

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO

LAÍS GONZALES DE OLIVEIRA

A participação de refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio no processo de elaboração da Política Municipal para a População Imigrante, do município de São Paulo/SP, e a efetivação do seu direito à cidade

Ribeirão Preto

2018

LAÍS GONZALES DE OLIVEIRA

A participação de refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio no processo de elaboração da Política Municipal para a População Imigrante, do município de São Paulo/SP, e a efetivação do seu direito à cidade

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestra em Ciências.

Área de Concentração: Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Cynthia Soares Carneiro

Ribeirão Preto

2018

Ficha catalográfica elaborada pela biblioteca
e seção técnica de informática da FDRP/USP,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

d146p de Oliveira, Laís Gonzales
A participação de refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio no processo de elaboração da Política Municipal para a População Imigrante, do município de São Paulo/SP, e a efetivação do seu direito à cidade / Laís Gonzales de Oliveira; orientadora Cynthia Soares Carneiro. -- Ribeirão Preto, 2018.
253 p.

Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Direito) -- Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, 2018.

1. DIREITO À CIDADE. 2. PARTICIPAÇÃO POLÍTICA. 3. CIDADANIA. 4. REFUGIO. 5. POLÍTICA MUNICIPAL PARA A POPULAÇÃO IMIGRANTE. I. Carneiro, Cynthia Soares, orient. II. Título

FOLHA DE APROVAÇÃO

Nome: OLIVEIRA, Laís Gonzales de.

Título: A participação de refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio no processo de elaboração da Política Municipal para a População Imigrante, do município de São Paulo/SP, e a efetivação do seu direito à cidade.

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências - Área de Concentração: Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito.

Aprovada em:

Banca Examinadora

Prof.(a) Dr.(a) _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof.(a) Dr.(a) _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof.(a) Dr.(a) _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

A todos aqueles e a todas aquelas que habitam a cidade, com respeito às suas diferenças culturais, sociais, de condição migratória, etc. (e independentemente delas).

AGRADECIMENTOS

À Profa. Cynthia Soares Carneiro, não apenas pelos ensinamentos, inspiração, atenção, prontidão e confiança durante todo o período de orientação, mas também por compartilhar comigo uma mesma inclinação (vocação) para o estudo dos direitos humanos sob a temática migratória.

À Profa. Fabiana Cristina Severi, ao Prof. Guilherme Assis de Almeida e ao Prof. Thiago Marrara, pelas inegáveis contribuições à elaboração desta dissertação.

A Vania Cristina Vasconcellos Prudencio, a Tamie Lança e a todos os funcionários e funcionárias que trabalham para o programa de pós-graduação da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto/USP, direta ou indiretamente, pelo esforço e dedicação cotidianos.

À Ouvidoria da Câmara Municipal de São Paulo e à Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo, pela presteza e solicitude no atendimento das minhas solicitações de acesso à informação e documentação.

À Presidência da Câmara Municipal de Pradópolis, por possibilitar a conciliação das minhas atividades de Técnica Legislativa com as atividades do programa de mestrado, durante o período de agosto de 2016 a junho de 2017.

À minha mãe, Leni, e ao meu pai, Antonio César, por ainda dedicarem suas vidas para que eu possa construir a minha – quando eu é que já deveria fazê-lo por eles.

À minha família e aos meus amigos e minhas amigas – e não me atrevo a tentar citá-los e citá-las todos, para não arriscar esquecer-me de algum nome –, pelos carinho, paciência, apoio, respeito, enfim: pela presença, seja ela física, virtual, espiritual, etc.

À minha amiga-madrinha Letícia Ferrão Zapolla, especialmente, pelo companheirismo e parceria na coautoria de artigos e na apresentação de trabalhos em eventos.

Ao meu querido Guilherme de Lima Soares, pelos mesmos carinho, paciência, apoio, respeito, companheirismo, como também pelos debates teóricos (por horas a fio) ao telefone – e sobretudo por me permitir amá-lo.

*“Se essa rua,
Se essa rua fosse minha...”
(Cantiga popular)*

RESUMO

OLIVEIRA, Laís Gonzales de. **A participação de refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio no processo de elaboração da Política Municipal para a População Imigrante, do município de São Paulo/SP, e a efetivação do seu direito à cidade.** 2018. 253 f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2018.

Com a edição da Lei Municipal nº 16.478/2016, o município de São Paulo institucionalizou a Política Municipal para a População Imigrante, a qual estabelece as diretrizes para um conjunto de políticas públicas municipais direcionadas à população migrante – nesta incluídos os refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio. Além da política municipal ainda inédita no país, a Lei nº 16.478/2016 também inovou por resultar de um processo de elaboração amplamente participativo, a fim de garantir a normatização de uma demanda reivindicada: o acesso efetivo à cidade. No caso específico dos e das habitantes em situação de refúgio, a falta de acesso à cidade significa a deficiência no seu acolhimento efetivo. O presente estudo de caso apresenta-se como uma investigação jurídico-sociológica que verifica se a garantia da participação política da população em situação de refúgio durante o processo de elaboração da referida lei consistiu em um meio de efetivação do seu direito à cidade. Para tanto, utiliza as técnicas de pesquisa teórica nas formas bibliográfica e documental, com o levantamento de obras, diretrizes e normativas sobre o tema, incluindo os documentos oficiais referentes à política municipal em comento. Realizada a análise crítica do material levantado, verificou-se que o direito à cidade significa o direito de participação integral *na* e *da* cidade, isto é, engloba tanto o direito de usufruir dos serviços e oportunidades oferecidos pelo ambiente urbano, como o direito de participar politicamente da sua construção. A partir de uma “nova” concepção de cidadania, pautada no novo constitucionalismo e no pensamento descolonial latino-americanos, os e as habitantes em situação de refúgio também se qualificam como cidadãos e cidadãs e, portanto, têm direito à cidade. O trabalho conclui pela efetivação parcial do direito à cidade de refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio por meio da garantia do seu direito de participação política durante o processo de elaboração da Política Municipal para a População Imigrante.

Palavras-chave: Direito à cidade. Participação política. Cidadania. Refúgio. Política Municipal para a População Imigrante.

ABSTRACT

OLIVEIRA, Laís Gonzales de. **The participation of refugees and refugee applicants in the process of drafting the Municipal Policy for the Immigrant Population, from São Paulo city, and the realization of their right to the city.** 2018. 253 f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2018.

With the enactment of Municipal Law no. 16.478/2016, the municipality of São Paulo institutionalized the Municipal Policy for the Immigrant Population, which establishes the guidelines for a set of municipal public policies for the migrant population – including refugees and refugee applicants. In addition to the municipal policy still unpublished in the country, Law no. 16.478/2016 also innovated as a result of a largely participatory process of drafting, in order to guarantee the standardization of a claimed demand: effective access to the city. In the specific case of refugee population, the lack of access to the city means the deficiency in their effective reception. The presente case study presents itself as a juridical-sociological investigation that verifies if the guarantee of the political participation of the refugee population during the processo of drafting that law consisted of a means of enforcement their right to the city. For this purpose, it uses theoretical research techniques in bibliographical and documentary forms, with the collection of works, guidelines and regulations on the subject, including the official documents referring to the municipal policy in question. Once the critical analysis of the material has been analyzed, it has been verified that the right to the city means the right of full participation in and of the city, tha is it encompasses both the right to enjoy the services and opportunities offered by urban environment and the right to participate politically in its construction. From a "new" conception of citizenship based on the new Latin American constitutionalism and decolonial thinking, the refugee inhabitants also qualify as citizens, and therefore have the right to the city. The work concludes by the partial realization of the refugees and refugee applicants' right to the city by guaranteeing their right to political participation during the process of draftinng the Municipal Policy for the Immigrant Population.

Keywords: Right to the city. Political participation. Citizenship. Refugee. Municipal Policy for the Immigrant Population.

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| INTRODUÇÃO | 9 |
| ASPECTOS METODOLÓGICOS | 11 |
| 1 OBJETIVOS DA PESQUISA | 11 |
| 2 METODOLOGIA | 11 |
| 3 DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA | 13 |
| 4 DELIMITAÇÃO DE CONCEITOS | 16 |
| CAPÍTULO I – DIREITO À CIDADE: UM PLENO DIREITO DE CIDADANIA | 19 |
| 1 A CIDADE: SUJEITO, ESPAÇO E DIREITO | 19 |
| 2 A CONCEPÇÃO DE CIDADANIA NA REALIDADE CONTEMPORÂNEA | 25 |
| 2.1 A (E)(IN)VOLUÇÃO DA CONCEPÇÃO MODERNA TRADICIONAL DE CIDADANIA NA AMÉRICA LATINA E NO BRASIL | 26 |
| 2.2 A CONCEPÇÃO DE CIDADANIA NO NOVO CONSTITUCIONALISMO E NO PENSAMENTO DESCOLONIAL LATINO-AMERICANOS | 38 |
| 3 HABITAR A CIDADE COMO PRÁTICA DA CIDADANIA E A QUALIDADE DE CIDADÃO E CIDADÃ | 47 |
| 4 O DIREITO À CIDADE: UM DIREITO DA (NOVA) CIDADANIA | 50 |
| CAPÍTULO II – O (NOVO) DIREITO URBANO DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA .. | 58 |
| 1 O DIREITO (HUMANO) DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA | 58 |
| 2 CIDADANIA PASSIVA, DIREITOS POLÍTICOS RESTRITIVOS, CULTURA POLÍTICA NÃO PARTICIPATIVA | 62 |
| 3 A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE E A PARTICIPAÇÃO DIRETA INSTITUCIONALIZADA | 65 |
| 4 A SOCIEDADE CIVIL AUTÔNOMA: A PARTICIPAÇÃO ESPONTÂNEA E A (RE)CRIAÇÃO DOS ESPAÇOS DE MANIFESTAÇÃO | 75 |
| 5 O DIREITO URBANO DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA | 85 |
| CAPÍTULO III – A POLÍTICA BRASILEIRA DE ACOLHIMENTO DE REFUGIADOS, REFUGIADAS E SOLICITANTES DE REFÚGIO E O SEU DIREITO DE PARTICIPAÇÃO NA E DA CIDADE | 90 |
| 1 A POLÍTICA BRASILEIRA DE ACOLHIMENTO DE PESSOAS EM SITUAÇÃO DE REFÚGIO | 92 |
| 1.1 1947 A 1960: O PRINCÍPIO | 92 |
| 1.2 1960 A 1980: A RUPTURA | 94 |

| | |
|--|------------|
| 1.3 1980 A 1985: A TRANSIÇÃO..... | 101 |
| 1.4 1985 A 1997: A RETOMADA..... | 102 |
| 1.5 1997 A 2014: A RENOVAÇÃO | 106 |
| 1.6 2014 A 2018: O AGORA | 118 |
| 2 OS DIREITOS DE CIDADANIA DOS HABITANTES REFUGIADOS, REFUGIADAS E SOLICITANTES DE REFÚGIO: CIDADÃOS E CIDADÃS | 125 |
| 3 O DIREITO REFUGIADO DE PARTICIPAÇÃO NA E DA CIDADE | 131 |
| CAPÍTULO IV – A LEI MUNICIPAL Nº 16.478/2016, DE SÃO PAULO/SP, E O SEU PROCESSO (PARTICIPATIVO) DE ELABORAÇÃO | 135 |
| 1 A 1ª CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE POLÍTICAS PARA IMIGRANTES, EM SÃO PAULO/SP..... | 136 |
| 1.1 A FASE PREPARATÓRIA..... | 141 |
| 1.2 O EVENTO PRINCIPAL..... | 143 |
| 1.3 AS PROPOSTAS FINAIS | 147 |
| 2 OS PROCESSOS DE ELABORAÇÃO, APROVAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO DA LEI MUNICIPAL Nº 16.478/2016, DE SÃO PAULO/SP..... | 153 |
| 2.1 A ELABORAÇÃO E A APRESENTAÇÃO DO PROJETO DE LEI Nº 142/2016 | 153 |
| 2.2 O PROCESSO LEGISLATIVO NA CÂMARA MUNICIPAL..... | 163 |
| 2.3 A LEI MUNICIPAL Nº 16.478/2016 E A SUA REGULAMENTAÇÃO | 166 |
| 2.4 UMA PRIMEIRA AVALIAÇÃO DA POLÍTICA MUNICIPAL INSTITUÍDA | 168 |
| 3 A POLÍTICA MUNICIPAL PARA A POPULAÇÃO IMIGRANTE E O ATENDIMENTO DAS DEMANDAS VOCALIZADAS | 170 |
| CONCLUSÃO..... | 183 |
| REFERÊNCIAS | 187 |
| ANEXOS | 204 |

INTRODUÇÃO

Em julho de 2016, o Município de São Paulo/SP editou a Lei Municipal nº 16.478/2016, a qual institucionaliza as diretrizes para um conjunto de políticas públicas municipais direcionadas especificamente à população migrante – nesta incluídos os refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio habitantes da cidade – e um conselho municipal de migrantes.

Além da institucionalização inédita de uma política municipal específica para tal grupo social – com a previsão de direitos políticos –, a Lei nº 16.478/2016 também inovou por resultar de um processo participativo de elaboração protagonizado por agentes estatais e pela sociedade civil, a fim de que as diretrizes estabelecidas atendessem às demandas reais apresentadas pela própria população migrante e pelas instituições públicas e entidades privadas que atuam na temática migratória.

Assim, a partir da participação política da população destinatária da política municipal, os seus objetivos, princípios e ações prioritárias foram estabelecidos com fulcro no acesso dos e das migrantes aos serviços e oportunidades oferecidos pela cidade.

No caso específico dos refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio, a política municipal busca assegurar a proteção que já lhes é (internacional e nacionalmente) garantida, estabelecendo as diretrizes para a sua efetiva acolhida, isto é, para o seu acesso aos serviços e oportunidades do espaço urbano e, conseqüente, para a sua interação na comunidade.

Nesse sentido, assim como para todas as categorias do gênero migrante, a política municipal instituída pela Lei Municipal nº 16.478/2016 visa assegurar um conjunto de direitos de cidadania que garantem o próprio direito da população refugiada e solicitante de refúgio à cidade que habitam, com dignidade e respeito às diferenças (culturais, étnicas, de gênero, de condição migratória, etc.).

Ressalta-se que todo o processo reivindicatório e participativo de elaboração da política municipal em comento fundamenta-se numa “nova” concepção de cidadania e de participação política, distinta do modelo moderno tradicional (neoliberal), que amplia a prática cidadã a todos os (diversos) grupos sociais integrantes da comunidade urbana (com respeito às diferenças e independentemente delas) e permite que participem ativa e influentemente dos processos decisórios referentes à construção da sua cidade.

No mesmo sentido, o próprio conteúdo do direito à cidade é (re)construído e (re)inventado a partir da (re)apropriação do espaço público (e político) urbano pela

participação cidadã dos “novos” sujeitos políticos refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio, cidadãos e cidadãs.

Dessa forma, o presente trabalho propõe-se a (re)construir as concepções de cidadania, direito à cidade e participação política e social a partir dos estudos dos novo constitucionalismo e pensamento descolonial latino-americanos, a fim de verificar se a garantia de participação política a refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio durante o processo de elaboração da Lei Municipal nº 16.478/2016 consistiu em um meio de efetivação do seu direito à cidade.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

1 OBJETIVOS DA PESQUISA

Como objetivo geral, a pesquisa analisa se a garantia da participação política de refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio durante o processo de elaboração da Lei Municipal nº 16.478/2016, de São Paulo/SP, que instituiu a Política Municipal para a População Imigrante e o Conselho Municipal de Imigrantes no município, consistiu em um meio de efetivação do seu direito à cidade.

Nesse sentido, como objetivos específicos, o presente trabalho:

(i) *define* a concepção de cidadania e, a partir desta, o direito à cidade, *verificando* a qualificação de cidadão e cidadã a nível municipal;

(ii) *define* o direito de participação política no âmbito urbano;

(iii) *verifica* a relação entre cidadania, os direitos de participação política e social e o direito à cidade;

(iv) *apresenta e analisa* a política brasileira de acolhimento de refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio e os direitos a eles e elas assegurados, *verificando* a sua qualificação como cidadãos e cidadãs titulares do direito à cidade;

(v) *descreve* o processo de elaboração da Lei Municipal nº 16.478/2016 com base nos dados coletados a partir dos documentos oficiais reunidos, desde a reivindicação migrante até a regulamentação da lei;

(vi) *analisa* o processo de elaboração da Lei Municipal nº 16.478/2016 conforme as concepções de cidadania, de direito à cidade e de participação política definidas anteriormente;

(vii) *verifica* se a participação de tal grupo no processo de elaboração da política municipal garantiu a efetivação do seu direito à cidade.

2 METODOLOGIA

A investigação apresenta caráter jurídico-sociológico (GUNSTIN, 2010, p. 22), pois compreende o fenômeno jurídico da participação política de refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio no processo de elaboração da Lei Municipal nº 16.478/2016, com atenção às noções de eficiência, eficácia e efetividade das relações entre direito e sociedade, a fim de estudar a realização concreta do direito à cidade e dos demais objetivos da política

municipal para migrantes e do conselho municipal instituídos pela referida lei no ambiente sociocultural e político onde se inserem.

Definida a espécie de investigação, ressalta-se que o presente trabalho consiste em um estudo de caso, cujo objeto compreende a análise do impacto da elaboração e da Lei Municipal nº 16.478/2016 quanto à efetivação do direito à cidade e da participação política de refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio no município de São Paulo/SP, como uma realidade delimitada e sem pretensões de generalização de seus resultados (GIL, 2002, p. 54-55; TRIVIÑOS, 1987, p. 111 e 133).

Nesse sentido, essa proposta de estudo de caso classifica o método de investigação como descritivo, uma vez que aprofunda a descrição da realidade específica de refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio envolvidos na elaboração da lei municipal quanto à garantia dos direitos mencionados (TRIVIÑOS, 1987, p. 110), bem como verifica a existência de uma associação entre a efetivação do direito à cidade por meio da garantia de participação política (GIL, 2002, p. 42).

Entretanto, por verificar se a garantia de participação política a tal grupo social durante o processo de elaboração da Lei Municipal nº 16.478/2016 consistiu em um meio de efetivação do seu direito à cidade, o presente estudo também se classifica como exploratório, visto aprofundar o estudo nos limites da realidade específica descrita, explicitando um possível problema e constituindo uma hipótese (GIL, 2002, p. 41; TRIVIÑOS, 1987, p. 109).

Para tanto, com base nas espécies de investigação e nos tipos de estudo caracterizados, o presente trabalho faz uso das técnicas de pesquisa teórica, nas formas bibliográfica e documental (GIL, 2002, p. 44-47).

No que tange à pesquisa teórica bibliográfica, foram reunidos os trabalhos acadêmicos e as contribuições científicas dos diversos autores e autoras sobre cidadania; direito à cidade; direito de participação política e social e o modelo brasileiro de acolhimento de refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio.

Já quanto à pesquisa documental, foram reunidos os instrumentos normativos imperativos de direito, nacionais e internacionais, acerca do direito à participação política, do direito à cidade e dos direitos assegurados aos refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio, bem como as diretrizes e os instrumentos normativos dos órgãos nacionais e internacionais pertinentes ao tema.

Em seguida, desenvolveu-se análise crítica dos trabalhos acadêmicos e das contribuições científicas, assim como dos instrumentos normativos nacionais e internacionais, acerca dos temas mencionados.

Não obstante, foram reunidos e analisados os documentos oficiais produzidos em decorrência do processo de elaboração da Lei Municipal nº 16.478/2016, com atenção às referências específicas a refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio.

Por fim, a análise do processo de elaboração da Lei Municipal nº 16.478/2016 conforme as concepções de cidadania, de direito à cidade e de participação política definidas anteriormente subsidiou a verificação do problema apontado neste trabalho, isto é, se a garantia de participação política a refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio durante o processo de elaboração da Lei Municipal nº 16.478/2016, de São Paulo/SP, consistiu em um meio de efetivação do seu direito à cidade.

3 DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA

Inicialmente, realizou-se pesquisa ampla sobre a existência de políticas públicas direcionadas especificamente ao acolhimento de pessoas em situação de refúgio no âmbito dos municípios brasileiros, para delimitação do objeto de estudo e eventual seleção de caso real para análise.

Verificado e selecionado o caso objeto de estudo, foram reunidos todos os dados e documentos oficiais referentes à elaboração, ao trâmite legislativo e à regulamentação da Lei Municipal nº 16.478/2016, disponibilizados nos portais eletrônicos da Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig), da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC) do município de São Paulo/SP, e da Câmara Municipal de São Paulo/SP, por meio de pesquisa teórica documental (GIL, 2002, p. 45-47).

Em razão da insuficiência de informação disponível para acesso *on-line*, solicitou-se ao Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) da Prefeitura e da Câmara Municipais toda a documentação referente aos processos de elaboração e de aprovação da Lei, sendo que os documentos não acessíveis analisados durante a pesquisa foram anexados ao presente trabalho.

Em seguida, caracterizada a pesquisa como uma investigação jurídico-sociológica para compreensão do fenômeno jurídico da participação política em relação à efetividade do – também fenômeno jurídico – direito à cidade no ambiente sociocultural em que também convivem pessoas em situação de refúgio, utilizou-se da técnica de pesquisa teórica bibliográfica (GIL, 2002, p. 44-45) para reunir os livros, artigos e demais produções científicas que trabalham os conceitos “direito à cidade” e “cidadania”, bem como as correntes teóricas do novo constitucionalismo e do pensamento descolonial latino-americanos.

O trabalho também utilizou a técnica de pesquisa teórica documental (GIL, 2002, p. 45-47) para reunir as normativas de órgãos internacionais e os documentos produzidos por órgãos públicos e entidades privadas sobre o direito à cidade.

Assim, a partir do fichamento e do encadeamento crítico das ideias trabalhadas nas principais obras bibliográficas e materiais documentais, desenvolveu-se: i) a resignificação da definição do conceito “cidade”; ii) a (re)construção da concepção de cidadania na realidade social contemporânea conforme o novo constitucionalismo e o pensamento descolonial latino-americanos, após a análise da concepção moderna tradicional na América Latina e no Brasil; iii) a resignificação da qualidade de cidadão e de cidadã a partir da “nova” concepção de cidadania; e iv) a (re)construção do conteúdo do direito à cidade com base nas concepções de “cidadania” e de “cidadão e cidadã” (re)construídas anteriormente.

A análise descrita compõe o primeiro capítulo do presente trabalho e divide-se em quatro tópicos, basicamente: 1) a definição do conceito “cidade”; 2) a (re)construção da concepção de cidadania na realidade social latina e brasileira; 3) a resignificação das qualidades de cidadão e cidadã; e 4) a (re)construção do conteúdo do direito à cidade.

(Re)construído o conteúdo do direito à cidade, utilizou-se da mesma técnica de pesquisa teórica bibliográfica (GIL, 2002, p. 44-45) para reunir os livros, artigos e demais produções científicas que trabalham os conceitos “direito de participação política” e “gestão democrática da cidade”. Por meio da técnica de pesquisa teórica documental (GIL, 2002, p. 45-47), também foram reunidas as normativas de órgãos internacionais sobre o direito de participação política e a gestão democrática da cidade.

No mesmo sentido, após o fichamento e a concatenação crítica das ideias trabalhadas nas principais obras bibliográficas e materiais documentais sobre ditos temas, desenvolveu-se: i) a (re)construção do direito de participação política; ii) a análise da cultura política vigente a partir da relação entre uma participação política restrita ou inexistente e a adoção de uma concepção passiva de cidadania; iii) a definição do conteúdo do princípio da gestão democrática da cidade e as espécies de participação política dele decorrente; e iv) a (re)construção do conteúdo do direito de participação política no âmbito urbano, a partir da concepção de cidadania pautada no novo constitucionalismo e no pensamento descolonial latino-americanos.

Dita análise compõe o segundo capítulo presente trabalho e divide-se em cinco tópicos, a saber: 1) a definição do direito de participação política; 2) a apresentação da cultura política brasileira atual; 3) a definição do princípio da gestão democrática da cidade e a explanação do modelo de participação direta institucionalizada; 4) a participação da sociedade

civil fora dos canais institucionais de participação; e 5) a (re)construção do conteúdo do direito urbano de participação política.

Definidas as concepções de cidadania, direito à cidade e direito de participação política, passou-se à análise da aplicação de tais conceitos ao caso específico de refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio. Por meio das técnicas de pesquisa teórica bibliográfica e documental (GIL, 2002, p. 44-47), foram reunidos os livros, artigos e demais produções científicas que estudam a política brasileira de proteção e de acolhimento de pessoas em situação de refúgio, bem como a legislação vigente, as normativas, os documentos e a relação de dados numéricos produzidos por organizações internacionais e órgãos públicos que atuam na temática do refúgio.

Após o fichamento e o encadeamento crítico das ideias explanadas nas principais obras bibliográficas e materiais documentais, com a análise também crítica dos dados numéricos produzidos por estes, desenvolveu-se: i) a apresentação de um panorama da política brasileira de acolhimento de pessoas em situação de refúgio desde o período de 1947 a 1960, com o início da abordagem do tema do refúgio na agenda da política nacional, até o primeiro semestre de 2018, marcando a posição atual da política nacional; ii) a análise dos direitos dos refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio assegurados internacional e nacionalmente; iii) a demonstração da qualificação de tais indivíduos como cidadãos e cidadãs e do seu direito de participação política, conforme a “nova” concepção de cidadania pautada no novo constitucionalismo e no pensamento descolonial latino-americanos ressignificada anteriormente; e iv) a demonstração do direito do grupo à cidade, com base nos conteúdos dos direito à cidade e do direito de participação política (re)construídos.

Tal análise integra o terceiro capítulo do presente trabalho e divide-se em três tópicos, resumidamente: 1) a apresentação da política brasileira de acolhimento de pessoas em situação de refúgio, desde a sua instituição até a atualidade; 2) a explanação dos direitos assegurados formalmente a refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio e a sua qualificação como cidadãos e cidadãs; e 3) a demonstração do direito de tal grupo à cidade.

Estabelecidos os parâmetros teóricos para estudo do caso selecionado, passou-se à apresentação do processo de elaboração da Política Municipal para a População Imigrante do município de São Paulo/SP, instituída pela Lei nº 16.478/2016, com base nos documentos oficiais reunidos inicialmente.

Assim, desenvolveu-se: i) a descrição dos eventos de participação política que antecederam e subsidiaram a elaboração da política municipal em comento; do processo de elaboração do projeto de lei precursor da Lei nº 16.478/2016 no âmbito do Poder Executivo

Municipal; da tramitação e aprovação do projeto no Poder Legislativo Municipal e da regulamentação da lei sancionada; ii) a apresentação de uma primeira avaliação da implementação e possibilidade de aprimoramento da política municipal no âmbito do Poder Legislativo Municipal; e iii) a demonstração da equivalência dos termos da política municipal com as demandas vocalizadas pela população destinatária durante as instâncias de participação.

A análise descrita integra o quarto (e último) capítulo do presente trabalho e divide-se em três tópicos, basicamente: 1) a descrição da participação política durante a 1ª Conferência Municipal de Políticas para Imigrantes, em São Paulo/SP, como evento que antecedeu e subsidiou a elaboração da política municipal para a população migrante; 2) a descrição dos processos de elaboração, aprovação e regulamentação da Lei Municipal nº 16.478/2016; e 3) a demonstração da equivalência entre os termos da Política Municipal para a População Imigrante e as demandas vocalizadas pela população destinatária.

Por fim, a título de conclusão, analisou-se criticamente o processo de elaboração da Lei Municipal nº 16.478/2016 conforme os parâmetros teóricos (re)construídos sobre os direitos à cidade e de participação política dos cidadãos e cidadãs em situação de refúgio, a fim de alcançar o objetivo central do presente trabalho e responder ao problema apontado.

Vale ressaltar que, ainda na fase de estruturação da pesquisa, cogitou-se a possibilidade de realização de pesquisa empírica qualitativa (GUSTIN, 2010, p. 40; TRIVIÑOS, 1987, p. 120-133), com o levantamento de informações e percepções (GIL, 2022, p. 50-52) por meio de entrevistas semi-estruturadas (BONI; QUARESMA, 2005, p. 08; TRIVIÑOS, 1987, p. 146), a serem realizadas com refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio que eventualmente participaram do processo de elaboração da política municipal sob investigação.

Porém, a utilização dessa técnica de pesquisa foi descartada já no início da investigação, uma vez verificada a sua desnecessidade para o atendimento dos objetivos propostos.

4 DELIMITAÇÃO DE CONCEITOS

Considerando a abordagem adotada pela presente investigação, a delimitação de alguns conceitos empregados ao longo do trabalho torna-se imprescindível para a compreensão deste.

Primeiramente, ainda que a Lei Municipal nº 16.478/2016 institua uma política municipal direcionada à população “imigrante” de uma forma geral, ou seja, a todas as pessoas que se transferem de seu lugar de residência habitual em outro país para o Brasil, o presente trabalho destina-se especificamente à análise da efetivação do direito à cidade por meio da participação política de refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio.

Longe de afastar a titularidade dos direitos à cidade e de participação política de todas as categorias de migrantes habitantes do município de São Paulo, dita delimitação temática visa tão somente abordar o tema com base na proteção nacional e internacional específica conferida às pessoas em situação de refúgio.

Ademais, apesar de a supracitada Lei empregar o termo “imigrante” para referir-se às pessoas que se transferem de seu lugar de residência habitual em outro país para o Brasil, o trabalho adota o termo “migrante” em substituição, o qual se refere a toda a pessoa que se desloca de um país ou região geográfica ao território de outro país ou região geográfica, incluindo a imigrante – nesta abrangida a pessoa refugiada e solicitante de refugiada –, a emigrante, a residente fronteiriça e a apátrida – conforme a definição trazida pelo inciso I do art. 1º, §1º da Lei nº 13.445/2017 (Lei de Migração), então vetado pelo atual Presidente da República, Michel Temer (BRASIL, 2017a).

Considera-se que o constante fluxo de pessoas entre as fronteiras nacionais na atualidade, de forma circular, inviabiliza a categorização do “indivíduo em mobilidade” na concepção fixa de “imigrante” (ou “emigrante”) (FIRMEZA, 2007, p. 18). Assim, os termos “imigrante” ou “estrangeiro” apenas serão utilizados quando estiverem expressos em lei ou em outro instrumento normativo.

No mesmo sentido, as categorias “refugiado” e “refugiada” adotadas pelo presente estudo referem-se ao e à migrante em situação de refúgio com o *status* já reconhecido pelo governo brasileiro, enquanto que a categoria “solicitante de refúgio” refere-se a todo e a toda migrante que tenha formalizado o pedido de refúgio e aguarda decisão final, conforme a terminologia empregada pela pesquisa do Projeto Pensando o Direito, da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL/MJ), em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015, p. 20).

No que tange ao acolhimento de refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio, emprega-se o termo “integração” no sentido de “tornar-se parte de um conjunto”, de forma

interacional, isto é, com a “influência recíproca” dos elementos que compõem a comunidade¹, afastado qualquer teor assimilacionista e aculturador.

Já toda menção à participação política institucionalizada e seus mecanismos neste trabalho – constante do Capítulo II, mais precisamente – refere-se especificamente à participação política por meio de órgãos ou entidades estatais.

Ademais, ao tratar da “América Latina”, considerando a heterogeneidade das peculiaridades históricas e culturais dessa região geográfica, o presente trabalho adota uma abordagem relativa apenas aos aspectos comuns que permitem traçar uma linha de continuidade entre os países da região, assim como o faz o seu marco teórico (DOMINGUES; MANEIRO, 2006 apud BELLO, 2012, p. 30-31).

Ressalta-se, por fim, que as delimitações conceituais não trazidas neste tópico consistem na (re)construção de conceitos e concepções decorrentes do próprio desenvolvimento da problemática apontada pelo trabalho.

¹ Com base nas definições de “integração” e “interação” apresentadas pelo dicionário *on-line* Priberam, disponíveis em: <<https://www.priberam.pt/dlpo/integra%C3%A7%C3%A3o>>; e em: <<https://www.priberam.pt/dlpo/intera%C3%A7%C3%A3o>>, respectivamente. Acesso em: 03 jul. 2018.

CAPÍTULO I – DIREITO À CIDADE: UM PLENO DIREITO DE CIDADANIA

Em vista da constante reivindicação popular e das (cada vez mais) expressivas manifestações políticas, o presente capítulo propõe-se a reconhecer – (re)construir, mais precisamente – o conteúdo e o âmbito de aplicação do denominado “direito à cidade”, que atenda à realidade social contemporânea na qual é aplicado.

Para tanto, torna-se imprescindível compreender e ressignificar, primeiramente, o conceito ao qual esse direito se refere, isto é, a própria cidade que é reivindicada, para além do seu conteúdo neoliberal de mercadoria e valor de troca, a fim de reinventá-la sob uma perspectiva cidadã.

Entretanto, a própria concepção de cidadania e a qualidade de cidadão e cidadã também devem ser (re)inventadas, com vistas a afastar a noção restritiva e importada de *status* social adotada (apropriada) pelo modelo neoliberal e (re)construir uma noção participativa e latino-americana de cidadania, agora como instrumento para o exercício dos direitos de todos os (novos e diversos) grupos sociais integrantes da comunidade urbana.

Nesse sentido, o presente capítulo busca (re)construir o conceito “direito à cidade” a partir da ressignificação da cidade multidimensional e conforme uma nova concepção de cidadania, então pautada nos novo constitucionalismo e pensamento descolonial latino-americanos.

1 A CIDADE: SUJEITO, ESPAÇO E DIREITO

A cidade capitalista, de uma forma geral, é marcada pela combinação dos mercados de especulação imobiliária com um sistema político clientelista, com práticas elitistas de planejamento urbano e com um regime legal excludente (FERNANDES, 2007, p. 203).

Praticamente todos os espaços da cidade contemporânea (capitalista neoliberal) estão investidos pelo mercado e prevalece a sua imagem como centro de produção e consumo (ROLNIK, 2004, p. 28-29). Observa-se que a construção estrutural da cidade neoliberal é marcada pelo fenômeno do “retorno do mercado”, visto que este predomina como mecanismo de coordenação e produção da cidade (ABRAMO, 2016, p. 346).

Mas não apenas a cidade é compreendida como mero espaço de circulação de mercadorias e da valorização e financeirização do capital (VAINER, 2013, p. 37): o próprio espaço urbano e a qualidade da vida urbana são uma mercadoria (HARVEY, 2012, p. 81;

ROLNIK, 2004, p. 62-63). A cidade e as relações nela envolvidas passam a ser compreendidas como um grande negócio (MARICATO, 2013, p. 20).

Segundo Milton Santos (2014, p. 51-52), o sistema de produção para o mercado – e não para as pessoas – cria fenômenos históricos condicionados pelos seus próprios interesses específicos, no caso, o sistema de consumo. Nesse sentido, a existência humana (e todas as suas construções) passam a ser vividas para a produção de bens.

Consequentemente, ocorre a alienação do espaço urbano (SANTOS, 2014, p. 29-30 e 50-52), isto é, ao espaço urbano é empregada uma significação diferente, não mais voltada para as pessoas e os seus encontros diretos e enriquecedores, mas sim vertida para as mercadorias e seu consumo incessante, e estes se tornam seu fim último². A figura do consumidor insatisfeito substitui, então, a do cidadão, e a cidade é percebida como estranhamento e reproduzida como exterioridade em relação aos cidadãos e cidadãs (CARLOS, 2010, p. 182-183).

Nesse ambiente, a mola propulsora da estruturação das cidades e do convívio social é a nova dinâmica da produção, circulação e comercialização de mercadorias, que também afeta diretamente os serviços e as políticas públicas (BELLO, 2013, p. 231).

Não obstante, a divisão espacial da cidade, como fruto do processo de produção capitalista, é retratada por um quadro de crise de dissolução, fragmentação e privatização³ do espaço urbano como um todo e apresenta elementos negativos em termos democráticos, como as desigualdades e a segregação sociais, que têm gerado cada vez mais manifestações políticas nas ruas (BELLO, 2013, p. 224).

Ademais, nesses espaços de fragmentação e segregação a diferença entre os seus e as suas componentes é anulada para permitir a (tentativa de) produção de uma cidade sem conflito e sem contraditório, formada por fragmentos cada vez mais homogêneos e que pouco interagem, ou que o fazem através de mediações do Estado ou do próprio mercado: seria a cidade sendo cada vez menos “cidade” (CARIBÉ, 2016, p. 506).

² Henri Lefebvre (2011, p. 12) considera a cidade como obra (entenda-se criada), compreendida no seu valor de uso, isto é, no seu consumo improdutivo e sem qualquer vantagem além do prazer e do prestígio, uso esse expresso, principalmente, na festa. Para o autor, o valor de uso contrasta com o valor de troca, segundo o qual a cidade se torna um produto (entenda-se produzida artificialmente), então orientada para o consumo produtivo e comercial. Nesse sentido, ao compreender a cidade como uma mercadoria comercializada, o modelo capitalista neoliberal priorizaria o valor de troca em detrimento do valor de uso.

³ O presente trabalho emprega o termo “privatização” no sentido estrito de alienação (venda ou troca monetária) do espaço urbano ao agente privado, e não em seu sentido amplo de aplicação de institutos de direito privado no âmbito da administração pública ao invés do regime administrativo (MARRARA, 2014, p. 31).

Entretanto, como consequência desse esforço para a homogeneização e fragmentação, a cidade capitalista caracteriza-se por uma luta permanente pela apropriação do espaço urbano e, nesse sentido, a ação do Estado seria uma expressão das forças e dos agentes que, voluntária ou involuntariamente, participam dessa luta (ROLNIK, 2004, p. 71). Assim, as cidades revelam-se como cenário, objeto e alvo de resistência e luta (VAINER, 2013, p. 37), principalmente pelo próprio sentido da cidade (ROLNIK, 2013, p. 10).

A despeito da apropriação do próprio conceito de cidade pelo modelo capitalista neoliberal, vigente atualmente, o fenômeno das revoltas populares e manifestações urbanas (MOVIMENTO PASSE LIVRE/SP, 2013, p. 13-14) evidencia a necessidade de compreensão e retomada do sentido de “cidade”, ou até mesmo da sua ressignificação e reconstrução perante o despertar de novos sujeitos políticos e de novas demandas por direitos.

Em termos jurídico-urbanísticos, José Afonso da Silva (2010, p. 25-26) considera que um centro urbano apenas assumiria a categoria de “cidade” quando seu território ascendesse à posição de Município⁴, uma vez que, no Brasil, a cidade seria um núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas político-administrativo, econômico, não agrícola, familiar e simbólico, independente do seu contingente populacional, o qual concilie a sede do governo municipal e um conjunto de edificações onde seus membros habitem ou desenvolvam atividades comerciais, industriais ou intelectuais, também servido de bens públicos e sociais destinados à satisfação das necessidades dos habitantes.

Já Rosângela Marina Luft (2011, p. 115) considera inadequada a equiparação entre cidade e Município, uma vez que este abrangeria regiões urbanas e rurais, enquanto aquela abrangeria tão somente o núcleo urbano.

Entretanto, conforme aponta Raquel Rolnik (2004, p. 12), o movimento incessante de urbanização passou a absorver e recobrir todo o espaço, inclusive as zonas agrícolas, transformando em urbana a sociedade como um todo; por essa razão, o sentido de “cidade” não mais se limita a um simples conjunto de edificações distinto da zona rural.

No mesmo sentido disciplinou a Carta Mundial pelo Direito à Cidade, conforme seu artigo I (5), entendendo por “cidade” “toda vila, aldeia, capital, localidade, subúrbio, município, povoado organizado institucionalmente como uma unidade local de governo de caráter Municipal ou Metropolitano, e que inclui as proporções urbanas, rural ou semi rural de seu território” (FÓRUM MUNDIAL URBANO, 2004; FÓRUM SOCIAL DAS AMÉRICAS, 2004; V FÓRUM SOCIAL MUNDIAL, 2005).

⁴ A Constituição Federal de 1988 elevou o Município à qualificação de ente federativo, nos termos do seu artigo 18 (BRASIL, 1988).

Não obstante, conforme aponta Ermínia Maricato (2013, p. 20), a cidade não é composta apenas pelo lugar (território físico), mas também pela forma como as políticas urbanas são realizadas.

Contudo, em busca da formulação da consistência de um possível “direito à vida urbana”, já nas décadas de 1960 e 1970, o sociólogo Henri Lefebvre (2011, p. 12-13 e 51-52) apresentou as cidades como os centros de vida social e política, onde se acumulam as riquezas, o conhecimento, as técnicas e as obras humanas, os quais conservam um caráter orgânico de comunidade e projetam sobre o território as relações e a história da própria sociedade que os compõem.

No mesmo sentido, Manuel Castells (2006, p. 181-182) considera a cidade como a projeção da própria sociedade no espaço – no espaço urbano –, o qual é estruturado por processos sociais que exprimem as características (a cultura e a ideologia) de cada período da organização social. O sentido da cidade se ilumina e clarifica a partir da própria sociedade, enquanto seu sujeito produtor, e revela-se enquanto prática sócio espacial (CARLOS, 2010, p. 181).

Assim, marcada e transformada por fatos e processos históricos, políticos, religiosos, culturais e econômicos, a cidade mostra-se como um organismo vivo que é vivido por seus cidadãos e cidadãs⁵ (ALFONSIN, 2015, p. 80; CARLOS, 2010, p. 181).

Já Jordi Borja e Zaida Muxí (2000, p. 13) entendem que a cidade figura como um lugar ou um sistema de lugares dotados de significado, que concentra pontos de encontro entre uma heterogeneidade de pessoas. Marcada pela mistura funcional e social, a cidade mostra-se como uma concentração de pessoas, individual e coletivamente, onde se encontra, concentra e convive a diversidade, com a maximização das possibilidades de intercâmbio (BORJA; MUXÍ, 2000, p. 16 e 19), o choque de desejos individuais concorrentes e a interação criativa das diferenças (SEABROOK, 1996 apud HARVEY, 2013, p. 30).

Assim, entendida como o lugar de manifestação das experiências individuais e coletivas, a cidade mostra-se como o ambiente que possibilita (e é resultado de) uma multiplicidade de trocas, sendo, ela mesma, a condição de realização da vida cotidiana urbana (VITTE, 2010, p. 82). Vida urbana esta que, segundo Lefebvre (2011, p. 22), pressupõe “encontros, confrontos das diferenças, conhecimentos e reconhecimentos recíprocos (inclusive no confronto ideológico e político) dos modos de viver, dos ‘padrões’ que coexistem na cidade”.

⁵ A questão da qualificação como cidadãos e cidadã será abordada no tópico 3 deste capítulo.

No mesmo sentido, a Carta Mundial pelo Direito à Cidade define a cidade como um espaço coletivo, culturalmente rico e diversificado, pertencente a todas e a todos os seus habitantes, nos termos do artigo I(3) da referida Carta (FÓRUM MUNDIAL URBANO, 2004; FÓRUM SOCIAL DAS AMÉRICAS, 2004; V FÓRUM SOCIAL MUNDIAL, 2005).

Segundo Rolnik (2004, p. 09 e 12-13), antes mesmo de conformar um local de trabalho e moradia, a cidade comporta-se como um ímã, isto é, um campo magnético que atrai, reúne e concentra pessoas, as quais buscam garantir a sua subsistência ocupando (coletivamente) o espaço e nele materializando as suas próprias histórias e experiências.

Isso porque a organização da sociedade em comunidades ou núcleos populacionais – ou seja, de forma coletiva – visa atender às necessidades materiais de seus integrantes, bem como às suas necessidades psicossociais, como a comunicação intelectual, afetiva e espiritual, a fim de que possam ser garantidas a continuidade da vida (digna) e a satisfação dos interesses e desejos de todos (DALLARI, 2004, p. 26).

Entretanto, Raquel Rolnik (2004, p. 08) também entende que a existência material da cidade é indissociável da sua existência política.

Nesse sentido, considerando sua dimensão política, a cidade é o lugar de manifestação de poder, de organização, representação e transformação da sociedade (heterogênea), incluindo os conflitos – e a própria luta pelo espaço urbano (ROLNIK, 2004, p. 51) – entre os diversos grupos e indivíduos que a compõem, sejam eles dominantes ou marginalizados (BORJA; MUXÍ, 2000, p. 20), uma vez que nesse espaço são reunidos os interesses de todos aqueles e todas aquelas que o habitam (LEFEBVRE, 2011, p. 118).

Conforme Manuel Castells e Jordi Borja (1996, p. 152-153), a própria cidade revela-se como um sujeito político, que não se confunde com o governo local, mas o inclui, uma vez tratar-se da articulação simbiótica e simbólica entre a administração pública, os agentes econômicos – públicos e privados –, e a sociedade civil⁶ de uma forma geral.

A cidade consiste, portanto, em um centro ou unidade de contrários, tanto pelas desigualdades sociais que nela e dela são produzidas e propagadas, quanto pela própria dinâmica de construção e ordenação do ambiente urbano (IASI, 2013, p. 41). Representa, simultaneamente, uma forma de organização do território e uma relação política, e habitá-la significa participar de alguma forma da vida pública (ROLNIK, 2004, p. 21).

⁶ Ressalta-se que, durante o período da transição democrática brasileira (décadas de 1980 e 1990), o conceito “sociedade civil” foi construído de maneira a diferenciar-se do Estado e do mercado (classificação tripartite) e apresentar autonomia em sua interação com o Estado, sendo a própria sociedade civil originária da organização da população pobre brasileira para lutar por serviços públicos (AVRITZER, 2012b, p. 385-386). Assim, o presente trabalho utiliza o termo “sociedade civil” para referir-se à população de uma forma geral, não pertencente ao ente Estado.

Não obstante, em termos de participação, Betânia de Moraes Alfonsin (2015, p. 16) entende que, no atual contexto brasileiro de Estado Socioambiental Democrático de Direito, o conceito de cidade engloba o princípio da dignidade da pessoa humana e a expressão da democracia e da cidadania, a fim de que a cidade ofereça espaço para a manifestação e a (con)vivência das diferenças, bem como para o exercício da própria cidadania. A cidade, portanto, considerada também nos planos econômico, social, político e cultural, caracteriza-se como o espaço de exercício da cidadania (BELLO, 2013, p. 21).

Assim, percebe-se que a noção de cidade encerra um sentido jurídico, político e sociológico (CARVALHO FILHO, 2009, p. 03), revelando-se como um conjunto organizado de atividades na vida cotidiana, desde a simples existência até as formas como os habitantes se relacionam uns com os outros, sendo nesse ambiente urbano – entendendo-se por “urbano” os meios natural, econômico, social e cultural que compreendem o território da cidade (DIAS, 2010, p. 02) – que as pessoas se desenvolvem e mantêm as condições materiais (INSTITUTO PAULO FREIRE; PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2015a, p. 09) e psicossociais (HARVEY, 2012, p. 73-74) de sua existência, a fim de suprir suas necessidades vitais.

A cidade representa um conjunto de relações materiais, jurídicas, sociais e políticas de existência heterogênea e conflituosa, no qual ações e relações conjugadas no arranjo territorial e administrativo, no comércio, na divisão social do trabalho e, inclusive, no próprio processo de urbanização, estruturam a vida urbana (INSTITUTO PAULO FREIRE; PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2015a, p. 09) e a prática da cidadania.

Nesse sentido, a cidade cujo significado se busca reconstruir ou retomar trata-se de um conceito multifacetário, multifuncional e multidimensional, isto é, apresenta diversas faces, uma vez que é compreendida como sujeito político (CASTELLS; BORJA, 1996, p. 01; BORJA MUXÍ, 2000, p. 07); espaço geopolítico heterogêneo de confluência, disputa e prática da cidadania (ALFONSIN, 2015, p. 78; BELLO, 2013, p. 21); e um direito fundamental genérico, a ser gozado por todas e todos os seus habitantes (BELLO, 2013, p. 21; SILVA; SANTOS JUNIOR; MÜLLER, 2012, p. 188).

A cidade revela-se como criação (entenda-se o direito) e condição dos processos sociais de construção e transformação do espaço urbano em andamento (entenda-se o espaço e o sujeito), concomitantemente (HARVEY, 2005, p. 165).

Não obstante, conforme se extrai da análise de Enzo Bello (2013, p. 21-22), a luta pela ressignificação ou pela retomada do conceito da cidade como sujeito, espaço e direito, então protagonizada pelos novos sujeitos políticos e suas demandas, expressa o advento de uma

nova cultura política, na qual a prática cidadã através das mobilizações sociais pode converter essas “novas” demandas em “novos” direitos urbanos de cidadania: trata-se da busca pela reinvenção da “cidade cidadã”.

2 A CONCEPÇÃO DE CIDADANIA NA REALIDADE CONTEMPORÂNEA

Enzo Bello (2016, p. 15) reconhece a cidadania como um conceito antigo e multifacetário, cunhado originariamente como referência à noção de integração ou pertencimento a uma determinada comunidade política.

Segundo Thomas H. Marshall (1967, p. 75-76), a cidadania seria entendida como um *status* conferido a todos os membros de uma comunidade, iguais em direitos e deveres, e apresentaria três dimensões, quais sejam: uma civil, uma política e uma social, referentes à titularidade e ao exercício dos direitos civis, políticos e sociais, respectivamente. Nesse sentido, assim como os direitos humanos que a compõem, a própria cidadania apresentaria três dimensões, não necessariamente coexistentes (CARVALHO, 2015, p. 15), podendo falar-se em cidadania civil, cidadania política e cidadania social.

Milton Santos (2014, p. 19-20), por sua vez, entende que a cidadania consiste num elenco de princípios gerais e abstratos que se impõe como um corpo de direitos concretos e individualizados, a serem reconhecidos e positivados conforme a sociedade da época.

Como fonte de direitos, a cidadania consagra-se no respeito à (cada) pessoa e figura como uma espécie de “lei” da sociedade, a qual alcança todos e todas, sem distinção, e investe cada um e uma com a “força” necessária para serem respeitado e respeitada contra outras “forças” (SANTOS, 2014, p. 19-20) – a violação de direitos, por exemplo.

A concepção de cidadania expressaria, portanto, um conjunto de direitos que possibilita à (qualquer) pessoa participar ativamente da vida e do governo da comunidade na qual interage (DALLARI, 2004, p. 22) – os denominados “direitos de cidadania”⁷.

Entretanto, enquanto fenômeno, a cidadania mostra-se complexa e historicamente construída (CARVALHO, 2015, p. 14; MARSHALL, 1967, p. 76), desenvolvendo-se no contexto do (também) fenômeno histórico de construção do Estado-Nação, datado da Revolução Francesa de 1789. Assim, em se tratando de uma luta política nacional por direitos, isto é, dentro de fronteiras geográficas e políticas, o cidadão que dela surgia também era

⁷ Alguns autores e algumas autoras entendem que a cidadania implicaria tanto direitos quanto deveres (DALLARI, 2004, p. 25; BENEVIDES, 2012, p. 05), mas o presente trabalho considera que também as obrigações e os deveres decorrentes do direito de participação ativa da vida e do governo de uma comunidade – o direito de participar, e todas as suas nuances e implicações – constituem um direito.

nacional, e a construção da cidadania cuidava do sentimento de pertencimento das pessoas ao Estado e à nação (CARVALHO, 2015, p. 18; MARSHALL, 1967, p. 64).

Não obstante, sob a influência da colonização portuguesa, a construção da concepção de cidadania no Brasil foi marcada por uma tradição de iniciativa estatal, com a concentração do poder político na esfera de atuação e na figura burocratizada do Estado e suas instituições, resultando no desenvolvimento de uma verdadeira “estadania” (CARVALHO, 1999, p. 225 e 342; CARVALHO, 2015, p. 221).

Entretanto, justamente por se tratar de um fenômeno (cultural e) historicamente construído, a cidadania é definida por interesses e práticas de luta política concretos, bem como por sua contínua transformação, conforme a dinâmica de conflitos reais (DAGNINO, 1994 apud BELLO, 2012, p. 80). Assim, não se pode ignorar que a adoção de determinada compreensão sobre cidadania também funciona como estratégia de luta política (BELLO, 2012, p. 80).

Nesse sentido, segundo aponta Enzo Bello (2012, p. 129), as novas relações contemporâneas entre Estado e sociedade civil, assim como as demandas surgidas na experiência cotidiana dos países latino-americanos marcados pela exclusão e alienação social, revelam uma crise no sistema de democracia representativa e a necessidade de revisão e reconstrução do conceito moderno e (neo)liberal de cidadania, a fim de alcançar-se uma concepção dinâmica, ativa e participativa.

Assim, a fim de reconstruir a concepção de cidadania considerando as “novas” reivindicações dos “novos” sujeitos políticos⁸ na(s) realidade(s) social(is) urbana(s), o presente tópico pretende trabalhar a (e)(in)volução do conceito de cidadania da tradicional dimensão de *status* de titular de direitos para uma dimensão dinâmica, relativa à participação política ativa (BELLO, 2012, p. 31) e compreendida como um *instrumento* para o exercício e o gozo de direitos no âmbito de participação e interação na comunidade – tanto construindo-a como dela usufruindo.

2.1 A (E)(IN)VOLUÇÃO DA CONCEPÇÃO MODERNA TRADICIONAL DE CIDADANIA NA AMÉRICA LATINA⁹ E NO BRASIL

⁸ Segundo Enzo Bello (2012, p. 63), a concepção de cidadania ampliada representa tanto o reconhecimento de novos direitos a sujeitos políticos antigos, como o reconhecimento de direitos antigos a novos sujeitos.

⁹ Ao tratar da “América Latina”, considerando a heterogeneidade das peculiaridades históricas e culturais dessa região geográfica, o presente trabalho adota uma abordagem relativa apenas aos aspectos comuns que permitem traçar uma linha de continuidade entre os países da região, assim como o faz o seu marco teórico (DOMINGUES; MANEIRO, 2006 apud BELLO, 2012, p. 30-31).

Ressalta-se que as teorias modernas tradicionais acerca do constitucionalismo e da cidadania resultam de construções de cunho histórico, social e político, desenvolvidas na Europa e nos EUA (BELLO, 2012, p. 29). Assim, a “modernização” (leia-se colonização) do continente americano pelas nações europeias adotou os modelos supostamente abstratos e universais de tais civilizações (BELLO, 2012, p. 32), desconsiderando, inclusive, as tradições das populações nativas (BOHN, 2004 apud BELLO, 2012, p. 32).

Entretanto, essa influência colonizadora não evitou a configuração de uma realidade político-social distinta no ambiente colonizado, resultado de versões e significados próprios dos mecanismos e elementos centrais da modernidade europeia – no caso, o Estado Nacional, o capitalismo, a democracia e os direitos humanos. O mesmo se pode observar no que toca à cidadania (BELLO, 2012, p. 32-33).

Em termos de formação política, enquanto na experiência europeia a constituição de nações precedeu a fundação de um aparato burocrático-estatal, na América-Latina ocorreu o movimento inverso (BELLO, 2012, p. 34): o Estado caracterizando-se como elemento central na composição da comunidade política e na determinação da identidade nacional (FLEURY, 1994; ROBERTS, 1997 apud BELLO, 2012, p. 34), sem a construção de uma mínima sociabilidade que legitimasse o exercício desse poder central (FLEURY, 1994 apud BELLO, 2012, p. 36).

O Estado passou a figurar como o espaço (e o ator) político por excelência, com a prevalência dos interesses políticos dos grupos sociais dominantes, e essa falta de correlação do aparato burocrático-estatal com elementos concretamente identitários comprometeu a formação de uma noção democrática de cidadania (BELLO, 2012, p. 34-35).

José Murilo de Carvalho (2015, p. 221) denomina essa cultura de valorização do Estado e do seu poder de governo de “estadania”, então concentrada no Poder Executivo como o centro do poder, seja como repressor e cobrador de impostos, ou como um distribuidor paternalista de benefícios e favores – diferentemente da cidadania, que valoriza a figura do cidadão e da cidadã na participação do poder. Nesse sistema, proveniente da tradição portuguesa, a iniciativa do Estado é preponderante e a concepção de “cidadania” é construída “de cima para baixo” (CARVALHO, 1999, p. 325).

Nesse sentido, essa configuração política resultou no desenvolvimento de uma cidadania restrita e desprovida de um padrão universal de democratização na sua formação nos países da América Latina, uma vez que a condição dos indivíduos como integrantes da comunidade política dependia das suas posições no processo produtivo (BELLO, 2012, p. 36

e 38). Igualmente, a própria cidadania é compreendida como um estatuto de privilégios e interesses do grupo social dominante (CARVALHO, 1999, p. 326).

Com a introdução do liberalismo econômico na América Latina – e com ele o Estado burguês e a sociedade industrial –, já no século XIX, desenvolveu-se um modelo censitário e restrito de cidadania política¹⁰, formulado por Estados autoritários comandados por uma elite oligárquica, com o alijamento da participação dos demais grupos sociais no processo político (WASSERMAN, 2004 apud BELLO, 2012, p. 38).

No século XX, com o advento dos Estados populistas nacionais, houve a ampliação do rol de cidadãos e participantes da vida pública, sendo exercido o controle, todavia, sobre a ação política dos novos sujeitos sociais com a repressão e manipulação dos sindicatos. A cidadania política foi formalmente estendida à segmentos sociais antes alheios à participação política, como as mulheres, por exemplo (BELLO, 2012, p. 39).

Contudo, com a ascensão de regimes de ditaduras militares no período entre 1960 e 1990, o exercício da cidadania política foi restringido e reprimido, com o esvaziamento forçado do espaço político e a desmobilização popular (GUAZZELLI, 2004 apud BELLO, 2012, p. 40), como consequência da reação dos grupos dominantes quanto ao aumento da participação política das camadas sociais subalternas (ou subalternizadas) (BELLO, 2012, p. 40).

Nesse sentido, observam-se períodos de alternância entre regimes autoritários e democracias formais na América Latina, com a constante desconsideração da cidadania civil, então preponderante na experiência europeia (BELLO, 2012, p. 40).

Assim, a cidadania civil formou-se apenas após as reivindicações contrárias ao autoritarismo militar, sendo que, somente com a sua formulação, a questão dos direitos humanos passou a ser tema de agendas políticas (BELLO, 2012, p. 41).

A figura do cidadão na América Latina foi construída em um contexto de regimes burocrático-ditatoriais e por meio de uma apropriação autoritária da questão das necessidades sociais, marcada por um caráter populista e clientelista de aplicação, isto é, aplicada pela concessão de direitos sociais para grupos políticos selecionados (BELLO, 2012, p. 42).

Observa-se que o processo de construção da concepção de cidadania na América Latina diferencia-se da teoria de Thomas H. Marshall (1967, P. 75) no âmbito do constitucionalismo moderno, segundo a qual o conceito de cidadania seria construído a partir

¹⁰ Conforme a teoria das dimensões da cidadania de Thomas H. Marshall (MARSHALL, 1967, p. 75).

do surgimento e da evolução das dimensões de direitos na Inglaterra, nesta ordem: direitos civis, direitos políticos e direitos sociais.

Para o autor, a concepção de cidadania formula-se pela reunião de três elementos distintos: (i) o elemento civil, composto dos direitos imprescindíveis à liberdade individual; (ii) o elemento político, formado pelo direito de participação no exercício do poder político, como membro de um organismo investido da autoridade política (participação ativa), ou como um eleitor dos membros desse organismo (participação representativa); e (iii) o elemento social, referente a todos os direitos necessários a um mínimo de bem estar econômico e à segurança quanto ao direito de participar completamente na herança social, conforme os padrões de civilização que prevalecem na sociedade (MARSHALL, 1967, p. 63-64).

A cidadania tratar-se-ia, portanto, de um *status* concedido aos membros integrais de uma comunidade, então iguais no que tange aos direitos e obrigações pertinentes a essa condição (MARSHALL, 1967, p. 76).

Nesse sentido, o processo latino-americano demonstra o desenvolvimento de uma “cidadania invertida” (“de cima para baixo”), em vista da concentração da iniciativa cidadã no Estado e da inversão da ordem sequencial de formação dos direitos, qual seja: direitos sociais, direitos políticos e direitos civis¹¹, o que obstaria a mera aplicação mecânica do modelo teórico inglês na região, mas não a sua utilização como modelo de estudo e comparação (CARVALHO, 1999, p. 324-326; CARVALHO, 2015, p. 17-18).

No que toca especificamente ao desenvolvimento da concepção de cidadania no Brasil, segundo Souza (2006 apud BELLO, 2012, p. 47-48), o processo brasileiro de modernização, iniciado em 1808, contaria com duas fases: uma primeira, caracterizada por um modelo de organização social fundado numa lógica de poder representada pela figura pessoal do senhor de terras, este soberano tanto na esfera pública como na privada, e identificada pelo patriarcalismo e pela escravidão; e uma segunda fase, identificada por uma maior implementação do aparato burocrático e pelo desenvolvimento do mercado, então fundados numa lógica de poder impessoal e na abolição formal da escravatura, caracterizando, assim, um primeiro “modelo” de cidadania no país.

Ressalta-se que, desde a colonização, a formação de uma sociedade escravocrata, combinada com uma economia monocultora e latifundiária, uma população desprovida de educação (principalmente) e um Estado absolutista não teria proporcionado a construção de

¹¹ Enzo Bello (2012, p. 43) ressalta que os direitos civis ainda passam pela fase de implementação em muitos países do continente americano, acompanhados de novos “direitos multiculturais” com vistas ao reconhecimento da dignidade própria das culturas das populações nativas, o que será abordado durante o estudo sobre o novo constitucionalismo latino-americano.

uma sociedade política (“pátria”) ou de identidade nacional brasileiras; conseqüentemente, não teria permitido o desenvolvimento de um sentido de cidadania com a noção de igualdade (de dignidade) e com uma consciência de direitos (CARVALHO, 2015, p. 23-29).

Nem mesmo a independência relativamente “pacífica e ordenada” do país – isto é, basicamente negociada entre a elite nacional, a coroa portuguesa e a Inglaterra, sem participação influente dos segmentos populares – impulsionou o fenômeno cidadão, mas sim facilitou a manutenção da estrutura político-social e subsidiou a implantação de um governo segundo o modelo das monarquias constitucionais e representativas europeias (CARVALHO, 2015, p. 31-34).

Apesar de a Constituição outorgada de 1824 regulamentar os direitos políticos, isto é, definir quem teria direito de votar e ser votado, os brasileiros tornados “cidadãos” tratavam-se das mesmas pessoas que viveram durante os séculos de colonização nas condições descritas anteriormente, razão pela qual o exercício dos direitos políticos não acarretou grandes transformações na estrutura político-social vigente até o momento (CARVALHO, 2015, p. 35-37).

Conforme afirma Souza (2006 apud BELLO, 2012, p. 48), antes de 1888, uma nova classe social de “agregados” e “dependentes” teria sido formada no Brasil, composta por sujeitos formalmente livres, mas sem condições fáticas de subsistência própria. Em virtude da falta de reconhecimento social de tais indivíduos – não eram úteis para o processo produtivo como os escravos, e tampouco possuíam qualquer patrimônio –, a sua integração social ocorria por meio de “favores” dos senhores de terras, aos quais os “favorecidos” se vincularam por elos de dominação e dependência.

Igualmente, o exercício do voto foi resignificado por essa realidade social e revelou-se como um ato de obediência forçada, uma demonstração de lealdade e gratidão, ou uma mercadoria a ser negociada e vendida aos chefes políticos, uma vez que não se disputava o exercício de um direito de cidadão, mas sim o domínio político local (CARVALHO, 2015, p. 38-41).

Esse foi o marco de uma “cultura política da dádiva” no Brasil, sob a qual a cidadania funcionava como um “favor” concedido à população formalmente livre pelos senhores de terras, ou uma mercadoria a eles vendida, inserida em um sistema coronelista de entrelaçamento entre público e privado e exercício fraudulento (reiterado), não independente, do poder político, durante o período de 1889 a 1930 (BELLO, 2012, p. 48-49; CARVALHO, 2015, p. 46-47 e 62).

Conforme afirma Enzo Bello (2012, p. 49-50) – e facilmente se observa na forma contemporânea de exercício do poder político –, apesar da progressiva centralização do poder em estruturas político-institucionais, o sistema político do coronelismo (oligarquia) perdurou pelos períodos da República Velha e com o avanço do capitalismo industrial no decorrer do século XX, de forma revigorada e adaptada, por meio do qual os candidatos políticos eram apoiados pelos “currais eleitorais” da elite local, e o domínio desta era assegurado pelas políticas de governo empregadas pelos governantes eleitos – inclusive com violência e repressão à questão social (FLEURY, 1994 apud BELLO, 2012, p. 50; SEELANDER, 2006 apud BELLO, 2012, p. 50).

A perpetuação desse sistema impediu qualquer processo de aprendizado democrático e prejudicou o desenvolvimento do fenômeno cidadão, visto que tanto o povo eleitor como as elites dominantes e o governo deturpavam a aplicação dos direitos políticos regulamentados (CARVALHO, 2015, p. 49).

Não obstante, as características da sociedade formada ainda na época colonial, a saber, a negativa da condição humana de uma parcela da sociedade pela escravidão, o compromisso do Estado com o poder privado e a impermeabilidade da grande propriedade rural à ação da lei (incluindo todo o sistema coronelista), teriam comprometido o desenvolvimento dos direitos civis no país e, conseqüentemente o exercício da própria cidadania civil – consequência esta que persistiria até a época presente (CARVALHO, 2015, p. 50-51 e 61).

Segundo José Murilo de Carvalho (2015, p. 88), até a década de 1930 o Brasil não contava com um povo politicamente organizado, nem mesmo com um sentimento nacional consolidado, sendo que a participação popular na política nacional (para além do sistema eleitoral) limitava-se a pequenos grupos e revelava-se, em geral, como uma reação ao que tais grupos consideravam arbitrariedade das autoridades, configurando uma espécie de “cidadania em negativo”.

Já no período de 1930 a 1945 as políticas de governo viabilizaram o avanço dos direitos sociais no país, com a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e a elaboração considerável de legislação trabalhista e previdenciária, inclusive com a Consolidação das Leis do Trabalho em 1943. Essa legislação social foi produzida e inserida, entretanto, num cenário de inexpressiva participação política e de precariedade dos direitos civis vigentes (CARVALHO, 2015, p. 91 e 114).

