. Essa igualdade diz respeito somente aos cidadãos, o que é perceptível na ausência histórica do direito ao voto para mulheres.

A cidadania é um status concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o status são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao status. Não há nenhum princípio universal que determine o que estes direitos e obrigações serão, mas as sociedades nas quais a cidadania é uma instituição em desenvolvimento criam uma imagem de uma cidadania ideal (MARSHALL, 1967, p.76).

Como apontado, na dinâmica do Estado-nação esse senso comunitário foi construído em torno de grupos étnicos e do compartilhamento de uma cultura que se supõe homogênea. Arendt (2011) se afasta de uma concepção étnica de cidadania, propondo um ideal cívico de política associativa de afirmação de direitos e responsabilidades com a coletividade. A experiência dos *displaced people* (apátridas e refugiados) e a crueldade dos campos de concentração analisados em “As Origens do Totalitarismo” (2011) levaram Arendt a concluir que o isolamento da vida pública consiste na negação do significado humano do indivíduo e é o primeiro passo para que seres humanos sejam considerados supérfluos. Em “A Condição Humana” (2010) Arendt avança nessa ideia e conclui que é por meio da ação e opinião perante outros humanos que a humanidade se constrói coletivamente e efetiva a condição humana da pluralidade, que é a paradoxal diversidade entre seres iguais:

No homem, a alteridade, que ele tem em comum com tudo o que existe, e a distinção, que ele partilha com tudo o que vive, tornam-se singularidade, e a pluralidade humana é a paradoxal pluralidade de seres singulares. [...] A ação e o discurso são os modos pelos quais os seres humanos se manifestam uns aos outros, não como meros objetos físicos, mas enquanto homens. [...] O discurso corresponde ao fato da distinção e é a efetivação da condição humana da pluralidade, isto é, do viver como ser distinto e singular entre iguais. (ARENDT, 2010, p. 220).

A igualdade é uma construção e só pode ser alcançada por meio do acesso ao espaço público: “não nascemos iguais; tornamo-nos iguais como membros de um grupo por força da nossa decisão de nos garantirmos direitos reciprocamente iguais” (ARENDT, 2011, p. 334). Assim, para Arendt o direito à cidadania é necessário para assegurar a dignidade da vida humana, cidadania entendida como “o direito de ter direitos, e isto significa viver numa estrutura onde se é julgado pelas ações e opiniões” (ARENDT, 2011, p.329).

Benhabib (2006) faz uma reflexão interessante sobre o direito de ter direitos arendtiano ao considerar cada uso da palavra direito. O primeiro termo “direito” diz respeito a uma exigência de que todos os seres humanos sejam reconhecidos como pertencentes à humanidade, o que evoca a um imperativo moral de hospitalidade universal. Já a segunda repetição, direitos, condiz com o pertencimento a uma comunidade política que por meio de seus aparatos legais permite a convivência em igualdade de direitos. Isso significa que o direito a ter direitos depende de uma construção política que precisa de um sistema de proteção. Devido a isso, o autor afirma que a ordem internacional contemporânea está baseada em princípios em constante tensão. De um lado os direitos humanos fundamentam que todo indivíduo tem direitos que emanam de sua condição humana. De outra parte, os direitos civis são privilégios dos cidadãos uma vez que os Estados têm o direito, decorrente de sua soberania, de estabelecerem suas próprias regras de associações política.

Com o papel crescente dos direitos humanos no sistema internacional alguns estudos têm apontado modificações na relação cidadania/nacionalidade. Para estes estudos, na medida que a universalidade dos direitos individuais que independem dos Estados ganha espaço, os direitos passam a se apoiar em termos de uma comunidade transnacional. A legitimação dos direitos de forma universal ofereceria diretrizes para as legislações nacionais que ampliariam cada vez mais os direitos dos migrantes. Expressão desse novo contexto seriam os casos de múltiplas cidadanias, recorrente nos dias atuais, e os exemplos de acesso a direitos de cidadania sem a necessidade de ser nacional, como ocorre nos países integrados da Europa Ocidental, onde é possível ter os direitos relacionados ao Estado de bem-estar social sem a necessidade de nacionalidade.

O pertencimento aos Estados nacionais meramente territoriais deixa de ser a única base para o exercício de direitos. Todos os residentes, sejam ou não nacionais, podem reclamar o exercício dos direitos humanos. Os direitos humanos começam a modificar o princípio da cidadania com base na nação e com base nas suas fronteiras (SASSEN, 2003, p. 82).

A crítica a essas perspectivas consiste no fato que a aceitação de responsabilidades internacionais e a implementação de direitos universais segue dependente do Estado soberano, uma vez que o mundo ainda se organiza em unidades políticas territoriais. “Vale dizer que o direito de ir e vir no âmbito internacional – o direito de imigrar – não é reconhecido como um direito humano” (REIS, 2004, p 159). Além disso, os direitos são uma expressão da cidadania, mas não sua definição, já que variam em cada contexto. “Cidadania significa, acima de tudo, igualdade perante a lei e igualdade de acesso aos direitos, e, definitivamente, não há, sob esses aspectos, nenhuma identidade entre imigrantes e cidadãos nacionais” (REIS 2004, p. 159). Ainda que os imigrantes possuam alguns direitos hoje, principalmente civis e sociais, os direitos políticos permanecem como uma concessão e a desigualdade em relação aos nacionais permanece.

Cabe lembrar que em sua fase inicial o reconhecimento da dignidade da vida humana foi limitado à responsabilidade do Estado com o indivíduo nacional. No decorrer do Séc. XIX, no contexto da Revolução Inglesa e da Revolução Francesa, foram elaboradas as bases do Estado democrático moderno, com a criação de constituições e declarações que afirmavam os direitos humanos fundamentais. “Contudo, não se pode dizer que, nessa mesma época, os direitos humanos, de cunho eminentemente nacionalista, estivessem abertos à recepção de normas de proteção aos direitos dos estrangeiros” (SOARES, 2004, p. 406). Pelo contrário, o contexto foi marcado pelo “fortalecimento de um nacionalismo exacerbado e xenófobo, conducente a atitudes cada vez mais hostis em relação aos estrangeiros” (SOARES, 2004, p. 406)

Assim, a questão dos direitos humanos inicialmente teve como finalidade limitar o poder dos líderes, sendo que a soberania popular e nacional do povo a que o indivíduo pertencia era o que asseguraria os seus direitos inalienáveis. Ocorre que, no momento em que seres humanos deixaram de ter um governo próprio “não restava nenhuma autoridade para protegê-los e nenhuma instituição disposta a garanti-los” (ARENDT, 2011, p. 324). Dessa forma, foi após a II Guerra Mundial, diante da multiplicação de apátridas e refugiados, que a afirmação de que a sociedade internacional tem responsabilidades na proteção dos direitos dos indivíduos ganha força. A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) afirma no Artigo 15º que “todo o indivíduo tem direito a ter uma nacionalidade” e “ninguém pode ser arbitrariamente privado da sua nacionalidade nem do direito de mudar de nacionalidade”.

Contudo o direito à cidadania não está assegurado pela Declaração. Sobre direitos políticos a DUDH estabelece no Artigo 21º que “todo ser humano tem o direito de fazer parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos” e que “a vontade do povo será a base da autoridade do governo; esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas”. A Declaração não utiliza a palavra cidadania nem determina o que considera por “seu país” e “povo”.

Segundo Tiburcio e Albuquerque (2015, p. 237), “como regra, direitos políticos são garantidos apenas aos cidadãos. Sendo assim, cidadania é um conceito específico do direito interno, aplicando-se somente ao indivíduo nacional de um certo Estado que esteja desfrutando de seus direitos políticos”. Isso fica evidente no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, ratificado pelo Brasil em 1992. Ao contrário da DUDH, o Pacto utiliza a palavra cidadania ao afirmar no Artigo 25º que todo cidadão terá direito de participar da condução dos assuntos públicos e o direito de votar e ser eleito em eleições periódicas e legítimas. O Pacto não fala do direito ao status de cidadão, apenas define direitos de indivíduos que já possuem a cidadania.

A Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, da qual o Brasil não é parte e que trata

especificamente dos direitos dos migrantes, também não garante direito à participação política para imigrantes, remetendo a decisão aos enquadramentos legislativos internos dos Estados, como expresso no Artigo 42º: “os trabalhadores migrantes podem gozar de direitos políticos no Estado de emprego se este Estado, no exercício da sua soberania, lhes atribuir esses direitos”.

Deste modo, no âmbito internacional os direitos de participação política são direitos fundamentais somente para os nacionais (FREIRE; RODRIGUES, 2015). Se a participação na vida pública é considerada um valor relevante para a dignidade da vida humana, o contexto de intenso deslocamento humano levanta suspeita sobre a coerência em limitar esse direito ao enquadramento nacional. De forma paradoxal a cidadania, baseada na igualdade, se transforma em fator de exclusão ao não nacional. Ainda que a constituição de direitos fundamentais tenha parâmetros universais, o Estado de direito tem como princípio a igualdade entre cidadãos de modo que o alinhamento moderno entre cidadão e nacional permite situações de desigualdade.

A reação ao poder autocrático e ao arbítrio conduziu ao reconhecimento de que o Estado deve assegurar o respeito e garantia dos direitos humanos. Como esclarece Vidal Fuero há um paradoxo evidente: O Estado constitucional é informado pelo princípio da liberdade e igualdade entre os cidadãos para combater o arbítrio e as desigualdades estamentais do passado. Contudo, o próprio conceito de “cidadão”, ampliado na era contemporânea para o de ‘nacional’, serve para excluir o outro, o não nacional, amesquinhando seus direitos e constituindo-se em fonte inesperada de opressão a seres humanos que não possuem nacionalidade daquele Estado. (CARVALHO RAMOS, 2015, p.15)

Pode-se argumentar que a ausência de direitos políticos seria solucionada se o imigrante adquirisse a nacionalidade do país em que reside. Contudo, a concessão de direitos políticos baseada na naturalização dos imigrantes instrumentaliza (Bauböck, 2007) ou desvaloriza (Costa, 2000) o próprio conceito de nacionalidade. A decisão em aderir pela nacionalidade de um país deve ser um ato voluntário e deliberado que envolve um processo de reconhecimento profundo com aquele Estado-nação. A naturalização também resulta em uma realidade que vai muito além dos direitos políticos, como o direito a proteção diplomática e consular, o direito de entrada no país, o direito a não ser expulso do país, o direito a não ser extraditado e deveres como a prestação do serviço militar nos países em que há obrigatoriedade.

Ademais, é preciso lembrar que em alguns países a opção da naturalização tem tantos requisitos que se torna inviável para muitos imigrantes que por anos residem naquele Estado. Além das dificuldades para se naturalizar no país em que reside, há casos em que isso implicaria a perda da nacionalidade do país de origem, o que pode ser indesejável em termos identitários (COSTA, 2000). Como lembra Bauböck (2003) há quatro tipos de posicionamento dos Estados quanto à dupla nacionalidade: impor o requisito da exclusividade; destacar dentro

das duas uma lealdade primária; distinguir entre nacionalidade ativa, associada à residência, e passiva ou respeitar integralmente a dupla nacionalidade.

No Brasil há a nacionalidade por um ato de vontade, chamada naturalização, a qual os imigrantes podem ter acesso desde que cumpram os requisitos da Constituição Federal e da Lei de Migração. O artigo 12 inciso II da Constituição estabelece que podem se tornar nacionais: a) os que adquiram a nacionalidade brasileira, exigidas aos originários de países de língua portuguesa apenas residência por um ano ininterrupto e idoneidade moral; b) os estrangeiros de qualquer nacionalidade, residentes no Brasil há mais de 15 anos ininterruptos e sem condenação penal (BRASIL, 1988). Vale pontuar que os imigrantes portugueses com residência permanente no Brasil possuem os mesmos direitos inerentes aos naturalizados, sem a necessidade de naturalização, conforme a Convenção Sobre Igualdade de Direitos e Deveres entre Brasileiros e Portugueses, acordo bilateral celebrado entre os dois países, e o Artigo 12, parágrafo 1º da Constituição Federal (BRASIL, 1972).

A Lei atual que regula a obtenção da nacionalidade no Brasil é a Lei de Migração que prevê no artigo 64 a naturalização ordinária; extraordinária; especial; ou provisória (BRASIL, 2017). A naturalização ordinária é concedida aos que possuem capacidade civil, moram no Brasil a pelo menos quatro anos, comunicam-se em língua portuguesa e não possuem condenação penal ou estão reabilitados nos termos da lei. O prazo de residência mínima pode ser reduzido para um ano se o naturalizando possuir filho brasileiro, ter companheiro brasileiro no momento da naturalização, haver prestado ou poder prestar serviço relevante ao Brasil ou for recomendado por sua capacidade profissional, científica ou artística².

A Constituição Federal proíbe a distinção entre brasileiros natos e naturalizados, exceto as estabelecidas nela mesma. Os naturalizados não podem exercer os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República; Presidente da Câmara dos Deputados; Presidente do Senado Federal; Ministro do Supremo Tribunal Federal; carreira diplomática; Oficial das Forças Armadas; Ministro de Estado da Defesa ou integrar o Conselho da República. Ademais, os naturalizados só possuem direito a propriedade de empresa jornalística e de radiodifusão após dez anos de naturalização.

A Constituição Federal estabelece que será declarada a perda da nacionalidade do brasileiro que adquirir outra nacionalidade, salvo nos casos de reconhecimento de nacionalidade originária pela lei estrangeira; ou de imposição de naturalização, pela norma estrangeira, ao brasileiro residente em Estado estrangeiro, como condição para permanência

2 A naturalização extraordinária é concedida ao solicitante fixado no Brasil há mais de quinze anos ininterruptos e sem condenação penal. A naturalização especial diz respeito aos companheiros há mais de cinco anos de nacionais residentes no exterior a serviço do Estado brasileiro e aos funcionários de missão diplomática ou repartição consular do Brasil por mais de dez anos. A naturalização provisória poderá ser concedida ao migrante criança ou adolescente que tenha fixado residência no território nacional antes de completar dez anos por intermédio de seu representante legal e pode ser transformada em definitiva se o naturalizando requerer no prazo de dois anos após atingir a maioridade (BRASIL, 2017).

em seu território ou para o exercício de direitos civis. Apesar disso, somente uma vez essa regra foi adotada, resultando na perda de nacionalidade para uma brasileira nata após decisão do Supremo Tribunal Federal de janeiro de 2018 (MARTINS, 2018).

3 CIDADANIA EM CONTEXTOS MIGRATÓRIOS

3.1 Direito ao voto para imigrantes

A literatura sobre direito ao voto para imigrantes reconhece que a justificativa da associação entre cidadania e nacionalidade está na lógica da formação e defesa do Estado-nação, que fez a soberania residir na nação e, portanto, ser o cidadão nacional que tem direito de participar na formação da vontade geral, pois é detentor de parcela dessa soberania. Da mesma forma, esta lógica criou a percepção de potencial ameaça para o que está fora do Estado-nação. Contudo, o cenário em que os Estados atuam hoje é bem diferente da conjuntura de sua constituição (COSTA, 2000).

Segundo Costa (2000), no geral há atualmente uma maior estabilidade e afirmação dos Estados, em fronteiras claramente definidas; há também uma melhor convivência interestadual na qual o outro deixa de ser um potencial inimigo para ser um potencial parceiro; a circulação de pessoas entre Estados permitiu melhor conhecimento mútuo e atenuou percepções de ameaça; e é comum que período de residência de alguns imigrantes seja definitivo ou de longo prazo. Neste contexto é incoerente buscar fundamentar na sobrevivência e manutenção da comunidade nacional a visão do imigrante como um corpo estranho potencialmente perigoso aos interesses e à independência nacional. Pelo contrário, os imigrantes colaboram ativamente para o desenvolvimento econômico, cultural e social das comunidades em que residem.

Na perspectiva de desconstruir a ideia do imigrante como um inimigo em potencial é preciso complexificar alguns imaginários recorrentes nos sistemas de informação e de gestão. Primeiro não é verdadeira a suposição que mais gente sempre implica problemas maiores. Como exposto por Grimson (2011), os resultados da migração para a sociedade receptora dependem em grande parte das políticas públicas implementadas e dos modelos de desenvolvimento praticados. Há exemplos em que recepção de grandes contingentes de imigrantes foi fator importante para o desenvolvimento econômico e ampliação dos direitos sociais e políticos na sociedade acolhedora. Por outro lado, há casos em que processos migratórios comparativamente pequenos recebidos com preconceito extremo e políticas públicas segregacionistas geraram problemas graves de integração social, exclusão e violência.

Da mesma forma, é preciso problematizar a noção de que a recepção de imigrantes pode corroer a cultura nacional. Primeiro porque é demasiado reducionista pensar em termos de uma cultura nacional única, experienciada da mesma forma por todos os indivíduos de um país. Segundo, a cultura está vinculada a contextos sociais, o que supõe processos de transformação tanto para os imigrantes ao residirem em um país quanto para os nacionais.

“Como a cultura não se porta no sangue, como a cultura está ligada a contextos sociais específicos e a desigualdades históricas, qualquer definição que utilizemos da cultura deve necessariamente implicar seus processos de mudança” (GRIMSON, 2011, tradução nossa). Assim, é mais produtivo pensar em termos de interculturalidades, rupturas e continuidades, ressignificações e processos de tradução cultural, que ocorrem em diferentes campos de interação em coletividades previamente fragmentadas.

Ademais, se faz necessário repensar políticas migratórias restritivas que afirmam que só os nacionais possuem direitos. Em nenhum caso a repressão foi capaz de deter completamente os fluxos migratórios, porém muitas vezes teve efeitos desastrosos para os indivíduos que migram e para a sociedade receptora (GRIMSON, 2011). Para os indivíduos que migram as políticas destinadas a conter as migrações geram situações de vulnerabilidade, maximizando preconceitos e dificultando o acesso à saúde, educação, moradia e trabalho decentes. Quando uma criança imigrante é excluída do sistema educacional projeta-se uma sociedade com problemas graves. Nesse sentido afirma-se que “não existem imigrantes ilegais, e sim pessoas e grupos sociais que foram ilegalizados pelos Estados” (GRIMSON, p.42, tradução nossa).

Feitas essas problematizações é possível pensar os direitos eleitorais para imigrantes tendo em mente processos de integração que almejam valores democráticos e igualitários. A migração internacional cria uma tensão na perspectiva da cidadania fundamentada na nacionalidade ao produzir cidadãos que vivem fora do país cujo governo é responsável por eles e dentro de um país cujo governo não é responsável perante eles. O resultado é um descompasso entre a cidadania e o âmbito territorial da autoridade política legítima (BAUBÖCK, 2007). Os processos de construção de blocos regionais e as realidades de cidades interculturais também questionam a ausência de direitos políticos para imigrantes (GRIMSON, 2011).

Deste modo, os teóricos das migrações internacionais têm atacado a atual concepção de cidadania, baseada na nacionalidade. A ideia de que o sufrágio deveria ser privilégio dos nacionais foi rejeitada como uma restrição arbitrária do ponto de vista da inclusão democrática. “Como é frequentemente apontado, os residentes permanentes são igualmente afetados pelas decisões do governo e, conseqüentemente, não há fundamentação para as distinções baseadas no título formal de cidadania” (BECKMAN, 2012, p.19, tradução nossa).

A ausência de direitos políticos para migrantes tem implicações para os imigrantes e para a comunidade receptora. A presença de indivíduos sem direitos políticos em sistemas democráticos questiona um dos principais alicerces da democracia, o sufrágio universal, uma vez que “põe em xeque o pressuposto democrático de que todos que vivem sob um determinado conjunto de leis e são afetados por elas deveriam estar envolvidos, de alguma forma, na sua elaboração” (REIS, 2007, p.18). Da mesma forma, a participação política é

instrumento de luta para a conquista de outros direitos, além de afetar subjetivamente a integração dos imigrantes: “na ausência de igualdade formal e do compartilhamento de direitos políticos, os imigrantes serão sempre parte do ‘outro’ e, portanto, estão sempre sujeitos à perda de direito e até mesmo a expulsão” (REIS, 2007, p. 20). Diante disso, o horizonte de uma sociedade igualitária exige considerar o critério do lugar de residência:

Sob uma perspectiva sociológica, a residência, além das inegáveis vantagens jurídicas, parece determinar o desenvolvimento de um novo modelo de igualdade que não se funda na suposta e ideológica igualdade identitária, mas em outros elementos neutros e exclusivamente materiais como a comunhão de contexto, de experiências e de responsabilidade. A residência poderia representar, portanto, aquele mínimo sobre o qual edificar uma real igualdade de direitos e, sobretudo, de direitos políticos que lhes ofereçam garantia (BELTRAME DE MOURA, 2015, p.28).

Cabe explicitar que a proposição do critério de residência como forma de ampliar os direitos políticos dos imigrantes não justifica a suspensão de direitos para emigrantes. Não é foco dessa pesquisa debater o caso de indivíduos que residem em um país mas preferem manter vínculos políticos com o Estado de origem, o que pode ocorrer, entre outras razões, por questões identitárias, por terem entes próximos naquele território ou por pretenderem voltar no futuro. A necessidade de lidar com a diversidade sem gerar exclusão posiciona critérios diferentes para situações diferentes. A flexibilidade dos critérios para inclusão no sistema político pode ser uma forma eficiente de oferecer igualdade. A possibilidade de escolha do migrante se alinha à autoidentificação, oferecendo a oportunidade de participação na comunidade acolhedora ou a opção de manutenção do vínculo político com a terra natal (FREIRE; RODRIGUES, 2015).

A exclusão dos imigrantes da vida política tem sérias consequências para a integração, pois afirma simbolicamente que são vistos com desconfiança, corroborando com processos de marginalização (COSTA, 2000). Também preocupado com a integração dos imigrantes, Freire (2009) afirma que o acesso a direitos políticos é “um instrumento fundamental de integração porque a participação política é um meio crucial para o exercício de uma cidadania empenhada e porque as liberdades básicas de pensamento expressão, associação e reunião são direitos humanos universais” (p.270). As liberdades básicas ficam em risco em sistemas que negam direitos políticos para imigrantes, pois nas sociedades liberais democráticas “os direitos e deveres de cidadania são a base legal para a igualdade sociopolítica num determinado Estado” (FREIRE, 2009, p. 268). Neste sentido, Freire (2009) propõe que para uma maior integração política dos imigrantes no país de destino é importante promover os direitos de participação, criar oportunidades e incentivos à participação da sociedade civil imigrante e estimular a presença de imigrantes nos debates e mobilizações públicas.

A extensão dos direitos de sufrágio para imigrantes não é rara no cenário internacional. Earnest (2008) afirma que no mínimo quarenta e cinco Estados reconhecem o direito ao voto para imigrantes regulares em alguma instância, número que se amplia mais rapidamente desde a última metade do século XX. Também são paulatinamente estendidas as possibilidades de participação nas diferentes instâncias, progredindo de eleições locais para estaduais e nacionais. Porém, nem sempre o direito ao voto tem sido reconhecido de acordo com uma lógica de igualdade. Em muitos países esse direito está limitado aos imigrantes de nacionalidades específicas, com a permissão em eleições locais³ ou nacionais⁴. Entre os países que reconhecem o direito ao voto independentemente da nacionalidade dos imigrantes em eleições nacionais Earnest (2008) lembra dos casos do Chile, Malawi, Nova Zelândia e Uruguai. Também há países que reconhecem o direito somente local⁵ para os imigrantes de todas as nacionalidades.

O argumento da participação eleitoral apenas local se fundamenta na restrição da participação dos imigrantes em temas relacionados à soberania, normalmente identificados como temas de política externa, como segurança e diplomacia. Andres (2009) afirma que a limitação da participação ao contexto local é mais facilmente aceita pela opinião pública pois instituiu um meio termo que combina as lógicas da soberania e da democracia, preservando a soberania nacional e ao mesmo tempo estabelecendo uma cidadania local aberta a todos os residentes. Contudo, essa concepção fere o princípio da igualdade inerente à democracia (FREIRE, 2009). Também exclui os imigrantes de decisões que também têm impactos diretos em suas vidas, pois os territórios locais e, logo a vida dos imigrantes, estão inseridos em estados e países. Ademais, é possível questionar se existe uma fronteira clara entre temas soberanos e não soberanos.

Além da participação local, outro mecanismo para reconhecer direito ao voto para imigrantes é a reciprocidade, que pode ser definida como “situação em que são estabelecidas condições mútuas ou correspondentes. É a situação compreendida em dar e receber” (DE PLÁCIDO E SILVA, 2000). Em nosso caso, a reciprocidade diz respeito aos tratados internacionais bilaterais ou multilaterais que concedem direito a voto para imigrantes provenientes de determinado país ou países desde que o mesmo seja feito por seus emigrantes quando residirem naquele país ou países. A reciprocidade supõe algum comércio de direitos e tem implícita a ideia de proteção dos nacionais e equilíbrio entre Estados. Essa condição

3 Exemplos: Dinamarca (de 1977 a 1981), Membros da União Europeia (após 1993), Finlândia (de 1981 a 1991), Islândia (de 1920 a 1995), Israel, Noruega (de 1978 a 1982). Também é possível que alguns imigrantes votem em algumas localidades da Áustria (2004), Canadá, Alemanha (1989-1990), Suíça e Estados Unidos (EARNEST, 2008).

4 Exemplos: Austrália (antes de 1984), Barbados, Guiana, Irlanda (desde 1984), Nova Zelândia (antes de 1967), Portugal, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, Trinidad e Tobago e Reino Unido (EARNEST, 2008).

5 Exemplos: Bélgica, Belize, Bolívia, Colômbia, Dinamarca (desde 1981), Finlândia (desde 1991), Irlanda (de 1963 a 1984), Lituânia, Luxemburgo, Holanda, Noruega (desde 1982), Eslováquia, Eslovênia, Coreia do Sul, Espanha, Suécia e Venezuela (EARNEST, 2008).

implica uma desigualdade entre imigrantes, de modo que só possuem direitos eleitorais os indivíduos provenientes de determinados países. Ainda assim, Costa (2000) ressalva que a reciprocidade pode ser interpretada como um instrumento de pressão sobre os Estados, que através de negociações e da defesa de seus interesses, estendem o direito ao voto para imigrantes, mesmo que de forma restrita.

Conforme o Tratado de Maastricht, atualmente nos 27 países da União Europeia imigrantes provenientes do bloco podem votar em eleições municipais. Enquanto alguns países só reconhecem os direitos de sufrágio aos cidadãos europeus, outros reconhecem esse direito também a grupos específicos naturais de países fora do bloco ou para todos os imigrantes residentes (FREIRE; RODRIGUES, 2015). Ao garantir a liberdade de movimento e direitos de sufrágio, a chamada cidadania europeia representou uma ruptura com a tradicional fundamentação nacionalista da cidadania. Já no Mercado Comum do Sul (Mercosul) até o momento não existe acordo que estabeleça o direito ao voto para os imigrantes do bloco, o que contrasta com avanços no processo de integração, como o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL, Bolívia e Chile, que passou a valer para o Brasil em 2009⁶.

Em um panorama do Mercosul percebe-se que o Brasil é o único Estado parte que não reconhece o direito ao voto para imigrantes, com exceção dos portugueses. No Uruguai imigrantes residentes há quinze anos no país podem votar em eleições de todos os âmbitos, desde que de boa conduta e com família constituída no Uruguai, e que possuam capital ou propriedade no país, ou que desempenhem alguma ciência, arte ou indústria no país. No Paraguai os imigrantes radicados possuem o direito ao voto somente em eleições municipais. Na Argentina o direito ao voto não é permitido em âmbito federal e as legislações provinciais possuem autoridade para permitir o voto nas eleições municipais e provinciais (BAHTEN, 2013). Na Bolívia o direito ao voto está condicionado à reciprocidade e se limita ao contexto municipal, após dois anos de residência no país. Já na Venezuela⁷ os imigrantes residentes há dez anos podem votar nas eleições locais, municipais e estaduais (CLETO, 2015).

É perceptível que cada Estado possui uma legislação distinta, na qual estabelece critérios, principalmente relacionados ao tempo de permanência no país, e a amplitude territorial do direito de acordo com a organização política do Estado e os arranjos estabelecidos no jogo político interno. Ao refletir sobre como se dá o reconhecimento dos direitos políticos para imigrantes Earnest (2003) indica duas correntes de pensamento. A primeira, nacionalista, explica o reconhecimento segundo a dinâmica entre as instituições, cultura política e política econômica do país receptor, que influenciam nas possibilidades de mobilização dos grupos imigrantes a fim de gerarem decisões políticas a seu favor. A segunda,

6 Além de Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Bolívia e Chile, o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL, Bolívia e Chile é aplicado atualmente também a Peru, Colômbia e Equador.

7 A Venezuela foi suspensa do MERCOSUL em dezembro de 2016.

pós-nacionalista, é centrada em como os processos transnacionais no contexto de globalização são capazes de rearticular os vínculos entre Estado e Povo por meio dos consensos e normas internacionais.

Em sua análise Earnest (2003) chega a conclusão que a soberania do Estado segue sendo o principal definidor da comunidade política e que a dinâmica doméstica é fator proeminente para o reconhecimento do direito ao voto para imigrantes, com especial relevância do Poder Legislativo. Neste ponto entra um paradoxo, pois os direitos políticos implicam mudanças constitucionais, envolvendo a necessidade de debate em espaços institucionais aos quais imigrantes não têm acesso exatamente por não terem garantidos os seus direitos políticos (FREEMAN, 2004).

Ao legislar sobre quem tem direito de participar do processo político em democracias liberais são debatidas diferentes perspectivas sobre o que é a nação e quem dela faz parte. Nas democracias ocidentais os direitos foram adquiridos e expandidos mediante lutas políticas. Haja vista que as sociedades não são homogêneas e que a política não é fruto de uma entidade abstrata, o Estado-nação, e sim de atores com interesses e perspectivas próprias, a definição de quem são os sujeitos políticos envolve embates também políticos: “Sendo também uma questão de distribuição de direitos, a definição de cidadania envolve uma luta política em torno de objetivos bastante concretos” (REIS, 2004, p. 11).

3.2 Conexões múltiplas: dinâmica urbana e cidadania cosmopolita

O contexto mundial de urbanização crescente (ONU HABITAT, 2009) é acompanhado pelas migrações, uma vez que um em cada cinco migrantes internacionais reside em uma das vinte cidades mais populosas do mundo (ÇAĞLAR, 2014). Apesar disso, os grandes debates mundiais sobre urbanização não levam em conta as migrações nas discussões sobre planejamento urbano e as políticas de migração e urbanização costumam ser analisadas em fóruns distintos (OIM, 2015). Também é perceptível falta de coordenação entre políticas nacionais de migração e políticas locais de gestão para garantia de estrutura e serviços sociais básicos (OIM, 2015).

Nina Glick Schiller (2012) utiliza o termo transnacionalidade para situar as cidades nas sinergias e tensões da construção mútua do local, nacional e global. A transnacionalidade diz respeito a processos conectivos transfronteiriços que são sociais e identitários. Estes processos transnacionais nas cidades são anteriores ao desenvolvimento industrial e ganharam novos significados com a globalização, quando as cidades passaram a competir pelos fluxos de capital internacional no contexto neoliberal. Os habitantes das cidades também desempenham papel fundamental na construção e manutenção das redes transnacionais a partir de formas de vivência que não se limitam ao espaço nacional. Porém, as possibilidades

de constituição e manutenção dessas redes são influenciadas pelo contexto das cidades, suas barreiras e oportunidades políticas, econômicas e culturais.

Pensando nessas diferentes escalas, interações e atores, Ramirez (2016) propõe o conceito de cidadania mista, no qual identidades múltiplas se articulam de formas distintas nos modos de filiação local, nacional, regional e, podemos adicionar, mundial. Essa ideia é importante para pensar as vivências dos migrantes, pois pode ser que nem todos os sujeitos se identifiquem a grupos definidos pelos Estados nacionais. “Os Estados perguntam por nacionalidades e documentação. Mas as pessoas em certas áreas da Bolívia ou do México podem sentir que pertencem a uma cidade, uma região e um grupo étnico em vez de uma nação” (GRIMSON, 2011, p.41, tradução nossa).

Com exemplos da atuação dos migrantes nas cidades, Nina Glick Schiller (2012) defende que eles são atores que remodelam seus ambientes urbanos e os processos transnacionais nas cidades. Ao transitarem entre fronteiras os migrantes desenvolvem campos sociais transnacionais que conectam pessoas a nível local, nacional e transnacional. Muito mais que parte da força de trabalho, os migrantes contribuem para o estabelecimento ou manutenção de infraestruturas de transportes e comunicação e para o recrutamento de trabalhadores e empreendedores. Eles são atores dentro de redes que tornam oportunidades econômicas e sociais disponíveis para os residentes urbanos, além de apresentarem aos moradores das cidades visões sociais, religiosas, políticas e morais alternativas.

Deste modo, Nina Glick Schiller (2012) percebe que cada vez mais as lideranças locais em que migrantes desempenham papéis centrais na reestruturação e competitividade urbana veem que suas cidades têm interesses diferentes dos articulados nas agendas nacionais de legislação anti-imigração. Muitas vezes desafiando políticas restritivas em âmbito nacional, as lideranças urbanas reconhecem, através de políticas e narrativas, que os migrantes têm direitos nas cidades, independentemente de seu status legal. Em reflexão similar, Bauböck (2003) conclui que uma cidadania urbana emancipada dos imperativos da soberania nacional e da homogeneidade pode se tornar a base de uma democracia cosmopolita.

Bauböck (2003) afirma que a ascensão do Estado-nação significou uma desativação das cidades como unidades políticas autônomas. A libertação da cidadania urbana das restrições impostas pelas concepções centradas no Estado-nação como única forma de comunidade política pode estabelecer um status formal de cidadania local, já existente de modo informal, baseada na residência e desconectada da nacionalidade, permitindo cidadanias múltiplas e direito ao voto mesmo sem a identificação com o Estado em que se reside. Isso não significa negar o Estado-nação que também é uma forma de pertença identitária, mas conceber a cidade como um espaço político, dentro do território Estado-nação, no qual as identidades multiculturais e transnacionais podem ser mais livremente articuladas do que no nível nacional.

O autor não deixa de frisar a necessidade de que os Estados democráticos também reformem suas próprias concepções de cidadania a fim de incluir imigrantes. Mas o foco de Bauböck (2003) é argumentar que a limitação da possibilidade de participação política nas cidades por causa de constituições nacionais restritivas ignora que os imigrantes têm interesses específicos na política local, pois é no território que se encontram os serviços e bens públicos, e desenvolvem identidades locais, já que é nesse espaço que interagem mais concretamente. Essa identidade local pode ser facilmente combinada com a filiação nacional que imigrantes podem desejar manter com seus países de origem. Mesmo os imigrantes que não estão prontos ou não querem se juntar à comunidade política mais ampla no país de acolhimento sentem que têm uma participação na cidade. E deveria ser permitida a expressão desse sentimento de pertença por meio da participação em eleições locais.

As cidades são espaços de vários poderes – reguladores, policiais, fiscais representativos, entre outros. Tanto os migrantes quanto os nacionais estão imersos nestes poderes, constituindo-se em atores locais que vivem experiências comuns transformadoras de lealdades e identidades. Apesar disso, as cidades não são ambientes homogêneos e as diferenças entre os bairros e espaços refletem processos de desigualdades. Nesta conjuntura, as cidades podem ser cenários de lutas mais amplas, não só pelos direitos dos migrantes, mas também contra todas as formas de desigualdades sociais e econômicas. Se a transnacionalidade das cidades é reconhecida, as demandas pelo direito à cidade daqueles que são varridos pela reestruturação urbana podem contribuir para lutas globais por justiça social. Essas lutas são locais e, simultaneamente, capazes de criticar um mundo de disparidades globais em riqueza e poder (GLICK SCHILLER, 2012).

3.3 Cidadania como instituição dinâmica

As diversas lutas por direitos protagonizadas por migrantes fomentaram novas perspectivas sobre cidadania. Nas últimas três décadas estudos críticos passaram a defender que não basta olhar a cidadania como um status legal dentro dos limites da democracia representativa e dos Estados-nação, é preciso compreender as práticas sociais, políticas, culturais e simbólicas pelas quais a cidadania é construída e contestada pelos atores sociais (ISIN, 2009). Nessa concepção a ação política pode exceder o campo previamente constituído, os moldes do Estado-nação, e seus sujeitos legais, os cidadãos que possuem esse status.

A cidadania possui uma dimensão excludente pois opera afirmando a existência de indivíduos com e sem direitos. “O próprio discurso da cidadania é histórica e teoricamente baseado numa distinção entre um fora e um dentro.” (MEZZADRA, 2012, p.77). Parte da literatura preocupa-se com a paradoxal luta por direitos de cidadania que pode vir a “reforçar

simultaneamente a autoridade da cidadania como a principal medida de pertença” (MCNEVIN, 2007, p. 670). Por outro lado, há autores preocupados em como a atuação política de migrantes pode vir a desestabilizar a concepção de cidadania estática baseada na nacionalidade, que só pode ser exercida com a legitimação do Estado-nação.

Se quisermos contrastar a tendência da cidadania ser posicionada como um conceito que afirma a existência de um dentro e um fora é necessário reabrir a discussão sobre as bases de cooperação e convivência que regem a sociedade para além do Estado-nação. É possível ver a pertença não como um status legal, mas uma "forma de identificação, um tipo de identidade política: algo que deve ser construído e que não é dado empiricamente. Os migrantes, com o simples fato de sua presença em nossas sociedades, constituem um poderoso impulso para trabalhar nessa direção” (MEZZADRA, 2005, p.24, tradução nossa).

Isin (2009) trabalha nesse sentido ao propor o conceito de atos de cidadania como ações nas quais os sujeitos transformam a si mesmos em cidadãos ativistas. Nesses atos, “sujeitos que não são cidadãos agem como cidadãos: eles se constituem como aqueles com direito de reivindicar direitos” (ISIN, 2009, p.371, tradução nossa). O conceito de direito de ter direitos arenditiano é tomado de forma ativa, considerando a possibilidade de luta por direitos um exercício de cidadania ativista. Ao atuarem, ainda que por vezes de forma não intencional, como cidadãos ativistas esses sujeitos estabelecem novos roteiros de cidadania, que não se enquadram no previamente escrito como votação, pagamento de impostos, alistamento militar, etc.

Nesse sentido, a cidadania é vista como uma “instituição dinâmica (política, legal, social e cultural, mas talvez também sexual, estética e ética) de dominação e empoderamento” (ISIN, 2009, p.7). E os cidadãos ativistas reinventam esse teor de empoderamento em processos relacionais nos quais os excluídos contestam os termos de sua exclusão. Isin (2009) enfatiza a dimensão militante da cidadania, alegando que a história desse conceito é também uma história de resistência e luta pelo reconhecimento de quem deve estar incluído. O autor percebe que os movimentos com protagonismo migrante, executados por não cidadãos, resistem à categorizações pré estabelecidas e engessantes.

Partindo de uma abordagem autonomista das migrações, Mezzadra (2012) chama a atenção para o fato de que os migrantes agem como cidadãos, o que requer uma concepção de cidadania distinta da adotada pelos estudos preocupados com a integração dos migrantes a um contexto jurídico e político previamente existente. Embora não sejam formalmente cidadãos, a atuação política de migrantes contribui para a transformação do próprio conceito e arcabouço jurídico da cidadania.

Para entender melhor é preciso esclarecer que a perspectiva da autonomia compreende as migrações como uma força criativa dentro das estruturas sociais, culturais e econômicas, o que “significa olhar os movimentos e os conflitos migratórios em termos que priorizem as

práticas subjetivas, os desejos, as expectativas, e os comportamentos dos próprios migrantes” (MEZZADRA, 2012, p.73). A abordagem autonomista desloca o foco da análise das ações dos Estados para atuação dos migrantes. Assim, se afasta da unilateralidade da ação do Estado em suas políticas de controle, realçando como essas políticas precisam se reconfigurar de acordo com práticas de atravessamento de fronteiras que continuamente questionam sua capacidade de restrição. Os movimentos subjetivos e as lutas dos migrantes constituem um elemento ativo, já que novas práticas de liberdade e igualdade são construídas em paralelo com novos dispositivos de dominação e exploração.

O desafio que as migrações oferecem a esses mecanismos de controle foi explicitado durante as mobilizações dos *Sans Papiers* na França entre 1996 e 1997. Os atos tiveram início com a ocupação de uma igreja em Paris por 300 africanos não documentados e se espalharam por várias regiões da França. Esses imigrantes ingressaram na França como trabalhadores temporários e tiveram sua permanência dificultada por leis restritivas, levados à condição de irregularidade. Com o movimento tornaram públicas suas reivindicações, saíram da invisibilidade e suscitaram debates (MEZZADRA, 2012).

Para Mezzadra (2012) os movimentos dos *Sans Papiers* podem ser vistos como mais que um momento de ruptura ou em termos de acontecimentos políticos radicais pontuais. Esse tipo de luta posiciona uma outra temporalidade para além da inerente ao acontecimento. Ao questionarem categorias fixas como “regularidade/irregularidade”, “cidadão/não cidadão” essas lutas abrem um espaço mais promissor para a construção de coalizações heterogêneas entre os migrantes e outros sujeitos de luta nos territórios. “Também está em jogo algo que diz respeito ao nosso próprio entendimento, imaginação e reinvenção do que seja uma comunidade política – ou seja, das condições comuns de cooperação e produção social” (MEZZADRA, 2012, 98).

O fato de imigrantes considerados ilegais pelo Estado da França se manifestarem publicamente ganhou um significado profundo, que questiona o próprio conceito de ilegalidade de seres humanos. Considerando a cidadania como campo de tensões e lutas, Balibar (2014) propõe a figura da cidadania insurgente que busca a reinvenção da democracia institucional ao questionar a regra da lei. Dessa forma, os *Sans Papiers* contribuíram para o despertar de uma cidadania ativa e por isso os franceses devem a eles “por terem recriado a cidadania entre nós, uma vez que este não é uma instituição nem um status, mas uma prática coletiva” (BALIBAR, 1997, on-line, tradução nossa).

Outro exemplo de cidadania ativista protagonizada por imigrantes foram as manifestações nos Estados Unidos em 2006. As mobilizações em repúdio à Lei de Proteção das Fronteiras, Antiterrorismo e Controle da Imigração Ilegal articularam entre 3,5 e 5 milhões de pessoas em sua maioria pertencentes à classe trabalhadora, racialmente subordinadas (não brancos) e, muitas vezes, legalmente vulneráveis (deportáveis), criando

uma crise política capaz de desestabilizar o discurso antiterrorista e desorientar o debate oficial sobre a reforma de imigração. O movimento de massas foi heterogêneo e repleto de contradições internas (DE GENOVA, 2015).

Para Nicholas de Genova a experiência foi “uma proclamação em massa de rebeldia coletiva” (2015, p.42), com especial significado para as palavras de ordem “¡Aquí estamos, y no nos vamos! ¡Y si nos sacan, nos regresamos!”. Este refrão, argumenta o autor, asseverou a presença inextricável dos migrantes, principalmente os não documentados que eram alvo fundamental da Lei, dentro da formação social estadunidense, presença que se configurou em um fato político formulado em relação ao Estado e que é, ao mesmo tempo, um fato econômico, já que os migrantes não documentados são parte da força de trabalho da sociedade estadunidense. Dessa forma, a questão levantada ultrapassou o espaço físico do território dos Estados Unidos, ocasião material e prática da luta, e alcançou um local em que a relação social entre trabalho e capital descortinou sua transnacionalidade.

O caráter incorrigível das manifestações articulou uma política queer⁸ de migração, uma vez que a expressão destemida da existência dos migrantes alterou temporariamente o equilíbrio de forças e suspendeu a condição de ilegalidade e deportabilidade dos migrantes, o que significou rejeitar as categorias normativas da soberania do Estado e do seu regime de migração. O paralelo com a política queer se sustenta na impossibilidade de integração em categorias normalizantes pré determinadas, corroendo a própria ordem hierárquica: “nós estamos aqui, somos ilegais, acostume-se com isso! Ao invés de uma política de cidadania e inclusão, então, este refrão da mobilização migrante desmascarou o bairrismo intrínseco de qualquer formulação de cidadania” (DE GENOVA, 2015, p.52).

Em livro intitulado “Quem canta o Estado nação?”, Butler e Spivak utilizam essas mesmas manifestações nos Estados Unidos para refletir sobre as possibilidades de um pertencimento ao Estado cujas bases não sejam nacionalistas. O ato de os manifestantes cantarem o hino estadunidense em espanhol realçou a questão da pluralidade de uma nação que se pretende homogênea. O então presidente George W. Bush respondeu ao ato afirmando que o hino nacional só se canta em inglês. “Então a nação está claramente restrita a uma maioria lingüística, e a linguagem se torna um critério de controle daqueles que pertencem e daqueles que não pertencem à nação” (BUTLER; SPIVAK, 2007, p. 86, tradução nossa). Questionar o idioma nacional como um requisito para pertencer à nação é desestabilizar esse critério de controle e afirmar o direito de pertencer à nação nos próprios termos da coletividade que canta. O ato de cantar o hino em espanhol reproduz a nação de forma não

8 A teoria *queer* recusa a categorização normativa de indivíduos (homossexual/heterossexual; homem/mulher) por esconderem enorme diversidade. O binarismo é considerado o alicerce fundamental da matriz patriarcal heterossexual e de suas violências. Para esta teoria, todas as identidades sociais são igualmente anômalas, é dizer, foram construídas socialmente. Por isso o termo *queer*, palavra historicamente ofensiva para designar o estranho e excêntrico, foi tomado em sentido positivo (BUTLER, 2003)

autorizada. Dado que o ato em si é contraditório não é possível afirmar se isso seria uma expressão de uma nova forma de nacionalismo ou de uma verdadeira fratura da nação.

O hino foi cantado na rua, onde os imigrantes indocumentados não deveriam se reunir. Butler (2007) nota que esses imigrantes atuaram exercendo os direitos de manifestação pacífica e liberdade de expressão que não possuíam formalmente. “Eles não têm direito à liberdade de expressão, embora falem livremente, precisamente para exigir o direito de falar livremente. Eles estão exercendo esses direitos, o que não significa que os obterão.” (BUTLER; SPIVAK, 2007, p.64, tradução nossa). A autora nomeia este ato de uma contradição performativa: “um tipo performativo de política em que o ilegal é exatamente a reivindicação de tornar-se um legal – uma reivindicação que não obstante se realiza desafiando a mesma lei a qual se exige reconhecimento” (BUTLER; SPIVAK, 2009, p.87, tradução nossa).

Nesta reflexão, Butler (2007) relembra a concepção arendtiana de cidadania como o direito a ter direitos, considerando o sentido distinto da palavra direito em cada um dos usos. O primeiro uso da palavra direito diz respeito a condição social humana e não precisa ser autorizado. Já o segundo uso da palavra direito se refere ao reconhecimento formal de direitos por uma autoridade. Isso significa que os direitos não se sustentam na positividade legislativa, mas em seu próprio exercício. Dessa forma, Butler afirma que não há política radical de mudança sem contradição performativa, esta contradição se refere ao ato performativo de exercer o direito de liberdade e afirmar uma igualdade precisamente diante de uma autoridade que excluiria a ambos. “É mostrar como a liberdade e a igualdade podem e devem ultrapassar suas articulações positivas. A contradição deve ser confiada, exposta e trabalhada para avançar em direção a algo novo”(BUTLER; SPIVAK, 2007, p.66, tradução nossa).

Estes exemplos ilustram que as manifestações de cidadania de indivíduos que não a possuem formalmente envolvem processos criativos que geram mundos, identidades e formas de pertencimento. “O resultado é que a cidadania pode ser refeita em um conceito potencialmente criativo e crítico que desafia as ontologias estáticas e abre caminho para novas formas de pensar a subjetividade política e a comunidade” (NYERS, 2015, p.104, tradução nossa).

4 O BRASIL NA ROTA DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS

Identificar e compreender a diversidade de fluxos internacionais de pessoas é uma tarefa desafiadora, dada a volatilidade de alguns desses fluxos, a incerteza do número de migrantes não documentados e os grandes intervalos entre os censos oficiais. Mais que caracterizar o Brasil como um país de emigração ou de imigração, os estudiosos de migrações internacionais têm buscado conhecer contextos, singularidades e significados dos atuais movimentos migratórios brasileiros.

Em um resumo sobre os principais entendimentos da literatura sobre migração internacional contemporânea e o caso brasileiro, Patarra (2006) ressalta aspectos que permanecem como contribuições no debate atual. Em primeiro lugar, os movimentos internacionais de e para o Brasil são compreendidos como inseridos na reestruturação produtiva internacional, de modo que as crises financeiras, a pobreza, o desemprego e a pouca perspectiva de mobilidade social estariam relacionadas a esses fluxos. Da mesma forma, os movimentos foram caracterizados como inerentes à nova etapa de globalização e, portanto, a mobilidade internacional seria parte intrínseca da nova realidade social. Apesar disso, a literatura afirma que a entrada e saída de pessoas no território brasileiro nunca cessou completamente, mesmo que com fluxo variável. Reconheceu-se a diversidade de processos e fenômenos aglutinados no mesmo termo migração internacional e o envolvimento de distintos grupos sociais nesses fluxos. Além da fuga da pobreza, os movimentos migratórios atingiam jovens adultos de camadas médias urbanas que buscavam mobilidade social. Por fim, a migração internacional contemporânea foi compreendida em sua circularidade, com ênfase nas redes que propiciam e consolidam fluxos.

Tratando brevemente sobre a emigração, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) divulgou no início de 2015 que cerca de 3.083.255 milhões de brasileiros viviam no exterior, com base em estimativas dos postos consulares que leva em conta fontes oficiais e não oficiais. Nos dados por continente destaca-se 48% para a América do Norte, 24% para a Europa; 17% para a América do Sul; 6% para a Ásia e 2% para o Oriente Médio. O principal fluxo é para os Estados Unidos, onde vivem 1.410.000 brasileiros. Também se sobressaem Paraguai (332 mil brasileiros), Japão (170 mil), Reino Unido (120 mil) e Portugal (116 mil).

Na visão de Patarra (2005) a análise dos números oferecidos pelo MRE desde de 1996, ano em que o organismo iniciou esse tipo de estatística, contradizem a existência de uma diáspora brasileira, os dados permitem levantar a hipótese da circularidade. Os Censos Demográficos realizados pelo IBGE em 2000 e 2010 reforçam esta hipótese, pois o fluxo de brasileiros que retornam ao país é maior que o de imigrantes (OLIVEIRA, 2013).

No que concerne aos imigrantes, Patarra (2005) lembra que ao longo do século XX verificou-se um forte declínio na população imigrante no Brasil. A partir da década de 1980

novos contingentes entraram no país, ainda que em volumes bem menores em relação ao histórico brasileiro. Os dados dos Censos Demográficos de 1990 e 2000 demonstram que a maioria desses imigrantes recentes era proveniente do Mercosul Ampliado⁹ (40%), Europa (mais de 20%), Ásia (12,5%) e América do Norte (9,1%). Dessa forma, a partir dos anos 80 houve uma ampliação do fluxo proveniente de países do Mercosul e a relativa retomada das migrações ultramar, além da imigração norte-americana relacionada à alocação de mão de obra qualificada (PATARRA, 2005).

Ao analisar os dados sobre pedidos de concessão de vistos específicos do Ministério do Trabalho e Emprego a partir de 1990, Patarra (2005) levantou a hipótese da configuração de um mercado dual de imigrantes “com os pobres não documentados – oriundos principalmente de países sul-americanos – e, em menor número, imigrantes documentados, mão de obra qualificada, empresários e pessoal de ciência e tecnologia – de origem europeia e americana” (PATARRA, 2005, p. 28).

Como afirmado, estes fluxos são dinâmicos e requerem constantes atualizações. O Censo Demográfico do IBGE de 2010 apontou um incremento no volume de migração para o Brasil em comparação ao de 2000. Em 2000, 143.133 pessoas declararam que moravam no exterior cinco anos antes, entre elas, 87 599 (61,2%) eram brasileiros natos, 6.636 (4,6%) eram naturalizados brasileiros e 48.898 (34,2%) eram estrangeiros¹⁰ (IBGE, 2000). No Censo de 2010, 286 mil indivíduos foram declarados como tendo residência fora do Brasil há 5 anos antes do Censo, tendo migrado para o país nesse período (IBGE, 2010). Do fluxo de migração registrado em 2010, 65,6% ou 174 mil indivíduos eram brasileiros. Interessante notar que tanto no Censo de 2000 quanto no de 2010 o número de brasileiros retornados é superior ao de imigrantes de outras nacionalidades.

Oliveira (2013) relaciona o aumento da migração no Censo de 2010 à estabilidade econômica do Brasil desde 1990 e a crise financeira que se instalou globalmente desde 2008. O Censo de 2010 apontou que Estados Unidos, Japão, Paraguai, Portugal e Bolívia foram os países que originaram mais entradas no Brasil. Com exceção da Bolívia, nos demais países a migração de retorno contribuiu fortemente para a expressão dos fluxos. Mesmo na Bolívia o número de brasileiros retornados é significativo, cerca de 25% do fluxo. A maior parte da migração se dirigiu para os estados de São Paulo (30%), Paraná (14,7%) e Minas Gerais (9,8%). Do ponto de vista da qualificação, apenas 30,5% do fluxo possui até o ensino fundamental incompleto e 24,1% possuíam superior completo. A maioria (56,6%) dos imigrantes estrangeiros tinham menos de 30 anos de idade, o que permite levantar a hipótese de uma migração laboral (OLIVEIRA, 2013).

9 Argentina, Paraguai, Uruguai, Chile, Bolívia e Peru.

10 A metodologia utilizada pelo IBGE considera como imigração internacional o total do fluxo de entrada no país, incluindo os brasileiros que viviam fora do Brasil como imigrantes e utilizando o termo estrangeiros para designar os indivíduos de outras nacionalidades que passaram a residir no Brasil (IBGE, 2000).

Ainda que o fluxo para o Brasil tenha aumentado, o número de imigrantes residentes diminuiu entre 2000 e 2010. Os dados do IBGE, analisados em Vacotti (2017), sobre estrangeiros que viviam no país demonstram uma diminuição entre os censos de 2000 e 2010. No Censo de 2000 foram registrados 510.067 estrangeiros e 173.763 brasileiros naturalizados (representando 0,4% do total da população do país). Já no Censo de 2010 foram registrados 431.319 estrangeiros e 161.250 naturalizados que significavam 0,3% do total da população. Apesar da diminuição do número de imigrantes residentes em relação a 2000, os dados do Censo de 2010 desagregados mostram um aumento no número de estrangeiros que fixaram residência no país entre 2006-2010, 85.622 pessoas, em relação a 2001-2005, 42.300 pessoas (VACOTTI, 2017).

Seguindo essa tendência, os dados do Sistema Nacional de Cadastro e Registro de Estrangeiros (SINCRe), da Polícia Federal, demonstraram um incremento no número de imigrantes residentes no Brasil a partir de 2009 (VACOTTI, 2017). Segundo essa fonte, em 2016 o número de imigrantes no país era de 1.211.129. Os principais países de origem da população imigrante são:

Tabela 1 - Imigrantes registrados no Brasil (2016)

Nacionalidade	Quantidade	%
Portugal	270.772	22,4%
Bolívia	89.208	7,4%
Japão	86.541	7,1%
Itália	75.837	6,3%
Haiti	64.985	5,4%
Espanha	62.332	5,1%
Argentina	58.275	4,8%
China	48.847	4,0%
Uruguai	40.588	3,4%
Estados	35.644	2,9%
Paraguai	29.324	2,4%
Chile	29.238	2,4%
Peru	29.098	2,4%
Colômbia	25.362	2,1%
Venezuela	5.523	0,5%
Equador	4.152	0,3%
Guiana	683	0,1%
Suriname	144	0,0%
Outras nacionalidades	255.072	21,1%
Total	1.211.129	100%

Fonte: VACOTTI, 2017.

Em 2009 passou a valer o Acordo de Residência dos Estados Partes do Mercosul e Associados, por meio do Decreto nº 6.975 de 2009, que prevê o visto temporário, pelo prazo de até 2 anos, para imigrantes de nacionalidades dos países signatários (Argentina, Paraguai, Uruguai, Chile, Bolívia, Peru, Colômbia e Equador). O visto pode ser convertido em permanente se o imigrante comprovar os meios de subsistência no país. Em 2016, 98% do total de sul-americanos registrados no Brasil eram de países membro de Acordo (SÃO PAULO COSMÓPOLIS, 2017).

Também vale lembrar que a migração proveniente de países africanos tem aumentado progressivamente desde os anos 2000. Segundo dados da Polícia Federal, divulgados pelo portal Terra, o número de imigrantes africanos regulares residentes no Brasil passou de 1.054 em 2000 para 31.866 em 2012, provenientes de 48 países do continente africano (TERRA, 2014).

O Atlas Temático – Observatório das Migrações em São Paulo (BAENINGER et al., 2018) aponta uma capilaridade e mobilidade da migração internacional dentro do país, embora a maioria dos imigrantes que entraram no Brasil entre 2010 e 2015 o tenham feito pelas fronteiras dos estados de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima e Amapá. Dos 5.570 municípios brasileiros, 3.432 tiveram registro de imigrantes. Por exemplo, os 8.437 venezuelanos que registraram residência no Brasil entre 2010 e 2015 estão presentes, além das regiões de fronteira, também na maior parte dos estados. No estado de São Paulo, dos 645 municípios, 580 registraram a presença de imigrantes internacionais em 2016. Os imigrantes também são encontrados fora da região sudeste, como no Ceará, onde há registros de imigrantes em 119 municípios e em Sergipe, 43 municípios.

Quanto ao refúgio, o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), órgão ligado ao Ministério da Justiça, publicou que até o final de 2017 o Brasil havia reconhecido 10.145 refugiados. Desses, apenas 5.134 continuam no território nacional na condição de refugiados, sendo que 52% moram em São Paulo, 17% no Rio de Janeiro e 8% no Paraná. Ainda sobre refugiados que permaneceram no país nesta condição, 70% são homens e 30% mulheres. O número de solicitações de reconhecimento de refúgio em trâmite era de 86.007 em 2017. Entre 2007 e 2017 os países que mais tiveram solicitações de refúgio reconhecidas pelo Brasil foram Síria (39%), República Democrática do Congo (13%), Colômbia (4%) e Paquistão (3%) (BRASIL, 2016).

No ano de 2017 foram 33.866 solicitações e 584 reconhecimentos de refúgio. Os estados com mais pedidos de refúgio em 2017 foram Roraima (15.955), São Paulo (9.591) e Amazonas (2.864). Em 2017 o maior número de pedidos de refúgio é proveniente dos venezuelanos, com 17.856 pedidos. Após, estão os cubanos (2.373 solicitações), haitianos (2.362), angolanos (2.036) e chineses (1.462). Por outro lado, os venezuelanos não constam entre os indivíduos que receberam reconhecimento de refúgio em 2017 por causa do tempo

tomado pelo trâmite. Em 2017 foram 310 reconhecimentos de refugiados da Síria, 106 da República Democrática do Congo, 50 da Palestina e 24 do Paquistão e 16 do Egito, além de outros países (BRASIL, 2016).

Por fim, vale pontuar a concessão de vistos de caráter humanitário pelo Brasil. Em 2017 estavam no país cerca de 80 mil imigrantes haitianos que foram formalizados com a concessão de visto humanitário ou estão em processo de residência permanente (PORTAL BRASIL, 2017). A medida entrou em vigor em janeiro de 2012 por conta do terremoto ocorrido no país em 2010 e a intensificação do fluxo de haitianos para o Brasil desde então. Ademais, em 2013 foi estabelecida a concessão de visto especial a pessoas afetadas pelos conflitos armados na Síria e região que desejem chegar ao Brasil buscando refúgio. De acordo com dados do Departamento de Migrações do Ministério da Justiça e Cidadania, entre 2013 e 2016 foram concedidos 2634 vistos por razões humanitárias a pessoas afetadas pelo conflito sírio (VACOTTI, 2017).

4.1 Imigração internacional no município de São Paulo

Em uma breve contextualização, é perceptível que a imigração é parte do processo histórico da cidade de São Paulo. Segundo Hall (2004), dos 4,8 milhões de pessoas que vieram para o Brasil entre 1820 e 1949, 2,5 milhões entraram no estado de São Paulo. Em 1893 os imigrantes internacionais eram a maioria da população na capital, 54,6%. Devido a isso, “no fim do século XIX e começo do século XX, São Paulo era uma das maiores cidades de imigração do mundo” (HALL, 2004, p.121). Em 1934 os imigrantes formavam 28% da população da cidade e a soma entre imigrantes e filhos de imigrantes chegava a 67% dos paulistanos. A população imigrante foi sendo reduzida progressivamente, atingindo 22% em 1940 e 14% em 1950.

Como explicam Patarra e Baeninger (1988) entre 1850 e 1930 a expansão cafeeira fez com que a migração internacional ao estado de São Paulo fosse de grande magnitude. Como entreposto comercial, a capital se beneficiou da expansão ferroviária para a condução do processo de urbanização e industrialização. Além de parte significativa da população, os imigrantes eram parte da mão de obra industrial, do setor de comércio, transportes e serviços, constituindo-se também em atores de destaque nos primeiros movimentos operários da cidade.

Ainda que em números bem menores que o histórico do município, os imigrantes internacionais continuam sendo parte da vida cultural, política e econômica de São Paulo. Segundo o Sistema Nacional de Cadastro e Registro de Estrangeiros (SINCRE), o número de imigrantes residentes no município em junho de 2016 era de 385.120 pessoas, 3,2% da população do município e 32% do total de imigrantes registrados no Brasil. Do total de

bolivianos que vivem no Brasil, aproximadamente 73% se encontram na cidade de São Paulo (VACOTTI, 2017). As nacionalidade mais presentes na cidade são:

Tabela 2 - Imigrantes registrados no município de São Paulo (2016)

Nacionalidade	Quantidade	%
Portugal	71.451	18,6%
Bolívia	64.953	16,9%
Japão	33.691	8,7%
China	24.894	6,5%
Itália	23.375	6,1%
Espanha	19.019	4,9%
Coreia do Sul	15.987	4,2%
Argentina	13.896	3,6%
Haiti	11.888	3,1%
Peru	9.420	2,4%
Chile	9.386	2,4%

Fonte: VACOTTI, 2017.

Em 1987 foram apenas 409 novos registros de imigrantes. Entre 1987 e 2014 os países com maior fluxo de entrada em São Paulo foram Bolívia, China, Coreia do Sul, Peru e Argentina, mas vale também destacar a imigração de haitianos que teve um pico de entradas na cidade e no país a partir de 2010. No mesmo período, a média do percentual de mulheres imigrantes internacionais com novos registros na cidade foi de 39% do total. Os maiores beneficiados pelas Anistias¹¹ entre 1987 e 2014 na cidade foram os bolivianos, chineses, sul-coreanos, peruanos, paraguaios, chilenos, libaneses e taiwaneses. Dados do SINCRE informam que a partir de 2011 foi iniciado um ciclo de aumento expressivo no número de novos registros de imigrantes no município, alcançando 25.099 pessoas em 2015 (SÃO PAULO COSMÓPOLIS, 2017).

Apesar da concentração de comunidades de imigrantes em alguns bairros da cidade, percebe-se que o percentual de imigrantes na população geral permanece baixo, ao menos quando analisados os dados no âmbito territorial das Subprefeituras. De acordo com o Censo Demográfico do IBGE de 2010, a Sé é a Subprefeitura que possui maior taxa de imigrantes proporcionalmente a sua população 4,59%, em seguida estão Mooca 3,27%, Vila Mariana 3,12%, Pinheiros 3,07% e Vila Maria/Vila Guilherme 3,03%, Santo Amaro 2,77% e Butantã 1,9% (SÃO PAULO, 2013).

Sobre a mobilização e articulação dos imigrantes na cidade, percebe-se que recentemente houve uma multiplicação e diversificação de grupos relacionados a temática migratória em São Paulo, antes vinculados majoritariamente à igreja católica (VACOTTI,

11 Ao todo o Brasil promoveu quatro Anistias para imigrantes não documentados, em 1980, 1988, 1998 e 2009.

2017). Em um esforço para oferecer subsídios para a construção de políticas públicas específicas para a população imigrante na cidade de São Paulo, a Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig), órgão estruturado na Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC) do Município de São Paulo, realizou um mapeamento dos grupos de migrantes ou ligados à temática migratória no município. Em 2016 já haviam sido identificados 83 grupos, relacionados a 29 nacionalidades/regiões ou públicos-alvo específicos (SÃO PAULO, 2016).

As razões para a participação dos imigrantes nestes grupos são múltiplas e vão desde aspectos instrumentais, como ajuda para regularização migratória, como questões simbólicas relacionadas a interesses mais amplos de integração. Além disso, foram ampliadas as atividades culturais desenvolvidas por migrantes na cidade. Os grupos culturais dedicados à difusão da cultura dos países de origem têm como objetivo a preservação das práticas culturais e contribuem para criar coesão no interior das coletividades migrantes, ademais alguns grupos partem do pressuposto de que a cultura pode ser um instrumento de empoderamento para os imigrantes (VACOTTI, 2017).

Os imigrantes que vivem na cidade de São Paulo sofrem preconceito por motivos nacionais e étnicos que se interseccionam com preconceitos raciais, de classe, gênero, entre outros. O acesso aos direitos sociais tem estreita relação com a possibilidade de regularização migratória, sendo os imigrantes não documentados mais vulneráveis. A vulnerabilidade da irregularidade migratória pode se articular com situações de trabalho em condições precárias, principalmente em casos de imigrantes recém-chegados. O trabalho precário também é enfrentado pelos imigrantes documentados, já que a regularidade não garante condições de igualdade no mercado de trabalho. Um outro desafio é o idioma, que tem influência direta na integração e no acesso a direitos sociais (VACOTTI, 2017).

Os imigrantes também enfrentam dificuldades similares às dos nacionais, como o acesso à moradia digna e educação e saúde pública de qualidade. Contudo, para os imigrantes estas dificuldades são somadas a práticas discriminatórias e ausência de sensibilidade com a diversidade cultural. A vulnerabilidade de imigrantes não documentados, a insegurança socioeconômica e o trabalho informal tornam o direito a moradia um desafio em São Paulo, fazendo com que muitos imigrantes morem em habitações precárias no mercado imobiliário informal (VACOTTI, 2017).

4.2 Lei de Migração

Por conta de sua novidade e importância para a sociedade, vale fazer algumas observações sobre a atual Lei de Migração (Lei 13445/17) brasileira, que revogou o Estatuto do Estrangeiro, considerado “um dos mais nefastos entulhos autoritários (normas ditatoriais

persistentes na ordem democrática) que vinha sobrevivendo à lenta, e cada vez mais precária, decantação do direito brasileiro em direção à democracia” (VENTURA, 2017, p. 429).

É preciso frisar que entre 1980 e 2017 vigorou no Brasil uma Lei, o Estatuto do Estrangeiro, caracterizada pela perspectiva da segurança nacional e afastada de uma dinâmica de direitos. O Estatuto previa a possibilidade de expulsão do migrante que, de qualquer forma, atentasse contra a segurança nacional, a ordem política e social, a tranquilidade ou moralidade pública e a economia popular, ou cujo o procedimento o tornasse nocivo aos interesses nacionais. Um imigrante poderia ser expulso inclusive por razões de vadiagem e mendicância.

Ademais, o Estatuto proibia os imigrantes de exercerem atividade de natureza política ou se envolverem, direta ou indiretamente, nos negócios públicos do país, com vedação da organização e participação em desfiles e passeatas, comícios e reuniões de qualquer natureza. A fim de reverter este panorama, a nova Lei foi construída por meio de intenso diálogo entre parlamentares, agentes públicos, acadêmicos e movimentos sociais e foi aprovada por unanimidade pelo Senado Federal, importante feito em tempos de intensa polarização política (VENTURA, 2017).

A despeito do consenso construído em torno da Lei, a Presidência da República vetou vinte de seus dispositivos. Entre os principais vetos está a previsão de anistia para quem entrou no país de forma indocumentada até julho de 2016, técnica de regularização migratória tradicional no Brasil e que no passado gerou bons resultados (VENTURA, 2017). Outro veto importante garantia o direito à livre circulação de povos indígenas em terras tradicionalmente ocupadas. Foi vetado ao imigrante a possibilidade de exercer cargo, emprego e função pública. Também foi vetado o trecho que previa que imigrantes residentes no Brasil por mais de quatro anos que cometessem crimes não poderiam ser expulsos. Alguns vetos podem ser contornados pela via interpretativa, como o que eliminou a previsão do acesso aos serviços públicos de saúde ao visitante, tendo em vista a garantia constitucional de universalização do direito à saúde (CARVALHO RAMOS, 2017).