Entretanto, os eventos políticos da década de 1930, marcados por uma amplitude e por um grau de organização dos movimentos políticos – não necessariamente populares

(CARVALHO, 2015, p. 101 e 113) –, proporcionaram um processo de reorganização da estrutura produtiva no país, com a rearticulação das relações entre a esfera pública e a privada (BELLO, 2012, p. 50-51).

Segundo Vianna (1998 apud BELLO, 2012, p. 51), ocorreu a instituição de uma concepção organicista entre tais esferas, em que o público foi absorvido pelo privado, e tudo aquilo que era privado passou a revestir-se de caráter público, camuflando a sociedade como um mercado e legitimando o domínio da lógica da posse patrimonial (no sistema capitalista de produção).

Nesse contexto, a questão social foi traduzida em direitos sociais de cidadania, atribuídos pelo Estado a uma “clientela” específica de sujeitos políticos, não reconhecidos como cidadãos por integrarem uma comunidade política, mas em razão da sua condição profissional (e eleitoral, pode-se dizer): os trabalhadores urbanos. A questão social passou a ser objeto de políticas públicas seletivas, de caráter populista, com a finalidade de promover a cidadania de tais “clientes” (BELLO, 2012, p. 51; CARVALHO, 2015, p. 92).

Entretanto, salienta-se que, conforme afirma Ângela de Castro Gomes (2005 apud BELLO, 2012, p. 52), ao invés de “dávivas” do Estado-Novo, os direitos sociais teriam sido consagrados como direitos de cidadania por meio de um processo de barganhas políticas, iniciado por grupos insatisfeitos e revoltosos da época e refreado pelo governante, primeiramente com uma repressão punitiva e, posteriormente, através de políticas sociais de caráter clientelista e paternalista (CARVALHO, 2015, p. 113).

Segundo José Murilo de Carvalho (2015, p. 118-119), essa postura de governo demonstra a adoção de uma concepção da política social como privilégio e não como direito, uma vez que os benefícios eram concedidos ao grupo selecionado pelo governo.

Observa-se que o fenômeno populista (clientelista e paternalista) implicava uma relação ambígua entre governo e cidadãos: enquanto abria o espaço político para as massas populares, também colocava os cidadãos em posição de lealdade e dependência em relação aos líderes (CARVALHO, 2015, p. 130).

O “cidadão” não era compreendido (e respeitado) enquanto sujeito de direitos, nem mesmo lhe era conferida autonomia para o ser, o que impedia a construção de uma autêntica comunidade e da decorrente cidadania ativa, conforme aponta José Murilo de Carvalho (2015, p. 57) ao tratar do paternalismo.

Nesse sentido, foi adotada uma concepção “regulada” de cidadania no Brasil, limitada por restrições políticas e fundamentada em um sistema de estratificação ocupacional e profissional, este definido (e legitimado) pela norma legal, ao invés de pautar-se nos valores

concernentes à qualidade de membro ou membra de uma comunidade política (CARVALHO, 2015, p. 119; SANTOS, 1998 apud BELLO, 2012, p. 54).

Ademais, a introdução dos direitos sociais antes da expansão dos direitos políticos e com direitos civis tão precários demonstra que o desenvolvimento da concepção moderna tradicional de cidadania no Brasil de fato não reproduziu a sequência cronológica proposta por Marshall para os direitos de cidadania – civis, políticos e sociais, nesta ordem (CARVALHO, 2015, p. 128).

Consequentemente, o avanço antecipado dos direitos sociais em relação aos direitos civis e políticos teria ocasionado a sua compreensão como “favores” concedidos em troca de lealdade e gratidão, resultando na construção de uma cidadania passiva e receptora ao invés de ativa e reivindicadora (CARVALHO, 2015, p. 130).

Não obstante, após o crescimento da participação dos trabalhadores urbanos no período de 1945 a 1964 (CARVALHO, 2015, p. 131-148), os direitos civis e políticos foram profundamente atingidos pelas medidas de repressão adotadas com o golpe militar de 1964, legalmente instrumentalizadas pelos “atos institucionais” editados pelos presidentes militares (CARVALHO, 2015, p. 164).

Em termos de direitos civis, foram restringidos, eliminados ou simplesmente não previstos as liberdades de expressão, de reunião e sindical; as inviolabilidades do lar, da correspondência e da integridade física; e os direitos de greve, de defesa e da própria vida. Já no que tange aos direitos políticos, apesar de mantido o direito de voto, o seu sentido foi esvaziado (CARVALHO, 2015, p. 167-168 e 176).

Entretanto, concomitantemente ao cerceamento de tais direitos, os governos militares também investiram na expansão dos direitos sociais, destacando-se a unificação e universalização da previdência (CARVALHO, 2015, p. 174). O advento do regime militar no país marcou o resgate da concepção de políticas sociais como controle das organizações políticas, bem como uma submissão da proteção social ao desenvolvimento econômico (BELLO, 2012, p. 55).

Conforme aponta José Murilo de Carvalho (2015, p. 172-173), o período de maior repressão coincidiu com o de maior crescimento econômico, este marcado pelo aumento da desigualdade social disfarçado pela rápida expansão da economia, pelas transformações na composição da oferta de emprego e por uma forte urbanização.

Ressalta-se, todavia, que o processo de derrubada do regime militar contou com uma maior participação popular, uma vez que a ampliação dos mercados de consumo e de emprego e o grande crescimento das cidades criaram condições para a mobilização e organização social

que ocorreram após o início da abertura do governo, em meados da década de 1970 (CARVALHO, 2015, p. 188 e 196).

Ademais, apesar de favorecer o desenvolvimento dos direitos políticos, a forte urbanização levou à formação de metrópoles marcadas pela concentração de populações marginalizadas, tendo em vista que uma das consequências da abertura política teria sido a restituição seletiva dos direitos civis, isto é, a garantia de tais direitos apenas à população mais rica e mais educada (CARVALHO, 2015, p. 197-198) – acompanhando e perpetuando a seletividade dos períodos anteriores.

Retornando à análise geral da região América Latina, em termos econômicos, com o fim dos regimes tecnocrático-militares a partir da década de 1980, o modelo estatal do desenvolvimentismo nacional foi substituído pelo neoliberalismo, com a imposição dos postulados de uma economia e de uma democracia globalizadas, hegemônicas, únicas e universais, quais sejam: redução estrutural do aparato burocrático estatal e dos gastos sociais e “hostilidade” à participação ativa (e direta) dos cidadãos e das cidadãs na vida política (BELLO, 2012, p. 58-59; SANTOS; AVRITZER, 2005, p. 71-73).

Simultaneamente a essa reestruturação do modelo econômico, no campo político institucional as reivindicações dos movimentos sociais aumentavam e iniciou-se um (árduo) processo de transição democrática (BELLO, 2012, p. 57 e 60) – ainda em fase de consolidação, conforme se observa a disputa atual por questões como a ampliação da cidadania, a universalização dos direitos e a “inclusão¹²” social, por exemplo (O’DONNELL, 2002 apud BELLO, 2012, p. 60-61).

Nesse contexto, o fenômeno denominado como “o retorno do cidadão” promoveu o resgate da importância política e teórica do tema da cidadania quanto a questões relativas à democracia e aos direitos humanos (KYMLICKA; NORMAN, 1997 apud BELLO, 2012, p. 21-22).

Dito fenômeno trabalha com as noções fundamentais de “cidadania ativa” e de “cidadania passiva”: a primeira, referente à participação direta dos cidadãos e das cidadãs no âmbito político da comunidade; enquanto a segunda, à titularidade (leia-se *status*) de direitos e deveres pelos cidadãos e pelas cidadãs e sua proteção perante o Estado (WALZER, 2001 apud BELLO, 2012, p. 22).

¹² Faz-se uma crítica ao termo “inclusão”, uma vez que ele explicitaria o fato de que o Estado e as cidades brasileiros são construídos por e para um determinado grupo de cidadãos, sendo necessário, portanto, “incluir” os demais grupos para a garantia de seus direitos ao invés de promover a sua efetiva participação nessa construção.

Esse resgate da democracia buscou reconhecer as demandas de grupos sociais vulneráveis, por meio da participação ativa e direta de novos setores da sociedade civil no processo político de reorganização institucional, em conjunto com sujeitos já tradicionais – como os sindicatos e os partidos políticos (BELLO, 2012, p. 61-62; TELLES; PAOLI, 2000 apud BELLO, 2012, p. 62).

Para tanto, a cidadania foi adotada como denominador comum e instrumento articulador entre os diversos movimentos políticos contemporâneos e setores envolvidos com as questões urbanas (BELLO, 2012, p. 61-62; TELLES; PAOLI, 2000 apud BELLO, 2012, p. 62).

Identificou-se, assim, uma nova concepção de “cidadania ampliada”, a qual representa a formação de novos sujeitos sociais ativos e de identidades coletivas no cenário político, por meio do reconhecimento de novos direitos a sujeitos já existentes, e de direitos já existentes a novos sujeitos (BELLO, 2012, p. 63).

Nesse sentido, a materialização dessa transição democrática e do modelo de cidadania ampliada que marcaram o período deu origem a um processo de produção normativa constitucional em toda a América Latina, com ênfase na questão social: trata-se do surgimento do modelo do Estado Democrático de Direito, baseado nos constitucionalismos português (1976) e espanhol (1978) (BELLO, 2012, p. 64 e 90) – vigente no Brasil até o momento atual.

No caso específico do Brasil, essa produção normativa constitucional resultou na promulgação da Constituição Federal de 1988, denominada “Constituição Cidadã”, a qual promoveu a ampliação dos direitos políticos e sociais, bem como a recuperação dos direitos civis estabelecidos antes do regime militar (CARVALHO, 2015, p. 201-211).

Contudo, a conjugação da transição democrática com a implementação do modelo econômico neoliberal na América Latina¹³ a partir da década de 1990 resultou em uma discrepância entre a tentativa de ampliação substancial da democracia e a postura restritiva adotada pelo Estado (DAGNINO, 2006 apud BELLO, 2012, p. 64-65; VAINER, 2000 apud ROLNIK, 2017, p. 242), além do questionamento acerca da própria noção tradicional de direitos (CARVALHO, 2015, p. 201).

Nessa junção de tônicas contraditórias, o processo de redefinição dos significados dos termos e sujeitos tradicionais da política, como sociedade civil, participação e cidadania, tornou-se meramente superficial e ilusório, em vista da sua apropriação e transformação em

¹³ Evelina Dagnino (2004 apud BELLO, 2012, p. 64) refere-se a tal conjugação como uma “confluência perversa”.

instrumentos de justificação, efetivação e manutenção do modelo neoliberal (DAGNINO, 2006 apud BELLO, 2012, p. 65).

Isso porque o modelo neoliberal reformulou a identidade da sociedade civil, configurando-a como espaço para o desenvolvimento da atuação individual dos particulares (DAGNINO, 2006 apud BELLO, 2012, p. 65), e não como uma composição de diferentes sujeitos políticos sociais e suas diversas relações (BELLO, 2013, p. 27-28). As relações entre Estado e sociedade civil também foram reconfiguradas, passando a adotar um caráter corporativista (BELLO, 2012, p. 79).

Essa ressignificação neoliberal da sociedade civil acarretou a despolitização de responsabilidades (direitos) sociais antes atribuídas ao Estado e a sua transferência para a esfera privada (o tão conhecido terceiro setor), caracterizando-as como atividades voluntárias de filantropia e caridade (BELLO, 2012, p. 65-66).

No mesmo sentido, vale ressaltar que a consolidação de uma concepção (neo)liberal hegemônica de democracia levou à priorização da acumulação de capital em relação à redistribuição social, bem como à limitação da participação cidadã, tanto individual como coletivamente, sob o mesmo pretexto de não “sobrecarregar excessivamente” o regime democrático com demandas sociais (SANTOS; AVRITZER, 2005, p. 59).

Consequentemente, a redução da atividade estatal e dos gastos com as políticas sociais, aliada à transferência de responsabilidades sociais, também resultaram na aniquilação dos direitos sociais de cidadania previstos nos textos constitucionais, denunciando, inclusive, uma “constitucionalização simbólica” quanto a tais direitos, maquilando a falta de correlação entre norma e fato social (BELLO, 2012, p. 69 e 76).

Ademais, esse cenário denuncia o deslocamento dos cidadãos e das cidadãs do âmbito decisório das políticas de governo para o de mera execução de políticas sociais (DAGNINO apud BELLO, 2012, p. 76), destituindo a sociedade civil de qualquer influência ou papel político¹⁴ e revelando a predominância da pressão de interesses particulares – denominados *lobbies* – nos centros decisórios (BELLO, 2012, p. 65 e 76).

Igualmente, a noção de participação política também foi reformulada através da privatização dos espaços e sujeitos políticos, com a manutenção da absorção da esfera pública pela privada (BELLO, 2012, p. 65) e, consequentemente, a descaracterização do espaço

¹⁴ Em meio a essa anulação do papel político da sociedade civil, organizações populares foram formalmente introduzidas no processo decisório das políticas públicas, integrando conselhos gestores, por exemplo (DAGNINO, 2004 apud BELLO, 2012, p. 76).

público como lugar de encontro de heterogeneidades e de (con)vivência das diferenças, de forma individual e também coletiva (BORJA; MUXÍ, 2000, p. 13 e 41).

O mesmo observou-se em relação aos direitos políticos, uma vez que o reconhecimento constitucional do sufrágio universal passou a coexistir com uma falta de simpatia política e uma crise de democracia representativa (BELLO, 2012, p. 67), justificada, inclusive, pela prevalência da compreensão dos mecanismos legais de representação – sobretudo o uso do direito de voto – como a forma de manifestação política adequada (CARVALHO, 2015, p. 72).

A adoção de uma concepção restrita de direitos políticos e participação política, então limitados à democracia representativa (à titularidade e ao exercício do direito de votar e ser votado), anulou a participação política “ativa”, referente à democracia participativa e ao exercício da cidadania ampliada (BELLO, 2012, p. 67).

No mesmo sentido, no caso do Brasil, os direitos civis “universalmente” estabelecidos apresentam grandes deficiências em termos de seu conhecimento, extensão e garantia, uma vez mantida (justificada e efetivada) a seletividade cultural¹⁵ dos sujeitos de direitos, com a consequente divisão dos cidadãos e cidadãs brasileiros em “classes” (CARVALHO, 2015, p. 217; SANTOS, 2014, p. 24).

Segundo José Murilo de Carvalho (2015, p. 217-218), os cidadãos de primeira classe seriam (homens) brancos, ricos, vestidos conforme um padrão de elegância e com instrução universitária; os de segunda classe pertenceriam às classes médias baixas, brancos, pardos ou negros e com formação educacional mediana; os de terceira classe, por fim, pertenceriam à esfera marginalizada da população, pardos ou negros em sua maioria e com baixa ou inexistente formação educacional.

Igualmente, James Holston (2013, p. 258-260 e 329) denomina de “cidadania diferenciada” o que reconhece como o uso contínuo de uma forma de “desqualificação seletiva” baseada nas distinções sociais e na concepção dos direitos como privilégios de certos tipos de sujeitos para diferenciar os cidadãos e dividi-los em “classes”, conforme analisado a partir da trajetória histórica da cidadania no Brasil.

Isso porque a trajetória histórica da cidadania brasileira resultaria da combinação entre a incorporação formal da pessoa à comunidade política, ou seja, ao Estado-Nação, e a distribuição substantiva de direitos, significados, práticas e instituições que essa mesma

¹⁵ Entende-se essa seletividade por cultural por se tratar de um espectro da estrutura político-social da sociedade brasileira construída já no período colonial e perpetuada desde então, conforme também interpreta José Murilo de Carvalho (2015, p. 222) no que tange à visão corporativista dos interesses coletivos.

incorporação acarreta, sendo que, no caso do Brasil, a cidadania revela-se universalmente incluída na afiliação e maciçamente desigual na distribuição de seus direitos (HOLSTON, 2013, p. 258).

Assevera-se, portanto, que o sentido da nova perspectiva ampliada da cidadania foi relativizado pela ascensão do modelo neoliberalista mediante uma estratégia de esvaziamento da esfera política, privatização dos processos deliberativos e despolitização da questão social (BELLO, 2013, p. 237).

A cidadania passou a ser compreendida de forma restritiva e privada, sem oportunidade para o reconhecimento de novas demandas e com o agravamento das desigualdades e injustiças sociais, acompanhado do descrédito na democracia representativa (BELLO, 2012, p. 66 e 69; BELLO, 2013, p. 237-238).

Dessa forma, segundo observa Enzo Bello (2012, p. 56), durante o processo de reconhecimento de direitos – principalmente sociais – no Brasil, assim como na América Latina, a cidadania foi entendida por diferentes concepções e utilizada para propósitos distintos; contudo, esse processo é marcado por um constante descompasso entre a norma e a situação fática a qual deveria regular, demonstrando a insuficiência da dimensão jurídica de cidadania perante a necessidade de criação de condições políticas para a concretização de tais direitos na prática social.

Nesse sentido, em se tratando de uma construção essencialmente humana, isto é, elaborada e aplicada por seres humanos e humanas, o caráter histórico-cultural da cidadania implica-lhe assumir diferentes significados e abrangência em cada contexto político-social, assim como os direitos humanos (BOBBIO, 2004, p. 18; COMPARATO, 2013, p. 43-44; RAMOS, 2015, p. 125), e dessa característica decorre a utilização da sua compreensão como estratégia política (BELLO, 2012, p. 80).

Apesar da formulação da nova concepção de cidadania ampliada, a apropriação dos termos que lhe garantiriam sentido pelo modelo neoliberal resulta na adoção de uma concepção restritiva (e importada) de cidadania no Brasil, compreendida como um *status* de direito e deveres que perpetua um quadro de posições sociais hierárquicas e desiguais.

2.2 A CONCEPÇÃO DE CIDADANIA NO NOVO CONSTITUCIONALISMO E NO PENSAMENTO DESCOLONIAL LATINO-AMERICANOS

Conforme exposto, em vista do cenário brasileiro atual de reivindicações do direito à cidade por uma heterogeneidade de sujeitos sociais que, apesar de habitantes das cidades,

veem-se cotidianamente tolhidos de qualquer influência no processo decisório, sem garantia de respeito às suas liberdades e à sua dignidade e bem-estar, a concepção tradicional moderna e neoliberal de cidadania mostra-se (no mínimo) insatisfatória.

Assim, considerando os equívocos da mera transplantação de um modelo teórico de cidadania desenvolvido e aplicado conforme as particularidades da realidade social europeia e estadunidense (BELLO, 2012, p. 21), a construção de uma concepção de cidadania que considere as peculiaridades da realidade social e das características do desenvolvimento do novo constitucionalismo na América Latina mostra-se necessária e imprescindível.

A formação dessa nova concepção de “cidadania ampliada” – pautada na participação política direta, na produção de novos sujeitos sociais pertencentes à sociedade civil e no reconhecimento de novos direitos de cidadania (BELLO, 2012, p. 25 e 27) –, promoveu o surgimento do denominado “novo constitucionalismo latino-americano” e suas transformações constitucionais inovadoras em relação ao constitucionalismo moderno dos Estados Unidos e da Europa (BELLO, 2012, p. 25-26).

Segundo a análise de Enzo Bello (2012, p. 127) sobre as novas Constituições brasileira, venezuelana, boliviana e equatoriana, as transformações constitucionais propostas pelo novo constitucionalismo latino-americano são inovadoras justamente porque rompem com a prática mecânica de transposição de modelos teóricos nortistas¹⁶ e buscam fundamento no material concreto oferecido pela própria realidade social do espaço onde a norma é produzida e aplicada.

No caso do Brasil, primeiramente, a transição democrática materializou-se no processo de elaboração e promulgação da Constituição Federal de 1988, o qual representou duas perspectivas quanto à concepção de cidadania: uma jurídica, focada nas instituições estatais e na centralidade dos direitos, desconsiderando a participação política (da sociedade civil), muito semelhante à concepção marshalliana de cidadania; e outra político-social, considerando a nova concepção de cidadania ampliada (BELLO, 2012, p. 24).

Em termos de modelo de Estado, a Constituição Federal de 1988 adotou o Estado Democrático de Direito, fundamentada na cidadania, no princípio da dignidade da pessoa humana, no pluralismo político e na conjugação de valores liberais e social-democráticos (BELLO, 2012, p. 93), nos termos do seu artigo 1º (BRASIL, 1988).

¹⁶ Segundo aponta Enzo Bello (2016, p. 25), não se pode ignorar o fato de que a perpetuação do modelo constitucionalista, ainda que de forma renovada e adaptada, ainda se trata da utilização de um fenômeno originado na modernidade europeia e transplantado para a América Latina, por meio de uma dinâmica de colonialidade (colonização) do poder e do saber. Nesse sentido, ainda que com características próprias da região, a concretização dessas novas Constituições e as suas transformações continuarão condicionadas pelas condições materiais de poder.

Além disso, a classificação tradicional dos direitos de cidadania em direitos civis, políticos e sociais, assim como a teoria das gerações ou dimensões dos direitos humanos¹⁷, desenvolvidas pelo constitucionalismo europeu, foram conservadas pelo texto constitucional, apenas agregando alguns direitos difusos relativos ao meio ambiente e aos consumidores (BELLO, 2012, p. 94).

Quanto à tutela estatal dos interesses das minorias étnicas, a Carta de 1988 preservou o modelo do Estado-nação (mononacional), limitado à garantia de alguns direitos culturais a certos grupos étnicos, como os povos originários (comumente denominados “índios” ou “indígenas”) (BELLO, 2012, p. 94 e 120).

No que toca aos mecanismos de participação política dos cidadãos e das cidadãs, a Constituição nacional adota um modelo de democracia semidireta, com ênfase nos canais de democracia representativa, estes então coexistentes e complementados por mecanismos de democracia participativa no âmbito do processo legislativo, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular (BELLO, 2012, p. 96; SANTOS; AVRITZER, 2005, p. 75), nos termos do parágrafo único do artigo 1º, combinado com o artigo 14 (BRASIL, 1988).

Ademais, além dos mecanismos de participação direta mencionados, a Constituição de 1988 também proporciona novos instrumentos de participação cidadã, como, por exemplo, o Orçamento Participativo, com base no artigo 29, XII (BRASIL, 1988), e a ampliação do acesso à justiça por meio da previsão de instrumentos variados para pleitear-se o reconhecimento ou a violação de direitos perante o Poder Judiciário, esta compreendida pelo fenômeno da judicialização da política e das relações sociais (BELLO, 2012, p. 96).

Entretanto, conforme salienta Enzo Bello (2012, p. 96), a prática brasileira demonstra que a democracia representativa ainda prevalece sobre a participativa, uma vez que, desde a promulgação da Constituição, em 1988, até o ano de 2012, somente teriam sido realizados um plebiscito, em 1993, e um referendo, em 2005, além da exiguidade das leis aprovadas de autoria popular.

Nesse sentido, apesar dos avanços em termos sociais e democráticos, a Constituição brasileira manteve a concepção “estadocêntrica” e passiva de cidadania – concentrada no Estado e conferida a partir dele –, com pouco espaço ao multiculturalismo e deixando de reconhecer o pluralismo jurídico (BELLO, 2012, p. 94). Por essa razão, a Constituição

¹⁷ Segundo Paulo Bonavides (1993 apud RAMOS, 2015, p. 129), a expressão “geração” sugestiona a sucessão ou a supressão de um grupo de direitos por outros, de uma nova geração, sendo que, na verdade, ocorreria uma acumulação de direitos com as próximas gerações. Nesse sentido, o autor considera mais adequada a expressão “dimensão”, justificada não apenas pela não sucessão de direitos, mas também pela possibilidade dos direitos anteriores assumirem uma nova dimensão com o reconhecimento de um novo direito.

Federal brasileira de 1988 não representa uma verdadeira ruptura em relação ao constitucionalismo moderno.

Não obstante, conforme se observa no atual cenário político-social latino-americano, a partir da emergência de novos sujeitos políticos (coletivos, inclusive) e de novos espaços de prática da cidadania, com a reivindicação de novas demandas, a concepção de cidadania foi ampliada para além da noção de um status de direitos e deveres e passou a incorporar vertentes de reconhecimento e participação política (BELLO, 2012, p. 78-88).

Assim, partindo da iniciativa de movimentos políticos advindos, em sua maioria, desses novos sujeitos coletivos provenientes da sociedade civil, o novo constitucionalismo latino-americano observado nas Constituições venezuelana, boliviana e equatoriana renuncia à centralidade da dignidade da pessoa humana e adota uma concepção biocêntrica da existência planetária¹⁸, fundada na noção de *Pacha Mama* (“mãe terra”) e no princípio do bem-viver (BELLO, 2012, p. 26).

No caso da Constituição venezuelana de 1999, a intenção de rompimento com o modelo nortista e de refundação da República já é anunciada em seu preâmbulo, a fim de estabelecer uma sociedade democrática, participativa e protagonista, multiétnica e pluricultural (VENEZUELA, 1999).

O modelo do Estado Democrático e Social de Direito, propagado a partir da Constituição espanhola de 1978, foi mantido, todavia, em vez de adotados os modelos plurinacional e de pluralismo jurídico (BELLO, 2012, p. 103).

Igualmente, a Constituição venezuelana conservou, em sua maioria, a classificação tradicional dos direitos de cidadania desenvolvida pelo constitucionalismo europeu, com algumas inovações, quais sejam: (i) um capítulo específico para os direitos dos povos indígenas, incluindo o reconhecimento do seu direito à participação no artigo 119 (VENEZUELA, 1999); e (ii) um capítulo disciplinando direitos ambientais (BELLO, 2012, p. 103-104).

Entretanto, estipulou como titulares dos direitos e deveres de cidadania as venezuelanas e o venezuelanos não sujeitos à inabilitação política ou à interdição civil, nos termos do artigo 39 (VENEZUELA, 1999), atrelando a concepção de cidadania à nacionalidade.

¹⁸ Essa cosmovisão biocêntrica emergida do novo constitucionalismo latino-americano fundamenta-se em um paradigma ecológico que reconhece a interdependência e a complementariedade entre os seres vivos, bem como o valor intrínseco de todos eles, inclusive dos seres “não vivos” – as rochas, a água, a luz, por exemplo –, concebendo o ser humano como apenas mais um elemento integrante de uma grande rede (CAPRA, 1996, p. 17; MORAES, 2013, p. 133).

Já no que tange aos mecanismos de participação política dos cidadãos e cidadãs, a referida Constituição manifesta preferência à democracia direta, complementada por mecanismos da democracia representativa e baseada em princípios de governo como a soberania popular, a participação política, a descentralização e o pluralismo, destacando-se a possibilidade de representação indígena no Parlamento (BELLO, 2012, p. 104-105), nos termos dos artigos 5, 6, 125 e 186 (VENEZUELA, 1999).

No caso da Constituição boliviana de 2009, cuja versão inicial teria sido concluída em 2007, o desejo de ruptura com o Estado colonial, republicano e neoliberal, com a consequente construção coletiva de um novo Estado, é expresso desde o seu preâmbulo (BOLÍVIA, 2009).

A referida Carta passou a adotar um modelo de Estado Unitário Social de Direito Plurinacional Comunitário, com o reconhecimento da autonomia e do autogoverno dos povos indígenas originários campesinos (BELLO, 2012, p. 108), conforme artigos 1, 2, 290 e 291 (BOLÍVIA, 2009).

Acerca dos direitos de cidadania, Enzo Bello (2012, p. 109-110) destaca três inovações importantes: (i) a afirmação da interdependência e da indivisibilidade dos direitos de cidadania e a negação expressa da teoria das gerações ou dimensões dos direitos humanos desenvolvida pelo constitucionalismo europeu, nos termos do artigo 13 (BOLÍVIA, 2009); (ii) a utilização de uma nova categoria de direitos, os direitos fundamentalíssimos, como o direito à água previsto no artigo 373 (BOLÍVIA, 2009); (iii) o reconhecimento dos direitos das nações e povos indígenas originários campesinos, numa perspectiva de “transversalização” (FAJARDO, 2010 apud BELLO, 2012, p. 110).

Entretanto, assim como a Constituição venezuelana de 1999, a Constituição boliviana de 2009 estabelece como cidadãos e cidadãs todas as bolivianas e todos os bolivianos, a partir dos dezoito anos, nos termos do artigo 14 (BOLÍVIA, 2009), também vinculando o exercício da cidadania à nacionalidade.

Quanto aos mecanismos de participação política do cidadão e das cidadãs, a Carta boliviana agrega à democracia representativa as vertentes direta e comunitária (referente aos povos indígenas originários campesinos), demonstrando a preferência à democracia direta participativa ao elencá-la em primeiro lugar (BELLO, 2012, 110), segundo artigo 11 (BOLÍVIA, 2009).

Ademais, a Constituição inclui os princípios do pluralismo jurídico, da interculturalidade e da participação cidadã como regentes da jurisdição nacional, com a

previsão da jurisdição indígena originária campesina (BELLO, 2012, p. 111), nos termos do artigo 179 (BOLÍVIA, 2009).

Por fim, a Constituição equatoriana de 2008 propõe uma nova forma de convivência cidadã, em diversidade e harmonia com a natureza, fundamentada no princípio do bem viver (*sumak kawsay*), conforme se extrai de seu preâmbulo (EQUADOR, 2008).

Em termos de modelo de Estado, adotou o modelo tradicional do Estado constitucional e democrático, mas agregando novas perspectivas da interculturalidade e da plurinacionalidade, com vistas à população do país, em sua maioria indígena (BELLO, 2012, p. 115), conforme se depreende do artigo 1 (EQUADOR, 2008).

No que toca aos direitos de cidadania, Marco Aparicio Wilhelmi (2010 apud BELLO, 2012, p. 116) afirma que a Carta equatoriana apresenta um discurso renovador sobre direitos, bem como a ampliação de sua titularidade e a determinação de assegurar a sua efetividade.

Segundo Enzo Bello (2012, p. 116), em caráter de inovação, pode-se destacar: (i) a previsão de princípios gerais de aplicação dos direitos fundamentais (WILHELMI, 2010 apud BELLO, 2012, p. 116); (ii) o reconhecimento da natureza como sujeito de direitos e o estabelecimento de um rol de direitos do “bem viver” (*sumak kawsay*), nos termos dos artigos 10 e seguintes, por exemplo (EQUADOR, 2008); e (iii) a universalização da capacidade postulatória perante o Poder Judiciário, conforme artigo 86 (EQUADOR, 2008).

Acerca dos mecanismos de participação política dos cidadãos e cidadãs, a Constituição equatoriana dispõe que será orientada pelos princípios da igualdade, da autonomia, da deliberação pública, do respeito à diferença, do controle popular, da solidariedade e da interculturalidade, nos termos do artigo 95 (EQUADOR, 2008).

Destaca-se, inclusive, que a referida norma constitucional buscou reconhecer o protagonismo da participação cidadã tanto no Estado como na sociedade civil, considerando-a como expressão da soberania popular e precisando as formas de participação nos diferentes níveis de governo (BELLO, 2012, p. 118), conforme artigos 96 e 100 e seguintes (EQUADOR, 2008).

Não obstante, destaca-se, ainda, o reconhecimento da conexão entre o exercício da cidadania e o novíssimo direito à cidade no próprio texto constitucional¹⁹, conforme dispõe o artigo 31, cuja transcrição mostra-se interessante para o tema abordado no presente trabalho:

¹⁹ No Brasil, o direito à cidade foi disciplinado por norma infraconstitucional, no caso, a Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), conforme será abordado ainda neste capítulo.

Art. 31.- Las personas tienen derecho al **disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos**, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. **El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía** (EQUADOR, 2008) (grifos da autora).

Dessa forma, com exceção do caso do brasileiro, a análise constitucional apresentada demonstra o propósito comum de ruptura com um conceito de cidadania que resultou na exclusão social de diversos grupos étnicos, uma vez que no constitucionalismo latino-americano predomina a tendência ao modelo jurídico de um Estado intercultural e plurinacional, com o reconhecimento de uma sociedade multiétnica e pluricultural (BELLO, 2012, p. 120-121).

No mesmo sentido, com exceção do Brasil, o novo constitucionalismo adotou sistemas de direitos de cidadania marcados pelo pluralismo jurídico, com o reconhecimento de direitos a partir da cultura e das tradições originárias dos países latino-americanos e a criação de instâncias judiciais próprias de tais grupos, sem desprezar os direitos aprimorados ou adequados de noções provenientes do constitucionalismo moderno (BELLO, 2012, p. 121).

Já a criação dos canais de participação direta da sociedade civil, com a fundação de espaços institucionais de enunciação²⁰ – conselhos cidadãos, por exemplo – representou a busca (constante) por mecanismos de efetivação dos (novos) direitos de cidadania (BELLO, 2012, p. 121).

No que tange aos mecanismos de participação política dos cidadãos e cidadãs, (novamente) excepcionada a Constituição brasileira de 1988, as demais Constituições privilegiaram a democracia participativa em relação à representativa, com a intensificação do uso de instrumentos como o plebiscito e o referendo²¹ e a criação de novas instâncias de participação popular direta, especialmente nos processos de tomada de decisão no âmbito da Administração Pública (BELLO, 2012, p. 123).

Outrossim, a própria sociedade civil passou a ampliar sua atuação no cenário político, tanto fiscalizando a atuação do governo quanto figurando como sujeita de efetivação

²⁰ A participação direta por meio de espaços institucionais será abordada no próximo capítulo.

²¹ Os e as constituintes da Venezuela, da Bolívia e do Equador submeteram a aprovação dos textos constitucionais a referendos populares, inclusive, diferentemente da Constituição brasileira, que adotou o modelo de assembleia nacional constituinte autolegitimada (BELLO, 2012, p. 123).

de direitos, ressaltando-se o papel relevante dos diversos movimentos sociais por suas manifestações políticas e reivindicações de direitos (BELLO, 2012, p. 123).

Nesse sentido, Enzo Bello (2012, p. 127) verifica que o novo constitucionalismo latino-americano inova quanto às noções de Estado, nação, democracia, sociedade civil, direitos fundamentais, categorias estas tradicionais no âmbito do constitucionalismo moderno e que estão relacionadas ao conceito (multidimensional) de cidadania.

Contrapondo-se ao conceito tradicional de cidadania passiva e “estadocêntrica” do constitucionalismo moderno, a concepção adotada pelo novo constitucionalismo latino-americano assume um formato mais ativo, com uma diversidade de sujeitos políticos e sujeitas políticas, abrangendo também as demandas por redistribuição (de riquezas e de direitos) e reconhecimento (de sujeitos e de direitos) ²² (BELLO, 2012, p. 127).

Enquanto a concepção de cidadania desenvolvida no âmbito do constitucionalismo moderno fundamenta-se nos aspectos das cidadanias civil e política, com padrões abstratos e tendências universalistas, a dimensão da cidadania social mostra-se preponderante na América Latina, a qual reconhece as características e as peculiaridades dos diferentes contextos histórico, político, social e cultural (ROBERTS, 1997 apud BELLO, 2012, p. 30).

Não obstante, tendo em vista que o novo constitucionalismo latino-americano pretende romper com os modelos teóricos nortistas e (re)construir a concepção de cidadania a partir realidade social dos diferentes países da região, tal proposta também encontra respaldo no pensamento descolonial latino-americano.

Segundo Arturo Escobar (2003 apud BELLO, 2016, p. 09), o pensamento descolonial objetiva compreender a cosmovisão eurocêntrica do mundo e do conhecimento, para então promover uma perspectiva externa de crítica à modernidade hegemônica (colonizadora) e o debate sobre teorias acerca das peculiaridades da vida cultural e política nos diferentes países da América Latina, buscando a inclusão do conhecimento subalternizado dos grupos sociais explorados, alienados e oprimidos.

²² Ao analisar o dilema redistribuição vs. reconhecimento (e a sua insolubilidade), Nancy Fraser (1997, p. 25-26) entende que, enquanto as exigências de reconhecimento buscam a atenção à especificidade de certo grupo e, conseqüentemente, a afirmação de seu valor com igualdade de dignidade, as exigências de redistribuição reclamam a supressão dos arranjos econômicos que ensejam justamente a especificidade dos grupos. Assim, as primeiras promoveriam a diferenciação dos grupos, e as segundas, contrariamente, fomentariam a sua não diferenciação. Entretanto, a autora conclui pela insolubilidade de tal dilema ao demonstrar que pessoas sujeitas concomitantemente a injustiças econômicas e culturais necessitam tanto de redistribuição como de reconhecimento, isto é, necessitam negar e afirmar a sua especificidade, ao mesmo tempo. Por essa razão, as categorias “reconhecimento” e “redistribuição” não seriam suficientes para a análise das demandas reais, como as demandas de gênero e raciais, por exemplo (FRASER, 1997, p. 37-38).

Além da inclusão de tal conhecimento local, o pensamento descolonial também visa desmascarar e desmistificar as narrativas desenvolvidas para justificar a modernidade hegemônica (colonizadora) como “natural” e “universal” (BELLO, 2016, p. 10), pensando processos de superação da colonialidade sem enjeitar as conquistas já obtidas no âmbito de tal paradigma, mas ressignificando essas categorias “universais”²³ a partir da perspectiva e dos saberes dos sujeitos e das sujeitas colonizados (MIGNOLO, 2010 apud BELLO, 2016, p. 14).

Propõe-se, portanto, a ressignificação das concepções modernas sob um viés pluriversalista, que englobe harmonicamente a diversidade de perspectivas epistemológicas, políticas e econômicas em nível global, sem qualquer hierarquia entre elas (BELLO, 2016, p. 14-15).

Ademais, conforme se depreende da realidade político-social latino-americana, a concepção de cidadania sob a perspectiva do pensamento descolonial também foi ampliada (“cidadania ampliada”) para além da noção de um *status* de direitos e deveres, passando a incorporar vertentes de reconhecimento e participação política (BELLO, 2012, p. 78-88; GARRETÓN, 2006 apud BELLO, 2016, p. 17; GOHN, 2006 apud BELLO, 2016, p. 17).

Nesse sentido, segundo observa Enzo Bello (2016, p. 25), tanto a teoria formulada pelo pensamento descolonial como o novo constitucionalismo latino-americanos propõem a adoção de uma concepção de cidadania ativa (e participativa) com o reconhecimento de direitos de cidadania relativos às tradições dos povos originários, enquanto elementos constitutivos das figuras do cidadão e da cidadã, tratando-se, portanto de perspectivas convergentes (BELLO, 2016, p. 25).

Dessa forma, a realidade político-social latino-americana de surgimento de novas demandas de direitos a partir da reivindicação de novos sujeitos políticos ou de novos espaços de enunciação – incluindo as manifestações pelo reconhecimento e efetivação do direito à cidade a todos os e as habitantes do espaço urbano no Brasil – demonstra a insuficiência do conceito moderno (neo)liberal de cidadania como a titularidade de um *status* jurídico (leia-se posição social) de direitos, fundamentado em um modelo “estadocêntrico” e passivo (BELLO, 2013, p. 25).

Também denuncia a necessidade de adoção de uma nova concepção de cidadania como instrumento de participação integral, com base no novo constitucionalismo e no pensamento descolonial latino-americanos, a fim de ampliar a prática da cidadania a todos os

²³ Incluindo a ressignificação do próprio “retrato do cidadão”, então homem, do gênero masculino, branco, proprietário, católico, heterossexual e patriarca, mascarado sob a figura de um sujeito racional e abstrato, titular de direitos humanos (BELLO, 2016, p. 15).

(diversos) grupos sociais integrantes da comunidade urbana (com respeito às diferenças e independentemente delas) e permitir que participem ativamente dos processos decisórios referentes à construção da sua cidade, reconhecendo o protagonismo da sociedade civil.

3 HABITAR A CIDADE COMO PRÁTICA DA CIDADANIA E A QUALIDADE DE CIDADÃO E CIDADÃ

A ressignificação da cidade como sujeito/espaço/direito caracterizado pelo encontro e pela projeção confluentes e conflitantes de toda a heterogeneidade na experiência da vida urbana, aliada à (re)construção de uma noção participativa de cidadania como instrumento para o exercício de direitos ao invés de posição social, demonstram que ser cidadão ou cidadã significa praticar a cidadania enquanto habitante da cidade.

Isso porque a prática da cidadania apenas seria possível no espaço público, sendo este a própria cidade (BORJA; MUXÍ, 2000, p. 07-08). Ademais, a cidadania de todas e todos os habitantes depende da qualidade, da multiplicação e da acessibilidade dos espaços públicos, bem como da universalidade dos componentes do sistema urbano: quanto mais polivalente seja funcionalmente o espaço público e quanto mais favorecer o intercâmbio, mais ele contribuirá à cidadania (BORJA; MUXÍ, 2000, p. 67-69).

Nesse sentido, a cidade revela-se como o âmbito de exercício da cidadania, uma vez se tratar do marco de vida que possibilita o exercício das faculdades vinculadas aos direitos de cidadania, como, por exemplo, a escolha do trabalho e da moradia, o acesso à educação e aos serviços básicos, o autogoverno, a diversidade de relações interpessoais, etc. (BORJA; MUXÍ, 2000, p. 76).

Ressalta-se que na cidade moramos, trabalhamos, estudamos, nos alimentamos, convivemos, amamos: vivemos. Ao habitar a cidade, praticamos todos os atos da vida cotidiana que asseguram a nossa existência e a convivência interacional na comunidade. Assim, o significado de “habitar” também é reconstruído e passa a abranger todas as ações que impliquem à pessoa o exercício de todas as dimensões de sua cidadania – civil, política e social, conforme a classificação proposta por Marshall (1967, p. 75-76) e utilizada neste trabalho.

Habitar a cidade significa, portanto, participar integralmente *no* e *do* espaço urbano, isto é, usufruir dos benefícios e das oportunidades já existentes e por ele oferecidos, bem como influir na sua construção e transformação.

Não obstante, além de promover a concretização dos direitos de cidadania – e, conseqüentemente, da própria cidadania –, a cidade também se apresenta como espaço de criação desta, pois se trata do lugar onde surgem e se manifestam novas problemáticas, com novos atores político-sociais e demandas por “novos” direitos urbanos de cidadania (BELLO, 2013, p. 28).

Enzo Bello (2013, p. 21-22) aponta essa criação e concretização dos direitos de cidadania no espaço urbano, por iniciativa dos próprios cidadãos e das próprias cidadãs, como um novo fenômeno de prática cidadã, o qual concomitantemente se origina e resulta no próprio ato de habitar a cidade.

No mesmo sentido, Manuel Castells (2006 apud BELLO, 2013, p. 21) entende a cidade como novo marco para a compreensão do espaço público, o qual se relaciona diretamente com a cidadania, visto que a vida urbana proporcionaria as transformações das concepções tradicionais de direitos (entenda-se a ressignificação e a construção de novos direitos) e viabilizaria a recuperação da participação política cidadã em um campo histórico-cultural de laços sociais diversos e diferenciados.

Ressalta-se que, no cenário atual de fragmentação, privatização e alienação da cidade capitalista neoliberal, a prática cidadã dos movimentos formados pelos diversos grupos sociais que compõem o espaço urbano mostrou-se capaz de transformar demandas não reconhecidas pelo ordenamento jurídico – ou até mesmo criminalizadas por ele – em reivindicações por novos direitos de cidadania: trata-se da reinvenção da “cidade cidadã” como o princípio de uma nova cultura política mais participativa, conforme destaca Enzo Bello (2013, p. 223).

O autor ainda observa que os novos movimentos sociais na esfera urbana protagonizam uma renovação do conceito e da prática da cidadania (BELLO, 2013, p. 235). Igualmente, em um estudo sobre periferias urbanas no Brasil, James Holston (2013, p. 260) também aponta o surgimento de uma “cidadania insurgente”, construída a partir da ressignificação de sentidos por esses novos sujeitos sociais, a qual teria desestabilizado (ou pelo menos confrontado) a então vigente cidadania diferenciada.

Observa-se, assim, que as práticas urbanas dos habitantes das cidades acabam por reconstruir o desenvolvimento do Estado e a sua relação com a sociedade civil (cidadãos e cidadãs), bem como a própria concepção de cidadania (HOLSTON, 2013, p. 261), então pensada a partir do reencontro entre a teoria e a prática social (BELLO, 2013, p. 27).

Isso porque o exercício e a prática continuados da cidadania participativa levam ao aprendizado e à conscientização acerca da noção de cidadania, bem como das formas

contemporâneas do próprio processo democrático (CARVALHO, 2015, p. 224; HOLSTON, 2013, p. 354).

A prática da cidadania pelos e pelas habitantes do espaço urbano demonstra a necessidade de abandono da mencionada concepção de “estadania” e de ênfase na organização e no protagonismo da própria sociedade civil, inclusive na democratização do poder, contra o Estado paternalista, clientelista, corporativo e colonizado (CARVALHO, 2015, p. 226-227).

Considerando, portanto, a ressignificação da cidadania a partir da realidade político-social das cidades brasileiras, conforme preconizam o novo constitucionalismo e o pensamento descolonial latino-americanos, entende-se que a concepção de cidadania não deve ser condicionada à nacionalidade²⁴, ao enquadramento a determinado gênero ou ao pertencimento a determinado grupo social, pois é determinada pela relação da pessoa com um território e com o entorno social imediato (BORJA; MUXÍ, 2000, p. 82) – no caso, o lugar que habita.

Também não deve ser limitada à titularidade de direitos políticos de cunho eleitoral, uma vez que a manifestação política não se encerra no sistema representativo, isto é, nos direitos de votar e de candidatar-se a um cargo público eletivo (CARVALHO, 2015, p. 72).

Tampouco deve ser considerada apenas sob o seu prisma jurídico e “estadocêntrico”, isto é, determinado e legitimado exclusivamente pelo Estado e suas instituições (BELLO, 2013, p. 110), desconsiderando-se o seu caráter político-social e a prática dos próprios cidadãos e cidadãs.

No mesmo sentido, a própria qualificação como cidadão ou cidadã não deve ser atribuída a determinado “padrão” social, e nem dividida em “níveis” conforme se aproxima desse “padrão”, mas sim deve ser atribuída a todos e todas que habitam a cidade e dela participam, de uma forma geral.

Nós (todos e todas), individual e coletivamente, fazemos nossa cidade por meio de nossas ações diárias e de nossos engajamentos políticos, intelectuais e econômicos: todos e todas que habitamos a cidade somos, de um jeito ou de outro, arquitetos e arquitetas de nossos futuros urbanos (HARVEY, 2013, p. 31).

A qualidade de cidadão e cidadã deve ser definida pela forma como as e os habitantes pertencem a uma rede de práticas sociais distintas em sua família, profissão e habitat, dentro da própria cidade (FERNANDES, 2007, p. 209). Igualmente, a compreensão

²⁴ Ressalva-se que, conforme abordado no tópico anterior, as Constituições venezuelana e boliviana ainda vinculam a titularidade dos direitos de cidadania à obtenção da nacionalidade do respectivo país.

da cidadania deve ser desestatizada para então passar a corresponder ao pertencimento das pessoas às múltiplas formas de interação na comunidade (política), dentre elas a assunção da sociedade civil como um espaço público associativo (BELLO, 2012, p. 85).

Nesse sentido, ser cidadão ou cidadã significa habitar o espaço urbano, ou seja, participar integralmente dele e nele interagir, usufruindo dos benefícios e das oportunidades já existentes e por ele oferecidos e influenciando na sua construção e transformação.

Outrossim, destaca-se que a Constituição Federal de 1988, ao disciplinar a política de desenvolvimento urbano, estabelece que esta objetiva ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, nos termos do seu artigo 182, *caput* (BRASIL, 1988).

Já o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), por sua vez, ao regulamentar o referido artigo 182 da CF/88, estabelece normas que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, do equilíbrio ambiental, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, conforme o parágrafo único do seu artigo 1º (BRASIL, 2001).

Dessa forma, considerando que uma norma infraconstitucional não pode limitar garantia mais ampla assegurada pela norma constitucional, a interpretação sistemática dos referidos dispositivos demonstra que o próprio ordenamento jurídico brasileiro considerou como cidadãos e cidadãs os e as habitantes da cidade, de uma forma geral.

Assim, a cidade revela-se como espaço não só de prática, mas também de ampliação da cidadania, para além da noção de mera titularidade de um *status* jurídico (leia-se posição social) conferido pelo Estado (BELLO, 2013, p. 21), então compreendida como um conjunto de princípios e direitos que garante a todas e todos habitantes participar ativa e integralmente *na e da* vida cotidiana do espaço urbano.

Não obstante, o ato de habitar a cidade (nela e dela participar) vincula a pessoa à comunidade habitada, consistindo na titularidade, na prática e no gozo de todos os direitos de cidadania no ambiente urbano (OLIVEIRA; ZAPOLLA, 2016, p. 358) reunidos em um grande pacote: trata-se do direito à cidade.

4 O DIREITO À CIDADE: UM DIREITO DA (NOVA) CIDADANIA

Conforme mencionado anteriormente, durante o período de transição democrática do Brasil em meados da década de 1980, os movimentos sociais em luta pela reforma urbana passaram a reivindicar o direito à cidade, propondo que a cidade fosse considerada por seu

valor de uso ao invés do seu valor de troca, em contraposição à fragmentação e às injustiças da cidade-mercadoria (ZUQUIM; MAZO, 2014, p. 03).

Com a nova ordem urbanística instituída pela Constituição Federal de 1988 (DIAS, 2010, p. 78; ROMEIRO; GUIMARÃES; KOETZ, [201-], p. 11; ZUQUIM; MAZO, 2014, p. 04), a política de desenvolvimento urbano passou a objetivar a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes, nos termos do *caput* do artigo 182 da referida Carta (BRASIL, 1988).

Outrossim, ao regulamentar a política de desenvolvimento urbano constitucionalizada, a Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) institucionalizou a figura do “direito a cidades sustentáveis”, então definido “como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”, nos termos do inciso I do artigo 2º da mencionada lei (BRASIL, 2001).

Contudo, assim como as concepções de cidade e de cidadania, o conteúdo do próprio direito à cidade também é reconstruído com o surgimento de novos sujeitos políticos e de novas demandas por direitos urbanos. Isso porque o direito à cidade não se trata de um conceito fechado e imutável (PRESTES, 2008, p. 52) e deve ser compreendido no desenvolvimento das cidades e na luta por sua apropriação (CARIBÉ, 2016, p. 505), em vista do caráter histórico e cultural dos direitos humanos de uma forma geral (BOBBIO, 2004, p. 18; COMPARATO, 2013, p. 43-44; RAMOS, 2015, p. 125).

Conforme analisado acerca da (re)construção da concepção de cidadania no Brasil, a sua apropriação para fins de manutenção do modelo vigente (capitalista neoliberal) e a consequente distinção entre “classes” de cidadãos e cidadãs resultam na desigualdade de distribuição e de reconhecimento de direitos (ALFONSIN, 2015, p. 77).

David Harvey (2012, p. 85-87) denuncia um processo na cidade capitalista que denomina de “destruição criativa”, segundo o qual as massas populares são desapropriadas de qualquer direito à cidade, e o conteúdo deste volta-se para interesses privados (da elite dominante).

Ademais, as manifestações urbanas contemporâneas atestam a emergência do referido direito na esfera pública brasileira e a exigência da sua efetividade como direito coletivo de todas e todos habitantes das cidades, indiscriminadamente, uma vez conquistado durante o processo histórico dos direitos de cidadania no Brasil (ALFONSIN, 2015, p. 72).

Observa-se, portanto, que também a (re)construção do conteúdo do direito à cidade advém do questionamento acerca das desigualdades históricas produzidas na cidade, bem

como da reivindicação dos novos sujeitos políticos ao acesso e à distribuição dos recursos urbanos (ALFONSIN, 2015, p. 80), revelando-se também estratégica, uma vez que busca abarcar todos as “novas” demandas urbanas (CARIBÉ, 2016, p. 505).

Assim, considerando a necessidade de democratização (do reconhecimento e da efetividade) do direito à cidade (HARVEY, 2012, p. 88), o presente trabalho ressignifica-o no sentido de compreendê-lo como a apropriação do espaço urbano por todas e todos que nele habitam e convivem (ROMEIRO; GUIMARÃES; KOETZ, [201-], p. 18).

A título de (res)significação do conteúdo do direito à cidade, primeiramente, ressalta-se que Henri Lefebvre (2011, p. 105 e 117-118) compreendeu tratar-se de um “direito à vida urbana”, e não um mero direito de estada ou de visita, sendo que essa “vida urbana” reuniria necessidades sociais de caráter antropológico (como ver, tocar, sentir, ou gastar energia, basicamente) e específico (lazer, trabalho, esporte, cultura, conhecimento, informação, etc.) – e assim o autor afirma haver, inclusive, uma necessidade humana da vida urbana e da própria cidade.

Nesse sentido, o direito à cidade corresponde ao próprio direito de habitar o espaço urbano, isto é, de participar integralmente (entenda-se ativa e passivamente) da cidade (LEFEBVRE, 2011, p. 23), podendo usufruir das vantagens, das oportunidades e dos serviços oferecidos pelas localidades do sistema urbano e indispensáveis a uma vida digna – como moradia, transporte, trabalho, cultura, lazer, etc. –, bem como participar da elaboração das políticas urbanas e da construção da própria cidade (SANTOS, 2014, p. 157; TRINDADE, 2012, p. 149-151).

O conceito do direito à cidade revela-se amplo, portanto, visto envolver, concomitantemente, a satisfação das necessidades básicas de todo ser humano e de toda ser humana habitante do espaço urbano e a possibilidade de participação efetiva (e direta) da população na gestão e na construção da cidade (ALFONSIN, 2015, p. 85; SAULE JÚNIOR; ZÁRATE; EMANUELLI, [201-], p. 03).

Ademais, a amplitude do referido direito também abrange a necessidade de equilíbrio entre o desenvolvimento da cidade e o bem-estar geral, ou seja, de todas e todos os seus habitantes, em benefício da coletividade, e não como mero privilégio de grupos isolados (CARVALHO FILHO, 2009, p. 36). Trata-se do direito à efetiva igualdade democrática de oportunidades e de dignidade no espaço urbano (BORJA; MUXÍ, 2000, p. 12; DALLARI, 2004, p. 31).

Essa harmonia entre o desenvolvimento urbano e o bem-estar coletivo deve considerar tanto a geração presente de habitantes como as gerações futuras, conjugando os

elementos do meio ambiente humano com os do meio ambiente natural (CARVALHO FILHO, 2009, p. 36-37), promovendo também o equilíbrio ecológico da cidade conforme a cosmovisão biocêntrica presente no novo constitucionalismo latino-americano.

No mesmo sentido, a Carta Mundial pelo Direito à Cidade²⁵ define o direito à cidade como o usufruto equitativo das cidades e do sistema urbano, de uma forma geral, conforme os princípios de equilíbrio ecológico²⁶, democracia e justiça social, concebendo integralmente todos os direitos humanos – civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais, a depender da classificação adotada – internacionalmente reconhecidos, inclusive o respeito às minorias e à pluralidade étnica, racial, sexual e cultural, com o objetivo de alcançar o pleno gozo de um padrão de vida adequado (leia-se digno), nos termos do seu artigo I (2) (FÓRUM MUNDIAL URBANO, 2004; FÓRUM SOCIAL DAS AMÉRICAS, 2004; V FÓRUM SOCIAL MUNDIAL, 2005).

Segundo David Harvey (2013, p. 33), para a composição do direito à cidade, aos direitos e liberdades individuais (direitos civis) adicionam-se o direito de todos e todas às chances de vida adequadas e ao suporte material elementar (direitos sociais), bem como os direitos de inclusão e participação (direitos políticos) e o direito à diferença, isto é, o direito ao reconhecimento das diferenças com igual dignidade (SANTOS, 2010, p. 443 e 458; TAYLOR et al., 1998, p. 56-57) – já considerando os preceitos do novo constitucionalismo e do pensamento descolonial latino-americanos.

Nesse sentido, justamente por compreender um conjunto de direitos humanos aplicados ao âmbito urbano (MÜLLER; PLATAFORMA DHESCA BRASIL; SANTOS JÚNIOR, 2010, p. 12), isto é, a garantia de todos os direitos humanos que atendam às necessidades essenciais para uma vida digna (moradia, trabalho, liberdade de circulação, lazer, cultura, participação política, etc.), o próprio direito à cidade é reconhecido como um direito humano coletivo, de caráter comum, dos e das habitantes das cidades (INSTITUTO PAULO FREIRE; PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2015a, p. 09 e 25;

²⁵ Ressalta-se que o objetivo da Carta é estabelecer mecanismos e instrumentos legais efetivos de monitoramento para assegurar a aplicação, na esfera urbana, dos direitos humanos, sociais e de cidadania reconhecidos, tendo sido inspirada nos instrumentos internacionais gerais de direitos humanos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais já existentes (FERNANDES, 2007, p. 215). Ademais, a sua elaboração também resultou de uma mobilização internacional fomentada, principalmente, pelo processo sociopolítico de construção e fixação do Estatuto da Cidade no Brasil. (FERNANDES, 2007, p. 215-216). Dito instrumento internacional aguarda, todavia, a aprovação da Organização das Nações Unidas (ONU).

²⁶ Apesar de a Carta empregar o termo “sustentabilidade” para tratar do gozo da cidade com respeito ao meio ambiente sadio – assim como o faz o Estatuto da Cidade brasileiro –, este trabalho emprega a expressão “equilíbrio ecológico” em substituição, nos termos do artigo 225 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), a fim de promover o paradigma biocêntrico da natureza como um fim em si mesmo e parte integrante do ecossistema terrestre, e não como um mero instrumento aos interesses humanos.

FERNANDES, 2007, p. 202; HARVEY, 2012, p. 73-74 e 87; HARVEY, 2013, p. 32; SAULE JÚNIOR; ZÁRATE; EMANUELLI, [201-], p. 03).

Assim concebido, o direito à cidade é autônomo, mas interdependente de todos os demais direitos humanos internacionalmente reconhecidos²⁷, além de considerado como um direito coletivo integral e indivisível (ALFONSIN, 2015, p. 83; FERNANDES, 2007, p. 217), visto demandar um esforço coletivo e a formação de direitos políticos coletivos ao redor de solidariedades (leia-se empatias) sociais (HARVEY, 2013, p. 32).

Não obstante, o direito à cidade tem como principal fundamento jurídico o princípio da função social da cidade e da propriedade urbana (FERNANDES, 2007, p. 211; INSTITUTO PAULO FREIRE; PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2015a, p. 21; TRINDADE, 2012, p. 150 e 152), conforme preveem o *caput* do artigo 182 da Constituição Federal de 1988, o *caput* do artigo 2º do Estatuto da Cidade e o artigo II(2) da Carta Mundial pelo Direito à Cidade.

Dito princípio, por sua vez, trata-se de um dos valores da nova ordem urbanística instituída pela Constituição Federal de 1988 (DIAS, 2010, p. 78) e consiste na harmonização entre os interesses públicos e sociais e os privativos do titular da propriedade (COLLADO, 1979 apud SILVA, 2010, p. 76; LUFT, 2011, p. 182) por meio da promoção do bem-estar de todas as pessoas que habitam os espaços urbanos, indistintamente, com igualdade, dignidade, democracia, justiça social e equilíbrio ecológico (MÜLLER; PLATAFORMA DHESCA BRASIL; SANTOS JÚNIOR, 2010, p. 13), a fim de garantir o pleno desenvolvimento da personalidade (SPANTIGATTI, 1973 apud SILVA, 2010, p. 76-77).

Além da função social da cidade e da propriedade urbana, o direito à cidade também é pautado nos princípios da gestão democrática da cidade e do exercício pleno da cidadania (MÜLLER; PLATAFORMA DHESCA BRASIL; SANTOS JÚNIOR, 2010, p. 13).

Segundo o princípio da gestão democrática da cidade²⁸, o espaço urbano consiste numa construção coletiva de múltiplos sujeitos e realizada por meio de vários processos, devendo ser garantido o controle e a participação de todas as pessoas que habitam o ambiente urbano na formulação, na execução e na fiscalização do planejamento e do governo das cidades, tanto por formas diretas como representativas, privilegiados o fortalecimento e a autonomia das administrações públicas locais e das organizações populares (MÜLLER; PLATAFORMA DHESCA BRASIL; SANTOS JÚNIOR, 2010, p. 13), conforme dispõem os

²⁷ Vanêsa Buzelato Prestes (2008, p. 55-59) entende ainda que, uma vez reunir direitos humanos formalmente reconhecidos pela Constituição Federal de 1988, o direito à cidade também pode ser considerado um direito constitucional.

²⁸ Referido princípio será abordado com mais precisão no próximo capítulo.

artigos 2º, II, e 43 do Estatuto da Cidade e o artigo II(1) da Carta Mundial pelo Direito à Cidade.

Já o princípio do exercício pleno da cidadania assevera a realização de todos os direitos humanos, assegurando a dignidade e o bem-estar coletivo de todas e todos os habitantes da cidade, em condições de igualdade e justiça, bem como o pleno respeito à produção social do habitat – entenda-se a participação na (re)construção do próprio espaço urbano (MÜLLER; PLATAFORMA DHESCA BRASIL; SANTOS JÚNIOR, 2010, p. 13), conforme se depreende do artigo 45 do Estatuto da Cidade e do artigo II(1) da Carta Mundial.

Nesse sentido, bem aponta David Harvey (2009, p. 269; 2013, p. 28, 31 e 33) que não se trata apenas da luta por um direito à cidade já construída, mas também do direito ativo de criá-la, alterá-la, renová-la, transformá-la, conforme as demandas e reivindicações, individuais e coletivas, dos diversos grupos sociais que a habitam e compõem, como direito inerente às suas (nossas) práticas diárias.

Segundo Don Mitchell (2003 apud HARVEY, 2013, p. 33-34), o direito à cidade trata-se de um grito e de uma demanda, os quais são ouvidos e têm força apenas quando visíveis a partir de um espaço e dentro dele; ao reclamar esse espaço em público e, assim, criar (novos) espaços públicos, os próprios grupos sociais (então protagonistas) tornam-se públicos – exercendo sua cidadania e seu direito de participação (políticos).

Assim, o direito à cidade envolveria dois direitos indispensáveis para os e as habitantes urbanos: o direito à participação e o direito à apropriação do espaço e da própria vida urbanos (PURCELL, 2002 apud CARIBÉ, 2016, p. 516).

Nesse sentido, dito direito é construído como uma espécie de “direito guarda-chuva”, visto que, em um só direito, são conjugados um feixe de direitos e diversos elementos, como a função social da cidade e da propriedade urbana; os direitos de cidadania; a democracia participativa; e uma correlação com os direitos ambientais e o equilíbrio ecológico (ALFONSIN, 2015, p. 86; BELLO, 2013, p. 238-239).

Não obstante, em se tratando de um conjunto de direitos que possibilita a participação ativa dos e das habitantes da cidade na vida e no governo da comunidade urbana na qual interagem, o direito à cidade é compreendido como um instrumento para a prática da cidadania, em todas as suas dimensões: deve ser considerado, portanto, como um pleno direito de cidadania, uma vez que, sem as suas garantias e efetividade, não há participação e, conseqüentemente, não existem cidadão e cidadã (SANTOS, 2014, p. 158).

Outrossim, a participação na cidade também consiste no uso do espaço público, sendo que o direito ao espaço público corresponde ao direito de exercício da cidadania, do qual são titulares todos e todas que habitam a cidade (BORJA; MUXÍ, 2000, p. 11).

Ademais, em se tratando de um direito da “nova” cidadania, isto é, que considera a concepção de cidadania formulada pelo novo constitucionalismo e pelo pensamento descolonial latino-americanos, o direito à cidade também reúne os direitos ao reconhecimento cultural e a políticas identitárias; à diferença e à diversidade; e à visibilidade e ao orgulho do lugar onde se vive (BELLO, 2013, p. 72-74; BORJA; MUXÍ, 2000, p. 15).

Ressalta-se que, assim como o direito à cidade consiste em instrumento para a prática da cidadania, esta também o instrumentaliza, demonstrando uma relação intrínseca, interdependente e paradoxal de correspondência entre ambos (OLIVEIRA; ZAPOLLA, 2016, p. 358-359). Conforme pontua Edésio Fernandes (2007, p. 206), cidade e cidadania seriam, em última instância, a mesma matéria.

Dessa forma, o conteúdo do direito à cidade é compreendido como um direito de participação integral de todas e todos os habitantes *na* e *da* cidade²⁹, encerrando, inclusive, uma gama de outros direitos indispensáveis à manutenção de uma vida digna no espaço urbano, com respeito à heterogeneidade e à cultura local, a fim de que sejam garantidos o bem-estar e o desenvolvimento de tais pessoas, indistintamente e coletivamente, com fundamento nos princípios da justiça social, do exercício pleno da cidadania, da democracia participativa, da igual dignidade entre as diferenças, do pluralismo político e jurídico e do equilíbrio ecológico.

Por fim, conforme abordado nos tópicos anteriores, observa-se que a partir da prática cidadã dos novos sujeitos sociais quando da reinvenção da “cidade cidadã”, novas demandas e a reivindicação por novos direitos de cidadania resultaram no aprimoramento de direitos tradicionais já consagrados, os quais passam a assumir um significado mais palpável em relação às demandas cotidianas da sociedade contemporânea: nascem (ou “são nascidos”, por assim dizer) os novos direitos urbanos que compõem o direito à cidade (BELLO, 2013, p. 238; HOLSTON, 2013, p. 327).

Não obstante, apesar de muitos desses novos direitos já terem sido incorporados pelas constituições latino-americanas mencionadas anteriormente, não se pode falar em um rol exaustivo de direitos urbanos, os quais se renovam – avançando ou retrocedendo – conforme a prática e o protagonismo dos grupos sociais (BELLO, 2013, p. 78 e 239).

²⁹ Os direitos de manifestar-se *na* cidade e de usufruir *da* cidade, basicamente.

Isso porque a concretização dos direitos de cidadania – e, conseqüentemente, do próprio direito à cidade – e a realização de uma cidade efetivamente democrática dependem do envolvimento e do engajamento das pessoas no espaço em que habitam (ALFONSIN, 2015, p. 85): depende (enormemente) da sua participação política e do seu protagonismo.

CAPÍTULO II – O (NOVO) DIREITO URBANO DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

Conforme abordado no capítulo anterior, a manifestação dos diversos sujeitos e grupos políticos habitantes da cidade é crucial para a renovação dos direitos urbanos de cidadania e, conseqüentemente, para a (re)construção do próprio direito à cidade.

Considerando que as reivindicações de “novos” sujeitos pelo reconhecimento de “novos” direitos consistem na sua manifestação política no espaço urbano, tanto a (re)construção do conceito como a concretização (efetiva e democrática) do direito à cidade dependem da participação política dos e das habitantes na cidade.