O veto que eliminou a definição de migrante como “a pessoa que se desloca de país ou região geográfica ao território de outro país ou região geográfica, incluindo o imigrante, o emigrante, o residente fronteiriço e o apátrida” (artigo 1º, §1º, I) foi criticado. A definição buscava substituir a tipologia jurídica “estrangeiro”, que presume a dicotomia nacional/estrangeiro de forma consagradamente excludente nas leis anteriores. Ademais, a expressão migrante dialoga com documentos internacionais e com um vasto acervo de pesquisa e experiência em políticas públicas a fim de aproximar a temática migratória de uma perspectiva dos Direitos Humanos (VENTURA, 2017). Apesar do veto, o termo migrante é usado vinte e duas vezes no corpo da Lei.

Além dos vetos, a mudança do texto de algumas propostas gerou sua desconfiguração. É o caso do §5 do artigo 14, modificado no final do processo legislativo. O objetivo original

era possibilitar que um imigrante buscasse, por período determinado, trabalho no Brasil em situação regular. Contudo, com a redação final o visto temporário para busca de trabalho só poderá ser concedido ao imigrante que comprove oferta de trabalho formalizada por meio de pessoa jurídica em atividade no país, exigência dispensada se o imigrante possuir titulação em curso de ensino superior. Em sua forma final o trecho adquiriu teor discriminatório e pode favorecer a formação de redes de fornecimento de propostas de emprego fraudulentas (VENTURA, 2017). O quadro foi agravado pelo Decreto 9.919, que regulamenta a Lei de Migração, ao especificar que oferta de trabalho é entendida como contrato individual de trabalho ou contrato de prestação de serviços, o que representa na verdade um vínculo empregatício já consumado (CARVALHO RAMOS et al., 2017).

Mesmo com os vetos, a Lei de Migração poderia representar uma ruptura de paradigma em relação ao Estatuto do Estrangeiro, o que depende de sua regularização, interpretação e aplicação. Para Carvalho Ramos (2017) a proteção dos Direitos Humanos na temática das migrações é eixo central da nova Lei, evidenciada no reconhecimento da universalidade, indivisibilidade e interdependência dos Direitos Humanos como princípio de regência da política migratória brasileira (artigo 3º, I). São princípios orientadores para a atuação dos órgãos públicos: os Direitos Humanos; o repúdio e a prevenção à xenofobia, ao racismo e quaisquer formas de discriminação; a não criminalização da migração; a não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional; a igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e a seus familiares e a inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas; o acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social; o diálogo social na formulação, na execução e na avaliação de políticas migratórias e a promoção da participação cidadã migrante (VENTURA, 2017).

Em comparação à anterior, repleta de entreves, a Lei atual busca facilitar a regularização dos migrantes por meio da racionalização das hipóteses de visto, com destaque para a inclusão do visto temporário para acolhida humanitária; previsão da autorização de residência e simplificação e dispensa recíproca de visto ou de cobrança de taxas e emolumentos consulares. Os integrantes de grupos vulneráveis e indivíduos em condição de hipossuficiência econômica são isentos do pagamento de taxas e emolumentos consulares para concessão de vistos ou para a obtenção de documentos para regularização migratória (CARVALHO RAMOS, 2017).

O impedimento de ingresso foi regrado na Lei, assegurando que ninguém será impedido de entrar no país por motivo de raça, religião, nacionalidade, pertença a grupo social ou opinião política, possibilitando a responsabilização dos funcionários públicos pela prática de atos arbitrários na zona de fronteira. Ademais, foi regulamentada a retirada compulsória,

com destaque para novas regras sobre os institutos da repatriação, deportação e expulsão, além da previsão para atuação da Defensoria Pública da União nos procedimentos, o que deve inibir atos arbitrários ou discriminatórios (CARVALHO RAMOS, 2017).

A Lei anterior impossibilitava a regularização para imigrantes que entrassem no país de forma irregular, o que comprometia a construção de políticas públicas adequadas, haja vista que era mais difícil conhecer os imigrantes presentes no território. A impossibilidade de regularização também ampliava a exposição dos migrantes às redes de tráfico de pessoas, à hiperexploração em formas de trabalho análogas à escravidão, ao crime organizado e à corrupção de funcionários públicos. A situação de vulnerabilidade era ainda maximizada, pois os imigrantes indocumentados temiam apresentar queixas de qualquer tipo às autoridades (VENTURA, 2017).

Na ocasião da aprovação da Lei afirmou-se: “O Brasil dá importante passo para tratar as migrações como verdadeiros ganhos (materiais e imateriais) para nossa sociedade, até hoje escondidos pelo discurso xenófobo” (CARVALHO RAMOS, 2017). Contudo o caráter da Lei foi desconfigurado pelo Decreto 9.199, de regulamentação. “Visivelmente alheio ao debate que acompanhou o longo processo de elaboração do novo diploma, transcorrido sobretudo ao longo dos últimos dez anos, e não é exagero dizer que ele desvirtua o espírito da nova lei” (CARVALHO RAMOS et al., 2017). Segundo Carvalho Ramos et al. (2017) essa regulamentação se aproxima do conteúdo discriminatório e de erosão de direitos do Estatuto do Estrangeiro. O Decreto utiliza em seu artigo 172 o termo clandestino ao se referir a humanos. Limita as possibilidades de visto para reunião familiar e, por omissão ou pelo uso de conteúdos vagos, abre caminhos para discriminações. Além de seu conteúdo contradizer à Lei, o Decreto é criticado por suas omissões. Por exemplo, não menciona a Política Nacional sobre Migrações, Refúgio e Apatridia, instituída pelo artigo 120 da nova Lei de Migração, em que se inscreve a regra de participação da sociedade civil, bem como de outros atores sociais e governamentais. Também não regula a autorização para residência relativos à acolhida humanitária.

Em alguns aspectos o Decreto é considerado um retrocesso até mesmo em relação ao Estatuto do Estrangeiro. Exemplo disso é a necessidade de deferimento, pelo Ministério do Trabalho, de autorização de residência prévia à emissão de vistos temporários para pesquisa, ensino ou extensão acadêmica; para trabalho; para realização de investimento ou de atividade com relevância econômica, social, científica, tecnológica ou cultural; e para atividades artísticas ou desportivas com contrato por prazo determinado. “Ora, a autorização de residência não pode ser condicionante da emissão de visto. Tampouco existe base legal para que o Ministério do Trabalho seja dotado da competência de “selecionar” migrantes para o ingresso regular no território nacional” (CARVALHO et al., 2017).

Esses são alguns dos exemplos que fizeram com que essa regulamentação fosse considerada contra a lei (*contra legem*) ou fora da lei (*praeter legem*) (CARVALHO et al., 2017). Diante disso, tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Decreto Legislativo (PDC) 849/17, do deputado Leo de Brito (PT-AC), que susta o Decreto 9.199/17 (MIRANDA, 2018). Visto que são os imigrantes os primeiros afetados pela situação de insegurança jurídica gerada por longas batalhas judiciais, é de suma importância para a sociedade brasileira que a regulamentação seja alterada rapidamente a fim de preservar o espírito da Lei de Migração, que segundo Carvalho Ramos (2017) se fundamenta na constatação de que negar direitos, gerar entraves burocráticos na regularização migratória e atuar com arbítrios são condutas que não reduzem o deslocamento de pessoas, mas degradam as condições de vida do migrante e prejudicam empresas, trabalhadores e toda a sociedade.

4.3 Política Municipal para a População Imigrante

Até o momento a cidade de São Paulo é a única no país a instituir em uma lei diretrizes para as políticas públicas municipais sobre migração. A Lei 16.478 foi sancionada em 8 de julho de 2016 durante a cerimônia de abertura do VII Fórum Social Mundial das Migrações (SÃO PAULO, 2016). A Lei tem como objetivo consolidar, melhorar e ampliar as políticas municipais para migrantes, fortificadas a partir de 2013 no marco da criação da Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig), da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC). A CPMig coordenou o processo de elaboração da Lei, com a contribuição de consultoria técnica da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e do Conselho Nacional de Imigração (CNig).

A Lei foi construída por meio de um processo participativo. O texto inicial foi elaborado por um comitê paritário, o Comitê Intersetorial de Política Municipal para a População Imigrante, com representantes de 13 secretarias municipais e 13 organizações da sociedade civil com trabalho reconhecido em migrações e refúgio. Este Comitê teve como subsídios pontos levantados em audiência pública, que contou com a participação de 71 pessoas, entre imigrantes e representantes de associações, organizações não-governamentais, grupos de pesquisa e instituições públicas. O Projeto foi submetido à consulta pública, quando recebeu 159 contribuições. Após este processo, o Projeto foi aprovado por unanimidade na Câmara Municipal de São Paulo, com intenso trabalho da sociedade civil junto aos vereadores (SÃO PAULO, 2016).

Por meio da Lei foram instituídos como princípios a igualdade em direitos e oportunidades, considerando as necessidades específicas dos imigrantes; a promoção da regularização; a universalidade, indivisibilidade e interdependência dos Direitos Humanos; o combate à xenofobia e outras formas de discriminação; a promoção dos direitos sociais dos

imigrantes por meio do acesso a serviços públicos; e o fomento à convivência familiar e comunitária. Também institui o Conselho Municipal de Imigrantes, com atribuição de formular, monitorar e avaliar a Política instituída na Lei, assegurada composição paritária entre o Poder Público e a sociedade civil, que deverá ser representada em sua maioria por imigrantes escolhidos por eleição aberta e direta.

A Lei garante o direito à assistência social, com destaque para a acolhida de imigrantes em situação de vulnerabilidade; à saúde, respeitando as necessidades específicas dos imigrantes e as características do sistema de saúde no país de origem; à promoção do trabalho digno, com igualdade de oportunidades e estímulo ao empreendedorismo e à inclusão no mercado formal de trabalho; à educação para crianças, adolescentes, jovens e adultos no sistema público municipal; à valorização da diversidade cultural por meio do incentivo à produção cultural e participação da população imigrante na agenda cultural da cidade; à habitação digna, seja provisória, de curto ou médio prazo ou definitiva; e ao esporte e recreação.

5 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: CONSELHOS

Refletir sobre democracia não é uma tarefa fácil. Segundo Brown (2015), o termo democracia pode ter sentidos múltiplos, por vezes até contraditórios, que são articulados segundo interesses e imaginários. A democracia tem diversas formas variáveis: social, liberal, radical, republicana, representativa, autoritária, direta, participativa, deliberativa, etc. Mesmo a democracia grega era alvo de disputa, *demos/kracia*, o governo do povo, não deixa de levantar a questão de quem é o povo. A autora aceita o significado aberto, dinâmico e contestável da democracia, destacando apenas que o termo conota o autogoverno da população.

Chauí (2005) busca caracterizar a democracia ultrapassando a idéia de um regime político identificado à forma do governo, entendendo a democracia como forma geral de uma sociedade. Nessa perspectiva, a autora propõe que a democracia pode ser caracterizada em seis sentidos complementares: 1) forma geral da existência social em que uma sociedade, dividida internamente em classes, estabelece as relações sociais, os valores, os símbolos e o poder político por meio da determinação de seus parâmetros de justiça, legalidade, legitimidade, necessidade, etc. 2) forma sociopolítica definida pelos princípios da igualdade dos cidadãos perante a lei e do direito de expor em público suas opiniões, vê-las discutidas, aceitas ou recusadas; 3) forma política na qual o conflito é considerado legítimo e necessário, buscando mediações institucionais para a expressão desse conflito.

A democracia é também a 4) forma sociopolítica que busca enfrentar as contradições entre as desigualdades estruturais na sociedade capitalista e a afirmação de igualdade e liberdade por meio da ampliação de direitos postos pelas condições históricas e pelas lutas sociopolíticas; 5) forma sociopolítica caracterizada pela manutenção de espaços sociais de lutas (movimentos sociais, populares, sindicais, etc) e pela instituição de formas políticas de expressão permanente (partidos políticos, Estado de direito, políticas públicas) a fim de garantir e ampliar direitos contra a cristalização jurídico-política, que favorece a classe dominante; 6) forma política na qual a distinção entre o poder e o governante é garantida não só através de leis e da divisão do poder em esferas de autoridades, mas também pela existência de eleições que significam que o poder está sempre vazio e seu verdadeiro detentor é a sociedade (CHAUÍ, 2005).

Para Brown (2015) a racionalidade política neoliberal gera um esvaziamento do conteúdo da democracia. A autora segue a trilha de Foucault, para quem “racionalidades políticas são transformadoras de mundos, ordens hegemônicas de razão normativa, formadoras de sujeitos, mercados, Estados, leis e de suas relações” (BROWN, 2015, p.121, tradução nossa). Assim, compreende o neoliberalismo como um modo de razão normativa, uma forma de produzir subjetividades que atualmente perpassa todas as esferas da vida, de

forma que “tanto as pessoas como os Estados são construídos segundo o modelo da empresa contemporânea, espera-se que tanto as pessoas quanto os Estados se comportem de maneira a maximizar seu valor de capital” (BROWN, 2015, p.22, tradução nossa). Não só as instituições democráticas são esvaziadas pela dinâmica neoliberal, mas também todo o imaginário democrático e os princípios que o constituem. Ficam em segundo plano orientações culturais essenciais para a prática democrática, como justiça, igualdade, solidariedade, empatia, senso de coletividade, etc.

Marcar parte dos desafios enfrentados pela democracia atualmente é reconhecer que a inserção política democrática possui limites e não é instrumento mágico de transformação social. Como apontado, a dinâmica neoliberal faz com que o Estado e suas instituições sejam geridos cada vez mais pela lógica econômica e produz sujeitos aparentemente desinteressados ou despreparados para a vida democrática (BROWN, 2015). Neste cenário, é preciso reafirmar a democracia enquanto um valor a ser perseguido e a participação política como direito a ser respeitado e ampliado. Nesta direção, o Brasil possui um acúmulo histórico de experiências de democracia participativa que incorporam a sociedade civil na regulação e gestão da vida coletiva. “Inicialmente, é preciso constatar que existe uma rica e diversificada experiência de participação, mas imersa em enorme bolha de alienação e indiferença da população em geral” (SANTOS JUNIOR, 2005, p.44).

Tão antigo quanto a própria democracia, o debate sobre os limites da representação tem catalisado uma agenda propositiva que discute modelos democráticos aprimorados ou formas alternativas de democracia representativa. Ainda que abrigue divergências, o pressuposto central nesse debate é que a legitimidade democrática nas sociedades contemporâneas, caracterizadas por amplos dissensos e desigualdades “não pode ser satisfeita restritamente pela técnica de decisão aritmética das urnas. Ela requer uma institucionalidade capaz de amparar debates públicos que resultem em decisões pactuadas” (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p.70).

Assim, propõe-se a democracia participativa como forma de governança caracterizada pela criação de instâncias de negociação, conflito e mediação em que o poder é partilhado entre representações estatais e atores da sociedade civil. São instrumentos da democracia participativa as Conferências, Orçamentos Participativos, Audiências Públicas, mecanismos de consulta individual, fóruns, entre outros. Nessa discussão focaremos nos Conselhos por ser em um desses espaços que se dá a participação que é objeto dessa pesquisa.

5.1 Conselhos: peças estratégicas para um projeto democrático

Há diversos exemplos na história de conselhos utilizados na gestão pública ou como formas de organização coletiva da sociedade civil. Na história moderna os exemplos mais

famosos são a Comuna de Paris, os conselhos dos *soviets* russos, os conselhos dos operários de Turim, conselhos alemães dos anos 1920, conselhos na antiga Iugoslávia nos anos 1950 e conselhos da democracia americana (GOHN, 2002). Ao analisar a revolução francesa e americana, Hannah Arendt (1973) afirma que os conselhos já apareceram e tem aparecido diversas vezes na história porque “os conselhos dizem: queremos participar, queremos debater, queremos que nossas vozes sejam ouvidas em público e queremos ter a possibilidade de determinar o curso político do nosso país” (ARENDT, 1973, p.199).

Gohn (2002) relembra três experiências colegiadas conselheiristas no Brasil: os conselhos comunitários criados para atuar junto às administrações municipais no final dos anos 1970, os conselhos populares ao final dos anos 1970 e parte dos anos 1980 e os conselhos gestores institucionalizados dos anos 1990. Mais próximos dos conselhos atuais, os conselhos populares foram propostas dos setores de esquerda ou de oposição ao regime militar e apareciam com papéis diversos, entre eles, organizações populares que atuavam com parcelas de poder junto ao Executivo; organismos de luta e mobilização popular contra o governo, gerando situações de poder paralelo às estruturas institucionais; ou como organismos de administração municipal. Entre os exemplos a autora cita o Conselho de Saúde da Zona Leste de São Paulo (criado em 1976) e os Conselhos Populares de Campinas (início dos anos 1980).

Nos anos 1980 a discussão sobre os conselhos populares já tinha como núcleo a questão da participação popular, reivindicada pela sociedade civil durante as décadas de luta contra o regime militar. Naquele momento a participação foi definida como esforços organizados para aumentar o controle sobre os recursos e as instituições que regulam a vida em sociedade. Os protagonistas eram a sociedade civil organizada em movimentos e associações comunitárias e as classes populares, os excluídos dos círculos do poder dominante, geralmente associados à palavra povo “figura genérica, carente de estatuto teórico, bastante criticada na literatura das ciências sociais” (GOHN, 2002, p.12).

A Constituição de 1988 afirmou que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. A Constituição adotou a cidadania como princípio geral e a descentralização e participação como eixos de gestão, garantindo a participação da população por meio de organizações representativas no processo de formulação de políticas públicas e do controle de ações em todos os níveis. A regulação das disposições constitucionais promovendo a participação em determinados setores de políticas públicas e a sua implantação em um conjunto cada vez maior de áreas “acabaram por definir a participação como um traço do Estado no Brasil, atingindo patamares de institucionalização ímpares não apenas na história do país, mas em outras democracias.” (LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016, p.2). A tríade fundos, conferências e conselhos

gestores foi difundida pelo ordenamento político brasileiro, tornando-se vértebra de sistemas institucionais em muitas áreas de políticas públicas.

Nos anos 1990 o âmbito local passa a ser visto como dinamizador das mudanças sociais. A categoria foi ampliada para além do espaço geográfico, abrangendo a questão do comunitário e do associativismo em sua relação com o território. O poder local é entendido como espaço de gestão político-administrativa em um cenário no qual a descentralização e a transferência de responsabilidades federais para o governo local foi notável no período de redemocratização. Da mesma forma, a década de 1990 foi marcada pelas reformas políticas neoliberais em processos globalizados que modificaram o papel do Estado inspirados nos parâmetros das agências internacionais de fomento. Em vez de um estimulador de desenvolvimento e provedor de serviços públicos o Estado era promotor de privatizações e controlador da dívida externa (GOHN, 2002).

O papel ausente dos Estados deu maior espaço e poder para organizações da sociedade civil, que passaram a ser parte mais presente nas estruturas de governança mundial, nacional e local. A incorporação desses atores (ONGs, movimentos sociais, organizações da sociedade civil, etc) ao modo de pensar a gestão de bens públicos, que antes dizia respeito apenas aos gestores públicos, possui ambiguidades. Por um lado é resultado da pressão de movimentos que reivindicavam uma gestão compartilhada desde os anos 1970/80, por outro foi utilizada como parte das estratégias de grupos políticos e econômicos em lutas pela hegemonia do poder, que ao invés da concepção de direitos priorizavam a cidadania em sua face clientelista e consumidora (GOHN, 2002). Ter essa contradição em mente é importante em uma discussão sobre conselhos, pois sem a inclusão popular eles podem se tornar mais um instrumento na defesa dos interesses desses grupos políticos e econômicos.

A partir dos anos 1990 a participação passou a ser vista sob o paradigma da participação cidadã, baseada na universalização dos direitos sociais, ampliação do conceito de cidadania e uma nova perspectiva sobre o papel do Estado. Desde os anos 1980, emergia uma vasta teia de organizações populares que se mobilizavam em torno da conquista, garantia e ampliação de direitos e enfrentamento das desigualdades e discriminações. Assim, a cidadania foi redirecionada para um conceito que “aponta na direção de uma sociedade mais igualitária em todos os seus níveis, baseada no reconhecimento dos seus membros como sujeitos portadores de direitos, inclusive aquele de participar efetivamente na gestão da sociedade” (DAGNINO, 2002, p.10).

Nesse contexto, “participação comunitária e participação popular cedem lugar a duas novas denominações: participação cidadã e participação social” (GOHN, 2001, p. 56). A figura abstrata “povo” dá lugar para as categorias sociedade civil, cidadãos e sociedade política. Assim, a participação é entendida como as redes de interação entre representantes do poder público estatal, representantes da sociedade civil e a própria sociedade civil. Essa visão

da participação como referente à sociedade em sua totalidade aparece em Teixeira (2001), que define participação como:

Fazer parte, tomar parte, ser parte de um ato ou processo, de uma atividade pública, de ações coletivas. Referir 'a parte' implica pensar o todo, a sociedade, o Estado, a relação das partes entre si e destas com o todo e, como este não é homogêneo, diferenciam-se os interesses, aspirações, valores e recursos de poder (p.27)

Isso resulta na existência de confronto, supostamente democrático, entre diferentes posições políticas e projetos sociais. A interação entre os sujeitos políticos que participam supõe a sua construção mútua por meio de interpelações recíprocas. Afirmou-se o teor pedagógico da participação para a construção da democracia e de sujeitos democráticos, uma vez que “quanto mais os cidadãos participam melhor capacitados eles se tornam para fazê-lo” (PATEMAN, 1992, p.61). Mais do que a apropriação de espaços políticos, a participação proposta nos anos pós democratização buscava o desenvolvimento de uma cultura de participação e democracia na sociedade.

Deste modo, nos anos 1990 a participação passou a ser construída como intervenção social periódica e planejada em todo o circuito de formulação e implementação de políticas públicas. Esse tipo de participação se caracteriza pela tendência à institucionalização, a sua inclusão no arcabouço jurídico institucional dos Estados, por meio de estruturas de representação criadas por leis (GOHN, 2002). Os conselhos gestores, espaços institucionais de interação entre governo e sociedade com o objetivo de construir políticas públicas, foram de menos de mil em 1990 para vinte e sete mil em 2009. Além da ampliação numérica, verifica-se que a expansão dos conselhos como modelo preferencial para promover a participação gerou a diversificação das áreas em que foram implementados e a considerável variação quanto à sua inserção institucional no correspondente setor de políticas (LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016).

A legislação vigente desde 1996 condiciona o recebimento de recursos destinados a áreas sociais pelos municípios à existência de conselhos deliberativos. Apesar disso, em diversos municípios os conselhos foram estabelecidos como auxiliares da gestão pública e não há estruturas jurídicas que amparem a obrigação do executivo em acatar as decisões dos conselhos. Em muitos municípios os conselhos têm sido apenas “uma realidade jurídico-formal, e muitas vezes um instrumento a mais nas mãos dos prefeitos e das elites, falando em nome da comunidade, como seus representantes oficiais, não atendendo minimamente aos objetivos de mecanismos de controle e fiscalização dos negócios públicos” (GOHN, 2002, p.22).

A resistência das estruturas governamentais quanto ao modelo partilhado de gestão faz com que alguns conselhos sejam marcados por relações verticalizadas e com viés autoritário. “Os encontros entre Estado/sociedade nos Conselhos têm sido afetados negativamente por

uma grande recusa do Estado em partilhar o poder de decisão” (TATAGIBA, 2002, p. 79). Gohn (2002) aponta que também faltam mecanismos que garantam o cumprimento do planejamento dos conselhos; instrumentos de responsabilização dos conselheiros por suas resoluções; clareza legal dos limites e possibilidades decisórias dos conselhos e uma coordenação entre os diversos conselhos para que a disputa por verbas e espaços políticos seja menos acentuada.

Em sua revisão da literatura, Lavallo; Voigt e Serafim (2016) afirmam que a primeira geração de estudos sobre conselhos centrava sua atenção no seu potencial democratizante e na preocupação quanto à sua composição e dinâmica interna, tendo em mente que a desigualdade de recursos materiais e simbólicos entre representantes do governo e da sociedade civil constituíam empecilhos para uma efetiva participação. A segunda geração de estudos focou na efetividade dos conselhos, geralmente analisados em estudos de caso. Os diagnósticos apontavam que os conselhos de fato efetuavam determinadas tarefas nas suas áreas, com certo protagonismo da sociedade civil, porém seguiam desempenhando papel periférico no momento da definição de políticas. Uma terceira geração de estudos surge por volta de 2010, interessada na possibilidade de generalizações sobre os conselhos em abordagens que estudam simultaneamente mais de uma modalidade de inovação participativa, a agenda da efetividade das Instituições Participativas.

Sobre o conhecimento acumulado nestes estudos vale destacar a preocupação com o tempo e energias excessivos dedicados à autorregulação dos conselhos; a capacidade maior de ação dos conselhos bem inseridos em sistemas de políticas e munidos de fundos próprios; a ambiguidade da crescente atribuição de funções associadas à gestão administrativa aos conselhos, que por um lado são expressão de capacidades efetivas de incidência em políticas e ao mesmo tempo são fardos administrativos que consomem as energias dos conselheiros, comprometendo a deliberação e controle social de índole propriamente política (LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016).

Estudo recente de Lavallo, Voigt e Serafim (2016) intitulado “Afim, o que Fazem os Conselhos e Quando o Fazem” indica que a presença de atividade decisória para gestão de políticas é consideravelmente mais elevada nos conselhos que possuem alta indução federal, ampla presença nos municípios do país e elevado grau de integração a seus respectivos setores ou áreas de políticas. Da mesma forma, conselhos pouco difundidos, objeto de indução federal fraca ou inexistente, e criados ao sabor de eventos e questões de interesse municipal possuem capacidade decisória modesta. Nestes casos as decisões de autorregulação e atos administrativos são proeminentes. Ainda assim, uma quantidade não desprezível de atos administrativos realizados por esses conselhos implica potencial de incidência direta em políticas por meio da definição de diretrizes ou da fiscalização de resultados e procedimentos.

Também há variação nos padrões de decisão ao longo da existência de um conselho. Conselhos que existem há mais tempo tendem a emitir mais atos de gestão de política ao passo que conselhos de criação recente se voltam com mais frequência para atos administrativos e de autorregulação. Isso indica que análises anteriores que afirmavam o caráter administrativo dos conselhos foram vítimas do “viés derivado do momento de observação no processo de maturação dos conselhos — animando diagnósticos precoces, porque realizados nos primeiros anos de vida dos conselhos” (LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016, p.33)

Apesar disso, são recorrentes as análises que pontuam que a agenda dos conselhos tem se voltado excessivamente ao seu funcionamento interno, com destaque para as questões relativas à elaboração dos regimentos internos e a preparação para a eleição de novos conselheiros. Ademais, constatou-se que os conselhos têm investido grande parte de sua energia no desempenho de funções técnicas e burocráticas, exercendo um papel tarefairo e reativo às demandas do executivo. As chamadas funções burocráticas incluem o registo e fiscalização de entidades, avaliação de projetos, elaboração de pareceres, envio de relatório, solicitação e avaliação de prestação de contas, etc. (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012).

Não há dúvida que essas tarefas também incidem sobre a política, porém tomam o espaço de uma atuação mais propositiva, anterior à implementação, e mais incômoda quanto a demanda por direitos e justiça social que interpelam consensos e regras instituídas. A reversão desse quadro requer a criação de vazios produtivos na agenda dos conselhos para que, aliviados dos deveres próprios dos funcionários públicos, os conselheiros possam retomar o teor político da representação que exercem, fortalecendo elos e redes de mobilização social, pensando as políticas de forma ampla e disputando proposições dentro e fora do Estado (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012).

Avritzer (2007) lembra que existem mais conselheiros que vereadores no país e que a evidente ampliação do envolvimento da sociedade civil nas políticas sociais levanta a questão do surgimento de novas formas de representação ligadas a ela. Na medida que as instituições participativas se multiplicam a representação é ampliada devido a própria concepção dos atores envolvidos (porque são eleitos ou porque se autodeclaram representantes da sociedade como um todo ou de segmentos dela) e devido ao fato de que o Estado passou a lidar institucionalmente com uma representação oficial da sociedade civil. Buscando compreender como essa forma de representação se diferencia das instituições representativas por excelência, como o Parlamento, o autor aponta que durante o processo de construção do Estado-nação a ideia de monopólio da representação no interior do território passa a prevalecer, acompanhada de tentativas de homogeneização das comunidades políticas.

Contudo, essa forma de representação que contém uma noção de soberania monopolista não é capaz de dar conta da totalidade das relações de representação entre os

atores sociais e o Estado. A convivência entre diferentes formas de representação eleitoral e não-eleitoral na política modifica o conceito da soberania na representação, sendo que cada uma das representações pode tanto emprestar legitimidade para a outra quanto questioná-la. Assim, a atual participação da sociedade civil impõe uma soberania pluralista já que “na maior parte das vezes, a representação da sociedade civil é um processo de superposição de representações sem autorização e/ou monopólio para o exercício da soberania” (AVRITZER, 2007, p.444).

A legitimidade e autorização da representação da sociedade civil vai além do suposto de uma igualdade matemática entre os indivíduos, que dão origem à legitimidade eleitoral, ela retoma a questão de identidades parciais na política uma vez que a legitimação se dá pela relação com o tema em pauta e com seu espaço de debate. Deste modo, a representação é reorientada para um conceito relacional que impõe um vínculo simultâneo entre atores sociais, temas e fóruns capazes de agregá-los. “A questão colocada pela política contemporânea deve ser uma redução da preocupação com legitimidade dessas novas formas de representação e um aumento da preocupação sobre de que modo elas devem se sobrepor em um sistema político regido por múltiplas soberanias” (AVRITZER, 2007, p.459).

Neste ponto, a participação da sociedade em geral nas discussões dos conselhos é essencial, pois “se aprendemos que os conselhos gestores expressam novas modalidades de representação política, agora concluímos que essas modalidades de representação não apenas estão associadas à participação, mas dela depende suas próprias bases de legitimidade” (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p.79). Para obter legitimação e efetividade em seu pressuposto democratizante é preciso estimular a integração aos debates dos conselhos de um conjunto mais amplo de atores que os diretamente envolvidos com a produção da política ou articulados de forma institucional em organizações da sociedade civil. Isso é ainda mais urgente se considerarmos o caráter híbrido da maioria conselhos, com representantes da sociedade civil e do poder público, o que gera uma justaposição entre exercer controle social e ao mesmo tempo ser objeto desse controle, encaminhar e também deliberar sobre demandas sociais.

Haja vista que os representantes da sociedade civil são portadores de concepções situadas e parciais do que é o “bem comum”, a interação entre representantes da sociedade civil e poder público é ao mesmo tempo um potencial para democratizar as decisões políticas e um risco de que essas decisões atendam interesses específicos. Para equacionar essa tensão é necessário que a sociedade se aproprie dos conselhos, o que requer acesso a estes espaços, publicização das suas atividades e políticas de estímulo que busquem integrar luta institucional e mobilização social (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012).

Além de sua ancoragem social, a efetividade dos conselhos depende da sua inserção na rede estatal de produção das políticas públicas. O sistema interno estatal de controle e

deliberação das políticas públicas não é administrado por uma lógica harmônica e coesa na qual as instâncias têm papéis complementares distintos. Os conselhos são uma entre várias instâncias que têm responsabilidade de exercer controle interno do Estado sobre as políticas, nas quais circulam fluxos de regulação e deliberação que muitas vezes estão em conflito. A capacidade dos conselhos em tomar decisões políticas depende da habilidade para superar o caráter de meros espaços de passagem dos fluxos de decisão:

Restritos a meros espaços de passagem, suas deliberações apenas cumprem formalidades e avalizam decisões tomadas por outras instâncias. Assim os conselhos não causam nenhum ruído nos circuitos decisórios estatais. Ao contrário, o exercício efetivo do seu caráter deliberativo impõe que os conselhos funcionem como uma espécie de “nó” dos fluxos deliberativos e reguladores, ou seja, como espaços nos quais esses fluxos e os interesses que os subjazem devem se ajustar às demandas por justiça (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p.83)

Assim, a atuação nos conselhos impõe um tipo específico de luta política, composto por estratégias de lutas por dentro do Estado, buscando sua democratização, e não sobre ou paralelamente a ele. As posições das instâncias estatais no interior dos sistemas das políticas públicas se acomodam mediante confrontos de interesse no interior do Estado. Nessa luta, o fortalecimento dos conselhos no interior do Estado caminha ao lado da capacidade de provocar tensões fundamentadas na mobilização social fora do espaço institucional (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012).

Portanto, a literatura apresenta reflexões ricas sobre a efetividade e o potencial democratizante dos conselhos. É preciso reforçar que a disseminação de instituições participativas pelo país representa a consolidação do projeto participativo como princípio na sociedade brasileira, o que já determina patamares específicos para os próximos passos da luta por uma gestão democrática. Ainda que a vontade política dos governos seja uma variável importante para as possibilidades de atuação dos conselhos, eles permanecem como forças que em geral não podem ser ignoradas pelos governantes durante o processo de implementação de políticas, pois possuem capacidade de paralisar obras, vetar convênios, suspender o repasse de recursos, etc. Ademais, os conselhos são espaços de aprendizado de convivência democrática, tanto para os atores da sociedade, que são compelidos a se qualificarem e ampliarem seus conhecimentos sobre processos que envolvem a gestão pública, quanto para o Estado que é obrigado a publicizar suas ações, prestar contas, expor critérios que balizam acordos, etc. (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012).

O horizonte segue sendo a democratização, a cidadania e a igualdade, mas utilizar nos critérios de avaliação as expectativas da luta política que estimularam a construção dos conselhos significaria desconsiderar que a política não se exerce no vácuo e que há limites que dizem respeito às oportunidades e constrangimentos do contexto em que os conselhos estão inseridos. Os conselhos são peças estratégicas para um projeto de democratização do

Estado e da sociedade, mas não podem ser responsabilizados por todas as tarefas e esforços da construção desse projeto (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012).

5.2 Conselho de Representantes e Conselho Participativo Municipal

A questão dos limites da representação eleitoral é ainda mais dramática na cidade de São Paulo. O censo do IBGE de 2010 apontou que a população na cidade era de 11.253.503 pessoas. Esse órgão estima que o número de habitantes em 2017 era de 12.106.920 pessoas. Isso faz da construção de uma governança municipal democrática que minimize o processo de subrepresentação um desafio, dado que a distância entre cidadão e representante é estrutural. Para ilustrar, a cidade possui 55 vereadores, o que significa que em 2017 havia um vereador para mais de 220 mil cidadãos, número superior ao total de habitantes na maior parte dos municípios brasileiros.

Neste cenário, se consolidou o debate sobre a possibilidade de implementação de espaços de participação social institucionalizada de caráter territorial em São Paulo, junto a uma política de descentralização do poder municipal, como forma de ampliar a participação popular nos debates públicos locais, aumentar a transparência e tornar o poder público mais próximo da população. Os próximos parágrafos demonstrarão que, apesar de ser uma discussão constante na agenda de grupos que advogam pela ampliação da participação, a adesão do debate sobre a construção de uma instituição participativa de caráter territorial pela esfera governamental avançou ou recuou conforme o projeto político em poder na cidade de São Paulo (PENTEADO; LIMA; DESENZI 2014).

Assim, na perspectiva dos grupos de pressão, o poder público foi hora um empecilho e hora um aliado no embate pela implementação de um espaço de participação popular territorial. Esse processo dialoga com a realidade da participação na cidade de São Paulo que, como formulado por Avritzer (2004), funciona como uma sanfona que se expande e se contrai de acordo com as oportunidades e restrições impostas pelo contexto, com destaque para as ações do poder público. No núcleo da sanfona da participação na cidade reside uma parte da população que se organiza independentemente do Estado e tem práticas associativas e hábitos associativos próprios.

Em consonância com a Constituição Federal, o texto base da Lei Orgânica do Município (LOM), promulgado em abril de 1990, indicava a transformação das Administrações Regionais em Subprefeituras, com o objetivo de descentralizar a administração, e a formação dos Conselhos de Representantes, definidos como organismos autônomos da sociedade civil, reconhecidos pela Prefeitura e pela Câmara Municipal como órgãos de representação da população que mora ou trabalha no território das Subprefeituras. A história da construção do Conselho Participativo Municipal é também a história do Conselho

de Representantes, uma vez que estes espaços possuem as mesmas premissas e finalidades. O Decreto nº 54.156, que institui o Conselho Participativo Municipal, afirma no Art 2º § 3 que esse espaço “tem caráter transitório e subsistirá até que o Conselho de Representantes de que tratam os artigos 54 e 55 da Lei Orgânica do Município possa validamente existir e estar em funcionamento”.

Sobre o Conselho de Representantes a LOM estabelece em seu Artigo 54 que a cada área administrativa do Município corresponderá um Conselho de Representantes, cujos membros serão eleitos na forma estabelecida pela legislação. O Artigo 55 estabelece as funções destes representantes, são estas: participar, em nível local, do processo de Planejamento Municipal e em especial da elaboração das propostas de diretrizes orçamentárias e do orçamento municipal, bem como do Plano Diretor e das respectivas revisões; participar, em nível local, da fiscalização da execução do orçamento e dos demais atos da administração municipal; e encaminhar representações ao Executivo e à Câmara Municipal a respeito de questões relacionadas com o interesse da população local.

No momento da promulgação da LOM a prefeita era Luiza Erundina (PT: 1989/1992). Erundina havia defendido em sua campanha o fomento da participação social, proposta alinhada à sua trajetória política que se caracteriza pela proximidade aos movimentos sociais. Contudo, como percebe Calderón (2000), o processo de construção da LOM foi influenciado por uma forte tensão entre o poder executivo municipal e oposição, que se acentuou pelo fato de a oposição ser maioria na Câmara Municipal. Essa tensão foi marcante em todo o mandato de Erundina no executivo. Isso contribuiu para que o desenho de governança da LOM não tenha sido regulamentado e os Conselhos de Representantes não tenham sido instituídos nesta ocasião. Expressão dessa tensão, a administração de Erundina propôs nove Conselhos, dos quais apenas três foram institucionalizados pela Câmara e destes somente dois foram implementados, o de Saúde e Educação (LIMA; DESENZI, 2012).

Os governos de Paulo Maluf (PDS: 1993/1996) e Celso Pitta (PPB: 1997/2000) não tinham a participação popular como prioridade em sua gestão. Segundo Lima e Desenzi (2012), Paulo Maluf implementou ações que esvaziaram os conselhos ativos na cidade e centralizaram os recursos financeiros e administrativos nas Secretarias do poder executivo. Vale pontuar que Paulo Maluf revogou o projeto de lei que criava as Subprefeituras.

A gestão de Marta Suplicy (PT: 2001/2004) se caracterizou por uma relação mais harmônica com a Câmara Municipal, quando comparada ao primeiro governo do PT na cidade. Marta realizou práticas tradicionais de distribuição de cargos e concessão de privilégios para obter apoio (AVRITZER, 2004). Entre as ações implementadas durante essa gestão estão a aprovação do Plano Diretor, Orçamento Participativo, reativação do Conselho de valores imobiliários e a criação de setes novos conselhos: habitação, segurança pública,

população de rua, segurança alimentar, políticas públicas de drogas e álcool, tributos e cultura.

Marta logrou aprovar a legislação complementar que instituiu as Subprefeituras, conforme previsto na LOM. Contudo, na prática as Subprefeituras eram vistas e geridas como as antigas Administrações Regionais, constituindo-se em moedas de troca política na nomeação de cargos (LIMA; DESENZI, 2012). Para que a descentralização da administração municipal se traduzisse em maior participação popular no território dessas subprefeituras era necessário que o Conselho de Representantes fosse implementado. Porém o cálculo político para a articulação do legislativo e executivo a fim de criar o Conselho era complexo. Parcelas da Câmara e de funcionários do executivo acreditavam que os conselheiros seriam confundidos com vereadores e que a inclusão de mais uma força no sistema de governança municipal dificultaria a administração. Mesmo dentro dos movimentos populares havia divergência, sendo que apoiadores do Orçamento Participativo temiam que o Conselho de Representantes competiria ou desidrataria essa instituição, que deveria ser priorizada (PIRAGINO, 2014).

Variadas propostas de regulamentação do Conselho de Representantes foram levantadas pela sociedade civil e pelo executivo entre 2001 e 2004. A proposta enviada à Câmara pelo Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo no início de 2001 era a que mais outorgava poder ao conselho e foi usada como base para o projeto de lei 01-0001/2001, da Mesa Diretora da Câmara (LIMA, 2017). Essa e outras propostas sobre o tema foram bloqueadas no Legislativo, até que em 2004 foi negociada a regulamentação do Conselho de Representantes por meio da Lei 13.881, de autoria da Mesa da Câmara Municipal.

A Lei 13.881 instituiu o Conselho em um formato polêmico no qual 9 dos 27 conselheiros de cada Subprefeitura seriam indicados pelos partidos, conforme a proporcionalidade da representação destes na Câmara Municipal. Essa Lei não se concretizou por conta de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) promovida pelo Ministério Público, que afirmou que a criação de cargos e funções na administração pública é papel exclusivo do poder executivo. Esse ponto foi questionado pela sociedade civil, já que a representação de um conselheiro não possui remuneração nem regulamentação trabalhista e, nessa visão, não pode ser chamada de cargo público (PIRAGINO, 2014). A ADIN argumentava também que não há previsão constitucional para a instituição de um conselho desse tipo e que a criação do Conselho de Representantes poderia engessar a administração da cidade. O Tribunal de Justiça de São Paulo esteve em consonância com esse argumento e considerou inconstitucional não só a Lei, mas também os artigos 54 e 55 da LOM. No judiciário foram acionadas diversas instâncias: Tribunal de Justiça, Superior Tribunal de

Justiça e Supremo Tribunal Federal. O caso aguarda julgamento no Supremo Tribunal Federal.

No ano de 2005 toma posse José Serra (PSDB), tanto sua gestão quanto a de seu sucessor Gilberto Kassab foram marcadas pelo descompromisso com a agenda participativa, com a substituição do Orçamento Participativo por audiências públicas de caráter consultivo. Ademais, esses governos foram caracterizados por um processo de recentralização, com a desativação das coordenações de saúde e educação da maioria das subprefeituras. A proposta orçamentária para o ano de 2006, enviada pelo Prefeito à Câmara Municipal, previa o retorno do orçamento das coordenações para as Secretarias de Saúde e Educação, retirando-as das Subprefeituras (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2008).

Nesta conjuntura, o Movimento Nossa Paulo (atualmente Rede Nossa São Paulo) criou em 2008 o Grupo de Trabalho de Democracia Participativa. Neste espaço se reuniram diversos atores que advogavam pela participação popular, dialogando com as discussões sobre a instauração dos Conselhos de Representantes. O Movimento Nossa São Paulo convocou um ato político na Câmara Municipal, convidando entidades a assinarem um *Amicus Curares*¹², com o objetivo de fornecer subsídios para o julgamento que aconteceria no Superior Tribunal de Justiça. Na ocasião estabeleceu-se a Frente Parlamentar Pró Conselho de Representantes, presidida pelo Vereador Antonio Donato (PT) com o apoio de outros 27 vereadores. Vale assinalar o inédito assento para a sociedade civil organizada, ocupada por um representante do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral. Como resultado das reuniões desta Frente, elaborou-se uma Minuta de Projeto de Lei na qual cada Conselho de Representantes seria composto por 21 Conselheiros eleitos, eliminando a representação de indicação partidária. A Frente buscou viabilizar o Conselho por meio da iniciativa do poder executivo, mas a gestão de Gilberto Kassab foi omissa quanto a essa proposta (PIRAGINO, 2014).

Em 2013 o candidato Fernando Haddad (PT: 2013/2017) aderiu em sua campanha ao discurso pela reestruturação da administração. Na campanha o plano de governo já previa a criação de um Conselho de representantes da sociedade civil nas Subprefeituras como forma de fortalecimento da participação e do poder local, promessa que foi incluída no Plano de Metas após a vitória nas eleições. Essa proposta foi concretizada por meio do Conselho Participativo Municipal, dado que a figura do Conselho de Representantes está legalmente barrada. O Conselho Participativo Municipal foi resultado de uma articulação entre governo e oposição. A proposta nasceu de duas emendas do vereador José Police Neto (PSD) à Lei 15.764 de 2013 de autoria do Executivo, que reestruturava a administração da Prefeitura. Por meio do Decreto 54.156, de agosto de 2013, o executivo regulamentou o funcionamento e instituiu o Conselho. Apesar do acordo político, a regulamentação causou divergência quanto

12 Mecanismo jurídico que possibilita que uma organização ofereça sua opinião em uma causa na qual esteja diretamente envolvida.

ao formato do espaço e o vereador Police Neto atacou o poder executivo argumentando que o órgão deveria ser deliberativo, e não consultivo (PEIXOTO, 2013).

Além da articulação entre legislativo e executivo, a pressão de movimentos da sociedade civil ligados à temática da participação em São Paulo que se mobilizaram continuamente, mesmo em períodos de retrocesso nessa pauta, encontrou no executivo espaço aberto para discussão e encaminhamento da agenda de construção de uma instituição participativa territorial na cidade (PENTEADO; LIMA; DESENZI 2014). Essa pressão foi somada a um ambiente de forte mobilização social na cidade de São Paulo, com a onda de manifestações em junho de 2013, que reforçou a percepção pré existente da subrepresentação na cidade e catalisou a necessidade de ação pela esfera pública. Em duas entrevistas o vereador José Police Neto (PSD) afirma que a criação do Conselho foi uma resposta a junho (PEIXOTO, 2013; SALVADORI FILHO, 2014)

Assim, o Conselho Participativo foi criado como organismo autônomo da sociedade civil de caráter consultivo e reconhecido como instância de representação da população de cada região da cidade para exercer o direito dos cidadãos ao controle social, por meio da fiscalização de ações e gastos públicos, bem como da apresentação de demandas, necessidades e prioridades no território de sua abrangência. Os conselheiros são eleitos por voto direto da população paulistana em eleições não obrigatórias e cumprem mandatos de dois anos. Cada conselheiro pode exercer até dois mandatos consecutivos. Para ser elegível o candidato precisa ter mais que 18 anos, residir na área da subprefeitura para qual está se candidatando, não ocupar cargo em comissão no Poder Público Federal, Estadual ou Municipal ou deter mandato eletivo no Poder Executivo ou Legislativo. Também é vedada a candidatura de membros da Comissão Eleitoral Central ou Local do Conselho Participativo.

Os conselheiros se candidatam por seus distritos e o número de vagas varia de acordo com o tamanho da população, com o número mínimo de cinco representantes por distrito. Os conselheiros de cada distrito são reunidos no Conselho da Subprefeitura que integra aquele território. Dessa forma, o nome Conselho Participativo Municipal designa na verdade vários conselhos estabelecidos nas Subprefeituras.

Uma outra divergência política marcou a criação do Conselho. As condições para as eleições dos conselheiros foram mudadas de última hora pela Prefeitura após o Tribunal Regional Eleitoral (TRE) impor limitações técnicas das urnas eletrônicas para a separação dos candidatos e eleitores de forma distrital. O TRE afirmou que a metodologia proposta inicialmente pela Prefeitura – na qual cada eleitor votaria nos candidatos de seu distrito – não seria possível pela divergência entre os territórios em que os eleitores residem e as seções eleitorais nas quais estão cadastrados, o que resultaria na exclusão de eleitores que não encontrariam os candidatos dos seus bairros no sistema. Para contornar a questão a regulamentação permitiu que cada eleitor vote nos candidatos de qualquer lugar da capital e

não apenas do seu distrito. A mudança fez com que os diretórios municipais do PPS e do PSDB entrassem na Justiça com um mandado de segurança contra Prefeito Fernando Haddad, solicitando a suspensão do decreto para garantir o caráter territorial nas eleições (BLOG DO PPS, 2013). O mérito da ação não foi julgado até o momento.

A Secretaria de Relações Governamentais foi o órgão da Prefeitura a cargo da implementação do Conselho, discutindo e comunicando as regras do processo eleitoral e mantendo contato constante com as organizações civis envolvidas, como a Rede Nossa São Paulo e o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral. Entre agosto e dezembro de 2013 foram realizados debates e reuniões para garantir um espaço de participação o mais democrático possível. Observadores deste processo, Penteado, Lima e Desenzi (2014) concluem que “a implementação do Conselho é por si mesma uma instância de participação pelo grande volume de discussão gerada juntamente à inclusão de muitas organizações que incorporaram o espírito de engajamento político” (p.82).

A formulação sem a presença de cadeiras reservadas para candidatos indicados por partidos políticos no CPM faz parte de um debate amplo que considera a crise de representatividade que atravessa a democracia. A existência de um espaço de debate político-institucional sem a presença de partidos possibilita novas formas de interação que podem fazer emergir debates sufocados no âmbito dos partidos, sem que isso signifique substituir as formas tradicionais de representação democrática. Nos primeiros estudos sobre o tema não é perceptível aparelhamento do Conselho a partir dos partidos políticos, um dos receios no momento de sua aprovação (PENTEADO; DESENZI; LIMA, 2014).

O primeiro ciclo eleitoral ocorreu em um prazo breve, entre agosto e dezembro de 2013, o que limitou as tarefas de comunicação e publicização do espaço recém-criado. Cada candidato deveria apresentar cem assinaturas de apoiadores, o que auxiliou na publicidade do Conselho e no estímulo da circulação dos candidatos para debater questões da cidade. Contudo o prazo para a coleta das assinaturas foi curto, entre agosto e 7 de outubro. Foram 2,762 candidatos registrados o que significa uma relação de 2,5 candidatos por vaga. As eleições ocorreram em 8 de dezembro com cerca de 120 mil eleitores, o que representa em torno de 1,4% do total de eleitores da cidade (PENTEADO; LIMA; DESENZI 2014).

Na época considerou-se que a participação modesta de eleitores se devia à novidade do conselho e ao pouco tempo para a divulgação (PENTEADO; LIMA; DESENZI 2014). Porém, o segundo ciclo eleitoral não confirmou esta hipótese. O número de eleitores caiu para quase um terço nas eleições de 2015, algo em torno de 42 mil. Dada a novidade do espaço, o número de estudos a seu respeito é limitado e não foi possível encontrar na literatura as razões para a diminuição da adesão da população nas eleições.

A Lei Nº 15.946, de 23 de dezembro de 2013 estabelece o mínimo de 50% de mulheres na composição dos conselhos de controle social do Município de São Paulo. Essa lei

foi regulamentada pelo Decreto 56.021 de 31 de março de 2015, com o objetivo de superar a subrepresentação feminina nos espaços de participação social e influenciar as políticas públicas de forma sensível às demandas específicas das mulheres. O Decreto considera o gênero autodeclarado das candidatas e candidatos, o que demonstra uma sensibilidade com a inclusão de transexuais nos espaços de decisão de políticas públicas. Desse modo, no segundo ciclo eleitoral do CPM metade das vagas foram destinadas para mulheres.

Segundo Lima (2017) a criação do Conselho não foi acompanhada do aprofundamento da descentralização do poder na cidade através do fortalecimento das Subprefeituras. “Assim, o que se observou foi a manutenção da governabilidade junto à Câmara e criação de um órgão com poder reduzido, posto que as próprias subprefeituras não possuem uma verdadeira autonomia orçamentária e política” (LIMA, 2017, p.13). Em janeiro de 2016 Fernando Haddad enviou à Câmara um projeto de lei que previa a eleição direta para Subprefeitos como forma de incentivar o debate sobre as questões de cada bairro, normalmente ofuscadas pelos debates municipais nas eleições, e aproximar as subprefeituras dos moradores que elegeriam administradores conhecidos da população. O projeto não previa mudanças nos orçamentos nem nas competências dos Subprefeitos, debate que, segundo Haddad, seria levantado naturalmente após o envolvimento das comunidades na escolha dos administradores (DIÓGENES; GALHARDO, 2016).

Apesar da verificada autonomia dos conselhos na definição de suas pautas (PENTEADO; LIMA; DESENZI 2014), a Prefeitura incumbiu a primeira gestão com duas tarefas iniciais: a indicação de demandas locais a serem priorizadas e a criação e aprovação de um regimento interno. A Prefeitura divulgou um texto base de regimento e cada Conselho deveria discutir seu conteúdo para funcionar segundo seu próprio entendimento daquele espaço. Segundo Penteado, Lima e Desenzi (2014) as dinâmicas locais impactaram o desenho institucional de cada Conselho. Esse ponto é central para que o CPM cumpra com sua premissa de territorialidade, já que a uniformização poderia significar desrespeito das particularidades de cada contexto.

Desta forma, em cada subprefeitura o Conselho possui uma estrutura particular em alguns aspectos, como a estruturação e função dos Grupos de Trabalho. Em alguns Conselhos os Grupos de Trabalho possuem os mesmos eixos temáticos que outros conselhos na cidade, como saúde e educação, e têm como função articular politicamente essas questões nos bairros com os debates e ações que ocorrem nos conselhos temáticos municipais. Outro fator de articulação foi o Conselho de Planejamento e Orçamento Participativos (CPOP) criado pelo Decreto 54.837 em fevereiro de 2014 e extinto pelo governo de João Doria (PSDB: 2017-2018). O CPOP era constituído por 106 representantes, sendo 13 da administração municipal, 64 dos conselhos participativos municipais, 27 dos conselhos temáticos e dois representantes da sociedade civil para Política para Mulheres e Imigrantes, já que no momento de instituição

do CPOP os dois conselhos específicos para esses públicos ainda não haviam sido implementados.

Não é escopo dessa pesquisa compreender profundamente como o Conselho Participativo Municipal vem atuando desde sua criação. Por conta de sua novidade a literatura sobre o tema é escassa. Alguns pontos interessantes indicados por Penteado, Lima e Desenzi (2014) após a observação dos seis primeiros meses do CPM valem ser destacados. Os autores expressam a falta de clareza dos conselheiros sobre seu papel; carência de preparo da administração central e das Subprefeituras para a recepção do CPM, principalmente na orientação quanto a processos burocráticos; necessidade de adaptação nesse tipo de participação que supõe a convivência com a heterogeneidade não só de opiniões, mas também de formas de comunicação; necessidade de ampliar a legitimação da representação por meio da maior participação da população nas eleições e maior interação entre conselho e sociedade; as dificuldades em dar continuidade ao trabalho do Conselho nos momento de troca dos administradores das Subprefeituras e a relação direta entre a abertura da Subprefeitura em ouvir e colaborar com esse espaço e a maior efetividade e melhor avaliação do Conselho.

O Decreto 57.829, de agosto de 2017, emitido pelo Prefeito João Doria, colocou em risco a representatividade do Conselho (KAYANO, 2017). Este decreto alterou a média de conselheiros por moradores da cidade de 1/10 mil para 1/30 mil. Isso significa que em tese o número de conselheiros seria reduzido para um terço do anterior, o que não ocorreu pois o decreto ignorou a Lei que estipula um mínimo de 5 conselheiros por distrito. Assim, no total o número de conselheiros foi reduzido em menos da metade, de 1.125 nas gestões anteriores para 531. Como resultado o número de conselheiros não é mais proporcional ao tamanho da população local, com distorções acentuadas em várias regiões. O decreto também estipula que cada eleitor pode votar em apenas um candidato e não mais em cinco como foram nas duas eleições anteriores.

O último ciclo eleitoral foi marcado pela resistência de parte da população à diminuição do número de conselheiros e pela desorganização, com a demora para a instalação da Comissão Eleitoral Central e para a convocação geral da Secretaria de Relações Governamentais para a instalação das Comissões Eleitorais locais. Também há reclamações de que não houve a realização de plenárias para que os membros das Comissões eleitorais locais fossem escolhidos. As eleições ocorridas em 3 de dezembro de 2017 foram comprometidas pelo fechamento dos locais de votação antes do horário previsto; pela ausência de acessibilidade; pela falta de listas de presença (com denúncias da possibilidade de que uma mesma pessoa votasse duas vezes em Subprefeituras distintas); pelo descompasso nas formas de votação sendo que em alguns locais foram utilizadas urnas e, em outros, cédulas de papel (com denúncias de cédulas antigas) (CARNEIRO, 2017).

Principalmente, a Prefeitura quis devolver o caráter territorial da votação deixando os candidatos disponíveis apenas nos distritos em que foram inscritos. Isso ocorreu sem aviso prévio e como previsto em 2014 resultou na impossibilidade de que alguns moradores votassem nos candidatos do distrito onde moram porque seu registro eleitoral junto ao TRE estava em outro distrito. Após diversas solicitações para que as eleições fossem impugnadas, o Ministério Público do Estado de São Paulo solicitou informações à Prefeitura e está verificando o ocorrido (CARNEIRO, 2017). No momento da pesquisa não possível encontrar no site da Prefeitura o total de eleitores que participaram das eleições de 2017. Solicitamos esse dado à Prefeitura, amparados na Lei de Acesso à Informação, e obtivemos como resposta que o total de eleitores foi de 18.633 pessoas.

O Conselho Participativo Municipal segue em atividade e o mandato da gestão atual vai até 2019. Importante para a consolidação do CPM é a aprovação do Projeto de Lei 393/2016, de autoria do executivo e que atualmente tramita na Câmara Legislativa. Esse projeto dispõe sobre a institucionalização, consolidação e organização da Política Municipal de Participação Social, bem como cria o Sistema Municipal de Participação Social. A aprovação dessa lei significaria a institucionalização da participação social na cidade como política de Estado, independentemente do governo no poder. A PL prevê a inclusão do CPM no Sistema Municipal de Participação e ações de articulação entre essa e outras instâncias participativas, além da promoção da integração entre o CPM e a população local.

Se utilizarmos algumas das reflexões da literatura para pensar nas possibilidades de efetividade do Conselho é perceptível que este espaço terá de enfrentar diversos desafios para se solidificar. Como dito, a existência de fundos próprios, a indução federal e a presença em outros municípios do país têm se demonstrado variáveis importantes para a efetividade dos conselhos (LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016). Pelo contrário, o CPM não possui fundos e é uma construção municipal, sendo que “as iniciativas municipais de criação de conselhos padecem de capacidade limitada para tirá-los do papel e torná-los atuantes” (LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016, p.31). Ademais a ancoragem social essencial para a legitimidade dos conselhos (ALEMIDA; TATAGIBA, 2012) está reduzida no CPM, já que a participação da população nas eleições é cada vez menor.

Outro fator importante, a integração no setor de política a que o conselho diz respeito (LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016) está comprometida no CPM. Até o momento o CPM não está suficientemente integrado às Subprefeituras. De caráter consultivo, o poder público não é obrigado a acatar as decisões do Conselho, que depende da boa vontade das administrações locais para atuar. Além disso, as Subprefeituras possuem poder limitado dentro da estrutura de governança municipal. Um complicador é que o CPM trata de uma amplitude de temas, o que requer um esforço grande de articulação com outros conselhos e poderes da cidade. Sem este esforço, o CPM corre o risco de se tornar apenas um espaço de

passagem dos fluxos de decisão (ALEMIDA; TATAGIBA, 2012), sem capacidade de incidir na construção de políticas.

A literatura indica que o tempo de existência de um conselho é proporcional à sua capacidade de incidir em políticas (LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016). Como apontado, o processo de construção do CPM foi marcado por debates e disputas políticas. O CPM é um espaço frágil, ainda em construção, que precisa da participação ativa da população de São Paulo para se consolidar e cumprir seus ideais de ampliação da participação popular nos debates públicos locais, aumento da transparência e aproximação entre poder público e população. Para os imigrantes na cidade o Conselho possui um potencial democrático marcante, já que este espaço proporcionou que imigrantes pudessem votar e serem votados pela primeira vez no Brasil.

5.2.1 Imigrantes no Conselho Participativo Municipal

A participação dos imigrantes no Conselho Participativo Municipal foi prevista no Decreto nº 54.645, de 29 de novembro de 2013, que estipulou 1 cadeira extraordinária para Conselheiros Imigrantes nas subprefeituras em que os imigrantes representassem 0,5% da população local e 2 cadeiras para imigrantes nas subprefeituras em que o número de imigrantes ultrapasse 1% da população local e o número absoluto de imigrantes ultrapasse 10.000. No total eram 20 cadeiras para imigrantes em 19 subprefeituras, uma vez que a Subprefeitura da Sé era a única a contar com 2 vagas para imigrantes.

Em 2013 um entrave junto ao Tribunal Superior Eleitoral devido ao fato de imigrantes não possuírem título de eleitor impediu a eleição dos imigrantes junto à dos demais conselheiros e um processo específico para os candidatos e eleitores de outras nacionalidades foi articulado pela Coordenação de Políticas para Migrantes em 30 de março de 2014. As eleições para Conselheiros imigrantes foram marcadas pelo lançamento da campanha permanente “Aqui Vivo, aqui voto” com a realização de um dia de mobilizações sobre o tema. A Campanha é liderada pelo Fórum Social pelos Direitos e Integração dos Imigrantes no Brasil que reúne movimentos sociais, entidades, centrais sindicais e associações que atuam em defesa dos direitos dos imigrantes.

O lançamento da campanha no dia das eleições para o Conselho Participativo indica como a inclusão dos imigrantes nesse espaço foi representativa para a causa do direito ao voto para imigrantes. O lema “Aqui vivo, aqui voto” já havia sido utilizado na cidade no ano anterior, em 2012 na conjuntura das eleições municipais, quando imigrantes latino-americanos posicionaram uma urna como forma de manifesto na Rua Coimbra, local de articulação de imigrantes em São Paulo, e votaram simbolicamente nos candidatos de sua

escolha. (BALTAZAR, 2012). Internacionalmente, essas palavras foram usadas na Espanha em 2011, ano em que cerca 20 organizações lançaram um manifesto problematizando como narrativas sobre imigrantes são articuladas para fins partidários nas campanhas eleitorais, muitas vezes com discursos xenofóbicos, ao mesmo tempo em que os imigrantes são impossibilitados do direito a participar por meio do voto (GELEDES, 2011).

Os Conselheiros Imigrantes são eleitos pelo voto de imigrantes. Cada eleitor imigrante tem direito a votar em um candidato imigrante, o que difere dos brasileiros que poderiam votar em até cinco conselheiros nas eleições de 2014 e 2015. Nas primeiras eleições, 52 pessoas se candidataram e percebe-se que a mobilização de imigrantes no CPM não fica atrás da brasileira. Nessas eleições entre os brasileiros a relação de candidato por vaga foi de 2,5 (PENTEADO; LIMA; DESENZI 2014) enquanto para imigrantes foi de 2.6. As 20 vagas disponíveis foram preenchidas por meio do voto de mais de 1,7 mil pessoas. Somente três mulheres foram eleitas. As nacionalidades representadas foram Bolívia (sete conselheiros), Peru (dois conselheiros), Alemanha, Argentina, Chile, China, Espanha, Estados Unidos, Guiné, Itália, Paraguai, Portugal, e Senegal.

O Decreto Municipal N° 56.208, de junho de 2015, ampliou as vagas de imigrantes no Conselho para no mínimo uma cadeira no território de cada Subprefeitura. São estipulados dois conselheiros representantes dos imigrantes nas Subprefeituras em que o número de imigrantes ultrapasse 2% da população local (Mooca, Pinheiros, Vila Maria/Vila Guilherme/ Vila Mariana) e três cadeiras nas Subprefeituras em que os imigrantes forem mais que 4% da população local (Sé).

Assim, o formato atual totaliza 35 vagas para conselheiros imigrantes. As segundas eleições ocorreram em 6 de dezembro de 2015 e 31 conselheiros imigrantes foram eleitos, já que as subprefeituras da Lapa, Parelheiros e Vila Mariana não tiveram nenhum eleito. Candidataram-se 92 imigrantes, sendo 37 mulheres. Foram 1089 votos de imigrantes, dos quais 1073 válidos, 7 brancos e 9 nulos. Dos 31 conselheiros imigrantes eleitos nesse ciclo, 12 são mulheres. Nesse pleito já estava em vigência a Lei 15.946/2013, que reserva 50% das vagas para mulheres em instituições participativas municipais. Contudo, somente três mulheres imigrantes foram eleitas segundo os critérios dessa Lei e as demais receberam mais votos que seus concorrentes. As 15 nacionalidades representadas são: Bolívia (12), Camarões (2), Chile (2), Paraguai (2), Portugal (2), Haiti (2), Alemanha, Angola, Argentina, Estados Unidos, França, Itália, Mali, Portugal e República Democrática do Congo.

Percebe-se que tanto nas eleições de 2014 como nas de 2015 o número de bolivianos eleitos é superior ao de outras nacionalidades. O número de bolivianos eleitos faz sentido no contexto da cidade de São Paulo, uma vez que os bolivianos representam o segundo maior grupo na cidade, 16,9% do total dos imigrantes no município. Em primeiro lugar estão os

portugueses, com 18,6% (VACOTTI, 2017). Vale lembrar que, como foi mencionado, os imigrantes portugueses são a exceção e possuem direito ao voto no Brasil.

No último ciclo eleitoral a participação das comunidades imigrantes foi menor que nas duas últimas eleições. Foram apenas 21 candidatos de 13 Subprefeituras para as 35 vagas. Se elegeram somente dez conselheiros imigrantes, já que é preciso receber ao menos um voto mesmo nos casos de candidato único.

6 PERCURSOS METODOLÓGICOS

Desde o início do estudo nosso interesse esteve centrado na experiência dos imigrantes no Conselho Participativo Municipal. Foi então definido o objetivo da pesquisa: analisar a atuação dos imigrantes no Conselho Participativo de São Paulo, buscando compreender como se articulam termos como cidadania e nacionalidade a partir da experiência inédita na qual imigrantes puderam tomar parte, como votantes e votados, em uma eleição no Brasil.

Foi realizada uma pesquisa qualitativa, partindo de uma abordagem construcionista, que destaca a natureza social da realidade, na qual os termos pelos quais compreendemos o mundo são produtos de contextos, trocas historicamente situadas entre as pessoas (SPINK et al, 2014). A condução da pesquisa não se pautou pela busca de uma verdade objetiva e conclusiva a ser descortinada através do fazer científico, e sim pelo reconhecimento do papel ativo do pesquisador na interpretação da realidade construída socialmente. Entre os cuidados éticos impostos por esse tipo de pesquisa estão uma reflexão constante sobre as diversas vozes presentes na pesquisa, o reconhecimento de que não há neutralidade científica e a inclusão de estratégias metodológicas que possibilitam explicitar os caminhos percorridos por parte da pesquisadora. O projeto foi submetido para avaliação e aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo.

Os participantes são conselheiros e conselheiras imigrantes do Conselho Participativo Municipal, eleitos em 6 de dezembro de 2015, com mandato de dois anos durante 2016 e 2017. O instrumento principal da pesquisa foi a realização de entrevistas semiestruturadas com conselheiros e conselheiras imigrantes do CPM, analisadas por meio da construção de mapas dialógicos. De forma complementar, também utilizou-se a observação não participante em reuniões do Conselho. Todo o processo da pesquisa foi registrado em um Diário de Campo, com partes descritivas e reflexivas, a fim de preservar percepções que poderiam ser úteis na análise e acompanhar o desenvolvimento das expectativas, dúvidas e conclusões durante a pesquisa. Neste sentido, o diário de campo foi visto como um convite para a reflexão e avaliação constantes por meio do registro de falas, contextos e dinâmicas (SPINK et al, 2014).

6.1 Conhecendo o campo: observação não participante

A observação foi considerada uma forma de complementar as entrevistas semiestruturadas, a fim de conhecer melhor o cotidiano do Conselho, presenciar a atuação dos conselheiros e apreender o espírito desse espaço de forma mais geral. Utilizamos o

método de observação não participante em que o pesquisador não está envolvido diretamente no processo observado e busca interagir o mínimo possível com o objeto (GIL, 2006). Dessa forma, termo “não participante” se refere à presença nas reuniões enquanto pesquisadora e não munícipe, é dizer, não foi tomada a fala para debater os temas em pauta nas reuniões.