Ressalta-se que a efetividade das políticas públicas urbanas de garantia do direito à cidade muitas vezes depende do trabalho em conjunto com o(s) seu(s) grupo(s) destinatário(s) (MOREIRA, 2010, p. 125), uma vez que a falta de participação na construção do espaço urbano onde convive(m) pode resultar na sua alienação em relação à cidade (SANTOS, 2014, p. 81).

A simples elaboração de políticas de governo destinadas a referido grupo, sem que lhe seja oportunizada qualquer forma de participação (influyente) durante o processo, o mantém como um objeto, distante do formulador público – e este distante da própria realidade a qual regula. Igualmente, a falta de participação política impossibilita a fiscalização e a reivindicação de direitos, sem o que não há exercício (pleno) de cidadania (SANTOS, 2014, p. 159).

Assim, considerando que o direito de participação política está contido no amplo direito à cidade, a (re)construção deste conforme a nova concepção de cidadania também enseja a ressignificação daquele, a fim de que a prática cidadã protagonizada pelos mais diversos sujeitos sociais promova o desenvolvimento de uma nova cultura política (efetivamente) participativa.

Nesse sentido, este segundo capítulo propõe-se a desenvolver a definição de um direito urbano de participação política a partir da ressignificação do direito de participação política conforme as diversas formas de participação da sociedade civil contidas no princípio da gestão democrática da cidade.

1 O DIREITO (HUMANO) DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

Assim como já mencionado acerca dos conceitos de cidade, direito à cidade, direitos de cidadania e direitos humanos, a noção de “participação política” e a delimitação das ações que a compõem apresentam diferentes significados e classificações, em cada contexto histórico e político-social, conforme os critérios e marcos teóricos adotados (ARBACHE, 2015, p. 12-36).

Dalmo de Abreu Dallari (1992, p. 38 e 91) define o direito de participação política como o direito-dever (entenda-se o direito de cidadania) de influir no estabelecimento das regras de convivência e nas decisões de governo da comunidade na qual se interage, a fim de alcançar o bem estar coletivo e, em âmbito municipal, (re)construir a própria cidade e suas políticas públicas.

Observa-se que o ato de “influir” é considerado de uma forma geral, isto é, aglutina toda e qualquer forma de participação influente nos processos políticos decisórios de regulamentação, ordenação, organização e gestão da comunidade (SALISBURY, 1975 apud ARBACHE, 2015, p. 26), seja ela: individual ou coletiva; eventual ou organizada; institucional (convencional) ou não institucional (não convencional, como petições, protestos, greves, boicotes, passeatas, ocupações de prédios públicos, por exemplo); obrigatória ou voluntária; para conscientização (discussões políticas) ou organização; eleitoral (voto e participação em partidos políticos, por exemplo) ou direta (como a participação em conselhos e o orçamento participativo); pelo exercício de uma função pública; por meio de reuniões, movimentos ou associações (ARBACHE, 2015, p. 31-34; CANTONI, 2016, p. 03; DALLARI, 1992, p. 39-80).

Em se tratando de um direito de influência política por meio de uma ação ou atividade, Guilherme Pires Arbache (2015, p. 27-28) exclui da concepção de participação política as ações passivas³⁰ ou não intencionais, uma vez entender tratar-se de mera posição política ou ideologia, sem qualquer pretensão de influenciar ações políticas.

Assim, ainda que acarretem consequências políticas, tais atitudes não configuram uma participação de fato, mas apenas um comportamento “latente” (CONGE, 1988 apud ARBACHE, 2015, p. 27; LEIGHLEY, 1995 apud ARBACHE, 2015, p. 27; SALISBURY, 1975 apud ARBACHE, 2015, p. 27). Por outro lado, discussões políticas podem ser incluídas no rol da participação política, bastando que visem influir em ações políticas, ainda que sem

³⁰ A concepção passiva de participação política diferencia-se da concepção passiva de cidadania: enquanto esta se trata da centralização do poder na figura e na iniciativa do Estado (“estadania”), com a sociedade civil como receptora de um “título” ou “posição”, aquela cuida do mero posicionamento a respeito de determinada vertente política, sem uma ação que pretenda influenciar o cenário político.

resultados reais, ou mesmo sem almejar qualquer tipo de resultado (ARBACHE, 2015, p. 27-28).

No mesmo sentido, os direitos políticos são entendidos como todos os direitos que se referem à participação (influyente) do cidadão e da cidadã no governo da sociedade (CARVALHO, 2015, p. 15): tratam-se, portanto, dos direitos que promovem e instrumentalizam a participação política.

Tais direitos não se reduzem à mera participação indireta e representativa, isto é, ao direito de votar e ser votado, nem à manifestação política exercida dentro dos limites previstos no ordenamento jurídico, mas também são compostos de formas diretas e ativas de participação, muitas vezes menos formalizadas e externas aos mecanismos legais (CANTONI, 2016, p. 02; CARVALHO, 2015, p. 72; DALLARI, 1992, p. 39 e 42).

Milton Santos (2014, p. 56) bem afirma que as figuras do cidadão e da cidadã não são exclusivamente as figuras do eleitor e da eleitora (nem do consumidor e da consumidora), tendo em vista que os direitos eleitorais podem ser exercidos sem que a pessoa goze de sua potencial participação ativa e dinâmica *na e da* comunidade, revelando-se insuficientes em questão de participação cidadã plena (CARVALHO, 2015, p. 247; DALLARI, 1992, p. 39) – e configurando uma forma de ação passiva, inclusive.

Nesse mesmo sentido, o direito de participação política foi reconhecido como direito humano. Conforme o artigo 21 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, a vontade popular é o fundamento (entenda-se a legitimidade e a justificativa) da autoridade dos poderes públicos, expressa através do sufrágio universal, sendo que toda pessoa tem o direito de tomar parte na direção dos negócios públicos de seu país, seja diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos ou escolhidas, bem como de acessar as funções públicas, em condições de igualdade (ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948).

Igualmente, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, de 1966³¹, dispõe que todo cidadão e toda cidadã tem o direito de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos ou escolhidas; de votar e ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a manifestação da vontade dos eleitores e eleitoras; e de ter acesso às funções públicas de seu país, em condições gerais de igualdade, sem qualquer

³¹ Promulgado no Brasil pelo Decreto nº 592, de 06 de julho de 1992.

discriminação em virtude da nacionalidade, origem social ou situação, conforme combinação de seus artigos 25 e 2(1) (ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 1966).

A Convenção Americana sobre Direitos Humanos, de 1969³², estabeleceu o direito de participação política nesses mesmos termos, conforme seu artigo 23, com a ressalva de que o exercício dos direitos políticos pode ser regulado com atenção às diferenças de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação em processo penal por juiz competente³³ (CONFERÊNCIA ESPECIALIZADA INTERAMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS, 1969).

Não obstante, especificamente quanto à esfera urbana, o direito de participação na vida política local também é previsto pela Carta Mundial pelo Direito à Cidade, conforme artigo VIII (FÓRUM MUNDIAL URBANO, 2004; FÓRUM SOCIAL DAS AMÉRICAS, 2004; V FÓRUM SOCIAL MUNDIAL, 2005).

Segundo Fabienne Peter (2013, p. 01 e 13) e a sua análise do pensamento kantiano³⁴, o reconhecimento do direito humano de participação política garante a legitimidade (leia-se a justificativa) política dos demais direitos humanos, uma vez que sem o direito de participação no processo deliberativo que constitui a razão pública, isto é, o governo e os assuntos públicos, estes padecem de justificação e, portanto, não há qualquer legitimidade política para suas decisões.

Nesse sentido, entende-se que a (efetiva) participação política das pessoas integrantes de determinada comunidade nos processos deliberativo e decisório de formulação das regras de convivência e de governo é o fator que justifica estes próprios atos, bem como que lhes confere legitimidade e autenticidade, considerando que a gerência de uma sociedade deve atender às demandas e reivindicações de seus próprios membros e membras.

Não se pode assumir, todavia, que o direito de participar politicamente corresponde a um direito à democracia (PETER, 2013, p. 11), pois a interpretação e a aplicação dos direitos de participação direta e indireta contidos no próprio gênero participação política dependem do modelo de Estado adotado, sendo este democrático ou não (STEINER, 1988 apud PETER, 2013, p. 11).

Contudo, em se tratando o Brasil de um Estado Democrático de Direito, conforme estabelece o artigo 1º da Constituição Federal de 1988, os processos decisórios democráticos

³² Promulgada no Brasil pelo Decreto nº 678, de 06 de novembro de 1992.

³³ Ressalta-se que a ressalva feita quanto à regulação dos direitos políticos por cada Estado não deve excluir outros direitos e garantias inerentes ao ser humano ou que decorram da forma democrática representativa – sem menção à democracia participativa – de governo, nos termos do artigo 29 da referida Convenção (CONFERÊNCIA ESPECIALIZADA INTERAMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS, 1969).

³⁴ Referência ao filósofo Immanuel Kant (1724-1804).

são necessários e indispensáveis à legitimidade política das decisões de governo tomada no país, assim como do próprio governo (PETER, 2013, p. 11).

Dessa forma, considerando que um governo de fato democrático é a expressão da participação de todas e todos os seus habitantes (DALLARI, 2004, p. 83) na formulação, na aplicação e na execução das regras de convivência e das políticas públicas, e que a qualidade de uma democracia é superior se a participação cidadã é alta (CANTONI, 2016, p. 02), o presente trabalho pretende analisar o direito de influir politicamente nas decisões de governo da comunidade urbana na qual se interage, com vistas a uma verdadeira participação *na e da* cidade.

Não obstante, em vista do significado de cidade (re)construído no capítulo anterior, entende-se que as decisões políticas devem constituir uma síntese das diferentes opiniões dos diferentes grupos que compõem e habitam o espaço urbano (DALLARI, 1992, p. 93-94), a fim de garantir a efetividade democrática da cidadania e do próprio direito à cidade.

2 CIDADANIA PASSIVA, DIREITOS POLÍTICOS RESTRITIVOS, CULTURA POLÍTICA NÃO PARTICIPATIVA

Primeiramente, segundo aponta José Murilo de Carvalho (2015, p. 220-221), há diferentes formas e caminhos para se construir a concepção de cidadania, os quais afetam de forma diferenciada a construção dos sentidos de cidadão e de cidadã e da própria democracia.

Conforme a (e)(in)volução da concepção moderna tradicional de cidadania no Brasil traçada no capítulo anterior, a precedência dos direitos sociais em relação aos direitos civis e políticos ocasionou a centralização do poder político na figura do Estado e de seu aparato burocrático-estatal, desde a formação do “Estado” brasileiro, resultando numa cultura em que a iniciativa e a participação no poder competem a ele em primeiro plano – a cultura da “estadania”, segundo José Murilo de Carvalho (1999, p. 325; 2015, p 221).

Nessa cultura política de “estadania”, os sistemas coronelista, paternalista, clientelista e corporativista de exercício do poder político, conferem ao cidadão e à cidadã uma participação restrita e passiva, conforme o espaço e o poder políticos que lhes concede o próprio Estado – e as elites dominantes.

Não obstante, a apropriação da concepção de cidadania pelo modelo capitalista neoliberal mencionada anteriormente revelou-se como uma estratégia de afastamento e neutralização do poder de influência da população mediante o esvaziamento da esfera política,

a privatização dos processos deliberativos e a despolitização da questão social (BELLO, 2013, p. 237; DALLARI, 1992, p. 85).

Ademais, a ausência de uma organização ampla e autônoma da sociedade civil resulta no prevailecimento dos interesses privados, também de cunho coronelista, paternalista, clientelista e corporativista; conseqüentemente, a representação política acaba distanciada dos problemas sociais e também esvaziada de seu poder (CARVALHO, 2015, p. 171 e 223).

O governante ou o parlamentar eleitos são assumidos, então, como “os intérpretes dos interesses da nação”, com uma “potestade política não consultiva”, delegada pelos eleitores em sua audiência passiva (O’DONNELL, 1994 apud CANTONI, p. 34-35).

Outrossim, a falta de exercício reiterado do poder político de forma autônoma pela sociedade civil, decorrente dos fatores mencionados, comprometeu o aprendizado de toda a população (entenda-se dos “governantes” e dos “governados”) acerca da concepção de cidadania e das próprias noções de democracia representativa e participativa, sendo a ausência dessa educação “cidadã” um dos principais obstáculos à construção da cidadania, em todas as suas dimensões (CARVALHO, 2015, *passim*).

Nesse sentido, a conjugação de tais fatores resulta (ou se origina, numa espécie de círculo vicioso) na adoção de uma concepção restritiva e passiva de cidadania no Brasil, compreendida como um *status* de direitos (e obrigações) que perpetua um quadro de posições sociais hierárquicas e desiguais, implicando um déficit de efetivação democrática da própria cidadania (BELLO, 2013, p. 25-26).

Observa-se que a própria compreensão dos direitos políticos e da participação política também é restrita (e seletiva), limitada ao direito de votar e ser votado, desconsiderando as dimensões de fiscalização e contestação inerentes à democracia, condicionando o exercício da cidadania política ao ingresso no Poder Judiciário e buscando anular a relevância da atuação dos movimentos sociais (BELLO, 2012, p. 67-68).

Conforme descreve José Murilo de Carvalho (2015, *passim*) ao analisar o desenvolvimento da concepção de cidadania no Brasil, a titularidade e o exercício dos direitos políticos sempre foram limitados a (determinada) parcela da população, com parâmetros seletivos e excludentes, inclusive: trata-se da diferenciação de “classes” de cidadãos mediante uma desqualificação seletiva de componentes da população (HOLSTON, 2013, p. 258).

Conseqüentemente, a própria noção de democracia é pré-condicionada e uma mesma mentalidade de exercício de poder político continua a vigor: o sistema coronelista tornou-se paternalista e clientelista, e também corporativista, em que votos são trocados por favores, pela manutenção de privilégios, ou por alguma espécie de auxílio ou caridade, prevalecendo

essa cultura política num cenário de ausência de ampla organização autônoma da sociedade civil, conforme aponta José Murilo de Carvalho (2015, p. 223).

Não se busca o reconhecimento e a efetivação de direitos, de forma difusa e coletiva, mas sim a garantia de vantagens individuais que, quando concedidas pelo poder político (leia-se pela elite dominante), ao invés de ampliarem a prática da cidadania a todos os grupos integrantes da comunidade, promovem a manutenção de uma estrutura político-social excludente.

Como bem observam Milton Santos (2014, p. 25) e Ana Fani Alessandri Carlos (2010, p. 187), trata-se da substituição do cidadão e da cidadã pelo consumidor e pela consumidora, que se conformam em serem “usuários e usuárias” dos serviços públicos e das oportunidades urbanas.

Ademais, o esvaziamento, a alienação e a despolitização da esfera política também promovem o desenvolvimento de sentimentos de ceticismo e indiferença, ou até mesmo de hostilidade e aversão aos valores e às instituições democráticas, implicando numa descrença quanto à participação política (CANTONI, 2016, p. 38).

No âmbito de uma cidadania “estreita”, Enzo Bello (2012, p. 64-67) aponta que a ampla constitucionalização do sufrágio universal convive com esses esvaziamento e alienação generalizados da esfera política, então agravados pelo contexto de injustiças e desigualdades socioeconômicas e convertidos numa crise da democracia representativa³⁵.

Não obstante, Ermínia Maricato (2011, p. 71-72) destaca também o “tradicional” não reconhecimento da existência dos conflitos sociais pela sociedade brasileira, em que o debate democrático é substituído pela repressão ou a desmoralização do interlocutor ou da interlocutora quando o conflito envolve antagonismos presentes no âmbito da convivência³⁶ – conforme também abordado pelo presente trabalho quanto à (e)(in)volução da concepção de cidadania no Brasil e na América Latina.

Institui-se um pensamento autoritário como se resultante de uma construção coletiva (CHAUÍ, 2000 apud MARICATO, 2011, p. 72), criando uma “versão única e dominante da realidade”: os conflitos sociais (entenda-se a heterogeneidade) são mascarados, reprimidos e desqualificados, com a prevalência de interesses particulares (leia-se privilégios) (MARICATO, 2011, p. 72-74).

³⁵ Segundo o autor, seria uma manifestação do fenômeno da “confluência perversa” mencionado anteriormente, segundo o qual a ampliação substancial da democracia, proveniente das reivindicações da sociedade civil, seria contraposta à postura restritiva, seletiva e minimalista da política estatal (BELLO, 2012, p. 67; DAGNINO, 2004 apud BELLO, 2012, p. 64-65).

³⁶ A autora faz menção apenas aos antagonismos de classe, mas este trabalho permitiu-se ampliar a colocação para as outras formas de antagonismos, como os de etnia e gênero, por exemplo.

Percebe-se, portanto, que essa cultura política não participativa (clientelista e neoliberalista) é perpetuada no país, sendo cotidianamente atualizada, readaptada e alimentada para garantir a manutenção de posições sociais hierarquizadas e fazer prevalecer o ideário de uma comunidade uníssona e homogeneizada.

Entretanto, essas práticas clientelistas, paternalistas, assistencialistas devem ser superadas e substituídas pela prática da cidadania (ampla e ativa) na luta pelo reconhecimento de direitos (BELLO, 2013, p. 95 e 104).

Nesse sentido, considerando que a formação, a positivação e a concretização dos direitos de cidadania dependem das formas de acesso e influência dos diversos grupos sociais nas decisões do Legislativo, do Executivo e do Judiciário (ALFONSIN, 2015, p. 77), a construção de um(s) espaço(s) de participação política que possibilitem e promovam a enunciação dos grupos histórica, social e culturalmente excluídos revela-se tarefa imprescindível (MARICATO, 2011, p. 72; MARICATO; SANTOS JÚNIOR, 2007, p. 166).

A construção de um ambiente urbano de convivência democrática dos conflitos sociais não pretende extingui-los, todavia – o que seria impossível num ambiente essencialmente heterogêneo como a cidade –, mas sim formar cidadãos e cidadãs interlocutores sobre as principais questões da cidade (MARICATO, 2011, p. 73-74; MARICATO; SANTOS JÚNIOR, 2007, p. 166) e fomentar o aprendizado e a conscientização da população para a construção de uma nova cultura política, democrática e participativa.

Não obstante, a promoção da participação popular e democrática na formulação das políticas públicas urbanas revela-se como um importante movimento de resistência ao modelo neoliberalista no Brasil (MARICATO; SANTOS JÚNIOR, 2007, p. 165), o qual, além de promover a prática e o aprendizado de uma nova cultura política, impulsiona e subvenciona a (re)construção do espaço público (MARICATO, 2011, p. 73-74).

Para tanto, Edésio Fernandes (2007, p. 215) bem afirma que a construção, a regulação e a gestão urbanas devem ser integradas, e os processos de tomada de decisão, democratizados.

3 A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE E A PARTICIPAÇÃO DIRETA INSTITUCIONALIZADA³⁷

³⁷ Para fins de esclarecimento terminológico, toda menção à participação popular institucionalizada e seus mecanismos neste trabalho refere-se especificamente à participação por meio de órgãos ou entidades estatais.

Ressalta-se, primeiramente, que os processos de (re)democratização desenvolvidos nos países do hemisfério Sul – incluindo os países da região da América Latina – relacionam-se intimamente com a reinvenção da democracia participativa ocorrida nesses países (SANTOS; AVRITZER, 2005, p. 55).

Conforme aponta Leonardo Avritzer (2012a, p. 390), a convocação da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) para a elaboração da Constituição Federal, no período entre 1985 e 1988, é considerada um divisor de águas no que toca à participação política no Brasil, em virtude da sua orientação participativa. As atividades realizadas pela referida Assembleia permitiram emendas populares no texto constitucional em elaboração e desencadearam uma campanha popular para a apresentação de propostas vinculadas às políticas públicas.

Durante dito processo, movimentos comunitários reivindicaram o direito de participação no processo de tomada de decisão, especialmente a nível local, o que, além de aumentar a própria participação popular, também implicou na inclusão de temáticas até então “ignoradas” pelo sistema político e na redefinição de identidades (SANTOS; AVRITZER, 2005, p. 58-59).

A elaboração da Constituição Federal de 1988, nesse sentido, representou o início de um processo de conquista (ressignificação) do direito de participação política e de aprofundamento democrático, com um novo arranjo sociopolítico que resultou na criação de instituições e novas práticas participativas, principalmente nas áreas da saúde, da assistência social, do meio ambiente e, inclusive, do planejamento urbano (AVRITZER, 2012b, p. 390; SILVA, 2018, p. 07 e 09).

Esse conjunto de inovações participativas permitiram a vocalização das (diversas) demandas da realidade social e novas articulações entre democracia representativa e participativa, estas de forma combinada e complementar, propiciando uma maior descentralização e o diálogo social na formulação e concretização do desenho institucional e na implementação de políticas públicas (AVRITZER, 2007, p. 443; SILVA, 2018, p. 07).

O propósito dessa descentralização dialógica resumia-se na (re)democratização do Estado e, conseqüentemente, na aproximação da elaboração e da execução das políticas públicas às reais necessidades da população (SILVA, 2018, p. 10).

Com a ampliação da democratização, ou a sua restauração, também ocorreu um processo de resignificação cultural da noção de democracia, ou da “gramática social” (entenda-se a configuração dos sujeitos e das relações sociais) vigente, oportunidade em que surgiu a concepção de um “direito a ter direitos” (DAGNINO, 1994 apud SANTOS;

AVRITZER, 2005, p. 56; SADER, 1988 apud SANTOS; AVRITZER, 2005, p. 56; SANTOS; AVRITZER, 2005, p. 56) – uma concepção da própria cidadania, por assim dizer.

Assim, as reivindicações de diferentes grupos sociais organizados em associações civis autônomas (em relação ao Estado) e movimentos sociais³⁸ (AVRITZER, 2012b, p. 385-394; SILVA, 2018, p. 09), durante o período de transição democrática da década de 1980, levaram à inclusão da reforma urbana na Constituição Federal de 1988, com a instituição do poder local autônomo e de diretrizes da participação popular na política urbana. Para tanto, foram estabelecidos espaços de formato institucional híbrido, instrumentos, mecanismos e estratégias para incluir diferentes sujeitos na gestão das políticas urbanas (ZUQUIM; MAZO, 2014, p. 02; SILVA, 2018, p. 10).

Em termos de política urbana, a CF/88 também marcou a instituição de uma nova ordem urbanística no Brasil (DIAS, 2010, p. 78; ZUQUIM; MAZO, 2014, p. 04), segundo a qual a política de desenvolvimento urbano passou a objetivar a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes, nos termos do *caput* do artigo 182 da referida Carta (BRASIL, 1988).

Ao Município, então reconhecido como ente federativo autônomo, foi conferido um conjunto de instrumentos urbanísticos para a regulação do solo urbano, bem como mecanismos para a promoção e implementação da participação popular na gestão urbana (ZUQUIM; MAZO, 2014, p. 04).

Ressalta-se que já em seu artigo 1º, II, a referida Constituição institui a cidadania como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito brasileiro, estabelecendo também que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos do parágrafo único do mesmo artigo (BRASIL, 1988). Observa-se que a “Constituição Cidadã” fixou o modelo misto de democracia, a ser exercida tanto por mecanismos representativos como diretos (ou participativos), de forma complementar (SANTOS; AVRITZER, 2005, p. 73; ZUQUIM; MAZO, 2014, p. 03).

No âmbito da participação política, a CF/88 prevê, por exemplo, a iniciativa popular para projetos de lei, conforme artigo 61, §2º; o plebiscito e o referendo, previstos no artigo 14, I e II; o direito de propositura de ação popular, conforme artigo 5º, LXXIII; e a cooperação de associações representativas da sociedade civil no planejamento urbano, nos termos do artigo 29, XII (BRASIL, 1988). Inclusive, após a promulgação da referida Constituição, muitas

³⁸ Na questão da reforma urbana, especificamente, destaca-se a atuação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana e as suas reivindicações quanto ao direito à cidade e participação popular nas decisões urbanas, dentre outras (AVRITZER, 2008, p. 57; AVRITZER, 2012b, p. 391).

dessas figuras jurídicas de participação foram incorporadas às leis orgânicas municipais, conforme observa Ermínia Maricato (2011, p. 74).

Não obstante, devido a tais disposições constitucionais e legais, já na década de 1980 governos municipais de caráter democrático e popular passaram a criar espaços de participação popular na administração pública, como o orçamento participativo, por exemplo (ROLNIK, 2017, p. 246-247), prática esta que se estendeu para mais de 170 cidades (AVRITZER, 2008, p. 44).

No mesmo sentido, mais de dez mil conselhos municipais teriam sido criados nas áreas da saúde, da assistência social e, principalmente, do planejamento urbano durante a década de 1990, o que demonstra um expressivo aumento na participação democrática urbana³⁹ (AVRITZER, 2017, p. 44).

Em seguida, a Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) regulamentou a política urbana prevista nos artigos 182 e 183 da CF/88 e fixou suas diretrizes gerais, incluindo, principalmente, a garantia do direito à cidade sustentável⁴⁰ e o princípio da gestão democrática da cidade, conforme artigo 2º, I e II, respectivamente (BRASIL, 2001).

Ressalta-se que o Estatuto da Cidade foi elaborado sob a ideia de que a participação popular direta é condição (imprescindível) para a alteração do padrão clientelista e excludente das políticas sociais (SANTOS, 2011 apud ROLNIK, 2017, p. 246).

Nesse sentido, considerando a necessidade de verificação das demandas reais das populações para a definição de políticas públicas efetivas (CARVALHO FILHO, 2009, p. 298), a gestão democrática da cidade foi estabelecida como uma das diretrizes da política urbana, a qual promove a participação direta da população, ou indireta, por meio de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, durante a formulação, a execução e o acompanhamento dos planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, nos termos do artigo 2º, II (BRASIL, 2001).

Segundo José dos Santos Carvalho Filho (2009, p. 37 e 298), o princípio da gestão democrática da cidade exclui a tradicional gestão exclusiva e verticalizada do Estado e busca assegurar a participação da sociedade civil na construção e na administração do espaço

³⁹ Além disso, a crise do “milagre brasileiro” no final da década de 1970 levou cidades por ela atingidas a reconstruírem suas agremiações sindicais e movimentos populares organizados, o que possibilitou a eleição de administrações locais comprometidas com um modelo (re)distributivista e de ampliação da cidadania já na década de 1980 (ROLNIK, 2017, p. 241). Esse novo modelo (re)distributivo local buscava eliminar o controle excludente do acesso aos serviços e às oportunidades geradas e oferecidas no e pelo uso e ocupação do solo urbano, a fim de assegurar o direito à cidade a todas e a todos os seus habitantes, por meio da democratização dos processo decisório sobre políticas públicas, dentre outras medidas (RIBEIRO; SANTOS JÚNIOR, 2011 apud ROLNIK, 2017, p. 242; TREVAS; MAGALHÃES; BARRETO, 1999 apud ROLNIK, 2017, p. 242).

⁴⁰ Já analisado no Capítulo I do presente trabalho.

urbano, por meio de uma gestão horizontalizada. Tal postura visa aproximar (e vincular) a política urbana das demandas da realidade social da própria comunidade em que será aplicada, considerando que o objetivo maior daquela trata-se do bem-estar (coletivo) da população (CARVALHO FILHO, 2009, p. 37).

Já a Carta Mundial pelo Direito à cidade garante a todas as pessoas o direito de participar da elaboração, definição, implementação e fiscalização das políticas públicas e do orçamento das cidades, mediante formas diretas e representativas, a fim de fortalecer a transparência, a eficácia e a autonomia das administrações públicas locais e das organizações populares, nos termos de seu artigo II, 1.2 (FÓRUM MUNDIAL URBANO, 2004; FÓRUM SOCIAL DAS AMÉRICAS, 2004; V FÓRUM SOCIAL MUNDIAL, 2005).

Reconhecendo a cidade como uma construção coletiva (SILVA; SANTOS JUNIOR; MÜLLER, 2012, p. 179), a gestão democrática da cidade cuida da participação das destinatárias e dos destinatários, de forma direta ou indireta (representativa), nas três fases da política urbana, a saber: a formulação, a execução e o acompanhamento (CARVALHO FILHO, 2009, p. 37-38). Isso porque a democracia participativa configura substrato de legitimação, otimização e efetivação dos resultados nos processos de construção e gestão da cidade (LUFT, 2011, p. 195).

Nesse sentido, reitera-se que dito princípio consiste em fundamento e expressão do próprio direito à cidade, pois busca promover a participação de todas e todos os habitantes da cidade na formulação, na aplicação, na manutenção e na fiscalização das políticas urbanas, ou seja, na (re)construção da cidade e no acesso aos serviços e às oportunidades por ela oferecidos.

Não obstante, a gestão democrática da cidade busca promover e fortalecer o diálogo constante entre o Estado e os diversos grupos que compõem o ambiente urbano, a fim de harmonizar os diferentes interesses sociais, públicos e/ou privados (CARVALHO FILHO, 2009, p. 299), e, conseqüentemente, fazer valer a função social da cidade e da propriedade urbana.

Mas, além disso, o princípio também visa tornar visíveis os conflitos sociais existentes na cidade e construir um espaço de participação e debate democráticos (MARICATO, 2011, p. 71-72 MARICATO; SANTOS JÚNIOR, 2007, p. 166), promovendo a socialização da qualidade de vida urbana (BORJA; MUXÍ, 2000, p. 42) e, conseqüentemente, a elaboração de políticas públicas urbanas que considerem o bem estar de toda a heterogeneidade.

Entretanto, bem afirma Ana Fani Alessandri Carlos (2010, p. 180) ao criticar o sentido de “planejamento racional” comumente empregado à expressão “gestão democrática da cidade”, uma vez que se deve buscar compreender os conteúdos e o dinamismo dos processos de (re)construção e (re)produção do espaço urbano conforme o próprio sentido de cidade – espaço de encontro e conflito da heterogeneidade –, e não como o ato de planejar e gerir a cidade no contexto de uma racionalidade vinculada à lógica estatal.

A gestão democrática do espaço urbano traduz-se numa oportunidade de produção e prática da cidadania (BORJA; MUXÍ, 2000, p. 73), esta entendida, de forma multidimensional, como a participação ativa e integral de todos os diversos grupos e sujeitos sociais integrantes da comunidade urbana nos processos decisórios referentes à construção da cidade, com respeito às suas diferenças e igual dignidade.

Reciprocamente, a ampliação dos direitos de cidadania e a busca por sua efetivação – também decorrentes do novo constitucionalismo e do pensamento descolonial latino-americanos – promovem a gestão democrática da cidade (FERNANDES, 2007, p. 208), ensejando a criação de canais institucionais de participação direta da sociedade civil na gestão urbana e privilegiando a democracia participativa à representativa, conforme mencionado no capítulo anterior.

Conforme aponta Enzo Bello (2013, p. 96), a “mera espera” dos cidadãos e das cidadãs pela prestação de serviços públicos sociais, então expressão de uma concepção passiva e restrita de cidadania, seria substituída pela sua participação direta na formulação e implementação dos sistemas e projetos urbanos, com o (pleno) exercício de uma cidadania ativa e ampliada.

Ademais, com o exercício de uma cidadania ativa e ampliada, a institucionalização de canais de participação popular também contribui para o bom desempenho dos governos locais no que tange à implementação de políticas públicas conforme as demandas e reivindicações dos diversos grupos que compõem o espaço urbano, uma vez que possibilita a participação influente dos destinatários ou reivindicantes de políticas públicas urbanas na sua elaboração e fiscalização.

Não obstante, a fim de “operacionalizar” a gestão democrática do espaço urbano, o Estatuto da Cidade prevê rol (não taxativo, ressalta-se) de instrumentos, nos termos de seus artigos 43 a 45 (BRASIL, 2001), quais sejam: órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal⁴¹ (artigo 43, I); debates, audiências e consultas públicas⁴²

⁴¹ Em termos de desenho institucional, os conselhos de política urbana envolvem um processo de partilha do poder, em que agentes estatais e integrantes da sociedade civil participam simultaneamente numa instituição

(artigo 43, II); conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal (artigo 43, III); a iniciativa popular para projeto de lei e planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (artigo 43, IV); a gestão orçamentária participativa⁴³ (artigo 44); e a participação direta da população e de associações representativas nos organismos gestores das regiões metropolitanas (artigo 45).

A nível municipal, especificamente, as instituições de participação popular às quais compete a promoção e o aprimoramento da gestão democrática da cidade revelaram-se elementos fundamentais ao processo de elaboração e execução de políticas públicas urbanas, desde a tomada de decisão até a sua implementação e aprimoramento (PIRES; VAZ, 2009, p. 163). Enquanto a representação política prevaleceu no âmbito do governo federal, a participação cidadã direta se fortaleceu localmente por meio dos orçamentos participativos e da participação nos conselhos municipais (AVRITZER, 2012a, p. 21).

Além disso, ressalta-se que a expansão das conferências nacionais no Brasil a partir de 2003⁴⁴, durante o governo de Luís Inácio Lula da Silva⁴⁵, assegurou à participação popular e democrática um novo papel, ampliando a sua influência no ciclo de políticas públicas no país (AVRITZER, 2012a, p. 07; 2016, p. 55; 2017, p. 45).

Compreendidas como amplas reuniões públicas entre representantes da Administração Pública e da sociedade civil, em que são apresentadas e desenvolvidas propostas para a implementação de políticas públicas específicas, as conferências promovem o diálogo entre sociedade civil e governo e o confronto de ideias, buscando compensar a falta de legitimidade do sistema político em relação às esferas que compõem a comunidade e

constituída, sem a incorporação de um número amplo de sujeitos sociais, visto serem determinados por lei e pressuporem sanções para os casos de não instalação do referido desenho participativo (AVRITZER, 2008, p. 46).

⁴² Tal espécie de desenho participativo consiste no estabelecimento de um processo de ratificação pública: os e as integrantes da sociedade civil não participam do processo decisório, mas o referendam publicamente (AVRITZER, 2008, p. 46). Como exemplo, pode-se mencionar a imposição da realização de audiências públicas e debates com a participação popular para aprovação dos Planos Diretores Municipais, prevista no inciso I do §4º do artigo 40 do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

⁴³ O orçamento participativo é considerado, por sua vez, um desenho participativo “de baixo para cima” (FUNG; WRIGHT, 2003 apud AVRITZER, 2008, p. 45; BAIOCCHI, 2003 apud AVRITZER, 2008, p. 45), pois permite a livre entrada de qualquer cidadão e cidadã no processo participativo (AVRITZER, 2008, p. 45).

⁴⁴ 74 conferências nacionais foram organizadas pelo governo federal no período de 2003 a 2010, sendo organizadas 23 novas conferências entre 2011 e 2012 (AVRITZER, 2017, p. 45).

⁴⁵ Conforme aponta Enzo Bello (2012, p. 79-80) os governos exercidos por Luís Inácio Lula da Silva (2002/2006 e 2006/2010) e por Dillma Rousef (2011/2014 e 2015/2016) inserem-se no fenômeno de “esquerdização” da América Latina, este decorrente de uma ampla ascensão de partidos políticos de centro-esquerda aos governos nacionais. Marcados por uma trajetória de sensibilidade à questão social, com uma frente social de caráter multifacetário, tais governos assemelham-se pelo fato de neles vigorarem regimes de democracia (ao menos formalmente) (BELLO, 2012, p. 80).

promover o debate deliberativo entre a diversidade de ideias nela presentes (AVRITZER, 2012a, p. 18; 2017, p. 45).

Ressalta-se que esse novo papel da participação democrática desempenhado por meio de conferências nacionais abrange todos os níveis federativos, uma vez que a construção de uma política participativa de âmbito nacional incorpora tanto os três níveis de governos⁴⁶ como outros poderes do Estado, além da própria sociedade civil (AVRITZER, 2012a, p. 08; MARICATO; SANTOS JÚNIOR, 2007, p. 166). Essa cooperação federativa torna-se indispensável, inclusive, em razão da competência constitucional para a concretização da política urbana ser distribuída entre os governos municipais, estaduais e federal (MARICATO; SANTOS JÚNIOR, 2007, p. 166).

Assim, a realização de conferências nacionais aprimorou as relações entre os sujeitos sociais e os governos das instâncias federativas no período de 2003 a 2013, sendo que, após 2005, contribuíram para a criação de uma forte política de consensualização⁴⁷ e para a formação de uma agenda comum entre Estado e sociedade civil em áreas sociais relevantes – saúde, assistência social e política urbana, por exemplo (AVRITZER, 2017, p. 48). Ademais, as conferências também promoveram a participação popular em áreas temáticas “novas”, tais como direitos humanos, cultura e políticas públicas para mulheres (AVRITZER, 2016, p. 56).

Igualmente, a nível federal, a construção de uma cultura consensual de deliberação⁴⁸ entre sociedade civil e governo quanto às políticas públicas facilitou a aprovação das propostas apresentadas durante as próprias conferências nacionais como matéria legislativa no Congresso Nacional – como o Sistema Único da Assistência Social (SUAS), por exemplo –, assegurando maior legitimidade democrática às políticas públicas instituídas (AVRITZER, 2017, p. 49).

Por essa razão, Leonardo Avritzer (2017, p. 49) reconhece que quatro condições explicariam o sucesso (parcial⁴⁹) do repertório de participação democrática e do processo de

⁴⁶ As conferências nacionais são antecedidas e preparadas por conferências estaduais e municipais (MARICATO; SANTOS JÚNIOR, 2007, p. 165).

⁴⁷ O conceito “consensualização” refere-se ao movimento de busca de consenso e de promoção da consensualidade por novas técnicas administrativas, o qual tem se revelado como uma tendência do direito administrativo contemporâneo (MARRARA, 2014, p. 40).

⁴⁸ Ressalta-se que a consensualização diferencia-se do consenso propriamente dito: enquanto a primeira consiste no movimento de busca pelo consenso e de promoção da consensualidade na esfera administrativa, o segundo significa a aceitação recíproca pelas partes envolvidas no debate, ou o acordo sobre um determinado objeto que interessa a uma coletividade (a mais de uma pessoa) (MARRARA, 2014, p. 40). Assim, a cultura consensual que se pretende construir é pautada na busca pelo consenso por meio do debate entre todas as partes envolvidas com determinada política pública, e não necessariamente no consenso em si como resultado unânime – a decisão pode ser tomada pela vontade da maioria, por exemplo.

⁴⁹ Segundo o autor, durante o mesmo período de 2003 a 2013, enquanto as conferências nacionais eram implementadas, a composição do Congresso Nacional também se tornava mais conservadora e os Ministros e

inclusão (participação) política durante o período de 2003 a 2013, quais sejam: uma prévia tradição de participação local; o imediato engajamento de (novos) sujeitos sociais no processo participativo; a disposição dos agentes governamentais em transformar os resultados dessa participação em políticas sociais; e a “neutralidade” do Congresso Nacional em relação ao processo de participação popular.

Nesse sentido, no que toca à institucionalização dessa participação popular e democrática no país, tanto a nível nacional como a nível local, o autor considera que, após 1988, ela passou a consistir, simultaneamente, numa política institucional e num repertório de ação coletiva (AVRITZER, 2017, p. 45).

Como política institucional, incorporou sujeitos sociais nos processos decisórios em áreas sociais relevantes, como saúde e assistência social; como repertório de ação coletiva, a participação institucional integrou novos sujeitos sociais aos processos de tomada de decisão, então cidadãos e cidadãs provenientes de uma ampla gama da sociedade civil, como de associações de moradores, associações vinculadas a questões de saúde ou educação, associações profissionais, associações religiosas, dentre outras (AVRITZER, 2012b, p. 395; 2017, p. 45 e 48; BAIOCCHI, 2005 apud AVRITZER, 2017, p. 45; WAMPLER, 2007 apud AVRITZER, 2017, p. 45; WAMPLER, 2015 apud AVRITZER, 2017, p. 45).

Destaca-se que os sujeitos sociais que implantaram (e praticaram) as experiências de democracia participativa questionaram uma “identidade universal” que lhes fora atribuída por um Estado colonial, ou por um Estado autoritário e discriminador – ou por ambos –, propondo uma gramática social mais inclusiva e participativa a partir de um processo também de pluralização cultural e reconhecimento de novas identidades (SANTOS; AVRITZER, 2005, p. 57 e 75) – o que propõe, inclusive, o multiculturalismo presente nos novo constitucionalismo e pensamento descolonial latino-americanos.

Assim, segundo Leonardo Avritzer (2017, p. 45), esse sistema de participação popular institucionalizada gerou um longo processo de inclusão social e redução das desigualdades no Brasil⁵⁰, a fim de alterar o padrão de exclusão popular do sistema político vigente até o período de transição democrática – isto é, desenvolvido conforme um sistema clientelista e corporativista inserido numa cultura política não participativa.

Ministras de Estado eram escolhidos por meio de negociações clientelistas e políticas de troca de favores (AVRITZER, 2017, p. 49).

⁵⁰ Boaventura Sousa Santos (2004-2005, p. 10) diferencia “desigualdade” de “exclusão”: enquanto a primeira consiste no resultado de um tratamento discriminatório decorrente de um fenômeno socioeconômico (a divisão de classes), a segunda resulta de um tratamento discriminatório decorrente de um fenômeno sociocultural (o não reconhecimento de identidades que não se enquadram num “padrão universal”).

O padrão de participação popular (inovador e, de certa forma, exitoso) desenvolvido durante o período de 1985 a 2013 concentrou-se na promoção da participação (influyente) da população de baixa renda⁵¹ por meio de desenhos institucionais como o orçamento participativo, os conselhos e as conferências nacionais, os quais permitiram o estabelecimento de um projeto participativo de: criação das condições para a instauração de processos deliberativos de tomada de decisão quanto à formulação, execução e fiscalização de políticas governamentais; inclusão e interação dos (novos) sujeitos sociais com o governo nesses processos; e aumento da eficácia e da efetividade das políticas públicas, inclusive locais (AVRITZER, 2012a, p. 21; 2017, p. 54; MARICATO; SANTOS JÚNIOR, 2007, p. 187).

Nesse sentido, segundo o grupo de análises comparativas desenvolvidas por Roberto R. C. Pires e Alexander Cambraia N. Vaz (2009, p. 204), em conjunto, e por Alexander Cambraia N. Vaz (2011, p. 198), individualmente, é possível fazer uma associação positiva entre níveis de institucionalização da participação popular nos municípios e seu desempenho em termos de provisão e gestão de políticas públicas, uma vez que os municípios analisados com maior índice de participação popular institucionalizada tenderam a apresentar melhor desempenho no funcionamento da administração pública local e na provisão de serviços e bens públicos, principalmente nas áreas da saúde, educação, assistência social, saneamento básico e capacidades gerencial e administrativa (PIRES; VAZ, 2009, *passim*; VAZ, 2011, *passim*).

Observa-se que todas as alterações no antigo padrão de ação coletiva ocorreram num cenário de profunda crise do sistema de representação política no Brasil (AVRITZER, 2012a, p. 22) – que se mantém até a atualidade, inclusive – e impactaram o Estado e a forma de promoção da democracia, tanto a nível nacional como local, abrindo e oportunizando novos espaços de inclusão (participação) social com a participação da sociedade civil no âmbito institucional, bem como contribuindo com a redução na desigualdade socioeconômica (AVRITZER, 2017, p. 45).

Ademais, a garantia da participação popular e democrática por meio da gestão participativa nas diferentes etapas das políticas públicas promove a congregação de diversos sujeitos, individuais e coletivos, com diferentes estruturas de recursos – materiais e simbólicos – e com diferentes necessidades e interesses, e o seu envolvimento em disputas discursivas e dialogais sobre questões específicas (sobre a concepção de democracia e

⁵¹ População com renda mensal entre um e cinco salários mínimos e nível fundamental de escolaridade, em média (AVRITZER, 2017, p. 54).

participação, inclusive) (SILVA, 2018, p. 10-12 e 16), a fim de alcançar a melhor alternativa para o bem estar coletivo.

Imprescindível ressaltar que a prática participativa deliberativa, em si, não garante a produção de consensos, e nem objetiva fazê-lo; pelo contrário, ela busca tornar visíveis os conflitos sociais e pressupõe o choque das distintas perspectivas que surgem em meio às disputas de interesses e demandas no ambiente social, por meio do debate e da negociação democráticos, a fim de se alcançar uma construção “consensualizada” das decisões (MARICATO; SANTOS JÚNIOR, 2007, p. 188; SILVA, 2018, p. 25).

Nesse sentido, a concretização da gestão democrática da cidade por meio da institucionalização da participação popular direta na formulação, execução e fiscalização das políticas públicas urbanas busca assegurar o seu direito de luta por tal direito, isto é, pela participação política popular e democrática no espaço urbano, bem como construir e disseminar (ensinar e aprender) uma cultura política verdadeiramente participativa.

Conseqüentemente, a medida também busca ampliar o exercício da cidadania e garantir a efetividade do direito à cidade de todos e todas as habitantes do espaço urbano, com atenção à sua heterogeneidade e aos seus inerentes conflitos.

Contudo, o conjunto das manifestações a partir de junho de 2013 no Brasil revelou uma contestação latente e acumulada acerca do (efetivo) potencial participativo e democrático dos espaços institucionais de participação dos cidadãos e das cidadãs no processo decisório sobre a construção e a organização das políticas de governo (ROLNIK, 2014, p. 01) – incluindo as políticas urbanas.

4 A SOCIEDADE CIVIL AUTÔNOMA: A PARTICIPAÇÃO ESPONTÂNEA E A (RE)CRIAÇÃO DOS ESPAÇOS DE MANIFESTAÇÃO

Desencadeadas pela atuação organizada do Movimento Passe Livre (MPL) na luta contra o aumento da tarifa de transporte público⁵², as manifestações de junho de 2013 significaram uma denúncia à precariedade do espaço urbano⁵³ e uma reivindicação (e a própria afirmação) popular⁵⁴ do direito à cidade em vários municípios brasileiros – São

⁵² Iniciada por uma série de manifestações ocorridas em Salvador contra o aumento das passagens, em 2003 (MOVIMENTO PASSE LIVRE/SP, 2013, p. 14).

⁵³ Demonstraram um sentimento de “descontentamento generalizado” e de “profundo mal-estar urbano”, nas palavras de José Murilo de Carvalho (2015, p. 10) e Raquel Rolnik (2017, p. 140), respectivamente.

⁵⁴ Ressalva-se que as manifestações de junho de 2013 não consistem numa reivindicação puramente popular, uma vez que nela se misturaram pautas progressistas e conservadoras, com o predomínio de manifestantes pertencentes à classe média (AVRITZER, 2016, p. 69 e 73-82; AVRITZER, 2017, p. 49-54).

Paulo/SP, Rio de Janeiro/RJ, Belo Horizonte/MG, Vitória/ES, Curitiba/PR, Porto Alegre/RS, etc. (AVRITZER, 2017, p. 49; MOVIMENTO PASSE LIVRE/SP, 2013, p. 14; ROLNIK, 2013, p. 08; ROLNIK, 2017, p. 109).

Porém, além da luta pelo direito à cidade de forma ampla, a multiplicidade e a diversidade das vozes (e dos sujeitos políticos) presentes em tais eventos – militantes individuais misturados a centrais sindicais, partidos políticos e movimentos sociais – reivindicava o próprio direito de participação política, alterando padrão de participação (institucional) que vigorava no país até então (AVRITZER, 2017, p. 46; ROLNIK, 2017, p. 109 e 176).

Caracterizada pela horizontalidade; pela articulação em rede; pelo pluralismo de sujeitos políticos e pela fragmentação e disputa de pautas (ALFONSIN, 2015, p. 86; AVRITZER, 2016, p. 67; ROLNIK; FERNANDES, 2016, p. 532), a (re)ocupação das ruas das cidades significou a participação, a autogestão e a nova forma da população fazer política (fazer democracia), como uma expressão de indignação e protesto contra a falta de espaço para participação de todos e todas as habitantes na elaboração e na gestão das políticas públicas urbanas (AVRITZER, 2016, p. 63 e 75; ROLNIK, 2013, p. 10; ROLNIK, 2014, p. 01).

E foi assim, (re)ocupando as ruas, (re)organizando os espaços e (re)apropriando suas formas, que os e as manifestantes denunciaram um sentimento aparentemente generalizado de alheamento em relação aos processos decisórios da política urbana e de falta de expressão pública de uma parte (enorme) da população (ROLNIK, 2013, p. 10), como se não houvesse canais que pudessem propiciar o diálogo entre população e governo.

Segundo afirmam Maria de Lourdes Zuquim e Liliana María Sánchez Mazo (2014, p. 17), atualmente a participação na política urbana manifesta-se em meio a discursos e práticas políticas calcadas em tradições institucionais autoritárias e opressoras, mesclando-se às opostas e incompatíveis tentativas de garantia de ampla participação e com elas coexistindo, contraditoriamente.

De fato, considerando que a própria concepção de democracia diverge entre a diversidade de interesses que compõem a (e conflitam na) sociedade civil e que tal concepção está em constante disputa (SILVA, 2018, p. 16), não se pode ignorar que os espaços institucionais de participação política também estão expostos ao risco de contaminação e apropriação pela mesma cultura política não participativa (clientelista, patrimonialista e corporativista) vigente e impregnada nas esferas políticas representativas (ROLNIK, 2014, p. 02; SILVA, 2018, p. 16).

Assim como as concepções de cidadania e de direitos humanos, o ordenamento jurídico também é uma construção humana, elaborado e aplicado por seres humanos e humanas e, portanto, apresenta um caráter histórico-cultural. Por essa razão, o uso do direito posto apresenta interpretações e aplicações variadas, inconstantes e até mesmo contraditórias (BROWN, 1995, p. 82), dependendo do espaço geopolítico no qual foi construído e é aplicado e, principalmente, dos interesses dos grupos sociais que o dominam.

Conforme já mencionado no capítulo anterior⁵⁵, o processo de (re)construção de uma cultura cidadã de direitos – dentre eles a reforma urbana – durante o período de (re)democratização do Brasil foi marcado pela ambiguidade e pela contradição, visto que passou a conviver (entenda-se “confluir perversamente”) com o projeto neoliberal de política urbana – inclusive na estruturação do “jogo” eleitoral (ROLNIK, 2017, p. 239-240).

Nesse sentido, diferentemente de países latino-americanos⁵⁶ como Venezuela, Bolívia e Equador, que buscam a renovação e a refundação nacional para atender às demandas das etnias historicamente marginalizadas do processo político pelas classes (colonizadoras) dominantes, no Brasil ainda se observa uma continuidade da conjugação da política econômica (“de pensamento único”) neoliberal com a adoção de políticas sociais voltadas à redução das desigualdades (BELLO, 2012, p. 81-82).

Além da inovação político-cultural, as “velhas práticas” clientelistas, patrimonialistas, corporativistas, etc. que estruturaram as relações políticas no país no decorrer da história acabam renovadas, mas não superadas (ROLNIK, 2017, p. 247-248).

Como bem apontam Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer (2005, p. 60 e 74), tais inovações combatem interesses e concepções hegemônicos e, por essa razão, também são combatidas ou descaracterizadas por estes, o que os autores consideram ser “a vulnerabilidade e a ambiguidade da participação” perante “os perigos da perversão e da cooptação”.

Consequentemente, sujeitos a esses “riscos de exposição”, os canais institucionais de participação popular podem resultar num produto das relações políticas de dominação consolidadas histórica e culturalmente, ou, ainda que formulados por concepções contrárias ao paradigma dominante, podem ser capturados e apropriados por ele.

⁵⁵ No tópico 2.1, mais precisamente.

⁵⁶ Enzo Bello (2012, p. 79-80) destaca o fenômeno de “esquerdização” ocorrido nos países da América Latina, decorrente de uma ampla ascensão de partidos políticos de centro-esquerda aos governos nacionais: marcados por uma trajetória de sensibilidade à questão social, com uma frente social de caráter multifacetário, tais governos se assemelham por neles vigorarem regimes de democracia, ao menos formalmente (BELLO, 2012, p. 80).

Em ambos os casos, esses espaços institucionalizados são esvaziados de seu sentido e tornam-se meros instrumentos de (re)produção e manutenção da desigualdade de acesso aos processos decisórios, uma vez que essa estrutura desigual alimenta o sistema político não participativo (clientelista, patrimonialista e corporativista) ao mesmo tempo em que é gerada por ele (MARICATO; SANTOS JÚNIOR, 2007, p. 180; SILVA, 2018, p. 16; ROLNIK, 2017, p. 109). Sandro Pereira Silva (2018, p. 17) denomina esse fenômeno (circular e vicioso) de “paradoxo da inserção”.

Em vista do paradoxo da inserção, as instituições participativas⁵⁷ podem chegar a reforçar as dinâmicas de poder que lhe precederam quando capturadas e manipuladas por elites locais e/ou setoriais já estabelecidas e com recursos privilegiados – materiais, financeiros e simbólicos –, correndo o risco de funcionarem apenas formalmente, sem a efetiva negociação e construção participativa de políticas públicas (ROLNIK, 2017, p. 107; SILVA, 2018, p. 17).

Segundo Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer (2005, p. 75), a perversão da participação democrática pode ocorrer por meio de vários caminhos, como, por exemplo, pela burocratização da participação; pela reintrodução das já mencionadas práticas clientelistas, patrimonialistas, corporativistas, etc. “recauchutadas”; ou pela exclusão de interesses e demandas suprimidos pelos silenciamento ou manipulação das referidas instituições participativas.

Nesse sentido, como um primeiro “obstáculo” à efetiva promoção da participação popular e democrática pelos mecanismos institucionais criados e desenvolvidos para tanto, pode-se apontar a contradição entre a tentativa de implantação de uma instância de interação cooperativa entre sociedade civil e esfera estatal e a “tendência” de manutenção da centralidade do poder do Estado na dinâmica de funcionamento dessas instituições (SILVA, 2018, p. 18).

A dificuldade do Poder Público em observar a pluralidade de interesses (os conflitos) e, assim, fortalecer mecanismos de compartilhamento de poder resulta num controle excessivo por parte do Poder Executivo (correlata à noção de “estadania” apresentada anteriormente), por meio do qual os e as agentes estatais acabam exercendo o domínio sobre a agenda e as

⁵⁷ O estudo de Sandro Pereira Silva (2018) concentra-se nas instituições de deliberação participativa, isto é, nos órgãos colegiados de políticas públicas. Entretanto, o presente trabalho considera que os apontamentos realizados em relação a tais instituições podem ser estendidos aos demais mecanismos e instrumentos de participação popular institucionalizada, uma vez que a representação dos movimentos, organizações e entidades da sociedade civil atua em todos eles. Por essa razão, será utilizada a expressão genérica “instituições participativas”.

pautas de discussões e, conseqüentemente, deixando de incorporar reivindicações populares ou “selecionando-as” (SILVA, 2018, p. 18; TAUTZ apud SILVA, 2018, p. 18).

Ademais, essa discrepância no exercício do poder de deliberação dentro da estrutura participativa também pode materializar-se numa relação de disparidade entre os agentes governamentais (ou a elite dominante) e os integrantes da sociedade civil quanto ao espaço de enunciação na instituição (SILVA, 2018, p. 17).

Um segundo “obstáculo” relevante consiste na garantia da legitimidade social da representação nas diferentes instituições participativas, principalmente nos órgãos colegiados de políticas públicas: a natureza democrática de tais instituições pode ser comprometida pelo domínio de interesses particulares de grupos específicos, ou pela desconexão entre representação e autorização em razão da falta de vinculação entre conselheiros e conselheiras, movimentos sociais e organizações sociais (ALMEIDA, 2014 apud SILVA, 2018, p. 19; OLIVEIRA; PEREIRA E OLIVEIRA, 2010 apud SILVA, 2018, p. 19; SILVA, 2018, p. 19).

No mesmo sentido, a legitimidade da representação também é diretamente influenciada pela forma de seleção dos e das representantes, tendo em vista que a participação popular está geralmente associada ao pertencimento da população a movimentos, organizações e entidades da sociedade civil às quais é conferido assento nas instituições participativas (SILVA, 2018, p. 20).

Diferentemente do processo eleitoral tradicional, não há uma definição de processos universais de sufrágio para escolha dos e das representantes das organizações, entidades ou movimentos (GOMES, 2015 apud SILVA, 2018, p. 20). Assim, pode acontecer de tais representantes não serem necessariamente escolhidos ou escolhidas pelos grupos que representam, bem como das próprias organizações sociais não passarem por um processo de autorização, sendo que essa dificuldade aumenta especialmente nos setores não organizados da população (PEREZ, 2012 apud SILVA, 2018, p. 20; SILVA, 2018, p. 21).

Além disso, o compromisso e o interesse da população na participação nesses canais institucionais dependem (e muito) da compensação prática que seu esforço participativo pode proporcionar, uma vez que a participação popular gera um “custo” (de tempo, dinheiro, trabalho, etc.) (SILVA, 2018, p. 22), às vezes muito alto para uma população com poucos recursos (materiais e simbólicos).

Por consequência, o controle desses espaços institucionais pode permanecer sob a influência da representação de poucas organizações – geralmente aquelas com melhor estrutura material e de pessoas –, ou a sua própria existência pode manter-se invisível e sem expressão perante a sociedade civil e a opinião pública (SILVA, 2018, p. 21-22).

Nesse sentido, tanto a representação popular nas instituições participativas pode carecer de efetiva representatividade, como a própria participação popular nos processos decisórios pode ser esvaziada (ou desviada) de seu sentido originário: adensar a estrutura democrática do país e garantir a participação influente de todos os sujeitos sociais que compõem a comunidade (individual ou coletivamente) no processo de elaboração, execução e fiscalização de políticas públicas (SILVA, 2018, p. 22-23).

Não obstante, um terceiro “obstáculo” à efetiva promoção da participação popular consiste na efetividade das instituições participativas quanto ao seu potencial de influenciar os processos decisórios referentes às políticas públicas. Conforme aponta Sandro Pereira Silva (2018, p. 29), muitas vezes a influência de tal participação sobre as decisões políticas ocorre de forma indireta, em vista do seu poder limitado de vinculação das decisões governamentais (SILVA, 2018, p. 29).

Isso porque, no caso da política urbana, principalmente, as atividades das instituições participativas muitas vezes se resumem à notificação, à consulta e à execução técnica, sem que estas possam atingir o poder de decisão previsto em lei e, conseqüentemente, sem poder decidir sobre a construção da própria cidade (ZUQUIM; MAZO, 2014, p. 17).

Assim, na prática, muitas instituições participativas acabam exercendo uma função meramente incremental no processo decisório de produção e implantação de políticas públicas no país, em todas as esferas federativas, tornando-se incapazes de suscitar transformações expressivas na dinâmica política de construção do espaço social (SILVA, 2018, p. 29).

Outrossim, o grau de efetividade das instituições participativas, ou seja, as (inúmeras) compensações práticas que elas podem oferecer ou não ao esforço da população participante interfere diretamente na sua imagem como instrumentos reais de intervenção social, principalmente à vista da própria população, o que pode comprometer a legitimidade na estrutura das referidas instituições (SILVA, 2018, p. 26).

Dessa forma, considerando esses “obstáculos” à efetiva participação popular institucionalizada, os canais institucionais podem significar (ou então perpetuar) uma ausência de espaço para a participação de todos e todas as habitantes da cidade na elaboração e na gestão das políticas públicas urbanas – como manifestado pelos eventos de junho de 2013.

Contudo, essa realidade prática não deve configurar um empecilho para o fortalecimento da democracia como experiência participativa cotidiana (ZUQUIM; MAZO, 2014, p. 17), a ser exercida no âmbito da convivência social, independente de canais institucionalmente criados para tanto. A política não reduz seu espaço às instituições, aos

partidos e às eleições: existe a sociedade política, que é o espaço da participação cidadã (BORJA; MUXÍ, 2000, p. 73).

Ressalta-se que, durante o período de “aprofundamento democrático” – iniciado em 1985, consagrado durante a elaboração da CF/88 e mantido até a atualidade –, a ação da sociedade civil foi redefinida, resultando na (re)construção das diversas formas de associações civis⁵⁸ sob uma lógica mista entre autonomia e (inter)dependência: caracterizam-se pelo voluntarismo, pela autonomia e pela independência em relação ao Estado e aos partidos políticos, mas sem deixar de interagir com eles, seja atuando nos canais institucionais de participação ou além deles (AVRITZER, 2012b, p. 390-395).

Conforme aponta Leonardo Avritzer (2012a, p. 09-10), o crescimento das formas de organização da sociedade civil no Brasil (incluindo a proliferação das organizações não governamentais (ONGs)⁵⁹, principalmente a nível local, e a sua reivindicação por autonomia e intervenção nas políticas públicas revelaram-se como alguns dos elementos mais importantes para a (re)democratização do país, uma vez que a sua atuação durante a elaboração da CF/88 permitiu a apresentação de emendas de iniciativa popular ao texto e a criação das próprias instituições participativas, em diversas áreas⁶⁰ (AVRITZER, 2009, p. 28-34; 2012b, p. 390; ROLNIK, 2017, p. 239).

Aliás, segundo observações do autor em pesquisa sobre as conferências nacionais, a participação institucionalizada mostrou-se mais fortalecida em áreas como saúde, assistência social e políticas urbanas, inclusive na esfera local, uma vez que estas teriam contado com a atuação de movimentos sociais historicamente mais fortes – que se organizaram de forma efetiva, inclusive, durante o processo constituinte (AVRITZER, 2012a, p. 13; 2016, p. 51).

No mesmo sentido, conforme o já mencionado grupo de análises comparativas desenvolvido por Roberto R. C. Pires e Alexander Cambraia N. Vaz (2009, p. 169), em conjunto, e por Alexander Cambraia N. Vaz (2011, p. 178), individualmente, nos municípios onde se consolidaram instituições participativas mais efetivas – a partir da adoção da participação popular e democrática na gestão da cidade como indispensável pelos e pelas governantes – já havia sido verificada a existência de tradições históricas participativas no âmbito da sociedade civil municipal.

⁵⁸ Desde associações de bairro, comunitárias, religiosas, profissionais, de políticas públicas, etc., até movimentos sociais, num sentido pluralista (AVRITZER, 2012a, p. 10; AVRITZER, 2012b, p. 395).

⁵⁹ Segundo Leonardo Avritzer (2009, p. 33-34), as associações civis seriam associações de base da comunidade, enquanto as ONGs tenderiam a ser associações de interesses mais gerais com o objetivo de formulação de políticas públicas em algumas áreas.

⁶⁰ Destacam-se as áreas da saúde, da assistência social, do planejamento urbano e do meio ambiente (AVRITZER, 2012b, p. 390).

Outrossim, Ermínia Maricato e Orlando Alves dos Santos Júnior (2007, p. 179) consideraram os mecanismos e procedimentos de garantia da participação autônoma da sociedade civil como uma das condições necessárias para que um conselho de gestão de política pública, por exemplo, constitua uma esfera pública ampliada de mediação de conflitos e construção deliberativa de decisões .

Comparativamente à região da América-Latina, ao analisar as intervenções urbanas realizadas em assentamentos precários na cidade de Medellín, na Colômbia, no período de 2004-2011, Maria de Lourdes Zuquim e Liliana María Sánchez Mazo (2014, p. 18) observaram que o dinamismo e a autonomia da sociedade civil mobilizada contra a precariedade urbana constituíram a base para o sucesso das medidas governamentais.

Assim, como exemplo de participação autônoma da sociedade civil, destaca-se a atuação dos movimentos sociais de saúde na apresentação de emendas constitucionais de iniciativa popular durante o processo de elaboração da CF/88, que mobilizou parte considerável da população – cerca de 60 mil pessoas assinaram a proposta – e resultou no desenvolvimento de um sistema integrado de saúde (PEREIRA, 1996 apud AVRITZER, 2012b, p. 390; WHITAKER, 1994 apud AVRITZER, 2012b, p. 390), conforme artigo 198 da CF/88 (BRASIL, 1988).

Igualmente destaca-se a atuação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) em apresentar proposta de emenda constitucional popular na área de política urbana – com 131 mil assinaturas –, a qual condicionou todas as propostas de reforma urbana à exigência da participação de organizações da sociedade civil no processo decisório sobre questões urbanas (AVRITZER, 2012b, p. 391), conforme §1º do artigo 182 da CF/88 (BRASIL, 1988).

Não obstante, ressalta-se também a atuação conjunta das diversas organizações e movimentos da sociedade civil, como, por exemplo, o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), que consiste em uma “coalizão” entre movimentos populares, ONGs, associações civis e instituições acadêmicas e de pesquisa, a fim de defender e promover questões como a reforma urbana, a gestão democrática e a garantia do direito à cidade (MARICATO; SANTOS JÚNIOR, 2007, p. 169).

Como entidade coletiva, o FNRU protagonizou conquistas na elaboração da emenda popular ao capítulo da política urbana durante a produção da CF/88, na discussão e aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, e na criação do Ministério das Cidades, em 2003, dentre outras (MARICATO; SANTOS JÚNIOR, 2007, p. 169).

No mesmo sentido, Enzo Bello (2012, p. 82) destaca o desenvolvimento de um ativismo transnacional na América-Latina, exemplificado pelo Fórum Social Mundial (FSM): movimento organizado por movimentos sociais de diversos países da região, de propósitos emancipatórios, com caráter contra hegemônico, heterogêneo, plural, não doutrinário e uma dinâmica de ação política direta e não violenta (GÓMEZ, 2004 apud BELLO, 2012, p. 82).

Assim como no FNRU, no FSM atuam sujeitos não estatais que interagem no contexto de um movimento social global em formação, a fim de constituir um espaço público supranacional e uma sociedade civil global (GÓMEZ, 2004 apud BELLO, 2012, p. 82). Além de a própria prática política ser inovadora, essa mobilização transnacional também inova quanto à promoção da cidadania (ativa e ampliada) na América Latina, por eles reivindicada com a abordagem de questões como a representatividade social, a transparência das Administrações Públicas e a democracia interna (BELLO, 2012, p. 82; GÓMEZ, 2004 apud BELLO, 2012, p. 82).

Ressalta-se que a América Latina, de uma forma geral, tem sido caracterizada pela emergência e persistência das instituições informais (não estatais) de participação política popular como forma de resistência social (AVRITZER, 2012a, p. 12; O'DONNELL, 1994 apud CANTONI, 2016, p. 35).