Foram observadas seis reuniões, nas Subprefeituras que possuem mais de um conselheiro imigrante. Observamos uma reunião nos conselhos de Pinheiros, Mooca, Vila Maria/Vila Guilherme e três reuniões na Sé. O número de observações na Sé é superior pela maior facilidade de acesso da pesquisadora a esse local e pelo fato de uma conselheira que não aceitou ser entrevistada ter se disponibilizado a realizar conversas informais após as reuniões. A maioria das reuniões foram observadas no segundo semestre de 2017 e havia um clima de reta final, com encaminhamentos de assuntos abordados anteriormente. Isso significou que raramente observamos o trabalho de proposição de políticas em ação. Por outro lado, as reuniões tiveram momentos de reflexão com balanços da gestão, o que possibilitou uma ideia geral sobre o Conselho e as perspectivas e frustrações dos conselheiros.

Em geral as pautas das reuniões observadas dizia respeito a temas de zeladoria, fiscalização, progresso dos grupos de trabalho, organização interna e críticas de políticas realizadas em âmbito municipal e local. Percebeu-se um papel ativo dos conselheiros em um conjunto amplo de temas, com o encaminhamento para a Subprefeitura de solicitações, pareceres, pedidos de esclarecimentos, etc. Também foram realizados extensos debates sobre questões locais e municipais, que nem sempre resultavam em posições consensuais dos conselheiros.

Apesar da atividade intensa, notou-se um sentimento geral de frustração por causa da falta de receptividade por parte do poder público. Por exemplo, em uma das reuniões observadas foi mencionado que o governo local não dialoga com o conselho no momento de decisão de políticas públicas. Por outro lado, afirmou-se que é preciso lutar para a construção coletiva do Conselho e que apesar dos problemas enfrentados “é melhor ter do que não ter”. Nesse sentido, declarou-se que o Conselho precisa ampliar o debate com a população e que é necessário fortalecer seu papel por meio da resolução de alguns paralelismos entre o Conselho Participativo Municipal e outros conselhos da cidade, pois, nas palavras de um dos conselheiros, fica uma impressão de que o CPM “é de tudo e não é de nada”.

O conselho não parece dialogar de forma próxima com a população da região. Nas reuniões observadas poucas vezes foi notada a presença de membros externos ao Conselho. Do mesmo modo, observou-se que não há uma prática consolidada de interação entre

conselhos e representantes das subprefeituras com poder de decisão, demanda explicitada em muitas reuniões. Isso resulta em uma sensação de trabalho perdido em que o papel dos conselheiros é encaminhar ofícios que muitas vezes não são respondidos. No que pareceu ser uma exceção, em uma das reuniões observadas esteve presente o Chefe de Gabinete de uma Subprefeitura e os conselheiros aproveitaram a oportunidade para apresentar demandas e cobrar respostas sobre tópicos diversos que iam desde a condenação de ações da prefeitura com pessoas em situação de rua até a necessidade de espaços de lazer infantil.

Nas reuniões observadas não foi percebida qualquer tipo de diferenciação entre conselheiros imigrantes e outros conselheiros. Em Pinheiros uma imigrante exerce a secretaria do Conselho. Na reunião observada em Vila Maria/Vila Guilherme os dois conselheiros imigrantes não estavam presentes. Em uma das reuniões observadas uma imigrante fez uma fala solicitando que o poder público olhe para os imigrantes africanos que, em suas palavras, são menos organizados que outros imigrantes da cidade e possuem muitas demandas. Nesta mesma fala a conselheira declarou-se feliz em poder lutar pelos imigrantes no Conselho, mas que havia dificuldade para que os temas tratados naquele espaço se traduzissem em ação.

O Decreto 57.829, de agosto de 2017, que diminui o número de vagas para conselheiros foi alvo de discussões de reuniões observadas em dois conselhos. O decreto foi considerado antidemocrático pela questão da representatividade e pela unilateralidade de sua elaboração, sem a participação dos conselhos e da população. Nas duas reuniões afirmou-se que era preciso mobilizar a população e coordenar ações entre os conselhos de todas as subprefeituras contra o decreto. Também declarou-se que as distorções do novo decreto perpetuam desigualdades territoriais na cidade. Além da representatividade, foram expostas questões sobre o processo eleitoral para as eleições da gestão 2018/2019, que estava desorganizado e sem divulgação e comissão eleitoral até uma data muito próxima das eleições.

6.2 Contexto e participantes das entrevistas semiestruturadas

Após a aprovação do projeto pelo Comitê de Ética em Pesquisa, contatamos a Secretaria Municipal de Governo, órgão responsável pelo Conselho Participativo Municipal na Prefeitura, para solicitar os contatos dos conselheiros e imigrantes. A Secretaria Municipal de Governo não possuía os contatos e fomos instruídos a fazer a solicitação para a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC). Assim, a Coordenação de Políticas para Imigrantes, encarregada do tema na SMDHC, enviou uma lista com e-mails e números de telefone.

A entrevista semiestruturada foi escolhida por permitir a presença autoconsciente do pesquisador no campo, com “uma liberdade tal de perguntar que propicie momentos de construção, negociação e transformação de sentidos, colaborando na interanimação dialógica e na manutenção do foco da entrevista, permitindo acrescentar perguntas e/ou aprofundar determinada questão” (ARAGAKI et al., 2014, p.62). Ao mesmo tempo, a entrevista semiestruturada ofereceu uma padronização mínima que facilitou a análise das entrevistas.

Através da elaboração de um roteiro foi possível a condução das entrevistas de acordo com os objetivos de pesquisa, fundamentado em estudos prévios, sem impossibilitar a livre expressão do entrevistado de forma a incluir novos elementos e perspectivas. O roteiro foi um norteador, adaptado segundo o fluxo de informações oferecidas pelo interlocutor. O roteiro de entrevistas foi elaborado levando em consideração a necessidade de cuidado quanto à linguagem, forma e sequência das perguntas (MANZINI, 2003). Nosso roteiro (Apêndice A) foi dividido em temas: perguntas de apresentação do entrevistado; perguntas sobre a participação no Conselho Participativo Municipal e perguntas sobre migração e cidadania.

A população selecionada consistiu em conselheiros e conselheiras representantes dos imigrantes eleitos no dia 06 de dezembro de 2015, com mandatos de dois anos (2016 e 2017). Inicialmente esperava-se entrevistar os conselheiros das Subprefeituras com maiores taxas de imigrantes e, conseqüentemente, mais cadeiras destinadas a conselheiros representantes dos imigrantes. A proposta inicial precisou ser reformulada após diversas tentativas de contatar imigrantes dessas Subprefeituras.

Optamos por entrar em contato com todos os imigrantes conselheiros por meio de e-mail e, quando possível, telefone. Em alguns casos o número de telefone informado pela Prefeitura estava desatualizado ou não existia. Algumas vezes os conselheiros responderam positivamente, mas não foi possível realizar os encontros devido a sua agenda ocupada ou ausência de resposta posterior. Notou-se que parte dos conselheiros já estava acostumada com esse tipo de convite. Dois conselheiros manifestaram que se sentiam desconfortáveis com a abordagem de alguns pesquisadores, que colhem as entrevistas e depois somem, deixando-os sem saberem como suas falas foram utilizadas. Mais informações sobre todos contatos realizados pode ser encontradas no Apêndice B.

As entrevistas só foram efetuadas após a obtenção do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, entendido “como um acordo inicial, que simboliza uma parceria e abre espaço para discussão sobre os objetivos, procedimentos e os pressupostos que norteiam nossas pesquisas” (CORDEIRO et al., 2014, p. 48). O termo pode ser encontrado no Apêndice C. As entrevistas foram gravadas, com a permissão dos entrevistados e entrevistadas. Considerando

que as espacialidades têm influência nas relações sociais, as entrevistas ocorreram nos locais escolhidos pelos conselheiros e conselheiras, a fim de proporcionar maior conforto e confiança.

Assim, realizarmos nove entrevistas com conselheiros e conselheiras imigrantes. Um dos entrevistados demonstrou preocupação quanto ao anonimato de suas falas. Para assegurar essa solicitação vamos apresentar o perfil dos entrevistados e entrevistadas e o conselho em que atuam de forma separada e em ordem alfabética.

Quadro 1 – Entrevistas realizadas

Nome	Subprefeitura	Local da entrevista
Conselheiro/a A	Butantã	Biblioteca
Conselheiro/a B	Ermelino Matarazzo	Feira imigrante
Conselheiro/a C	Guaianases	Escritório
Conselheiro/a D	Mooca	Subprefeitura
Conselheiro/a E	Penha	Feira imigrante
Conselheiro/a F	Pinheiros	Café
Conselheiro/a G	Pirituba	Restaurante
Conselheiro/a H	Santo Amaro	Escritório
Conselheiro/a I	Vila Prudente	Café

Fonte: Giovanna de Oliveira Kanas, 2018.

Quadro 2 – Perfil dos entrevistados

Nacionalidade	Anos no Brasil	Gênero	Profissão
Alemã	34	Homem	Sociólogo
Boliviana	14	Homem	Comerciante
Boliviana	14	Mulher	Dubladora
Boliviana	33	Homem	Assessor e músico
Boliviana	34	Homem	Jornalista
Chilena	30	Mulher	Fisioterapeuta
Francesa	5	Mulher	Técnica no terceiro setor
Italiana	25	Homem	Economista/Consultor
Malinesa	4	Homem	Gestor e contador

Fonte: Giovanna de Oliveira Kanas, 2018.

As nove entrevistas realizadas representam cerca de 29% do total de conselheiros imigrantes eleitos em 2015. Como exposto no quadro acima, foram 5 sul-americanos, 3 europeus e 1 africano. É perceptível que o número de bolivianos e bolivianas entrevistados (4) é representativo no total das entrevistas (9). Como apontado no trecho Imigrantes no Conselho Participativo Municipal, o número de bolivianos eleitos no CPM é superior ao de outras nacionalidades e, portanto, o número de bolivianos entrevistados é coerente com a

realidade do Conselho, ainda que todos os conselheiros e conselheiras tenham sido convidados a participar.

6.2.1 Mapas dialógicos como estratégia para captar os sentidos da participação no Conselho

Para analisar as entrevistas foram construídos mapas dialógicos, como forma de aproximação com o material, organização dos discursos e norteamiento da discussão (NASCIMENTO et al., 2014). A escolha pelos mapas se justifica pela necessidade de compreender o contexto no qual as falas emergiram, entender a interação entre pesquisadora e participante e estabelecer conexões entre temas e falas em busca dos sentidos e repertórios atribuídos à participação dos imigrantes no Conselho.

Os áudios das entrevistas foram inicialmente transcritos de forma sequencial, buscando identificar os temas das falas por trecho. A transcrição sequencial foi a primeira aproximação com o material e objetivou identificar os tópicos e argumentos recorrentes, possibilitando o seu agrupamento posterior em categorias analíticas para uso na elaboração dos mapas dialógicos. Ao explicitar as vozes presentes na pesquisa a transcrição sequencial foi uma das estratégias para evitar a unilateralidade da pesquisadora na análise, com o cuidado para que temas recorrentes não fossem ignorados na construção dos mapas.

Quadro 3 – Exemplo de Transcrição Sequencial

Interlocutores	Transcrição Sequencial	Temas
Pesquisadora	Pergunta o que motivou a candidatura	Participação no Conselho
Conselheiro/a I	Gostaria de saber o que está acontecendo	Participação no Conselho
Conselheiro/a I	Fala da frustração por não poder votar	Direito ao voto
Conselheiro/a I	Interesse em conhecer o espaço	Participação no Conselho
Conselheiro/a I	Fala que não conhece muitos imigrantes no bairro	Relação com imigrantes
Conselheiro/a I	Pergunta sobre os imigrantes no bairro	Relação com imigrantes
Conselheiro/a I	Fala sobre o que sabe dos imigrantes no bairro	Relação com imigrantes

Fonte: Giovanna de Oliveira Kanas, 2018.

Após, realizou-se a transcrição integral de cada entrevista e a padronização das transcrições. A partir dos temas identificados nas transcrições sequenciais e dos objetivos da pesquisa foi possível estabelecer as categorias analíticas que foram usadas em todos os mapas dialógicos. As categorias analíticas foram as seguintes:

- a) Experiência no Conselho Participativo Municipal: mobilização e atuação; avaliação do Conselho.

- b) Vidas em movimento: relação com país de origem e vida no Brasil.
- c) Cidadania migrante: Atuação política e cidadania; direito ao voto.

O mapa dialógico construído na pesquisa consiste em quadros nos quais as linhas indicam quem fala e as colunas indicam de que tema fala (nossas categorias analíticas). Para cada entrevista foi elaborado um mapa dialógico que expressa como se deu o diálogo entre pesquisadora e participante. Visto que a entrevista semiestruturada permite a expressão espontânea dos participantes, o fluxo da entrevista e o contexto em que as falas emergiram são informações importantes para captar a associação de ideias. Após a elaboração de cada mapa foi possível fazer comparações entre eles e nortear a discussão.

Abaixo se encontra um exemplo de um trecho de mapa dialógico. Para facilitar a visualização apresentamos apenas as categorias “Experiência no Conselho Participativo Municipal” e “Cidadania migrante”. O exemplo ilustra como o mapa dialógico explicita as associações feitas durante a interação entre participante e pesquisadora. No caso abaixo a pessoa é perguntada sobre o que motivou a candidatura e sua resposta associa o interesse no Conselho com a frustração devido à ausência do direito ao voto. Após, aborda um tema que seria questionado em outro momento da entrevista, mas a oportunidade é aproveitada.

Quadro 4 – Exemplo de Mapa Dialógico

Interlocutores	Experiência no CPM		Cidadania Migrante		Outro
	Mobilização e Participação	Avaliação	Direito ao voto	Atuação Política	
Pesquisadora	E o que te motivou a se candidatar?				
Conselheiro/a I	Era mais para ter um espaço para saber o que está acontecendo				
Conselheiro/a I			Porque é bem frustrante assim. Já passei algumas eleições no Brasil e é muito frustrante. Por exemplo, na última eleição municipal eu queria ter votado, porque eu moro aqui. Eu trabalho aqui. Eu pago imposto aqui. Eu não tenho mais nenhum vínculo com o [país]. Eu tenho vínculo afetivo, tenho minha família. Mas eu não moro lá. Então as decisões políticas de lá me impactam bem menos que as daqui né.		
Conselheiro/a I			Aí eu vejo. Nas eleições presidenciais do [país], eu voto. Eu fui votar. Nas eleições dos representantes da Assembleia a gente também vota. Então decide para um país onde eu não moro mais. Claro que pode me impactar. E aqui onde você mora, você só tem o direito de calar a boca. Então é muito frustrante		
Pesquisadora					Anham
Conselheiro/a I	Aí era mais por isso. De tentar conhecer o espaço. Entender o que estava sendo discutido. Ver os questionamentos. Porque no bairro eu não conheço muitos imigrantes não.				
Pesquisadora	Era uma pergunta que eu ia fazer. Se você sabe um pouco sobre como é a população imigrante na região.				
Conselheiro/a I	Não muito. Aqui tem um centro de acolhida para mulher. Então eu sei que sempre tem mulher imigrante lá. Fora isso, eu não sei muito não. Eu sei que um bairro aqui perto era um bairro de migração lituana, mas isso há muito tempo, então se converteram em brasileiros né. Então eu não conheço muito a população migrante aqui no bairro.				

Fonte: Giovanna de Oliveira Kanas, 2018.

7 VOZES IMIGRANTES NO CONSELHO PARTICIPATIVO MUNICIPAL

7.1 Experiência no Conselho Participativo Municipal

A categoria “Experiência no Conselho Participativo Municipal” é composta por dois subtemas: Mobilização e atuação e Avaliação. O objetivo desse trecho é apresentar as perspectivas dos imigrantes sobre sua experiência no Conselho e sua avaliação sobre esse espaço. Serão perceptíveis algumas especificidades da atuação dos conselheiros e conselheiras¹³ imigrantes. Dada a novidade do Conselho Participativo e da atuação de imigrantes em uma instância participativa municipal, acreditamos que os relatos abaixo podem colaborar também para estudos posteriores sobre esta instância participativa e sobre a participação institucional de imigrantes.

7.1.1 Mobilização e atuação

Dois dos imigrantes entrevistados viviam sua segunda experiência como conselheiros e conselheiras desse espaço, pois participaram também da gestão 2014-2015. Outros dois foram candidatos nas eleições que ocorreram em 2013, mas não foram eleitos. Dos nove imigrantes entrevistados, quatro ficaram sabendo das eleições para o Conselho por já participarem de espaços de luta pelos direitos dos imigrantes. Outros dois conselheiros ficaram sabendo por meio da atuação em movimentos pela cidade. Um desses imigrantes já acompanhava o processo de criação do Conselho desde 2004, em sua formulação anterior como Conselho de Representantes.

Três dos imigrantes entrevistados afirmaram não serem muito próximos das lutas dos imigrantes e de outros movimentos sociais na cidade. Destes, dois ficaram sabendo das eleições por terem se aproximado da gestão de sua Subprefeitura durante as discussões para a elaboração do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo. Isso reforça o argumento de que a participação pode iniciar um ciclo virtuoso, gerando mais participação. Fica evidente também que esses conselheiros já participavam da vida política da cidade, ponto que será tratado na categoria “Cidadania migrante”.

Eu comecei a ver a questão de aprovação do Plano Diretor Regional e tinha algumas coisas que eu não concordava e acabei participando de algumas audiências públicas [...]. Tinham me falado que tinha vagas para estrangeiros no Conselho e então eu quis conhecer melhor para saber se podia ajudar de alguma forma (Conselheiro/a F).

13 Haja vista as dificuldades para escrever de forma desgenerificada sem comprometer o fluxo do texto e que o número de participantes homens foi superior, utilizamos o masculino na discussão das entrevistas. Lembramos que o número de imigrantes conselheiros homens é maior no CPM e que as desigualdades de gênero dificultam a participação de mulheres em espaços de participação e poder.

Quando perguntados sobre os motivos que levaram à candidatura, seis conselheiros imigrantes reconheceram o interesse em participar do Conselho como parte de sua trajetória de luta política pela cidade e pelos imigrantes. Em estudo anterior, é possível perceber que isso se repete no caso dos conselheiros brasileiros no CPM, que em sua maioria dispunha de um histórico de participação em movimentos sociais (PENTEADO; LIMA; DESENZI 2014). Três conselheiros afirmaram que quiseram participar por terem interesse em conhecer melhor esse espaço e a estrutura da Prefeitura. Nestes três casos os conselheiros citaram a importância do estímulo de colegas e, em um deles, de funcionários da Subprefeitura, para a candidatura.

Quatro conselheiros associaram o interesse em participar com a ausência do direito ao voto, expressando a injustiça dessa realidade e a animação em poder ser parte dessa experiência. Isso evidencia uma especificidade da participação dos imigrantes em relação aos conselheiros brasileiros. Em geral os brasileiros escolhem participar porque acreditam que isso poderia trazer maior legitimidade quanto a suas pautas e demandas já pleiteadas em outros espaços (PENTEADO; LIMA; DESENZI 2014). No caso dos imigrantes a ausência do direito ao voto, de representatividade e de espaços de participação são fatores adicionais. Além disso, cinco imigrantes recorreram à palavra cidadania enquanto explicavam as razões para participar.

Eu pensei: poxa, que bom que tem essa brecha. Vou participar. Isso faz parte da cidadania. Cidadania é a expressão concreta da democracia. Enfim, para mim era assim: já que eu não posso nem votar e nem ser votado em cargos políticos... finalmente pelo menos vou ter uma oportunidade. E logo já abracei (Conselheiro/a A).

Eu trabalho pela comunidade, ponto. Trabalhei pela saúde, educação, cultura. Fiquei sabendo do Conselho porque eles divulgaram. E eu queria te falar que na minha opinião isso foi ótimo. Pela primeira vez nesses 42 anos que eu moro aqui no Brasil foi criado um conselho com a participação dos imigrantes. Isso é dar a oportunidade ao cidadão de exercer um ato de cidadania. É um ato de cidadania. É democrático. Às vezes você pensa e não pode falar o que você pensa. E eu acho que nós temos que falar o que pensamos (Conselheiro/a C).

Cabe destacar que no trecho acima o Conselheiro/a C se coloca como um cidadão exercendo um ato de cidadania por meio da fala, da expressão de seus pensamentos, no Conselho. Nesse sentido a participação de imigrantes no CPM pode ser interpretada como um ato de cidadania, proposto por Isin (2009), em que sujeitos transformam a si mesmos em cidadãos ativistas e retomam o teor de empoderamento da cidadania como o direito de reivindicar direitos de forma independente do status formal concedido ou reconhecido pelo Estado-nação.

As respostas sobre as expectativas dos imigrantes no momento da candidatura transparecem a falta de clareza sobre qual o papel do Conselho e de um conselheiro. Apenas dois dos entrevistados demonstraram ter conhecimento sobre a dinâmica dos conselhos antes de eleitos. As respostas sobre as expectativas abordaram uma curiosidade em conhecer o

Conselho e uma vontade de dialogar de forma mais próxima com a Prefeitura e Subprefeitura, expondo as demandas da região. Os relatos sobre as expectativas expressaram novamente a importância da dimensão da fala, como no trecho abaixo do Conselheiro/a E.

E daí entrei, mas sem saber bem o que era. E não sabia bem o que me esperava. Até foi uma surpresa realmente quando eu vi a quantidade de e-mail que chega que eu tenho que ver, que tem que participar lá no Centro (Conselheiro/a H).

Onde a gente puder estar dentro da subprefeitura e pedir palavra, né. Então, essa foi a principal expectativa (Conselheiro/a E).

Quanto ao processo de mobilização, as estratégias foram diversas. A maioria dos entrevistados afirmou não ter realizado campanha de forma estruturada, embora tenham utilizado redes de contatos em ambientais presenciais, como feiras e associações, e virtuais, como o *Facebook*, para a mobilizar imigrantes. Familiares, vizinhos e amigos são apontados por todos os entrevistados como os primeiros mobilizados. Alguns conselheiros lembraram que só poderiam receber votos de imigrantes que moram naquela Subprefeitura, o que torna o público muito específico. Entre os imigrantes entrevistados estiveram os únicos dois conselheiros que receberam mais que cem votos, dos 31 eleitos. As respostas destes conselheiros sobre como foi o processo de mobilização não divergiu muito das outras. Eles associam o grande número de votos ao reconhecimento de sua atuação política pelos direitos dos imigrantes.

Não sou um conselheiro que precisava muito de campanha. Conselheiro ou não eu sou muito conhecido pela comunidade, pela minha luta na migração. Eu não tenho fronteiras. Todas as comunidades me conhecem. (Conselheiro/a D).

Dois conselheiros expressaram um desconforto com o número pequeno de votos recebido, o que, segundo eles, compromete a representatividade da participação. Um deles afirmou ter se empenhado durante a campanha e que, não estando satisfeito com o número de votos, procurou minimizar a falta de representatividade com a participação e diálogo em espaços de protagonismo migrante. O outro conselheiro defendeu a existência de um número mínimo de votos para a eleição, ainda que a cadeira destinada a conselheiro imigrante ficasse vaga naquela subprefeitura.

Ao analisarmos o número de votos dos candidatos brasileiros e imigrantes nas eleições de 2015, nota-se que essa é uma questão geral e não peculiar dos imigrantes. Entre os brasileiros uma fração modesta de eleitos recebeu mais que 200 votos. O número de votos para candidatos imigrantes também é pequeno, sendo que dos 31 imigrantes eleitos, 13 tiveram menos que 10 votos. A melhoria deste quadro passa por uma política ativa de estímulo por parte da Prefeitura, com maior divulgação do Conselho para a população.

A atuação dos imigrantes no Conselho apresenta uma dualidade que é parte da vivência migrante. De um lado, os imigrantes atuam como qualquer conselheiro, propondo, avaliando e fiscalizando políticas, participando das discussões, encaminhando ofícios, etc.

De forma complementar, seis conselheiros afirmaram que em sua atuação buscaram vocalizar demandas dos imigrantes no Conselho.

As duas falas abaixo expressam a dimensão de diálogo que a participação dos imigrantes no Conselho proporcionou. Fica evidente a importância de poder falar para todos, imigrantes ou não, já que muitos dos problemas enfrentados pelos imigrantes são comuns aos brasileiros, em relação à saúde, moradia, educação, etc. Desse modo, a participação dos imigrantes conselheiros vai muito além de atender a necessidade de representação formal das comunidades imigrantes em espaços institucionais na cidade de São Paulo, ela colabora para o reconhecimento dos imigrantes como parte da cidade.

Eu era uma pessoa que podia falar, porque eu me sinto cidadã paulistana e tenho os mesmos direitos e as mesmas demandas que os brasileiros têm de educação, de moradia, de saúde. Então eu não posso me poupar de educação porque sou uma imigrante e tenho que abaixar a cabeça, coitada. Não. Pelo contrário, eu sempre defendi meu lugar de estar falando para todos nós, brasileiros ou não. Então as demandas do meu bairro eu sempre apresentei (Conselheiro/a B).

O Conselho é um apoio para a Prefeitura organizar e melhorar a vida das pessoas da cidade. E denunciar o que está acontecendo com o bairro. O ambiente. O buraco da rua. Declarar o que a cidade precisa. E nós também os imigrantes. Então eu falo para nós os imigrantes, mas não só para nós os imigrantes, por que a gente vive aqui na cidade e no bairro, então estamos vivendo igual os brasileiros. Tudo o que vai acontecer no bairro, o jeito que os brasileiros vão sentir é o jeito que os imigrantes vão sentir. Então a demanda que eu conheço eu denuncio (Conselheiro/a D).

Entre os exemplos dessa atuação como qualquer conselheiro emergiram: pressão para construção de Centros de Ensino Unificado (CEU), centros culturais e esportivos; pressão para a reativação de uma Unidade Básica de Saúde (UBS), criação de creches e de parques; criação de aplicativo para descarte adequado de lixo; demandas por ações de zeladoria; inclusão de pautas territoriais no orçamento municipal; participação em ações das Subprefeituras; entre outros. Dois conselheiros eram coordenadores no momento da entrevista, ou seja, existiram imigrantes que assumiram papel de liderança no Conselho de sua região. Estas demandas evidenciam os interesses dos imigrantes na política da cidade, principalmente no que diz respeito aos serviços e bens públicos presentes nos territórios, que podem expressar a concepção de uma cidadania local da qual fala Bauböck (2003). A própria participação no Conselho pode ser considerada evidência dessa cidadania local, uma vez que a territorialidade é uma das principais premissas dessa instância participativa e expõe os laços políticos articulados na cidade, onde os imigrantes vivem e interagem com outros atores sociais.

Também surgiram alguns exemplos concretos da atuação dos entrevistados na defesa das pautas dos imigrantes no Conselho. Um conselheiro citou que conseguiu por meio do Conselho que um Centro Cultural do território cedesse um espaço para uma escola de português para imigrantes da região e também comentou de demandas de zeladoria para uma

praça onde ocorre uma feira de imigrantes. Outro conselheiro afirmou ter lutado por um centro cultural para imigrantes na região, que não se concretizou.

Um dos conselheiros afirmou que sentiu que sua presença no Conselho era protocolar, pois levantar as pautas dos imigrantes era difícil sendo o único imigrante entre tantos brasileiros. Por outro lado, relativizou que o que era discutido no Conselho importa a toda população da região e, nas palavras dele expostas abaixo, somos todos seres humanos e há necessidades mais urgentes na região que as relativas aos imigrantes. A fala abaixo contrapõe uma das preocupações dos que advogam contra a participação política de imigrantes temendo que eles não tenderiam ao bem comum por não compartilharem laços culturais e étnicos com aquele país (COSTA, 2000). Pelo contrário, o Conselheiro/a G expõe que seria egoísta tentar fazer com que as pautas particulares dos imigrantes tomassem conta dos debates enquanto há outras prioridades mais urgentes.

O conselho tem 43 brasileiros e um imigrante que sou eu. São todos muito educados, me receberam muito bem. O Prefeito Regional também me recebeu muito bem. Mas só até aí, só protocolar. Na hora de assinar um papel e decidir o que tem que fazer, tem que ter a maioria. Como eu sozinho vou ter força? Tem outras propostas mais prioritárias. Há muitas prioridades mais que os imigrantes, muitas. Eu estaria sendo muito egoísta se eu ficasse pedindo coisas para os imigrantes quando eu vejo que na realidade em que eu estou não tem creche e não tem saúde para os brasileiros. Para os brasileiros, para a região. A gente é ser humano, todos somos seres humanos, independente de ser imigrante ou não (Conselheiro/a G)

Quatro dos entrevistados afirmaram que as demandas específicas dos imigrantes são mais bem encaminhadas em outros espaços da governança municipal. Entre as razões para isso, está o fato de que as Subprefeituras não são interlocutoras capazes de resolver a maior parte das demandas dos imigrantes na cidade, mais bem articuladas em âmbito municipal. Além disso, as pautas do Conselho são várias e os imigrantes, sendo minoria, não conseguem acomodar suas demandas específicas de modo satisfatório nesse espaço. Por outro lado, perguntamos aos entrevistados se eles conheciam a população imigrante da região e mesmo os conselheiros com atuação forte na pauta migratória demonstraram não interagir muito com os imigrantes no território da subprefeitura em que são conselheiros. Isso pode significar que a maioria das reivindicações sobre temas particulares dos imigrantes se dá em âmbito municipal e não em territórios da cidade.

Dessa forma, os conselheiros atuantes em movimentos dos migrantes percebem a atuação no Conselho como suplementar e expressaram participar também em outras instâncias municipais, com destaque para as mobilizações da Coordenação de Políticas para Imigrantes. Também foi apontada a importância de iniciativas como o Conselho Municipal

de Imigrantes¹⁴, que no momento das entrevistas ainda não havia tomado posse, como possibilidade para melhorar o diálogo entre poder público e migrantes.

Mas aqui no Conselho não é muito interessante o que a gente pensa sobre os imigrantes. Eu sou muito mais ligado com a Prefeitura do que com a Subprefeitura. Porque lá a gente tem demanda, a gente tem fala forte para a autoridade ouvir o que nós estamos sofrendo. Mas aqui a fala é só com a cidade. Nenhuma demanda que eu vou falar do problema que nós estamos sofrendo, por exemplo, documento, carteira de trabalho ou emprego... aqui é pouco falado. Mas lá, é bem. Muito falado [...]. Aqui no Conselho é outra coisa, a gente fala da cidade, como é a vida das pessoas, a bagunça das coisas. Eu respeito muito isso. Porque eu fui eleito pelo povo. Mas meu caminho é sempre entender, eu já sei que lugar vai solucionar e que lugar não vai solucionar e oriento as pessoas também (Conselheiro/a D).

A dualidade entre atuar como qualquer cidadão e também defender as causas dos imigrantes foi sendo assimilada por alguns entrevistados durante a participação no Conselho. Nos dois trechos abaixo se nota caminhos distintos. Em um caso via seu papel como apenas de representante dos imigrantes e posteriormente afirmou sua voz nesse espaço como cidadã paulistana. Outro percebia sua atuação como de cidadão e não explorava a dimensão de ser porta-voz dos imigrantes no começo.

Mas eu não estava entendendo muito bem no início. Eu sabia que eu estava lá para levar as demandas dos imigrantes, fiscalizar as obras, supervisionar o orçamento da região. No início como que eu estava lá representando os imigrantes mesmo. Todo mundo gostava que os imigrantes estivessem lá ocupando seu espaço, né. Mas eles não sabiam que eu não era só uma imigrante, eu era uma cidadã paulistana e eu cobrava todo mundo (Conselheiro/a B).

Acho que primeiramente eu não estava muito preocupado que eu seria representante da comunidade dos imigrantes da minha subprefeitura. Eu não tinha essa ideia. Eu mudei depois. Eu mudei ao longo do tempo. Eu pensei: não, além desse ser o meu papel de cidadão, da minha cidadania, acho que é também o meu dever contatar outros imigrantes, trocar ideias com outros imigrantes. Para realmente a minha voz no conselho não ser só cidadão, como também ser porta-voz, como representante dos imigrantes (Conselheiro/a A).

Alguns entrevistados citaram iniciativas de integração entre os conselheiros imigrantes de todas as subprefeituras a fim de atuarem em conjunto. Segundo um dos entrevistados a Secretaria de Relações Governamentais cedeu um espaço no centro de São Paulo para que os conselheiros pensassem coletivamente em soluções e prioridades para as pautas dos imigrantes. Outro entrevistado citou que tentou se unir aos conselheiros para organizar atividades que incidissem também fora do contexto municipal. Um dos entrevistados também mencionou uma mobilização do Consulado da Bolívia, que convidou todos os conselheiros imigrantes a se reunirem.

14 Previsto na Política Municipal para a População Imigrante de São Paulo (Lei 16.478). Formado por organizações de imigrantes; organizações de apoio a imigrantes; pessoas físicas imigrantes e representantes do governo municipal. As primeiras eleições ocorreram em junho de 2018. A primeira composição, responsável pelo regimento interno e por convocar eleições, foi formada por seis conselheiros imigrantes do Conselho Participativo, dez representantes de entidades da sociedade civil e oito representantes de secretarias municipais.

Contudo havia grande dificuldade em coordenar horários e datas para reunir pessoas de todas as regiões da cidade. Dois conselheiros também afirmaram que o grupo era muito heterogêneo de modo que havia conflitos sobre as prioridades. Com a presença limitada não foi possível estabelecer uma rotina de reuniões e essas expectativas foram minguando, não se traduzindo em um diálogo permanente de mobilização e compartilhamento de experiências entre os conselheiros imigrantes. Ainda assim, notou-se que alguns dos imigrantes conselheiros entrevistados se conhecem e mantêm relações por causa da atuação em movimentos em prol das causas migrantes e também pela participação no Conselho.

Os relatos evidenciaram a importância em poder participar das discussões sobre os problemas da cidade, já que os imigrantes, assim como os brasileiros, sentem em seu cotidiano as dificuldades de acesso à saúde, educação, moradia, etc. Como foi possível perceber, muitos dos relatos sobre o processo de mobilização e participação no Conselho expressaram a importância da dimensão da fala, do poder expressar opiniões sobre os problemas da cidade junto aos brasileiros. Em “A Condição Humana”, Arendt (2010) propõe que a ação é a atividade essencialmente política pois é através dos atos e discursos que os homens se apresentam uns aos outros, se inserem no mundo como algo além da existência corpórea. O discurso é a efetivação da condição humana da pluralidade, pois é através dele que os indivíduos se afirmam como diversos e, ao mesmo tempo, iguais.