No caso do Brasil, especificamente, essa participação popular como resistência, exercida fora dos espaços institucionais, é histórica: conforme destaca José Murilo de Carvalho (2015, p. 73-81) já na época da independência milhares de habitantes da cidade do Rio de Janeiro foram às ruas, por inúmeras vezes, em apoio aos líderes separatistas e contra as tropas portuguesas; algumas rebeliões do período da Regência apresentaram caráter popular, como a Revolta dos Cabanos, na província de Pernambuco, a Balaiada, no Maranhão, e a Cabanagem, no Pará; no período do Segundo Reinado, podem-se mencionar as grandes revoltas messiânicas de Canudos e do Contestado, na Bahia; por fim, no início do século XX, a Revolta da Vacina, no Rio de Janeiro, expressou a insatisfação da população excluída pela “reforma urbana”, com espontaneidade e dinâmicas próprias.

Assim, a partir da atuação política autônoma da sociedade civil, e considerando o contexto político-social latino-americano dos últimos anos, a participação política direta (e fora do espaço institucional) significou a (re)configuração do espaço público e a (re)ativação da cidadania, uma vez que as novas formas de se fazer política têm preferido a rua como âmbito de ação política e de confrontação dos interesses conflitantes, a partir do exercício coletivo da decisão (QUIROGA, 2006 apud BELLO, 2012, p. 82-83).

Em meio a uma crise representativa crônica e uma pouco (ou nada) efetiva participação institucional, as manifestações de junho de 2013 bem exemplificam essa busca dos cidadãos e cidadãs por novas formas de protagonismo na luta pela (re)construção de uma cidade para todos e todas que a habitam, a partir da (re)ocupação da rua (leia-se do espaço público) e por meio de métodos novos ou de práticas esquecidas renascidas (ALFONSIN, 2015, p. 87; CARIBÉ, 2016, p. 512; CARVALHO, 2015, p. 233; ROLNIK, 2017, p. 108 e 177).

Ditos eventos marcaram uma renovação geracional, cultural e política nas ruas (re)ocupadas (ROLNIK, 2017, p. 177), em busca da democratização do espaço público (AVRITZER, 2016, p. 67).

Nesse contexto, os “novos” sujeitos políticos – ou os antigos munidos de novas formas de fazer política –, individual ou coletivamente e em toda a sua diversidade, buscam (re)criar novos espaços de construção política como alternativas aos instrumentos tradicionais da política institucional, com uma ênfase maior na ação direta (protestos e reivindicações) e uma atuação em cenários novos, reconstruídos ou retomados (ruas, estradas e praças) (BELLO, 2013, p. 233; ROLNIK; FERNANDES, 2016, p. 533; VAINER, 2013, p. 40).

Tais sujeitos apresentam novas demandas ou demandas reprimidas e/ou marginalizadas, e agora não apenas o seu conteúdo importa, mas também a forma como são reivindicadas: por meio da apropriação (direta) da rua e da própria cidade, então ressignificadas como o espaço público que são (CARIBÉ, 2016, p. 517; ROLNIK; FERNANDES, 2016, p. 532).

Isso porque, segundo Ana Fani Alessandri Carlos (2010, p. 186), a mobilização social urbana representa a negação e a resistência ao processo de estranhamento, exterioridade e alienação da cidade, como reivindicação do próprio direito de participar na e da cidade. Além disso, a ação dos movimentos e das organizações sociais contribuem com a revalorização do espaço público, exigindo participação popular na gestão urbana⁶¹ e (re)criando as figuras do cidadão e da cidadã como sujeitos da política urbana (BORJA; MUXÍ, 2000, p. 32).

Observa-se, portanto, uma mobilização política na América Latina de busca pelo resgate da rua como espaço público político e da efetivação de uma real democracia, com a valorização da ação política ativa e direta pela atuação autônoma da sociedade civil num

⁶¹ Destaca-se que a própria Carta Mundial pelo Direito à Cidade estabelece como conteúdo do princípio da gestão democrática da cidade o fortalecimento da autonomia das organizações populares, além das administrações públicas locais, conforme artigo II, 1.2 (FÓRUM MUNDIAL URBANO, 2004; FÓRUM SOCIAL DAS AMÉRICAS, 2004; V FÓRUM SOCIAL MUNDIAL, 2005).

campo político não institucional, como possível superação da ideia do Estado como espaço exclusivo de prática da política e do modelo estadocêntrico da cidadania moderna (BELLO, 2013, p. 79-88 e 165; ROLNIK; FERNANDES, 2016, p. 526 e 529).

Nesse sentido, longe de configurar um episódio isolado e restrito ao Brasil, a iniciativa autônoma e espontânea da sociedade civil expressa nas manifestações de junho de 2013 baseou-se numa nova cultura política – (mais) participativa e não institucional – e mostrou-se de enorme importância para o processo de construção dos direitos (urbanos) de cidadania: revelou a emergência do direito de participação *na* e *da* cidade enquanto direito coletivo de seus e suas habitantes, considerando o reconhecimento da participação de uma heterogeneidade de sujeitos políticos⁶² (ALFONSIN, 2015, p. 86).

Um “novo” direito de cidadania é demandado pela vocalização dos cidadãos e cidadãs nas ruas da cidade, embasado na participação (efetivamente) influente de todas e todos na construção do espaço público urbano, independente (e em razão) das suas diferenças: um direito urbano de participação política passa a ser ressignificado e reivindicado.

5 O DIREITO URBANO DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

Conforme definido anteriormente, o conceito de participação política popular e democrática empregado pelo presente trabalho trata da participação de todos e todas, indiscriminadamente, na construção do Estado e das normas que regulam a convivência em comunidade.

Entretanto, é imprescindível compreender o espaço público (e político) como um ambiente de encontro da heterogeneidade social, onde se reúnem e conflitam as mais variadas demandas e interesses, numa constante disputa política. Nesse sentido, os espaços públicos (principalmente o urbano) requerem um debate público e a participação cidadã durante todo o processo de concepção, produção e gestão das políticas públicas, sendo indispensável a

⁶² Conforme mencionado no início deste tópico, as manifestações de junho de 2013 romperam com o padrão de participação popular institucional vigente no país até então. Justamente em razão da sua horizontalidade e heterogeneidade, essa “desinterdição” do campo participativo (inclusive midiático) levou à fragmentação e pluralização da participação política, com a reaparição de sujeitos políticos conservadores misturados aos sujeitos progressistas e, em seguida, a polarização conservadora da participação (AVRITZER, 2016, p. 62-63 e 67; AVRITZER, 2017, p. 46). Essa polarização alterou a agenda da mobilização: a reivindicação pelo direito de participação na e da cidade, incluindo novas demandas por reconhecimento das diferenças, foi substituída pelo combate à corrupção e ao presidencialismo de coalizão (AVRITZER, 2016, p. 63). Contudo, o presente trabalho não pretende abordar profundamente essa alteração e polarização do padrão participativo, mas sim a exclusão social na esfera participativa e a atuação da sociedade civil autônoma em denunciá-la. Ademais, essas peculiaridades das mobilizações de 2013 demonstram a insatisfação da população em relação a diversas agendas, tanto progressistas como conservadoras (AVRITZER, 2016, p. 81), o que exemplifica a heterogeneidade e o encontro de conflitos em que consiste a cidade.

participação de todos os interessados e todas as interessadas (destinatários e destinatárias) (BORJA; MUXÍ, 2000, p. 40).

Observa-se que a complexidade da dinâmica social e a diversidade dos interesses e das aspirações da população – muitas vezes contraditórios – exigem uma conjugação também diversificada de esferas interativas, seja institucionais ou não institucionais, a fim de que aqueles sejam reconhecidos e possam ser traduzidos em questões a serem consideradas pelas políticas governamentais (SILVA, 2018, p. 25).

No que toca aos canais institucionais de participação popular, primeiramente, ainda que possam ser contaminados e capturados pelas “velhas práticas” não participativas e nada cidadãs, não se deve simplesmente ignorar, deslegitimar ou abandonar essa linguagem e instrumentos positivados, mas sim analisa-los, interpreta-los e aplica-los sob a perspectiva de uma gama variada de outros (novos) instrumentos e linguagens (WILLIAMS, 1991, p. 50) – uma nova cultura política, por exemplo.

Apesar de muitas vezes serem permeadas por “velhas” relações de poder e utilizadas como instrumentos de (re)produção e perpetuação de desigualdades, as instituições participativas ainda consistem num meio de diálogo e aproximação entre sociedade civil e Poder Público, bem como no espaço de disputa política pelos reconhecimento e efetividade de direitos – inclusive o próprio direito de participação política⁶³ (SILVA, 2018, p. 17 e 30).

Segundo aponta James Holston (2013, p. 260), embora os direitos políticos continuem a sustentar o paradigma da cidadania diferenciada e das “classes” de cidadãos e cidadãs, eles também se tornaram as condições de sua transformação pelos novos sujeitos sociais e suas reivindicações.

Isso porque a sociedade civil autônoma, como os movimentos e as organizações sociais, por exemplo, pode ocupar esses espaços institucionais estrategicamente para a prática de sua militância política, negando-os e reconstruindo-os sob um novo sentido (democrático) (ROLNIK, 2017, p. 107; SILVA, 2018, p. 18).

Além disso, ressalta-se que a institucionalização da participação política não anula a participação autônoma dos diversos sujeitos sociais, individual e/ou coletivamente, e nem prevalece perante a espontaneidade política e autogestionária das organizações, entidades e

⁶³ A potencialização da capacidade de aprofundamento da democracia representativa dos canais institucionais de participação popular dependeria de três princípios fundamentais: 1) igualdade deliberativa (de oportunidades) a todos e todas as participantes; 2) publicidade de todos os trabalhos; e 3) pluralidade, com o reconhecimento da igualdade considerando a diversidade de participantes e o potencial autorreflexivo do conflito dialógico na construção de interesses comuns (ALMEIDA; CUNHA, 2011 apud SILVA, 2018, p. 23-24).

movimentos sociais, bem como das iniciativas cidadãs de uma forma geral, uma vez também consistirem em forças políticas legítimas (SILVA, 2018, p. 19 e 25).

Conforme pesquisa sobre participação realizada por Leonardo Avritzer (2012a, p. 12), no Brasil pós-(re)democratização é possível observar a persistência de formas não institucionalizadas de participação atuando concomitantemente em relação às formas institucionalizadas.

Isso porque, na prática, as instituições participativas exercem uma relação de complementaridade e influência recíproca em relação às iniciativas espontâneas e autônomas de participação da sociedade civil, bem como em relação às instituições tradicionais de representação política (DANNER, 2015 apud SILVA, 2018, p. 19-20; SANTOS; AVRITZER, 2005, p. 73; SILVA, 2018, p. 19). Não se trata, portanto, do fim da democracia representativa, nem dos espaços institucionais de participação direta, mas sim da garantia da participação política por meio de sua combinação.

Ademais, apenas a (constante) aprendizagem democrática gerada pela “experimentação” de novas formas de participação, isto é, pela prática continuada e original da cidadania participativa pode evitar os perigos de perversão aos quais estão expostas as instituições participativas (SANTOS; AVRITZER, 2005, p. 75-78).

Nesse sentido, um “novo” direito de participação política é (re)inventado e reivindicado pelas “novas” demandas dos “novos” sujeitos políticos, envolvendo um misto de participação institucional e não institucional, diretas ou representativas – seja ele um direito antigo demandado por novos sujeitos políticos, ou por sujeitos políticos já existentes munidos de uma nova forma de se fazer política; seja ele um direito inédito demandado por esses mesmos dois tipos de sujeitos.

Não obstante, essa nova forma de se fazer política consiste na mudança da cultura política vigente, necessária para a (re)construção do espaço público como ponto de encontro, de manifestação política e de prática da cidadania de uma heterogeneidade, a fim de torná-lo propriedade coletiva de todos os cidadãos e cidadãs, considerando a dimensão pública da vida urbana (CARIBÉ, 2016, p. 513; ROLNIK, 2017, p. 141) e a cidade como o espaço público em si⁶⁴ (BORJA; MUXÍ, 2000, p. 07-08).

Ressalta-se que o contexto recente de mobilização política na América Latina de busca pela reconfiguração e resgate da esfera pública como espaço político⁶⁵ é desencadeado pela (re)apropriação direta e coletiva do território social pelos novos sujeitos políticos da

⁶⁴ Segundo Jordi Borja e Zaida Muxí (2000, p. 13), “a cidade é a gente na rua”.

⁶⁵ No Brasil, esse contexto culminou nas manifestações de junho de 2013.

sociedade civil autônoma, mediante o exercício de uma nova forma imediata e participativa de fazer democracia, a qual foi inspirada e viabilizada pelas transformações proporcionadas na (e pela) cidadania (BELLO, 2012, p. 84-86).

Sob a perspectiva do novo constitucionalismo e do pensamento descolonial latino-americanos, a adoção de uma nova concepção de cidadania ativa e ampliada (e também desestatizada) no ambiente urbano é imprescindível para a construção de uma cultura política participativa e democrática, visto compreender a participação direta e integral de todos os cidadãos e de todas as cidadãs na e da cidade – construindo-a, dela usufruindo e nela interagindo –, com o reconhecimento político e cultural (recíproco) das suas diferenças étnicas, de gênero, de religião, de origem, etc.

Nesse sentido, ao promover a (re)formulação de uma nova sociedade na qual as decisões políticas e a construção da própria cidade sejam (verdadeiramente) de todos e todas, isto é, democráticas, a participação política (e o decorrente exercício da cidadania participativa) também favorece o aprendizado e conscientização de todos e todas as habitantes da cidade acerca do próprio processo democrático.

Outrossim, essa participação integral de todos e todas *na e da* cidade corresponde ao próprio direito à cidade, o qual, definido sob a nova concepção de cidadania, também é composto do direito de participação política (e de prática da cidadania política) no espaço urbano. Assim, o (novo) direito urbano de participação política relaciona-se de forma intrínseca e interdependente com o direito à cidade, pois é instrumento para sua reivindicação e está contido em seu “guarda-chuva” protetivo: é um meio e um fim em si mesmo (CARIBÉ, 2016, p. 516-517).

Não obstante, esse “novo” direito é concebido como a reivindicação de uma (nova) cultura política baseada no uso e na apropriação democrática dos espaços públicos urbanos e das decisões políticas sobre eles, com o reconhecimento da diferença e da diversidade como elementos inerentes à cidade viva (INSTITUTO PAULO FREIRE; PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2015b, p. 10), a fim de garantir o pleno exercício de uma cidadania ativa e ampliada e a democratização do próprio direito à cidade – e, assim, a “inclusão” social transforma-se na real participação de todos e todas na construção da cidade e das políticas públicas urbanas.

Como propulsor e resultado da ampliação da prática da cidadania (política) a todos os (diversos) grupos sociais integrantes da comunidade urbana (com respeito às diferenças e independentemente delas), esse “novo” direito humano e cidadão permite àqueles participar

ativamente dos processos decisórios referentes à construção da sua cidade, reconhecendo o seu protagonismo.

CAPÍTULO III – A POLÍTICA BRASILEIRA DE ACOLHIMENTO DE REFUGIADOS, REFUGIADAS E SOLICITANTES DE REFÚGIO E O SEU DIREITO DE PARTICIPAÇÃO NA E DA CIDADE

Primeiramente, nos termos do artigo 1º da Lei nº 9.474/1997 (lei nacional de refúgio), reconhece-se como refugiado ou refugiada toda pessoa que se encontre fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país, devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas (I); não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior (II); ou é obrigada a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país, devido a grave e generalizada violação de direitos humanos (III) (BRASIL, 1997).

Ressalta-se que o presente trabalho adota a terminologia “migração” e “migrante”, nos lugares de “imigração” e “imigrante” ou “estrangeiro”, respectivamente, considerando que o constante fluxo de pessoas entre as fronteiras nacionais na atualidade, de forma circular, inviabiliza a categorização do “indivíduo em mobilidade” na concepção fixa de “imigrante” (ou “emigrante”)⁶⁶ (FIRMEZA, 2007, p. 18).

Conforme a definição trazida pelo inciso I do art. 1º, §1º da Lei nº 13.445/2017 (Lei de Migração), então vetado pelo atual Presidente da República, Michel Temer, “migrante” é toda a pessoa que se desloca de um país ou região geográfica ao território de outro país ou região geográfica, incluindo a imigrante – nesta abrangida a pessoa refugiada e solicitante de refugiada –, a emigrante, a residente fronteiriça e a apátrida (BRASIL, 2017a).

Nesse sentido, o trabalho também adota a terminologia empregada pela pesquisa do Projeto Pensando o Direito, da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL/MJ), em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), segundo a qual os termos “refugiado” e “refugiada” referem-se ao e à migrante com *status* reconhecido pelo governo brasileiro e “solicitante de refúgio”, a todo e a toda migrante que tenha formalizado o pedido de refúgio e aguarda decisão final (SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015, p. 20).

⁶⁶ Os termos “imigrante” ou “estrangeiro” apenas serão utilizados no presente trabalho quando estiverem expressos em lei ou em outro instrumento normativo.

Assim, pode-se admitir que a política de proteção de pessoas em busca de refúgio divide-se em três etapas: 1) recepção; 2) acolhimento; 3) encerramento da proteção.

A recepção consiste, basicamente, na garantia de acesso ao território do Estado de destino, ou no seu não impedimento, a fim de possibilitar que a pessoa solicite o reconhecimento formal da sua condição de refugiado ou refugiada. O acolhimento, por sua vez, é a fase seguinte à recepção e consiste na garantia dos direitos humanos necessários à preservação e manutenção da vida digna da pessoa que busca refúgio como parte integrante de uma comunidade no país de acolhida, seja durante o processo de reconhecimento da sua condição, seja depois de reconhecido o *status* de refugiado ou refugiada. Já o encerramento da proteção refere-se ao fim da proteção especial de refúgio – que não necessariamente enseja o retorno da pessoa ao seu país de origem – pelas causas de cessação ou perda da condição de refugiado ou refugiada previstas nos artigos 38 e 39 da Lei nº 9.474/1997.

Nesse sentido, considerando que, quando recebida, a pessoa em busca de refúgio será acolhida, de fato, em uma cidade, garantir o seu efetivo acolhimento, com respeito aos seus direitos humanos e dignidade, significa assegurar-lhe o pleno gozo e exercício da cidadania e do direito à cidade, incluindo o direito urbano de participação política.

Ressalta-se que, segundo dados apresentados pelo Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) e pela Secretaria Nacional de Justiça (2018, p. 16 e 21), bem como pelo ACNUR (2018, p. 18), em 2017 o Brasil contava com um acumulado de 33.866 solicitações de reconhecimento da condição jurídica de refugiado ou refugiada e de aproximadamente 10.140 refugiados e refugiadas formalmente reconhecidos.

Apesar de o número de solicitações de refúgio recebidas indicar uma “facilitação” ou não impedimento de acesso ao território nacional, a verdadeira “barreira” ao acesso de pessoas em busca de refúgio ao Estado brasileiro – em sua integralidade de serviços e oportunidades oferecidos – encontra-se na fase de acolhimento, uma vez que a estrutura doméstica da política brasileira mostra-se deficitária quanto à garantia efetiva dos direitos humanos e à integração⁶⁷ local do referido grupo (MILESI, 2008, p. 05; MOREIRA, 2010, p.

⁶⁷ Nicholas de Genova (2015, p. 56-57) entende que o termo “integração” apresenta um caráter assimilacionista e aculturador, uma vez que o seu emprego faria alusão à acomodação e à inclusão de diferentes identidades a um padrão de sociedade, já produzido e estabilizado. Entretanto, o presente trabalho o emprega no sentido de “fazer parte de determinada comunidade” ou de “tornar-se parte integrante de determinada comunidade”, pois, conforme o sentido de cidade ressignificado por este trabalho, os refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio não devem ser assimilados ou adaptados à comunidade preexistente, mas sim passam a compô-la, (re)construindo-a a partir da sua presença e da sua interação dialógica com os demais membros e membras, sob uma perspectiva multicultural e cidadã. Não obstante, também se deve evitar a confusão entre o gênero “integração” (social, cultural econômica, etc.) com a solução durável “integração local”, prevista no artigo 42 da Lei nº 9.474/1997 (BRASIL, 1997).

123; SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015, *passim*).

Assim, neste terceiro capítulo pretende-se apresentar o caminho da política brasileira de acolhimento de refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio ao longo dos anos e, a partir da política atual, demonstrar a qualificação de tais habitantes como cidadãos e cidadãs, titulares do direito de participação integral da cidade onde habitam e interagem.

1 A POLÍTICA BRASILEIRA DE ACOLHIMENTO DE PESSOAS EM SITUAÇÃO DE REFÚGIO

Conforme aponta Julia Bertino Moreira (2010, p. 112), a política brasileira para pessoas em situação de refúgio – sejam elas refugiados, refugiadas ou solicitantes de refúgio – apresenta um caráter dúplice, combinando elementos de política externa com política doméstica. A fim de compreender a política nacional adotada atualmente e as suas particularidades, o presente tópico faz um apanhado da evolução do tema ao longo dos anos, contextualizando-o nos cenários interno e externo.

Assim, a abordagem do presente tópico foi dividida nos seguintes períodos: 1947 a 1960, com o início da abordagem do tema do refúgio na agenda da política nacional; 1960 a 1980, quando a transformação do cenário político interno alterou a forma de tratamento da questão; 1980 a 1985, período em que novamente a mudança do contexto político doméstico alterou a política sobre refúgio; 1985 a 1997, com a retomada dos compromissos assumidos (ou planejados) no início da institucionalização da política brasileira para refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio; 1997 a 2014, com a renovação da política brasileira a partir da edição de lei nacional disciplinando o tema; e 2014 a 2018, marcando a posição em que se encontra a política nacional atualmente.

1.1 1947 A 1960: O PRINCÍPIO

O princípio da política brasileira de acolhimento de refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio remete ao contexto do pós-Segunda Guerra Mundial, período histórico em que a institucionalização do regime internacional dos direitos humanos e dos refugiados no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) constituiu-se (MILESI; ANDRADE, 2012, p. 24; MOREIRA, 2010, p. 112).

As “raízes históricas” do processo de institucionalização internacional do regime para refugiados e refugiadas remontam ao período entre guerras, quando foram constituídos o Comitê Internacional para os Refugiados (CIR), em 1938; a Administração das Nações Unidas para o Auxílio e Restabelecimento (ANUAR), em 1943; e a Organização Internacional para os Refugiados (OIR), em 1947 (MOREIRA, 2012, p. 53). Entretanto, a institucionalização do tema ganhou destaque no período pós-Segunda Guerra, com a criação de agência especializada para proteger e encontrar soluções para os refugiados e refugiadas, o ACNUR, e a celebração da Convenção de Genebra Relativa ao Estatuto dos Refugiados, ambas em 1951 (MOREIRA, 2010, p. 112).

Destaca-se inclusive que, ao longo do período, o Brasil participou ativamente na fase de elaboração dos instrumentos internacionais sobre direitos humanos no âmbito da ONU (MOREIRA, 2010, p. 114-115), além de ter sido o primeiro país da América do Sul a aderir ao regime internacional de proteção para refugiados e refugiadas (MOREIRA, 2010, p. 119).

Assim, especificamente sobre o tema refúgio, no período de 1947 a 1960 a política brasileira resumiu-se à recepção e acolhimento de refugiados e refugiadas europeus; à adesão ao regime internacional relativo aos refugiados e refugiadas constituído no âmbito da ONU, com assinatura e ratificação da Convenção de Genebra de 1951 (promulgada pelo Decreto nº 50.125, de 28 de janeiro de 1961), adotando-se a reserva geográfica⁶⁸ e reservas a artigos que previam tratamento mais favorável concedido aos nacionais de um país estrangeiro quanto aos direito de associação e de profissão assalariada⁶⁹; à participação em organismos internacionais ligados aos refugiados e refugiadas (como o OIR e o CIR); à participação como integrante do Conselho Executivo do ACNUR, a partir de 1958 (órgão o qual integra até o presente); e à recepção de refugiados e refugiadas europeus via reassentamento ultra marítimo (MILESI; ANDRADE, 2012, p. 26; MOREIRA, 2012, p. 93-94; SALLES; GONÇALVES, 2016, p. 117).

Segundo Julia Bertino Moreira (2012, p. 94), fatores externos políticos, ideológicos e geoestratégicos (travestidos de causa humanitária) teriam convergido com fatores internos socioeconômicos, étnico-culturais e demográficos para a adoção dessa política: no âmbito internacional, as diretrizes dessa política buscavam o alinhamento ocidental no contexto da

⁶⁸ A definição de refugiado estabelecida no artigo 1º da referida Convenção (CONFERÊNCIA DE PLENIPOTENCIÁRIOS SOBRE O ESTATUTO DOS REFUGIADOS E DOS APÁTRIDAS, 1951) restringia sua aplicação aos “acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951” (reserva temporal), sendo que tais acontecimentos poderiam ser interpretados como aqueles que ocorreram na Europa. Assim, com base nessa interpretação, somente seriam reconhecidos como refugiados e refugiadas pessoas de origem europeia, restrição esta que foi denominada de “reserva geográfica” (MOREIRA, 2012, p. 63).

⁶⁹ Artigos 15 e 17 da Convenção de Genebra de 1951 (CONFERÊNCIA DE PLENIPOTENCIÁRIOS SOBRE O ESTATUTO DOS REFUGIADOS E DOS APÁTRIDAS, 1951).

Guerra Fria, com um posicionamento anticomunista; no âmbito doméstico, buscava-se o desenvolvimento socioeconômico nacional, a fim de atender à necessidade de agricultores e de operários qualificados para a indústria, e à preservação das características europeias da população brasileira.

Ademais, assim como a cultura de políticas migratórias do país⁷⁰, a regulação da entrada dos refugiados e refugiadas no território nacional baseava-se em critérios de seleção condicionados à origem e à utilidade dos migrantes aos interesses do governo brasileiro, incluindo condições sanitárias; de capacitação profissional agrícola, industrial ou intelectual; e de afinidade étnica (de preferência ariana) e religiosa (MOREIRA, 2012, p. 69-79).

Já o processo de integração local de refugiados e refugiadas era viabilizado por meio de uma articulação entre o Estado brasileiro e as organizações internacionais: enquanto estas auxiliavam com transporte marítimo e financiamento das despesas iniciais, aquele encarregava-se de prover acomodação, alimentação, tratamento médico e transporte interno – serviços públicos essenciais, basicamente (MOREIRA, 2012, p. 95).

1.2 1960 A 1980: A RUPTURA

Contudo, durante as décadas de 1960 a 1980, vários países da América Latina, incluindo o Brasil, atravessaram processos similares de ruptura da ordem “democrática” e do “Estado de Direito” que se buscava firmar (MILESI; ANDRADE, 2010, p. 25). Assim, a transformação do cenário político brasileiro com a ascensão do regime ditatorial militar acarretou um redirecionamento da política nacional para acolhimento de refugiados e refugiadas, externa e internamente (MOREIRA, 2012, p. 97).

Segundo Julia Bertino Moreira (2012, p. 139), a política brasileira relativa aos refugiados e às refugiadas durante o cenário de ditadura militar era restritiva e representou um retrocesso em comparação ao período do pós-guerra: o reconhecimento e o acolhimento oficial de refugiados e refugiadas era desinteressado, tanto por questões internacionais como domésticas.

Considerando que o regime ditatorial caracterizou-se pelas (violentas) violações de direitos humanos, principalmente no âmbito dos direitos civis e políticos – ainda que seja

⁷⁰ Desde o período colonial, as políticas migratórias brasileiras apresentavam um caráter utilitarista e seletivo, ora estimulando o fenômeno migratório, ora restringindo-o, seguindo critérios e qualificações determinados para atender aos interesses internos (geralmente econômicos), como, por exemplo, a colonização do país e a substituição da mão de obra escrava africana pelo trabalho livre qualificado (ZAPOLLA; OLIVEIRA; CARNEIRO, 2016).

possível reconhecer certo “avanço” quanto aos direitos sociais –, a preservação da segurança nacional passou a ser uma prioridade dentre os interesses nacionais e fundamentou todas as políticas adotadas nos planos internacional e doméstico: externamente, a noção de segurança seguia a ideologia ocidental anticomunista característica do contexto da Guerra Fria; internamente, formou-se um aparato institucional composto de normas e instituições para controlar e reprimir a sociedade civil (CARVALHO, 2015, p. 161-198; CERVO; BUENO, 2002 apud MOREIRA, 2012, p. 97; MOREIRA, 2012, p. 97; VIZENTINI, 2003, apud MOREIRA, 2012, p. 97).

Sob um evidente teor de controle migratório securitário, a situação jurídica do migrante, assim como as suas entrada, saída e permanência no país passaram a ser disciplinadas com vistas à preservação da segurança nacional; da organização institucional; dos interesses políticos, socioeconômicos e culturais da nação; da moralidade pública e da composição étnica da população, dentre outros quesitos relevantes à ordem nacional (MOREIRA, 2012, p. 98).

Conforme destaca Julia Bertino Moreira (2012, p. 99), a política migratória vigente enquadrava os e as imigrantes como “perigo potencial à nação”, mas sem deixar de observar a necessidade do mercado interno quanto à mão de obra qualificada, para fins do desenvolvimento socioeconômico nacional – seguindo a prática brasileira de política migratória ao longo da história.

Ademais, a política migratória adotada pelo regime militar era processada de forma técnica e seletiva, conforme a necessidade da mão de obra não nacional e atendendo a determinados critérios, mas sempre de forma suplementar à mão de obra nacional e para fins de desenvolvimento do mercado interno (MOREIRA, 2012, p. 99).

No mesmo sentido, a política de recebimento e acolhimento também passou a observar o crivo da preservação da segurança e dos interesses nacionais, sob os mesmos parâmetros (anticomunistas) que orientavam a política externa brasileira (MILESI; ANDRADE, 2010, p. 27; MOREIRA, 2012, p. 100). Além disso, o governo “preocupava-se” com o possível impacto socioeconômico negativo que as consequências demográficas do acolhimento de um número expressivo de refugiados e refugiadas poderiam acarretar ao país (MOREIRA, 2012, p. 100).

Em termos de política externa, destaca-se a postura do governo brasileiro contrária à ampliação da definição de refugiado instituída pelo artigo 1 do Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados, de 1967 (ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 1967) que visava afastar as restrições temporal e geográfica da definição de refugiado prevista no artigo

1 da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951 (CONFERÊNCIA DE PLENIPOTENCIÁRIOS SOBRE O ESTATUTO DOS REFUGIADOS E DOS APÁTRIDAS, 1951), a fim de que fossem abarcados também os novos fluxos de pessoas em busca de refúgio provenientes dos movimentos de descolonização da África e da Ásia na década de 1960 (os “novos refugiados”) (MOREIRA, 2012, p. 103-104).

Ao governo brasileiro da época não interessava o acolhimento de refugiados e refugiadas que não fossem europeus, o que foi justificado por fatores socioeconômicos e demográficos, além dos compromissos internacionais já assumidos pelo país em relação aos refugiados e às refugiadas daquela nacionalidade, uma vez que o país havia ratificado a Convenção de 1951 com adoção da reserva geográfica (MOREIRA, 2012, p. 106).

Ademais, o acolhimento de refugiados e refugiadas de outras nacionalidades que não a europeia não atendia à necessidade interna de mão de obra especializada, conforme os parâmetros da política migratória brasileira (MOREIRA, 2012, p. 106; SALLES; GONÇALVES, 2016, p. 119).

Entretanto, o Brasil acabou por assinar o Protocolo de 1967, o qual só foi promulgado em 1972, tendo em vista que a maioria dos países membros do Comitê Executivo do ACNUR apoiavam a ampliação normativa nele disposta, bem como que o texto não trazia concessões jurídicas maiores aos “novos” refugiados além dos direitos garantidos aos estrangeiros e estrangeiras de uma forma geral (MOREIRA, 2012, p. 106-107).

Assim, por meio do Decreto 70.946 de 1972, o Brasil aderiu ao Protocolo de 1967 e retirou as reservas feitas quanto aos direitos de associação e de profissão assalariada para refugiados e refugiadas, declarando, assim, que estes passariam a gozar do tratamento concedido aos estrangeiros em geral – excetuado o tratamento preferencial concedido aos portugueses; a reserva geográfica, todavia, foi mantida, impossibilitando que pessoas asiáticas, africanas e latino-americanas fossem reconhecidas como refugiadas (MILESI; ANDRADE, 2010, p. 26; MOREIRA, 2012, p. 110 e 112) – pois a mão de obra especializada que interessava ao mercado de trabalho interno era de origem europeia.

Contudo, o governo militar não reconheceu o estatuto de refugiado a nenhum ou a nenhuma solicitante nos anos que seguiram à adesão ao Protocolo, tornando esta uma mera formalidade perante a esfera internacional (MOREIRA, 2012, p. 110). Isso porque a recepção de refugiados (principalmente em número expressivo) baseada simplesmente na concessão do estatuto de refugiado não era considerada compatível com o ideário de preservação da segurança nacional que orientava o governo militar (MOREIRA, 2012, p. 112).

Não obstante, apesar de não desvincular a política de refúgio das questões humanitárias e das relações de política externa com organismos internacionais, a política externa brasileira recuou no tratamento dos direitos humanos a partir da década de 1970 e o país passou a ser considerado internacionalmente como violador de direitos humanos – inclusive sob exame confidencial da ONU em vista de comunicações de tais violações no país (MOREIRA, 2012, p. 101).

Em vista dessa política doméstica repressiva, o Brasil deixou de ser oficialmente um país receptor de migrantes, via reassentamento ultramarino, para tornar-se um país de origem de refugiados e refugiadas (as exiladas e os exilados políticos): o Estado declinava do compromisso internacional com a causa das pessoas em busca de refúgio (MOREIRA, 2012, p. 102). Igualmente, novos fluxos de refugiados e refugiadas emergiram no cenário da América Latina, decorrentes da repressão e das perseguições políticas efetuadas pelas ditaduras militares na região (MILESI; ANDRADE, 2010, p. 27; MOREIRA, 2012, p. 112).

A política oficial de não acolhimento de pessoas em situação de refúgio não impedia, todavia, que sul-americanos e sul-americanas cruzassem as fronteiras nacionais e ingressassem no território nacional⁷¹, o que levou diversos grupos da sociedade civil autônoma – principalmente as entidades religiosas – a se oporem ao regime militar e atuarem em defesa dos direitos humanos, incluindo a causa refugiada (MOREIRA, 2012, p. 113-114).

Assim, além da Comissão Justiça e Paz, órgão da Igreja Católica sediado em São Paulo que atendia casos de tortura e atuava em busca da transformação das condições socioeconômicas brasileiras, a Cáritas Arquidiocesana brasileira também passou a se envolver com a causa refugiada (MOREIRA, 2012, p. 113-114).

Apesar das dificuldades enfrentadas diante do contexto político interno e regional (repressivo e violento), instituições religiosas envolvidas com a causa articularam-se em rede: em 1977, além da Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro, a Comissão Justiça e Paz também passou a assistir refugiados e refugiadas em São Paulo, em conjunto com o grupo CLAMOR, criado com a finalidade de denunciar violações de direitos humanos no Cone Sul⁷² (ARNS, 2010, p. 67; MOREIRA, 2012, p. 116).

Na mesma época, o ACNUR iniciou seus trabalhos no Brasil, em caráter emergencial e extraoficial, no âmbito do Escritório do Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento (PNUD) no Rio de Janeiro, a fim de administrar o número crescente de

⁷¹ Os chilenos e chilenas foram os primeiros a ingressar no território, em 1973, seguidos pelos argentinos e argentinas, em 1976 (MOREIRA, 2012, p. 114).

⁷² O Cone Sul é composto pelos seguintes países: Chile, Uruguai, Argentina e Paraguai (ARNS, 2010, p. 67).

casos de solicitantes de refúgio sul-americanos que a entidade recebia (MOREIRA, 2012, p. 116-117). Em vista do não reconhecimento da atuação do ACNUR em território nacional pelo governo brasileiro, o órgão internacional passou a atuar de forma vinculada ao Escritório Regional para o Sul da América Latina, localizado em Buenos Aires, na Argentina (MILESI; ANDRADE, 2010, p. 29; MOREIRA, 2012, p. 117).

Nesse contexto, em 1977 a Cáritas Arquidiocesana tornou-se parceira operacional do ACNUR por meio de acordo celebrado entre ambos, além de convênios celebrados com outras instituições religiosas (entre agentes não estatais, frise-se), a fim de viabilizar os programas de assistência a refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio no Brasil (MOREIRA, 2012, p. 117).

Em se tratando especificamente dos e das solicitantes de refúgio sul-americanos, apesar de não reconhecidos oficialmente como refugiados em vista da reserva geográfica à definição constante da Convenção de Genebra de 1951, o governo brasileiro permitiu que o ACNUR realizasse o processo de elegibilidade dos e das solicitantes em território nacional a partir de 1977, o qual reconhecia o estatuto de refugiado com base em seu mandato⁷³ e, assim, possibilitava aos solicitantes sul-americanos proteção temporária (sob a responsabilidade da própria agência) até que fossem reassentados em outros países⁷⁴ – tampouco havia perspectiva de integração local desses refugiados e refugiadas (MOREIRA, 2012, p. 119-121).

Segundo a regra estabelecida pelas autoridades brasileiras, os refugiados e as refugiadas em território nacional estavam em situação de trânsito, aos quais era concedido um visto de turista que os impelia a deixar o país no prazo máximo de seis meses, sendo o reassentamento em outro país a única opção viabilizada⁷⁵ (MOREIRA, 2012, p. 124).

Isso porque o governo brasileiro posicionava-se pela não obrigatoriedade da garantia de acesso ao direito de refúgio, inclusive da entrada e permanência provisória dos refugiados e das refugiadas latino-americanos em território nacional (MOREIRA, 2012, p. 124). Ressalta-se, novamente, que os refugiados e as refugiadas de origem não europeia não

⁷³ Por essa razão, os refugiados reconhecidos eram denominados de “mandatários” (MOREIRA, 2012, p. 119).

⁷⁴ Conforme aponta Julia Bertino Moreira (2012, p. 119), a elegibilidade de solicitantes de refúgio sul-americanos e sul-americanas poderia enfrentar problemas em razão do seu possível envolvimento em movimentos de guerrilha, o que poderia ser qualificado como atividades terroristas ou crimes contra os propósitos e princípios da própria ONU, enquadrando a pessoa na cláusula de exclusão à definição de refugiado prevista no artigo 1(F) da Convenção de Genebra de 1951 (CONFERÊNCIA DE PLENIPOTENCIÁRIOS SOBRE O ESTATUTO DOS REFUGIADOS E DOS APÁTRIDAS, 1951).

⁷⁵ Vale ressaltar que a própria situação de fluxo de refugiados e refugiadas ao Brasil era considerada temporária pelo governo nacional, assim como a operação do ACNUR era entendida como provisória (MOREIRA, 2012, p. 127).

interessavam aos propósitos de desenvolvimento da nação e não atendiam ao ideário securitário (anticomunista) do regime militar – eram considerados “subversivos”.

Dessa forma, como a reserva geográfica permitia que o governo brasileiro não acolhesse formalmente ditos refugiados e refugiadas, aquele não participava da prestação de assistência e tampouco propiciava a sua integração local – diferentemente da política brasileira de refúgio durante o período do pós-guerra, em que o acolhimento oficial e o processo de integração eram promovidos pelos próprios agentes estatais (MOREIRA, 2012, p. 137).

Outro problema enfrentado quanto à proteção dos e das solicitantes de refúgio sul-americanos era a insegurança e incerteza quanto ao regime jurídico a lhes ser aplicado, uma vez que a legislação brasileira exigia desse grupo o cumprimento de vários requisitos, como, por exemplo: a apresentação de certificado de boa conduta emitido pelo país de origem; a legalização da documentação dos solicitantes de refúgio fornecida pelo consulado; prova de que os e as migrantes possuíam dinheiro suficiente para sua subsistência durante a estadia no Brasil; dentre outros (MOREIRA, 2012, p. 124).

Todavia, apesar da política “pouco acolhedora” aos “novos” refugiados e refugiadas, o governo brasileiro comprometia-se a respeitar o reconhecimento do estatuto de refugiado conforme as normas internacionais e não devolver os solicitantes aos seus países de origem⁷⁶ – exceto os e as migrantes em situação ilegal detidos nas regiões fronteiriças do país, em relação aos quais o governo não assumia compromissos desse gênero (MOREIRA, 2012, p. 122-123).

De uma forma geral, conforme se depreende do estudo de Julia Bertino Moreira (2012, p. 127-128), a atuação (conjunta) do ACNUR e das entidades religiosas da sociedade civil era “aceita” pelo governo militar em razão da sua utilidade aos interesses nacionais, isto é, enquanto cuidasse da situação dos refugiados e das refugiadas no país (leia-se “problema interno”) sem alarde ou qualquer custo ao Estado, atendendo a interesses recíprocos. Como bem aponta a autora, a sociedade civil brasileira despontou como um novo agente político na temática do refúgio no contexto político ditatorial, fortalecida pela parceria com o ACNUR (MOREIRA, 2012, p. 135).

No mesmo sentido, destaca-se que, apesar de dependentes da ajuda humanitária prestada pela parceria entre organizações internacionais e instituições religiosas da sociedade

⁷⁶ A não devolução de refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio ao seu país de origem consiste no princípio de *non-refoulement*, previsto no artigo 33(1) da Convenção de Genebra de 1951 (CONFERÊNCIA DE PLENIPOTENCIÁRIOS SOBRE O ESTATUTO DOS REFUGIADOS E DOS APÁTRIDAS, 1951).

civil, os refugiados e as refugiadas habitantes no país se mobilizaram e se manifestaram, como sujeitos políticos ativos, a fim de pleitear suas demandas reais perante os agentes de assistência e pressioná-los, inclusive – principalmente em relação à incerteza, instabilidade e insegurança gerada pela precariedade da sua situação jurídica (MOREIRA, 2012, p. 128-129 e 133-134).

Essa situação de incerteza e insegurança gerada pela situação legal precária era agravada pelas poucas oportunidades de reassentamento em outros países, pelas dificuldades financeiras vividas pelos refugiados e refugiadas sul-americanos no Brasil⁷⁷ e pela perseguição interna das autoridades brasileiras (por meio do Departamento de Ordem Política e Social, o DOPS, inclusive), além dos novos contingentes de refugiados e refugiadas sul-americanos que chegavam ao país (MOREIRA, 2012, p. 129).

Nesse sentido, assim como a sociedade civil brasileira, os próprios refugiados e refugiadas também despontavam como agentes políticos, em vista da sua mobilização para vocalizar suas necessidades (e o desejo pelo reassentamento) perante as entidades que lhes prestavam assistência (MOREIRA, 2012, p. 135) – em gozo do seu direito (humano) de participação política e exercício da sua cidadania, ainda que “transitoriamente”.

Observa-se, assim, que as relações dos refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio com as entidades provedoras de assistência foram marcadas pelo diálogo e pelo conflito, simultaneamente (MOREIRA, 2012, p. 138), o que não surpreende tendo em vista a inerência de conflitos num ambiente permeado pela diversidade social. Já as autoridades estatais, por sua vez, (incrivelmente) não interferiram nas manifestações, atribuindo as negociações à competência das referidas entidades civis (MOREIRA, 2012, p. 138).

Ademais, observa-se que a efetiva política brasileira de proteção de refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio era empreendida pela sociedade civil organizada, formada tanto por entidades nacionais como internacionais, sem uma atuação direta e participante do governo – que se reservava à mera tolerância da presença (temporária) de tal grupo social no país e da atividade civil autônoma.

Não obstante, ainda que, durante o período de transição do regime militar para o democrático, o cenário doméstico legal e institucional no âmbito das migrações tenha sido

⁷⁷ Além dos impactos da crise do petróleo e do período de recessão internacional sobre a economia brasileira enfrentada pela população local como um todo, a posição de “estrangeiros” (leia-se “estranhos”) colocava os refugiados e as refugiadas latino-americanos em situação diferenciada de vulnerabilidade (não podiam trabalhar formalmente no país, por exemplo). Ressalta-se que, a fim de contribuir com a assistência pelo ACNUR e entidades religiosas da sociedade civil autônoma, os próprios refugiados e refugiadas criaram um fundo de ajuda recíproca, com a distribuição dos recursos financeiros, roupas e remédios para os casos de maior urgência e necessidade (MOREIRA, 2012, p. 131 e 137).

alterado para permitir o regresso dos brasileiros e das brasileiras exilados em outros países (em meados de 1978), os refugiados e refugiadas latino-americanos permaneciam sob o rótulo de “problema de segurança nacional” e viviam sob uma situação de incerteza e insegurança, somada ao risco constante de deportação para o seu país de origem – a integração local continuava além do esforço governamental (MOREIRA, 2012, p. 142-144).

1.3 1980 A 1985: A TRANSIÇÃO

A partir da década de 1980 iniciou-se um movimento de debates acerca da adoção de uma nova legislação migratória: o Estatuto do Estrangeiro (Lei Federal nº 6.815/1980); entretanto, apesar de “nova”, dita lei carregava o ideário militar de preservação da segurança nacional perante a ameaça migrante, prevendo, por exemplo, casos de expulsão independentemente da situação jurídica do ou da migrante, este em situação classificada como regular ou não (MOREIRA, 2012, p. 146).

Destaca-se que, além da segurança nacional, a aplicação da referida lei deveria atender às exigências da organização institucional; aos interesses políticos, socioeconômicos e culturais do Brasil, bem como à proteção do trabalhador nacional, nos termos do seu artigo 2º (BRASIL, 1980).

Além disso, conforme bem aponta Julia Bertino Moreira (2012, p. 147), o Conselho Nacional de Imigração (CNIg), órgão criado para executar a política migratória brasileira, era vinculado ao Ministério do Trabalho, com participação de representantes dos Ministérios da Justiça, das Relações Exteriores, da Agricultura e da Saúde, o que demonstra a regulação da migração (ainda) sob uma perspectiva utilitarista para o mercado de trabalho interno – principalmente em vista da recessão econômica provocada pela crise do petróleo na década anterior que marcou a esfera internacional (MOREIRA, 2010, p. 113).

Apesar de não legislar sobre o estatuto de refugiado, o Estatuto do Estrangeiro inovou ao prever a possibilidade de concessão do instituto de asilo político⁷⁸, o que a passou ser uma opção viável às pessoas em busca de refúgio, inclusive em termos de integração local (MILESI; ANDRADE, 2010, p. 27; MOREIRA, 2012, p. 148-149).

Contudo, os asilados e as asiladas ainda viviam sob as mesmas dificuldades socioeconômicas que os e as solicitantes de refúgio, principalmente quanto ao acesso às

⁷⁸ Diferentemente do instituto do refúgio, que é um direito humano de observância obrigatória por todos os Estados signatários do regime internacional de refúgio da ONU, o asilo político é um direito do Estado, e não do indivíduo, sendo sua concessão discricionária e não sujeita à reclamação internacional de qualquer outro Estado ou do próprio indivíduo solicitante (ALMEIDA; RAMOS; RODRIGUES, 2011, p. 24).

oportunidades que lhes garantiriam a autossuficiência – salários “suficientes” e documentos de identificação e trabalho, por exemplo –, e o reassentamento em terceiros países continuava preferível à integração local (MOREIRA, 2012, p. 149 e 155-158).

Ademais, os refugiados e as refugiadas latino-americanos ainda se encontravam provisoriamente no Brasil, sem possibilidade de reconhecimento da sua condição jurídica em razão da reserva geográfica à definição de refugiado da Convenção de Genebra de 1951 (MOREIRA, 2012, p. 170).

Nesse período de transição democrática, todavia, o governo brasileiro passou a atuar de forma mais “participativa” no reconhecimento e acolhimento de asilados e asiladas, mas ainda em articulação com organizações internacionais (ACNUR e Cruz Vermelha, por exemplo) e entidades religiosas (MOREIRA, 2012, p. 151-159).

Ademais, em meados de 1982, o governo nacional reconheceu formalmente a existência do ACNUR no país e autorizou a sua instalação oficial, com a abertura de um escritório próprio (BARRETO, 2010, p. 12; MILESI; ANDRADE, 2010, p. 29; MOREIRA, 2012, p. 164-166).

No que toca às pessoas sob “proteção” no país (asilados e asiladas, refugiados e refugiadas mandatários, ou “turistas”), estes se manifestavam (politicamente) sobre as condições de vida precárias, perante as autoridades brasileiras e as próprias entidades provedoras de assistência, reivindicando, principalmente, o reassentamento em outros países – a integração local era rechaçada pelos próprios migrantes (MOREIRA, 2012, p. 151-159 e 166-167). Destaca-se, todavia, que a situação de “proteção” não impedia a autoafirmação desses migrantes como sujeitos políticos presentes na sociedade brasileira.

1.4 1985 A 1997: A RETOMADA

Não obstante, uma nova transformação no cenário político alterou a política nacional restritiva e seletiva de acolhimento de pessoas em situação de refúgio. O período de (re)democratização do país, iniciado em 1985 e desenvolvido durante os anos subsequentes, renovou a política brasileira de refúgio, retomando e ampliando a tradição “humanitária” e o compromisso com os direitos humanos iniciados no período pós-Segunda Guerra Mundial e interrompidos pela fase de ditadura militar no país (MOREIRA, 2010, p. 115; MOREIRA, 2012, p. 173 e 183).

Em termos de política externa, o período é marcado pela ratificação do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e do Pacto Internacional de Direitos Econômicos,

Sociais e Culturais, ambos de 1966, e da Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, de 1984, todos componentes do regime internacional de direitos humanos da ONU (MOREIRA, 2012, p. 174).

No que tange à política doméstica brasileira, o período envolveu a presença de “novos” sujeitos sociais (e políticos), a pressão pela superação do autoritarismo e a consequente criação de novas instituições democráticas (MILESI; ANDRADE, 2010, p. 27-28; MOREIRA, 2010, p. 115; MOREIRA, 2012, p. 173).

Conforme mencionado no capítulo anterior, o processo participativo de elaboração e promulgação da CF/88 alterou a relação entre o Estado e a sociedade civil, promovendo seu diálogo e atuação conjunta na reestruturação política e na construção de um modelo de Estado que adota como princípio e diretriz o respeito e a promoção dos direitos (humanos) de cidadania de todos e todas, com igual dignidade.

Ademais, ainda em 1988, a Resolução nº 17 do CNIg estabeleceu a possibilidade de reconhecimento de refugiados e refugiadas sul-americanos como “estrangeiros temporários” (MILESI; ANDRADE, 2010, p. 29; MOREIRA, 2012, p. 174).

Já em 1989, o Decreto nº 98.602 retirou a reserva geográfica em relação à definição de refugiado da Convenção de Genebra de 1951 – por meio da atuação do ACNUR e do apoio expressivo da sociedade civil organizada –, mas voltou a fazer reservas quanto aos direitos de associação e de profissão assalariada dos refugiados e refugiadas. O Decreto nº 99.757, de 1990, retificou o Decreto nº 98.602/1989, todavia, e garantiu a plena aplicação de tais direitos (MILESI; ANDRADE, 2010, p. 29; MOREIRA, 2012, p. 175).

Não obstante, com a supressão da reserva geográfica e a promulgação da CF/88, o Brasil passou a aderir plenamente à Declaração de Cartagena sobre Refugiados, de 1984⁷⁹, instrumento recomendatório (não vinculante) que instituiu o regime latino-americano relativo aos refugiados e refugiadas, complementando e especificando o regime internacional da Convenção de Genebra de 1951 e do seu Protocolo Facultativo de 1967, conforme o contexto latino-americano – de fluxo em larga escala de solicitantes de refúgio (BARRETO, 2010, p. 18; MOREIRA, 2012, p. 172-173).

⁷⁹ O Brasil não participou do colóquio no qual o texto foi aprovado, e também não assinou o texto nessa época (MOREIRA, 2012, p. 172), o que condizia com a postura adotada pelo governo ditatorial quanto ao tema refúgio na América Latina.

Dentre as contribuições trazidas pela Declaração de Cartagena⁸⁰, destaca-se: 1) a ampliação da definição do conceito “refugiado”⁸¹, a fim de incluir as pessoas que fugiram dos seus países porque as suas vida, segurança ou liberdade foram ameaçadas por uma situação de violência generalizada, por uma agressão estrangeira, por conflitos internos, ou por uma violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que perturbaram gravemente a ordem pública; 2) a promoção da ratificação da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 sem reservas que limitassem o alcance de tais instrumentos; 3) a reiteração da importância do princípio de não devolução (*non-refoulement*) de refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio para seu território de origem, incluindo a proibição de rejeição nas fronteiras; e 4) a promoção da possibilidade de integração local de tal grupo⁸² (ACNUR, 2016, p. 116-121).

Ademais, a Declaração também dispôs sobre mecanismos de revisão periódica na forma de fóruns de debate entre os Estados da América Latina, a fim de propiciar o processo de renovação e (re)construção do regime regional de proteção de refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio (JUBILUT, 2007, p. 105).

Ressalta-se que, a partir da ampliação da definição de refugiado proposta pela Declaração de Cartagena, o reconhecimento da condição jurídica de refugiado diante de um fluxo massivo de solicitantes de refúgio foi viabilizado no país, uma vez que o processo de elegibilidade é realizado apenas considerando a situação objetiva do país de origem, sem combiná-la com critérios subjetivos relatados pelo ou pela solicitante⁸³ (MOREIRA, 2012, p. 119 e 173).

Além disso, a referida Declaração também marca o compromisso dos Estados signatários com a garantia e a observância dos direitos humanos dos refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio (COLÓQUIO SOBRE PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS NA AMÉRICA CENTRAL, MÉXICO E PANAMÁ: PROBLEMAS JURÍDICOS E HUMANITÁRIOS, 1984).

⁸⁰ A Declaração de Cartagena foi assinada durante o “Colóquio sobre Proteção Internacional dos refugiados na América Central, México e Panamá: problemas jurídicos e humanitários”, realizado em Cartagena, na Colômbia, entre 19 a 22 de novembro de 1984.

⁸¹ Assim como a Convenção da Organização da Unidade Africana, de 1969, a qual inspirou a Declaração de Cartagena (LIMA et al., 2017, p. 43-44; MOREIRA, 2012, p. 172;173).

⁸² Por sua inovação e encorajamento, tais contribuições formam o que se denomina o “espírito de Cartagena” (JUBILUT; MADUREIRA, 2014, p. 22; REED-HURTADO, 2013 apud SALLES; GONÇALVES, 2016, p. 123).

⁸³ Esse tipo de processo de reconhecimento formal da condição de refugiado ou refugiada é denominado de elegibilidade *prima facie* (MOREIRA, 2012, p. 119).

Assim, seguindo esse processo de retomada da política de refúgio sob a ótica dos direitos humanos, a Portaria Interministerial nº 394 de 1991 passou a disciplinar a concessão de documentos de identidade, de viagem, de carteira de trabalho e previdência social, com validade de dois anos, então prorrogáveis conforme necessário, além de facultar a vinculação dos refugiados e refugiadas a um sindicato e a sua inscrição em órgãos de classe (BARRETO, 2012, p. 18; MILESI; ANDRADE, 2010, p. 27; MOREIRA, 2012, p. 175).

Quanto ao reconhecimento do estatuto de refugiado, o processo decisório passou a ser realizado pelo próprio ACNUR, na prática, com a mera concessão reiterada do governo brasileiro, em vista da inexistência de uma regulação legal sobre o instituto do refúgio (MOREIRA, 2012, p. 176). Além disso, o novo compromisso (democrático) do Estado brasileiro com o respeito aos direitos humanos (civis, políticos, econômicos, sociais, etc.) permitiu a concessão de refúgio a grupos de migrantes de quaisquer origens durante a década de 1990, em grande número, inclusive (MOREIRA, 2012, p. 179), e independente da sua “utilidade” aos interesses do mercado de trabalho interno.

Vale ressaltar que essa nova política de acolhimento de refugiados foi possibilitada em razão da aplicação da definição ampliada de refugiado contida na Declaração de Cartagena, de 1984, e dos demais princípios e diretrizes nela contidos (o “espírito de Cartagena”), verdadeira orientação à proteção de tal grupo na região (JUBILUT; MADUREIRA, 2014, p. 20-21).

Entretanto, a participação mais ativa do Estado no acolhimento de refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio não anulou nem afastou a atuação articulada do ACNUR e da sociedade civil autônoma (instituições religiosas, mais precisamente) quanto à subsistência das pessoas acolhidas (MOREIRA, 2012, p. 180 e 184).

Igualmente, os protestos políticos de refugiados e refugiadas como forma de vocalização de suas demandas – principalmente em razão das dificuldades socioeconômicas no país – também estiveram presentes no período (MOREIRA, 2012, p. 182-183).

Não obstante, a política externa brasileira durante a década de 1990 baseava-se nas diretrizes do multilateralismo, da cooperação internacional e da defesa dos direitos humanos (MOREIRA, 2012, p. 229). Com base nessas mesmas diretrizes, a política externa de refúgio buscava projetar a imagem do Brasil como país democrático engajado em questões humanitárias, a fim possibilitar a ampliação da sua participação na formulação das regras dos regimes internacionais – e superar o passado ditatorial (MOREIRA, 2012, p. 185-186 e 228).

Já no âmbito interno, a política governamental inicialmente adotou o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH I), por meio do Decreto nº 1.904/1996, o qual

reconhecia os direitos humanos dos refugiados e refugiadas – e de uma diversidade de sujeitos sociais – e propunha, dentre outras medidas, a propositura de projeto de lei estabelecendo o estatuto dos refugiados (BRASIL, 1996).

Segundo Irmã Rosita Milesi e William Cesar de Andrade (2010, p. 32), a elaboração do PNDH I também contou com a participação de organizações internacionais e da sociedade civil brasileira, que solicitaram a inclusão do tema das migrações e do refúgio nas propostas do referido Plano e propuseram, especificamente, a adoção do estatuto do refugiado no ordenamento jurídico nacional (MILESI; ANDRADE, 2010, p. 32; MOREIRA, 2010, p. 117-118).

Nesse sentido, Julia Bertino Moreira (2012, p. 187) bem aponta que a responsabilidade pela execução de programas sociais passou a ser transferida à sociedade civil a partir década de 1990, conforme o ideário do modelo econômico neoliberal implantado no país desde então⁸⁴, o que demonstra a relevância da mobilização e da atuação das organizações não estatais (nacionais e internacionais) para a edição de uma lei nacional que disciplinasse o estatuto de refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio.

1.5 1997 A 2014: A RENOVAÇÃO

Destaca-se que o ACNUR e a sociedade civil brasileira (autônoma) atuaram de forma conjunta, ampla e permanente (em rede⁸⁵), desde antes do período de elaboração do anteprojeto de lei pelo Poder Executivo Federal⁸⁶, parceria esta que pautou todo o processo de edição da lei nacional de refúgio, tanto no fornecimento de conteúdo quanto na elaboração do anteprojeto e no acompanhamento da sua tramitação no Congresso Nacional (MILESI; ANDRADE, 2010, p. 30 e 32).

A tramitação do projeto, por sua vez, seguiu o rito habitual: foi apresentado e deliberado pela Câmara dos Deputados, primeiramente, quando foi identificado como Projeto de Lei nº 1.936/1996, e depois seguiu para deliberação do Senado Federal (MILESI; ANDRADE, 2010, p. 31).

⁸⁴ Ver Capítulo I, tópico 2.1, do presente trabalho.

⁸⁵ A Rede Solidária para Migrantes e Refugiados (LIMA et al., 2017, p. 64-65).

⁸⁶ Como exemplo, podem-se mencionar cartas de entidades da sociedade civil encaminhadas ao Ministério da Justiça manifestando a necessidade de uma lei brasileira relativa ao refúgio e à adoção da definição ampliada de refugiado, bem como a realização de audiência pública na Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados em 08 de maio de 1996 – antes mesmo do envio do anteprojeto de lei ao Congresso Nacional (MILESI; ANDRADE, 2010, p. 32-33).

Entretanto, vale ressaltar que, apesar de distribuído apenas para a Comissão de Justiça e Redação e à Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, a Comissão de Direitos Humanos solicitou manifestação, cujo deferimento ocorreu em 30 de maio de 1996 (MILESI; ANDRADE, 2010, p. 38). Por meio desta última Comissão foram sugeridas emendas que atendiam aos anseios da sociedade civil sobre o tema, muitas das quais foram acolhidas, destacando-se a ampliação da definição de refugiado contida na Declaração de Cartagena de 1984 (MILESI; ANDRADE, 2010, p. 38-42).

Assim, a enorme pressão política e social exercida pelo acompanhamento constante da tramitação e pela conjugação da mobilização de diversos segmentos da sociedade civil e da iniciativa do ACNUR aos interesses governamentais, internos e externos, resultaram numa célere tramitação (em regime de urgência urgentíssima): o processo legislativo iniciou-se em 13 de maio de 1996 e a Lei nº 9.474 foi sancionada em 22 de julho de 1997, sendo publicada no Diário Oficial da União em 23 de julho de 1997 (MILESI; ANDRADE, 2010, p. 31, 39 e 43; MOREIRA, 2012, p. 188).

Dentre as boas práticas incorporadas na lei brasileira sobre refúgio, Juan Carlos Murillo González (2010, p. 52) e Julia Bertino Moreira (2014, p. 118-119) destacam: a assunção da proteção internacional dos refugiados como uma política de Estado; a incorporação da definição ampliada de refugiado (com base na Declaração de Cartagena de 1984)⁸⁷; a criação de um Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), órgão colegiado para a determinação da condição jurídica de refugiado e para a instrução normativa⁸⁸ e coordenação das ações de proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados e refugiadas; a participação de representantes da sociedade civil dentro do órgão nacional para a determinação do estatuto do refugiado; a regulação dos direitos e obrigações dos refugiados e refugiadas, incluindo o direito ao trabalho para solicitantes de refúgio; assistência administrativa para refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio⁸⁹; e a busca de soluções duráveis e a participação do Brasil como país emergente de reassentamento.

⁸⁷ A definição ampliada de refugiado adotada pela lei brasileira incorpora a definição contida na Convenção de Genebra de 1951 e no seu Protocolo Facultativo de 1967, complementando-a com a inclusão do deslocamento forçado da pessoa que deixa seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, nos termos do artigo 1º, III, da Lei nº 9.474/1997 (BRASIL, 1997).

⁸⁸ Conforme dispõe o inciso V do artigo 12 da Lei nº 9.474/1997, compete ao CONARE aprovar instruções normativas esclarecedoras à execução da referida lei (BRASIL, 1997). Assim, os elementos necessários à concessão e ao gozo de refúgio não tratados expressa ou claramente pela lei, como, por exemplo, o procedimento de solicitação e concessão de refúgio, têm sido definidos por meios das resoluções normativas do CONARE, conforme será abordado mais precisamente no próximo tópico deste capítulo.

⁸⁹ A assistência administrativa consiste nas facilidades conferidas aos refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio, pelo país de acolhida, para que possam obter certa documentação proveniente de seus países de origem,

Não se pode deixar de observar, todavia, algumas deficiências na lei nacional, como, por exemplo, a burocracia administrativa; a subjetividade na avaliação e elegibilidade dos casos de refúgio; o condicionamento da definição ampliada de refugiado ao elemento de coerção, coação ou obrigação de fugir contido na Convenção de Genebra de 1951; a falta de previsão expressa sobre direitos econômicos, sociais e culturais de refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio; a ausência de qualquer previsão acerca dos direitos políticos de refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio; e a inconsistência nos termos e condição para concretização da integração local (JUBILUT, 2007, p. 195; MOREIRA, 2014, p. 92; REED-HURTADO, 2013, apud SALLES; GONÇALVES, 2016, p. 123-125; SALLES; GONÇALVES, 2016, p. 123-125).

Não obstante, atendendo à proposta do PNDH I, a formulação do marco jurídico brasileiro resultou de uma ampla coalizão de forças e sujeitos sociais, além da conexão do tema do refúgio ao dos direitos humano, significando uma conquista em termos de política interna e externa para acolhimento desse grupo específico de migrantes (MILESI; ANDRADE, 2010, p. 44; MOREIRA, 2012, p. 228-231).

Ressalta-se que o Brasil foi o primeiro país da América do Sul a elaborar uma lei nacional específica sobre refúgio, sendo o CONARE o primeiro órgão sobre o tema composto por agentes do governo – dos Ministérios da Justiça, das Relações Exteriores, do Trabalho, da Saúde e da Educação, bem como do Departamento de Polícia Federal, nos termos do artigo 14 da Lei nº 9.474/1997 (BRASIL, 1997), e da Defensoria Pública da União (DPU), a partir de 2012 –, da sociedade civil e do ACNUR, isto é, de natureza tripartite (BARRETO, 2010, p. 19; GONZÁLEZ, 2010, p. 55; LIMA et al., 2017, p. 56 e 61; MOREIRA, 2012, p. 208-209; MOREIRA, 2010, p. 119).

Assim, o comitê nacional brasileiro é considerado (em parte) plural, representativo e democrático, pois inclui a participação da sociedade civil no processo decisório acerca do refúgio e lhe confere direito a voto, ainda que com pesos diferenciados⁹⁰ (MOREIRA, 2012, p. 202-203). Salienta-se que a determinação da condição jurídica de refugiado ou refugiada por órgão assim caracterizado garante a participação da sociedade civil na formulação das políticas públicas e, conseqüentemente, confere maior transparência e credibilidade ao processo (GONZÁLEZ, 2010, p. 56).

como certificados de estudos, certidões de nascimento e matrimônio, bem como a legalização de diplomas, o que garante o exercício de seus direitos e promove a sua integração local (GONZÁLEZ, 2010, p. 57).

⁹⁰ O ACNUR não tem direito a voto no CONARE, apenas direito a voz, o que é justificado pelo propósito de que o próprio país assuma a gestão dos refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio que acolhe (MOREIRA, 2012, p. 204).

Entretanto, não se pode ignorar que a promoção da participação da sociedade civil não evita o alheamento social, visto não assegurar a manifestação dos próprios refugiados e refugiadas no processo decisório, cuja participação é essencial para a orientação e coordenação das ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados (MOREIRA, 2012, p. 204-205).

Não obstante, a lei brasileira foi considerada avançada, moderna e inovadora em relação aos demais países da região, principalmente por disciplinar todo o processo de concessão de refúgio: o ingresso da pessoa no território nacional, o acesso ao procedimento para o reconhecimento da condição jurídica de refugiado ou refugiada, os direitos e obrigações dos refugiados e refugiadas e a busca por soluções duradouras⁹¹ (BARRETO, 2010, p. 19; GONZÁLEZ, 2010, p. 52; MOREIRA, 2012, p. 208-209).