É claro que a efetivação do falar supõe o ser ouvido e por isso requer a inserção no espaço público que é construído e mantido pelos humanos. O debate público é próprio da condição de pluralidade, pois é através dele que perspectivas diversas são transformadas em consensos ou em decisões sobre cursos únicos de ação. Assim, para Arendt (2011) é no espaço público, por meio da palavra e da ação, que o poder nasce. Poder entendido em contraposição à violência que produz o esvaziamento do conteúdo político da vida humana.

Dessa forma, relatos que abordam o “lugar de estar falando para todos”, o “falar para os imigrantes, mas não só para os imigrantes”, o “poder falar o que pensamos”, “o pedir a palavra”, entre outros, indicam o teor de empoderamento vivenciado pelos entrevistados por meio da participação no Conselho, um espaço público de poder nos termos de Arendt (2011). A experiência adquire um valor subjetivo de ter a pluralidade, em sua paradoxal igualdade e diversidade, reconhecida e a capacidade de discurso própria da condição humana realizada.

7.1.2 Avaliação do Conselho Participativo Municipal

Em sua avaliação a maioria dos conselheiros apresentam uma visão positiva do Conselho, apesar de não pouparem críticas sobre vários pontos a serem melhorados. O conselho é entendido como um espaço em construção, que ainda está sendo experimentado pelos seus participantes e precisa de ajustes por parte do poder público municipal. Assim, a

iniciativa é compreendida como importante para ampliar a participação da população nas decisões municipais, mas precisa ser aprimorada. Alguns dos entrevistados defenderam o Conselho como forma de aproximação do poder público dos problemas enfrentados no cotidiano da população.

A pessoa da Prefeitura não vai poder andar rua por rua para conhecer o que a população está passando. E a população conhece, sabe o que é melhor. Então o conselheiro ouve as pessoas, conversa, e leva as demandas para o Conselho (Conselheiro/a C).

O Conselho de cada região possui uma dinâmica própria, de modo que é difícil fazer generalizações. Os problemas enfrentados variam de acordo com as demandas da região em sua relação com as desigualdades espaciais da cidade e com o empenho da Subprefeitura em colaborar para a construção desse espaço. De todo modo, são perceptíveis algumas inquietações compartilhadas pelos conselheiros imigrantes entrevistados.

Um dos grandes desafios para a consolidação do Conselho Participativo é ampliar a participação da população local e ampliar os canais de comunicação entre conselheiros e a população. Em estudo anterior também afirmou-se que o Conselho não possui uma estrutura eficiente para a mobilização da sociedade local a fim de incluir sua participação em seus processos de discussão e deliberação (PENTEADO; DESENZI; LIMA, 2014). Esse ponto é central para que o CPM cumpra sua premissa de democratização. O tipo de representação inerente aos conselhos fundamenta grande parte de sua legitimidade na participação da população, que precisa ver esses espaços como instrumentos aliados na mobilização social. Sem a integração da população em seus debates a capacidade do Conselho em pressionar o poder local fica reduzida. Também há o risco de que esse espaço participativo represente apenas interesses particulares dos indivíduos que ali atuam (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012). Assim, é necessária maior articulação política dos Conselhos e um esforço de divulgação deste espaço por parte da Prefeitura e das Subprefeituras. O desconhecimento de parcela da população da existência das Subprefeituras e de suas funções é um dificultador na busca de afirmação do CPM como mecanismo de diálogo entre população e poder local.

O Conselho não é muito conhecido pela população, nem pelos brasileiros e nem pelos imigrantes. Os conselheiros estão atentos, fiscalizando, denunciando. A população precisa conhecer melhor esse trabalho, para fazer ainda mais. (Conselheiro/a E).

A falta de canais de comunicação dos conselhos ficou evidente durante a pesquisa. Muitas vezes as datas das reuniões que se encontravam no site das Subprefeituras estavam erradas. Não havia um número específico e ao ligarmos nas Subprefeituras era preciso falar com muitos funcionários até encontrar a pessoa que possuía essa informação. Alguns conselhos têm páginas de *Facebook*, mas uma parcela se encontra desativada e muitas disponibilizam poucas informações. Esse ponto é preocupação recorrente na literatura que

afirma que conselhos podem se transformar em mais um dos nichos secretos do Estado (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012). Isso compromete a representatividade do CPM, já que a aproximação da população supõe fácil acesso às informações.

Um segundo desafio colocado pelos imigrantes entrevistados é a necessidade de maior clareza do papel dos conselheiros, tanto para os próprios conselheiros quanto para o poder público. Essa incompreensão perdura desde a criação do Conselho. Estudo sobre os seis meses iniciais da primeira gestão já havia indicado que “existe a amplitude da dúvida, onde a função seria de aconselhar, de decidir, de representar, de canalizar; enfim, uma série de conceitos referentes a tal espaço de participação que acabaram não dispondo de uma resposta contundente dentro do processo de concepção do Conselho” (PENTEADO; DESENZI; LIMA, 2014, p.95). Sobre os imigrantes especificamente já foi afirmado que se trata de experiência recente “cujos protagonistas ainda se encontram transitando e conhecendo” (VACOTTI, 2017, p.119). Nesse sentido, foi apontada nas entrevistas a importância dos regimentos internos para esclarecer as funções e prerrogativas do Conselho. A necessidade de momentos de formação também apareceu como forma de afinar percepções sobre o Conselho e um dos entrevistados lembrou que durante a primeira gestão (2014-2015) havia cursos de atualização sobre direitos e questões da cidade, o que via como muito positivo.

Já por parte do poder público parece não estar consolidada a ideia do Conselho como representação da sociedade civil integrante da estrutura municipal, de forma que a força do Conselho em influenciar os processos decisórios varia de acordo com a abertura da Subprefeitura, ficando ameaçada em momentos de alteração nas administrações locais. No trecho abaixo, o conselheiro afirma que a Prefeitura e as Subprefeituras precisam passar por uma adaptação a este tipo de gestão, que ouve as comunidades e que às vezes pode até ser incômoda para os governos.

O governo não está adaptado a esse tipo de participação nas comunidades. Às vezes o governo acha que pode fazer o que ele quiser. Só que com a formação dos conselhos, que são eleitos pelas comunidades, a Prefeitura tem um pouco de dificuldade. Um conselheiro eleito vai reclamar e mostrar o que é necessário para a sua comunidade. Os conselheiros exigem direitos. Os conselheiros fazem propostas. Os conselheiros questionam. Então, dependendo do governo, pode considerar o Conselho até um incômodo. É que falta uma adaptação, esse é só o segundo mandato. A prefeitura e as subprefeituras estão se acomodando a este tipo de gestão, que ouve as comunidades. Então, na minha opinião, o Conselho é legal e satisfatório. Eu gosto de fazer e gosto de participar (Conselheiro/a C)

Em outros três relatos os conselheiros afirmaram estarem muito frustrados com a falta de diálogo das subprefeituras, que muitas vezes sequer respondem as demandas e propostas encaminhadas. Em geral, os imigrantes entrevistados afirmam que o nível de interação com as autoridades regionais e municipais caiu paulatinamente, tornando-se muito baixo na atual gestão.

A absoluta falta de retorno do poder público de tudo que você encaminha, pede, reivindica. Não é nem um não. Eles só não respondem. Então a pessoa se pergunta: O que eu to fazendo aqui? Qual é o meu papel aqui? Eu não sou braço direito do governo. Não sou uma força auxiliadora. To sendo feito de palhaço (Conselheiro/a A).

Frustrante....frustrante. Muito frustrante. Acho que a prefeitura, não sei se a Subprefeitura aqui ou a Prefeitura em geral, acho que não aproveita os conselheiros. Cada vez que a gente apresentava alguma coisa para o Prefeito daqui “ah, vamos ver, não sei”. Nunca éramos acolhidos. Isso foi muito frustrante, por que a gente tentou fazer um monte de coisa. (Conselheiro/a H).

Essa situação gera um sentimento de perda de tempo e um dos entrevistados preferiu deixar a vaga para seu suplente. Isso nos leva a outro desafio colocado pelos entrevistados: a evasão de conselheiros. Entre as razões para a evasão, os conselheiros imigrantes apontaram esse desânimo por conta da falta de atenção do poder público. Uma segunda razão para a evasão são as dificuldades de locomoção. As reuniões costumam ocorrer no período noturno mensalmente nas Subprefeituras. Por medo de se deslocar neste horário muitos conselheiros preferem não ir. Vale lembrar que a gestão de Fernando Haddad se comprometeu a oferecer bilhetes de transporte público para que os conselheiros participassem das reuniões e atividades, o que não se concretizou até o momento das entrevistas.

A evasão levanta um outro ponto que tem sido problemático no Conselho: a dificuldade para convocar os suplentes e a ausência de interesse de alguns suplentes em participar. Segundo um dos entrevistados o processo para convocar os suplentes é burocrático e demorado. Também afirmou que o número de faltas estabelecidas para substituir titulares é incoerente com a realidade e que esse aspecto precisou de longas discussões no Conselho de sua região. Muitas vezes o conselheiro suplente convocado não tem mais interesse em assumir. Esse cenário compromete a efetividade do Conselho, pois é preciso quórum para tomar decisões válidas.

Um aspecto que tem relação estreita com a sensação de ineficácia é o fato de conselho ser consultivo. Essa questão apareceu em apenas uma das entrevistas. Um dos conselheiros relatou que no passado defendia o formato deliberativo, mas que atualmente percebe o conselho como um espaço em construção e como falta clareza para os próprios conselheiros e para o poder público é necessário amadurecer a formação nessas duas esferas para no futuro voltar a este debate. Afirmou também que os conselheiros precisam de mais conhecimento e orientação para deliberar sobre os temas em pauta. Por fim ponderou que quando o Conselho pode atuar em diálogo com o poder público, é realmente ouvido e levado a sério, talvez não faça tanta falta ser deliberativo.

Eu já defendi que o Conselho deveria ser deliberativo, vários anos atrás. E voltei atrás, pelos mesmos motivos da remuneração. Às vezes é assustador que você tem que decidir sobre uma coisa e falta bagagem, falta conhecimento básico para você decidir. Isso por um lado. Por outro lado, se o Conselho consegue se destacar, ser reconhecido, mesmo sendo consultivo não vai ter quem não queira seguir uma

deliberação do Conselho. Sabendo que tem pé e cabeça. No meu primeiro mandato o poder público ouvia muito a gente. Teve várias reuniões e encontros com o poder público. Eles se sensibilizam com as nossas sugestões e nossas reivindicações. Os ofícios que a gente passava eram respondidos, eram levados a sério. A gente quer credibilidade. Na atual gestão, já não sentimos nem que somos valorizados, nem um interesse em nos ouvir (Conselheiro/a A).

Três dos entrevistados debateram o fato de o conselho não ser remunerado, apesar de muitas vezes os entrevistados lembrarem que o trabalho é voluntário e que, de fato, gasta-se do próprio bolso com transporte. Dois entrevistados consideraram que a participação poderia ser mais ativa e responsável se os conselheiros recebessem algum tipo de remuneração, o que valorizaria o trabalho que requer tempo dos conselheiros. Por outro lado, um conselheiro afirmou já ter refletido sobre um sistema de remuneração por tarefa, contudo, dado que o Conselho está em fase de construção e que muitos outros conselhos da cidade não são remunerados, estava satisfeito com o formato atual sem remuneração.

As mudanças de gestão das Subprefeituras apareceram como um dificultador das ações do Conselho. Primeiro, coloca-se em risco a receptividade, visto que o caráter consultivo faz com que a efetividade do Conselho dependa fortemente do acolhimento por parte do poder público. Além disso, mencionou-se que houve momentos de mudança de gestão em que todo o histórico de demandas e propostas do Conselho ficou perdido na estrutura da Subprefeitura e foi preciso reiniciar o diálogo do zero. Assim, seria importante que representantes do Conselho fossem inseridos nos processos de transição das gestões das Subprefeituras.

Em duas das entrevistas a burocracia no Conselho foi relacionada com perda de tempo e um complicador para ações efetivas. Por outro lado, um dos conselheiros indicou que a burocracia é parte desse tipo de atividade e que seria interessante oferecer momentos de formação para esclarecer a importância desses processos. Nesse sentido, foi levantada a necessidade de capacitação para exercer funções de fiscalização e compreender melhor os trâmites da burocracia e sua linguagem.

Essa função também do conselho de fiscalizar as contas, de fiscalizar. Eu não tenho condições de fiscalizar contas lá de cima. São cinquenta mil números, até que ponto são verdadeiros ou falsos eu não tenho como avaliar (Conselheiro/a H).

Aí fazia o ofício. Depois na reunião seguinte voltava a resposta daquele ofício e a gente lia. Mas eu não via muito para que isso servia. Porque assim, voltavam aqueles ofícios que a gente não entende nada, aquelas coisas super genéricas (Conselheiro/a I).

Sobre o processo eleitoral, nas entrevistas foi questionado o fato de só imigrantes votarem para conselheiros imigrantes. Alguns conselheiros afirmaram que sua rede de contatos e sua vida não se limita às relações com imigrantes e que teriam recebido um número maior de votos caso conhecidos brasileiros também pudessem votar neles. Uma conselheira também se apresentou descontente com o fato de a votação para conselheiros imigrantes ocorrerem em locais distintos dos brasileiros. Nas eleições de 2015 os imigrantes votaram nas

Subprefeituras enquanto os brasileiros votaram em outros equipamentos públicos, como escolas.

O Decreto 57.829 que reduziu o número de conselheiros foi criticado por diminuir a importância e representatividade da instância, constituindo-se em fator de desânimo que se refletiu no número de candidatos nas eleições de 2017. Assim, o Conselho toma um rumo preocupante, como expresso no trecho abaixo.

O governo Doria mudou radicalmente a representação do Conselho através de um decreto. Pelo decreto atual um conselheiro representa trinta mil, não mais dez mil. Vai se reduzir em tese a um terço do que era antes. Isso foi uma injeção de desânimo. Diminuiu a importância do Conselho, que está sendo menosprezado na opinião de muita gente [...] Então aí você vê que o Conselho está em um rumo preocupante (Conselheiro/a A).

A exigência do atestado de antecedentes criminais para candidatos imigrantes nas eleições de 2017 também foi alvo de crítica, uma vez que nem todos os países oferecem esse atestado com facilidade. A exigência foi considerada uma falta de sensibilidade da Prefeitura. O processo de convocação para as eleições que ocorreram em 3 de dezembro de 2017 também foi apontado como problemático. A divulgação foi considerada escassa e o tempo para a inscrição de candidatos foi curto.

Nessa eleição houve alguns problemas porque os imigrantes teriam que apresentar certificado de antecedentes criminais. E isso foi complicado, fez com que vários imigrantes desistissem de se candidatar. Nas eleições passadas você já podia se inscrever com o protocolo, endereço e com uma foto. Era mais simples (Conselheiro/a B).

Como espaço em construção, o Conselho precisa de atenção do poder público e apropriação da população para sua consolidação. No caminho oposto, o Conselho perde paulatinamente sua força e alguns dos entrevistados temem sua extinção.

Então isso é frustrante mesmo. Não se escuta o que a comunidade quer. Acho que também não está claro para a comunidade que por aí seria o caminho para chegar na prefeitura e fazer reivindicações do bairro. Como não são acolhidas, também não sei até que ponto isso vale a pena. E agora ainda com a nova lei que vão diminuir os conselheiros. Então não sei realmente. Acho que é uma coisa que vai morrer (Conselheiro/a H).

7.2 Vidas em movimento: laços com país de origem e vida no Brasil

A categoria Vidas em movimento aborda vivências dos imigrantes no Brasil e sua relação com o país de origem. Inicialmente não foram previstas no roteiro de entrevistas perguntas específicas sobre esses temas, mas a interação face a face impôs sua presença na dinâmica das entrevistas e, conseqüentemente, na análise. O trecho pretende desmistificar o imaginário binário que pensa que um indivíduo só pode manter fidelidade com uma

comunidade política. Apresentamos vivências justapostas, nas quais os imigrantes mantêm vínculos identitários com o Brasil e com seu país de origem.

Ao conversamos sobre o país de origem ficou clara a experiência da construção de redes, afetos e lealdades que não podem ser contidos em fronteiras. Os entrevistados mantêm vínculos com seu país de origem por meio de familiares, amigos e até de sua atuação política no Brasil. Também acompanham, na medida do possível, os fatos políticos, econômicos e sociais de seus países. Além disso, essa relação se expressa por meio da arte, em casos de imigrantes dedicados a difusão da cultura típica de seus países no Brasil.

O acompanhamento de notícias do país de origem é recorrente e se relaciona com o vínculo identitário de se sentir parte daquela realidade, ainda que distante, e com o fato de que parcelas dos afetos, amigos, familiares, etc, se encontrarem naquele país. Esse acompanhamento foi apontado como importante nos casos em que os imigrantes podem votar nas eleições de seus países de origem, o que ocorre nos consulados. Quando permitida, a participação nas eleições do país de origem é exercida pela maioria dos entrevistados.

A vontade de participar das eleições do país de origem ocorre por conta desses vínculos mantidos e algumas vezes também foi associada à impossibilidade de votar no Brasil. Alguns dos entrevistados questionaram o fato de poderem votar em um país no qual não residem há anos e aqui, onde suas vidas são vividas, serem privados dessa participação.

Nas eleições presidenciais do [país], eu voto. Eu fui votar. Nas eleições dos representantes da assembleia a gente também vota. Então decide para um país onde eu não moro mais. Claro que pode me impactar. Mas aqui onde você mora, você só tem o direito de calar a boca (Conselheiro/a I).

Em quatro entrevistas os vínculos com o país de origem também se expressaram na atuação dos imigrantes no Brasil. Um dos entrevistados vivência e difunde a cultura de seu país no Brasil por meio da música. Outro trabalha para o compartilhamento de informações, do Brasil e do país de origem, com outros imigrantes por meio de um jornal voltado a este público. Um entrevistado atuou como coordenador de uma feira imigrante de sua região. Vale pontuar a importância dos grupos culturais, associações de comerciantes e feiras de imigrantes como espaços de organização autônoma dos imigrantes. Também é exemplo da organização autônoma de migrantes a União Malinesa em São Paulo no Brasil, cofundada por um dos entrevistados que no momento da entrevista era seu Secretário. A União tem como objetivo denunciar e se mobilizar perante os conflitos que assolam diversos países da África e fomentar a união entre os malineses e outras nacionalidades africanas para lutarem coletivamente por seus direitos e se unirem contra os problemas enfrentados no Brasil.

Embora o retorno para o país de origem sempre apareça como uma possibilidade, para oito dos entrevistados esse é um horizonte longínquo. Visitas são realizadas de forma recorrente e colaboram para a manutenção dos vínculos. Porém, a maioria dos entrevistados

afirma ter constituído família e carreira no Brasil e que não pretende voltar a morar naqueles países.

Sobre as razões para a migração, quatro conselheiros afirmaram terem se mudado para o Brasil para estudar e, após estabelecerem redes aqui, decidiram ficar. Dois entrevistados apontaram desemprego no país de origem e contato com outros imigrantes no Brasil. Dois mudaram por conta de familiares e um buscava uma aventura. Ao serem perguntados sobre sua vida no Brasil todos os imigrantes responderam que se sentem acolhidos e fizeram elogios sobre a receptividade da população brasileira. Contudo, a dimensão da luta por direitos e os problemas enfrentados pelos imigrantes no Brasil também foram mencionados.

Uma parte das experiências no Brasil relatadas pelos entrevistados evidenciam como as identidades nacionalizadas interagem com o processo migratório. Por vezes os imigrantes são vistos de forma reducionista e despersonalizada, como se a experiência migratória e o fato de serem de tal nacionalidade fosse a única coisa que importa em suas identidades.

Eu me sinto acolhida, eu me sinto bem, porque eu abro os meus caminhos. Mas às vezes eu me senti mal. Porque às vezes tem pessoa que fala “ah, boliviana”. Eu tive que já falar “eu não sou boliviana”. Quer dizer. “Tudo bem, sou boliviana, mas meu nome é [nome]. Pergunta meu nome e vou te falar de que país sou”. Quando me falam a boliviana eu falo “meu nome é [nome]”. Né, porque o certo é isso (Conselheiro/a B).

Também ocorre uma visão totalizadora e pessoas são vistas como representantes de determinado país em perspectivas generalizantes. Esse tipo de abstração não colabora para a compreensão das realidades vividas pelos imigrantes. Tampouco para o desenvolvimento de diálogos capazes de construir pontes, como afirma o/a Conselheiro/a D no trecho abaixo. Ao falar sobre generalizações o/a Conselheiro/a E sinaliza uma das dificuldades enfrentadas pelos imigrantes que sentem o “olhar reprovador da comunidade, a obrigação de ser correto demais para dar a impressão de que não são diferentes” (OLIVEIRA, 2005, p.10). Nesse sentido as generalizações privam os imigrantes de uma dimensão que Arendt (2011) considera essencial para a cidadania, o direito de ser julgado por atos e palavras e não por outro motivo.

O que eu acho que o [nacional do país] deveria de mudar é comportamento. Eu acho. A gente veio aqui mais para trabalhar, para buscar oportunidade. Mas tem uns que ficam na bebida. Então isso queima a imagem. Você não vai falar que o tal fulano tá bebendo muito. Você já vai falar que a grande maioria dos [nacionais do país] está bebendo. (Conselheiro/a E).

Porque dependendo do jeito da sua fala não vai ser mais entre você e eu, vai ser entre os dois países. Você fica falando e eu fico falando e a gente fica brigando. Mas se eu responder você sabendo o limite do seu conhecimento, dá para entender. O jeito que a gente vai conversar você vai aprender alguma coisa comigo e eu com você (Conselheiro/a D).

Dessa forma, os imigrantes vivem em seu cotidiano a experiência dialógica das identidades ao serem vistos como parte do “Outro”, o exterior constitutivo de que fala Hall (2000). Ao mesmo tempo os imigrantes colaboram com processos de desestabilização das identidades como categorias pretenciosamente imutáveis e coesas por meio da sua afirmação como sujeitos, também imigrantes, mas não só imigrantes, e da própria vivência migratória, que explicita que as identidades são produtos de dinâmicas sociais, de forma que as mudanças de contextos e a convivência com a heterogeneidade contribuem para a transformação dos referenciais dos indivíduos sociais.

Alguns entrevistados citaram a xenofobia, normalmente associada ao imaginário de que os imigrantes vieram roubar emprego e direitos dos nacionais. Ao falarem sobre como se sentem no Brasil surgiu a reflexão de que o Brasil é mais receptivo a um tipo de imigrantes, brancos. Em suma, é um país racista. Os imigrantes negros ou com traços indígenas sul-americanos são atravessados por preconceito étnico-racial e por serem imigrantes, o que intensifica mecanismos de estereotipação.

Só que o Brasil quer esse tipo de imigrantes né, brancos. Também tem a mídia, nada contra, mas... se fala muito do trabalho escravo, se fala muito dos bolivianos. Fala-se somente coisa ruim, não falam coisa boa. Dos bolivianos nunca falam do boliviano empreendedor, nunca falam do boliviano de sucesso, não (Conselheiro/a B).

Tem muitos brasileiros que são xenofóbicos. Tem o racismo. Mas o mais importante para todos os imigrantes é a xenofobia. A gente não mistura com o racismo, que é outra coisa e tem também. A xenofobia acontece aqui por que as pessoas ficam pensando que os imigrantes vêm roubar o emprego deles. Acontece aqui no Brasil e acontece em outros lugares também (Conselheiro/a D).

Eu acho que eu não sou muito representativa sobre como o imigrante se sente no Brasil. Eu sou branca de olho azul. Tenho curso superior. Onde eu vou aqui eu sou sempre acolhida. Não tenho dificuldade nenhuma, pelo contrário. Eu tenho até uma crítica a isso. O pessoal acha bonito, falam que é país de primeiro mundo (Conselheiro/a I).

Também emergiu em uma entrevista tentativas de desconstruir alguns estereótipos sobre países africanos, vistos por parte da população brasileira somente como lugares de pobreza.

Até alguns me perguntam “por que você vem estudar aqui? Lá na África não tem escola?”. Eu não fiquei triste. Eu fiquei a sorrir. Por que eu sei que essa pessoa não sabe. Por que eu vou ficar triste? Eu preciso dar um pouco de ideia para ele. Eu disse para ele que ele esquece que é do mesmo jeito. Um brasileiro que estudou nos EUA, Canadá e Europa é mais considerado que um brasileiro que terminou o estudo aqui. [...] Eu sempre falo com meus irmãos que quando alguém fala “você está dormindo na árvore, África não tem nada”, eu falo para meu irmão sentar um pouco e tentar responder. Tem gente que pergunta se lá tem aeroporto. E eu nunca fico triste e tento responder (Conselheiro/a D).

O idioma apareceu como um dificultador em algumas das entrevistas, principalmente nos primeiros anos de residência no Brasil. Por exemplo, um dos entrevistados afirmou que no início era submetido a brincadeiras por não falar português corretamente, o que o

incomodava. O manejo do idioma português tem influência na integração dos imigrantes, no acesso aos serviços públicos, ao mercado de trabalho e de modo geral, aos direitos sociais. A Política Municipal para a População imigrante (Lei 16478/2016) prevê o atendimento qualificado à população imigrante no âmbito dos serviços públicos municipais, considerando também o idioma e as interculturalidades (Artigo 4). Na cidade de São Paulo há ofertas de cursos de idiomas para imigrantes por parte do poder público, como o PRONATEC imigrantes, cursos oferecidos pelo Centro de Referência dos Imigrantes (CRAI), além de outras iniciativas desenvolvidas por organizações da sociedade civil. Contudo, nem sempre imigrantes têm possibilidade ou interesse para aprender português. É o caso de um participante que não quis fazer curso de português porque no início não desejava estar no Brasil.

Mas nunca fiz português. Porque eu não queria, pronto. Porque no início eu não queria estar aqui no Brasil. mas não foi uma opção... foi algo do destino, né. Cada pessoa, cada imigrante, tem uma história diferente. Alguns vem por trabalho e outros por consequência da vida como eu (Conselheiro/a B).

A questão do idioma também é parte da vivência de outro conselheiro, que atuou voluntariamente como tradutor na polícia federal para ajudar outros imigrantes. O relato abaixo também expressa a falta de preparo das instituições brasileiras para receber imigrantes.

Esse trabalho era ajudar o pessoal na polícia federal. Por que agora as coisas estão mais fáceis. Mas antes a pergunta era: você fala português? Não. Você tem tradutor? Não. Então você volta para casa. E para conseguir uma pessoa para ajudar é difícil [...] Até mesmo na minha entrevista, Deus me ajudou, o cara da polícia perguntou: amigo, você fala português? Eu falei “não, mas eu falo espanhol” e ele falou “vamos tentar” (Conselheiro/a D).

É parte da trajetória de alguns dos entrevistados problemas com a burocracia para validação de diplomas e emissão de vistos e protocolos. Nas falas abaixo é possível perceber que esses contratempos se traduzem em dificuldades econômicas que comprometem o sustento dos imigrantes.

Então, aqui foi mais complicado ainda, porque meu diploma não foi reconhecido. E não sabia disso, não imaginava isso. Eu tinha um convite de trabalho de uma faculdade de Fortaleza, da Universidade Federal. Que eu não podia assumir por causa do diploma [...] Por outro lado, eu cometi um erro gravíssimo de não ter pedido meu visto permanente lá. Eu pensei “tanto faz pedir lá ou no Brasil”. E aqui demorou dois anos. Nesses dois anos eu não podia trabalhar e nem fazer nada. E foi um tempo muito difícil economicamente falando. Ao mesmo tempo com um filho de dois anos e meio. Então o começo foi bem atrapalhado e bem difícil (Conselheiro/a A)

Porque essa época em 2012 na chegada a gente tinha só seis meses a data do protocolo. E quando acabava, tinha que renovar. Então, o protocolo você fica três ou quatro meses aqui no Brasil para renovar. E quando você consegue o protocolo demora mais três meses para ter a carteira de trabalho. O tempo pra você conseguir a carteira de trabalho chega e o protocolo já acabou. Então você perde tempo pra conseguir emprego por que tinha que renovar o protocolo (Conselheiro/a D).

Por outro lado, mencionou-se que a vida dos imigrantes no Brasil está melhor em relação ao passado. Essas melhorias consistem no maior acesso a direitos e na melhoria dos serviços de atendimento para imigrantes, que eram ainda mais demorados e complicados. Sem embargo, em diversos momentos se afirmou que muitos imigrantes não usufruem dessas melhorias por não conhecerem seus direitos e vários dos entrevistados afirmaram trabalhar para o compartilhamento de informações com outros imigrantes. Também foi levantado que os imigrantes não documentados são mais vulneráveis à hiperexploração e condições de vida não dignas devido à dificuldade do acesso à moradia e ao mercado formal de trabalho. Deste modo, é possível nem todos os imigrantes no Brasil tenham a mesma percepção que os conselheiros, que já vivem há alguns anos no país e possuem certa estabilidade econômica, rede de proteção, inserção no mercado de trabalho, etc. Ainda assim, como foi mencionado, seis dos entrevistados são atuantes em movimentos por causas migratórias, o que significa que estão próximos da realidade vivenciada por outros imigrantes.

Alguns dos entrevistados citaram avanços no âmbito municipal, como a criação dos Centros de Referência de Atendimento ao Imigrante, o processo de bancarização¹⁵, a criação dos Centros de Acolhida e a Política Municipal para a População Imigrante de São Paulo. Na fala abaixo é perceptível a visão de que essas políticas foram conquistas das mobilizações dos imigrantes em diálogo com a Prefeitura.

O Haddad criou o CRAI, Centro de Referência de Atendimento ao Imigrante. O primeiro foi aqui perto da Prefeitura, uma rua por aí perto. Foi bom. Teve outro que foi lá no Pari. E outro que é na Penha. O Centro de Acolhida foi uma luta e uma conquista também porque aí você percebeu que o Prefeito estava mesmo anotando nossas demandas e levando para ele fazer. E foi bom (Conselheiro/a B).

Além dessas, o município desenvolveu outras ações que podem estar relacionadas a essa percepção de melhoria, como as Oficinas de Capacitação e Sensibilização no atendimento a imigrantes que formaram servidores da Saúde, Assistência Social, Educação e da Guarda Civil Metropolitana; a promoção da regularização migratória e do trabalho decente; a regularização das feiras culturais de imigrantes; a valorização das festividades e da cultura das comunidades imigrantes através de editais e apoio a atividades culturais; entre outras iniciativas realizadas pela Coordenação de Políticas para Imigrantes.

Os imigrantes aqui da região estão se soltando mais. Em finais de semana eles fazem esporte, cultura, música e outras atividades. No Brasil nós temos direitos iguais que os brasileiros. O Brasil é um país bom para se viver. Muito acolhedor. Mas uma parte dos imigrantes não sabem disso. Essa é até uma parte das minhas funções. Conscientizar que os imigrantes têm direitos, não é só deveres (Conselheiro/a C).

15 A bancarização de imigrantes em São Paulo foi fruto de acordos de cooperação entre a Coordenação de Políticas para Migrantes com a Caixa Econômica Federal e com o Banco do Brasil para facilitar e estimular a abertura de contas por imigrantes. O processo teve um triste pano de fundo com a morte do menino Bryan Yanarico Capcha durante um assalto em junho de 2013. A morte gerou a revolta e forte mobilização da comunidade boliviana no período (LEÃO; DEMANT, 2016).

Antigamente a gente não tinha documento, aqui deu documento. Não tinha a carteira de trabalho, deu. A gente tem carteira de trabalho, hoje você pode trabalhar em qualquer lugar. [...] Então, melhorou, né. Tem aquele cartão SUS, a gente não tinha, hoje tem. Bilhete único. Tem tudo que precisa. Tanto que eu acho que não temos muita diferença que o brasileiro. Acho que o que o brasileiro tem acesso o estrangeiro também tem. Quando falta remédio para vocês, também falta para nós (Conselheiro/a E).

Os dois relatos acima reforçam o que foi mencionado pela maioria dos conselheiros ao falarem sobre suas vidas no Brasil. Os entrevistados afirmaram diversas vezes que têm os mesmos direitos que os brasileiros, excetuados os direitos políticos. Também expressaram que em sua atuação política lutam por uma cidade e país melhores, como será visto no ponto cidadania migrante. Essas falas manifestam que os imigrantes conselheiros se identificam como parte da sociedade brasileira, são sujeitos de direitos que se mobilizam em torno de suas causas e também de uma sociedade melhor.

O Brasil é minha casa. Virou minha casa. De tal modo que quando a decisão era ficar lá ou no Brasil, eu topei encarar o Brasil. Eu poderia, agora que tenho direito à aposentadoria, eu poderia escolher agora. Eu não tenho mais que continuar a vida profissional que é aqui. Eu poderia ficar lá, poderia. Eu poderia escolher outro país, simplesmente. Mas eu quero ficar aqui (Conselheiro/a A).

Os conselheiros reiteraram continuamente que muitas das contrariedades vividas pelos imigrantes são similares às vividas pelos nacionais. Como mencionado no trecho abaixo, os imigrantes também estão sujeitos aos “problemas da vida”: saúde, educação e moradia de qualidade, custo de vida, transporte, etc. Isso fortalece o argumento pela ampliação dos direitos políticos dos imigrantes, já que sentem em suas vidas os reflexos dos rumos tomados pelas decisões políticas brasileiras. As particularidades da vivência dos imigrantes impõem desafios específicos às políticas públicas e corroboram com a luta pela ampliação da participação dos imigrantes na vida política do país.

Eu sempre falo que o Brasil é um bom país para quem entende. Porque a maioria dos problemas aqui para a maioria dos imigrantes é o mesmo que os brasileiros sofrem também. Que é o problema da vida. Precisa de salário, precisa de condução. Só que imigrante é sempre imigrante, aqui e em qualquer lugar do mundo. Para nós imigrantes vencer é importante fazer uma luta intelectual e não uma luta de violência ou de insultar. Fora isso, o Brasil é muito aberto e acolhedor (Conselheiro/a D).

7.3 Cidadania migrante

Em Cidadania Migrante apresentaremos exemplos da atuação política dos conselheiros no Brasil, marcando o interesse dos imigrantes em agir tanto em prol das causas migratórias quanto pela construção de uma cidade e país melhores. Também são expostas as opiniões sobre a ausência do direito ao voto para imigrantes no Brasil e suas implicações práticas e simbólicas na vida dos imigrantes.

7.3.1 Atuação política e cidadania

Reflexões muito interessantes emergiram da pergunta sobre o que é cidadania para os entrevistados. Em geral as respostas falam de direitos e deveres, possibilidade de falar e ser escutado, participação nos meios políticos disponíveis, luta por ampliação de direitos e pela superação das desigualdades. As respostas sobre cidadania não envolveram as palavras nação, nacionalidade ou país, ainda que o vínculo com a comunidade e o território tenham aparecido. Isso demonstra que o cotidiano, as experiências vividas em conjunto, são mais próximas da cidadania que concepções abstratas de nação e nacionalismo.

Não sei, na minha opinião, ser cidadão é você cumprir com todos os deveres, mas também poder falar e se exteriorizar, participar, tanto das assembleias que tem...e participar e opinar também sobre as questões que você está enfrentando como a gente enfrentou com a São Benedito e o Plano Diretor e tudo mais (Conselheiro/a H).

Ao analisarmos as entrevistas fica claro que a atuação política é parte da trajetória da maior parte dos conselheiros, ainda que até recentemente o Estado brasileiro proibisse os imigrantes de imiscuir-se nos negócios públicos nacionais, nas palavras do Estatuto do Estrangeiro que vigorou entre 1980 e 2017. O Estatuto foi citado por dois dos entrevistados como um limitador formal e um fator de insegurança, principalmente no contexto da ditadura militar. Também foi criticado por buscar silenciar a participação política dos imigrantes, colocados sempre como parte negativa em seu texto.

Então eu acompanhei, apesar das restrições que o Estatuto do Estrangeiro. Veja bem, não se fala nem lei, chama Estatuto do Estrangeiro do ano 1980. Ele limita a participação dos imig...veja bem, é estrangeiro, não é imigrante. Fala só estrangeiro. Fala sempre de você de um jeito como se fosse a outra parte negativa, desprezível. Então, pelo Estatuto de 1980 você não podia ir na manifestação política, se filiar ao sindicato, se filiar ao partido político... tinha que ficar quietinho. Mas isso não me impediu de fazer coisas. Eu inclusive me filiei a um partido político. Participei de todo tipo de manifestação. Principalmente depois do término da ditadura em 1985. Porque aí, apesar de ainda estar em vigor, a gente não sentiu que alguém ia nos prender. Não só eu, como os outros. Então, existiam as limitações formais, mas eu sempre quis acompanhar e continuo acompanhando (Conselheiro/a A).

Alguns dos exemplos de atuação política dos conselheiros são em diálogo com o poder público. No âmbito Municipal as mobilizações realizadas pela Coordenação de Políticas para Imigrantes foram muito citadas. Com a criação dessa Coordenação, no início de 2013, a Prefeitura de São Paulo buscou promover diálogos diretos entre o poder público e a população migrante, sem a tradicional mediação de organizações não governamentais. Esses diálogos tinham por objetivo a “construção coletiva de uma política pública permanente, sólida e aberta à participação social” (SÃO PAULO, 2016, p.9). Assim, a criação dessa Coordenação simbolizou o início da construção de políticas públicas

estruturadas de inclusão política, fundamentadas na percepção de que “a inserção da população migrante na vida política da cidade é essencial para sua integração na sociedade enquanto sujeitos, ainda que a legislação brasileira imponha vedações à sua participação” (SÃO PAULO, 2016, p.8). Isso faz de São Paulo um exemplo do que menciona Nina Glick Schiller (2012), em que políticas e narrativas são utilizadas em contextos urbanos para garantir direitos aos imigrantes de forma independente da esfera nacional.

Parte dessa política de diálogo, alguns entrevistados citaram sua participação na elaboração da Política Municipal para a População Imigrante de São Paulo (Lei 16.478), desenvolvida de forma próxima dos movimentos pelas causas migrantes e tida como um grande avanço para os imigrantes na cidade. Além disso, foi mencionada a participação no Conselho de Planejamento e Orçamento Participativo (CPOP), criado em 2014 e extinto em 2017, que possuía um conselheiro imigrante e um suplente escolhido entre os representantes do CPM, até que o Conselho Municipal de Imigrantes fosse criado.

Eu cheguei aqui em 2012 e em 2013 que começou a Lei para Imigrantes que a gente chama de Políticas para imigrantes, por que aqui não tinha. Eu participei muito pra nova Lei de São Paulo. A ajudar a Prefeitura, porque a Prefeitura precisava muito. A Lei municipal foi uma luta de muitas organizações. A gente fez vários encontros para discutir a nova lei. Foi uma conquista dos imigrantes, né (Conselheiro/a D).

De forma geral os conselheiros que atuam pela causa migratória afirmam que durante a gestão Haddad havia forte interação com a população migrante, o que colaborou para a mobilização intensa dos movimentos nesse período. Os elogios à política participativa nas pautas migratórias desenvolvida entre 2013 e 2016 na cidade de São Paulo indicam que quando as portas de poder público estão abertas para o diálogo, a população se sente parte de um processo de construção coletiva mais efetivo.

A nova política que criou o Fernando Haddad em 2013 era que “o que vocês precisam?”; “que demanda vocês querem que a cidade de São Paulo e o Brasil também ajude vocês?”; “o que vocês estão sofrendo aqui no país?”. Então foram questões muito interessantes, como a documentação, muitas coisas, a moradia, o trabalho decente, muita coisa (Conselheiro/a D).

Também foi apontada a participação na 1ª Conferência Municipal de Políticas para Imigrantes, em 2013, e a posterior atuação por um dos entrevistados como delegado na 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (COMIGRAR). Esse mesmo entrevistado afirmou participar no Conselho Nacional de Migrações (CENIG) e ter colaborado na construção da nova Lei de Migração (Lei 13.445/2017) que substituiu o Estatuto do Estrangeiro. A exposição sobre a experiência no COMIGRAR apresenta novamente a importância da dimensão do falar e ser ouvido. Também nota-se a perspectiva de que políticas públicas adequadas são construídas por meio do diálogo com a população.

Nesse dia eu participei na mesa com as autoridades. Eu agradeci e falei que estamos muito felizes. Porque normalmente as autoridades falam “vamos fazer assim para vocês”. Daí dessa vez a autoridade estava na mesa comigo. Então eu falei, “vocês me deixam o microfone, então não vai ser eu que vou ouvir vocês autoridades. São vocês que vão me ouvir e depois vão solucionar o que eu falei”. Entendeu? Então isso é uma coisa muito importante. Antes eles pensavam só no que era melhor para eles. Agora eles não precisam publicar para os imigrantes sem ninguém poder mudar. Antes de tomar a decisão, se todo mundo puder falar, você vai sentir meu sofrimento e vai ver que remédio é bom para mim, se eu te falar qual é a minha doença. Desse jeito é bom (Conselheiro/a D).

Além do diálogo com o poder público, parte dos entrevistados também se mobiliza pela defesa dos direitos dos migrantes em espaços autônomos, como movimentos e coletivos, e também participam de ações de organizações mais institucionalizadas, como ONGs, associações, etc. Um exemplo dessa atuação é o trabalho de uma das entrevistadas em uma ONG que articula necessidades de imigrantes com serviços (públicos ou de pastorais, missões, etc.) e oferece cursos de empreendedorismo para imigrantes. Nessa atuação, o compartilhamento de informações sobre os direitos dos migrantes se articula com o enfrentamento das desigualdades de gênero:

Agora estamos com uma turma só de mulheres imigrantes. E a demanda é muita. Elas são donas de oficina, elas querem saber, elas têm muita sede de aprender. E você vê as necessidades delas sobre saúde, sobre moradia, sobre machismo. A gente tenta empoderar elas de alguma forma, para que elas não estejam sozinhas, não. Elas têm direitos, elas podem ligar denunciando o marido agressor. Ou que elas têm o mesmo direito que a brasileira, direito à pensão se tem criança e são separados. A mesma coisa, só que elas não sabem, né (Conselheiro/a B).

Também foi lembrada a importância da Marcha dos Imigrantes como experiência de expressão política protagonizada por imigrantes, levando suas demandas e perspectivas para debate no espaço público. Além de uma oportunidade para a apresentação das pautas dos imigrantes, a Marcha dos Imigrantes tem uma dimensão simbólica que dá visibilidade a existência dos imigrantes na cidade e no país.

Não cabe repetir os exemplos de atuação política que envolvem o país de origem, já apresentadas no tópico relação com país de origem. Contudo, é preciso destacar que formas de resistência cultural, compartilhamento de informações e organização para denúncia dos problemas que assolam o país de origem podem ser consideradas exemplos de mobilização sem fronteiras, que articulam local, nacional e global.

A atuação política dos conselheiros vai além das pautas migratórias. Os imigrantes afirmaram participar de associações, partidos políticos, movimentos por moradia, saúde, cultura, mobilidade urbana e meio ambiente. Entre os motes dessas atividades, os participantes apontaram lutar por justiça social, uma cidade melhor, melhorias em seu bairro, uma sociedade sem machismo e pela defesa dos Direitos Humanos. No relato abaixo o conselheiro/a afirma trabalhar na perspectiva de classe, pensando não só nos nacionais de seu país de origem, não só nos imigrantes, mas em toda a comunidade.

Nesse percurso, pelo fato de eu ter vindo lá da [País] um rapaz, vamos dizer, sem condições, sem oportunidades, eu resolvi lutar pela classe. Eu sou um líder comunitário. Não somente pelos bolivianos. Não somente pelos imigrantes. Mas por toda a comunidade (Conselheiro/a C).

A participação nos momentos eleitorais também ocorre, com o acompanhamento dos debates e compartilhamento de informações sobre candidatos. Um dos entrevistados afirmou trabalhar por sua região ao lado de um vereador. Emergiu em uma das entrevistas a participação em campanhas para prefeito e vereador, resultado de uma aproximação de candidatos das causas migratórias, fato considerado inédito por causa da ausência do direito ao voto para imigrantes, como expresso na fala abaixo.

Eu acompanhei do início a campanha política do Haddad, porque ele veio falar antes da eleição conosco os imigrantes. Ele veio falar que queria nos apoiar, para a gente ter mais direito. E foi legal, porque foi a primeira vez que um candidato veio falar com a gente, os imigrantes, sem ter nenhum interesse de voto. Porque os imigrantes não votam né. Foi como se ele estivesse perdendo tempo fazendo campanha para pessoas que não votam. [...] Aí eu apoiei ele. Tinha um amigo meu que estava como candidato a vereador pelo PT, Paulo Illes, que é uma personalidade que luta sempre pelos imigrantes, um brasileiro. Aí para apoiar o Paulo tinha que também apoiar o Haddad. E eu acompanhei de perto levando cartaz e fazendo panfletagem. (Conselheiro/a B).

As entrevistas ocorreram em momento de forte debate político no Brasil, com o golpe legislativo de 2016¹⁶ e as diversas manifestações antes e depois desse período. Esse contexto foi abordado por alguns dos entrevistados, que declararam sua participação em manifestações e expressaram opiniões fortes contra e a favor do golpe e de seus desdobramentos. Isso demonstra, novamente, que os imigrantes não estão alheios aos acontecimento políticos nacionais, pelo contrário são parte ativa do contexto político em que estão inseridos.

Todos esses exemplos evidenciam como a atuação política é parte da vida dos imigrantes entrevistados, tanto nas causas migratórias quanto em outras pautas. É preciso evidenciar esse ponto, por mais óbvio que pareça, em um contexto no qual até recentemente a vida política desses indivíduos era considerada ilegal pelo Estatuto do Estrangeiro.

7.3.2 *Direito ao voto*

A dimensão simbólica do direito ao voto apareceu como importante para a autoestima individual, para a construção de uma cidadania completa e como componente integrante da

16 O processo de impeachment da Presidenta Dilma Rousseff ocorreu em um complexo cenário político que não pode ser profundamente abordado nesse trabalho. Optamos pelo uso da palavra golpe como posição política alinhada a de 8 mil juristas, advogados e professores de Direito que no manifesto intitulado “Nova campanha da legalidade: manifesto de juristas em defesa da Constituição e do Estado de direito” afirmaram que “a ausência de fundamento fático válido para motivação do impeachment, a utilização de juízos políticos, vagos e imprecisos, e o descumprimento do princípio constitucional da legalidade são o instrumental caracterizador do que se pode chamar de golpe legislativo” (CONGRESSO EM FOCO, 2016)

democracia. Assim, as respostas expressam que a luta pelo direito ao voto para imigrantes é também a luta pela democracia e pela definição de uma cidadania plena.

Cidadania é a expressão concreta da democracia. Exercer a cidadania é ter direitos civis, políticos e sociais. Ter direitos políticos significa participar do destino de nossa sociedade. Votar e ser votado. Então enquanto... a gente sempre volta para esse ponto... enquanto os imigrantes não têm o direito de votar e ser votado, eles não estão exercendo a cidadania plena. Eles podem exercer a cidadania civil, a cidadania social. Todos os outros. Mas falta uma parte para a cidadania ser completa. Eu não canso de falar para todo mundo: “Meu, a gente tem que brigar para a gente ter o direito ao voto. Votar e ser votado”. E eu não vou cansar de brigar (Conselheiro/a A).

Melhoraria muito se pudesse votar. Até a autoestima da pessoa. No meu caso, eu me sentiria mais cidadão. Mais cidadão com direitos. Não estou dizendo que eu não tenho direitos. Mas eu seria um cidadão mais completo. Às vezes eles perguntam se eu tenho título de eleitor. E por não ter título de eleitor eu não posso participar (Conselheiro/a C).

Essa percepção de cidadania incompleta é ainda mais perversa nos casos em que os imigrantes foram privados também do direito a votar em seu país de origem, caso de um dos entrevistados. Ocorre que há países nos quais considera-se que após alguns anos o migrante não é mais parte do cotidiano cultural e político daquela sociedade e seu direito ao voto é retirado. A ausência do direito ao voto onde se mora e no país de origem cria uma situação em que essa esfera da cidadania é negada. Como aponta Freire (2009), os casos de privação do direito a participar no país de origem são mais um argumento pelos direitos de sufrágio para imigrantes. Visto que existem migrantes que pretendem voltar ou mantém vínculos afetivos e identitários fortes com o país de origem, defendemos que a solução seria a escolha dos migrantes sobre em que país desejam votar, o que é permitido em muitas legislações.

A ausência dos direitos de sufrágio também foi apontada como uma injustiça na medida que os imigrantes cumprem com todas as obrigações no Brasil, com destaque para o pagamento de impostos lembrado diversas vezes nas entrevistas, mas são privados do direito a opinar através do voto.

Acho que poderia o imigrante que está aqui fazer mais tempo votar. Ele tem todas as obrigações nesse país. Paga todos os impostos. E não pode opinar em nada. Nem com o voto. Eu tive a experiência do meu pai no Chile. Que era alemão e foi para o Chile. Ele votava lá. Só não votava para presidente. Que poderia ser uma forma de você contribuir também (Conselheiro/a H).

A incoerência entre cumprir todos os deveres com o país em que se reside e não poder opinar é tratada pela literatura que, entre outros argumentos, coloca que os imigrantes “cumprem um conjunto de deveres como, por exemplo, o pagamento de impostos, sem que tenham a correspondente contrapartida, em termos de participação política na tomada de decisões” (COSTA, 2009, p.205). Assim, argumenta-se que “se taxação sem representação é tirania, como afirmava o ideal liberal, permita-nos constatar que uma grande parte dos imigrantes está submetida a esta tirania” (GRIMSON, 2011, tradução nossa).

As implicações práticas da ausência do direito ao voto foram mencionadas. O voto provoca decisões importantes que afetam a vida dos imigrantes no Brasil, pois através das eleições desenha-se o futuro da saúde, educação, habitação, etc. Para os imigrantes, fica uma sensação de submissão a decisões das quais não fizeram parte. No trecho de entrevista abaixo a pessoa afirma ter passado a se importar mais com a questão dos direitos políticos quando decidiu permanecer no Brasil, já que as decisões tomadas afetam sua aposentadoria, seus direitos trabalhistas, na qualidade dos serviços de educação e saúde. Não só impactam seu futuro, mas também o de seu filho. A fala torna clara a diferença entre só estar de passagem e se sentir diretamente afetado e interessado pelos processos políticos no país em que se reside.

Por que uma coisa é “aí vim para o Brasil, a princípio, para ficar seis meses”. Então eu nunca tinha nem pensado. Agora que eu moro aqui. Eu vou ter um filho aqui né. Então eu me sinto muito invisível. É muito ruim isso. Eu acompanhei muito os debates políticos das eleições presidenciais da [País]. Aqui eu nem acompanhava as eleições municipais... adianta? Eu só vou escutar. Quer dizer, adianta né. Eu vou ter as minhas opiniões, mas eu não posso nem ter voz para falar. E o que me dava mais raiva ainda é que muita gente nem foi votar. Teve uma abstenção enorme. Eu acho que é mais isso. Essa sensação de... você mora em um país. Eu tenho visto permanente aqui. Trabalho sob regime de CLT. Então todas as leis aqui me impactam. Vão impactar a minha aposentadoria. Impacta a qualidade dos serviços de saúde e educação que eu posso acessar ou não. Impacta também para o meu filho que vai nascer. Eu não falo que é com o voto que muda tudo, mas, pelo menos, você pode expressar a sua voz... você não é mantido em silêncio assim né (Conselheiro/a I).

Por causa dos impactos das decisões políticas se afirma que “o que diz respeito a todos deve ser decidido por todos” (FREIRE, 2009). A capacidade de influenciar o processo político é a base da democracia e a existência de indivíduos submetidos a decisões que nem parcialmente ou simbolicamente fizeram parte é problemática para os sistemas políticos que se pretendem democráticos. Nesse sentido, alguns autores apresentam tentativas de complementar o conceito de cidadania baseado em termos sentimentalistas nacionais para um sentido mais funcional. Beckman (2006) propõe que o princípio da pertença a uma comunidade baseia-se em certa medida no princípio de afetação, ou seja, de ser diretamente afetado pelo contexto daquele corpo político, de modo a outorgar direitos políticos a todos aqueles sujeitos à autoridade do governo e às leis por um prazo longo. Bauböck (2007) define uma cidadania de interesse, na qual “todos aqueles que tem interesse no futuro de uma sociedade politicamente organizada têm o direito de ser reconhecido como um cidadão e ser representado no autogoverno democrático” (p.4, tradução nossa).

Muitas das entrevistas explicitaram uma percepção de silenciamento e invisibilidade nos debates políticos. Essa sensação de invisibilidade foi associada a uma falta de representatividade por conselheiros atuantes em movimentos pelas causas migratórias. As pautas específicas dos imigrantes não conseguem acessar os discursos e programas da maioria dos candidatos por conta de não possuírem direito ao voto. Assim, esse direito é

visto como importante para ampliar a representação dos imigrantes nas instituições políticas brasileiras, dar maior visibilidade aos imigrantes durante as corridas eleitorais e até possibilitar novas formas de mobilização, como a articulação para eleger candidatos que integrem em suas plataformas eleitorais pautas sobre migração.

Aqui mesmo, se a gente tivesse direito ao voto acho que quem vai se candidatar, né, olharia assim, aonde que tem imigrante e tal e tentaria conseguir voto. Mas como a gente não participa no voto e tal, então a gente não existe. A gente não existe para o candidato (Conselheiro/a E).

Eu sonho que um dia nós vamos poder votar como em outros países latino americanos. Tomara que seja assim. Se nós pudéssemos votar para vereador ou para prefeito você imagina o quanto as coisas poderiam mudar? O vereador olharia para os imigrantes, faria campanha para os imigrantes. Porque o vereador trabalha pela comunidade, né. Tendo um consenso, a gente poderia eleger vereadores. Não sei se conseguiria fazer isso. Mudaria muito a realidade, as demandas. Seria outra visão, diferente para o migrante. Os imigrantes teriam mais possibilidades, seriam mais olhados (Conselheiro/a B).

Os argumentos pelo direito ao voto também abordaram a possibilidade de um processo de construção coletiva que agregue as vivências dos imigrantes. Os imigrantes possuem experiências diferentes das dos nacionais e podem colaborar para novas soluções e perspectivas. Contudo, quando são impedidos de participar os imigrantes não se sentem parte da comunidade e em momentos de crise podem preferir deixar o país, como expressa a fala abaixo.

Para uma pessoa que passou um tempinho aqui, poder votar é muito importante. Por que para os imigrantes, se o país está andando bem, ele fica bem. Mas se o país está andando mal, ele fica mal, ele abandona. Só que se ele for cidadão não é assim. Então, deixar os imigrantes fazer parte, é uma ideia de construção. A ideia do imigrante é melhorar mais e continuar a construção. Mas quando fica impedir, impedir, até para construir. Ele vai fazer o que? Vai ir fazer a construção no país dele. No lugar que deixam ele fazer. Tem muitos imigrantes que têm algumas experiências e sabem também quem será bom para esse país e quem não será bom. Os imigrantes não vão votar em alguém que vai fazer mal para o país (Conselheiro/a D)

Assim, apesar de não ser a única forma de atuação política nem ser o único instrumento de mudança, o direito ao voto possui dimensões práticas e simbólicas que têm consequências na vida dos migrantes e para a própria democracia brasileira. Como afirmado pelo/a Conselheiro/a I “Eu não falo que é com o voto que muda tudo, mas, pelo menos, você pode expressar a sua voz”. As falas sobre “ser invisível”, “não existir”, “não poder opinar” e “ser mantido em silêncio” evidenciam a sensação de isolamento provocada pela ausência do direito à participação política plena. Para Arendt (2011, p.336) o desenraizamento social foi o primeiro passo para que seres humanos fossem considerados dispensáveis, uma vez que a vida humana “privada da expressão e da ação sobre um mundo comum, perde todo o seu significado”. Deste modo, os relatos sobre a sensação de silenciamento e de uma cidadania incompleta demonstram que a ausência do direito ao voto vai na contramão da construção de uma sociedade igualitária e democrática.

Como percebe Costa (2000) uma das razões para a negação da possibilidade de votos aos imigrantes se baseia na percepção dos imigrantes como sujeitos que não tenderiam para o bem comum e são potenciais ameaças à unidade nacional e ao próprio Estado, haja vista que mantêm fidelidade com outro Estado ao possuírem aquela nacionalidade. Esse tipo de visão dos imigrantes como uma ameaça era evidente no Estatuto do Estrangeiro. Um segundo argumento assume que os imigrantes possuem um conhecimento distorcido da realidade nacional por não compreenderem suficientemente a cultura do país. Por fim, supõe-se que os imigrantes não possuem interesse nos assuntos nacionais e não gostariam de participar da vida política do país em que residem.

Estes argumentos se fundamentam em uma abstração que presume que os nacionais de um Estado não possuem diversidades e que os imigrantes permanecem imutáveis apesar de viverem naquele território. Essa abstração foi enraizada no processo de constituição do Estado-nação, no qual a nação foi entendida como um grupo homogêneo que se distingue de forma incontornável dos nacionais de outro Estado-nação. Contudo, o contexto sociocultural em que os atores estão inseridos tem um vínculo indissociável das identidades, que não são fixas (HALL, 2000).

Como expresso nas entrevistas a construção de laços políticos, sociais e culturais é complexa e ocorre não em contradição, mas em sobreposição de vínculos que se misturam a partir das vivências dos migrantes. Nas entrevistas afirmou-se que muitos dos problemas enfrentados pelos imigrantes também são vividos pelos nacionais brasileiros e a luta por soluções é coletiva, independentemente da nacionalidade. Inseridos naquele contexto, é de interesse dos imigrantes o desenvolvimento do país em que residem. Como mencionado pelo Conselheiro/a D “para os imigrantes, se o país está andando bem, ele fica bem”. A experiência de viver no Brasil e compartilhar das condições políticas, sociais, econômicas e culturais faz com que os entrevistados desejem participar dos processos políticos daqui, interesse que não é limitado pela fidelidade que podem manter com o país de origem.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma vez que a participação eleitoral de imigrantes é uma exceção no cenário brasileiro, foi nossa intenção compreender como nacionalidade e cidadania se articulam nessa experiência, o que foi possível a partir das vozes dos imigrantes que atuam no Conselho Participativo Municipal. Os resultados evidenciam imigrantes como sujeitos presentes na vida política da cidade e do país, em uma gama ampla de temas e espaços. A articulação política ocorre relacionada a pautas migratórias e também para enfrentar questões nas esferas da saúde, educação, habitação, mobilidade, etc., que não são particulares das comunidades imigrantes. Frisar os imigrantes como sujeitos políticos é também distanciá-los da imagem dos “sem lugar” que atuam somente segundo os enquadramentos recorrentes de sua condição de “Outro”. É colocar em evidência os imigrantes como pessoas, que possuem projetos individuais e coletivos.

A constituição de comunidades imaginadas, soberanas e limitadas, os Estados nacionais, se realizou segundo abstrações que recorrem a um passado longínquo, a uma cultura igualmente compartilhada e laços étnicos e de sangue em processos que buscaram a homogeneidade e unidade dentro dos Estados nacionais. Nessa empreitada, o “Outro”, o que estava fora da comunidade política, foi visto como uma ameaça à sua permanência. Relembrar que os Estados nacionais são construções históricas nos permite repensar os elementos aí implicados, principalmente no que diz respeito à congruência entre cidadania e nacionalidade. A presença dos imigrantes faz lembrar da diversidade inerente à qualquer coletividade humana, desestabilizando concepções reducionistas nas quais as bases de cooperação coletiva só poderiam se desenvolver dentro de um clube fechado e homogêneo culturalmente e etnicamente.

A democracia é a forma política caracterizada pelo convívio com a heterogeneidade e pela legitimidade do conflito. Também é definida pela ampliação de direitos em razão de lutas sociopolíticas e condições históricas, contra a cristalização jurídico-política. “A democracia é o único regime político realmente aberto às mudanças temporais, uma vez que faz surgir o novo como parte de sua existência e, conseqüentemente, a temporalidade é constitutiva de seu modo de ser” (CHAUÍ, p. 25). Assim, a democracia está apta a ser reformulada para reconhecer direitos eleitorais para imigrantes. Do contrário os princípios mais caros à democracia, o de igualdade e isegoria (que afirma que todos têm o direito de expor em público suas opiniões e vê-las discutidas), continuarão em cheque.

Por meio da análise das entrevistas inspirada na literatura pôde-se compreender que a articulação entre nacionalidade e cidadania se dá de forma indireta. Ser nacional de determinado país não impede que os conselheiros tenham interesse na política do Brasil e de São Paulo ou até se sintam parte da comunidade política brasileira. Interesse reforçado

quando políticas públicas são construídas de forma participativa. A participação dos imigrantes no Conselho não gera nenhum tipo de conflito de interesse resultante da lealdade que mantém com outro país, como temem os que argumentam contra o reconhecimento dos direitos de sufrágio para imigrantes. Tampouco é possível afirmar que os imigrantes tenham uma visão distorcida da realidade brasileira. Pelo contrário, em múltiplas oportunidades os participantes afirmaram que muitos dos problemas vividos e pelos quais se mobilizam no Conselho são compartilhados por todos os habitantes do território, brasileiros ou imigrantes.

Por outro lado a nacionalidade se faz presente na participação por causa da vivência desses conselheiros no Brasil como imigrantes, o que impõe algumas especificidades. Primeiro, o fato dos entrevistados se sentirem silenciados, subrepresentados ou impossibilitados de uma cidadania plena por serem imigrantes foi apontado como uma das razões para participar do Conselho. Presume-se que respostas de conselheiros brasileiros também encontrariam na cidadania e na expressão de suas vozes razões para participar desse espaço, já que esses são objetivos centrais para criação de instituições participativas. Contudo, para os imigrantes a necessidade de fala possui particularidades que tem estreita relação com a ausência de direitos eleitorais. Segundo, a maioria dos entrevistados atua pela defesa dos imigrantes no Brasil o que faz do Conselho um instrumento complementar na luta por essas pautas. Outra particularidade dos conselheiros imigrantes é a dualidade entre atuar como qualquer cidadão e também dar voz às demandas específicas das comunidades imigrantes.

Das observações e das falas dos participantes expostas na categoria analítica “Experiência no Conselho Participativo Municipal” ficam perceptíveis desafios a serem enfrentados pelo Conselho a fim de garantir a sua permanência e maior impacto em decisões de políticas públicas. Entre outras ações, é necessário ampliar a ancoragem social do CPM, melhorar sua inserção nos fluxos de políticas, investir em sua divulgação e promover ações de formação que visem amadurecer seu papel tanto para o poder público quanto para os conselheiros. Infelizmente esta instituição participativa foi objeto de poucos estudos até o momento, o que impossibilitou uma abordagem comparativa entre as percepções de conselheiros imigrantes e brasileiros. Também carecemos de investigações que expliquem as razões para a diminuição no número de eleitores.

O Conselho é visto como um espaço em construção que faz parte de um projeto, e processo, mais amplo de democratização da gestão pública na cidade de São Paulo. O que foi dito na discussão teórica sobre conselhos de gestão pode ser repetido para o CPM: a política não se exerce no vácuo e há limites e possibilidades que se referem ao contexto em que as iniciativas estão inseridas. Uma conquista após anos de mobilização pela descentralização do poder municipal e ampliação da participação popular nos debates locais, o Conselho

Participativo Municipal é uma peça estratégica no projeto de participação da cidade e reforça seu potencial democratizante com a inclusão de imigrantes.

A participação política é essencial para o reconhecimento da vida humana e do respeito à sua condição de pluralidade (igualdade entre diversos), uma vez que é através da ação e opinião que a humanidade se constrói mutuamente (ARENDT, 2011). Assim, a atuação dos imigrantes no Conselho Participativo Municipal possui uma dimensão simbólica de empoderamento ao reconhecer o poder de fala, tão mencionado pelos participantes, e integrar os imigrantes como parte de uma coletividade diversa e igual, a fim de gerar decisões pactuadas sobre temas que dizem respeito a todos.

Em “Cidadania migrante” as entrevistas expressam que os imigrantes são impactados pelos resultados dos processos políticos brasileiro, cumprem com seus deveres e, portanto, deveriam ter reconhecido o direito de serem representados pelas instituições políticas e participar plenamente da vida pública exercendo seus direitos eleitorais. A ausência do direito ao voto tem consequências subjetivas para a autoestima dos imigrantes e no processo de integração, na medida que institui uma concepção de cidadania incompleta e afirma que não são vistos como parte integral da sociedade. Também possui implicações práticas que dizem respeito à inserção dos imigrantes nos debates eleitorais, às possibilidades de mobilização e aos resultados das decisões políticas nacionais que afetam a vida dos imigrantes. Além disso, o enriquecimento cultural proporcionado pelos imigrantes, que poderia vir a ser traduzido em novas práticas, é dificultado pela impossibilidade de participação política plena. Em um contexto global de diversas crises migratórias, é preciso dar voz aos conhecimentos capazes de contribuir para a gestão de políticas públicas que valorizem os aspectos positivos e reduzam progressivamente os aspectos negativos da migração.

As reflexões levantaram algumas questões que apontam em direção da discussão sobre as bases de cooperação que regem a sociedade. Se as lutas dos migrantes podem desmascarar o bairrismo da formulação de cidadania baseada na nacionalidade, que categorias podem fundamentar novas formas de cidadania? Se a atuação política de migrantes pode desestabilizar categorias fixas como “cidadão/não cidadão” e abrir espaço para a construção de coalizões heterogêneas, baseadas em que essas coalizões podem se construir? Outro ponto que pode ser aprofundado em estudos posteriores é a forma como as filiações políticas sobrepostas em diferentes escalas e territórios operam na atuação política dos sujeitos.

A nova Lei de Migração e a Política Municipal para a População Imigrante representam conquistas para as comunidades imigrantes no Brasil. Tramitam em âmbito legislativo propostas que podem possibilitar o direito ao voto para imigrantes. Para avançar nessa pauta é necessário que o debate sobre o reconhecimento de direitos eleitorais seja

ampliado para toda a sociedade, a fim de que esse direito seja garantido em uma gramática de igualdade, é dizer, possa ser exercido em todo o território nacional e não seja impossibilitado por requisitos temporais exorbitantes ou imposição da condição de reciprocidade. Também é importante a articulação e diálogo de imigrantes com outros atores políticos, a exemplo do que ocorre no CPM e em outros espaços em que os imigrantes se mobilizam.

Os direitos foram construídos por meio de lutas políticas coletivas em torno de objetivos comuns e, como construções históricas, nunca estão totalmente fora de perigo. Sem a salvaguarda dos direitos políticos, instrumentos fundamentais para a luta social, os imigrantes estão ainda mais expostos a perder direitos. Esperamos que no futuro a exclusão dos direitos políticos dos imigrantes seja vista com rejeição, como observamos hoje o passado em que somente homens podiam votar. A ampliação do número de países que reconhecem o direito ao voto para imigrantes de forma acelerada mundialmente nos aproxima de uma perspectiva esperançosa, que vislumbra um futuro mais democrático, igualitário e inclusivo.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, v. 109, n. 109, p.68-92. 2012.
- ANDERSON, B. *Comunidades imaginadas: reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo*. Trad. de Denise Bottmann, São Paulo: Companhia das Letras, 2008.
- ANDRES, H. *Political participation and voting rights of foreign residents in France: a policy brief*. 2009. Disponível em: <<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00345059/document>>. Acesso em: 29 jul. 2018.
- ARAGAKI, S. S.; LIMA, M. L. C; PEREIRA, C. C. Q.; NASCIMENTO, V. L. V. Entrevistas: negociando sentidos e coproduzindo versões de realidade. In: SPINK, M. J. P. et al. (Org.). *A produção de informação na pesquisa social: compartilhando ferramentas*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2014, v. 1, p. 149-156.
- ARENDT, H. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.
- ARENDT, H. *Crises da república*. São Paulo: Perspectiva, 1973
- ARENDT, H. *Origens do Totalitarismo*. Trad. de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.
- AVRITZER, L. *A participação em São Paulo*. São Paulo: UNESP, 2004.
- AVRITZER, L. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: da Autorização à Legitimidade da Ação. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 50, nº 3, 2007, p. 443-464.
- BAENINGER, R. et al. (Org). *Atlas do Observatório das migrações em São Paulo: Migração e Refúgio*. Campinas: NEPO/UNICAMP: FAPESP, 2018.
- BAHTEN, G. O voto de estrangeiros nos países do Cone Sul: Uma análise de direito comparado. *Conjuntura Global*, Curitiba, v. 2, n. 3, p.145-150, 2013.
- BALIBAR, E. *Equaliberty: Political Essays*. Trad. de James Ingram. Durham: Duke University Press. 2014.
- BALIBAR, É. *What we owe to the Sans-papiers*. 1996. Disponível em: <<http://eipcp.net/transversal/0313/balibar/en>>. Acesso em: 5 jun. 2018.
- BALINDO, G. R. B.; CUNHA, A. N. Um Desafio para uma Democracia Inclusiva: o reconhecimento do direito de voto para refugiados. *Rev. direitos fundam. democ.*, v. 18, n. 18, p. 81-106, jul./dez. 2015.
- BALTAZAR, T. Grupo de imigrantes reivindica direito ao voto em São Paulo. *Folha de S. Paulo*, 24 out. 2012. Agência Mural. Disponível em: <<https://mural.blogfolha.uol.com.br/2012/10/24/grupo-de-imigrantes-reivindicam-direito-ao-voto-em-sao-paulo/>>. Acesso em: 28 ago. 2018.
- BATISTA, V. O Fluxo Migratório Mundial e o Paradigma Contemporâneo de Segurança Migratória. *Revista Versus*, v.3, p.68 -78, 2009.