Após a aprovação da lei brasileira sobre refúgio, a política interna brasileira de acolhimento de refugiados e refugiadas buscou promover e executar as soluções duráveis previstas na lei recém criada. Destaca-se, por exemplo, a implantação do Programa de Reassentamento Solidário em 1999, a partir de acordo firmado com o ACNUR, a fim de reinstalar refugiados e refugiadas que continuavam em perigo no primeiro país de acolhida, ou que a ele não se adaptavam (DOMINGUEZ; BAENINGER, 2006 apud MOREIRA, 2010, p 120; MOREIRA, 2012, p. 218-228).

Ademais, a partir da Lei nº 9.474/1997, a função de elegibilidade de refugiados e refugiadas passava à atribuição do CONARE, o que levou à desativação do Escritório do ACNUR no Brasil nesse mesmo ano (MOREIRA, 2012, p. 282).

Quanto à integração local, todavia, ressalta-se que as iniciativas para a sua consecução partiam preponderantemente da sociedade civil brasileira (entidades religiosas, principalmente), sem excluir ou anular a participação do ACNUR e do governo no processo, uma vez que atuavam de forma conjunta (MOREIRA, 2012, p. 21).

Ao governo, primeiramente, cabia o fornecimento dos serviços básicos disponíveis à população local, como saúde e educação; à sociedade civil, o oferecimento de outros serviços essenciais, como auxílio para alimentação, cursos para aprendizado do idioma local, cursos profissionalizantes que facilitam a inserção no mercado de trabalho, assistência odontológica

⁹¹ Julia Bertino Moreira (2012, p. 210-211) aponta possíveis falhas da lei nacional, como, por exemplo, a vinculação do CONARE ao Poder Executivo, o que pode levar a decisões meramente “políticas”; a falta de fixação de prazo para decisão final sobre o reconhecimento do estatuto de refugiado ou refugiada; a falta de inclusão de direitos sociais, econômicos e culturais aos refugiados e às refugiadas; a falta de previsão sobre fluxos massivos de refugiados; a falta de solução para os casos em que a pessoa tem o reconhecimento do seu estatuto negado, mas não pode ser devolvida ao seu país de origem; a falta de previsão de acesso ao Poder Judiciário e de políticas públicas específica para refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio; a falta de previsão de mecanismos de participação a tal grupo.

e moradia; e ao ACNUR, a destinação de recursos para financiar o auxílio concedido pela sociedade civil e o fornecimento da expertise e colaboração técnica para os programas implementados em prol dos refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio (MOREIRA, 2012, p. 217-218).

Contudo, apesar da previsão legal, não existia uma estrutura arquitetada para propiciar a integração local de refugiados e refugiadas no país, além de inúmeros desafios ligados a fatores socioeconômicos, culturais e políticos, sobretudo em termos de condições de vida (MOREIRA, 2012, p. 218). As dificuldades em termos de integração local e condições de vida ensejaram, inclusive, protestos de refugiados e refugiadas reassentados no país (MOREIRA, 2012, p. 225).

Esse modelo de políticas externa e interna foi mantido até 2002, sendo que a partir de 2003 os meios de inserção no cenário internacional até então adotados foram diversificados, rumo à consolidação do tema refúgio (MOREIRA, 2012, p. 234; SOUZA, 2009 apud MOREIRA, 2012, p. 234). Além disso, as diretrizes de política externa empregadas até o momento permaneceram, mas a cooperação Sul-Sul foi enfatizada, com a liderança regional do Brasil (MOREIRA, 2012, p. 234).

Já a ênfase no tema dos direitos humanos manteve-se tanto como diretriz de política externa, como pauta da política doméstica, o que é exemplificado com o lançamento do terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH III) (MOREIRA, 2012, p. 235).

Ademais, a inclusão social passou a ser compreendida como uma questão de direitos humanos (CORREA, 2007 apud MOREIRA, 2012, p. 235), sendo que os maiores investimentos na área social – programas Fome Zero e Bolsa Família, por exemplo – asseguraram melhores condições de vida à população local, inclusive em razão do crescimento econômico da época (MOREIRA, 2012, p. 235).

Em termos de política migratória, o governo buscou beneficiar a população sul-americana, adotando uma política de admissão em benefício de trabalhadores sul-americanos e regulamentando o acordo de residência para nacionais dos Estados-Parte do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), além dos países associados ao bloco (Bolívia e Chile), conforme Resolução Normativa nº 80/2008 do CNIg e Decreto nº 6.975/2009, respectivamente (MOREIRA, 2012, p. 235-236).

No mesmo sentido, o Brasil tornou-se líder quanto ao tema do refúgio na América do Sul: a política de reassentamento adotada anteriormente foi incrementada, enfatizando a região sul-americana, e, em meados de 2004, a capital do país sediou reunião entre representantes da sociedade civil e dos governos da Argentina, da Bolívia, do Brasil, do Chile,

do Paraguai, do Peru e do Uruguai, oportunidade em que foram lançadas as bases para a proposta de reassentamento solidário na região (LIMA et al., 2017, p. 44; MOREIRA, 2012, p. 236-237).

Ressalta-se que essa reunião realizada em Brasília foi uma das reuniões preparatórias para a Reunião Comemorativa do Vigésimo Aniversário da Declaração de Cartagena sobre Refugiados, realizada no mesmo ano, na Cidade do México, como o segundo processo revisional da referida Declaração⁹², oportunidade em que foi adotada a Declaração e Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina (JUBILUT; MADUREIRA, 2014, p. 23-24; LIMA et al., 2017, p. 44; MOREIRA, 2012, p. 237).

Considerando a possibilidade de que fluxos de solicitantes de refúgio desestabilizem países vizinhos (LIMA et al., 2017, p. 45), o referido Plano lançou as seguintes propostas: 1) o Programa de Autossuficiência e Integração Local “Cidades Solidárias”, voltado para a integração social mais efetiva e autossuficiência dos refugiados e refugiadas nos centros urbanos na região da América Latina, a fim de que possam exercer seus direitos econômicos, sociais e culturais; 2) o Programa Integral “Fronteiras Solidárias”, para promover o desenvolvimento socioeconômico em benefício das pessoas em situação de refúgio e das comunidades locais; e 3) o Programa Regional de Reassentamento Solidário, baseado na solidariedade internacional e no compartilhamento das responsabilidades entre os Estados (ACNUR, 2016, p. 130-146).

Não obstante, acerca da integração local dos refugiados e refugiadas reassentados no país, o financiamento para o custeio de serviços básicos na fase de recepção de tais indivíduos ainda cabia ao ACNUR, uma vez que o governo brasileiro não tinha experiência nessa prática e conseguia comprometer-se com os recursos de longo prazo, por meio de programas de serviços públicos financiados pelo Estado (MOREIRA, 2012, p. 239). Por essa razão, a fim de assessorar a organização e execução do programa regional de reassentamento, o ACNUR reabriu o Escritório no Brasil (MOREIRA, 2012, p. 239).

Ressalta-se que o governo brasileiro buscava reassentar refugiados e refugiadas conforme as possibilidades do país; porém, apesar disso, criou uma rubrica no orçamento para a acolhida de pessoas em situação de refúgio, a partir de 2005, e começou a destinar recursos financeiros aos programas implementados, por meio de doações ao ACNUR (MOREIRA,

⁹² O “Colóquio Internacional em Comemoração do Décimo Aniversário da Declaração de Cartagena sobre Refugiados”, realizado em 1994, na cidade de San José, na Costa Rica, foi o primeiro encontro revisional da Declaração de Cartagena de 1984, quando foi adotada a Declaração de São José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas (ACNUR, 2016, p. 122-129; JUBILUT; MADUREIRA, 2014, p. 23).

2012, p. 243-244 e 280). Destaca-se inclusive que, dentre os países emergentes, o Brasil tem se consolidado como o maior doador de recursos financeiros para o ACNUR, na forma de contribuição voluntária, desde 2007 (LIMA et al., 2017, p. 66).

Permaneciam, todavia, as mesmas dificuldades de integração local vivenciadas anteriormente, principalmente no que tange às condições de vida da população reassentada, à sua autossuficiência, às oportunidades de emprego, ao acesso à moradia e à interação cultural com a comunidade local sem discriminação⁹³ (MOREIRA, 2012, p. 246 e 280). Essas questões motivaram, em algumas oportunidades, a mobilização e a manifestação política do grupo quanto às suas demandas por saúde, moradia e trabalho, além do reassentamento em outro país (MOREIRA, 2012, p. 246).

Entretanto, apesar das dificuldades enfrentadas, o Brasil foi reconhecido pelo ACNUR pela adoção de práticas inovadoras no âmbito de proteção de refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio, como, por exemplo, a implantação de processo decisório acelerado para admissão de refugiados e refugiadas assentados no final de 2004 (*fast track*⁹⁴) (MOREIRA, 2012, p. 240-242).

No mesmo sentido, o procedimento de refúgio no Brasil foi considerado um dos mais justos, democráticos e humanitários pelo ACNUR, além de que, em 2008, o país foi considerado um dos países que conferiram melhor tratamento aos refugiados e às refugiadas, inclusive pelo acesso aos serviços públicos de saúde e educação e possibilidade de participação em programas sociais – o que não afasta os desafios em termos de documentação, ao trabalho, moradia, entre outros (MOREIRA, 2012, p. 248-249).

Nesse sentido, como bem observa Julia Bertino Moreira (2012, p. 274), os desafios enfrentados pela política doméstica de acolhimento de pessoas em situação de refúgio perpassam o desenvolvimento de políticas públicas direcionadas a tal grupo, em áreas que muitas vezes dependem da sua execução em âmbito local.

Dessa forma, a questão do acolhimento de refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio passou a ser desenvolvida nas três esferas administrativas brasileiras (federal, estadual e municipal), a fim de formular e implementar políticas públicas para o grupo em âmbito local e, conseqüentemente, facilitar o processo de reintegração local (MOREIRA, 2012, p. 274).

⁹³ Segundo relatório apresentado pelo CONARE e pela Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça (2018, p. 22), o Brasil é um país receptor com uma grande diversidade de origens acolhidas.

⁹⁴ O denominado *fast track* consiste em processo acelerado de reassentamento de refugiados e refugiadas em casos emergenciais, por meio do qual as solicitações de refúgio são apresentadas pelo ACNUR ao CONARE, com justificativa da urgência, e a decisão é tomada pelo segundo em 72 horas, sendo que a decisão pela aprovação deve ser unânime (WHITE, 2012, p. 69-70).

Para tanto, foram criados o Comitê Estadual para os Refugiados (CER), em São Paulo, em 2007; o Comitê Estadual Intersetorial de Política de Atenção aos Refugiados (CEIPAR), no Rio de Janeiro, em 2009; o Comitê Municipal Paulista para Imigrantes e Refugiados (CPIR), vinculado à Comissão Municipal de Direitos Humanos (CMDH), no município de São Paulo, em 2009; o Comitê Estadual para Refugiados e Migrantes no Estado do Paraná (CERM), em 2012; e o Comitê de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas do Tráfico de Pessoas (COMIRAT), vinculado à Secretaria da Justiça e Direitos Humanos (SJDH) do Rio Grande do Sul, em 2012 (GONZÁLEZ, 2010, p. 58; LIMA et al., 2017, p. 559-60; MOREIRA, 2012, p. 274-277).

Enquanto a atuação do CONARE encerra, precipuamente, a elegibilidade de refugiados e refugiadas⁹⁵, os comitês estaduais e municipais cuidam da discussão e da propositura de medidas referentes às condições de vida propiciadas ao grupo no país, com a participação de outros agentes não estatais (sociedade civil autônoma), a fim de promover o diálogo e a articulação de políticas públicas a partir das demandas dos próprios refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio – mas sem previsão da participação destes, que seriam “representados” pelos agentes da sociedade civil brasileira (MOREIRA, 2012, p. 274-276).

Contudo, a maioria dos referidos comitês estaduais não apresentaram discussões ou propostas acerca de políticas públicas especificamente direcionadas ao grupo, mas buscam inseri-lo em políticas já existentes para a população (MOREIRA, 2012, p. 276-277). O CERM, excepcionalmente, é responsável pela elaboração, implementação e monitoramento do Plano Estadual de Políticas de Atenção a Refugiados e Migrantes, mas este também visa facilitar o acesso dos e das migrantes às políticas públicas – e não necessariamente a elaboração de políticas públicas específicas para o grupo (LIMA et al., 2017, p. 59). Já o comitê municipal de São Paulo diferencia-se por combinar as temáticas dos direitos humanos, das migrações e do refúgio na sua composição⁹⁶ (MOREIRA, 2012, p. 278).

Não obstante, as universidades também passaram a atuar no processo de acolhimento de refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio, destacando-se mediadas como a instituição

⁹⁵ Segundo Julia Bertino Moreira (2012, p. 283-284), o CONARE tem priorizado a execução da função de elegibilidade de refugiados e refugiadas, com pouca atenção às atividades de coordenação e orientação de ações voltadas para a proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados, o que demonstra um enfoque na política de admissão territorial (recepção) em detrimento das condições de vida propiciadas ao grupo no âmbito doméstico.

⁹⁶ No Comitê participaram as seguintes instituições: Comissão Municipal de Direitos Humanos, Projeto Cibernarium da SMPP, Escritório Modelo Dom Paulo Evaristo Arns da PUC-SP, Projetos Sociais, Decanato de Extensão Mackenzie, Centro Pastoral dos Migrantes, Casa do Migrante, Pia Sociedade dos Missionários de São Carlos, Cáritas Arquidiocesana de São Paulo, Missionárias Scalabrinianas, Associação Humanista, Instituto de Desenvolvimento da Diáspora Africana no Brasil (IDDAB), Instituto Polis, IMDH, Refugees United, Primo Filmes, Brasil das Arábias, Federação Italiana: Trabalhador, Migrante e Família (FILEF) e Centro Cultural Africano (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2009, p. 4).

das Cátedras Sérgio Vieira de Mello, a partir de 2003, e a facilitação do acesso mediante processo seletivo com regras específicas para ingresso em cursos de graduação oferecidos por universidades públicas do país⁹⁷ (LIMA et al., 2017, p. 70-71; MOREIRA, 2012, p. 278-279).

Conforme aponta Julia Bertino Moreira (2012, p. 279), o ensino, a pesquisa e os projetos de pesquisa sobre o tema do refúgio promove a formação de pessoas e pode favorecer a construção de relações entre o grupo e a comunidade local, além de ajudar na resolução dos problemas relacionados ao acesso do grupo à educação.

Ainda sob a influência do “espírito de Cartagena”, em novembro de 2010, durante as comemorações do sexagésimo aniversário da Convenção de Genebra de 1951 e do ACNUR, bem como do quinquagésimo aniversário da Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia, de 1961 – mas fora do âmbito dos processos revisionais da referida Declaração –, foi assinada a Declaração de Brasília sobre a Proteção de Refugiados e Apátridas no Continente Americano, documento que reiterou compromissos assumidos pelos países latino-americanos signatários do Plano de Ação do México de 2004 e reafirmou a efetivação deste (JUBILUT; MADUREIRA, 2014, p. 25-26; LIMA et al., 2017, p. 45).

Além de confirmar (uma vez mais) o direito de toda pessoa buscar e receber refúgio, a Declaração de Brasília de 2010 recomenda, dentre outras medidas: a revitalização dos Programas “Fronteiras Solidárias”, “Cidades Solidárias” e “Reassentamento Solidário” do Plano de Ação do México; a possibilidade de serem adotados mecanismos adequados de proteção nacional para lidar com novas situações não previstas pelos instrumentos internacionais; a promoção dos valores da solidariedade, respeito, tolerância e multiculturalismo, reconhecendo os direitos e obrigações das pessoas sob proteção, bem como suas contribuições positivas para a sociedade local; e a necessidade de promover políticas migratórias que respeitem os direitos humanos dos e das migrantes, independente de sua condição migratória, para preservar o espaço para a proteção dos refugiados e refugiadas (ACNUR, 2016, p. 147-150).

No mesmo sentido, em 2014 foi realizado, em Brasília, o terceiro encontro periódico de revisão e celebração do trigésimo aniversário da Declaração de Cartagena de 1984, denominado “Cartagena + 30”, o qual foi organizado de forma conjunta pelo governo brasileiro, pelo ACNUR e pelo Conselho Norueguês de Refugiados (NRC) (LIMA et al.,

⁹⁷ Destacam-se a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), a Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes), a Universidade Federal de Roraima (UFRR), a Universidade Católica de Santos (Unisantos) e a Universidade Federal de São Carlos (UFscar), as quais definiram as suas resoluções para a aceitação de refugiados e refugiadas como alunos em articulação com o ACNUR, conforme a Lei nº 9.474/1997 e sob a orientação da Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação e da Convenção de Genebra de 1951 (LIMA et al., 2017, p. 71).

2017, p. 46). Como resultado do encontro, foram adotados a Declaração do Brasil e o Plano de Ação: Um Marco de Cooperação e Solidariedade Regional para Fortalecer a Proteção Internacional das Pessoas Refugiadas, Deslocadas e Apátridas na América Latina e no Caribe (LIMA et al., 2017, p. 46).

Conforme os preâmbulos da Declaração e do Plano, o encontro “Cartagena + 30” proporcionou um amplo processo de consultas e negociações sobre as temáticas a serem abordadas, por meio de um diálogo inclusivo e construtivo entre os governos, a sociedade civil de todos os países da região e as organizações regionais e internacionais de relevante atuação na área, durante as quatro consultas sub-regionais realizadas entre março e setembro de 2014 (CARTAGENA + 30, 2014; LIMA et al., 2017, p. 46).

Esse processo de consultas regionais resultou em recomendações elaboradas pelos e pelas participantes, as quais foram tomadas como elementos de referência para a preparação da Declaração e do Plano de Ação do Brasil (LIMA et al., 2017, p. 46).

Não obstante, além das quatro consultas sub-regionais mencionadas, as informações e experiências quanto à proteção internacional dos refugiados no âmbito do MERCOSUL compartilhadas durante o I e II Encontro dos CONARES ou Equivalentes dos Estados-Partes Associados e Associados do MERCOSUL, celebrados no Brasil, em 2012, e no Uruguai, em 2013, respectivamente, também subsidiaram os preparativos de “Cartagena + 30” (LIMA et al., 2017, p. 49).

Segundo Liliana Lyra Jubilut e André de Lima Madureira (2014, p. 28), de todas as reuniões periódicas revisionais da Declaração de Cartagena de 1984 realizadas até então, a “Cartagena + 30” ficou marcada pela maior participação da sociedade civil nos processos de discussão, sendo que, dentre as recomendações apresentadas pela sociedade civil durante as consultas, destaca-se a criação de mecanismos de participação (política) direta de refugiados, refugiadas, solicitantes de refúgio e outros migrantes forçados, a fim de que possam fiscalizar os serviços e as políticas públicas empregados (ou não) pelos países de acolhida, bem como o reconhecimento de que a integração local deve ser implementada também com a participação direta das comunidades domésticas.

Enquanto a Declaração reafirmou o compromisso regional com a proteção internacional dos refugiados, deslocados e apátridas, o Plano de Ação estabeleceu medidas e programas estratégicos a serem implementados pelos países nos dez anos seguintes, com destaque para a inclusão das questões referentes ao deslocamento em virtude de desastres naturais e mudanças climáticas, além da possibilidade de concessão de vistos humanitários

para as pessoas não enquadradas na definição de refugiado adotada pelo respectivo país de acolhida (LIMA et al., 2017, p. 46-47).

Destaca-se o estabelecimento inovador do Programa “Mobilidade Laboral” no âmbito das estratégias integrais de soluções duradouras, o qual consiste na facilitação do livre trânsito de refugiados e refugiadas a terceiros países onde possam ter acesso a emprego remunerado e alcançar a autossuficiência econômica (CARTAGENA + 30, 2014). O Programa é idealizado como uma alternativa para ampliar as perspectivas de integração local no âmbito do MERCOSUL, articulando a migração laboral e a proteção de pessoas refugiadas como uma modalidade de reassentamento complementar a outros programas tradicionais existentes (LIMA et al., 2017, p. 47).

Ademais, vale ressaltar que os Estados signatários do Plano de Ação do Brasil organizaram, em 2017, consultas nacionais e regionais, em parceria com o ACNUR, para elaborar os primeiros relatórios trienais de desafios e avanços na implementação do referido Plano, os quais serão apresentados em 2018 (ACNUR, 2018, p. 27).

Em se tratando especificamente da política regional para proteção de pessoas em busca de refúgio no contexto do MERCOSUL, vale mencionar a adoção dos seguintes instrumentos normativos: a Declaração do Rio de Janeiro sobre o Instituto do Refúgio, de 2000, que objetivou harmonizar a legislação do bloco acerca da recepção, proteção e assistência aos refugiados e às refugiadas; a Declaração de Santiago sobre Princípios Migratórios, de 2004, que reafirmou os compromissos dos Estados-Partes de promover a proteção internacional dos refugiados e refugiadas, conforme a Convenção de Genebra de 1951, o seu Protocolo Facultativo de 1967 e demais instrumentos internacionais sobre o tema; e o Plano Estratégico de Ação Social (Peas), de 2010, que estabelece como objetivo prioritário da livre circulação no bloco a articulação e a implementação de políticas públicas direcionadas também à proteção de refugiados e refugiadas (LIMA et al., 2017, p. 47-48).

Não obstante, ainda no âmbito do MERCOSUL, destaca-se a assinatura da Declaração de Princípios do MERCOSUL sobre Proteção Internacional dos Refugiados, em 2012, por meio do qual os países signatários se comprometeram a não adotar políticas migratórias restritivas; não devolver refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio a quaisquer territórios onde suas vidas estejam em perigo; avançar nos programas estabelecidos pelo Plano de Ação do México de 2004; garantir aos refugiados e refugiadas o exercício dos direitos de todo e toda migrante residentes no país, no mínimo; reconhecer a contribuição dos refugiados e refugiadas para as sociedades de acolhimento; e valorizar a participação da sociedade civil em conjunto com o governo na elaboração e implementação de políticas

públicas de proteção e integração dos refugiados e refugiadas, dentre outras diretrizes (ACNUR, 2016, p. 151-153; LIMA et al., 2017, p. 48).

Ainda em 2014, destaca-se a realização da I Conferência Nacional sobre Migração e Refúgio (COMIGRAR), entre 30 de maio a 1º de junho, no município de São Paulo, sob a orientação do Ministério da Justiça e Cidadania (LIMA et al., 2017, p. 60). A Conferência criou um espaço de debate para a formulação, execução e avaliação das políticas públicas e dos planos transversais direcionados, direta ou indiretamente, à população refugiada, tornando-se um marco institucional no processo de formulação de uma política nacional sobre o tema (LIMA et al., 2017, p. 60).

A Conferência foi antecedida por etapas preparatórias à fase nacional em todos os Estados federados⁹⁸, estruturadas em processos de consultas e audiências públicas por meio de fóruns e seminários, tanto por iniciativa governamental como da sociedade civil (autônoma), o que proporcionou a dinamização das agendas temáticas dos governos regionais (LIMA et al., 2017, p. 60).

Assim, a discussão promovida durante a etapa nacional foi realizada em torno de cinco eixos temáticos: (i) igualdade de tratamento e acesso a serviços e direitos; (ii) inserção social, econômica e produtiva; (iii) cidadania cultural e diversidade; (iv) abordagem de violações de direitos de meios de proteção; e (v) participação social e cidadã, transparência e dados (COMIGRAR, 2014; LIMA, et al., 2017, p. 60).

Ademais, a Conferência Nacional contou com uma ampla participação popular, com cerca de 800 pessoas, de 27 países distintos, dentre elas agentes governamentais, organizações internacionais, representantes da sociedade civil, acadêmicos e acadêmicas, migrantes refugiados e refugiadas e comunidades de migrantes brasileiros e brasileiras no exterior (LIMA et al., 2017).

Nesse sentido, tanto a etapa nacional como o processo preparatório da 1ª COMIGRAR foram executados de forma a promover a articulação e a coordenação entre os e as diferentes integrantes da rede de proteção à população migrante, assegurando a oportunidade de um espaço de diálogo entre eles e elas (LIMA et al., 2017, p. 60). Além disso, a Conferência também deu visibilidade à temática migratória no espaço público, exigindo que o tema fosse considerado na agenda das políticas públicas brasileiras e

⁹⁸ A 1ª Conferência Municipal de Políticas Públicas – Somos Todos Migrantes da cidade de São Paulo/SP foi a primeira etapa preparatória do processo nacional da COMIGRAR, conforme será abordado mais adiante, no tópico 1 do Capítulo IV.

promovendo espaços coletivos de atuação e construção do próprio espaço público (LIMA et al., 2017, p. 60-61).

Não obstante, ressalta-se que o Documento Final da COMIGRAR serviu de orientação para a elaboração de proposta de Plano Nacional de Integração Local do Migrante e do Refugiado, além de também influenciar no Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil elaborado pela Comissão de Especialistas, constituída pelo Ministério da Justiça (2013-2014) para revogar a Lei nº 6.815/1980 (Estatuto do Estrangeiro), uma vez que dito anteprojeto foi submetido à avaliação da sociedade civil durante a realização da COMIGRAR (LIMA et al., 2017, p. 61; OLIVEIRA, A., 2017, p. 173).

1.6 2014 A 2018: O AGORA

Entretanto, apesar da manutenção e consolidação das políticas de refúgio “acolhedoras”, externa e internamente, o período de 2011 a 2017 no Brasil foi marcado pelos reflexos de uma crise internacional de solicitantes de refúgio, além do expressivo aumento do número de pessoas em busca de refúgio que ingressaram no país (SALLES; GONÇALVES, 2016, p. 127). Segundo dados apresentados pelo CONARE e pela Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça (2018, p. 16 e 21), as 3.220 solicitações de refúgio recebidas em 2011 teriam saltado para 33.866 em 2017 e os 4.035 refugiados e refugiadas reconhecidos em 2011 teriam chegado a 10.145 no ano de 2017.

Vale ressaltar que o aumento do número de solicitações de refúgio foi concomitante à grave crise econômica enfrentada recentemente pelo país, o que resultou numa escassez de recursos para o acolhimento das pessoas em busca de refúgio e, conseqüentemente, na explicitação das dificuldades já enfrentadas em termos de integração local (SALLES; GONÇALVES, 2016, p. 127).

Além da crise econômica, desde meados de 2014 o país enfrentava uma crise política generalizada (ainda não superada) (AVRITZER, 2016, p. 92-94), a qual culminou no impeachment da Presidenta Dilma Rousseff em 31 de agosto de 2016, com a cassação do seu mandato (mas sem o cerceamento dos seus direitos políticos) (AGÊNCIA SENADO, 2016), seguindo-se com a assunção da Presidência da República pelo então Vice-Presidente, Michel Temer.

Nesse sentido, a política doméstica brasileira para refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio durante o período pode ser considerada “confusa” e, muitas vezes, “duvidosa”, caracterizada por avanços e retrocessos.

Destaca-se que, em setembro de 2016, os Estado-membros da ONU – incluindo o Brasil – assinaram a Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes, a fim de reiterar o regime internacional de proteção das Nações Unidas, com maior atenção aos direitos e dificuldades enfrentados por migrantes de uma forma geral, principalmente no que toca aos fluxos migratórios em larga escala; ao compartilhamento das responsabilidades pelos Estados; ao fortalecimento do esforço conjunto, em âmbito internacional e local; à luta contra qualquer forma de discriminação, reconhecendo o valor enriquecedor da diversidade (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2016).

Além disso, a Declaração concede ao ACNUR a atribuição para o desenvolvimento de um “Pacto Global sobre Refugiados”, para o fortalecimento da resposta internacional aos grandes movimentos de pessoas em busca de refúgio, em consulta aos governos locais e à sociedade civil (ACNUR, 2018, p. 14).

No mesmo sentido, em maio de 2017, depois de extensa reivindicação da sociedade civil, de muitos anteprojetos e projetos de lei e de uma tramitação que se arrastava desde 2005, foi sancionada a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que instituiu a Lei de Migração e revogou a antiga Lei nº 6.815/1980 (OLIVEIRA, A., 2017 p. 173-174). Apesar dos 20 vetos presidenciais – todos acatados pelo Congresso Nacional –, o novo arcabouço legal representa um avanço no tratamento jurídico conferido às migrações, agora com enfoque na garantia dos e das migrantes (e não necessariamente na preservação da segurança nacional), sejam eles não nacionais que passam a viver no Brasil ou brasileiros e brasileiras que vivem no exterior (OLIVEIRA, A., 2017, p. 174).

Dentre os princípios e diretrizes da nova política migratória brasileira previstos no artigo 3º da referida Lei, destaca-se a universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos (I); o repúdio e a prevenção a quaisquer formas de discriminação (II); a não criminalização da migração (III); a acolhida humanitária (VI); a igualdade de tratamento e de oportunidade ao e à migrante e a seus familiares, com o direito de reunião familiar (VIII e IX); a inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas (X); 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 (XI); a promoção e difusão de direitos, liberdades, garantias e obrigações do migrante (XII); o diálogo social na formulação, na execução e na avaliação de políticas

migratórias e promoção da participação cidadã do migrante (XIII); e o fortalecimento da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, por meio da constituição de espaços de cidadania e de livre circulação de pessoas (BRASIL, 2017a).

No mesmo sentido, o artigo 4º do novo marco legal migratório garante ao e à migrante em território nacional a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, em condição de igualdade com os brasileiros e as brasileiras, assegurando também uma gama de direitos, como, por exemplo, os direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos; o direito de reunião para fins pacíficos e o direito de associação, inclusive sindical, para fins lícitos; o direito de abertura de conta bancária; o acesso a serviços públicos essenciais; e o direito de acesso à justiça e à assistência jurídica integral gratuita (BRASIL, 2017a).

No que toca especificamente à política brasileira sobre refúgio, a Lei nº 13.445/2017 também institui a Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia, a ser regulamentada por ato normativo do Poder Executivo federal, cuja finalidade resume-se à coordenação e articulação das ações setoriais implementadas pelo Poder Executivo federal em regime de cooperação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, garantindo a participação de organizações da sociedade civil, de organismos internacionais e de entidades privadas, nos termos do artigo 120 (BRASIL, 2017a).

A nova lei migratória limitou-se, todavia, a reafirmar a autorização de residência, inclusive provisória, a pessoas em situação de refúgio, e a não aplicação da repatriação e extradição, além de reforçar a manutenção de todas as garantias e mecanismos protetivos e de facilitação da inclusão social previstos na Convenção de Genebra de 1951 e na Lei nº 9.474/1997, nos termos dos artigos 26, §2º; 30, I, “e”; 31, §4º; 49, §4º; e 82, IX (BRASIL, 2017a). Ademais, a aplicação da nova lei como um todo deve observar as disposições da lei nacional de refúgio em todas as situações que envolvam refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio, conforme artigo 121 (BRASIL, 2017a).

Isso porque os princípios e direitos elencados pela lei migratória devem ser aplicados a todos os tipos de migrantes, indistintamente, inclusive aos refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio, enquanto o Estatuto de Refúgio é aplicado especificamente a este grupo no que concerne à obtenção do reconhecimento formal do seu *status* e à proteção especial direcionada à sua condição de refúgio. Nesse sentido, a Lei de Migração deve ser aplicada de forma complementar à lei nacional de refúgio, no que couber.

Nesse sentido, apesar do número expressivo de vetos ao texto originalmente aprovado – e do fato de todos eles se justificarem na compreensão das migrações ainda sob

uma ótica da ameaça potencial do e da migrante à preservação da segurança nacional⁹⁹ –, a lei migratória brasileira é considerada moderna e compatível com a ordem constitucional e convencional, em vista da predominância dos direitos humanos no seu conteúdo (DALLARI; RAMOS; VENTURA, 2017; OLIVEIRA, A., 2017, p. 175-178).

Contudo, o Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017, que regulamentou a Lei nº 13.445/2017, desfigurou toda a inovação e modernidade que caracterizavam a nova lei e desvirtuou o próprio princípio de valorização dos direitos e da dignidade humana da pessoa migrante que a embasavam, num alheamento (perturbador) em relação ao debate e às reivindicações que marcaram o processo de elaboração da lei (BERNER; CLÈVE; DALLARI; GRANJA; JARDIM; MORAIS; PIRES JÚNIOR; RAMOS; REIS; RIOS; VENTURA¹⁰⁰, 2017).

Dentre os inúmeros exemplos de deficiências do decreto regulamentador, os e as integrantes da Comissão de Especialistas constituída pelo Ministério da Justiça para elaborar uma proposta de Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil (2013-2014) apontam alguns dos mais graves, dos quais se destacam: a exigência de prévia oferta de trabalho formalizada por pessoa jurídica em atividade no Brasil para a concessão de visto temporário de trabalho, prevista no artigo 14, §4º, inexistente na lei sancionada; o acréscimo da expressão “nos termos da legislação brasileira” à redação do artigo 45, I, da nova lei, que trata da concessão de visto temporário para fins de reunião familiar de cônjuge ou companheiro, sendo que tal concessão deveria ocorrer “sem discriminação alguma”; a possibilidade de prisão do ou da migrante por razões migratórias contida no artigo 123; e o emprego do termo pejorativo “clandestino” ao se referir a uma pessoa migrante no artigo 172, que demonstra também a limitação técnica do documento (BERNER; CLÈVE; DALLARI; GRANJA; JARDIM; MORAIS; PIRES JÚNIOR; RAMOS; REIS; RIOS; VENTURA, 2017; BRASIL, 2017b).

Nesse sentido, ressalta-se que, ao desvirtuar o sentido da lei migratória, o Poder Executivo federal ainda teria violado a competência regulamentar prevista no artigo 84, IV, da CF/88, uma vez que não observa e nem garante a “fiel execução” da lei regulamentada (BRASIL, 1988).

⁹⁹ Como exemplo, pode-se mencionar o veto integral ao artigo que concedia anistia aos e às migrantes em situação irregular no país, desde que tivessem ingressado no território nacional até julho de 2016 (OLIVEIRA, A., 2017, p. 177).

¹⁰⁰ Conforme informação disponibilizada no próprio artigo, os autores e as autoras integram a Comissão de Especialistas constituída pelo Ministério da Justiça para elaborar uma proposta de Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil (2013-2014).

Além disso, especificamente sobre o instituto do refúgio, o Decreto nº 9.199/2017 é omissivo quanto à regulamentação da Política Nacional sobre Migrações, Refúgio e Apatridia, instituída pelo artigo 120 da lei migratória, “inovando” apenas na criação do Documento Provisório de Registro Nacional Migratório, documento obtido pelo ou pela solicitante de reconhecimento da condição de refugiado e que lhe proporcionará o gozo de direitos no país, dentre eles a expedição de carteira de trabalho provisória; a inclusão no Cadastro de Pessoa Física (CPF); e a abertura de conta bancária, nos termos do artigo 119, §§2º e 3º (BRASIL, 2017b).

O decreto, porém, não elenca quais seriam os outros direitos cujo gozo é atribuído aos e às solicitantes de refúgio que obtiverem o referido documento provisório, mas apenas faz menção à facilitação do reconhecimento de certificados e diplomas para fins educacionais (artigo 120) e reitera a submissão do regime de refúgio à Lei nº 9.474/1997 e à Convenção de Genebra de 1951 (BRASIL, 2017b).

Não obstante, em 05 de fevereiro de 2018, o Poder Executivo federal emitiu o Decreto nº 9.277, o qual dispõe sobre a identificação do e da solicitante de refúgio e regulamenta o Documento Provisório de Registro Nacional Migratório. Assim, além dos direitos conferidos aos e às solicitantes de refúgio pelo Decreto nº 9.199/2017, o novo decreto acrescenta os direitos de acesso às garantias e aos mecanismos protetivos e de facilitação da inclusão social decorrentes da Convenção de Genebra de 1951 e de acesso aos serviços públicos – especialmente os relativos à educação, saúde, previdência e assistência social –, nos termos do artigo 3º (BRASIL, 2018).

Com a ressalva contida no parágrafo único do artigo 3º de que não substitui os documentos de viagem internacional (passaporte, por exemplo), o artigo 4º condiciona o referido documento provisório ao número do Protocolo de Refúgio pela Polícia Federal (BRASIL, 2018), o qual é emitido após encaminhamento do Formulário de Solicitação de Reconhecimento da Condição de Refugiado, conforme dispõem as Resoluções Normativas nº 16/2013¹⁰¹, nº 18/2014, nº 22/2015 e nº 24/2017, do CONARE (BRASIL, Coordenação-geral de Assuntos de Refugiados, 2013; 2014; 2015; 2017).

A criação do Documento Provisório de Registro Nacional Migratório para solicitantes de refúgio pretende substituir o Protocolo de Refúgio como documento de identificação, a fim de evitar eventual resistência de aceitação ou recusa por parte de

¹⁰¹ A Resolução Normativa nº 16/2013 estabelece procedimentos e o Termo de Solicitação para pedidos de reconhecimento da condição de refugiado ou refugiada em virtude de reunião familiar, tendo sido alterada pela Resolução Normativa nº 24/2017 (BRASIL, Coordenação-geral de Assuntos de Refugiados, 2013; 2017).

instituições públicas e privadas e garantir maior segurança jurídica a tais indivíduos (DELFIM, 2018).

Em termos de efeitos concretos, todavia, o Documento Provisório cumpre a mesma função e assegura os mesmos direitos que o Protocolo, uma vez que este é considerado prova suficiente da condição de solicitante de refúgio e serve como identificação do seu e da sua titular, conferindo-lhe os direitos assegurados na Lei 9.474/1997, na CF/88, nas convenções internacionais pertinentes ao tema do refúgio, bem como os mesmos direitos inerentes aos migrantes em situação regular em território nacional, até o trânsito em julgado do procedimento administrativo, conforme o artigo 2º, §2º, da Resolução Normativa nº 18/2014 do CONARE (BRASIL, Coordenação-geral de Assuntos de Refugiados, 2014).

Todavia, vale ressaltar que, conforme alteração da Resolução Normativa nº 18/2014 pelo artigo 1º da Resolução Normativa nº 26/2018, o processo de solicitação da condição de refugiado ou refugiada pode ser arquivado pela Coordenação-Geral do Comitê Nacional para os Refugiados (CGARE) sem análise de mérito, no caso do ou da solicitante: não comparecer à entrevista para a qual foi previamente notificado por duas vezes consecutivas, sem justificativa, com intervalo de 30 (trinta) dias entre as notificações (I); ou deixar de atualizar os seus endereço, telefone, e-mail e outros dados cadastrais perante a CGARE, num prazo máximo de 30 (trinta) dias, contados a partir da última notificação que lhe fora enviada especificamente para este fim (II) (BRASIL, Coordenação-geral de Assuntos de Refugiados, 2018).

Segundo informado pelo Ministério da Justiça, o estabelecimento “inérito” da extinção dos processos de ofício pela CGARE, sem a sua submissão ao colegiado e sem resolução do mérito, visa inviabilizar que migrantes “não refugiados ou refugiadas” solicitem o reconhecimento de tal condição apenas como meio para regularizar a sua situação jurídica no território nacional, bem como priorizar os casos “reais” de refúgio (ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2018).

Entretanto, apesar de o próprio CONARE considerar a medida positiva (ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2018), não se pode deixar de observar o obstáculo em potencial que a alteração normativa representa ao acesso ao processo de reconhecimento formal da condição de refugiado ou refugiada, tendo em vista que as dificuldades de acesso a serviços e infraestrutura públicos (como transporte, endereço fixo, etc.) podem ensejar a configuração de uma das (ou das duas) hipóteses de extinção do processo sem resolução de mérito.

Assim, conforme exposto, em vista da ausência de regulamentação ou de uma melhor disposição legal acerca da Política Nacional sobre Migrações, Refúgio e Apatridia, a política brasileira de acolhimento de refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio é atualmente regulada pela Lei nº 9.474/1997, complementada pela Lei nº 13.445, pelos Decretos nº 9.199/2017 e 9.277/2018 e pela CF/88, além das Convenções, tratados e declarações, internacionais e regionais, dos quais o Brasil é signatário, e das Resoluções Normativas do CONARE.

De fato, o Brasil apresenta uma política (externa e interna) de acolhimento de pessoas em situação de refúgio institucionalmente constituída. Contudo, os desafios ao efetivo acolhimento e à integração local desse grupo social não foram vencidos com a adoção da Lei nº 9.474/1997, principalmente quanto às condições socioeconômicas, ao acesso a serviços básicos e ao seu reconhecimento e respeito identitário (não discriminação), como já apontou Julia Bertino Moreira (2012, p. 284).

Igualmente, a exposição acerca da política de refúgio atual demonstra que tais questões continuam sem enfrentamento, além de não se verificarem inovações legislativas e normativas substanciais sobre o tema (ou de se verificar o seu desvirtuamento).

Observa-se que o Estado brasileiro tem avançado muito pouco na implementação de políticas públicas efetivas de acesso a serviços por refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio, inclusive quanto à participação das Prefeituras Municipais com a definição de políticas públicas em âmbito local (MILESI; CARLET, 2012, p. 88; SALLES; GONÇALVES, 2016, p. 127; SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015, p. 151).

O Poder Público ainda permanece “distante” e “omisso” quanto à implementação de políticas públicas específicas para refugiados, ou mesmo quanto ao seu acesso às políticas públicas já existentes, delegando à sociedade civil a efetivação dessa tarefa (LIMA et al., 2017, p. 197; MILESI; CARLET, 2012, p. 89). Além disso, destaca-se a inexistência de um programa oficial do governo para recepção, acolhimento e integração de solicitantes de refúgio, refugiados e refugiadas (LIMA et al., 2017, p. 197).

O maior desafio consiste, todavia, na ausência de participação do referido grupo no processo de formulação das políticas públicas a ele direcionadas, comumente tratado como um problema que demanda solução, sem o seu reconhecimento como sujeitos capazes de influenciar as decisões que lhes afetam (MOREIRA, 2010, p. 125; MOREIRA, 2014, p. 88).

Ademais, conforme afirma Julia Bertino Moreira (2010, p. 125), a efetividade desse tipo de políticas públicas depende do trabalho em conjunto com o seu grupo destinatário – no

caso, os refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio –, sendo que, sem a participação destes em sua elaboração, a política de governo pode revelar-se superficial, inadequada e ineficaz em relação aos fins almejados.

Nesse sentido, para a questão da participação dos refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio nas decisões sobre os assuntos que os afetam, abrindo-se a possibilidade de maior diálogo institucional e com a sociedade civil (MOREIRA, 2012, p. 284), a fim de que tais indivíduos não sejam apenas “recebidos”, mas sim acolhidos propriamente.

2 OS DIREITOS DE CIDADANIA DOS HABITANTES REFUGIADOS, REFUGIADAS E SOLICITANTES DE REFÚGIO: CIDADÃOS E CIDADÃS

Considerando a atual política brasileira de acolhimento de refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio, observa-se que já lhes são formalmente assegurados direitos (humanos) indispensáveis à preservação e manutenção da sua vida digna no território nacional. No silêncio (e insuficiência) da Lei nº 9.474/1997, os direitos e garantias desse grupo são elencados pela Lei nº 13.445/2017, pelos Decretos nº 9.199/2017 e nº 9.277/2018 e pelas Resoluções Normativas do CONARE que tratam do procedimento de solicitação de refúgio.

Em termos de direitos, a Lei nº 9.474/1997 apenas dispõe que aos refugiados e às refugiadas formalmente reconhecidos cabem os mesmos direitos e deveres aplicados aos “estrangeiros e às estrangeiras”¹⁰² residentes no Brasil, além daqueles previstos na Convenção de Genebra de 1951 e no Protocolo de 1967, especialmente o direito a cédula de identidade comprobatória da sua condição jurídica, a carteira de trabalho e o documento de viagem, nos termos dos artigos 5º e 6º (BRASIL, 1997).

No que toca especificamente à integração local do refugiado e da refugiada, a lei tão somente faz menção genérica ao “exercício de seus direitos e deveres” e da facilitação ao reconhecimento de certificados e diplomas, ao cumprimento dos requisitos para obtenção da condição de residente e ao ingresso em instituições acadêmicas de todos os níveis, nos termos dos artigos 43 e 44 (BRASIL, 1997).

¹⁰² Ainda que estes sejam os termos precisos da lei, critica-se a utilização da expressão “estrangeiro” para designação do migrante, uma vez que denota a ideia de estranheza e alheamento daquele que chega, o que não coaduna com os princípios deste trabalho.

Já ao e à solicitante de refúgio são garantidos os direitos de residência e carteira de trabalho provisórias, estes condicionados à emissão do Protocolo de Solicitação pelo Departamento de Polícia Federal, conforme artigo 21 da referida lei (BRASIL, 1997), sem qualquer menção a outros direitos “eventualmente” necessários à sua permanência país (com dignidade).

Conforme observa Juan Carlos Murillo González (2010, p. 56), a Lei nº 9.474/1997 já garante o direito ao trabalho para os e as solicitantes de refúgio, o que se mostra de enorme relevância quando o processo de reconhecimento formal tende a demorar: segundo dados apresentados pelo CONARE e pela Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça (2018, p. 16 e 21), enquanto o número de solicitações de refúgio em tramitação aumentou de 10.037, em 2016, para 33.866, em 2017, o número de refugiados e refugiadas formalmente reconhecidos passou de 9.552, em 2016, para apenas 10.145, em 2017, o que demonstra uma demora de pelo menos um ano.

Destaca-se, todavia, que a própria obrigação de não devolução de refugiados e refugiadas para os seus territórios de origem (princípio de *non-refoulement*) garante aos e às solicitantes de refúgio os direitos “eventualmente” necessários para sua permanência no país de destino enquanto tramitar o seu pedido de reconhecimento da condição jurídica de refugiado ou refugiadas, uma vez que lhes garante o acesso a um processo justo e eficaz de reconhecimento formal da sua condição sem o risco de serem devolvidos para o território onde possam sofrer perseguição ou uma violação de direitos humanos, além da garantia de não o serem enquanto perdurar o processo (OLIVEIRA, L., 2017, p. 39).

Não obstante, a fim de suprir a imprecisão da Lei nº 9.474/1997 e possibilitar a sua execução, o CONARE emitiu a Resolução Normativa nº 18/2014, estabelecendo os procedimentos aplicáveis ao pedido e tramitação da solicitação de refúgio e as providências a eles correlatas, alterada posteriormente pela Resolução Normativa nº 22/2015 e esta, por sua vez, alterada pela Resolução Normativa nº 24/2017.

Assim, o recebimento do Formulário de Solicitação de Reconhecimento da Condição de Refugiado devidamente preenchido pelo setor competente da Polícia Federal e a colheita dos dados biométricos do ou da solicitante são seguidos da imediata emissão do Protocolo de Refúgio, com prazo de validade de um ano, prorrogável por igual período, de forma sucessiva, até a decisão final do processo, nos termos do artigo 2º, *caput* e §5º, da Resolução nº 18/2014 c/c com o artigo 1º, §1º, da Resolução nº 24/2017 (BRASIL, Coordenação-geral de Assuntos de Refugiados, 2014; 2017).

Conforme dispõe o §2º do artigo 2º da Resolução nº 18/2014, o Protocolo de Refúgio já é prova suficiente da condição de solicitante de refúgio, servindo, inclusive, como identificação do seu ou da sua titular e conferindo-lhe os direitos assegurados pela Lei nº 9.474/1997, pela CF/88 e pelas convenções internacionais sobre o tema do refúgio, bem como os mesmos direitos inerentes aos “estrangeiros” e às “estrangeiras” em situação regular em território nacional, até o trânsito em julgado do procedimento administrativo de reconhecimento da condição de refugiado ou refugiada (BRASIL, Coordenação-geral de Assuntos de Refugiados, 2014).

Além dos direitos já mencionados, o Protocolo também assegura ao e à solicitante de refúgio o direito de inclusão no Cadastro de Pessoa Física (CPF) e de obtenção de Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS), esta com prazo de validade prorrogável sempre em correspondência com a validade do próprio Protocolo, nos termos do artigo 2º, §3º, da Resolução nº 18/2014 (BRASIL, Coordenação-geral de Assuntos de Refugiados, 2014).

Não obstante, os efeitos do Protocolo de Refúgio são estendidos aos membros e às membras do grupo familiar do ou da solicitante de refúgio que assim o requerer, por meio do preenchimento de Formulário de Identificação de Familiares para Extensão dos Efeitos da Condição de Refugiado, o qual é vinculado ao Formulário de Solicitação de Reconhecimento da Condição de Refugiado preenchido pelo ou pela solicitante principal, conforme se depreende do artigo 2º, *caput* e §1º, da Resolução nº 24/2017 (BRASIL, Coordenação-geral de Assuntos de Refugiados, 2017).

Entretanto, ainda que as mencionadas Resoluções Normativas do CONARE tenham estendido aos e às solicitantes de refúgio a generalidade de direitos garantida aos refugiados e às refugiada formalmente reconhecidos pela Lei nº 9.474/1997, isto é, os mesmos direitos assegurados aos “estrangeiros” e às “estrangeiras” em situação regular no país, o conteúdo desses direitos não foi precisado.

A precisão e a corporificação desses “mesmos direitos assegurados aos ‘estrangeiros’ e às ‘estrangeiras’ em situação regular no país” ocorreram, todavia, com a edição da Lei nº 13.445/2017, que prevê em seu artigo 4º um rol (não taxativo, entenda-se) de direitos garantido a toda pessoa migrante presente no território nacional, em condição de igualdade com os brasileiros e as brasileiras, inclusive (BRASIL, 2017a).

Nesse sentido, nos termos do artigo 4º, a todo e toda migrante é garantida, no âmbito do território nacional¹⁰³, a inviolabilidade dos direitos à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, em condição de igualdade com os e as nacionais, assim como:

I - **direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos**; II - direito à liberdade de circulação em território nacional; III - direito à reunião familiar do migrante com seu cônjuge ou companheiro e seus filhos, familiares e dependentes; IV - medidas de proteção a vítimas e testemunhas de crimes e de violações de direitos; V - direito de transferir recursos decorrentes de sua renda e economias pessoais a outro país, observada a legislação aplicável; VI - **direito de reunião para fins pacíficos**; VII - **direito de associação, inclusive sindical, para fins lícitos**; VIII - **acesso a serviços públicos de saúde e de assistência social e à previdência social, nos termos da lei, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória**¹⁰⁴; IX - amplo acesso à justiça e à assistência jurídica integral gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos; X - **direito à educação pública, vedada a discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória**; XI - garantia de cumprimento de obrigações legais e contratuais trabalhistas e de aplicação das normas de proteção ao trabalhador, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória; XII - isenção das taxas de que trata esta Lei, mediante declaração de hipossuficiência econômica, na forma de regulamento; XIII - direito de acesso à informação e garantia de confidencialidade quanto aos dados pessoais do migrante, nos termos da Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011; XIV - **direito a abertura de conta bancária**; XV - direito de sair, de permanecer e de reingressar em território nacional, mesmo enquanto pendente pedido de autorização de residência, de prorrogação de estada ou de transformação de visto em autorização de residência; e XVI - direito do imigrante de ser informado sobre as garantias que lhe são asseguradas para fins de regularização migratória (BRASIL, 2017a) (grifos da autora).

O §1º do artigo 4º ainda estabelece que os direitos e as garantias previstos na lei migratória serão exercidos em observância às disposições constitucionais, independentemente da situação migratória da pessoa, sem a exclusão de outros direitos e garantias decorrentes de tratados dos quais o Brasil seja signatário¹⁰⁵ (BRASIL, 2017a).

¹⁰³ Ressalva-se o sentido da expressão “território nacional”, que deve ser interpretado de forma a abranger a jurisdição nacional como um todo, e não apenas o território do país.

¹⁰⁴ Apesar dos termos utilizados para dispor a vedação à discriminação, não se pode ignorar que o ou a migrante também podem sofrer outras forma de discriminação além daquelas referentes à sua nacionalidade e condição migratória: discriminação de gênero, de etnia, de religião, de posicionamento político, etc.

¹⁰⁵ A norma contida no §1º do artigo 4º também faz remissão ao conteúdo do §4º do mesmo artigo, mas este foi vetado – assim como os §§2º e 3º (BRASIL, 2017a).

Ressalta-se que, apesar do rol (não tão extenso) de direitos elencados no artigo 4º, são garantidos os direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos da população migrante, mas sem previsão expressa acerca dos seus direitos políticos, sendo garantidos apenas os direitos de reunião para fins pacíficos e de associação para fins lícitos, inclusive de caráter sindical – o que também abarca a reunião e a composição de associações civis que exerçam participação política.

Entretanto, nos termos do próprio §1º do artigo 4º, a lei migratória inclui em seu rol de direitos e garantias todos aqueles provenientes de tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário. Nesse sentido, ainda que a CF/88 vede expressamente o alistamento eleitoral de “estrangeiros” e “estrangeiras”, nos termos do seu artigo 14, §2º (BRASIL, 1988)¹⁰⁶, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos de 1966 garante o direito de participação política a todo cidadão e a toda cidadã, seja direta ou representativamente, sem qualquer discriminação em virtude da nacionalidade, origem social ou situação, nos termos de seus artigos 25 e 2(1) (ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 1966).

Isso porque, conforme a (re)construção apresentada no capítulo anterior, o direito (humano) de participação política não se restringe ao mero alistamento eleitoral, mas abrange todas as formas de participação ou manifestação influente dos cidadãos e das cidadãs no estabelecimento das regras de convivência e nas decisões de governo da comunidade na qual interagem. Nesse sentido, a questão-chave quanto ao direito de participação política de

¹⁰⁶ Atualmente tramita no Senado Federal a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 25, de 2012, a qual altera os artigos 5º, 12 e 14 da CF/88 para estender aos e às migrantes direitos inerentes aos brasileiros e às brasileiras, bem como conferir aos e às migrantes com residência permanente no país capacidade eleitoral ativa e passiva nas eleições municipais. Em 14 de junho de 2017, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal aprovou a PEC, considerando que o e a migrantes residentes no país e desenvolvendo atividade econômica no país têm o direito de participar da vida política, uma vez “inseridos” na sociedade brasileira (FRAGOSO, 2017). Segundo informações disponibilizadas pelo próprio Senado Federal, a PEC está pronta para deliberação do Plenário desde setembro de 2017. Informações sobre a atividade legislativa disponíveis em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/105568>>. Acesso em: 29 mai. 2018. Não obstante, também tramita na Câmara dos Deputados a PEC nº 347, de 2013, que altera a redação do §2º do artigo 14 da CF/88 para permitir o alistamento eleitoral dos e das migrantes que residem em território nacional por mais de quatro anos e que apresentem situação legal regularizada. Em 06 de novembro de 2013, foi apensada à PEC nº 119/2011, a qual também altera o artigo 14 da CF/88 para facultar a participação dos e das migrantes domiciliados no Brasil nas eleições municipais. Em 31 de janeiro de 2015, a proposição foi arquivada em vista do fim da legislatura, nos termos do artigo 105 do Regimento Interno da Câmara. Entretanto, foi desarquivada em 11 de fevereiro de 2015, por requerimento do seu autor, Deputado Carlos Zarattini, nos termos do parágrafo único do artigo 105 do Regimento Interno. Entre 24 e 28 de novembro de 2017, ambas as PECs nº 347/2013 e nº 119/2011 foram apensadas à PEC nº 386/2017, que também altera a redação do §2º do artigo 14 da CF/88 para conceder o direito de voto aos e às migrantes residentes legalmente no país por mais de cinco anos. Atualmente as proposições apensadas aguardam parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados. Informações sobre a atividade legislativa disponíveis em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=599448>>; <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=530024&ord=1>>; e <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2162990>>. Acesso em: 13 jun. 2018.

refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio consiste, todavia, na qualificação de tal grupo como cidadãos e cidadãs.

Com base na evolução da política brasileira de acolhimento de pessoas em situação de refúgio, bem como na análise acerca da cidadania no Capítulo I deste trabalho, os refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio recebidos e acolhidos pelo Brasil passaram a fazer parte da sua realidade político-social, sendo que, a partir das reivindicações desses novos sujeitos políticos, surgiram novas demandas de direitos – inclusive pelo direito de participação ativa na elaboração, execução e fiscalização das políticas públicas relativas à comunidade da qual se tornam parte interacional.

Assim, considerando a nova concepção de cidadania como instrumento de participação integral, com base no novo constitucionalismo e no pensamento descolonial latino-americanos, a prática da cidadania é ampliada a todos os (diversos) grupos sociais integrantes de determinada comunidade (com respeito às diferenças e independentemente delas) – inclusive refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio –, permitindo que participem ativamente dos processos decisórios referentes à formulação das políticas públicas a eles e a elas direcionadas e à construção dessa mesma comunidade, com o reconhecimento do seu protagonismo como sujeitos políticos.

A (re)construção de uma noção participativa e ampliada de cidadania, então como instrumento para o exercício de direitos ao invés de posição social (hierarquizada), demonstra que ser cidadão ou cidadã significa praticar a cidadania enquanto habitante do espaço no qual se interage e reivindica direitos, inclusive. Nesse sentido, como habitantes que interagem na comunidade brasileira, os refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio também são cidadãos e cidadãs brasileiros – participantes, e não meros objetos de proteção.

Dessa forma, apesar da omissão das Leis nº 9.474/1997 e nº 13.445/2017 quanto à previsão expressa de direitos políticos para refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio, essa garantia é feita indiretamente pelo §1º do artigo 4º da nova lei migratória, que assegura o direito de participação política a tais indivíduos, cidadãos e cidadãs habitantes da comunidade brasileira, contida no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos de 1966.

Ademais, a referida Lei de Migração também estabelece como uma de suas diretrizes o diálogo social na formulação, na execução e na avaliação de política migratórias, bem como a promoção da participação cidadã do e da migrante, nos termos do inciso XIII do seu artigo 3º (BRASIL, 2017a).

Não obstante, o conjunto normativo que disciplina o refúgio no Brasil garante a tal grupo um conjunto de direitos que lhe possibilita habitar a comunidade, isto é, praticar todos

os atos da vida cotidiana que asseguram a existência e a convivência interacional: os direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos; o direito de acesso aos serviços públicos essenciais, incluindo a educação pública; o direito ao trabalho; o direito de reunião e de associação para fins pacíficos e lícitos; o direito de amplo acesso à justiça; etc.

Nesse sentido, tanto aos refugiados e às refugiadas formalmente reconhecidos, como aos e às solicitantes de refúgio, é assegurado um conjunto de direitos (humanos) necessários ao gozo e exercício da plena cidadania – com exceção do direito de votar e serem votados ou votadas – e que lhes permite participar ativamente da vida e do governo da comunidade na qual interagem, conjunto este que se traduz em direitos de cidadania.

Vale ressaltar que, apesar da CF/88 manter diversos aspectos do constitucionalismo moderno e não adotar o pluralismo étnico das constituições latino-americanas apresentadas no Capítulo I, a sua perspectiva político-social, aliada à legislação e às normativas nacionais específicas sobre refúgio e migração, conduz à qualificação dos refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio como cidadãos e cidadãs.

3 O DIREITO REFUGIADO DE PARTICIPAÇÃO NA E DA CIDADE

Conforme mencionado na introdução deste capítulo, quando recebida, a pessoa em busca de refúgio é acolhida, de fato, em uma cidade, uma vez que o município é o ente federativo mínimo reconhecido pela CF/88 e o lugar onde moramos, trabalhamos, estudamos, nos divertimos, expressamos nossa cultura, etc.

Assim, para garantir o efetivo acolhimento dos refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio que agora habitam as cidades, respeitando os seus direitos humanos e a sua dignidade, é imprescindível que lhes seja assegurado o próprio direito de habitar o espaço urbano, isto é, o direito de participar integralmente da cidade, com acesso a todos os serviços, oportunidades e vantagens (indispensáveis a uma vida digna) oferecidos pelo ambiente urbano, bem como participação (democrática) na elaboração, execução e fiscalização das políticas urbanas.

Como bem afirmam Irmã Rosita Milesi (2008, p. 05 e 07) e Julia Bertino Moreira (2014, p. 89), o acolhimento transcende a hospitalidade: pressupõe igualdade de oportunidade e de acesso aos serviços públicos básicos, à moradia, aos espaços laborais e aos direitos políticos, inclusive, uma vez que refugiar-se é justamente buscar condições de concretizar seus direitos fundamentais, em condições de dignidade e de respeito como seres humano e

humana. O acolhimento significa garantir, portanto, o (efetivo) direito à cidade dos refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio.

Ademais, considerando a ressignificação da cidade e da cidadania a partir da realidade político-social brasileira, conforme preconizam o novo constitucionalismo e o pensamento descolonial latino-americanos, o ato de habitar o espaço heterogêneo que é a cidade (leia-se *nela* e *dela* participar) vincula tais indivíduos à comunidade habitada¹⁰⁷ e resulta na titularidade, na prática e no gozo de todos os direitos de cidadania do ambiente urbano, com respeito às diferenças e à diversidade.

No mesmo sentido, assim como as concepções de cidade e de cidadania, o conteúdo do próprio direito à cidade é reconstruído com o surgimento dos refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio – novos sujeitos políticos – e das suas novas demandas por direitos urbanos, conforme as especificidades da situação diferenciada de vulnerabilidade social na qual se encontram (a situação de refúgio), enquanto buscam apropriar-se desse espaço no qual convivem e interagem.

Compreendido como um direito de participação integral de todas e todos os habitantes *na* e *da* cidade, o qual reúne uma gama de direitos (de cidadania) indispensáveis à preservação e manutenção de uma vida digna no espaço urbano, o direito à cidade também visa garantir o bem-estar e o desenvolvimento de tais indivíduos, indistinta e coletivamente, com fundamento nos princípios da justiça social; do exercício pleno da cidadania; da democracia participativa; da igual dignidade entre as diferenças; do pluralismo político e jurídico e do equilíbrio ecológico.

Segundo Betânia de Moraes Alfonsin (2015, p. 83), todas as pessoas têm direito a uma cidade sem discriminação de gênero, idade, raça, condições de saúde, renda, nacionalidade, etnia, condições migratórias, orientação política, religiosa, sexual, ou qualquer outra forma de discriminação. Esse tem sido o ideário promovido pelo “espírito de Cartagena”, conforme se observa no Programa “Cidades Solidárias” do Plano de Ação do México de 2004 (ACNUR, 2016, p. 142-143) e no multiculturalismo afirmado pela Declaração de Brasília de 2010 (ACNUR, 2016, p. 147-150), por exemplo.

¹⁰⁷Segundo Julia Bertino Moreira (2014, p. 87), a pessoa em busca de refúgio deixaria de exercer o “status jurídico” de cidadão ou cidadã em seu país de origem para portar o *status* de refugiado ou refugiada no país receptor. Entretanto, segundo demonstrado pelo presente trabalho, ao habitar a comunidade acolhedora, os refugiado, refugiada ou solicitante de refúgio passam a praticar a cidadania e, assim, tornam-se cidadãos e cidadãs do país de acolhida, uma vez que o *status* de refugiado não anula a qualidade de cidadão e cidadã, uma vez que esta não configura um *status* ou posição social, mas sim uma prática e um exercício.

No caso de refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio, as suas efetivas integração e interação¹⁰⁸ social, econômica e cultural dependem da elaboração de políticas públicas específicas para o acolhimento de tal grupo, bem como da sua inclusão nas políticas públicas já existentes, o que também promove o equilíbrio social perante as diferentes situações de desigualdade social na cidade (MILESI, 2008, p. 05; MILESI; CARLET, 2012, p. 88).

No mesmo sentido, Emanuele Sgroi (apud MARINUCCI, 2018, p. 07-08) trata das denominadas “cidades santuário” ou “cidades refúgio”, as quais buscam construir redes urbanas de solidariedade e, a partir delas, gerar um conjunto de políticas locais interdependentes e participativas com a finalidade de reconhecer o direito à cidade de todas e todos os sujeitos residentes no espaço urbano, independentemente da sua origem, nacionalidade ou condição migratória.

Não obstante, compreendido o ambiente urbano como um espaço propriamente público e político de encontro da heterogeneidade social, onde se reúnem e conflitam as mais variadas demandas e interesses, a realização de uma cidade efetivamente democrática e cidadã depende do engajamento de todos e todas as suas habitantes (cidadãos e cidadãs) na construção do espaço urbano, incluindo os refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio.

Isso porque a efetividade das políticas urbanas também depende do trabalho conjunto entre governo, sociedade civil, organizações internacionais atuantes na área e os próprios refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio, conforme se observou durante todo o processo de desenvolvimento da política brasileira de refúgio. A ideia é que a cidade seja construída de forma dialógica e contínua entre pessoas em situação de refúgio, comunidade (sociedade civil), organizações internacionais atuantes e agentes governamentais (MILESI; ANDRADE, 2010, p. 24; MOREIRA, 2014, p. 89-91; RODRIGUES, 2010, p. 135).

Conforme o sentido de cidade ressignificado pelo presente trabalho, os refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio que habitam o espaço urbano passam a compor essa comunidade, (re)construindo-a a partir da sua presença e da sua interação dialógica com os demais membros e membras, sob uma perspectiva multicultural e cidadã.

Além disso, destaca-se que o direito de participação política também está contido no “guarda-chuva” que simboliza o direito à cidade, visto este abranger também a participação integral *na* cidade – na sua (re)construção, principalmente.

¹⁰⁸ Ver nota de rodapé nº 67.

Assim, além de permitir o seu acesso efetivo aos serviços públicos essenciais que concretizam os direitos de cidadania, a elaboração e manutenção de políticas públicas de forma dialógica e participativa também possibilita a ação política de tal grupo (SALLES; GONÇALVES, 2016, p. 130).

Ressalta-se que, conforme demonstrado no tópico anterior, tanto aos refugiados e refugiadas, como aos e às solicitantes de refúgio que habitam a cidade, são formalmente reconhecidos os direitos de cidadania indispensáveis ao pleno gozo do direito à cidade, com exceção do direito de alistamento eleitoral – expressamente vedado pela CF/88.

Nesse sentido, o enfoque dado à democracia representativa pela atual cultura política não participativa (patrimonialista, clientelista e corporativista) resulta na ausência de voz política do referido grupo, dificultando ainda mais a sua interação na nova comunidade, favorecendo a sua vulnerabilização social e sustentando o paradigma da hierarquização das “classes” de cidadãos e cidadãs, uma vez que torna inviável qualquer exercício dialógico de protagonismo e de cidadania (ALBUQUERQUE; GABRIEL; ANUNCIACÃO, 2016, p. 364).