BAUBÖCK, R. Reinventing Urban Citizenship. *Citizenship Studies*, v. 7, n. 2, p.139-160, 2003.

BAUBÖCK, R. *Stakeholder Citizenship: an idea whose time has come?* Washington, DC: Migration Policy Institute, 2008.

BAUBÖCK, R.; PERCHINIG, B; SILVER, W. (Ed). *Citizenship policies in the New Europe*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2007.

BECKMAN, L. Is Residence Special? Democracy in the Age of Migration and Human Mobility. In: EVA, E.; BECKMAN, L (eds.). *Territories of Citizenship*. Londres: Palgrave, 2012. p.18-39

BELTRAME DE MOURA, A. A marginalização do critério de conexão da nacionalidade em favor da residência habitual do indivíduo no direito internacional privado europeu. *Cuadernos ASADIP- Jóvenes Investigadores*, v. 1, p. 13-30, 2015.

BENHABIB, S. *The rights of others: aliens, residents and citizens*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

BLOG DO PPS. PPS contra Haddad por Conselho Participativo. 12 nov. 2013. Disponível em: <<https://23pps.blogspot.com/2013/11/pps-contra-haddad-por-conselho.html>> Acesso em: 31 jul. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 119 de 2011. Altera ao art. 14 da Constituição Federal, para facultar a participação de estrangeiro domiciliado no Brasil nas eleições municipais. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=530024&ord=1>> Acesso em: 21 set. 2018.

BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. *Decreto nº 6.975*, de 7 de outubro de 2009. Promulga o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul – Mercosul, Bolívia e Chile, assinado por ocasião da XXIII Reunião do Conselho do Mercado Comum, realizada em Brasília nos dias 5 e 6 de dezembro de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6975.htm>. Acesso em: 21 set. 2018.

BRASIL. *Decreto nº 70.391*, de 12 de abril de 1972. Promulga a Convenção sobre Igualdade de Direitos e Deveres entre Brasileiros e Portugueses. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D70391.htm>. Acesso em: 21 set. 2018.

BRASIL. *Decreto nº 9.199*, de 20 de novembro de 2017. Regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaTextoSigen.action?norma=26286550&id=26286555&idBinario=26286559&mime=application/rtf>>. Acesso em: 21 set. 2018.

BRASIL. Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6815.htm>. Acesso em: 21 set. 2018.

BRASIL. *Lei nº 13.445*, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.html>. Acesso em: 21 set. 2018.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria nacional de justiça. Comitê Nacional para os Refugiados. *Refúgio em números*. S.l: CONARE, 2016. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/01/refugio-em-numeros-2010-2016.pdf>>. Acesso em: 21 set. 2018.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores (MRE). [Website]. Brasileiros no mundo. *Estimativas populacionais das comunidades*. 2016. Disponível em: <<http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/a-comunidade/estimativas-populacionais-das-comunidades>>. Acesso em: 1 ago. 2018.

BRASIL. Senado Federal. Atividade Legislativa. Projetos e Matérias. Pesquisas. *Proposta de Emenda à Constituição nº 25, de 2012*. Altera os arts. 5º, 12 e 14 da Constituição Federal para estender aos estrangeiros direitos inerentes aos brasileiros e conferir aos estrangeiros com residência permanente no País capacidade eleitoral ativa e passiva nas eleições municipais. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/105568>>. Acesso em: 21 set. 2018.

BRECHT, B. A vida de Galileu. In: BRECHT, B. *Teatro completo*, em 12 volumes. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991. Vol. 06 pp. 51 – 170.

BROWN, W. *Undoing the demos: Neoliberalism's Stealth Revolution*. Nova York: Zone Books, 2015.

BUTLER, J. *Problemas de Gênero: feminismo e subversão da identidade*. Trad. de Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

BUTLER, J.; SPIVAK, G. *Who sings the Nation-State? Language, Politics, Belonging*. Nova York: Seagull. 2007.

ÇAĞLAR, A. *Urban Migration Trends, Challenges and Opportunities in Europe*: background paper World Migration Report 2015, Migrants and Cities New Partnerships to Manage Mobility. Genebra: Organização Internacional para as Migrações, 2014. Disponível em: <https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/ICP/MPR/WMR-2015-Background-Paper-Acaglar.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2017.

CAMARGO, R. P. A. *Imigração internacional e cidadania: o problema da ausência de cidadania*. 2012. 120 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2012.

CARNEIRO, R. MP cobra Prefeitura sobre eleição do Conselho Participativo Municipal. 32XSP, 20 dez. 2017. Disponível em: <<http://32xsp.org.br/2017/12/20/mp-cobra-prefeitura-sobre-eleicao-do-conselho-participativo-municipal/>>. Acesso em: 1 ago. 2018.

CARVALHO RAMOS, A; et al. Regulamento da nova Lei de Migração é contra *legem* e *praeter legem*. *Consultor Jurídico*, 23 nov. 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-nov-23/opinioao-regulamento-lei-migracao-praetem-legem>>. Acesso em: 21 set. 2018.

CARVALHO RAMOS, A. Direitos dos Estrangeiros no Brasil: a Imigração, Direito de Ingresso e os Direitos dos Estrangeiros em Situação Irregular. In: SARMENTO, D.; IKAWA, D. e PIOVESAN, F. (Org.). *Igualdade, diferença e Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 721-745.

- CARVALHO RAMOS, A. Direitos humanos são eixo central da nova Lei de Migração. *Consultor Jurídico*, 23 mai. 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-mai-26/andre-ramos-direitos-humanos-sao-eixo-central-lei-migracao>>. Acesso em: 21 set. 2018.
- CARVALHO RAMOS, A. Estatuto pessoal no Direito Internacional Privado evolução e perspectivas no Brasil. *R. Fac. Dir. Univ. São Paulo*, v. 110, jan./dez, p. 451-472, 2015.
- CARVALHO, J. M. *Cidadania no Brasil o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.
- CHAUI, M. Considerações sobre a democracia e os obstáculos à sua concretização. In: TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves, (Org.) *Os sentidos da democracia e da participação*. São Paulo: Instituto, Pólis, 2005. p. 23-30.
- CLETO, J. Implicações do direito ao voto aos imigrantes: ameaça à soberania nacional ou efetivação de um direito fundamental? *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v.5, n.2, 2015.
- CONGRESSO EM FOCO. Manifesto pró-Dilma tem apoio de 8 mil advogados e juristas; veja a lista. *Revista Congresso em Foco*, 4 abr. 2016. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/manifesto-pro-dilma-tem-apoio-de-8-mil-advogados-e-juristas-veja-a-lista/>>. Acesso em: 19 ago. 2018.
- CORDEIRO, M. P. et al. Como pensamos ética em pesquisa. In: SPINK, M. J. P. et al. (Org.). *A produção de informação na pesquisa social: compartilhando ferramentas*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2014. p. 31-57.
- CORRAL, B. A. *Nacionalidad, ciudadanía y democracia. ¿A quién pertenece La Constitución?*. Madrid: Tribunal Constitucional, 2006.
- CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Opinião Consultiva sobre propostas de emendas aos dispositivos constitucionais que regem a naturalização na Costa Rica, *Opinião nº 4/84*. Parecer de 19 jan. 1984.
- COSTA, P. A participação dos portugueses não residentes e dos estrangeiros residentes nas eleições portuguesas. *Boletim de Documentação e Direito Comparado*, v. 81/82, p. 179-216. 2000.
- DAGNINO, E. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- DE GENOVA, N. As políticas queer de migração: reflexões sobre "ilegalidade" e incorrigibilidade. *REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.*, Brasília, v. 23, n. 45, p. 43-75, 2015.
- DE PLÁCIDO E SILVA, O. *Vocabulário Jurídico*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.
- DESENZI, T. H.; LIMA, L. Perfil comparativo das políticas públicas de descentralização e participação popular na administração da cidade de São Paulo (1989-2009). In: CONGRESSO LATINOAMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, 6., 2012, Quito. *Anais...* Quito: ALACIP, FLACSO, 2012.
- DIÓGENES, J.; GALHARDO, R. Haddad propõe eleição direta para escolha de subprefeitos. *O Estado de S. Paulo*. 7 jan. 2016. Disponível em: <<https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/>>

[geral.haddad-propoe-eleicao-direta-para-subprefeitos-candidato-deve-ter-partido,10000006362](#)>. Acesso em: 1 ago. 2018.

EARNST, D. *Old nations, new voters: Nationalism, transnationalism and the democracy in the era of global migration*. Albany: State of New York University Press, 2008.

EARNST, D. Voting rights for resident aliens: A comparison of 25 democracies. In: Annual meeting of the Northeast Political Science Association and the International Studies Association-Northeast, 2003. Disponível em: http://ww2.odu.edu/~dearnest/pdfs/Earnest_ISANE_2003.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2018.

FERNANDES, G. A. de A. L. *Direito à cidadania: um estudo sobre os imigrantes bolivianos em São Paulo e Buenos Aires e as principais leis migratórias do Brasil e da Argentina*. 2013. 222 f. Dissertação (Mestrado em Integração da América Latina) – Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

FOLHA. Poucos votos e lenta apuração marcam eleição do Conselho. *Folha*, 15 dez. 2017. Disponível em: <http://folhavponline.com.br/2017/12/15/com-poucos-votos-e-lenta-apuracao-resultado-de-eleicao-e-divulgado/>>. Acesso em: 1 ago. 2018.

FOUCAULT, M. *Vigiar e punir*. 26. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

FREEMAN, G. Immigrant incorporation in Western democracies. *International Migration Review*, v. 38, n.3, p. 945-969, 2004.

FREIRE, A. A esquerda europeia ante os dilemas da imigração. *Sociologia*, n. 19, p. 255-279, 2009.

FREIRE, A.; RODRIGUES, F. (Coord.). *Participação Eleitoral dos Emigrantes e Imigrantes de Portugal*. S.l: OIM. 2013. Disponível em: http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/publicacao_participacao-eleitoral-emigrantesimigrantes_out_2013.pdf>. Acesso em: 30 set. 2015.

GALINDO, G. R. B. ; CUNHA, A. P. Um desafio para uma democracia inclusiva: O reconhecimento do direito de voto para refugiados. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia (UniBrasil)* , v. 18, p. 81-116, 2015.

GELEDES. ‘Aqui vivo, aqui voto’ – Imigrantes pedem direito ao voto nas eleições da Espanha. *Portal Geledes*, 4 nov. 2011. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/aqui-vivo-aqui-voto-imigrantes-pedem-direito-ao-voto-nas-eleicoes-da-espanha/>>. Acesso em: 28 ago. 2018.

GIL, A. C. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

GLICK SCHILLER, N. Transnationality, migrants and cities: a comparative approach. In AMELINA, D, et al. (Eds.), *Beyond methodological nationalism: research methodologies for cross-border studies*. New York: Routledge. 2012. p. 23-40.

GOHN, M. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. *Cadernos Metrópole*, n. 7, p. 9-31, 1º sem. 2002.

GRIMSON, A. Doce equívocos sobre las migraciones. *Nueva Sociedad*, n. 233, p. 34-43, 2011.

HABERMAS, J. *A inclusão do outro*. Trad. George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

HALL, M. Imigrantes na cidade de São Paulo. In: PORTA, P. *História da Cidade de São Paulo*, São Paulo: Paz e Terra, 2004. v. 3.

HALL, S. Quem precisa da identidade? In: SILVA, T. T. (Org.). *Identidade e Diferença*. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 103-133.

HOBBSBAWM, E. J. *Nações e Nacionalismo*. 5. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). [Website]. Rio de Janeiro, 2017. Cidades. São Paulo. *Panorama*. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-paulo/panorama>>. Acesso em: 1 ago. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo demográfico 2000: migração e deslocamento, resultados da amostra*. Rio de Janeiro: IBGE, 2003. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/88/cd_2000_migracao_deslocamento_a_mostra.pdf>. Acesso em: 1 ago. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo Demográfico 2010: nupcialidade, fecundidade e migração*. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/nupcialidade_fecundidade_migracao/nupcialidade_fecundidade_migracao_tab_xls.shtm>. Acesso em: 1 ago. 2018.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM). *International Migration Law Nº1: Glossary on Migration*. Switzerland: United Nations, 2004.

ISIN, E. F. *Citizenship in flux: the figure of the activist citizen*. *Subjectivity*, n. 29, p.367-388. 2009.

JANSEN, C. J. Some sociological aspects of migration. In: JACKSON, J. A. (Ed.). *Migration*. Cambridge: Cambridge University Press, 1969. p. 60-73.

KAYANO, J. Como ficam os CPMs: desproporção entre população e número de conselheiros participativos. *Instituto Polis*, 9 set. 2017. Disponível em: <<http://polis.org.br/noticias/como-ficam-os-cpms-desproporcao-entre-populacao-e-numero-de-conselheiros-participativos/>>. Acesso em: 21 set. 2018.

LAVALLE, A. G.; VOIGT, J.; SERAFIM, L. O que fazem os Conselhos e quando o fazem? Padrões decisórios e o debate dos efeitos das instituições participativas. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 59, n. 3, p. 609-650, Set, 2016.

LEAO, A. V.; DEMANT, P. R. Mobilização política e integração de migrantes no Brasil: os casos Zulmira Cardoso e Brayan Capcha. *Revista Brasileira de Ciências Sociais (online)*, v.31, n.91, 2016. Disponível em:< http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092016000200502&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 set. 2018.

LIMA, A. G. O Conselho Participativo Municipal da cidade de São Paulo. Uma análise de participação territorial institucionalizada,. In: *La Democracia y la Sociedad Civil en América Latina y el Caribe en tiempos de cambios?*ios, 2017, Quito. La democracia y la sociedad civil en América Latina y el Caribe en tiempo de cambios, 2017.

MANZINI, E. J. A entrevista na pesquisa social. *Didática*, São Paulo, v. 26/27, p. 149-158, 1990/1991.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINE, G. A globalização inacabada: migrações internacionais e pobreza no século 21. *São Paulo Perspectiva*. São Paulo, v. 19, n. 3, p. 3-22, set. 2005.

MARTINS, H. Decisão que extraditou mulher pode afetar brasileiros com dupla nacionalidade. *Agência Brasil BOL*, 19 jan. 2018. Disponível em: <<https://noticias.bol.uol.com.br/ultimas-noticias/brasil/2018/01/19/decisao-que-extraditou-mulher-pode-afetar-brasileiros-com-dupla-nacionalidade.htm>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

MASCARO, A. *Estado e forma política*. São Paulo: Boitempo, 2013.

MCNEVIN, A. Irregular Migrants, Neoliberal Geographies and Spatial Frontiers of the political. *Review of International Studies*, v. 33, n. 4, p. 655-674, 2007.

MEZZADRA, S. *Derecho de Fuga. Migraciones, ciudadanía y globalización*. Madrid: Traficantes de sueño, 2005.

MEZZADRA, S. Multidão e Migrações: a autonomia dos migrantes. *Eco-pós*, v. 15, n. 2, p. 70-107, 2012.

MIRANDA, T. Proposta susta regulamentação da Lei de Migração. *Câmara Notícias*, 21 fev. 2018. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/RELACOES-EXTERIORES/553564-PROPOSTA-SUSTA-REGULAMENTACAO-DA-LEI-DE-MIGRACAO.html>>. Acesso em: 22 set. 2018.

MORAES, A. C. R., *Território e História no Brasil*. 3. ed. São Paulo: Annablume, 2008.

MOREIRA, C. Identidade e Pluralismo. In: Amante, Maria (org.). *Identidade Nacional Entre o discurso e a prática*. Porto: CEPES, 2011, p.37-45.

NASCIMENTO, V.; TAVANTI, R. M.; PEREIRA, Q. O uso de mapas dialógicos como recurso analítico em pesquisas científicas. In: SPINK, M. J. P. et al. (Org.). *A produção de informação na pesquisa social: compartilhando ferramentas*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2014. p. 247-273.

NYERS, P. *Migrant Citizenships and Autonomous Mobilities: Migration, Mobility, & Displacement*. Victoria: The Centre for Asia-Pacific Initiatives University of Victoria, 2015.

OLIVEIRA, A. T. Um panorama da migração internacional a partir do censo demográfico de 2010. *Rev. Inter. Mob. Hum.*, Brasília, Ano 11, n. 40, p. 195-210, jan./jun. 2013.

OLIVEIRA, L. M. L. *Nós e eles: relações culturais entre brasileiros e imigrantes*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – HABITAT (ONU-HABITAT). State of the World's Cities Report 2008/2009: harmonious cities. London: Earthscan, 2008. Disponível em: <<http://unhabitat.org/books/state-of-the-worlds-cities-20082009-harmonious-cities-2/>>. Acesso em: 5 jun. 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Convenção Internacional sobre a proteção dos direitos de todos os trabalhadores migrantes e dos membros das suas famílias*. 1990. Disponível em: <<http://acnudh.org/wp-content/uploads/2012/08/Conven>

[%C3%A7%C3%A3o-Internacional-para-a-Prote%C3%A7%C3%A3o-dos-Direitos-Humanos-de-todos-os-Trabalhadores-Migrantes-e-Membros-de-suas-Fam%C3%Adlias.pdf>.](#) Acesso em: 20 ago. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Declaração Universal Dos Direitos Humanos*, 1948. Disponível em: https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf>. Acesso em 20 ago. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos*, 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm>. Acesso em: 20 ago. 2018.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM). Informe sobre las migraciones en el mundo 2015. *Los migrantes y las ciudades: nuevas colaboraciones para gestionar la movilidad*. Ginebra: OIM. 2015.

PATARRA, N. L. Migrações internacionais: teorias, políticas e movimentos sociais. *Estud. av.*, São Paulo, v. 20, n. 57, p. 7-24, Ago. 2006.

PATARRA, N. L.; BAENINGER, R. Família na transição demográfica: o caso de São Paulo. *Rev. Bras. Est. Pop.*, São Paulo, v. 5, n. 2, p. 35-61, jul./dez. 1988.

PATEMAN, C. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEIXOTO, N. Vereador ameaça ir a justiça para garantir poder a Conselho Participativo de SP. *Portal IG*. São Paulo, 6 ago. 2013. Disponível em: <http://ultimosegundo.ig.com.br/politica/2013-08-06/vereador-ameaca-ir-a-justica-para-garantir-poder-a-conselho-participativo-de-sp.html>> Acesso em 31 jul. 2018.

PELLEGRINO, A. *La migración internacional en América Latina y el Caribe: tendencias y perfiles de los migrantes*. Santiago de Chile: Cepal, Nações Unidas, Março 2003.

PENTEADO, C.; LIMA, L.; DESENZI, T. Caminhos da Participação Cidadã em São Paulo: um estudo do Conselho Participativo Municipal. *Revista Parlamento e Sociedade*, São Paulo, v. 2, n. 3, p.73-112, 2014.

PIRAGINO, M. Baderneiros da governança municipal em São Paulo. *Carta Maior*, 11 nov. 2014. Disponível em: <http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Osbaderneiros-da-governanca-municipal-em-Sao-Paulo/4/31971>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

PORTAL BRASIL. Governo prorroga visto humanitário para haitianos. *Portal Brasil*. 23 dez. 2017. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2016/09/governo-prorroga-visto-humanitario-para-haitianos>>. Acesso em: 31 jul. 2018.

QUIJANO, A. *Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2005.

RAMÍREZ, J. *Hacia el Sur: la construcción de la ciudadanía Suramericana y la movilidad intrarregional*. Quito: CELAG, 2016

REIS, R. R. *Políticas de imigração na França e nos Estados Unidos*. São Paulo: Hucitec, 2007.

REIS, R. R. Soberania, Direitos Humanos e Migrações Internacionais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 19, n. 55, p.149-163, 2004.

SALVADORI FILHO, F. Um novo jeito de fazer a diferença. *Revista Apartes*, n. 10, set./out. 2014. Disponível em: <<http://www.saopaulo.sp.leg.br/apartes-antiores/revista-apartes/numero-10-setembrooutubro-2014/um-novo-jeito-de-fazer-a-diferenca/>> Acesso em: 31 jul. 2018.

SANTOS JUNIOR. Dilemas e desafios da governança democrática. In: TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves, (Org.) *Os sentidos da democracia e da participação*. São Paulo: Instituto, Pólis, 2005. p. 41-46.

SÃO PAULO (Cidade). Decreto nº 54.156, de 1º de agosto de 2013. Regulamenta os artigos 34 e 35 da Lei nº 15.764, de 27 de maio de 2013, que dispõem sobre a criação, composição e atribuições do Conselho Participativo Municipal em cada Subprefeitura. Disponível em: <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=02082013D%20541560000>. Acesso em: 21 set. 2018.

SÃO PAULO (Cidade). Decreto Municipal nº 54.645, de 29 de novembro de 2013. Cria a cadeira do Conselheiro Extraordinário nos Conselhos Participativos Municipais das Subprefeituras, visando garantir a participação dos imigrantes moradores da cidade nesses colegiados. Disponível em: <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=30112013D%20546450000>. Acesso em: 21 set. 2018.

SÃO PAULO (Cidade). Decreto Municipal nº 56.208, de junho de 2015. Confere nova regulamentação ao Conselho Participativo Municipal em cada Subprefeitura a que se referem os artigos 34 e 35 da Lei nº 15.764, de 27 de maio de 2013. Disponível em: <<http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/decretos/D56208.pdf>>. Acesso em: 21 set. 2018.

SÃO PAULO (Cidade). Decreto Municipal nº 57.829, 14 de agosto de 2017. Introduz alterações no Decreto nº 56.208, de 30 de junho de 2015, que regulamenta o Conselho Participativo Municipal em cada Prefeitura Regional, nos termos dos artigos 34 e 35 da Lei nº 15.764, de 27 de maio. Disponível em: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/DECRETO%2057829.pdf>>. Acesso em: 21 set. 2018.

SÃO PAULO (Cidade). *Lei nº 13.881*, de 30 de julho de 2004. Dispõe sobre a criação, composição, atribuições e funcionamento do Conselho de Representantes e dá outras providências. Disponível em: <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=31072004L%20138810000>. Acesso em: 1 ago. 2018.

SÃO PAULO (Cidade). Lei Nº 15.946, de 23 de dezembro de 2013. Dispõe sobre a composição mínima de 50% de mulheres nos Conselhos do Controle Social, e dá outras providências. Disponível em: <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=24122013L%20159460000>. Acesso em: 21 set. 2018.

SÃO PAULO (Cidade). *Lei Orgânica do Município de São Paulo*. Disponível em: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/educacao/cme/LOM.pdf>>. Acesso em: 21 set. 2018.

SÃO PAULO (Cidade). Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania. Coordenação de Políticas para Migrantes. *Mapeamento dos Grupos de Imigrantes ou ligados à Temática*

Migratória, 2016. Disponível em:

<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/2016_mapeamento%20grupos.pdf>. Acesso em: 1 ago. 2018.

SÃO PAULO (Cidade). Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania. Coordenação de Políticas para Migrantes. *Relatório da Coordenação de Políticas para Migrantes na Gestão 2013-2016*. São Paulo, SMDHC-CPMig, 2016. Disponível em:

<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/MIGRANTES/RELATORIOS/Relatorio%20CPMig_portugues.pdf>. Acesso em: 21 set. 2018.

SÃO PAULO COSMÓPOLIS. Imigrantes em São Paulo: diagnóstico do atendimento à população imigrante no município e perfil dos imigrantes usuários de serviços públicos. Paulo: IRI-USP, 2017.

SASSEN, S. *Contrageografías de la globalización: género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*. Trad. Amanda Pastrana Izquierdo, et al. Madri: Traficantes de Sueños, 2003.

SAYAD, A. *A imigração ou os paradoxos da alteridade*. São Paulo: EDUSP, 1998.

SOARES, G. Direitos humanos e a proteção do estrangeiro. *RIL*, Brasília, a. 41, n. 162, abr./jun. 2004.

SPINK, M. J. P. et al. (Org.). *A produção de informação na pesquisa social: compartilhando ferramentas*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2014

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In:

DAGNINO, E. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005. p. 47-103.

TEIXEIRA, A. C.; TAGATIBA, L. Movimientos sociales y sistema político: los desafíos de la participación. In: TEIXEIRA, A. C. (Org.). *Desafíos de la construcción democrática en Brasil: participación*. São Paulo: Instituto Pólis, 2008. p. 13-102.

TEIXEIRA, E. *O local e o global: desafios da participação cidadã*. São Paulo: Cortez, 2001.

TERRA. Imigração Africana no Brasil aumenta 30 vezes. 10 mai. 2014. Disponível em:

<<https://www.terra.com.br/noticias/brasil/imigracao-africana-no-brasil-aumenta-30-vezes-entre-2000-e-2012,bcdedc77d62e5410VgnCLD2000000dc6eb0aRCRD.html>>. Acesso em: 31 jul. 2018.

TIBURCIO, C; ALBUQUERQUE, F. Algumas reflexões sobre o tratamento do estrangeiro no Brasil. In: TIBURCIO, C; MENEZES, W; VASCONCELOS, R. *Panorama do Direito Internacional Privado atual e outros temas contemporâneos Festschrift ao Professor Jacob Dolinger*. Belo Horizonte: Arraes, 2015, p. 220-247.

VACOTTI, L. (Cord.). *Migrantes regionais na cidade de São Paulo*. Buenos Aires: IPPDH: OIM, 2017.

VEIGA, E. A nova face da imigração nos 464 anos de São Paulo. *O Estado de S.Paulo*. São Paulo. 21 jan 2018. Disponível em: <<https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,a-nova-face-da-imigracao-nos-464-anos-de-sao-paulo,70002158825>> Acesso em: 31 jul. 2018.

VENTURA, D. Lei de Migração. In: CAVALCANTI, L. et al. (Org.). *Dicionário Crítico de Migrações Internacionais*. Brasília: Editora UNB, 2017. p. 429- 434.

WIMMER, A.; GLICK SCHILLER, N. Methodological nationalism, the social sciences, and the study of migration: an essay in historical epistemology. *International Migration Review*, v. 37, n.3, p. 575-610, 2003.

APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

Identificação:

- Nome, idade, país de origem.
- Tempo no Brasil;
- Ocupação no país de origem e no Brasil;

Sobre o Conselho:

- Você é Conselheiro de qual Subprefeitura? Qual sua relação com essa região?
- Sabe um pouco das características da população imigrante nessa região?
- Como ficou sabendo das eleições para o Conselho Participativo Municipal?
- O que te motivou a se candidatar?
- Como foi o processo eleitoral? Realizou algum tipo de mobilização?
- Em sua opinião, qual a função de um Conselheiro?
- Qual a sua opinião sobre a participação dos imigrantes no Conselho?
- Qual a sua avaliação do Conselho?
- Como é o diálogo entre os Conselheiros imigrantes e os outros conselheiros?

Migração e Cidadania:

- Você poderia falar um pouco sobre o motivo do deslocamento?
- Você participa de outros espaços políticos no Brasil?
- Você se sente acolhida(o) no Brasil?
- O que você pensa sobre as políticas públicas para a população migrante na Subprefeitura em que você atua como conselheiro? E no Município? E no Brasil?
- O que você pensa sobre a representação dos imigrantes em espaços políticos e decisórios no Município e no Brasil?
- Você acha que o direito ao voto faria alguma diferença para a vida dos imigrantes no Brasil?
- O que é cidadania para você?

APÊNDICE B - CONTATOS REALIZADOS

Prefeitura Regional	E-mail	Telefone	Contato reunião	Resposta
Butantã	X			Entrevista realizada
Ermelino Matarazzo	X	X		Entrevista realizada
Guaianases	X	X		Entrevista realizada
Mooca	X	X		Entrevista realizada
Penha	X	X		Entrevista realizada
Pinheiros 1	X	X		Entrevista realizada
Pirituba	X	X		Entrevista realizada
Santo Amaro	X	X		Entrevista realizada
Vila Prudente	X			Entrevista realizada
Vila Maria	X	X		Sem resposta
Vila Maria 2	X	X		Inicialmente resposta positiva; entrevista não realizada
Aricanduva	X			Sem resposta
Campo Limpo	X	X		Sem resposta
Casa Verde	X	X		Inicialmente resposta positiva; entrevista não realizada
Cidade Ademar	X			Sem resposta
Freguesia do Ó	X			Sem resposta
Ipiranga	X			Sem resposta
Itaim Paulista	X	X		Sem resposta
Itaquera	X	X		Sem resposta
Jabaquara	X			Sem resposta
Jaçanã	X			Sem resposta
Mooca 2	X	X		Inicialmente resposta positiva; entrevista não realizada
Perus	X			Sem resposta
Pinheiros 2	X	X	X	Preferiu não participar
Santana/Tucuruvi	X	X		Inicialmente resposta positiva; entrevista não realizada
São Mateus	X	X		Preferiu não participar
São Miguel	X	X		Inicialmente resposta positiva; entrevista não realizada
Sapopemba	X			Sem resposta
Sé 1	X		X	Resposta negativa
Sé 2	X	X	X	Inicialmente resposta positiva; entrevista não realizada
Sé 3	X			Não estava no Brasil

APÊNDICE C - TERMO DE CONSENTIMENTO

Título da Pesquisa: Cidadania, Nacionalidade e Migrações Internacionais: Análise da Atuação dos Imigrantes no Conselho Participativo Municipal de São Paulo

Pesquisadora Responsável: Giovanna de Oliveira Kanas

Orientadora: Profa Dr^a Cláudia Medeiros de Castro

Você está sendo convidado(a) a participar, como voluntário(a), da pesquisa intitulada Cidadania, Nacionalidade e Migrações Internacionais: Análise da Atuação dos Imigrantes no Conselho Participativo Municipal de São Paulo, conduzida pela pesquisadora Giovanna de Oliveira Kanas, mestranda do Programa de Pós-Graduação em Mudança Social e Participação Política da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo. Este estudo tem por objetivo analisar a participação de imigrantes no Conselho Participativo Municipal de São Paulo, buscando compreender como se relacionam termos como nacionalidade e cidadania no contexto em que imigrantes puderam participar como votantes no Brasil. Você foi selecionado(a) a participar dessa pesquisa por ser Conselheiro representante dos imigrantes no Conselho Participativo Municipal de São Paulo, eleito nas eleições do dia 06 de dezembro de 2015. Sua participação não é obrigatória. A qualquer momento, você poderá desistir de participar e retirar seu consentimento. Sua recusa, desistência ou retirada de consentimento não acarretará prejuízo. Sempre que quiser poderá pedir mais informações sobre a pesquisa através do telefone [número de celular] e email: gikanas@gmail.com da pesquisadora.

Sua participação na pesquisa consistirá em entrevistas semi-estruturadas que contarão com perguntas sobre o processo eleitoral e sua atuação no Conselho Participativo Municipal de São Paulo. As entrevistas serão conduzidas em uma dinâmica que buscará lhe deixar confortável para responder (ou não, se assim desejar) as perguntas. As entrevistas serão gravadas e posteriormente transcritas, em seguida os áudios serão apagados. Os encontros com a pesquisadora serão realizados em locais de sua preferência. A participação nesta pesquisa não traz complicações legais nem riscos à sua dignidade humana. Como toda pesquisa realizada com humanos oferece algum tipo de risco, o tema da migração pode envolver carga emocional por se relacionar com aspectos identitários e eventos marcadores da biografia dos(as) entrevistados(as).

Todas as informações coletadas neste estudo são estritamente confidenciais. Somente a pesquisadora e a orientadora terão conhecimento dos dados e os usos das informações oferecidas estão submetidos às normas éticas destinadas à pesquisa envolvendo seres humanos, da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP) do Conselho Nacional de Saúde, do Ministério da Saúde. Os resultados da pesquisa poderão ser apresentados em

eventos e publicações científicas, sempre respeitando o sigilo e a confidencialidade dos(as) entrevistados(as).

Ao participar desta pesquisa você não terá nenhum benefício direto. Entretanto, esperamos que este estudo possa trazer informações importantes sobre a participação política de imigrantes no Brasil. Você não terá nenhum tipo de despesa para participar desta pesquisa, bem como nada será pago por sua participação.

Após estes esclarecimentos, solicitamos o seu consentimento de forma livre para participar desta pesquisa. Portanto preencha, por favor, os itens que se seguem.

Consentimento Livre e Esclarecido

Tendo em vista os esclarecimentos acima apresentados, eu, de forma livre e esclarecida, manifesto meu consentimento em participar da pesquisa e autorizo a divulgação dos dados obtidos neste estudo. Assino este documento que me é apresentado em duas vias, uma ficará em meu poder e outra com a pesquisadora. Para maiores esclarecimentos poderei entrar em contato com a pesquisadora e-mail gikanas@gmail.com, ou com o Comitê de Ética em Pesquisa da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo, à R.Ermelino Matarazzo, 1000, fone: 11-3091-1046, e-mail. cep-each@usp.br

São Paulo, ____ de _____ de ____

Nome do(a) Participante da Pesquisa

Assinatura do(a) Participante da Pesquisa

Assinatura da Pesquisadora