Além disso, a atual cultura política não participativa também contribui para a alienação e o esvaziamento de sentido do espaço urbano, cujos serviços e políticas públicas passam a ser arquitetados pela (e para a) nova dinâmica da produção circulação e comercialização de mercadorias, e não pelos cidadãos e pelas cidadãs (e nem para eles e elas).

Entretanto, a luta pelo “novo” direito urbano de participação política contribui para a construção de uma cultura política participativa e democrática, a qual também promova a participação direta e integral dos refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio – como os cidadãos e as cidadãs que são – nos processos decisórios referentes à construção da sua cidade, com o reconhecimento político e cultural das suas diferenças étnicas, de gênero, de religião, de origem, etc.

Assim, garantir o direito urbano de participação política significa assegurar o direito de participação política (leia-se influente) de refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio na cidade que habitam, a fim de que sejam reconhecidos como protagonistas, e não mero objeto a ser protegido (ou problema a ser resolvido) e inserido num meio que lhe é alheio, passando a ocupar, a interagir e a construir o espaço público urbano (o direito): a cidade.

CAPÍTULO IV – A LEI MUNICIPAL Nº 16.478/2016, DE SÃO PAULO/SP, E O SEU PROCESSO (PARTICIPATIVO) DE ELABORAÇÃO

Considerando a política brasileira de acolhimento de refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio apresentada no capítulo anterior, ressalta-se que a cidade de São Paulo é um dos principais destinos de pessoas migrantes e em busca de refúgio da região da América Latina, uma vez figurar como um dos maiores centros urbanos do Brasil (SARDENBERG; RIBEIRO, 2016, p. 33).

Segundo dados do CONARE sobre a concessão de refúgio nos municípios do Estado de São Paulo (Anexo A)¹⁰⁹, do total de 4.531 solicitações de refúgio recebidas por municípios paulistas em 2014¹¹⁰, 3.898 foram recebidas pelo município de São Paulo, com 3.105 solicitantes de refúgio e 768 refugiados e refugiadas formalmente reconhecidos habitando a cidade.

Conforme demonstrado nos capítulos anteriores, como “novos” sujeitos que habitam a cidade, os refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio passam a demandar “novos” direitos urbanos de cidadania e, a partir da vocalização (reivindicação política) dessas demandas, passam a também (re)construir o espaço urbano e as próprias concepções de cidadania e direito à cidade.

Nesse sentido, a Marcha dos Imigrantes revela-se como exemplo da vocalização das demandas da população migrante – nesta incluída a população refugiada e solicitante de refúgio – no âmbito do município de São Paulo. Considerada como um dos atos políticos relacionados à temática das migrações mais tradicionais no país (DELFIM, 2016; 2017), a Marcha reúne entidades públicas, organizações da sociedade civil e pessoas de diferentes nacionalidades, culturas e vivências, que reivindicam questões (direitos) de cidadania como o acesso à justiça e às políticas e serviços públicos, sem discriminação (DELFIM, 2016; MAEDA; PEREIRA, 2014).

¹⁰⁹ Os dados do CONARE sobre a concessão de refúgio nos municípios do Estado de São Paulo em 2014 compõem o Anexo A do presente trabalho e foram obtidos por meio de solicitação de acesso à informação encaminhada à Prefeitura Municipal de São Paulo, uma vez que não são disponibilizados de ofício.

¹¹⁰ Conforme informado pela Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania da Prefeitura de São Paulo (SMDHC) quando da solicitação de acesso aos dados acerca do número de refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio habitando o município, o CONARE, órgão o responsável pelo deferimento das solicitações de refúgio na esfera federal, interrompeu a produção de dados com recorte municipal desde 2015.

Em sua 11ª edição, realizada em 03 de dezembro de 2017, o tema da Marcha foi “Pelo Fim da Invisibilidade dos Imigrantes”, em referência às dificuldades enfrentadas pela população migrante na vida cotidiana, principalmente no que toca ao direito a voto e à ausência ou deficiência de políticas públicas efetivas direcionadas às comunidades migrantes (DELFIM, 2017).

No mesmo sentido, a instituição da Política Municipal para a População Imigrante de São Paulo pela Lei Municipal nº 16.478, de 08 de julho de 2016, marcou a história da participação política dos e das migrantes na cidade (e no país), uma vez resultante de um processo de elaboração amplamente participativo e legitimador.

Dessa forma, em vista da imprescindibilidade da participação política de refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio (com igual dignidade) no processo de elaboração das políticas públicas destinadas à efetivação do seu direito à cidade, este quarto (e último) capítulo propõe-se a apresentar o processo de elaboração, aprovação e regulamentação da Lei Municipal nº 16.478/2016, de São Paulo, com atenção à participação da população migrante e ao atendimento das suas demandas vocalizadas.

1 A 1ª CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE POLÍTICAS PARA IMIGRANTES, EM SÃO PAULO/SP

Considerando as reivindicações da população migrante pelos reconhecimento e efetivação de direitos de cidadania, a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC) do município de São Paulo foi reorganizada a fim de que na sua Coordenadoria de Promoção e Defesa de Direitos Humanos fosse criada a Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig), conforme dispõe a combinação dos artigos 1º; 239, II, “a”; e 242, VII, da Lei Municipal nº 15.764, de 27 de maio de 2013 (SÃO PAULO, 2013a).

Criada com a finalidade de articular as políticas públicas de caráter migratório no âmbito do município de forma transversal, intersetorial e intersecretarial, a CPMig adota como princípios: o reconhecimento dos e das migrantes como sujeitos de direitos, assim como da sua importância para a cidade; a promoção e a garantia de seus direitos fundamentais; a promoção da integração social e cultural mediante o intercâmbio de saberes entre as diferentes comunidades no espaço público; e a não criminalização dos e das migrantes, com respeito ao

direito de mobilidade, conforme informações disponibilizadas na página eletrônica da Coordenação¹¹¹.

Nesse sentido, por iniciativa da Coordenação de Política para Migrantes, foi realizada a 1ª Conferência Municipal de Políticas para Imigrantes – Somos Todos Migrantes, no período de 29 de novembro a 1º de dezembro de 2013, conforme convocação do Decreto Municipal nº 54.476/2013 (SÃO PAULO, 2013b, p. 30-31; SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DE SÃO PAULO, 2013, p. 12; SOTTILI, 2013, p. 11).

De caráter consultivo, a Conferência Municipal buscou promover o debate e a elaboração de propostas e diretrizes para subsidiar as políticas públicas para a população migrante, ambos direcionados aos níveis municipal, estadual e federal, além de inserir-se na construção da I Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (COMIGRAR) como a primeira etapa preparatória do processo em todo o país (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DE SÃO PAULO, 2013, p. 12), nos termos dos artigos 2º, parágrafo único, e 8º do Decreto nº 54.476/2013 (SÃO PAULO, 2013b, p. 30-31) e dos artigos 1º, §1º, e 2º do Regimento Interno da Conferência (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS DE SÃO PAULO, 2013, p. 34).

Sob o tema “Somos Todos Migrantes”, a Conferência significou um marco renovador do paradigma da gestão municipal ao tratar o e a migrantes como sujeitos plenos de direitos, contribuindo, inclusive, para a visibilidade e o fortalecimento da campanha pelo seu direito de votarem e de serem votados e votadas (SOTTILI, 2013, p. 11).

Em razão do caráter transversal, intersetorial e intersecretarial da articulação das políticas públicas migratórias, a organização, o planejamento, a mobilização e a execução da Conferência Municipal foram realizados pela Coordenação de Políticas para Migrantes em conjunto com outras 13 Secretarias Municipais e 14 entidades da sociedade civil (autônoma), por meio da formação de uma Comissão Organizadora paritária, a Comissão Organizadora Municipal (COM), convocada pela Portaria nº 91/2013 da SMDHC (SÃO PAULO, 2013c; SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DE SÃO PAULO, 2013, p. 12-13; SOTTILI, 2013, p. 11), nos termos do artigo 3º do Decreto nº 54.476/2013 (SÃO PAULO, 2013b, p. 30) e do artigo 5º do Regimento Interno da

¹¹¹

Informações disponíveis em:
<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/migrantes/coordenacao/index.php?p=156223>. Acesso em: 05 jun. 2018.

Conferência (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS DE SÃO PAULO, 2013, p. 34).

Nesse sentido, nos termos do artigo 3º, §2º do Decreto nº 54.476/2013 e do artigo 1º da Portaria nº 91/2013 da SMDHC, a COM foi composta por 28 membros e membras, sendo 14 representantes do Poder Público Municipal¹¹² e 14 membros e membras da sociedade civil, estes e estas na seguinte proporção: i) 07 representantes do Fórum Social pelos Direitos Humanos e Integração dos Migrantes no Brasil (FSDHIMBr), distribuídos entre seus membros e membras e/ou membros e membras de organizações e/ou movimentos por ele indicados ou indicadas; e ii) 07 representantes da Rede Interinstitucional em Prol do Imigrante de São Paulo, distribuídos entre seus membros e/ou membros de organizações e/ou movimentos por ela indicados ou indicadas (SÃO PAULO, 2013b, p. 30; SÃO PAULO, 2013c).

No que tange às organizações da sociedade civil (autônoma), estas foram indicadas pelo FSDHIMBr e pela REDE Interinstitucional em Prol do Imigrante por serem as duas redes de entidades mais renomadas no âmbito da defesa dos e das migrantes no município de São Paulo (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DE SÃO PAULO, 2013, p. 12).

Essa indicação não obistou, todavia, o envolvimento e a participação de outras organizações sociais no processo de planejamento da Conferência Municipal (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DE SÃO PAULO, 2013, p. 12), com atenção à participação ampla e à representatividade das entidades da sociedade civil, incluindo os e as migrantes e as lideranças de seus grupos, prevista no artigo 6º do Regimento Interno da Conferência (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS DE SÃO PAULO, 2013, p. 34).

Ademais, conforme destacado no Documento Final da Conferência¹¹³, a participação das Secretarias Municipais referentes aos serviços básicos que impactam diretamente na vida

¹¹² Representaram o Poder Público as seguintes Secretarias Municipais: Secretaria do Governo Municipal (SGM); Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS); Secretaria Municipal de Cultura (SMC); Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação (SEME); Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU); Secretaria Municipal de Serviços (SES); Secretaria Municipal de Saúde (SMS); Secretaria Municipal de Educação (SME); Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas (SMRIF); Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC), por meio da sua Coordenação de Políticas para Migrantes; Secretaria Municipal de Políticas para Mulheres (SMPM); Secretaria Municipal de Relações Governamentais (SMRG); Secretaria Municipal de Trabalho e Empreendedorismo (SMDTE); e Secretaria Municipal de Promoção da Igualdade Racial (SMPIR) (SÃO PAULO, 2013c).

¹¹³ O Documento Final da 1ª Conferência Municipal de Políticas para Imigrantes foi sistematizado pela COM conforme as disposições do artigo 24 do Regimento Interno da Conferência (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS DE SÃO PAULO, 2013, p. 37).

cotidiana da população migrante, como saúde, educação, cultura e trabalho, por exemplo, na Comissão organizadora foi especialmente estimulada, sendo que outras delas se integraram ao grupo voluntariamente (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DE SÃO PAULO, 2013, p. 12).

Isso porque o artigo 6º do Regimento Interno da Conferência também previa a observância da representatividade de órgãos públicos cuja finalidade de atuação fosse a elaboração e a implementação de políticas voltadas para a população migrante (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS DE SÃO PAULO, 2013, p. 34).

Não obstante, à COM competia elaborar o regimento interno da Conferência Municipal; organizar, acompanhar e avaliar a realização da Conferência; mobilizar a sociedade civil para a participação no processo; sistematizar as propostas emergentes durante todo o desenvolvimento do processo da Conferência; e encaminhar o Documento Final à COMIGRAR, nos termos do artigo 4º do Decreto nº 54.476/2013 (SÃO PAULO, 2013b, p. 31). Para tanto, à COM também era facultada a constituição de comissões de trabalho, sob a sua coordenação, para a realização de suas competências, conforme artigo 5º do referido Decreto (SÃO PAULO, 2013b, p. 31).

Sob a presidência do Coordenador ou da Coordenadora de Políticas para Migrantes da SMDHC, a realização dos debates e a apresentação das propostas foram estruturadas em quatro eixos temáticos, quais sejam: (I) promoção e garantia de acesso a direitos sociais e serviços públicos; (II) promoção do trabalho decente; (III) inclusão social e reconhecimento cultural; e (IV) articulação com a legislação federal e a política nacional para as migrações e refúgio, segundo o artigo 2º do Decreto nº 54.476/2013 (SÃO PAULO, 2013b, p. 31; SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DE SÃO PAULO, 2013, p. 12) e os artigos 3º e 4º do Regimento Interno da Conferência (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS DE SÃO PAULO, 2013, p. 34).

Assim, a partir desses eixos temáticos, o Coletivo de Extensão Universitária Educar para o Mundo, o Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI-USP) e integrantes da Comissão Organizadora Municipal elaboraram conjuntamente o Texto Base da Conferência Municipal, o qual continha um panorama crítico do estado das políticas públicas direcionadas aos e às migrantes no Brasil, de uma forma geral, a fim de oferecer subsídios quanto às demandas reais de tal grupo¹¹⁴ (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DE SÃO PAULO, 2013, p. 12).

¹¹⁴ O Documento Final da Conferência destaca, inclusive, que a apresentação das demandas da população destinatária das políticas públicas em debate como Texto-Base, ao invés de propostas já formuladas, diferencia-

Conforme destacado no preâmbulo do Texto Base, a cidade de São Paulo foi e é cotidianamente construída por migrantes de diversas origens, o que deveria ser traduzido em políticas públicas efetivas que reconheçam todos os seus e todas as suas habitantes como cidadãos e cidadãs plenos (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS DE SÃO PAULO, 2013, p. 51).

No mesmo sentido, também foi reconhecida a indivisibilidade dos direitos humanos e, conseqüentemente, dos eixos-temáticos da Conferência, uma vez que não se pode tratar da “interação” social e cultural sem a garantia de acesso aos direitos civis, sociais, econômicos, trabalhistas, culturais e políticos (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS DE SÃO PAULO, 2013, p. 51).

No Texto Base também são feitas considerações acerca do conteúdo a ser trabalhado dentro de cada eixo-temático, com destaque especial à questão da cidadania e dos direitos sociais de migrantes latino-americanos e africanos; à sua não aculturação; e à reivindicação da população migrante por participação política e direito ao voto (uma das principais) (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS DE SÃO PAULO, 2013, p. 51-64).

Ademais, a Conferência não seguiu uma metodologia já consolidada anteriormente, uma vez que, em se tratando da primeira Conferência Municipal sobre e para migrantes habitantes da cidade de São Paulo, bem como a primeira experiência nesse sentido em todo o país, não havia uma diretriz prévia a ser seguida; entretanto essa falta de um formato pré-estabelecido conferiu maior liberdade para que a COM criasse uma metodologia que atendesse aos objetivos e princípios do evento (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DE SÃO PAULO, 2013, p. 14).

Em termos de metodologia, segundo o Texto Base, a participação na Conferência deveria ser aberta e precedida de etapas preparatórias, cujas propostas deveriam ser recolhidas e sistematizadas para debate e aprovação durante o evento principal, com o seu registro posterior em Documento Final e encaminhamento à COMIGRAR (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS DE SÃO PAULO, 2013, p. 50).

Já o artigo 7º do Regimento Interno da Conferência estabeleceu que os debates seriam realizados na forma de grupos de trabalhos (GTs), subsidiados pelo Texto Base e pelas propostas e questões levantadas em etapas preparatórias (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS DE SÃO PAULO, 2013, p. 35).

se de um possível “padrão” de textos-bases para conferências utilizado no país (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DE SÃO PAULO, 2013, p. 12).

Nesse sentido, conforme dispõe o Capítulo V do Regimento Interno, para discussão, elaboração e aprovação das propostas apresentadas foi adotada uma sequência de três etapas, a saber: 1) etapas mobilizadoras e livres; 2) grupos de trabalho (GTs) por eixo temático; e 3) plenária final (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DE SÃO PAULO, 2013, p. 14 e 35-36).

1.1 A FASE PREPARATÓRIA

Estabelecidas as “diretrizes” para a realização da Conferência, a COM promoveu a realização de quatro etapas mobilizadoras, anteriores à Conferência propriamente dita, a fim de mobilizar a sociedade civil – principalmente a população migrante que habitava a cidade – para participar do evento e fazer um levantamento inicial dos principais temas e propostas acerca da questão migratória (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DE SÃO PAULO, 2013, p. 13-14).

Considerando a finalidade de tais etapas, vale ressaltar que os locais para a sua realização foram selecionados conforme o critério de distribuição territorial de migrantes na cidade, tendo sido privilegiados os distritos ou as subprefeituras onde as comunidades de migrantes estavam mais organizadas (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DE SÃO PAULO, 2013, p. 13).

Em termos de metodologia, as etapas mobilizadoras foram abertas ao público em geral – conforme artigo 6º do Decreto nº 54.476/2013 (SÃO PAULO, 2013b, p. 31) e artigo 6º, §1º, do Regimento Interno (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS DE SÃO PAULO, 2013, p. 35) – e observaram o formato de roda de discussão: após uma breve apresentação do processo da Conferência e do seu Texto Base, foi permitida a intervenção do público presente para o apontamento de questões, genéricas ou específicas, ou mesmo de propostas determinadas, com o registro e a sistematização dessas manifestações pela própria COM (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DE SÃO PAULO, 2013, p. 13).

Não obstante, aos e às participantes também foi conferida a possibilidade de encaminhar suas propostas e apontamentos por escrito, por meio do preenchimento de ficha padronizada (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DE SÃO PAULO, 2013, p. 14).

Além das etapas mobilizadoras, a COM também assegurou a possibilidade de promoção de etapas livres por qualquer organização, também com a prerrogativa de elaborar e

apresentar propostas durante a Conferência, exigindo apenas que a realização de cada etapa fosse devidamente divulgada à população e comunicada de imediato à própria Comissão Organizadora (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DE SÃO PAULO, 2013, p. 13), conforme o artigo 7º, parágrafo único, do Decreto nº 54.476/2013 (SÃO PAULO, 2013b, p. 31).

Ademais, o *caput* do referido artigo 7º também estabeleceu que as etapas livres poderiam ser realizadas até 10 dias antes do início da Conferência principal, por organização da população migrante reunida ou não sob qualquer forma de entidade ou associação (SÃO PAULO, 2013b, p. 31).

Conforme o Documento Final da Conferência, a realização de etapas livres por iniciativa da própria sociedade civil buscou ampliar a mobilização para o evento principal e proporcionar um maior envolvimento da comunidade urbana no debate político (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DE SÃO PAULO, 2013, p. 13).

No que toca à metodologia, as etapas livres não observaram um formato pré-estabelecido e cabia a cada entidade organizadora definir as diretrizes do encontro, sem prejuízo da possibilidade de encaminhamento das eventuais propostas obtidas durante o debate à COM para sistematização (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DE SÃO PAULO, 2013, p. 14).

Nessas condições, foram realizadas nove etapas livres, organizadas por uma pluralidade de organizações bastante rica e representativa, incluindo órgãos da Administração municipal e estadual; um coletivo universitário; uma comunidade religiosa e alguns sindicatos¹¹⁵, todas as quais também apresentaram uma pluralidade de temas debatidos e propostos (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DE SÃO PAULO, 2013, p. 13).

Por fim, finalizadas todas as etapas preparatórias – mobilizadoras e livres –, a COM padronizou as questões e as propostas apresentadas, dividiu-as por temas, conforme os eixos-temáticos da Conferência, e disponibilizou-as na *internet* para amplo acesso público (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DE SÃO PAULO, 2013, p. 14).

¹¹⁵ Os locais, as datas e horários e as entidades organizadoras das etapas mobilizadoras e livres constam no Documento Final da Conferência Municipal (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DE SÃO PAULO, 2013, p. 08).

1.2 O EVENTO PRINCIPAL

Para a realização das atividades de discussão e elaboração de propostas durante o evento principal da Conferência, os eixos-temáticos foram organizados em grupos de trabalho (GTs), a fim de estimular o debate e a construção de consensos acerca da política urbana migratória, com base nas questões e propostas apresentadas na fase preparatória, buscando aperfeiçoá-las e/ou redigir novas propostas; e de elencar as prioridades a serem observadas pela política urbana migratória (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DE SÃO PAULO, 2013, p. 14).

Segundo o artigo 8º do Regimento Interno da Conferência, cada GT corresponderia a um eixo-temático, com a possibilidade de haver mais de um GT por eixo, conforme o número de participantes inscritos e inscritas (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS DE SÃO PAULO, 2013, p. 35).

Já a metodologia adotada pelos GTs foi adaptada do método utilizado anteriormente nos Grupos de Trabalho da 5ª Conferência Municipal de Política de Atenção às Drogas (V COMPAD), tendo sido priorizado um número pré-definido de propostas por eixo-temático para encaminhamento à Plenária Final da Conferência (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DE SÃO PAULO, 2013, p. 14).

Ressalta-se que o número máximo de propostas de cada GT a ser encaminhado para aprovação final foi estabelecido conforme a porcentagem das propostas recebidas das etapas preparatórias, por eixo-temático, em vista do volume desigual dos temas abarcados por cada eixo (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DE SÃO PAULO, 2013, p. 15).

Assim, segundo o Regimento Interno e o Documento Final da Conferência, o Eixo I recebeu 35% das propostas das etapas preparatórias, tendo 21 das suas propostas priorizadas para a Plenária Final; o Eixo II recebeu apenas 12% das propostas iniciais, tendo priorizadas 9 propostas; o Eixo III recebeu 20% das propostas preparatórias, tendo 12 das suas propostas encaminhadas para a Plenária Final; o Eixo IV, por fim, recebeu 30% das propostas da fase preparatória, encaminhando 18 propostas para aprovação final (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DE SÃO PAULO, 2013, p. 15 e 30).

Cada GT contava com uma equipe de facilitadores e facilitadoras, tradutores e tradutoras voluntários, além de especialistas da COM à disposição para sanar dúvidas técnicas sobre política municipal, legislação nacional e outros temas (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DE SÃO PAULO, 2013, p. 15).

Os e as participantes se dividiram livremente pelos GTs, no momento do credenciamento (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DE SÃO PAULO, 2013, p. 14). Já nas atividades do GT, foram orientados a se dividir em subgrupos de 8 a 12 pessoas para debater internamente as propostas elaboradas nas etapas mobilizadores e livres, debate a partir do qual cada subgrupo deveria encaminhar até 06 propostas para os facilitadores e facilitadoras (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DE SÃO PAULO, 2013, p. 15).

Ao final dos trabalhos dos subgrupos, as propostas apresentadas durante o debate interno eram lidas para todos e todas as presentes e priorizadas por meio de adesivos, num limite máximo de 05 adesivos por participante, sendo que as propostas mais votadas foram encaminhadas à Plenária Final (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DE SÃO PAULO, 2013, p. 15).

Destaca-se que no registro total das propostas realizado pela COM constam tanto as propostas encaminhadas à Plenária Final conforme a porcentagem descrita, como as propostas não encaminhadas e, inclusive, as propostas individuais (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DE SÃO PAULO, 2013, p. 15).

Antes da abertura da Plenária Final, todavia, foi realizada a Plenária de Eleição dos Delegados, coordenada e apurada¹¹⁶ por uma Comissão Eleitoral composta por membros e membras da COM, os quais também compuseram a Mesa principal, conforme artigos 12 e 18 do Regimento Interno da Conferência (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS DE SÃO PAULO, 2013, p. 35-36).

Segundo disposição do artigo 13 do referido Regimento Interno, puderam candidatar-se todos e todas as participantes da Conferência Municipal que estivessem regularmente credenciados e que depositassem sua candidatura até às 12h do dia 30 de novembro de 2013 (sábado), com exceção dos membros e membras da Comissão Eleitoral, que estavam impedidos de se candidatar, nos termos do artigo 12 (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS DE SÃO PAULO, 2013, p. 35).

Entretanto, a fim de assegurar a participação e a representatividade de grupos sub-representados, o universo de delegados e de delegadas foi eleito observando a reserva de

¹¹⁶ A apuração da eleição foi realizada pela Comissão Eleitoral com o acompanhamento de até 06 observadoras e observadores selecionados dentre os e as participantes credenciados na Conferência, nos termos do artigo 18 do Regimento Interno da Conferência (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS DE SÃO PAULO, 2013, p. 36).

vagas para os seguintes grupos¹¹⁷: a) mínimo de 50% de mulheres; b) mínimo de 50% de migrantes; c) mínimo de 10% de refugiados, refugiadas ou solicitantes de refúgio; d) mínimo de 10% de estudantes estrangeiros ou estrangeiras; e e) mínimo de 10% de pessoas portadoras de visto humanitário, nos termos dos artigos 14, *caput* e §1º, e 15, ambos do Regimento Interno (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS DE SÃO PAULO, 2013, p. 36; SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DE SÃO PAULO, 2013, p. 21).

Nessas condições, foram eleitos 50 delegados e delegadas da sociedade civil para atuarem na COMIGRAR, bem como 16 suplentes¹¹⁸, observando as normas contidas na seção II, do Capítulo V, do Regimento Interno da Conferência (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DE SÃO PAULO, 2013, p. 21 e 35-36). Os resultados da apuração foram anunciados à Plenária Final, no mesmo dia da votação (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DE SÃO PAULO, 2013, p. 39).

Segundo a ata de eleição, constante do Anexo C do Documento Final da Conferência, a categoria de pessoas portadoras de visto humanitário não foi preenchida em razão de nenhum candidato ou nenhuma candidata ter se declarado como tal (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DE SÃO PAULO, 2013, p. 21 e 39), observando o §2º do artigo 14 do Regimento Interno da Conferência (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS DE SÃO PAULO, 2013, p. 36). Ademais, destaca-se que, entre os refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio, apenas homens receberam votos (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DE SÃO PAULO, 2013, p. 39).

Destaca-se, ainda, que o artigo 17 do Regimento Interno previu a possibilidade de reavaliação da lista de classificação, caso os e as migrantes estivessem sub-representados entre os candidatos e as candidatas eleitos no cômputo geral de todas as vagas, a fim de garantir a representação do grupo em 50%, pelo menos (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS DE SÃO PAULO, 2013, p. 36).

¹¹⁷ Ressalta-se que o pertencimento a tais grupos era declarado por cada candidato e candidata no ato da apresentação de sua candidatura, nos termos do *caput* do artigo 14 do Regimento Interno (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS DE SÃO PAULO, 2013, p. 36).

¹¹⁸ Os candidatos e as candidatas não eleitos foram classificados em ordem decrescente, conforme o número de votos recebido, e foram considerados suplentes aptos e aptas a serem convocados para a COMIGRAR em substituição aos e às titulares, nos termos do artigo 11, parágrafo único, do Regimento Interno da Conferência (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS DE SÃO PAULO, 2013, p. 35).

A Plenária Final, por sua vez, consistiu na última etapa do processo de elaboração e discussão de propostas da Conferência Municipal, na qual seriam votadas as propostas priorizadas pelos GTs e também as moções apresentadas, conforme artigo 19 do Regimento Interno (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS DE SÃO PAULO, 2013, p. 36).

Nesse sentido, dita etapa objetivou apresentar os resultados de cada eixo-temático a todos e todas presentes, a fim de que estes pudessem avaliar e influir no resultado final do evento e garantir, conseqüentemente, a representatividade e a legitimidade de todo o processo (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DE SÃO PAULO, 2013, p. 15).

Quanto à metodologia adotada na etapa final, as propostas encaminhadas pelos GTs foram distribuídas aos e às participantes, projetadas para visualização geral e lidas pela Mesa principal (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DE SÃO PAULO, 2013, p. 15), esta composta por membros da COM, por representantes da sociedade civil e do Governo Municipal, conforme artigo 20 do Regimento Interno (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS DE SÃO PAULO, 2013, p. 36).

Em seguida, os e as participantes puderam apontar destaques e propor emendas aditivas, supressivas ou substitutivas¹¹⁹, com a possibilidade de propor a supressão total das propostas (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DE SÃO PAULO, 2013, p. 15), nos termos do artigo 21 do Regimento Interno (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS DE SÃO PAULO, 2013, p. 36-37).

Considerando o número pré-determinado de propostas por eixo-temático, foi encaminhado um total de 60 propostas para apreciação e votação (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DE SÃO PAULO, 2013, p. 15). Conforme aponta o Documento Final da Conferência, a Plenária realizou alterações nas propostas encaminhadas, adicionando, suprimindo ou substituindo trechos de seus textos, sendo que 03 propostas foram totalmente suprimidas, resultando em 57 propostas finais (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DE SÃO PAULO, 2013, p. 15).

Não obstante, o artigo 21, §§2º, 3º, 4º e 5º, do Regimento Interno da Conferência Municipal possibilitava o recebimento de moções pela COM, que as avaliaria segundo os

¹¹⁹ As emendas apresentadas foram votadas por meio do procedimento previsto no artigo 21 do Regimento Interno da Conferência, segundo registrado no Documento Final da Conferência (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DE SÃO PAULO, 2013, p. 15 e 37).

critérios previstos no mesmo Regimento e, caso as admitisse, as encaminharia para aprovação da Plenária Final (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS DE SÃO PAULO, 2013, p. 37).

Nessas condições, duas moções foram apresentadas e aprovadas pela Plenária Final, a saber: 1) Moção de Repúdio com Recomendação à Pontifícia Universidade de São Paulo (PUC-SP), por obstruir o direito de imigrantes de estudar devido à exigência de revalidação do seu diploma de graduação para inscrição em processo seletivo e para realização de curso de mestrado e doutorado; e 2) Moção de Repúdio às dificuldades encontradas por estudantes estrangeiros e estrangeiras na efetivação da admissão da matrícula e rematrícula, da revalidação de documentos estudantis e da renovação de visto de permanência enquanto estudantes no Brasil (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DE SÃO PAULO, 2013, p. 25-29).

Por fim, ressalta-se que a 1ª Conferência Municipal de Políticas para Imigrantes de São Paulo contou com um total de 695 participantes, sendo 80 participantes nas etapas mobilizadoras, 346 nas etapas livres e 269 credenciados na Conferência principal – com um total de 28 nacionalidades credenciadas (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DE SÃO PAULO, 2013, p. 43).

1.3 AS PROPOSTAS FINAIS

No total, foram apresentadas 463 propostas desde a fase preparatória, com 154 do Eixo I; 72 do Eixo II; 85 do Eixo III; e 152 do Eixo IV, conforme os dados apresentados no Anexo IV do Documento Final da Conferência Municipal (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DE SÃO PAULO, 2013, p. 43).

Desse total de propostas apresentadas e deliberadas, 57 propostas finais foram aprovadas, as quais versam sobre os seguintes temas: 1) assistência social; 2) regularização migratória e desburocratização; 3) saúde; 4) acesso à educação, reconhecimento de diplomas, ensino da língua portuguesa e capacitação; 5) acesso e garantia ao trabalho decente e combate ao trabalho escravo; 6) acesso e incentivo à cultura, reconhecimento e valorização da diversidade; 7) legislação migratória nacional; 8) acesso à informação e orientação, mapeamento e produção de dados; 9) direitos políticos; 10) campanha de conscientização e combate à xenofobia; 11) política para as mulheres; 12) participação política de imigrantes; e 13) refúgio (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DE SÃO PAULO, 2013, p. 16-21 e 43).

Em termos de assistência social (1), primeiramente, as propostas concentraram-se na implementação de uma política pública de atendimento a migrantes dentro da rede municipal de assistência social e na construção de políticas públicas econômicas e de assistência social específicas para migrantes, além da qualificação e especialização do atendimento a migrantes nos Centros de Referência em Assistência Social (CRAS), com respeito à sua diversidade cultural e sexual (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DE SÃO PAULO, 2013, p. 16).

Quanto à regularização migratória e a desburocratização (2), a lista de reivindicações foi mais extensa e detalhada, mas pode ser resumida na facilitação, orientação e auxílio jurídico para a regularização da situação dos e das migrantes, inclusive quanto ao reconhecimento de seus documentos originários, com a garantia de obtenção de toda documentação necessária para o acesso ao trabalho, à educação, ao sistema bancário, e a todos os demais serviços essenciais que atendam aos seus direitos humanos, de forma rápida ou imediatamente após a chegada ao Brasil – além do respeito à diferença com igual dignidade (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DE SÃO PAULO, 2013, p. 16-17).

Destaca-se a demanda pela adoção de um documento oficial para emissão de pedidos de vistos em geral que contivesse os dados pessoais do ou da solicitante de refúgio e o número de protocolo, emitida de forma imediata e com validade em todo território nacional, a fim de que fosse extinto o formato precário dos protocolos de solicitação do reconhecimento da condição de refugiado ou refugiada (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DE SÃO PAULO, 2013, p. 16).

Além disso, foi proposta a criação de uma agência nacional, de natureza civil, com representação e atuação em todas as unidades da federação e competência para a execução da política nacional de imigração, em substituição à Polícia Federal (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DE SÃO PAULO, 2013, p. 17).

No que tange à área da saúde (3), as propostas concentraram-se na existência de tradutores e intérpretes das principais línguas faladas por migrantes nas unidades de saúde do município, conforme o mapeamento local da presença de migrantes; no reconhecimento das unidades e dos equipamentos de saúde em geral como sendo interculturais, garantindo a conscientização, a participação e a contratação dos e das migrantes nos seus Conselhos Gestores; e na incorporação das propostas para migrantes consolidadas pela 17ª Conferência Municipal de Saúde de São Paulo nas políticas públicas de saúde municipal, estadual e federal

(SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DE SÃO PAULO, 2013, p. 17).

Já quanto às propostas na esfera de acesso à educação e à capacitação (4), foi priorizado o acesso amplo e integral das crianças, jovens e pessoas adultas migrantes à rede de ensino público, em todos os níveis, e a sua capacitação profissional, com igual dignidade, respeito às diferenças e participação nos conselhos escolares, além da desburocratização (padronização, simplificação e uniformização) no reconhecimento das atividades escolares e diplomas do país de origem – incluindo nacionais que estudaram no exterior (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DE SÃO PAULO, 2013, p. 17-18).

Ademais, também foi pontuada a necessidade de ampla garantia do ensino de língua portuguesa aos e às migrantes, bem como a formação e a capacitação de servidores e servidoras em idiomas estrangeiros para atendimento qualificado ao referido grupo (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DE SÃO PAULO, 2013, p. 17-18).

Acerca das propostas de acesso e garantia ao trabalho decente (5), estas reivindicaram a concessão descentralizada da carteira de trabalho a todo e toda migrante, indistintamente, com a criação de agências de emprego específicas para tal grupo (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DE SÃO PAULO, 2013, p. 18).

Não obstante, as propostas também pautaram o combate ao trabalho escravo por meio da criação de uma rede de profissionais, consultores, colaboradores e entidades de várias áreas para atendimento a migrantes; do cumprimento dos acordos com o Ministério do Trabalho; da promoção da discussão e orientação sobre o trabalho escravo; e do reconhecimento do trabalho de mulheres e homens migrantes, com a garantia de direitos trabalhistas e previdenciários (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DE SÃO PAULO, 2013, p. 18).

Em termos de acesso e incentivo à cultura com reconhecimento e valorização da diversidade (6), as propostas finais incluíram a garantia, a valorização e a contemplação da diversidade linguística – inclusive libras – nos currículos escolares dos ensinos fundamental e médio, respeitando o fluxo migratório local; o reconhecimento e a valorização da presença de migrantes oriundos de países africanos e o combate ao racismo, à xenofobia e todas as formas de discriminação; a promoção das trocas de experiências e das melhores práticas entre instituições organizadas por migrantes; e a formação e capacitação dos e das agentes

responsáveis pelos serviços públicos para o convívio com a diversidade cultural e linguística (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DE SÃO PAULO, 2013, p. 19).

Já a nível estrutural, também foram reivindicadas a criação de uma Coordenadoria de Cultura do Imigrante na Secretaria Municipal de Cultura; a cessão de espaços na cidade para sediar associações de migrantes com projetos culturais; a reserva de espaço no espectro radioelétrico para mídias de migrantes, bem como a abertura de espaços nas mídias públicas para a temática migrante e o incentivo às mídias comunitárias migrantes; e a inclusão de grupos culturais de migrantes de diferentes países nas políticas de desenvolvimento cultural, inclusive com a flexibilização de regras para possibilitar a participação migrante nos editais de fomento à cultura (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DE SÃO PAULO, 2013, p. 18-19).

Quanto às propostas sobre a legislação migratória nacional (7), as demandas concentraram-se na sua (re)construção, de modo a garantir a proteção e a regulamentação da condição dos apátridas; o direito ao trabalho e à educação independentemente do tipo de visto de entrada ou da forma de chegada no país; a possibilidade de exercício de atividade remunerada pelos e pelas estudantes migrantes; e a ratificação da Convenção da ONU pelos Direitos dos Trabalhadores Migrantes e suas Famílias (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DE SÃO PAULO, 2013, p. 19-20).

Ressalta-se que se reivindicava a aprovação de uma nova lei federal de migrações, a qual se baseasse nos direitos humanos e unificasse os Projetos de Lei nº 5.655/2009, de autoria do Poder Executivo Federal, e 288/2013, de autoria do Senador Aloysio Nunes Ferreira, sem prejuízo da sua tramitação até aquele momento¹²⁰ (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DE SÃO PAULO, 2013, p. 19).

No que toca ao acesso à informação e orientação (8), as propostas finais abrangiam a criação de uma ouvidoria, ou de outro mecanismo de atendimento direto aos cidadãos e às cidadãs, e de um serviço de apoio e orientação a migrantes, principalmente quanto aos casos de violação de seus direitos humanos (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DE SÃO PAULO, 2013, p. 20).

Já quanto ao mapeamento e à produção de dados, as propostas pleitearam o fomento da pesquisa sobre a temática migratória por meio da criação de um centro de referência em estudos migratórios em todos os níveis federativos; o mapeamento das comunidades

¹²⁰ Ver tópico 1.6 do Capítulo III do presente trabalho.

migrantes no município de São Paulo, com a inclusão desse mapeamento no Censo e em outros mecanismos de pesquisa aplicados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); e o mapeamento de todas as instituições públicas que atendem migrantes para a construção de uma rede de divulgação de informações (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DE SÃO PAULO, 2013, p. 20).

Acerca das propostas sobre direitos políticos (9), estas se resumiram na reivindicação do reconhecimento pleno dos direitos políticos de migrantes, incluindo a aquisição do direito a votar e ser votado para migrante com dois anos (ou mais) de direito à residência permanente – em situação legal de residência regularizada, pode-se dizer – e a organização em sindicatos (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DE SÃO PAULO, 2013, p. 20).

Ademais, foi apoiada a aprovação da PEC nº 347/2013, que altera a redação do §2º do artigo 14 da CF/88 para permitir o alistamento eleitoral dos e das migrantes que residem em território nacional por mais de quatro anos e que apresentem situação legal regularizada¹²¹ (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DE SÃO PAULO, 2013, p. 20).

Já as propostas sobre conscientização e combate à xenofobia (10) pautaram-se na qualificação, sensibilização e capacitação dos e das profissionais dos serviços públicos de diferentes setores – principalmente aqueles voltados aos serviços básicos – quanto aos direitos de migrantes e o respeito à sua diferença cultural, a fim de evitar qualquer tipo de discriminação (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DE SÃO PAULO, 2013, p. 20).

Quanto às propostas finais versando sobre políticas para as mulheres migrantes (11), estas reivindicaram, basicamente, medidas de qualificação e de sensibilização dos equipamentos públicos para atenção às mulheres migrantes vítimas de violência de gênero, doméstica, obstétrica, sexual, econômica, familiar, laboral, entre outras, com respeito e valorização da multiculturalidade e ancestralidade e garantia da aplicação da Lei Maria da Penha; a garantia de acesso a abrigos e moradia para mulheres em situação de risco; medidas que garantissem o parto humanizado para mulheres migrantes; a educação sobre o assunto e assistência jurídica especializada (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DE SÃO PAULO, 2013, p. 21).

¹²¹ Ver nota de rodapé nº 106.

Acerca da participação política de migrantes (12), por sua vez, as propostas finais ativeram-se exclusivamente à instituição de um Comitê Municipal de Migrantes, com representação majoritária de migrantes e com a participação de organizações locais do terceiro setor que atuam na temática das migrações (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DE SÃO PAULO, 2013, p. 21).

No que tange especificamente ao tema do refúgio (13), enfim, as propostas pontuaram a demanda pela criação de um mecanismo permanente de concessão de proteção humanitária para pessoas em situação de vulnerabilidade que não se enquadram na definição legal de refugiado e refugiada; e pela facilitação da obtenção de visto de trabalho para refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio, de modo que o refúgio se torne, de fato, uma proteção à pessoa, e não um instrumento para “contrabalancear a diplomacia” (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DE SÃO PAULO, 2013, p. 21).

Por fim, conforme expresso nas considerações finais do Documento Final da Conferência, o ineditismo desse tipo de evento resultou na elaboração conjunta de um processo novo – enfatizando a riqueza da Conferência como processo que não se resume ao evento principal –, a fim de atender às exigências do público migrante, extremamente heterogêneo e em aspectos variados (socioeconômico, cultural, de situação migratória, linguístico, etc.) (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DE SÃO PAULO, 2013, p. 24).

Compreendida, então, como um processo, a Conferência Municipal resultou em conquistas cujos desdobramentos não se encerraram ao evento, inclusive quanto ao fortalecimento da campanha pelos direitos políticos da população migrante e a sensibilização de autoridades e lideranças sobre a questão (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DE SÃO PAULO, 2013, p. 24).

Ressalta-se que a forma como todo esse processo foi elaborado e executado buscou promover a participação direta da população migrante – incluindo refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio – na elaboração, discussão e aprovação de propostas referentes à política urbana direcionada ao grupo, com a possibilidade de vocalização de suas demandas.

Segundo o Documento Final da Conferência, grande parte das propostas aprovadas já estava contemplada nas metas da gestão municipal, mas foi oportunizada a apresentação de novas demandas (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DE SÃO PAULO, 2013, p. 24).

Ademais, o trabalho conjunto da população migrante, de diversas secretarias municipais e de entidades da sociedade civil resultou na construção de uma Conferência democrática e participativa, inaugurando um diálogo rico e frutífero para o município (SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DE SÃO PAULO, 2013, p. 24), além de promover e fazer valer o direito urbano de participação política daquela população.

2 OS PROCESSOS DE ELABORAÇÃO, APROVAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO DA LEI MUNICIPAL Nº 16.478/2016, DE SÃO PAULO/SP

Após a realização (bem sucedida, pode-se dizer) da 1ª Conferência Municipal de Políticas para Imigrantes – Somos Todos Migrantes, em 2013, e da I Conferência Nacional sobre Migração e Refúgio (COMIGRAR), em 2014, ambas no município de São Paulo/SP, havia um mínimo suficiente de exposição de demandas para subsidiar a elaboração de uma lei municipal sobre as políticas urbanas voltadas à população migrante (incluindo refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio) – tão necessária e reivindicada.

2.1 A ELABORAÇÃO E A APRESENTAÇÃO DO PROJETO DE LEI Nº 142/2016

Nesse contexto, foi instituído o Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População Imigrante, com a finalidade de elaborar uma proposta de política pública municipal para a população migrante habitante no município de São Paulo, conforme artigo 1º do Decreto nº 56.353, de 24 de agosto de 2015 (SÃO PAULO, 2015).

Considerando “o grande e crescente número de imigrantes residentes no município de São Paulo, com necessidades e dificuldades específicas de acesso a direitos e serviços públicos” (SÃO PAULO, 2015), a proposta elaborada deveria definir, especialmente, os objetivos, as diretrizes e os princípios da política municipal, a fim de atender às necessidades específicas de tal grupo social, ainda nos termos do artigo 1º (SÃO PAULO, 2015).

Coordenado por representante da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, o Comitê foi composto por 26 membros e membras, com igual número de suplentes, divididos em 13 membros e membras do Poder Público municipal e 13 membros e membras da sociedade civil, segundo artigo 3º do Decreto nº 56.353/2015 (SÃO PAULO, 2015) – seguindo a mesma lógica paritária da composição da Comissão Organizadora da 1ª Conferência Municipal de Políticas para Imigrantes.

As 13 vagas reservadas ao Poder Público municipal seriam divididas entre 13 Secretarias Municipais, quais sejam: 1) Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC); 2) Secretaria do Governo Municipal (SGM); 3) Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS); 4) Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo (SDTE); 5) Secretaria Municipal de Educação (SME); 6) Secretaria Municipal da Saúde (SMS); 7) Secretaria Municipal de Cultura (SMC); 8) Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação (SEME); 9) Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB); 10) Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas (SMRIF); 11) Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres (SMPM); 12) Secretaria Municipal de Promoção da Igualdade Racial (SMPIR); e 13) Secretaria Municipal de Relações Governamentais (SMRG), conforme artigo 3º, I, do Decreto (SÃO PAULO, 2015).

Conforme disposição do §2º do artigo 3º do Decreto, os e as titulares de cada uma das Secretarias mencionadas deveriam indicar os e as representantes que ocupariam as vagas no Comitê, tanto os titulares como os suplentes (SÃO PAULO, 2015).

Já os membros e as membras da sociedade civil seriam escolhidos entre organizações reconhecidas no âmbito municipal pelo trabalho relevante desenvolvido na temática das migrações, sendo indicados ou indicadas pelos e pelas dirigentes de cada organização; as organizações, por sua vez, seriam definidas pelo Secretário ou pela Secretária Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, nos termos do artigo 3º, II e §3º (SÃO PAULO, 2015).

Ademais, destaca-se que pelo menos 50% das vagas do Comitê Intersetorial deveriam ser preenchidas por mulheres, observando normativas municipais que dispõem sobre a composição mínima de 50% de mulheres nos conselhos de controle social, nos termos do §1º do artigo 3º (SÃO PAULO, 2015).

Não obstante, a critério da Coordenação do Comitê, poderiam ser convidados para compô-lo na condição de observadores e observadoras, ou em caráter consultivo, representantes de instituições públicas e privadas; de órgãos da Administração Pública Federal, Estadual e Municipal e do Poder Legislativo; das Defensorias Públicas; de entidades de classe e de representação sindical; e de organizações não governamentais e internacionais, segundo o §5º do mesmo artigo 3º (SÃO PAULO, 2015).

O Decreto também facultou ao Comitê convidar gestores e gestoras, especialistas, acadêmicos e acadêmicas e representantes da sociedade civil, principalmente migrantes, para que participassem pontualmente de suas atividades, conforme §6º do seu artigo 3º (SÃO PAULO, 2015). Além disso, o órgão colegiado ainda poderia constituir subcomitês temáticos,

nos quais também foi facultada a participação de outros convidados e outras convidadas, a critério da Coordenação do órgão, nos termos do artigo 4º (SÃO PAULO, 2015).

Em termos de competência, coube ao Comitê apontar os objetivos da política municipal para a população migrante, nas (diversas) áreas de atuação do município (I); definir os princípios e as diretrizes que deveriam pautar a atuação dos (diversos) entes municipais responsáveis pela consecução desses objetivos (II); redigir a proposta a ser adotada pelo município, considerando as contribuições e as conclusões das audiências e consultas públicas que seriam realizadas pelo colegiado; e aprovar o seu regimento interno, antes do início dos trabalhos ordinários do Comitê, nos termos do artigo 2º, I, II, III e IV do Decreto (SÃO PAULO, 2015).

Em termos operacionais, o Comitê Intersetorial deveria realizar reuniões mensais durante seis meses, prazo este passível de prorrogação por no máximo três meses, mediante justificativa e decisão do Secretário ou da Secretária Municipal de Direitos Humanos e Cidadania; ao final de seus trabalhos, o Comitê deveria apresentar a proposta de política municipal para a população migrante, nos termos do artigo 5º, *caput* e parágrafo único (SÃO PAULO, 2015).

Assim, em 17 de setembro de 2015, o Comitê realizou a sua primeira reunião ordinária (e também reunião inaugural), na qual estiveram presentes membros e membras do Poder Público – da maioria das Secretarias municipais com representação no Comitê – e da sociedade civil, além do Secretário Adjunto da SMDHC, Rogério Sottilli, com destaque para a presença de uma maioria de representantes do governo (COMITÊ INTERSETORIAL DA POLÍTICA MUNICIPAL PARA A POPULAÇÃO IMIGRANTE, 2015a, p. 01-02).

A reunião foi aberta pelo Coordenador de Políticas para Imigrantes e Promoção do Trabalho Decente, Paulo Illes, e o Comitê Intersetorial foi apresentado a partir da proposta de criação de uma verdadeira agenda de políticas públicas para garantir o acesso dos e das migrantes a direitos e oportunidades no âmbito do município de São Paulo – e não de uma “reação” a uma situação repentina (COMITÊ INTERSETORIAL DA POLÍTICA MUNICIPAL PARA A POPULAÇÃO IMIGRANTE, 2015a, p. 02-03).

O Secretário ainda mencionou a relevância da paridade da composição do Comitê e da audiência pública sobre a política municipal que seria futuramente realizada para o formato participativo do processo de construção da referida política municipal para migrantes (COMITÊ INTERSETORIAL DA POLÍTICA MUNICIPAL PARA A POPULAÇÃO IMIGRANTE, 2015a, p. 03). Ademais, também foi apresentado o conceito de transversalidade de políticas públicas, com ênfase na importância de uma política pública

específica para a população migrante e no seu processo de formulação (COMITÊ INTERSETORIAL DA POLÍTICA MUNICIPAL PARA A POPULAÇÃO IMIGRANTE, 2015a, p. 03).

Em seguida, depois de verificada e confirmada a exigência de pelo menos 50% de mulheres compondo o Comitê¹²², foi apresentado o cronograma de atividades, sem qualquer manifestação em contrário, e o seu regimento interno, este aprovado por unanimidade (COMITÊ INTERSETORIAL DA POLÍTICA MUNICIPAL PARA A POPULAÇÃO IMIGRANTE, 2015a, p. 03).

Após a reunião inaugural, tendo em vista o formato participativo e transversal do processo decisório de elaboração de anteprojeto de lei sobre a política municipal para a população imigrante, a CPMig da SMDHC realizou uma audiência pública sobre a referida política municipal em 26 de setembro de 2015, na qual estiverem presentes setenta e uma pessoas, entre migrantes e representantes de associações, organizações não governamentais grupos de pesquisa e instituições públicas (COMITÊ INTERSETORIAL DA POLÍTICA MUNICIPAL PARA A POPULAÇÃO IMIGRANTE, 2015b, p. 01).

De caráter consultivo, a audiência pública buscou mapear e vocalizar as demandas sociais locais e as avaliações dos serviços já implementados no que toca aos e às migrantes, a fim de subsidiar a elaboração do anteprojeto de lei pelo Comitê Intersetorial (COMITÊ INTERSETORIAL DA POLÍTICA MUNICIPAL PARA A POPULAÇÃO IMIGRANTE, 2015b, p. 01) – assim como foi concebida a 1ª Conferência Municipal de Políticas para Imigrantes, em 2013.

Segundo a devolutiva da audiência pública, esta consistiu num primeiro momento de participação popular durante a atividade do Comitê Intersetorial, cuja sistematização de propostas subsidiaria a formação de uma agenda de políticas e resultaria num anteprojeto de lei; este, por sua vez, seria submetido a consulta pública num segundo momento de participação popular (COMITÊ INTERSETORIAL DA POLÍTICA MUNICIPAL PARA A POPULAÇÃO IMIGRANTE, 2015b, p. 01).

Assim, destaca-se que a referida audiência pública figurou como um espaço amplo de participação política, com vistas ao debate acerca do diagnóstico e da problematização da realidade¹²³, cumprindo, ainda, o papel de instância elementar (e indispensável) do processo

¹²² Havia 07 membras titulares representando o governo, com 08 mulheres suplentes, e 08 membras titulares representando a sociedade civil, com 08 mulheres suplentes.

¹²³ Ressalta-se que o evento contou com tradução simultânea (COMITÊ INTERSETORIAL DA POLÍTICA MUNICIPAL PARA A POPULAÇÃO IMIGRANTE, 2015b, p. 02).

decisório de elaboração de uma política pública (COMITÊ INTERSETORIAL DA POLÍTICA MUNICIPAL PARA A POPULAÇÃO IMIGRANTE, 2015b, p. 01).

Em termos de metodologia, os debates foram realizados com referência em um documento contendo propostas-chave a serem discutidas, alteradas, aprovadas ou rejeitadas, o qual foi concebido a partir das propostas constantes do já mencionado Documento Final da 1ª Conferência Municipal de Políticas para Imigrantes, realizado em 2013, e o Relatório Final Pós Etapa Nacional da COMIGRAR, realizada em 2014 (COMITÊ INTERSETORIAL DA POLÍTICA MUNICIPAL PARA A POPULAÇÃO IMIGRANTE, 2015b, p. 02).

Nesse sentido, as propostas-chave foram agrupadas em quatro grandes áreas: 1) princípios e diretrizes gerais; 2) assistência social e saúde; 3) educação e trabalho; e 4) habitação, cultura, esporte e participação social (COMITÊ INTERSETORIAL DA POLÍTICA MUNICIPAL PARA A POPULAÇÃO IMIGRANTE, 2015b, p. 02).

De forma geral, a audiência foi dividida em dois momentos, sendo o primeiro de informação, em que foi contextualizado o seu objetivo geral e a finalidade do anteprojeto de lei da política municipal para a população migrante (COMITÊ INTERSETORIAL DA POLÍTICA MUNICIPAL PARA A POPULAÇÃO IMIGRANTE, 2015b, p. 02).

Já no segundo momento, em cada uma das quatro grandes áreas, as propostas-chave referentes à área temática foram lidas e foi possibilitada a apresentação de novas propostas, ou de emendas aditivas, supressivas ou substitutivas às primeiras, seguidas da votação das propostas de cada área temática pelo método de mãos levantadas (COMITÊ INTERSETORIAL DA POLÍTICA MUNICIPAL PARA A POPULAÇÃO IMIGRANTE, 2015b, p. 02-03).

As propostas aprovadas pela ampla maioria das 72 pessoas participantes, ou pela sua maioria simples, foram pontuadas na sistematização final da audiência, sem prejuízo do registro dos dissensos e das emendas minoritárias pela relatoria do evento (COMITÊ INTERSETORIAL DA POLÍTICA MUNICIPAL PARA A POPULAÇÃO IMIGRANTE, 2015b, p. 03).

Assim, no que tange às propostas finais sobre princípios e diretrizes gerais, primeiramente, destacam-se: a) a transversalidade da política municipal para a população migrante em relação às diversas políticas públicas urbanas; b) a relação de parceria horizontal e coordenada entre governo e sociedade civil, inclusive com a possibilidade de estabelecimento de convênios; c) a adoção de uma terminologia única para referências aos e às migrantes no anteprojeto de lei, esmiuçando as espécies que a compõem; d) a promoção da participação social da população migrante como um dos objetivos da política municipal,

esclarecendo a quem (e para quem) compete a transparência de informações; e) a igualdade de direitos e de oportunidades dentre os princípios da política municipal, com foco no respeito à igual dignidade das diferenças conforme as necessidades específicas dos e das migrantes; e, dentre as diretrizes da referida política municipal, f) a inclusão da população migrante na prestação dos serviços públicos, com recorte de gênero, transparência e isonomia em relação a todas as comunidades migrantes, coordenação com outras cidades e esferas públicas – principalmente quanto à agilização da emissão de documentos – e produção de dados sociodemográficos sobre tal grupo na cidade de São Paulo (COMITÊ INTERSETORIAL DA POLÍTICA MUNICIPAL PARA A POPULAÇÃO IMIGRANTE, 2015b, p. 03-06).

Em matéria de assistência social e saúde, as propostas aprovadas enfocavam: a) o acesso universal e igualitário do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e do Sistema Único de Saúde (SUS), com respeito à diversidade; b) a promoção do abrigo e acolhida de todas as modalidades de migrantes, inclusive por meio da utilização de prédios desocupados da área central da cidade de São Paulo; c) a criação de Centros de Referência e unidades de saúde para atendimento da população migrante, bem como de unidades móveis de atendimento, considerando a necessidade de orientações multilíngues, de acesso ao transporte e de atenção especial às situações de violação de direitos; d) a promoção da educação – em todos os níveis e para todas as idades – e da capacitação profissional, capacitando também os profissionais de saúde e reforçando o papel do Conselho Tutelar na proteção das crianças e adolescentes migrantes; e) a promoção de ações inclusivas em matéria de saúde, além da criação de canais de denúncia de violação de direitos humanos via ouvidoria; f) a qualificação e sensibilização em relação a todas as formas de violência contra a mulher, com assessoria jurídica multilíngue, acesso a abrigos para mulheres em situação de risco; e g) a promoção das especificidades da saúde da mulher, incluindo direitos sexuais e reprodutivos (COMITÊ INTERSETORIAL DA POLÍTICA MUNICIPAL PARA A POPULAÇÃO IMIGRANTE, 2015b, p. 06-08).

Quanto à temática da educação e trabalho, as propostas finais resumem-se: a) à promoção do trabalho decente, da capacitação profissional e da inclusão da população migrante no mercado formal de trabalho e nos demais programas governamentais, inclusive em agências públicas e privadas que ofereçam qualificação profissional, cursos de português e encaminhamento a postos de trabalho – em todos os níveis de escolaridade; b) à sensibilização, orientação e promoção da contratação da população migrante junto a empresas, sindicatos e entidades da sociedade civil, com cadastramento das profissões dos e das migrantes em banco de dados; c) à facilitação da regularização da condição laboral

(especialmente em oficinas de costura), da revalidação de diplomas, do acesso à universidade, da participação dos e das migrantes em concursos públicos e da sua participação nos sindicatos; d) à promoção da conscientização sobre o trabalho escravo, com a divulgação multilíngue dos direitos laborais e a garantia de meios de denúncia e sanção; e) ao acesso (desburocratizado) de todos e todas as migrantes, de todas as idades, à rede pública de ensino, favorecendo a interação multicultural e a valorização da diversidade linguística nos currículos escolares; f) ao fomento à participação da população migrante nos conselhos municipais de proteção à infância; g) ao oferecimento amplo de cursos de português a migrantes, bem como à formação e capacitação multilíngue para servidores e servidoras públicos que atendam ao público migrante; e h) ao acesso do e da migrante ao sistema bancário (COMITÊ INTERSETORIAL DA POLÍTICA MUNICIPAL PARA A POPULAÇÃO IMIGRANTE, 2015b, p. 08-10).

Já no que toca às propostas sobre habitação, cultura, esporte e participação social, estas pleitearam, basicamente: a) a garantia do direito (humano) de participação social e política¹²⁴ dos e das migrantes, com a sua representação nos Conselhos Municipais; b) o mapeamento periódico das instituições públicas e das entidades da sociedade civil que atendem ou podem atender a população migrante, apoiando-as e promovendo a sua representação em fóruns, comitês, comissões, etc. consultivos e deliberativos; c) a promoção da (multi)(inter)culturalidade, por meio de ações de cultura e gastronomia nas escolas e espaço públicos e do apoio a associações culturais de migrantes; d) a criação de bibliotecas e filмотecas multilíngues e com diversos materiais, além da reserva de espaço no espectro radioelétrico para mídias de migrantes; e) a instituição de um Conselho da Política Pública Municipal para a População Migrante, de composição paritária entre Administração Pública, migrantes (a maioria) e organizações da sociedade civil que trabalham com migrantes, para fins de avaliação da implementação da referida política municipal; f) a garantia do direito da população migrante a moradia digna, com acesso a informação e a promoção de programas de habitação de interesse social, além da adoção de uma política de moradia provisória antes da definitiva e o lançamento da campanha “adote uma família migrante”; e g) o acesso aos equipamentos esportivos e a participação nos eventos esportivos já existentes, ou a promoção de eventos esportivos direcionados à população migrante (COMITÊ INTERSETORIAL DA POLÍTICA MUNICIPAL PARA A POPULAÇÃO IMIGRANTE, 2015b, p. 10-12).

¹²⁴ Neste ponto da Devolutiva observa-se que foi feita uma diferenciação dos conceitos “participação política” e “participação social”, mas sem as suas respectivas definições.

Dessa forma, realizada a audiência pública, os trabalhos do Comitê Intersetorial passaram a basear-se nas propostas aprovadas durante o evento participativo. Conforme se depreende das atas das reuniões do Comitê Intersetorial, este foi dividido em três Subcomitês temáticos, a partir das áreas em que foram agrupadas as propostas da audiência pública, a saber: 1) assistência social e saúde; 2) educação e trabalho; e 3) habitação, cultura, esporte e participação social (COMITÊ INTERSETORIAL DA POLÍTICA MUNICIPAL PARA A POPULAÇÃO IMIGRANTE, 2015c, 2015d, 2015e).

Não obstante, inicialmente à apresentação das propostas normativas de cada subcomitê também eram discutidos os princípios e as diretrizes gerais referentes a cada uma das áreas temáticas no âmbito do município de São Paulo, isto é, os princípios básicos e as diretrizes que norteiam a assistência social e a saúde; a educação e o trabalho; e a habitação, a cultura, o esporte e a participação social¹²⁵ na esfera municipal (COMITÊ INTERSETORIAL DA POLÍTICA MUNICIPAL PARA A POPULAÇÃO IMIGRANTE, 2015c, p. 02-03; 2015d, p. 01-03; 2015e, p. 01-02).

Em termos de metodologia, conforme se observa do registro documental, durante as reuniões ordinárias do Comitê foram explanados os trabalhos técnicos dos três Subcomitês, com a apresentação, discussão e aprovação das propostas de cada tema oriundas da audiência pública (COMITÊ INTERSETORIAL DA POLÍTICA MUNICIPAL PARA A POPULAÇÃO IMIGRANTE, 2015c, p. 01-04; 2015d, p. 01-06; 2015e, p. 01-05).

Assim, durante a 2ª reunião ordinária, realizada em 23 de outubro de 2015, foram apresentados os trabalhos do Subcomitê de Assistência Social e Saúde, com a discussão e aprovação das propostas dessa temática; durante a 3ª reunião ordinária, datada de 13 de novembro de 2015, o Subcomitê de Educação e Trabalho apresentou os seus trabalhos, com a discussão e aprovação das propostas dessa temática; e na 4ª reunião ordinária, realizada em 02 de dezembro de 2015, coube ao Subcomitê de Habitação, Cultura, Esporte e Participação Social apresentar os seus trabalhos, seguido da discussão e aprovação das propostas dessa temática (COMITÊ INTERSETORIAL DA POLÍTICA MUNICIPAL PARA A POPULAÇÃO IMIGRANTE, 2015c, p. 01-04; 2015d, p. 01-06; 2015e, p. 01-05).

Ressalta-se que, conforme relatado em ata, os trabalhos dos Subcomitês eram desenvolvidos anteriormente às reuniões ordinárias do Comitê, em reuniões próprias entre os

¹²⁵ Conforme registrado em ata, a discussão sobre os princípios gerais em matéria de habitação, cultura, esporte e participação social foi interrompida em vista da preocupação com o prazo para finalização e validação da Minuta do Anteprojeto de Lei que seria submetida a consulta pública antes da apresentação do Projeto de Lei (COMITÊ INTERSETORIAL DA POLÍTICA MUNICIPAL PARA A POPULAÇÃO IMIGRANTE, 2015e, p. 02).

seus membros e membras (COMITÊ INTERSETORIAL DA POLÍTICA MUNICIPAL PARA A POPULAÇÃO IMIGRANTE, 2015c, p. 04; 2015d, p. 06).

Encerrados os trabalhos dos Subcomitês, as propostas aprovadas nas reuniões de 2015 foram sistematizadas numa Minuta de (Ante)Projeto de Lei, a qual foi apresentada e submetida à discussão e validação do próprio Comitê durante a 5ª reunião ordinária¹²⁶, realizada em 28 de janeiro de 2016 (COMITÊ INTERSETORIAL DA POLÍTICA MUNICIPAL PARA A POPULAÇÃO IMIGRANTE, 2016a, p. 01-11).

Após a sua validação pelo Comitê, a Minuta (Anexo B)¹²⁷ foi disponibilizada para consulta pública na Internet, procedida (aparentemente) no decorrer do mês de fevereiro de 2016, uma vez que a sintetização das contribuições enviadas pela população foi analisada pelo Comitê Intersetorial nas 6ª e 7ª reuniões ordinárias¹²⁸, realizadas em 11 e 21 de março de 2016, respectivamente (COMITÊ INTERSETORIAL DA POLÍTICA MUNICIPAL PARA A POPULAÇÃO IMIGRANTE, 2016a, p. 01 e 11; 2016b, p. 01-04; 2016c, p. 01-03; SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DE SÃO PAULO, 2018).

Conforme as considerações gerais da devolutiva da consulta pública (Anexo C)¹²⁹ e o relato da 6ª reunião ordinária, foram registradas 159 contribuições, das quais 17 manifestaram discordância em relação aos termos gerais da política municipal contida na Minuta e 19 apresentaram sugestões pontuais de acréscimo ou modificação normativa, não sendo possível classificá-las como contrárias ou favoráveis à Minuta (COMITÊ INTERSETORIAL DA POLÍTICA MUNICIPAL PARA A POPULAÇÃO IMIGRANTE, 2016b, p. 01).

Aproximadamente 77% das sugestões encaminhadas concordaram com a Minuta e aproximadamente 11% discordaram, sendo que aproximadamente 12% delas não foi possível

¹²⁶ Apesar de no título da ata constar “4ª Reunião Ordinária”, tanto pelo número indicado nas atas das reuniões anteriores, como pela indicação na página eletrônica da Política Municipal para a População Imigrante, deduz-se que esta foi a 5ª reunião ordinária do Comitê Intersetorial (COMITÊ INTERSETORIAL DA POLÍTICA MUNICIPAL PARA A POPULAÇÃO IMIGRANTE, 2016a, p. 01; SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DE SÃO PAULO, 2018).

¹²⁷ A Minuta validada compõe o Anexo B do presente trabalho e foi obtida por meio de solicitação de acesso à informação encaminhada à Prefeitura Municipal de São Paulo, uma vez que não é disponibilizada de ofício.

¹²⁸ Igualmente, apesar de no título das respectivas atas não constar as numerações “6ª” e “7ª” antes da expressão “Reunião Ordinária”, tanto pelo número indicado nas atas das reuniões anteriores, como pela indicação na página eletrônica da Política Municipal para a População Imigrante, deduz-se que estas são as numerações das referidas reuniões do Comitê Intersetorial (COMITÊ INTERSETORIAL DA POLÍTICA MUNICIPAL PARA A POPULAÇÃO IMIGRANTE, 2016b, p. 01; 2016c, p. 01; SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DE SÃO PAULO, 2018).

¹²⁹ A devolutiva da consulta pública compõe o Anexo C do presente trabalho e foi obtida por meio de solicitação de acesso à informação encaminhada à Prefeitura Municipal de São Paulo, uma vez que não é disponibilizada de ofício.

classificar nesses parâmetros (COMITÊ INTERSETORIAL DA POLÍTICA MUNICIPAL PARA A POPULAÇÃO IMIGRANTE, 2016b, p. 01).

Segundo a devolutiva da consulta pública (Anexo C), dentre as contribuições discordantes, algumas requereram a exclusão do dispositivo impugnado; outras sugeriram a manutenção do dispositivo, com determinado complemento à redação, e outras, ainda, sugeriram uma reflexão adicional ou uma mudança de perspectiva.

Os dispositivos normativos que estabeleciam os objetivos, os princípios e as diretrizes gerais da política municipal para a população migrante suscitaram a maior parte das contribuições, assumindo um percentual de 62,5% do total de contribuições, conforme as considerações gerais da devolutiva (Anexo C).

Ademais, os pontos mais controversos foram as possíveis condicionalidades estabelecidas aos direitos propostos, como a regularidade ou o tempo de permanência no país; a previsão de deveres paralelamente à garantia de direitos; a interculturalidade; e o princípio da não criminalização da migração e dos e das migrantes (Anexo C), como também relatado na ata da 6ª reunião ordinária do Comitê Intersetorial (COMITÊ INTERSETORIAL DA POLÍTICA MUNICIPAL PARA A POPULAÇÃO IMIGRANTE, 2016b, p. 01).

Em suma, conforme se depreende da devolutiva da consulta pública (Anexo C), as contribuições concentraram-se em manifestações contrárias, favoráveis e/ou sugestões a 70 dos dispositivos normativos da Minuta, incluindo os *caputs* dos artigos e seus respectivos incisos e parágrafos. O inciso I e o parágrafo único do artigo 1º da Minuta revelaram-se, todavia, como os dispositivos mais controversos (Anexo C), ensejando tanto posicionamentos contrários quanto favoráveis ao conteúdo da norma (COMITÊ INTERSETORIAL DA POLÍTICA MUNICIPAL PARA A POPULAÇÃO IMIGRANTE, 2016b, p. 01-02).

Assim, as contribuições sintetizadas foram encaminhadas aos membros e às membras do Comitê com antecedência, com exceção dos comentários ofensivos, que não foram incluídos na sintetização (COMITÊ INTERSETORIAL DA POLÍTICA MUNICIPAL PARA A POPULAÇÃO IMIGRANTE, 2016b, p. 01).

De uma forma geral, verifica-se que a redação original da Minuta foi mantida, tendo sido acatadas apenas algumas das sugestões oriundas da consulta, além de algumas alterações pontuais realizadas pelo próprio Comitê durante o debate sobre as contribuições¹³⁰ (COMITÊ INTERSETORIAL DA POLÍTICA MUNICIPAL PARA A POPULAÇÃO IMIGRANTE, 2016b, p. 02-04; 2016c, p. 01-03).

¹³⁰ As contribuições, as sugestões e as alterações decorrentes da sua análise estão melhor explicitadas nas atas das 6ª e 7ª reuniões ordinárias.

Dessa forma, finalizado o trabalho do Comitê Intersetorial o Anteprojeto de Lei foi encaminhado ao Gabinete do Prefeito Municipal, conforme se depreende do registro da última reunião ordinária do Comitê, em 21 de março de 2016 (COMITÊ INTERSETORIAL DA POLÍTICA MUNICIPAL PARA A POPULAÇÃO IMIGRANTE, 2016c, p. 03).

2.2 O PROCESSO LEGISLATIVO NA CÂMARA MUNICIPAL

Após o (longo) processo de elaboração do Anteprojeto de Lei pelo Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População Imigrante, com a participação e o diálogo entre governo e sociedade civil – tanto as organizações relacionadas com a temática migratória como as comunidades migrantes –, em 31 de março de 2016, durante ato solene, o Prefeito Municipal de São Paulo, Fernando Haddad, assinou o projeto de lei que instituiu a política municipal para a população imigrante e o Conselho Municipal de Imigrantes (APÓS CONSULTA..., 2016).

Vale ressaltar que o conteúdo normativo do projeto de lei apresentado pelo Poder Executivo Municipal já não correspondia integralmente à Minuta de Anteprojeto de Lei validada pelo Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População Imigrante (Anexo B) – antes das contribuições da consulta pública, considerando que esta ensejou poucas alterações pontuais no texto normativo validado. Entretanto, as alterações verificadas podem ter sido realizadas tanto pelo Prefeito Municipal, antes da apresentação oficial, quanto pelo próprio comitê Intersetorial, quando do encaminhamento àquele, uma vez não haver registro disponível acerca do Anteprojeto de Lei oficialmente encaminhado ao Gabinete do Prefeito.

Encaminhado à Câmara Municipal na mesma data, por meio do Ofício A.T.L. nº 78/2016, o então Projeto de Lei nº 142/2016 (Anexo D)¹³¹ que “institui a Política Municipal para a População Imigrante, dispõe sobre seus objetivos, princípios, diretrizes e ações prioritárias, bem como sobre o Conselho Municipal de Imigrantes” (SÃO PAULO, 2016a), foi formalmente autuado pelo Poder Legislativo Municipal em 04 de abril de 2016, conforme se verifica nos autos do Processo Legislativo nº 01.142/2016 (SECRETARIA DE APOIO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2016)¹³².

¹³¹ O Projeto de Lei nº 142/2016 compõe o Anexo D do presente trabalho, mas também está disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/PL%20142_2016_Pt\(1\).pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/PL%20142_2016_Pt(1).pdf)>. Acesso em: 22 jun. 2018.

¹³² O resumo da tramitação do Projeto de Lei nº 142/2016 pode ser acompanhado pelo Sistema do Processo Legislativo da Câmara Municipal de São Paulo (SP LEGIS), disponível em: <http://splegisconsulta.camara.sp.gov.br/Pesquisa/DetailsDetalhado?COD_MTRA_LEGL=1&ANO_PCSS_CM SP=2016&COD_PCSS_CMSP=142>. Acesso em: 20 jun. 2018.

Após sua leitura em sessão plenária, nos termos do artigo 239 do Regimento Interno da Câmara (SÃO PAULO, 1991), o Projeto foi encaminhado ao Setor de Pesquisa e Assessoria de Análise Prévia das Proposituras, da Procuradoria Legislativa, para análise prévia, e à Comissão Permanente de Constituição, Justiça e Legislação Participativa (CCJ), primeiramente, para emissão de parecer sobre a sua legalidade; em seguida, caso verificada a sua legalidade, o projeto seguiria para as Comissões Permanentes: de Administração Pública (ADM); de Trânsito, Transporte, Atividade Econômica, Turismo, Lazer e Gastronomia (ECON); de Educação, Cultura e Esportes (EDUC); de Saúde, Promoção Social, Trabalho e Mulher (SAUDE); e de Finanças e Orçamento (FIN), para parecer conjunto (SECRETARIA DE APOIO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2016, p. 08).

Em 19 de abril de 2016, a análise prévia do Setor de Pesquisa e Assessoria de Análise Prévia das Proposituras constatou não haver lei existente, ou projeto de lei apresentado na mesma sessão legislativa, contendo o mesmo teor do Projeto de Lei nº 142/2016, conforme disposição do artigo 212, IV, do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo (SÃO PAULO, 1991), o que autorizou a análise da CCJ (SECRETARIA DE APOIO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2016, p. 10).

Assim, por meio do Parecer nº 633/2016, de 24 de abril de 2016, a CCJ entendeu não haver qualquer óbice ao Projeto em termos jurídico-formais, uma vez que dispunha sobre matéria de evidente interesse local, com fundamento no artigo 30, I da CF/88 (BRASIL, 1988) e no artigo 13, I, da Lei Orgânica do Município de São Paulo (SÃO PAULO, 1990), e cuja iniciativa legislativa competia ao Prefeito Municipal, conforme artigo 37, §2º, IV, da referida Lei Orgânica (SÃO PAULO, 1990) (SECRETARIA DE APOIO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2016, p. 79).

Em termos jurídico-materiais, a Comissão considerou que política municipal proposta atendia à dignidade da pessoa humana e à cidadania – fundamentos da República Federativa do Brasil previstas no artigo 1º, II e III da CF/88 (BRASIL, 1988) – e objetivava contribuir para a construção de uma sociedade (ao menos mais) livre, justa e solidária, seja para as pessoas nacionais, seja para as pessoas migrantes, com vistas à promoção do bem de todos e todas, sem discriminação – estes então objetivos da República, nos termos do artigo 3º, I e IV da CF/88 (BRASIL, 1988) (SECRETARIA DE APOIO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2016, p. 79).

No mesmo sentido, o parecer da CCJ apontou o reconhecimento constitucional dos direitos fundamentais dos e das migrantes residentes no país, conforme o *caput* do artigo 5º da

CF/88 (BRASIL, 1988), mencionado, inclusive, decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) reconhecendo que os e as migrantes não residentes no Brasil também são titulares de direitos fundamentais (SECRETARIA DE APOIO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2016, p. 79-80).

Acerca do mérito do Projeto, todavia, a CCJ deixou de se manifestar, pois esta considerou que a análise sobre a pertinência da propositura competia às demais Comissões temáticas para as quais foi encaminhada (SECRETARIA DE APOIO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2016, p. 80).

Por fim, a Comissão opinou pela legalidade do Projeto, pontuando que a sua aprovação dependia do voto favorável da maioria absoluta dos membros e das membras da Câmara, por se tratar de proposição que versava sobre a criação, a estruturação e a atribuição de Secretarias, de Conselhos de Representantes e de outros órgãos da Administração Pública, nos termos do artigo 40, §3º, XII, da Lei Orgânica (SÃO PAULO, 1990) (SECRETARIA DE APOIO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2016, p. 80).

Em seguida, o Projeto foi encaminhado às demais Comissões – ADM, ECON, EDUC, SAUDE e FIN –, as quais emitiram o Parecer Conjunto nº 1070/2016, de 15 de junho de 2016 (SECRETARIA DE APOIO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2016, p. 81-87).

Dito Parecer discorreu sobre a estrutura e a composição de alguns dispositivos do Projeto, com destaque aos objetivos da política municipal para migrantes; às ações administrativas relativas ao oferecimento de serviços públicos; aos instrumentos de sustentação do diálogo entre Poder Público e Sociedade Civil (incluindo o Conselho Municipal de Imigrantes); e à manutenção dos Centros de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAI) e a sua importância para o atendimento adequado do e da migrante, com exemplos de unidade já em funcionamento (SECRETARIA DE APOIO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2016, p. 81-84).

Não obstante, o Parecer Conjunto apresenta algumas considerações sobre o fenômeno migratório, reconhecendo a necessidade de observância das particularidades de cada migrante, inclusive quanto às suas crenças, valores e objetivos de vida, e a importância do acesso à documentação para a sua interação na comunidade de acolhida (SECRETARIA DE APOIO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2016, p. 84-85).

Considerando o aspecto financeiro, especificamente, a FIN não verificou qualquer óbice ao Projeto, tendo em vista que as despesas da sua execução seriam cobertas por

dotações orçamentárias próprias, suplementadas caso necessário (SECRETARIA DE APOIO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2016, p. 87).

Nesse sentido, depois de mencionar algumas iniciativas já oferecidas para a interação social da população migrante à época da análise (todas de reconhecido interesse público), todas as Comissões manifestaram-se favoravelmente à aprovação do Projeto (SECRETARIA DE APOIO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2016, p. 86-87).

Encerrada a análise pelos órgãos técnico-legislativos, o Projeto de Lei nº 142/2016 e os pareceres das Comissões Permanentes foram encaminhados à deliberação do Plenário, sendo o Projeto aprovado em 1ª e 2ª deliberações plenárias, em 15 e 21 de junho de 2016, respectivamente, em sessões extraordinárias, mediante o voto favorável da maioria absoluta dos membros e membras da Câmara e sem qualquer emenda (SECRETARIA DE APOIO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2016, p. 90-92).

Segundo relatório da Coordenação de Políticas para Migrantes da Prefeitura de São Paulo (CPMig), a política municipal para a população migrante foi aprovada por unanimidade na Câmara após intenso trabalho de conscientização e reivindicação por parte da sociedade civil junto aos vereadores e vereadoras (SÃO PAULO, [entre 2016 e 2018], p. 19).

Assim, em 21 de junho de 2016, o texto da lei aprovada (“Carta de Lei”), referente ao Projeto de Lei nº 142/2016, foi encaminhado ao Prefeito Municipal para sanção e publicação (SECRETARIA DE APOIO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2016, p. 93-97).

2.3 A LEI MUNICIPAL Nº 16.478/2016 E A SUA REGULAMENTAÇÃO

Após o trâmite pelo Poder Legislativo Municipal, a lei aprovada foi sancionada pelo Prefeito Municipal, Fernando Haddad, na cerimônia de abertura do VII Fórum Social Mundial das Migrações, realizada na Universidade Zumbi dos Palmares, em 07 de julho de 2016 (COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS PARA MIGRANTES, [entre 2016 e 2018], p. 19; SATO, 2016).

A então Lei nº 16.478 foi promulgada em 08 de julho de 2016 e publicada no Diário Oficial da Cidade de São Paulo no dia seguinte (SECRETARIA DE APOIO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2016, p. 98), conforme resumo da

tramitação legislativa disponibilizado pelo Sistema do Processo Legislativo da Câmara Municipal de São Paulo (SP LEGIS)¹³³.

Conforme se verifica da comparação dos textos da Minuta de Anteprojeto de Lei validada pelo Comitê Intersetorial (Anexo B), do Projeto de Lei nº 142/2016 (Anexo D) e da Lei nº 16.478/2016 (Anexo E)¹³⁴ – tendo em vista que o primeiro não sofreu qualquer alteração durante a sua tramitação –, o conteúdo normativo inicialmente elaborado pelo Comitê foi essencialmente mantido, ainda que de uma forma mais “enxuta”.

Assim, em termos normativos, a Lei nº 16.478/2016 disciplinou: os objetivos, os princípios e as diretrizes gerais para a atuação do Poder Público na implementação da Política Municipal para a População Imigrante (artigos 1º, 2º e 3º); as ações administrativas voltadas ao atendimento qualificado da população migrante no âmbito dos serviços públicos (artigo 4º); o diálogo (permanente) entre Poder Público e sociedade civil (artigo 5º); a instituição do Conselho Municipal de Imigrantes, com uma maioria de migrantes representando a sociedade civil (artigo 5º, §§1º e 2º); a manutenção de Centros de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAI), para a prestação de serviços específicos aos e às migrantes (artigo 6º); as ações prioritárias na implementação da política municipal, com a garantia dos direitos fundamentais previstos anteriormente (artigo 7º); e a consideração da política municipal para migrantes na formulação dos Programas de Metas e nos projetos orçamentários do Município (artigo 8º, parágrafo único) (SÃO PAULO, 2016b).

Não obstante, a fim de definir os procedimentos e as ações a serem adotadas pelo Poder Executivo Municipal para implementação da Política Municipal para a População Imigrante, em 15 de dezembro de 2016 foi emitido o Decreto nº 57.533 (Anexo F)¹³⁵, o qual “regulamenta a Lei nº 16.478, de 8 de julho de 2016, que institui a Política Municipal para a População Imigrante” (SÃO PAULO, 2016c).

O decreto regulamenta, basicamente: a) a participação política da população migrante no âmbito do município (artigos 2º e 3º), estabelecendo também a competência e a composição do Conselho Municipal de Imigrantes (artigos 4º, 5º e 6º); b) as políticas públicas direcionadas à população imigrante, no que toca aos equipamentos públicos de atendimento, à qualificação dos servidores e das servidoras para tanto, à atuação das diversas Secretarias

¹³³ Informação disponível em: <http://splegisconsulta.camara.sp.gov.br/Pesquisa/DetailsDetalhado?COD_MTRA_LEGL=1&ANO_PCSS_CMSP=2016&COD_PCSS_CMSP=142>. Acesso em: 21 jun. 2018.

¹³⁴ A Lei nº 16.478/2016 compõe o Anexo E do presente trabalho, mas também está disponível em: <<http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/leis/L16478.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2018.

¹³⁵ O Decreto nº 57.533/2016 compõe o Anexo F do presente trabalho, mas também está disponível em: <https://www.imprensaoficial.com.br/DO/GatewayPDF.aspx?link=/2016/diario%20oficial%20cidade%20de%20sao%20paulo/dezembro/16/pag_0001_1R50CC9BLIIVLe0JVABAG7D45UN.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2018.

Municipais, à transparência de informações e à identificação da pessoa para fins de acesso a serviços públicos (artigos 7º a 23) (SÃO PAULO 2016c).

Destaca-se que, no âmbito da regulamentação dos meios de implementação da política municipal para migrantes, o Decreto nº 57.533/2016 retomou o conteúdo normativo da Minuta de Anteprojeto de Lei elaborada pelo Comitê Intersetorial, então “enxugado” no Projeto de Lei nº 142/2016, quando da definição da atuação das Secretarias Municipais para o atendimento da população migrante, conforme as disposições dos artigos 11 a 23 do citado Decreto (SÃO PAULO, 2016c).

Nesse sentido, observa-se que as disposições do instrumento regulamentar de fato buscam promover a implementação da Política Municipal para a População Imigrante, sem obstaculizá-la, desvirtuá-la ou esvaziá-la de seu sentido original, isto é, dos objetivos, dos princípios, das diretrizes e dos direitos (humanos) previstos na Lei 16.478/2016 – diferentemente do Decreto Federal nº 9.199/2017 em relação à Lei Federal nº 13.445/2017¹³⁶.

Muito além da manutenção de um escopo normativo, a regulamentação da referida lei conferiu uma legitimidade ainda maior à política municipal instituída, uma vez que especificou os meios de implementação da lei de forma a atender (efetivamente) às demandas manifestadas pela população migrante – incluindo os refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio durante a 1ª Conferência Municipal de Políticas para Imigrantes – Somos Todos Migrantes e a audiência e a consulta públicas viabilizadas pelo Comitê Intersetorial.

2.4 UMA PRIMEIRA AVALIAÇÃO DA POLÍTICA MUNICIPAL INSTITUÍDA

Após a aprovação do Requerimento RDC nº 08-00005/2017, em 15 de fevereiro de 2017 foi instalada Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) na Câmara Municipal de São Paulo para averiguar a Política Municipal para a População Imigrante e as medidas necessárias para o seu aperfeiçoamento, conforme seu Relatório Final (SECRETARIA DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2017, p. 01).

Em termos de metodologia, a CPI inicialmente realizou o levantamento documental da legislação nacional e local pertinente ao tema, seguindo com pesquisa bibliográfica da produção científica sobre a situação dos migrantes no âmbito do município de São Paulo e as iniciativas e projetos desenvolvidos junto às (ou pelas as) diversas comunidades de migrantes

¹³⁶ Ver o tópico 1.6 do Capítulo III do presente trabalho.

(SECRETARIA DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2017, p. 02).

Além disso, também foram realizadas oitivas com depoentes, convidados e representantes de organizações da sociedade civil que assistem grupos de migrantes e pessoas em situação de refúgio, bem como de associações representativas das diversas comunidades migrantes, para apreensão dos principais problemas da vida cotidiana pelo grupo; reunião de sugestões de encaminhamentos e de resolução de conflitos; e demonstração dos aspectos positivos da interação na sociedade brasileira (SECRETARIA DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2017, p. 02).

Após apresentação do breve histórico da migração na cidade de São Paulo e da legislação (nacional e internacional) sobre migração, a CPI analisou os equipamentos e projetos públicos de atenção à população migrante, nas esferas municipal, estadual e federal e a sistematização das contribuições da Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig), incluindo: os dados de atendimento dos Centros de Acolhida; de capacitação e sensibilização dos servidores e servidoras públicos para atendimento da população migrante; de eleição do Conselho Participativo Municipal; de promoção de manifestações culturais e artísticas da população migrante; de campanha de conscientização e prevenção à xenofobia; de promoção da regularização migratória e do trabalho decente; de promoção da bancarização de migrantes; de mapeamento e conhecimento da população migrante; de implementação do Conselho Municipal de Imigrantes; de oferecimento de cursos de português; e o reconhecimento internacional da experiência do município de São Paulo com a institucionalização da Política Municipal para Imigrantes (SECRETARIA DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2017, p. 02-30).

Com base nessa análise, a CPI entendeu que a cidadania consiste justamente no reconhecimento dos direitos interdependentes à vida, saúde, trabalho, habitação e segurança, bem como das suas extensões, e deve ser promovida pela manutenção, fortalecimento e estabelecimento de novas políticas públicas de valorização da pessoa migrante, a fim de que todos e todas se sintam partes integrantes da cidade, com as mesmas oportunidades (SECRETARIA DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2017, p. 30). Concluiu, ainda, que tais direitos não devem ser reconhecidos conforme a nacionalidade e a condição migratória da pessoa, mas sim como um valor intrínseco e indissolúvel de todo os seres humanos (SECRETARIA DAS

COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2017, p. 30).

No mesmo sentido, a Comissão entendeu ser necessária a adoção de medidas para a plena integração e interação da população migrante, a fim de transformar a cidade num espaço de convivência rico (em diversidade) (SECRETARIA DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2017, p. 30).

Já as recomendações da CPI resumiram-se, basicamente, à implementação de mecanismos para garantir o acesso de tal grupo a todos os serviços, oportunidades e vantagens oferecidos pelo ambiente urbano, estabelecidos na Lei 16.478/2016 – seguindo as mesmas demandas vocalizadas anteriormente (SECRETARIA DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2017, p. 30-34).

Dentre as recomendações destacam-se, todavia: a constituição de uma Rede de Acolhida, Proteção e Valorização dos Migrantes, formada pela CPMig em articulação com os demais órgãos públicos de todas as áreas, em todas as esferas federativas; o estabelecimento de cronograma para a realização da Conferência Municipal de Migrantes e para a constituição, eleição e instalação do Conselho Municipal de Migrantes; a realização do levantamento censitário da população migrante na cidade, para orientar as políticas públicas adotadas; a criação de mecanismos de proteção e prevenção da violência contra a mulher migrante; a criação do Centro de Apoio ao Trabalho para a população Imigrante (CAT Imigrante) e de Centros de Convivência do Migrante; a regularização das feiras livres itinerantes e da comercialização, de uma forma geral, realizadas pela população migrante; e a ampliação da oferta de cursos de português, com a criação de uma Central de Intérpretes (SECRETARIA DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2017, p. 30-34).

3 A POLÍTICA MUNICIPAL PARA A POPULAÇÃO IMIGRANTE E O ATENDIMENTO DAS DEMANDAS VOCALIZADAS

Conforme a análise dos processos de elaboração (participativa), de tramitação legislativa e de regulamentação da Lei nº 16.478/2016 apresentados nos tópicos anteriores, torna-se impreterível demonstrar o quanto (e de que forma) das demandas vocalizadas pela

sociedade civil – tanto a população migrante do município como as entidades que cuidam da temática migratória – foi contemplado na política urbana institucionalizada.

Assim, no presente tópico serão comparados os dispositivos normativos da Lei nº 16.478/2016 e do Decreto nº 57.533/2016 com a síntese das propostas finais resultantes constantes da devolutiva da audiência pública promovida pelo Comitê Intersetorial da Política Municipal, estas aprovadas a partir de propostas-chave formuladas com base nas propostas finais 1ª Conferência Municipal de Políticas para Imigrantes (COMITÊ INTERSETORIAL DA POLÍTICA MUNICIPAL PARA A POPULAÇÃO IMIGRANTE, 2015b, p. 02-11), a fim de demonstrar a correspondência entre os seus conteúdos.

A comparação pretendida pode ser observada na tabela que segue abaixo:

Tabela 1 – Comparação entre o conteúdo normativo da Lei nº 16.478/2016 e do Decreto nº 57.533/2016 e a síntese das demandas vocalizadas pela população migrante de São Paulo

| Dispositivos da Lei nº 16.478/2016 (L) e do Decreto nº 57.533/2016 (D) | Síntese das Demandas Vocalizadas |
|---|--|
| Transversalidade da implementação da Política Municipal para a População Imigrante em relação às demais políticas e serviços públicos, sob a articulação da SMDHC (L: artigo 1º, <i>caput</i>) e com a atuação das seguintes Secretarias Municipais: SMADS; SMPM; SMS; SDTE; SME; SMC; SEHAB; e SEME (D: artigo 11 a 23). | Transversalidade da política municipal para migrante em diversas políticas públicas, específicas ou gerais, e entre as Secretarias Municipais, sob a articulação da SMDHC (Proposta-chave 1.1, “a” e “b”). |
| Objetivos da política municipal (L: artigo 1º): garantir o acesso a direitos sociais e aos serviços públicos à população migrante (I); promover o respeito à diversidade e à interculturalidade (II); impedir violações de direitos (III); fomentar a participação social e desenvolver ações coordenadas com a sociedade civil (IV). | Objetivos da política municipal: empoderar a pessoa migrante como sujeito de direitos a partir do acesso a direitos sociais e aos serviços públicos; garantir o respeito e a promoção da diversidade e da interculturalidade; fornecer meios para abordar as violações de direitos e preveni-las; promover a participação social e a |

| Dispositivos da Lei nº 16.478/2016 (L) e do Decreto nº 57.533/2016 (D) | Síntese das Demandas Vocalizadas |
|--|--|
| <p>Definição de “população imigrante”: todas as pessoas que se transferem de seu lugar de residência habitual em outro país para o Brasil, compreendendo migrantes laborais, estudantes, pessoas em situação de refúgio e apátridas, bem como suas famílias, independentemente de sua situação migratória e documental (L: artigo 1º, parágrafo único).</p> | <p>transparência (Proposta-chave 1.2).</p> <p>Definição de “imigrante”: toda a pessoa que se transfere de seu lugar habitual de residência para outro país, composta por diversos grupos – a serem enumerados (Proposta-chave 1.1, “c”).</p> |
| <p>Princípios da política municipal em relação aos e às migrantes (L: artigo 2º): igualdade de direitos e de oportunidades, observadas suas necessidades específicas (I); promoção da regularização da sua situação (II); universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos (III); combate à xenofobia, ao racismo, ao preconceito e a quaisquer formas de discriminação (IV); promoção de direitos sociais, por meio do acesso universalizado aos serviços públicos, nos termos da legislação municipal (V); fomento à convivência familiar e comunitária.</p> | <p>Princípios da política municipal em relação aos e às migrantes: universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos; igualdade de direitos e de oportunidades com foco diferencial conforme as suas necessidades específicas; inclusão social e laboral; repúdio à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação; respeito à vida e à dignidade da pessoa humana; promoção de direitos sociais por meio do acesso universalizado e atendimento humanizado nos serviços de saúde, nos programas e benefícios sociais, em educação, trabalho, moradia e serviço bancário; valorização da cidadania e promoção da sua participação cidadã; proteção à criança e adolescente; promoção da diversidade e do respeito à interculturalidade; respeito às condições sociais e diferenças de idade, nacionalidade, gênero, orientação religiosa</p> |

**Dispositivos da Lei nº 16.478/2016 (L) e
do Decreto nº 57.533/2016 (D)**

Síntese das Demandas Vocalizadas

Diretrizes da atuação do Poder Público na implementação da política municipal (L: artigo 3º): isonomia no tratamento à população migrante e às diferentes comunidades (I) prioridade aos direitos e o bem-estar da criança e do adolescente migrantes, nos termos da legislação específica vigente (II); respeito a especificidades de gênero, raça, etnia, orientação sexual, idade, religião e deficiência (III); garantia de acessibilidade aos serviços públicos, com a facilitação da identificação da pessoa migrante (IV); divulgação de informações sobre os serviços públicos municipais, direcionadas à população migrante e com materiais acessíveis (V); monitoramento da implementação da política municipal, com relatórios periódicos sobre o seu cumprimento, respeitadas as hipóteses legais de sigilo (VI); estabelecimento de parcerias com órgão e/ou entidades de outras esferas federativas para promover a inclusão social e dar celeridade à emissão de documentos (VII); promoção da participação de migrantes nas instâncias de gestão participativa, garantindo-lhes o

e sexual, com atenção especial às pessoas com deficiências; fomento ao direito à convivência familiar e comunitária (Proposta-chave 1.3, “a” a “l”).

Diretrizes da atuação do Poder Público na implementação da política municipal: atenção aos objetivos e princípios da política municipal; igualdade de tratamento, independentemente da nacionalidade; zelo pela desburocratização e pela eficiência processual; garantia da acessibilidade do direito ou serviço; promoção da ampla informação do usuário e da usuária, inclusive zelando pela qualidade do contato inicial; promoção da clareza da cadeia política para possibilitar a responsabilização de seus atores; realização de avaliações periódicas do serviço prestado, com a sua divulgação em diversos meios; qualificação, sensibilização e capacitação continuada dos profissionais dos serviços públicos de diferentes setores quanto aos direitos de migrantes e respeito à cultura destes, evitando xenofobia, bullying, racismo e qualquer tipo de discriminação; inclusão de migrantes na prestação do serviço público municipal; previsão da atenção especial ao recorte de gênero nos princípios gerais e todas as áreas temáticas; produção de dados sociodemográficos sobre a

| Dispositivos da Lei nº 16.478/2016 (L) e do Decreto nº 57.533/2016 (D) | Síntese das Demandas Vocalizadas |
|---|--|
| <p>direito de votar e ser votado nos conselhos municipais (VIII); apoio a grupos de migrantes e organizações que desenvolvam ações voltadas a esse público, fortalecendo a articulação entre eles (IX); prevenção permanentemente e comunicação às autoridades competentes em relação às graves violações de direitos da população migrante – em especial o tráfico de pessoas, o trabalho escravo, a xenofobia –, além das agressões físicas e ameaças psicológicas no Deslocamento (X).</p> | <p>população migrante em São Paulo; coordenação com outras cidades e outros níveis da federação, bem como com outros atores políticos estatais e universidades, para promover a inclusão dos migrantes; transparência e isonomia como princípios da atuação pública no atendimento prestado à todas as comunidades migrantes; estabelecimento de parcerias com o governo federal para agilizar a emissão de documentação migratória (Proposta-chave 1.4, “a” a “p”).</p> |
| <p>Dever do Poder Público Municipal de oferecimento de acesso a canal de denúncias para atendimento dos migrantes em casos de discriminação e outras violações de direitos fundamentais ocorridas em serviços e equipamentos públicos (L: artigo 3º, parágrafo único). Atuação conjunta do CRAI e da Ouvidoria Municipal de Direitos Humanos nos casos de violações de direitos relacionadas à migração, tais como tráfico de pessoas, trabalho escravo, xenofobia e violações decorrentes do processo de deslocamento, a fim de fazer cessar e reparar tais violações (D: artigo 9º, §2º).</p> | <p>Dever do Poder Público de criação de um canal de denúncias via Ouvidoria Municipal de Direitos Humanos, preparado para atender a população migrante em diversos idiomas sobre discriminações sofridas e preparar as demais ouvidorias para tal atendimento (Proposta-chave 2.5, “e”).</p> |
| <p>Dever do Poder Municipal de incentivar o fortalecimento e a articulação de coletivos e associações de imigrantes e de organizações da sociedade civil que promovam ações</p> | <p>Dever do Poder Público Municipal de realização do mapeamento periódico de todas as instituições públicas e organizações da sociedade civil que</p> |

Dispositivos da Lei nº 16.478/2016 (L) e do Decreto nº 57.533/2016 (D)

Síntese das Demandas Vocalizadas

voltadas a esta população, com a realização e a divulgação de mapeamento colaborativo anual de tais coletivos, associações e organizações da sociedade civil pela SMDHC, indicando o perfil de sua atuação (D: artigo 2º).

prestam, ou que têm potencial para prestar, atendimento e apoio à inserção social da população migrante, bem como de apoiadoras (Proposta-chave 4.1, “c”).

Garantia de atendimento qualificado à população migrante no âmbito dos serviços municipais, a partir das seguintes ações administrativas (L: artigo 4º): formação de agentes públicos voltada à (I): sensibilização para a realidade da imigração em São Paulo, com orientação sobre direitos humanos e dos imigrantes e legislação concernente (a); e interculturalidade de línguas, com ênfase nos equipamentos que realizam maior número de atendimentos à população migrante (b); contratação de agentes públicos imigrantes, nos termos da lei municipal vigente (II); capacitação dos conselheiros tutelares para proteção da criança e do adolescente migrante (III); designação de mediadores culturais nos equipamentos públicos com maior afluxo de migrantes para auxílio na comunicação entre profissionais e usuários (IV).

Habilitação de equipamentos públicos para atendimento da população migrante, na área da assistência social, saúde e nos demais serviços públicos, incluindo a qualificação dos e das agentes públicos (também em diversos idiomas); a criação de equipamentos e unidades móveis específicos para a população migrante; e a distribuição de materiais de informação multilíngues (Proposta-chave 2.3, “a”, “b”, “f”, “g”; Proposta-chave 2.5, “c”; Proposta-chave 3.5). Capacitação e reforço do papel do Conselho Tutelar na proteção da criança e do adolescente migrante (Proposta-chave 2.4, “c”).

Sistematização de dados e publicação de relatório estatístico de atendimentos à população migrante pela CPMig, via internet e em outros meios que julgar

Realização de avaliações periódicas dos serviços prestados e divulgação em diversos meios (Proposta-chave 1.4, “g”).

Dispositivos da Lei nº 16.478/2016 (L) e do Decreto nº 57.533/2016 (D)

Síntese das Demandas Vocalizadas

adequados, garantida a privacidade dos atendidos e a não publicação de sua identificação individual (D: artigo 8º).

Implementação da política municipal com diálogo permanente entre o Poder Público e a sociedade civil, especialmente por meio de audiências, consultas públicas e conferências (L: artigo 5º, *caput*). Dever dos órgãos e entidades do Poder Executivo Municipal de permitir e promover a participação da população migrante como candidatos e eleitores nos conselhos, comitês e órgãos colegiados sob sua responsabilidade (D: artigo 3º).

Criação do Conselho Municipal de Imigrantes, órgão consultivo vinculado à CPMig, da SMDHC, de composição paritária entre o Poder Público (e seus diversos setores) e a sociedade civil – esta formada majoritariamente por representantes migrantes eleitos e eleitas por eleição aberta e direta, com pelo 50% das vagas ocupadas por mulheres –, para formular, monitorar e avaliar a política municipal para migrantes; defender e promover os direitos das pessoas migrantes, bem como a sua interação social, cultural, política e econômica; pronunciar-se sobre matérias de sua competência temática; convocar e realizar as Conferências Municipais de Políticas para Imigrantes e

Garantia do direito de participação da população migrante nos espaços da sociedade, com a representação da população migrante nos Conselhos Municipais, bem como a representação das organizações da sociedade civil que atuam na temática migratória em fóruns, comissões, comitês e conselhos (de natureza consultiva e deliberativa) (Proposta-chave 2.5, “c”; Proposta-chave 4.1, “a”, “b” e “d”).

Instituição de um Conselho de reuniões periódicas para avaliação da implementação da Política Municipal para a População Imigrante, de composição paritária entre a Administração Pública Municipal e sociedade civil, organizações que trabalham com imigrantes e compostas por eles, ou com maioria desta última (Proposta-chave 4.4, “a” e “b”).

Dispositivos da Lei nº 16.478/2016 (L) e do Decreto nº 57.533/2016 (D) **Síntese das Demandas Vocalizadas**

audiências e consultas públicas que envolvam a população imigrante; dentre outras competências correlatas (L: artigo 5º, §§1º e 2º; D: artigos 4º, 5º e 6º).

Reconhecimento de documentos oficiais com foto, ainda que emitidos em país estrangeiro, ou comprovantes de solicitação da emissão de documentos (passaporte, cédula de identidade do país de origem, Registro Nacional de Estrangeiros – RNE, Protocolo de Solicitação do Registro Nacional de Estrangeiros, Protocolo Provisório de Solicitação de Refúgio e Carteira de Trabalho e Previdência Social) para fins de identificação individual no âmbito dos serviços públicos, bem como de participação em editais e nas eleições para órgãos colegiados públicos municipais (D: artigo 7º, *caput*). Adaptação de sistemas de cadastro para reconhecimento de tais documentos de identificação para fins de inscrição em editais e concessão de benefícios, como gratuidade no transporte público, devendo o Poder Público Municipal zelar para que exigências burocráticas no cadastro não obstem o atendimento à população imigrante (D: artigo 7º, §§1º e 2º).

Garantia da acessibilidade dos direitos ou serviços públicos, inclusive com flexibilidade quanto à documentação exigida para efetivação do direito à educação (Proposta-chave 1.4, “d”; Proposta-chave 3.4, “a”).

Prestação de serviços públicos específicos à população migrante por meio de Centros de Referência e Atendimento para Imigrantes

Habilitação de equipamentos públicos para atendimento da população migrante, na área da assistência social, saúde e nos

| Dispositivos da Lei nº 16.478/2016 (L) e do Decreto nº 57.533/2016 (D) | Síntese das Demandas Vocalizadas |
|--|--|
| (CRAI), com articulação do acesso aos demais serviços públicos e atendimento em unidades móveis (L: artigo 6º; D: artigo 9º). | demais serviços públicos, incluindo a criação de unidades móveis específicos para a população migrante (Proposta-chave 2.3, “a”, “b”, “f”, “g”). |
| Definição de atendimento especializado: orientação para regularização migratória; oferecimento e encaminhamento para cursos de português e serviços públicos; cadastramento para benefícios sociais e outras ações de intermediação para a efetivação de direitos dos migrantes (D: artigo 9º, §1º). | Promoção da orientação para regularização migratória e da orientação e encaminhamento para cursos de português e de capacitação profissional; promoção da ampla informação dos usuários e das usuárias; inclusão da população migrante (com formação em nível superior de escolaridade, inclusive) em agências públicas e privadas de intermediação de força de trabalho que ofereçam serviços de orientação profissional, encaminhamento a postos de trabalho, cursos de português e qualificação profissional (Proposta-chave 1.4, “e”; Proposta-chave 2.3, “d”; Proposta-chave 3.1, “b”). |
| Qualificação das Secretarias Municipais para o atendimento à população migrante, compreendendo a formação intercultural, sobre migrações e em idiomas, com ênfase nos equipamentos que realizam maior número de atendimentos, por meio de oficinas ou cursos ministrados por migrantes, ou da contratação de agentes públicos migrantes, nos termos da lei municipal vigente (D: artigo 10, <i>caput</i>). Possibilidade de designação de mediador ou mediadora cultural nos equipamentos | Qualificação, sensibilização e capacitação continuada dos profissionais dos serviços públicos de diferentes setores quanto aos direitos das pessoas migrantes e o respeito à sua cultura, a fim de evitar qualquer forma de discriminação, além da promoção de ações inclusivas como a contratação de agentes de saúde migrantes (Proposta-chave 1.4, “h”; Proposta-chave 2.3, “a”; Proposta-chave 2.5, “c” e “d”). |

**Dispositivos da Lei nº 16.478/2016 (L) e
do Decreto nº 57.533/2016 (D)**

Síntese das Demandas Vocalizadas

públicos com maior afluxo de migrantes, com as competências de: promover o acesso da população migrante aos serviços oferecidos; articular a comunicação entre profissionais e usuários e usuárias; e promover a efetivação do princípio da interculturalidade (D: artigo 10, parágrafo único).

Ações prioritárias na implementação da política municipal em relação à população migrante (L: artigo 7º): garantir o direito à assistência social, assegurando o acesso aos mínimos sociais e ofertando serviços de acolhida ao e à migrante em situação de vulnerabilidade social (I); garantir o acesso universal à saúde (II), observadas as necessidades especiais relacionadas ao processo de deslocamento (a), as diferenças de perfis epidemiológicos (b) e as características do sistema de saúde do país de origem (c); promover o direito do e da migrante ao trabalho decente (III), com igualdade de tratamento e de oportunidades (a), inclusão no mercado formal de trabalho (b) e fomento ao empreendedorismo (c); garantir a todas as crianças, adolescentes, jovens e pessoas adultas migrantes o direito à educação na rede de ensino público municipal, por meio do seu acesso, permanência e terminalidade (IV); valorizar a diversidade cultural, garantindo a

Garantia dos seguintes direitos à população migrante: 1) acesso universal à população migrante a todos os serviços referentes à assistência social e à saúde, incluindo o serviço de abrigo temporário, com respeito à diversidade cultural, religiosa e sexual e coma atenção especial às situações de violação de direitos e às vulnerabilidades específicas de gênero (Propostas-chave 2.1, 2.2, 2.3, 2.5 e 2.6); 2) direito ao trabalho decente, com inclusão no mercado formal de trabalho e promoção de orientação e capacitação profissional, além da discussão sobre o trabalho escravo e a orientação com divulgação multilíngue dos direitos laborais (Propostas-chave 3.1, 3.2 e 3.3); 3) acesso aos concursos públicos e às universidades para a revalidação de diplomas (Proposta-chave 3.2); 4) acesso e permanência de crianças, adolescentes, jovens e pessoas adultas migrantes à rede de ensino público, com desburocratização e flexibilidade quanto à documentação

Dispositivos da Lei nº 16.478/2016 (L) e do Decreto nº 57.533/2016 (D)

participação da população imigrante na agenda cultural do Município (V), observada a abertura à ocupação cultural de espaços públicos (a) e o incentivo à produção intercultural (b); coordenar ações para dar acesso a programas habitacionais, promovendo o seu direito à moradia digna, seja provisória, de curto e médio prazo ou definitiva (VI); inclusão nos programas e ações de esportes, lazer e recreação, bem como garantir o acesso aos equipamentos esportivos municipais (VII).

Síntese das Demandas Vocalizadas

exigida e valorização da diversidade linguística (Proposta-chave 3.4); 5) a promoção de uma cultura de valorização da diversidade, com incentivo à produção cultural fundamentada na interculturalidade, à realização de encontros, festividades e feiras culturais, à organização de institutos e associações culturais, à publicação de editais públicos com incentivos à participação da população migrante e à realização de ações de cultura nos espaços públicos – inclusive no espectro radioelétrico (Proposta-chave 4.2 e 4.3); 6) acesso a programas de habitação de interesse social e de aluguel social, estabelecendo uma política de moradia provisória (aluguel) antes de obter a moradia definitiva (casa própria), com acesso à informação e aos cadastros referentes a tais programas (Proposta-chave 4.4, “b”, “c” e “d”); 7) acesso aos equipamentos esportivos, participação em eventos esportivos já existentes e promoção de eventos esportivos voltados especialmente à população migrante (Proposta-chave 4.7).

Competências (articuladas) das seguintes Secretarias Municipais quanto à efetivação das ações prioritárias na implementação da política municipal para migrantes: SMADS; SMPM; SMS; SDTE; SME; SMC; SEHAB;

Conteúdo das demandas relativas à assistência social e saúde (Proposta-chave 2); à educação e trabalho (Proposta-chave 3); e à habitação, cultura, esporte e participação social (Proposta-chave 4).

**Dispositivos da Lei nº 16.478/2016 (L) e Síntese das Demandas Vocalizadas
do Decreto nº 57.533/2016 (D)**

e SEME (D: artigos 11 a 23).

Oferta de serviços de acolhida à população migrante pela SMADS (D: artigo 12), independentemente da sua situação migratória e documental, nos termos da legislação vigente (I), com atenção ao princípio da reunião familiar e respeito à diversidade cultural e religiosa (II); instituindo processo participativo de supervisão da gestão, com a inclusão de migrantes (III); e atuando na construção da autonomia dos usuários e usuárias, bem como em sua inclusão social, de forma articulada com o CRAI e demais instâncias públicas e privadas atuantes na área (IV).

Promoção do abrigo de pessoas migrantes em casas de acolhida específicas para esta população, ou encaminhamento a outros equipamentos de acolhida existentes, aumentando a disponibilidade de vagas com a utilização de prédios desocupados do centro da cidade (Proposta-chave 2.2, “a”). Criação de uma comissão para acompanhar o tratamento das pessoas migrantes dentro dos centros de acolhida (Proposta-chave 2.3, “e”).

Fonte: elaboração própria, 2018.

Dessa forma, conforme a comparação entre os dispositivos legais e as demandas vocalizadas demonstrada na Tabela 1, observa-se que tanto o conteúdo normativo da Lei nº 16.478/2016, como do seu Decreto regulamentador, corresponderam às reivindicações da população migrante – incluindo refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio – manifestadas (antes e) durante o seu processo de elaboração.

Não obstante, ainda que a Tabela 1 tenha se referido genericamente à “população migrante”, vale ressaltar que as disposições da Lei nº 16.478/2016 e do Decreto nº 57.533/2016 aplicam-se a “todas as pessoas que se transferem de seu lugar de residência habitual em outro país para o Brasil”, segundo o parágrafo único do artigo 1º da referida lei (SÃO PAULO, 2016b), incluídos nessa categoria as pessoas em situação de refúgio.

Ademais, a igualdade de direitos e de oportunidades de direitos assegurada pela Política Municipal para a População Imigrante deve ser observada considerando as necessidades específicas de cada categoria de migrantes, inclusive das pessoas em situação de refúgio, nos termos do inciso I do artigo 2º da referida lei (SÃO PAULO, 2016b).

Nesse sentido, observa-se que a participação (influyente) dos refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio que habitam a cidade de São Paulo no processo de elaboração e aprovação da Lei nº 16.478/2016, numa luta (constante e incessante) pelo seu direito de participação política, garantiu a formulação de uma política municipal que lhes reconhece e garante formalmente os direitos de cidadania indispensáveis ao pleno gozo do direito à cidade – inclusive o direito de votar nas eleições dos Conselhos Municipais¹³⁷ –, além de significar prática e aprendizagem legítimas da “nova” cidadania.

¹³⁷ Tendo em vista que o alistamento eleitoral de migrantes é expressamente vedado pela CF/88, nos termos do artigo 14, §2º (BRASIL, 1988).

CONCLUSÃO

A participação ativa de refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio – junto à população migrante – no processo de elaboração da Lei Municipal nº 16.478/2016 e da respectiva Política Municipal para a População Imigrante resta evidente: seja pelos canais institucionais de participação política (conferências, audiências e consultas públicas; Conselhos e Comitês Municipais; etc.), seja em marcha pelas ruas da cidade de São Paulo, esses “novos” sujeitos políticos vocalizaram suas demandas e (re)apropriaram-se do espaço urbano (público e político), (re)criando os seus (os nossos) direitos urbanos de cidadania.

As várias instâncias de participação oportunizadas à população, desde a realização da 1ª Conferência Municipal de Políticas para Imigrantes, em 2013, até as audiências e consultas públicas realizadas entre 2015 e 2016 pelo Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População Imigrante, aliaram-se à pró-atividade e ao protagonismo da população destinatária.

Assim, por meio do exercício (cidadão) de uma nova forma de fazer política – então pautada na prática ativa e ampliada (desestatizada) da cidadania que proclamam o novo constitucionalismo e o pensamento descolonial latino-americanos –, os cidadãos e as cidadãs em situação de refúgio (e toda a população migrante) influenciaram o processo decisório de formulação da política urbana que agora lhes atende, e nela fizeram constar os direitos equivalentes às suas necessidades cotidianas.

No mesmo sentido, ao reclamar (gritar e demandar) o acesso ao espaço público que é a cidade, ditos habitantes também protagonizaram a (re)invenção coletiva – em conjunto com agentes estatais, integrantes da sociedade civil e organizações internacionais – de uma “São Paulo (um pouco mais) cidadã”, ponto de encontro, de manifestação política e de prática da cidadania de toda uma heterogeneidade social, cultural, religiosa, étnica, de gênero, de situação migratória, de nacionalidade, etc.

Em busca do seu efetivo acolhimento e interação na comunidade, os e as habitantes em situação de refúgio reivindicaram e contribuíram para a institucionalização dos direitos de cidadania que asseguram o próprio direito de habitar o espaço urbano, ainda não garantidos expressa e imperiosamente por qualquer instrumento normativo nacional ou internacional.

Nesse sentido, ao participarem politicamente da formulação da Política Municipal para a População Imigrante, tais indivíduos influíram na sua construção e transformação, a fim de assegurar a fruição dos benefícios e das oportunidades já oferecidos pelo ambiente urbano, bem como a possibilidade de criação de outros “novos”.

Consequentemente, o exercício do direito urbano de participação política (popular e democrática) garantiu ao grupo a ressignificação e a institucionalização de uma gama de (outros) direitos indispensáveis à manutenção de uma vida digna no espaço urbano, com respeito à diversidade e à cultura local, a fim de garantir o bem-estar e o desenvolvimento de todas e todos os habitantes, indistintamente e coletivamente, com fundamento nos princípios da justiça social, do exercício pleno da cidadania, da democracia participativa, da igual dignidade entre as diferenças, do pluralismo político e jurídico e do equilíbrio ecológico.

Dessa forma, conclui-se que a participação da população destinatária no processo de elaboração da Lei nº 16.478/2016 garantiu a formulação de uma política municipal que lhes reconhece e garante formalmente os direitos de cidadania indispensáveis ao pleno gozo do direito à cidade.

O exercício do direito de participação política, portanto, consistiu num meio de (re)construção do conteúdo do direito à cidade, com respeito às diferenças e às demandas reais de um grupo social que também integra a comunidade urbana e nela interage.

Além disso, tendo em vista que o direito à cidade significa o direito de participar integralmente do ambiente urbano, tanto usufruindo dos benefícios e das oportunidades por ele oferecidos, como influenciando na sua construção e transformação, o próprio direito de participação política também está contido no “guarda-chuva” que simboliza o direito à cidade.

Assim sendo, além de garantir a normatização do seu direito de acesso à cidade, a contribuição dos cidadãos e cidadãs em situação de refúgio na formulação da Política Municipal para a População Imigrante também satisfaz o seu direito de participar *na* cidade, isto é, de nela manifestar-se politicamente e (re)construir o espaço urbano.

Nesse sentido, conclui-se também que a participação de tal grupo no processo de elaboração da Lei Municipal nº 16.478/2016 garantiu, em parte, a efetivação do seu direito à cidade, uma vez que tornou efetiva a sua influência na construção da política municipal destinada à população migrante – conforme observado pela equivalência do conteúdo normativo com as demandas vocalizadas.

De fato, a participação conjunta de toda a população migrante, com a sociedade civil, organizações internacionais e agentes estatais, promoveu a construção de uma política pública para ela e por ela, ou seja, destinada àquela população e por ela elaborada (com atenção às especificidades de cada categoria).

Isso porque as (novas) concepções de cidadania, do direito urbano de participação política e do direito à cidade relacionam-se de forma intrínseca e interdependente, visto que o primeiro é instrumento para a reivindicação do segundo e, ao mesmo tempo, é abrangido pelo

seu conteúdo. Assim, a prática cidadã dos refugiados, refugiadas e solicitantes de refúgio durante a elaboração da política paulistana em comento resultou na previsão legal da própria prática cidadã, quando consideradas todas as dimensões da cidadania (civil, política e social, ou quaisquer outras inventadas).

Ademais, além da contribuição para a (re)construção e efetivação dos direitos mencionados, essa participação ampliada também ensinou a prática e a aprendizagem de uma nova forma de fazer política, por meio da vivência da “nova” cidadania latino-americana.

Entretanto, apesar desse processo inovador em termos de participação política democrática, ressalta-se que a institucionalização da Política Municipal para a População Imigrante e do Conselho Municipal de Imigrantes ainda é recente; por ora, tão somente pode-se analisar a efetividade do direito à cidade em termos de participação influente da população migrante na construção dos (novos) direitos urbanos de cidadania.

Já o acesso efetivo de toda a população migrante aos serviços, oportunidades e vantagens da cidade de São Paulo apenas poderá ser verificado conforme seja implementada a política municipal, no decorrer do tempo em que viger.

Assim, este trabalho encerra-se como um estudo inicial acerca da construção de uma política municipal recém-aprovada, ainda em vias de implementação, cujo sucesso (ou fracasso) ainda se define e está para ser definido, contemporaneamente; e a relevância de uma participação política democrática para a definição desse destino é inegável.

*“Uma flor nasceu na rua!
Passem de longe, bondes, ônibus, rio de aço do tráfego.
Uma flor ainda desbotada
ilude a polícia, rompe o asfalto.
Façam completo silêncio, paralitem os negócios,
garanto que uma flor nasceu.*

*Sua cor não se percebe.
Suas pétalas não se abrem.
Seu nome não está nos livros.
É feia. Mas é realmente uma flor.*

*Sento-me no chão da capital do país às cinco horas da tarde
e lentamente passo a mão nessa forma insegura.
Do lado das montanhas, nuvens maciças avolumam-se.
Pequenos pontos brancos movem-se no mar, galinhas em pânico.
É feia. Mas é uma flor. Furou o asfalto, o tédio, o nojo e o ódio.”
(Carlos Drummond de Andrade, “A Flor e a Náusea”)*

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Pedro. A cidade com-fusa: o império do mercado na produção da metrópole latino-americana. In: ROLNIK, Raquel (org.); FERNANDES, Ana (org.). **Cidades**. Rio de Janeiro: Funarte, 2016.

AGÊNCIA SENADO. Impeachment de Dilma Roussef marca ano de 2016 no Congresso e no Brasil. **Senado Notícias**, Brasília, 28 dez. 2016. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/28/impeachment-de-dilma-rousseff-marca-ano-de-2016-no-congresso-e-no-brasil>>. Acesso em: 22 maio 2018.

ALBUQUERQUE, Jeniffer; GABRIEL, Maria; ANUNCIACÃO, Renata Franck Mendonça de. O Papel do Entorno no Acolhimento e na Integração de Populações Migrantes para o Exercício Pleno da Cidadania. In: GEDIEL, José Antônio Peres (org.). GODOY, Gabriel Gualano de (org.). **Refúgio e Hospitalidade**. Curitiba: Kairós Edições, 2016.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. As manifestações de junho de 2013, o processo de construção dos direitos de cidadania no Brasil e o direito à cidade. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 07, n. 01, p. 71-90, 2015. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/15200>>. Acesso em: 23 jan. 2018.

ALMEIDA, Guilherme Assis de (org.); RAMOS, André de Carvalho (org.); RODRIGUES, Gilberto (org.). **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Coletânea de Instrumento de Proteção Nacional e Internacional de Refugiados e Apátridas**. Brasília, dezembro de 2016. Disponível: <<http://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Colet%C3%A2nea-de-Instrumentos-de-Prote%C3%A7%C3%A3o-Nacional-e-Internacional.pdf>>. Acesso em: 21 maio 2018.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Protegendo Refugiados no Brasil e no Mundo**, Brasília, 2018. Disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Protegendo-Refugiados-no-Brasil-e-no-Mundo_ACNUR-2018.pdf>. Acesso em: 27 maio 2018.

APÓS CONSULTA pública, lei que cria Política Municipal para a População Migrante em São Paulo vai à Câmara. **MigraMundo**, [s.l.], 22 abr. 2016. Políticas Migratórias. Políticas Públicas. Disponível em: <<http://migramundo.com/apos-consulta-publica-lei-que-cria-politica-municipal-para-a-populacao-migrante-em-sao-paulo-vai-a-camara/>>. Acesso em: 20 jun. 2018.

ARBACHE, Guilherme Pires. **Querer e Poder: análise quantitativa dos determinantes da participação política no regime democrático brasileiro**. Tese (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

ARNS, Dom Paulo Evaristo. “Não basta acolher os refugiados, é preciso denunciar a violência”. In: BARRETO, Luis Paulo Teles Ferreira (org.). **Refúgio no Brasil: a proteção**

brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas. 1. ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, adotada pela Resolução 217 A (III), Paris, 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2018.

_____. **Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos**, adotado pela Resolução 2200A (XXI), 16 de dezembro de 1966. Disponível em: <http://www.refugiados.net/cid_virtual_bkup/asilo2/2pidcp.html>. Acesso em: 29 maio 2018.

_____. **Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados**, adotado em Nova York, em 31 de janeiro de 1967. Série Tratados das Nações Unidas nº 8791, v. 606, p. 267. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo_de_1967_Relativo_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf?file=fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo_de_1967_Relativo_ao_Estatuto_dos_Refugiados>. Acesso em: 29 maio 2018.

ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Processo de refúgio poderá ser extinto. **Ministério da Justiça**, Brasília, 10 abr. 2018. Destaque. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/news/conare-disciplina-extincao-do-processo-de-refugio-sem-resolucao-do-merito>>. Acesso em: 27 jun. 2018.

AVRITZER, Leonardo (org.). **Experiências Nacionais de Participação Social**. São Paulo: Cortez, 2009. (Democracia Participativa)

_____. **Impasses da Democracia no Brasil**. 1 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

_____. Instituições Participativas e Desenho Institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, junho/2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v14n1/02.pdf>>. Acesso em: 03 maio 2018.

_____. Participation in Brazil democratic Brazil: from poplar hegemony and innovation to middle-classe protest. **Opinião Pública**, Campinas, v. 23, n. 1, p. 43-59, jan./abr. 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v23n1/1807-0191-op-23-1-0043.pdf>>. Acesso em: 02 jun. 2018.

_____. Sociedade Civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. **Opinião Pública**, Campinas, v. 18, n. 2, p. 383-398, novembro/2012b. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v18n2/a06v18n2.pdf>>. Acesso em: 03 maio 2018.

_____. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: da autorização à legitimidade da ação. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v50n3/01.pdf>>. Acesso em: 03 maio 2018.

_____. **Conferências Nacionais:** ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. Texto para Discussão 1739. Rio de Janeiro: IPEA, maio/2012a. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td_1739.pdf>. Acesso em: 03 maio 2018.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. A Lei Brasileira de Refúgio – sua história. In: BARRETO, Luis Paulo Teles Ferreira (org.). **Refúgio no Brasil:** a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas. 1. ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

BELLO, Enzo. **A Cidadania na Luta Política dos Movimentos Sociais Urbanos.** Caxias do Sul: Educs, 2013.

_____. **A Cidadania no Constitucionalismo Latino-Americano.** Caxias do Sul: Educs, 2012.

_____. O pensamento descolonial e o modelo de cidadania no novo constitucionalismo latino-americano. In: BELLO, Enzo (org.); BRANDÃO, Clarissa (org.). **Direitos Humanos e Cidadania no Constitucionalismo Latino-Americano.** 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

BENEVIDES, Maria Victoria. **Cidadania e Direitos Humanos.** Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/benevidescidadaniaedireitoshumanos.pdf/view>>. Acesso em: 23 abr. 2018.

BERNER, Vanessa; CLÈVE, Clèmerson; DALLARI, Pedro B. de Abreu; GRANJA, Guilherme; JARDIM, Tarciso Dal Maso; MORAIS, José Luis Bolzan de; PIRES JÚNIOR, Paulo Abrão; RAMOS, André de Carvalho; REIS, Rossana Rocha; RIOS, Aurelio; VENTURA, Deisy. Regulamento da nova Lei de Migração é contra *legem e praeter legem*. **Consultor Jurídico**, Opinião, 23 nov. 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-nov-23/opinio-regulamento-lei-migracao-praetem-legem>>. Acesso em: 22 maio 2018.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos.** Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 10. reimp. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOLÍVIA. Constituição (2009). **Nueva Constitución Política del Estado**, promulgada em 07 de fevereiro de 2009. Disponível em: http://www.comunicacion.gob.bo/sites/default/files/docs/Nueva_Constitucion_Politica_del_Estado_Boliviano_0.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2018.

BONI, Valdete; QUARESMA, Sílvia Jurema. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. **Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC**, v. 2, n. 1(3), janeiro-julho/2005, p. 68-80. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/view/18027/16976>>. Acesso em: 05 jul. 2018.

BORJA, Jordi; MUXÍ, Zaida. **El espacio público:** ciudad e ciudadanía. Barcelona: Diputació Barcelona: Electa, 2000. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/44358990_El_espacio_publico_ciudad_y_ciudadania_Jordi_Borja_y_Zaida_Muxi>. Acesso em: 22 jan. 2018.

BRANDINO, Géssica; DELFIM, Rodrigo Borges; ROSSA, Amanda. “Estamos aqui”: 11ª Marcha dos Imigrantes leva 4.000 à Avenida Paulista. **MigraMundo**, São Paulo, 04 dez. 2017. Mobilizações. Disponível em: <<http://migramundo.com/estamos-aqui-11a-marcha-dos-imigrantes-leva-4-000-a-avenida-paulista/>>. Acesso em: 26 jun. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 02 fev. 2018.

_____. Coordenação-geral de Assuntos de Refugiados (CGARE); Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). **Resolução Normativa nº 16**, de 24 de setembro de 2013. Estabelece procedimentos e Termo de Solicitação para pedidos de reunião familiar. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=258707>>. Acesso em: 22 maio 2018.

_____. Coordenação-geral de Assuntos de Refugiados (CGARE); Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). **Resolução Normativa nº 18**, de 30 de abril de 2014. Estabelece os procedimentos aplicáveis ao pedido e tramitação da solicitação refúgio e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/migracoes/refugio/anexos/resolucao-18-dou-pdf.pdf>>. Acesso em: 22 maio 2018.

_____. Coordenação-geral de Assuntos de Refugiados (CGARE); Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). **Resolução Normativa nº 22**, de 22 de outubro de 2015. Adota o Formulário de Solicitação de Refúgio e o Formulário de Interposição de Recurso e altera a redação da Normativa nº 18 do Conare. Disponível em: <http://www.lex.com.br/legis_27036876_RESOLUCAO_NORMATIVA_N_22_DE_22_DE_OUTUBRO_DE_2015.aspx>. Acesso em: 22 maio 2018.

_____. Coordenação-geral de Assuntos de Refugiados (CGARE); Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). **Resolução Normativa nº 24**, de 28 de julho de 2017. Adota o Formulário de Solicitação de Reconhecimento da Condição de Refugiado, o Formulário de Identificação de Familiares para Extensão dos efeitos da Condição de Refugiado e o Formulário para Interposição de Recurso e altera a redação da Resolução Normativa nº 22 do Conare. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/central-de-atendimento/estrangeiros/refugio-1/RN24Completa.pdf>>. Acesso em: 22 maio 2018.

_____. Coordenação-geral de Assuntos de Refugiados (CGARE); Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). **Resolução Normativa nº 26**, de 29 de março de 2018. Altera a Resolução Normativa nº 18 do Conare para disciplinar hipóteses de extinção do processo sem resolução do mérito. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=358753>>. Acesso em: 27 jun. 2018.

_____. **Decreto nº 1.904**, de 13 de maio de 1996. I Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH I). Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direitos-Humanos-no-Brasil/i-programa-nacional-de-direitos-humanos-pndh-1996.html>>. Acesso em: 14 maio 2018.

_____. **Decreto nº 9.199**, de 20 de novembro de 2017b. Regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9199.htm>. Acesso em: 22 maio 2018.

_____. **Decreto nº 9.277**, de 05 de fevereiro de 2018. Dispõe sobre a identificação do solicitante de refúgio e sobre o Documento Provisório de Registro Nacional Migratório. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9277.htm>. Acesso em: 22 maio 2018.

_____. **Lei nº 6.815**, de 19 de agosto de 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Revogada pela Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6815.htm>. Acesso em: 01 jun. 2018.

_____. **Lei nº 9.474**, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm>. Acesso em: 15 maio 2018.

_____. **Lei nº 10.527**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 04 mar. 2018.

_____. **Lei nº 13.445**, de 24 de maio de 2017a. Institui a Lei de Migração. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm>. Acesso em: 22 maio 2018.

BROWN, Wendy. Lo que se Pierde con los Derechos. In: BROWN, Wendy. **States of Injury**. Princeton: Princeton University Press, 1995, p. 96-134.

CANTONI, Stefania Lapolla. **Participação Política não Eleitoral na Argentina e no Brasil: (o que) mudou nas últimas décadas?** Tese (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

CAPRA, Fritjof. **A Teia da Vida**. Tradução de Newton Roberval Eicheberg. São Paulo: Cultrix, 1996.

CARIBÉ, Daniel. Quem sai, quem fica: os dilemas e os limites da instrumentalização do direito à cidade. In: ROLNIK, Raquel (org.). FERNANDES, Ana (org.). **Cidades**. Rio de Janeiro: Funarte, 2016.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. Sobre a gestão democrática da cidade: questões para o debate. **GeoTextos**, v. 6, n. 1, p. 179-189, jul. 2010. Disponível em: <<https://portalseer.ufba.br/index.php/geotextos/article/view/4311>>. Acesso em: 06 abr. 2018.

CARTAGENA + 30. **Declaração do Brasil e o Plano de Ação: Um Marco de Cooperação e Solidariedade Regional para Fortalecer a Proteção Internacional das Pessoas Refugiadas, Deslocadas e Apátridas na América Latina e no Caribe**, Brasília, Brasil, 03 de dezembro de 2014. Disponível em: <<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2014/9866>>. Acesso em: 21 maio 2018.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 19. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

_____. Dimensiones de la ciudadanía em el Brasil del Siglo XIX. In: SABATO, Hilda (coord.). **Ciudadanía política e formación de las naciones: perspectivas históricas de América Latina**. México: FCE, COLMEX, FHA, 1999.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 3. ed., rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CASTELLS, Manuel. **A Questão Urbana**. Tradução de Arlene Caetano. 3. ed. rev. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2006. (Coleção Pensamento Crítico; v. 48).

CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi. As cidades como atores políticos. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 45, p. 152-166, jul. 1996. Disponível em: <<http://memoriadasolimpiadas.rb.gov.br/jspui/bitstream/123456789/85/1/IU006%20-%20Castells%20e%20Borja%20-%20As%20cidades%20como%20atores%20pol%C3%ADticos.pdf>>. Acesso em: 06 fev. 2018.

COMITÊ INTERSETORIAL DA POLÍTICA MUNICIPAL PARA A POPULAÇÃO IMIGRANTE. **Ata da 2ª Reunião Ordinária: Plenária sobre Assistência Social e Saúde**. São Paulo, 23 de outubro de 2015c. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/Ata%20Dia%2023%2010%202015%20%20Reuniao%20comite%20Intersectorial.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2018.

_____. **Ata da 3ª Reunião Ordinária: Plenária sobre Educação e Trabalho**. São Paulo, 13 de novembro de 2015d. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/Ata%203%20reuniao%20-%20Educacao%20e%20Trabalho%20-13-11-2015.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2018.

_____. **Ata da 4ª Reunião Ordinária: Plenária sobre Participação Social, Cultura, Habitação, Esportes e Lazer**. São Paulo, 02 de dezembro de 2015e. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/Ata%204%20reuniao%20-%20Habitacao%20Cultura%20Part%20Social%20e%20Esportes%20-2-12-15.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2018.

_____. **Ata da 5ª Reunião Ordinária**. São Paulo, 28 de janeiro de 2016a. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/Ata%205%20reuniao%20-%20validacao%20minuta%20-%2028-1-16.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2018.

_____. **Ata da 6ª Reunião Ordinária**. São Paulo, 11 de março de 2016b. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/Ata%206%20reuniao.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2018.

_____. **Ata da 7ª Reunião Ordinária**. São Paulo, 21 de março de 2016c. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/Ata%207%20reuniao.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2018.

_____. **Devolutiva da Audiência Pública sobre a Política Municipal para a População Imigrante.** São Paulo, 26 de setembro de 2015b. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/audiencia_imigrantes.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2018.

_____. **Memória da Reunião Inaugural.** São Paulo, 17 de setembro de 2015a. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/Memoria%20reuniao%20comite%20inaugural.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2018.

COMITÊ NACIONAL PARA REFUGIADOS (CONARE). SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Refúgio em Números.** 3. ed. Brasília, 2018. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/news/de-10-1-mil-refugiados-apenas-5-1-mil-continuam-no-brasil/refugio-em-numeros_1104.pdf>. Acesso em: 23 maio 2018.

COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos.** 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

CONFERÊNCIA DE PLENIPOTENCIÁRIOS SOBRE O ESTATUTO DOS REFUGIADOS E DOS APÁTRIDAS. **Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados,** Genebra, 28 de julho de 1951. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados>. Acesso em: 29 maio 2018.

CONFERÊNCIA ESPECIALIZADA INTERAMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica),** San José da Costa Rica, 22 de novembro de 1969. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/sanjose.htm>>. Acesso em: 23 abr. 2018.

CONFERÊNCIA NACIONAL SOBRE MIGRAÇÕES E REFÚGIO (COMIGRAR). **Caderno de Propostas pós Etapa Nacional.** 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio, São Paulo/SP, 30 de maio a 1º de junho de 2014. Disponível em: <http://www.participa.br/articles/public/0007/6550/COMIGRAR_Caderno_de_Proposta_Pos_EtapaNacional.pdf>. Acesso em: 23 maio 2018.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos Humanos e Cidadania.** 2. ed. reform. São Paulo: Moderna, 2004. (Coleção Polêmica).

_____. **O que é participação política.** 11. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1992.

DALLARI, Pedro B. de Abreu. RAMOS, André de Carvalho; VENTURA, Deisy. Regulamento pode desvirtuar nova Lei de Migração. **Folha de S. Paulo,** Opinião, 18 nov. 2017. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/opinia0/2017/11/1936382-regulamento-pode-desvirtuar-nova-lei-de-migracao.shtml>>. Acesso em: 22 maio 2018.

DELFIM, Rodrigo Borges. Imigrantes ocupam a Av. Paulista e mostram suas vozes na 10ª Marcha dos Imigrantes. **MigraMundo,** [s.l.], 28 nov. 2016. Mobilizações. Disponível em:

<<http://migramundo.com/imigrantes-ocupam-a-av-paulista-e-mostram-suas-vozes-na-10a-marcha-dos-imigrantes/>>. Acesso em: 26 jun. 2018.

_____. Pelo fim da invisibilidade: eis o tema da Marcha dos Imigrantes 2017.

MigraMundo, São Paulo, 01 dez. 2017. Mobilizações. Disponível em:

<<http://migramundo.com/pelo-fim-da-invisibilidade-eis-o-tema-da-marcha-dos-imigrantes-2017/>>. Acesso em: 26 jun. 2018.

_____. Solicitantes de refúgio terão novo documento provisório no Brasil. **MigraMundo**, [s.l.], 07 fev. 2018. Políticas Migratórias, Políticas Públicas, Refugiados. Disponível em: <<http://migramundo.com/solicitantes-de-refugio-terao-novo-documento-provisorio-no-brasil/>>. Acesso em: 22 maio 2018.

DIAS, Daniella S. A efetividade do direito urbanístico após vinte anos da promulgação da Constituição brasileira. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 47, n. 186, abr./jun. 2010, p. 77-88. Disponível em:

<<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198674/000888819.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 03 jun. 2018.

EQUADOR. Constituição (2008). **Constitución de la República del Ecuador**, promulgada em 20 de outubro de 2008. Disponível em:

<<http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/ec/ec030es.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

FERNANDES, Edésio. Constructing the “Right To the City” in Brazil. **Social & Legal Studies**, Londres, v. 16, n. 2, 2007, p. 201-219. Disponível em: <<http://1mundoreal.org/wp-content/uploads/2010/12/Edesio-Fernandes-Constructing-The-Right-to-the-City-in-Brazil.pdf>>. Acesso em: 26 fev. 2018.

FIRMEZA, George Torquato. **Brasileiros no exterior**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2007.

FÓRUM MUNDIAL URBANO, 2004; FÓRUM SOCIAL DAS AMÉRICAS, 2004; V FÓRUM SOCIAL MUNDIAL, 2005. **Carta Mundial Pelo Direito à Cidade**, Porto Alegre, janeiro 2005. Disponível em: <<http://normativos.confex.org.br/downloads/anexo/1108-10.pdf>>. Acesso em: 03 jun. 2018.

FRAGOSO, Roberto. CCJ aprova PEC que permite voto de estrangeiros em eleições municipais. **Senado Notícias**, Brasília, 14 jun. 2017. Disponível em:

<<https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2017/06/ccj-aprova-pec-que-permite-voto-de-estrangeiros-em-eleicoes-municipais>>. Acesso em: 29 maio 2018.

FRASER, Nancy. **Iustitia Interrupta**: reflexiones críticas desde la posición “postsocialista”. Tradução de Magdalena Holguín, Isabel Cristina Jaramillo. Santafé de Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes. Facultad de Derecho, 1997. (Coleção Nuevo Pensamiento Jurídico)

GENOVA, Nicholas de. As Políticas *Queer* de Migração: reflexões sobre “ilegalidade” e incorrigibilidade. **REMHU – Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana**, Brasília, ano XXIII, n. 45, jul./dez.2015, p. 43-75. Disponível em:

<<http://www.scielo.br/pdf/remhu/v23n45/1980-8585-REMHU-23-45-043.pdf>>. Acesso em: 29 maio 2018.

GIL, Antonio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GONZÁLEZ, Juan Carlos Murillo. A Importância da Lei Brasileira de Refúgio e suas Contribuições Regionais. In: BARRETO, Luis Paulo Teles Ferreira (org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. 1. ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa. **(Re)Pensando a Pesquisa Jurídica: teoria e prática**. 3. ed., rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

HARVEY, David. A liberdade da cidade. In: MARICATO, Ermínia et al. **Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

_____. Alternativas ao neoliberalismo e o direito à cidade. **Novos Cadernos NAEA**, [s.l.], v. 12, n. 2, p. 269-274, dez. 2009. Disponível em: <<https://periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/327/513>>. Acesso em: 02 jun. 2018.

_____. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005. (Col. Geografia e Adjacências).

_____. O direito à cidade. Tradução de Jair Pinheiro. **Lutas Sociais**, São Paulo, n. 29, p. 73-89, jul./dez. 2012. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/272071/mod_resource/content/1/david-harvey%20direito%20a%20cidade%20.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2018.

HOLSTON, James. **Cidadania Insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil**. Tradução de Claudio Carina. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

IASI, Mauro Luis. A rebelião, a cidade e a consciência. In: MARICATO, Ermínia et al. **Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

INSTITUTO PAULO FREIRE. PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **Direito à Cidade**. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2015a. (Cadernos de Formação). Disponível em: <https://www.paulofreire.org/images/pdfs/livros/Cadernos_Formacao_Direito_Cidade.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2018.

_____. **Participação Social e Direitos Humanos**. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2015b. (Cadernos de Formação). Disponível em: <https://www.paulofreire.org/images/pdfs/livros/Cadernos_Formacao_Participacao_Social_D_H.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2018.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007.

JUBILUT, Liliana Lyra; MADUREIRA, André de Lima. Os Desafios de Proteção aos Refugiados e Migrantes Forçados no Marco de Cartagena + 30. **Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana (REMHU)**, Brasília, a. XXII, n. 43, p. 11-33, jul./dez. 2014.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. 5. ed., 3. reimp. São Paulo: Centauro, 2011.

LIMA, João Brígido Bezerra et al. **Refúgio no Brasil: caracterização dos perfis sociodemográficos dos refugiados (1998-2014)**. Brasília: IPEA, 2017.

LUFT, Rosângela Marina. **Políticas Públicas Urbanas: premissas e condições para a efetivação do direito à cidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MAEDA, Lya; PEREIRA, Gustavo. 8ª Marcha dos Imigrantes – diversas nacionalidades, mesmas reivindicações. **MigraMundo**, [s.l.], 10 dez. 2014. Mobilizações. Disponível em: <<http://migramundo.com/8a-marcha-dos-imigrantes-diversas-nacionalidades-mesmas-reivindicacoes/>>. Acesso em: 26 jun. 2018.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

_____. É a questão urbana, estúpido! In: MARICATO, Ermínia et al. **Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

MARICATO, Ermínia; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Construindo a Política Urbana: participação democrática e o direito à cidade. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.); SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **As metrópoles e a questão social brasileira**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2007.

MARINUCCI, Roberto. Direito à cidade de migrantes e refugiados. **Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana (REMHU)**, Brasília, v. 26, n. 52, p. 07-10, abr. 2018. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/remhu/v26n52/2237-9843-remhu-26-52-007.pdf>>. Acesso em: 04 jun. 2018.

MARSHALL, Thomas H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MARRARA, Thiago. Direito Administrativo Brasileiro: transformações e tendências. In: MARRARA, Thiago (org.). **Direito Administrativo: transformações e tendências**. 1. ed. São Paulo: Almedina, 2014.

MILESI, Irmã Rosita; ANDRADE, William Cesar de. Atores e Ações por uma Lei de Refugiados no Brasil. In: BARRETO, Luis Paulo Teles Ferreira (org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. 1. ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

MILESI, Irmã Rosita; CARLET, Flavia. Refugiados e Políticas Públicas. In: SILVA, César Augusto S. da (org.). **Direitos Humanos e Refugiados**. Dourados: Ed. UFGD, 2012.

MILESI, Irmã Rosita. **Dia Mundial do Refugiado 2008: o desafio das políticas públicas.**

Disponível em:

<http://www.csem.org.br/2008/dia_do_refugiado2008_o_desafio_das_politicas_publicas_rosita_milesi.pdf>. Acesso em: 29 maio 2018.

MORAES, Germana de Oliveira. O Constitucionalismo Ecocêntrico na América Latina, o bem viver e a nova visão das águas. **Revista da Faculdade de Direito**, Fortaleza, v. 34, n. 1, p.123-155, jun. 2013. Semestral. Disponível em:

<<http://www.revistadireito.ufc.br/index.php/revdir/article/view/11/13>>. Acesso em: 04 mar. 2018.

MOREIRA, Julia Bertino. **Política em relação aos Refugiados no Brasil (1947-2010).** Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.

_____. Redemocratização e direitos humanos: a política para refugiados no Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, [s.l.], v. 53, n. 1, p. 111-129, 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v53n1/a06v53n1.pdf>>. Acesso em: 26 abr. 2018.

_____. Refugiados no Brasil: reflexões acerca do processo de integração local. **Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana (REMHU)**, Brasília, Ano XXII, n. 43, p. 85-98, jul./dez. 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/remhu/v22n43/v22n43a06.pdf>>. Acesso em: 29 maio 2018.

MOVIMENTO PASSE LIVRE/SP. Não começou em Salvador, não vai terminar em São Paulo. In: MARICATO, Ermínia et al. **Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil.** São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

MÜLLER, Cristiano (org.); PLATAFORMA DHESCA BRASIL (org.); SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos (org.). **Direito Humano à Cidade.** 1. ed. Curitiba: Plataforma Dhesca Brasil, 2010, v. 4. (Coleção Cartilhas de Direitos Humanos). Disponível em: <<http://www.mobilizacuritiba.org.br/files/2014/01/Cartilha-Direito-%C3%A0-Cidade-Plataforma-Dhesca.pdf>>. Acesso em: 03 jun. 2018.

OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. **Revista Brasileira de Estudo de População – REBEP**, v. 34, n. 1, p. 171-179, jan./abr. 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbepop/v34n1/0102-3098-rbepop-34-01-00171.pdf>>. Acesso em: 22 maio 2018.

OLIVEIRA, Laís Gonzales de. Barreiras fronteiriças contra o princípio de *non-refoulement*: a inacessibilidade do território e da determinação do *status* de refugiado. **Revista Brasileira de Estudos de População (REBEP)**, v. 34, n. 1, p. 31-54, jan./abr. 2017. Disponível em: <<https://www.rebep.org.br/revista/article/view/870/pdf>>. Acesso em: 25 maio 2018.

OLIVEIRA, Laís Gonzales de; ZAPOLLA, Leticia Ferrão. A relação entre direito à cidade e cidadania no ordenamento jurídico brasileiro. III Jornada Interamericana de Direitos Fundamentais e I Seminário Nacional da Rede Brasileira de Pesquisa em Direitos Fundamentais – RBPFD, 2016, São Paulo. **Anais...** São Paulo: RBPFD, 2017. Disponível em: <<https://www.conpedi.org.br/publicacoes/xy6mqj74/1d93dw2j/zgt8qkT953nGB6tj.pdf>>. Acesso em: 25 maio 2018.

PETER, Fabienne. The Human Right to Political Participation. **Journal of Ethics & Social Philosophy**, [s.l.], v. 7, n. 1, February 2013. Disponível em: <http://www.jesp.org/PDF/human_right_to_political_participation_final.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2018.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; VAZ, Alexander Cambraia Nascimento. Participação Faz Diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. In: AVRITZER, Leonardo (coord.). **Democracia, Desigualdade e Políticas Públicas no Brasil**, Belo Horizonte, v. 2, ago./2009. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/229614691/Democracia-Desigualdade-e-Politicas-Publicas-No-Brasil-Finep>>. Acesso em: 03 maio 2018.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. Projeto inovador: Comitê Paulista para Imigrantes e Refugiados foi lançado. **Jornal da CMDH**: informativo bimestral da Comissão Municipal de Direitos Humanos. São Paulo, a. 2, n. 8, jan.-fev./2009. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/jornal_cmdh-8_1251138924.pdf>. Acesso em: 12 maio 2018.

PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Dimensão Constitucional do Direito à Cidade e Formas de Densificação no Brasil**. 195 f. 2008. Tese (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

RAMOS, André de Carvalho. **Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. O Futuro do Refúgio no Brasil e seu Papel no Cenário Humanitário. In: BARRETO, Luis Paulo Teles Ferreira (org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. 1. ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

ROLNIK, Raquel. As vozes das ruas: as revoltas de junho e suas interpretações. In: MARICATO, Ermínia et al. **Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

_____. O lugar da participação popular. **Folha de S. Paulo**, Ex-Colunistas, 16 jun. 2014. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/colunas/raquelrolnik/2014/06/1470857-o-lugar-da-participacao-popular.shtml>>. Acesso em: 22 maio 2018.

_____. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 2004. (Col. Primeiros Passos; 203).

_____. **Territórios em Conflito**: São Paulo: espaço, história e política. São Paulo: Três Estrelas, 2017.

ROLNIK, Raquel; FERNANDES, Ana. Junho está sendo. In: ROLNIK, Raquel (org.). FERNANDES, Ana (org.). **Cidades**. Rio de Janeiro: Funarte, 2016.

ROMEIRO, Paulo; GUIMARÃES, Irene Maestro Sarrión; KOETZ, Vanessa. The Right to the City in Latin America. In: SAULE JÚNIOR, Nelson (coord.). ZÁRATE, Lorena (coord.). EMANUELLI, Maria Sílvia (coord.). **Moving toward the Implementation of the Right to**

the City in Latin America and Internationally. Plataforma Global pelo Direito à Cidade, [s.l.], [201-]. Disponível em: <http://polis.org.br/wp-content/uploads/00-Reseach_moving-toward-the-implementation-of-the-Right-to-the-City2-1.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2018.

SALLES, Denise Mercedes Nunez Nascimento Lopes; GONÇALVES, Fernanda Cristina Nanci Izidro. A atuação do Estado brasileiro na proteção dos refugiados: a distância entre a legislação e a garantia dos direitos humanos. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais – RPPI**, v. 1, n. 2, p. 111-132, set./dez. 2016. Disponível em: <www.periodicos.ufpb.br/index.php/rppi/article/download/31039/17100>. Acesso em: 21 maio 2018.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Desigualdad, Exclusión y Globalización: hacia la construcción multicultural de la igualdad e la diferencia. **Revista de Interculturalidad**, Chile, a. 1, n. 1, p. 09-44, oct. 2004/mar. 2005. Disponível em: <<http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/Desigualdad%20exclusi%C3%B3n%20y%20globalizaci%C3%B3n.pdf>>. Acesso em: 05 maio 2018.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. (Reinventar a emancipação social: para novos manifestos; v. 1).

SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Reconhecer para Libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010. (Reinventar a emancipação social: para novos manifestos; v. 3).

SANTOS, Milton. **O Espaço do Cidadão**. 7. ed., 2. reimp. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2014.

SÃO PAULO (Município). COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS PARA MIGRANTES. **Coordenação de Políticas para Migrantes da Cidade de São Paulo**. São Paulo, [entre 2016 e 2018]. Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, Prefeitura de São Paulo. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/participacao_social/ATAS/Relatorio%20CPMig%20OIT_pt_Final.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2018.

_____. Decreto nº 54.476, de 17 de outubro de 2013b. Dispõe sobre a convocação da 1ª Conferência Municipal de Políticas para Imigrantes. In: SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DE SÃO PAULO (SMDHC). **Documento Final da 1ª Conferência Municipal de Políticas para Imigrantes de São Paulo**. Anexo I. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/Doc%20Final_Conf%20Mun%20Imigrantes%20de%20SP_2014.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2018.

_____. **Decreto nº 56.353**, de 24 de agosto de 2015. Institui o Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População Imigrante. Disponível em: <<http://www.cmspbdoc.inf.br/iah/fulltext/decretos/D56353.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2018.

_____. **Decreto nº 57.533**, de 15 de dezembro de 2016c. Regulamenta a Lei nº 16.478, de 8 de julho de 2016, que institui a Política Municipal para a População Imigrante. Disponível em:

<https://www.imprensaoficial.com.br/DO/GatewayPDF.aspx?link=/2016/diario%20oficial%20cidade%20de%20sao%20paulo/dezembro/16/pag_0001_1R50CC9BLIIVLe0JVABAG7D45UN.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2018.

_____. **Lei nº 15.764**, de 27 de maio de 2013a. Dispõe sobre a criação e alteração da estrutura organizacional das Secretarias Municipais que especifica, cria a Subprefeitura de Sapopemba e institui a Gratificação pela Prestação de Serviços de Controladoria. Disponível em:

<<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desestatizacao/legislacao/index.php?p=170844>>. Acesso em: 05 jun. 2018.

_____. **Lei nº 16.478**, de 8 de julho de 2016b. Institui a Política Municipal para a População Imigrante, dispõe sobre seus objetivos, princípios, diretrizes e ações prioritárias, bem como sobre o Conselho Municipal de Imigrantes. Disponível em:

<<http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/leis/L16478.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2016.

_____. **Lei Orgânica do Município de São Paulo**, de 04 de abril de 1990. Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/educacao/cme/LOM.pdf>>. Acesso em: 21 jun. 2018.

_____. **Projeto de Lei nº 142**, de 04 de abril de 2016a. Institui a Política Municipal para a População Imigrante, dispõe sobre seus objetivos, princípios, diretrizes e ações prioritárias, bem como sobre o Conselho Municipal de Imigrantes. Disponível em:

<[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/PL%20142_2016_Pt\(1\).pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/PL%20142_2016_Pt(1).pdf)>. Acesso em: 22 jun. 2018.

_____. **Resolução nº 2**, de 26 de abril de 1991. Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo. Disponível em: <<http://www.camara.sp.gov.br/wp-content/uploads/2018/01/RC291C.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2018.

_____. Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC). **Portaria nº 91**, de 28 de novembro de 2013c. Constitui a Comissão Organizadora Municipal da Conferência Municipal de Políticas para Imigrantes. Disponível em: Disponível em:

<<http://www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/NavegaEdicao.aspx?ClipId=B27LUDTUN69JLeE01FKTGDJD0UK>>. Acesso em: 26 jun. 2018.

SARDENBERG, Agda; RIBEIRO, Raiana (orgs.). **Territórios Educativos**: trilhas da cidadania, educação e refúgio na cidade. São Paulo: Moderna, 2016. (Coleção territórios educativos; v. 3)

SATO, Fernando. Começa o VII Fórum Social Mundial das Migrações: a cerimônia foi marcada por sanção do prefeito de São Paulo, Fernando Haddad, à legislação da Política Municipal da População Imigrante. **Jornalistas Livres**, [s.l.], 08 jul. 2016. Disponível em: <<https://jornalistaslivres.org/comeca-o-vii-forum-mundial-do-migrante/>>. Acesso em: 21 jun. 2018.

SAULE JÚNIOR, Nelson (coord.); ZÁRATE, Lorena (coord.); EMANUELLI, Maria Silvia (coord.). **Moving toward the Implementation of the Right to the City in Latin America and Internationally**. Plataforma Global pelo Direito à Cidade, [s.l.], [201-]. Disponível em: <http://polis.org.br/wp-content/uploads/00-Reseach_moving-toward-the-implementation-of-the-Right-to-the-City2-1.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2018.

SECRETARIA DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito, com base no artigo 33 da Lei Orgânica do Município, para averiguar a Política de Migração no Município de São Paulo e medidas necessárias para o seu aperfeiçoamento (Processo RDP nº 08-005/2017). São Paulo, 30 de junho de 2017. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, p. 139-144, 30 jun. 2017. Disponível em: <<http://www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/NavegaEdicao.aspx?ClipID=D78HJFMK1N75ReA4LOSHU30JFC6&PalavraChave=Mara>>. Acesso em: 04 jul. 2018.

SECRETARIA DE APOIO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **Projeto de Lei nº 142/2016**, de 04 de abril de 2016. Institui a Política Municipal para a População Imigrante, dispõe sobre seus objetivos, princípios, diretrizes e ações prioritárias, bem como sobre o Conselho Municipal de Imigrantes. Processo Legislativo nº 01.142/2016. Disponível em: <http://splegisconsulta.camara.sp.gov.br/Pesquisa/DetailsDetalhado?COD_MTRA_LEGL=1&ANO_PCSS_CMSP=2016&COD_PCSS_CMSP=142>. Acesso em: 20 jun. 2016.

SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Migrantes, Apátridas e Refugiados**: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil. Brasília: IPEA, 2015. (Série Pensando o Direito, nº 57). Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/12/PoD_57_Liliana_web3.pdf>. Acesso em: 27 maio 2018.

SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DE SÃO PAULO (SMDHC). **Documento Final da 1ª Conferência Municipal de Políticas para Imigrantes de São Paulo**. São Paulo, 2013. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/Doc%20Final_Conf%20Mun%20Imigrantes%20de%20SP_2014.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2018.

_____. **Política Municipal para a População Imigrante**. São Paulo, 2018. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/migrantes/programas_e_projetos/index.php?p=205909>. Acesso em: 19 jun. 2018.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

SILVA, Mércia Maria Alves da Silva; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MÜLLER, Cristiano. O Direito à Cidade no Brasil no Período 2008-2011: desafios para efetivação da agenda da reforma urbana. In: MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS et al. (org.). **Direitos Humanos no Brasil 3**: diagnósticos e perspectivas. Passo Fundo: IFIBE, 2012.

SILVA, Sandro Pereira. **Democracia, Políticas Públicas e Instituições de Deliberação Participativa**: visões sobre a experiência brasileira. Texto para discussão 2358. Rio de

Janeiro: IPEA, janeiro/2018. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/180118_td_2358.pdf>. Acesso em: 03 maio 2018.

SOTTILI, Rogério. Apresentação do Documento Final da 1ª Conferência Municipal de Políticas para Imigrantes de São Paulo. In: SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS DE SÃO PAULO (SMDHC). **Documento Final da 1ª Conferência Municipal de Políticas para Imigrantes de São Paulo**. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/Doc%20Final_Conf%20Mun%20Imigrantes%20de%20SP_2014.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2018.

TAYLOR, Charles et al. **Multiculturalismo: examinando a política de reconhecimento**. Tradução de Marta Machado. Lisboa: Instituto Piaget, 1998.

TRINDADE, Thiago Aparecido. Direitos e Cidadanias: reflexões sobre o direito à cidade. **Lua Nova**, São Paulo, n. 87, p. 139-165, 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n87/07.pdf>>. Acesso em: 03 jun. 2018.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY (UNGA). **New York Declaration for Refugees and Migrants**, [s.l.], 3 October 2016. UN doc. A/RES/71/1. Disponível em: <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_71_1.pdf>. Acesso em: 27 maio 2018.

VAINER, Carlos. Quando a cidade vai às ruas. In: MARICATO, Ermínia et al. **Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

VAZ, Alexander Cambraia Nascimento. Participação política, Efeitos e Resultados em Políticas Públicas: notas crítico-analíticas. **Opinião Pública**, Campinas, v. 17, n. 1, p. 163-205, junho/2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v17n1/v17n01a06>>. Acesso em : 03 maio 2018.

VENEZUELA. Constituição (1999). **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**, promulgada em 15 de dezembro de 1999. Disponível em: <https://www.oas.org/juridico/mla/sp/ven/sp_ven-int-const.html>. Acesso em: 02 fev. 2018.

VITTE, Claudete de Castro Silva. Cidadania, qualidade de vida e produção do espaço urbano: desafios para a gestão urbana e para o enfrentamento da questão social. In: BAENINGER, Rosana (Org.). **População e Cidades: subsídios para o planejamento e para as políticas sociais**. Campinas: Núcleo de Estudos de População – NEPO/UNICAMP; Brasília: UNFPA, 2010.

WHITE, Ana Guglielmelli. Um pilar de proteção (aos refugiados): reassentamento solidário da América Latina. Tradução de Cândida Beatriz Alves. In: ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR) (org.). INSTITUTO MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS (IMDH) (org.). **Caderno de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**, Brasília, v. 7, n. 7, 2012. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/wp->

content/uploads/2018/02/Caderno-de-Debates-07_Ref%C3%BAgio-Migra%C3%A7%C3%B5es-e-Cidadania.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2018.

WILLIAMS, Patricia. La Dolorosa Prisión del Lenguaje de los Derechos. In: WILLIAMS, Patricia. **The Alchemy of Race and Rights**. Cambridge: Harvard University Press, 1991, p. 146-165.

ZAPOLLA, Letícia Ferrão; OLIVEIRA, Laís Gonzales de; CARNEIRO, Cynthia Soares. A Tutela Jurídica do Trabalhador Migrante no Brasil. **Revista de Direito do Trabalho**, São Paulo, Ano 42, v. 172, p. 195-209, nov./dez. 2016.

ZUQUIM, Maria de Lourdes; MAZO, Liliana María Sánchez. A Democracia na Construção de Cidade: participação social na política urbana brasileira e na colombiana. XIII Seminário Internacional da Rede Iberoamericana de Investigadores sobre Globalização e Território (RII), 2014, Salvador. **Anais...** Salvador: XIII Seminário Internacional da Rede Iberoamericana de Investigadores sobre Globalização e Território (RII), 2014. Disponível em: <http://www.favelasaopaulomedellin.fau.usp.br/wp-content/uploads/2015/11/ZUQUIMMAZO_RII.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2018.

ANEXOS

ANEXO A – Dados do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) sobre a concessão de refúgio nos municípios do Estado de São Paulo



Ministério da Justiça
CONARE - Comitê Nacional para os Refugiados

Número de solicitações de refúgio em 2013 por município no Estado de São Paulo

| SÃO PAULO 2013 | | | | | |
|---------------------|--------------|--------------|-------------|------------|--------------|
| Município | Solicitantes | Reconhecidos | Indeferidos | CNIG | Total Geral |
| Araçatuba | 6 | | | | 6 |
| Campinas | 2 | 5 | 1 | 3 | 11 |
| Guarulhos | 31 | 11 | 7 | 16 | 65 |
| Itaí | 1 | | | 1 | 2 |
| Marília | | | | 1 | 1 |
| Piracicaba | 3 | | | 6 | 9 |
| Presidente Prudente | 1 | | | | 1 |
| Ribeirão Preto | | | | 2 | 2 |
| Santos | 1 | 14 | | | 15 |
| São José dos Campos | 2 | 1 | | | 3 |
| São Paulo | 138 | 402 | 186 | 340 | 1.066 |
| Sorocaba | 2 | 5 | | | 7 |
| Total | 187 | 438 | 194 | 369 | 1.188 |

Número de solicitações de refúgio em 2014 por município no Estado de São Paulo

| SÃO PAULO 2014 | | | | | |
|-----------------------|--------------|--------------|-------------|----------|--------------|
| Município | Solicitantes | Reconhecidos | Indeferidos | CNIG | Total Geral |
| Araçatuba | 14 | 15 | 1 | | 30 |
| Araraquara | 1 | | | | 1 |
| Bauru | 9 | | | | 9 |
| Campinas | 213 | 36 | | | 249 |
| Guarujá | | 1 | | | 1 |
| Guarulhos | 110 | 6 | | | 116 |
| Penápolis | | 12 | | | 12 |
| Piracicaba | 6 | 2 | | | 8 |
| Presidente Prudente | 2 | | | | 2 |
| Ribeirão Preto | 2 | 8 | | | 10 |
| Santos | 28 | 90 | | | 118 |
| São Bernardo do Campo | | 1 | | | 1 |
| São José do Rio Preto | 5 | 12 | | | 12 |
| São José dos Campos | 21 | 10 | 2 | | 33 |
| São Paulo | 3.105 | 768 | 24 | 1 | 3.898 |
| São Sebastião | 5 | | | | 5 |
| Sorocaba | 12 | 14 | | | 26 |
| Total | 3528 | 975 | 28 | 1 | 4.531 |

ANEXO B – Minuta de Projeto de Lei da Política Municipal para a População Imigrante da Prefeitura de São Paulo

**MINUTA DE PROJETO DE LEI DA POLÍTICA MUNICIPAL PARA A POPULAÇÃO
IMIGRANTE DA PREFEITURA DE SÃO PAULO**

Art. 1º: A Política Municipal para a População Imigrante se caracteriza por sua transversalidade a diversas políticas públicas e serviços municipais, e será implementada por meio de gestão compartilhada entre secretarias, sob articulação da Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania, com os seguintes objetivos:

- I – Garantir ao imigrante, independentemente de sua situação migratória e documental, o acesso a direitos sociais e aos serviços públicos;
- II – Efetivar o respeito à diversidade e a promoção da interculturalidade;
- III- Prevenir as violações de direitos e enfrentá-las;
- IV- Promover a participação social e uma relação de parceria horizontal e coordenada com a sociedade civil.

Parágrafo único: Para os fins desta lei, entende-se imigrante como toda a pessoa que se transfere de seu lugar de residência habitual para outro país, compreendendo imigrantes laborais, estudantes, pessoas em situação de refúgio, apátridas, bem como suas famílias, independentemente de sua situação migratória e documental.

Art. 2º: São princípios da Política Municipal para a População Imigrante:

- I - Igualdade de direitos e de oportunidades, observadas as necessidades específicas dos imigrantes;
- II- Não-criminalização da imigração;
- III- Universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos dos imigrantes;
- IV- Combate à xenofobia, ao racismo, ao preconceito e a quaisquer formas de discriminação;
- V- Promoção de direitos sociais dos imigrantes por meio do acesso universalizado e atendimento qualificado nos serviços de saúde, assistência social, educação, trabalho, habitação, entre outros;
- VI- Fomento ao direito à convivência familiar e comunitária.

Art. 3º: São diretrizes da atuação das diferentes áreas setoriais do Poder Público Municipal na implementação da Política para a População Imigrante:

I- Atenção aos objetivos e princípios da Política Municipal para a População Imigrante;

II- Isonomia no tratamento entre os beneficiários e entre as diferentes comunidades imigrantes;

III – Prestação de serviços qualificados e desburocratizados;

IV- Atenção às especificidades de gênero, raça e etnia, orientação sexual, idade, religião, deficiência física, dentre outras;

V- Acessibilidade dos serviços públicos, promovendo-se a adaptação dos sistemas para possibilitar a identificação individual dos usuários imigrantes por meio dos documentos de que forem portadores, tais como passaporte ou cédula de identidade do país de origem, Registro Nacional de Estrangeiros, Protocolo de Solicitação do Registro Nacional de Estrangeiros, Protocolo Provisório de Solicitação de Refúgio, entre outros.

VI- Fornecer e propagar ampla informação sobre os serviços públicos municipais direcionada à população imigrante, segundo o princípio da acessibilidade, com distribuição de materiais de informação multilíngues, em formato impresso, virtual e audiovisual.

VII - Produzir, sistematizar, conservar e divulgar dados estatísticos referentes ao atendimento à população imigrante, a fim de garantir a transparência da política pública para a população imigrante do município de São Paulo e subsidiar sua implementação e avaliação; sem prejuízo do resguardo do sigilo dos dados individuais de solicitantes de refúgio e refugiados, nos termos da Lei Federal nº 9474/1997.

VIII – Realizar e divulgar amplamente as avaliações periódicas dos serviços prestados;

IX - Estabelecer parcerias, convênios e outros modos de articulação com órgãos da Administração Pública direta e indireta de outras entidades federativas para promover a inclusão dos imigrantes e para agilizar a emissão de documentos;

X- Assegurar o direito à participação de imigrantes nas instâncias e mecanismos previstos de gestão participativa no Município; garantindo-lhes, especialmente, o direito de poder votar e ser votado nos conselhos municipais, tais como Conselhos

de Políticas Públicas e Conselhos Gestores de equipamentos públicos, territórios e áreas públicas, entre outros.

Parágrafo único: O Poder Público Municipal deve oferecer acesso a canal de denúncias via Ouvidoria de Direitos Humanos preparada para atender os imigrantes, em diversos idiomas, sobre discriminações e outras violações de direitos fundamentais sofridas em serviços e equipamentos públicos.

Art.4º: O atendimento qualificado para a população imigrante, independentemente de sua situação migratória e documental, será fornecido nos serviços públicos municipais por meio de:

I- Formação dos agentes públicos das áreas de assistência social, saúde, educação, segurança, habitação, dentre outras, para sensibilização para a temática migratória e realidade da imigração em São Paulo, com orientação sobre direitos humanos e dos imigrantes e legislação concernente;

II- Formação dos agentes públicos para interculturalidade e línguas, com ênfase nos equipamentos que realizam maior número de atendimentos à população imigrante;

III- Contratação de agentes públicos imigrantes, inclusive a contratação de servidores imigrantes por concurso público, nos termos da Lei Municipal nº 13.404, de 08 de agosto de 2002, que permite a estrangeiro em situação regular e permanente no território nacional o acesso a cargo, função ou emprego público na Administração Municipal; e estabelecimento de cláusulas de obrigatoriedade de contratação de imigrantes nos editais de conveniamento com organizações sociais e entidades da sociedade civil destinadas a prestar serviços com significativo atendimento a imigrantes.

Parágrafo único: Crie-se a função de mediador cultural nos equipamentos públicos com maior fluxo de imigrantes, com a competência de promover o acesso da população imigrante aos serviços neles oferecidos, articular a comunicação entre profissionais e usuários, e promover a efetivação do princípio da interculturalidade.

Art. 5º: A Política para a População Imigrante da Cidade de São Paulo será implementada assegurando-se o fortalecimento do diálogo permanente entre Poder Público e sociedade civil, promovendo para tanto audiências e consultas públicas, conferências, dentre outros canais de comunicação com a população.

Parágrafo único: Será instituído junto à Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania um Conselho Municipal de Imigrantes, com participação na formulação, implementação, monitoramento e avaliação da presente política, de composição paritária entre a Administração Pública Municipal e membros da sociedade civil, estes últimos majoritariamente imigrantes e escolhidos por eleição aberta e direta, em formato a ser definido em posterior regulamentação.

Art. 6º: O Poder Público Municipal deverá incentivar e promover o fortalecimento e a articulação dos coletivos e associações de imigrantes, bem como das associações e organizações da sociedade civil que prestam serviços a imigrantes ou promovem ações voltadas para esta população e suas demandas; por meio de editais, oficinas de formação, orientação e apoio aos grupos de imigrantes que queiram constituir uma associação, entre outras iniciativas.

Parágrafo único: A fim de contribuir para a articulação entre os referidos coletivos, associações e organizações, a Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania realizará e divulgará um mapeamento colaborativo anual destes, segundo aquelas categorias; criando indicadores sobre o perfil de sua atuação.

Art. 7º: Os direitos e o bem-estar da criança e do adolescente imigrantes, nos termos do Estatuto da Criança e do Adolescente, são prioridades da Política Municipal para a População Imigrante, em todas suas áreas setoriais.

Parágrafo único: O Poder Público Municipal deve qualificar, nos termos do artigo 4º, os conselheiros tutelares para proteção da criança e do adolescente imigrante.

Art. 8º: O Poder Público Municipal, sob responsabilidade da Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania, manterá Centros de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAI) para prestação de serviços específicos aos imigrantes e articulação do acesso aos demais serviços públicos; com unidades descentralizadas ou móveis para atender às demandas em todo o território municipal.

Parágrafo único: Por prestação de serviços específicos aos imigrantes, entenda-se orientação para regularização migratória, cursos de português, cadastros para serviços públicos e benefícios sociais, atendimento em diversos idiomas, apoio aos demais equipamentos municipais em questões relacionadas a imigrantes, dentre outros serviços de intermediação para efetivação de direitos dos imigrantes.

Art. 9º: É garantido ao imigrante, independentemente de sua situação imigratória e documental, o direito à assistência social, assegurando-se o acesso aos mínimos sociais por meio de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, constituindo competências da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social:

I- Proceder à inserção das famílias imigrantes em situação de vulnerabilidade social no Cadastro Único (CadÚnico) do Sistema Único de Assistência Social do Governo Federal.

II – Assegurar que a rede de atendimento em assistência social do município de São Paulo, inclusive Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), Centro de Defesa e Convivência da Mulher, Centro de Acolhida Especial para Mulheres em Situação de Violência, Núcleos de Convivência do Idoso, Centro de Desenvolvimento Social e Produtivo para Adolescentes, Núcleo de Apoio à Inclusão Social para Pessoas com Deficiência; atue articuladamente no atendimento à população imigrante, inclusive com oferta de benefícios de alimentação, e com inclusão da modalidade imigrante na tipificação da rede socioassistencial do município de São Paulo.

III- Promover a orientação básica para a regularização migratória nos equipamentos de Assistência Social, nos termos do artigo 3º, inciso VI;

IV- Fornecer orientação e encaminhamento para cursos de português e de capacitação profissional, buscando a flexibilização da documentação exigida.

§1º Na análise da situação de vulnerabilidade social do imigrante para concessão de direitos e benefícios socioassistenciais, o agente público deve levar em conta critérios específicos concernentes a esta população, tais como a inexistência de rede familiar e de vínculos comunitários no município, e as dificuldades enfrentadas no processo de deslocamento e chegada no país; prezando pelo sigilo dos dados de solicitantes de refúgio e refugiados atendidos, vedada sua disponibilização a órgãos consulares e embaixadas de seus países, a não ser com autorização expressa do cidadão atendido, nos termos da Lei Federal nº 9474/1997.

§2º Na atenção às necessidades socioassistenciais da população imigrante egressa do sistema prisional deverão articular-se as instâncias governamentais envolvidas em todos os níveis federativos.

Art. 10: Cabe à Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social ofertar serviços de acolhida à população imigrante, por meio das seguintes ações:

I- Promover a acolhida de imigrantes em serviços específicos para esta população;

II- Assegurar atenção ao princípio da reunião familiar no atendimento nas casas de acolhida, bem como o respeito à diversidade cultural e religiosa nestes ambientes;

III- Instituir processo participativo de supervisão da gestão dos centros de acolhida, com a inclusão de imigrantes;

IV – Garantir que as casas de acolhida atuem na construção da autonomia dos usuários imigrantes, com orientação geral sobre regularização migratória e serviços públicos ofertados pelo município, bem como encaminhamento para cursos de português, capacitação profissional e inserção profissional, de forma articulada com as demais iniciativas públicas e privadas existentes nessas áreas.

Art. 11: É dever do Poder Público Municipal fornecer, na prestação dos serviços públicos, atenção especial às situações de violação de direitos comuns entre imigrantes, tais como tráfico de pessoas, trabalho escravo, xenofobia e violações decorrentes do processo de deslocamento.

§1º A Secretaria Municipal de Políticas para Mulheres deve capacitar os equipamentos públicos para atenção às mulheres imigrantes vítimas de violência, garantindo a proteção da Lei Maria da Penha e a acolhida, tendo em conta a vulnerabilidade frequentemente agravada pela ausência de rede familiar no país.

§2º Cabe à Secretaria Municipal de Políticas para Mulheres a realização de campanhas sobre violência contra a mulher nos termos do artigo 3º, inciso VI, inclusive diretamente junto a comunidades imigrantes.

Art. 12: É garantido o direito fundamental à saúde do imigrante, constituindo dever da Secretaria Municipal de Saúde promover o acesso à saúde culturalmente adequado para toda a população imigrante, independentemente de sua situação migratória e documental, conforme estabelece a Lei 8.080/1990, segundo as seguintes diretrizes:

I- Promover a assistência de saúde em sua integralidade, articulando ações e serviços preventivos e curativos, individuais e coletivos, em saúde física e mental, atentando-se às especificidades culturais e religiosas dos imigrantes, em suas diferentes fases da vida;

II- Proporcionar atenção e cuidado específico aos grupos vulneráveis com necessidades especiais de assistência de saúde oriundas do processo de deslocamento ou das condições de vida no país, com adoção de protocolos de atendimento especiais;

III- Desenvolver planos e programas de saúde que contemplem as especificidades da saúde dos imigrantes relacionados aos diferentes perfis epidemiológicos e à eficiência do sistema de saúde do país de origem, inclusive em saúde preventiva.

IV- Fornecer atenção integral à saúde da mulher migrante, inclusive com promoção do parto humanizado e intercultural, através da ampliação das casas de parto e sua preparação para atendimento a imigrantes, e do combate à violência obstétrica;

V- Realização de ações de promoção da saúde voltadas para a população migrante, com campanhas de informação adaptadas em termos linguísticos e culturais, nos termos do artigo 3º, inciso VI, inclusive diretamente junto às comunidades.

VI- Estimular a contratação de agentes comunitários de saúde migrantes, nos termos do inciso III do art. 4º.

Parágrafo único: A Secretaria Municipal de Saúde deve zelar para que exigências burocráticas no cadastro não obstem ao atendimento da população migrante no Sistema Único de Saúde.

Art. 13: É direito do migrante o trabalho decente, devendo a Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo, em parceria com a Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania, zelar pela igualdade de tratamento e de oportunidades em relação ao trabalhador brasileiro e implementar ações voltadas para inclusão da população migrante no mercado formal de trabalho, tais como:

I - Estabelecer convênios com o Ministério do Trabalho para emissão descentralizada da carteira de trabalho, nos equipamentos públicos municipais;

II - Incentivar por meio de acordos a inserção do migrante no sistema bancário e atuar junto a essas instituições a fim de promover o seu acesso ao microcrédito;

III - Realizar ações e projetos de inserção no mundo do trabalho, inclusive para migrantes com ensino superior, com orientação profissional;

IV - Conduzir forças-tarefa e grupos de trabalho intersecretariais focados na realização de ações para facilitar o reconhecimento de certificados de estudos e o registro profissional em entidades de classe; acordar convênios com universidades públicas situadas no estado de São Paulo para revalidação de diplomas de ensino superior, considerando-se o artigo 44 da Lei federal nº 9.474/1997; e apoiar o reconhecimento de diplomas de ensino médio no que couber, buscando a diminuição de exigências burocráticas, traduções e custos.

Art.14: A Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo deverá manter ações e programas voltados para a empregabilidade da população imigrante, incluindo egressos do sistema prisional, tais como:

I – Promover, nas agências públicas de emprego, a inclusão da população imigrante nos cadastros e a orientação sobre direitos trabalhistas, por meio de estrutura adequada e pessoal formado para atender os imigrantes, além de centros e ocasiões específicas para intermediação de contratação de imigrantes, a fim de promover a aproximação entre empresas interessadas e estes trabalhadores;

II - Prestar serviço de inserção nos cadastros públicos de emprego, como o Sistema Nacional de Empregos (SINE), nos Centros de Referência e Atendimento para a População Imigrante, acompanhado de orientação sobre direitos trabalhistas e órgãos de proteção do trabalhador;

III - Buscar parcerias com cursos de formação profissional, adaptados às necessidades da população imigrante, tais como flexibilização da documentação exigida na inscrição e diversificação de horários de oferta; encaminhar os imigrantes para estes cursos e oferecer apoio à sua permanência.

IV - Solicitar periodicamente o acesso a bancos de dados nacionais de cadastro profissional, de modo a subsidiar políticas e programas de inclusão laboral da população imigrante.

V- Promover a sensibilização permanente e a orientação junto a empresas, sindicatos e organizações da sociedade civil sobre a contratação de trabalhadores imigrantes; por meio de campanhas, voltadas para os empregadores, de divulgação da legislação concernente e de exposição de experiências de contratação de trabalhadores imigrantes, dentre outras iniciativas;

VI - Na inserção de vagas nos cadastros públicos de emprego, realizar levantamento do perfil da empresa contratante, verificando as condições de trabalho oferecidas aos imigrantes;

Parágrafo único: Cabe à Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania viabilizar, por oferta própria ou parcerias intersecretariais e com entidades privadas, cursos de português e cultura brasileira para imigrantes.

Art. 15: A Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo deve fornecer incentivo e apoio técnico aos empreendedores imigrantes, promovendo o acesso a crédito e microcrédito, a formação de cooperativas e outras formas de economia

solidária, inclusive com adaptação dos cursos de empreendedorismo e economia solidária para esta população.

§1º O Poder Público Municipal divulgará e orientará o processo de regularização do microempreendedor individual imigrante, nos termos da legislação pertinente.

§2º A Prefeitura de São Paulo, em articulação com as subprefeituras, apoiará no que couber a regularização das feiras de comunidades de imigrantes.

Art. 16: O Poder Público Municipal deve zelar pelo gozo de condições de trabalho seguras e decentes pela população imigrante, cabendo à Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo e à Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania, segundo suas competências:

I- Promoção de campanhas de divulgação, nos termos do artigo 3º, inciso VI, sobre direitos trabalhistas, com explicitação de informações de contato de instituições como Ministério do Trabalho, Ministério Público do Trabalho e defensoria pública.

II – Diálogo com centrais sindicais e sindicatos para promover a participação e filiação de imigrantes nessas entidades.

III- Atenção a que os mecanismos para a prevenção e o enfrentamento ao trabalho escravo, tráfico de pessoas e trabalho infantil do município de São Paulo contemplem a população imigrante e suas especificidades.

IV- Desenvolvimento de ações específicas de inclusão profissional e incentivo ao empreendedorismo para os imigrantes resgatados de situação de trabalho escravo e tráfico de pessoas.

Art. 17: É garantido a todas as crianças, adolescentes, jovens e pessoas adultas imigrantes o direito à educação por meio do acesso à rede de ensino público municipal (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, Educação de Jovens e Adultos), sua permanência nesta e terminalidade; não constituindo obstáculo ao exercício deste direito a impossibilidade de comprovação documental; cabendo à Secretaria Municipal de Educação:

I- Desburocratizar os procedimentos e adaptar os sistemas para garantir a inscrição da população imigrante nos estabelecimentos de ensino municipais;

II- Flexibilizar a documentação exigida com vistas a facilitar o reconhecimento das atividades escolares e certificados do país de origem, considerando-se o artigo 44 da Lei federal nº 9.474/1997;

III- Orientar a realização, no ato da matrícula, de análises de classificação que tenham em conta as peculiaridades do aluno imigrante, particularmente aquelas relacionadas à língua portuguesa e possíveis diferenças de conteúdo dos sistemas de ensino de origem, de modo a garantir tanto o acesso ao ensino em compatibilidade com seus conhecimentos prévios, quanto a expedição do histórico escolar completo ao final do ciclo de estudos.

IV – Oferecer cursos de português e cultura brasileira voltados especificamente para alunos imigrantes matriculados na rede municipal.

Parágrafo único: O Poder Público Municipal apoiará o acesso dos imigrantes ao ensino superior por meio de parcerias e convênios com cursos preparatórios para os exames de seleção, oferecendo vagas e meios de permanência nestes cursos.

Art. 18: A educação observará o princípio da interculturalidade, promovendo o diálogo entre as diferentes culturas, a cidadania democrática e a cultura de paz; cabendo ao Poder Público municipal:

I – Priorizar e ampliar ações educativas de combate à xenofobia, ao racismo, à discriminação e demais preconceitos.

II – Introduzir conteúdos que promovam a interculturalidade e a valorização das culturas de origem dos alunos dentro das grades curriculares, em todas as disciplinas e etapas de educação, com inclusão de materiais pedagógicos com a temática das correntes migratórias contemporâneas, compreendendo refúgio, e do diálogo intercultural.

III – Fortalecer e ampliar programas de formação intercultural voltados para profissionais de ensino.

IV- Promover, incentivar, divulgar e garantir apoio pedagógico, material e institucional a projetos de inclusão, promoção da interculturalidade e valorização da cultura de origem dos alunos, sejam eles imigrantes ou filhos de imigrantes, nos estabelecimentos de ensino e equipamentos públicos municipais em geral, com participação dos imigrantes, inclusive pais ou responsáveis.

Parágrafo único: A Secretaria Municipal de Educação deve fomentar a participação de imigrantes nos conselhos escolares e outros espaços de participação das escolas, com ampla divulgação das instâncias e mecanismos de participação existentes.

Art. 19: Cabe à Secretaria Municipal de Cultura promover uma cultura de valorização da diversidade, com garantia de participação dos imigrantes na agenda cultural do município; abertura à ocupação de espaços públicos de cultura e incentivo à produção cultural fundamentada na interculturalidade; por meio das seguintes ações, sem prejuízo de outras que concorram ao mesmo fim:

I- Promoção e apoio à realização de encontros, festividades populares e feiras culturais imigrantes, inclusive com cessão de espaços públicos para atividades;

II- Atentar para as especificidades da população imigrante nos editais públicos de incentivo à cultura, tais como a necessidade de desburocratização de exigências documentais, visando ampliar a contemplação de projetos de imigrantes;

III- Apoio a coletivos e associações culturais de imigrantes por meio de oficinas de capacitação para participação em editais e/ou tradução e simplificação da linguagem dos mesmos;

IV- Promoção de programas junto às populações imigrantes de produção de conteúdo digital, comunicação multimídia e produção audiovisual;

V- Incentivo ao acesso da população imigrante aos equipamentos culturais presentes no território e às programações culturais municipais, inclusive considerando a oferta de obras e atividades que estimulem a participação pela população imigrante e abertura aos coletivos e associações de imigrantes para a proposição de atividades nestes espaços;

VI - Implementação de equipamentos culturais voltados para a população e a cultura imigrante;

VII - Ampla informação e divulgação, nos termos do artigo 3º, inciso VI, das ações e programas culturais do Município e formas de participação nestes.

Parágrafo único: Para os fins do *caput* deste artigo, a Prefeitura da Cidade de São Paulo atuará como articuladora entre a população imigrante e os programas de cultura estaduais e federais.

Art. 20: Cabe à Secretaria Municipal de Habitação promover o direito à moradia digna para a população imigrante, em uma abordagem que compreenda tanto a moradia provisória, de curto e médio prazo, quanto a definitiva; por meio das seguintes ações, sem prejuízo de outras que concorram ao mesmo fim:

I- Adaptar os programas e instrumentos legais da política habitacional municipal de modo que possam contemplar os imigrantes, inclusive com adaptação das exigências documentais e dos sistemas de cadastro;

II - Garantir ao imigrante acesso à informação sobre os programas de habitação e ao cadastro nesses programas, sendo que a regulamentação dos requisitos para acessá-los, a ser realizada em instrumentos específicos, deverá tomar em conta o tempo de permanência do indivíduo no país, e não o tipo de visto que detém;

III- Possibilitar o acesso da população imigrante a programas de moradia provisória, tais como locação social e auxílio-aluguel, com adaptação das exigências para inscrição nestes programas às especificidades desta população;

IV - Inserir a população imigrante nos programas vigentes de acesso à casa própria, inclusive aqueles do Governo Federal intermediados pelo Município, além da promoção de parcerias com associações para apoio à construção de unidades habitacionais; cooperativas de crédito; financiamentos de interesse social, dentre outros;

V- Atuar na relação entre a população imigrante e o mercado imobiliário, promovendo a sensibilização de agências imobiliárias e proprietários para que não obstem à assinatura de contratos de locação com imigrantes nem imponham-lhes condições exploratórias de forma discriminatória;

VI - Promover a divulgação aos imigrantes e a fiscalização das condições mínimas de habitabilidade nas residências de aluguéis coletivos, nos termos da Lei Municipal nº 10.928/91 (Lei Moura), em articulação intersecretarial e com as subprefeituras;

VII- Promoção de campanhas voltadas para a população imigrante sobre direito à moradia digna e mercado habitacional na cidade de São Paulo.

Art.21: A Secretaria Municipal de Esportes e Lazer deve garantir a inclusão da população imigrante nos seus programas e ações de esportes, lazer e recreação, bem como seu acesso aos equipamentos esportivos municipais, visando a promover sua socialização e bem-estar, cabendo-lhe também:

I- Apoiar os eventos esportivos organizados por associações e coletivos de imigrantes;

II - Promover ações e espaços de troca entre imigrantes e brasileiros nos equipamentos esportivos municipais, trabalhando pelo enfrentamento à discriminação;

III- Estimular a participação da população imigrante, incluindo mulheres e crianças, nos eventos realizados pela Secretaria;

IV- Garantir a abertura à participação de imigrantes e suas associações e coletivos nos editais públicos de incentivo a atividades esportivas e de lazer, prevendo que haja incentivos à participação e contemplação de projetos de mulheres;

V – Promover campanhas de divulgação, voltadas para a população imigrante nos termos do artigo 3º, inciso VI, sobre a agenda de esportes e lazer do Município, seus programas e ações.

Art. 22: Para fins de identificação individual para concessão de benefícios de transporte público (estudantes, pessoas em situação de desemprego, idosos, entre outros), serão aceitos quaisquer documentos portados pelo imigrante, tais como passaporte e cédula de identidade do país de origem, Registro Nacional de Estrangeiros, Protocolo de Solicitação do Registro Nacional de Estrangeiros, e Protocolo Provisório de Solicitação de Refúgio.

Art. 23: As despesas com a execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias das secretarias envolvidas, bem como por dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

§1º: A Política para a População Imigrante da Cidade de São Paulo será levada em conta na formulação dos Programas de Metas do Município, de Planos Plurianuais, Leis de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias anuais.

§2º: O Poder Executivo Municipal poderá firmar convênios com entidades públicas e privadas, sem fins lucrativos, para a formulação e execução de projetos de atendimento à população imigrante.

ANEXO C – Devolutiva da consulta pública realizada pelo Comitê Intersectorial da Política Municipal para a População Imigrante



Comitê Intersectorial da Política Municipal para a População Imigrante

Consulta Pública



Consulta Pública da Política Municipal para a População Imigrante

O deslocamento de pessoas é crescente no mundo atual e vem colocando desafios aos governos de países e cidades em todo o mundo. O trabalho desenvolvido desde 2013 pela Prefeitura de São Paulo para a população imigrante tem sido reconhecido e aplaudido pelo seu caráter inclusivo e humano.

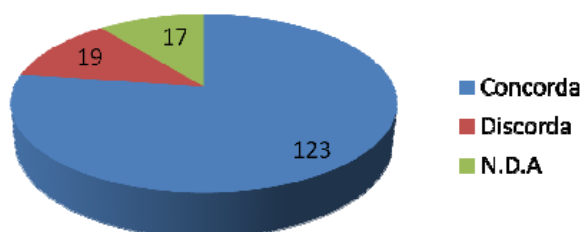
Agora, essas ações estão consolidadas em um documento para que todos os cidadãos da Cidade, de todas as nacionalidades, possam contribuir para o seu fortalecimento e expansão.

Acesse portal saopauloaberta.prefeitura.sp.gov.br até o dia 4 de março e contribua para uma gestão cada vez mais participativa, democrática e aberta.



Considerações Gerais

- Total de **159** contribuições aos 23 artigos e seus respectivos incisos e parágrafos.
- Algumas das contribuições são contra a política como um todo; outras apoiam-na e felicitam a iniciativa, embora parte delas apontem sugestões de complemento ou modificação. Há que se sublinhar, ainda, que certas contribuições se referem a pontos ou sugestões demasiadamente específicas, não sendo possível classificá-las como discordância ou apoio à Política Municipal para População Imigrante.



Considerações Gerais

- Dentre as contribuições analisadas, algumas discordam de um determinado dispositivo, **requerendo sua exclusão**; outras sugerem determinado **complemento à redação** e outras, ainda, sugerem uma **reflexão adicional ou mudança de perspectiva**. Ex: 11
9:1
- Os Objetivos, Princípios e Diretrizes gerais suscitaram a maior parte das contribuições: **62,5%**.
- Pontos mais controversos:
 - Possíveis condicionalidades aos direitos propostos: regularidade ou tempo de permanência no país
 - Prever deveres em paralelo aos direitos
 - Interculturalidade
 - Não-criminalização
- Dispositivos mais controversos:
 - Art. 1º, inciso I: *Garantir ao imigrante o acesso a direitos sociais e aos serviços públicos;*
 - Art. 1º, § único: *Para os fins desta lei, entende-se imigrante como toda a pessoa que se transfere de seu lugar de residência habitual para outro país, compreendendo imigrantes laborais, estudantes, pessoas em situação de refúgio, apátridas, bem como suas famílias, independentemente de sua situação imigratória e documental.*

Minuta: comentários e reações

Art. 1º: A Política Municipal para a População Imigrante se caracteriza por sua transversalidade a diversas políticas públicas e serviços municipais, e será implementada por meio de gestão compartilhada entre secretarias, sob articulação da Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania, com os seguintes objetivos:

I – Garantir ao imigrante o acesso a direitos sociais e aos serviços públicos;

II – Efetivar o respeito à diversidade e a promoção da interculturalidade;

III – Enfrentar as violações de direitos e preveni-las;

IV – Promover a participação social e uma relação de parceria horizontal e coordenada com a sociedade civil.

I - ... *“desde que preservados os direitos dos cidadãos brasileiros”*.

I - ... *“desde que devidamente legalizado e mediante comprovação de residência no país de, pelo menos, dois anos, além de emprego fixo”*.

I – Garantir ao imigrante, *“independentemente do status migratório”*

II – ... *“desde que respeitada e mantida a cultura do cidadão paulistano”*.

III – *“Prevenir as violações de direito e enfrentá-las”*.

§ único: Para os fins desta lei, entende-se imigrante como toda a pessoa que se transfere de seu lugar de residência habitual para outro país, compreendendo imigrantes laborais, estudantes, pessoas em situação de refúgio, apátridas, bem como suas famílias, independentemente de sua situação imigratória e documental.

Excluir o dispositivo, sob pretexto de que a lei deveria ser válida apenas para imigrantes legalizados, a fim de assim evitar a imigração ilegal indiscriminada.

Incluir a expressão *“entre outros”*.

Art. 2º: São princípios da Política Municipal para a População Imigrante:

I - Igualdade de direitos e de oportunidades, observadas as necessidades específicas dos imigrantes;

II - Não-criminalização da imigração;

III - Universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos dos imigrantes;

II – Pediu-se para esclarecer o item. Sugeriu-se: *“... de qualquer espécie, sobretudo a indocumentada”*.

IV- Combate à xenofobia, ao racismo, ao preconceito e a quaisquer formas de discriminação;

4

3:0

V- Promoção de direitos sociais dos imigrantes por meio do acesso universalizado e atendimento qualificado nos serviços de saúde, assistência social, educação, trabalho, moradia, entre outros;

3

3:0

VI- Fomento ao direito à convivência familiar e comunitária.

1

1:0

V- "nos termos do artigo 4º".

V- "alimentação, entre outros".

VI- "e a sua integração local".

Art. 3º: São diretrizes da atuação das diferentes áreas setoriais do Poder Público Municipal na implementação da Política para a População Imigrante:

I- Atenção aos objetivos e princípios da Política Municipal para a População Imigrante;

II- Isonomia no tratamento entre os beneficiários e entre as diferentes comunidades imigrantes;

III – Prestação de serviços qualificados e desburocratizados;

4

2:1

III- Pedir-se a exclusão, sob pretexto de tratar-se de premissa para todo o serviço público

IV- Atenção às especificidades de gênero, orientação sexual, idade, religião, deficiência física, dentre outras;

5

3:2

V- Acessibilidade dos serviços públicos, promovendo-se a adaptação dos sistemas para possibilitar a identificação individual dos usuários imigrantes por meio dos documentos de que forem portadores, tais como passaporte ou cédula de identidade do país de origem, Registro Nacional de Estrangeiros, Protocolo de Solicitação do Registro Nacional de Estrangeiros, Protocolo Provisório de Solicitação de Refúgio.

1

1:0

IV- Sugere-se a exclusão do artigo e a manutenção apenas de idade, religião e deficiência física. Outros rebatem as críticas.

V- ... "entre outros" (abrangendo, p.ex., a CTPS)

VI- Fornecer e propagar ampla informação sobre os serviços públicos municipais direcionada à população imigrante, segundo o princípio da acessibilidade, com distribuição de materiais de informação multilíngues, em formato impresso, virtual e audiovisual;

1
1:0

VII - Produzir, sistematizar, conservar e divulgar dados estatísticos referentes ao atendimento à população imigrante; a fim de garantir a transparência da política pública para a população imigrante do município de São Paulo, bem como de subsidiar políticas e projetos com ela relacionados;

2
1:0

VIII – Realizar e divulgar avaliações periódicas dos serviços prestados;

2
2:0

IX - Estabelecer parcerias, convênios e outros modos de articulação com órgãos da Administração Pública direta e indireta de outras entidades federativas para promover a inclusão dos imigrantes e para agilizar a emissão de documentos;

1
1:0

VIII- ... *“por auditoria externa”*.

X- Assegurar o direito à participação de imigrantes nas instâncias e mecanismos previstos de gestão participativa no Município; garantindo-lhes, especialmente, o direito de poder votar e ser votado nos conselhos municipais, tais como Conselhos de Políticas Públicas e Conselhos Gestores de equipamentos públicos, territórios e áreas públicas, entre outros.

3
2:0

Parágrafo único: O Poder Público Municipal deve oferecer acesso a canal de denúncias via Ouvidoria de Direitos Humanos preparada para atender os imigrantes, em diversos idiomas, sobre discriminações e outras violações de direitos fundamentais sofridas em serviços e equipamentos públicos.

1
1:0

X- Incluir, em áreas de maior concentração de população imigrante, reserva de vagas para esta população

X- Esclarecer as obrigações dos conselheiros imigrantes

Parágrafo único – *“... via ouvidoria de Direitos Humanos, entre outros canais, ...”*

Art.4º: O atendimento qualificado para a população imigrante nos serviços públicos será fornecido por meio de:

1

1:0

I- Formação dos agentes públicos nas áreas de assistência social, saúde, educação, segurança, dentre outras, para sensibilização para a temática migratória e realidade da imigração em São Paulo, com orientação sobre direitos dos imigrantes e legislação concernente;

1

1:0

II- Formação dos agentes públicos para interculturalidade e línguas, com ênfase nos equipamentos que realizam maior número de atendimentos à população imigrante;

5

5:0

Art. 4º: *“O atendimento humanizado a pessoa migrante em serviços públicos é plenamente garantido e não poderá ser negado com base na situação migratória ou documental, ou origem da pessoa migrante”.*

I – *“... fomentando quando necessário discussões e adequações normativas, necessárias para garantia dos seus direitos essenciais”.*

II – Formação deveria ser em interpretação comunitária, o que exigiria um código de ética.

II – Deveria haver a contratação de idosos imigrantes

III- Contratação de agentes públicos imigrantes, inclusive a contratação de servidores imigrantes por concurso público, nos termos da Lei Municipal nº 13.404, de 08 de agosto de 2002, que permite a estrangeiro em situação regular e permanente no território nacional o acesso a cargo, função ou emprego público na Administração Municipal; e estabelecimento de cláusulas de obrigatoriedade de contratação de imigrantes nos editais de conveniamento com organizações sociais e entidades da sociedade civil destinadas a prestar serviços com significativo atendimento a imigrantes.

3

3:0

Parágrafo único: Crie-se a função de mediador cultural nos equipamentos públicos com maior afluxo de imigrantes, com a competência de promover o acesso da população imigrante aos serviços neles oferecidos, articular a comunicação entre profissionais e usuários, e promover a efetivação do princípio da interculturalidade.

1

1:0

Parágrafo único: *“... Com maior afluxo de imigrantes, a ser exercido preferencialmente por imigrantes...”.*

Art. 5º: A Política para a População Imigrante da Cidade de São Paulo será implementada assegurando-se o fortalecimento do diálogo permanente entre Poder Público e sociedade civil, promovendo para tanto audiências e consultas públicas, conferências, dentre outros canais de comunicação com a população.

1
1:0

Parágrafo único: Será instituído junto à Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania um Conselho Municipal de Imigrantes, para avaliação e monitoramento da implementação da presente política, de composição paritária entre a Administração Pública Municipal e a sociedade civil, esta última majoritariamente composta por imigrantes.

2
2:0

Parágrafo único: Incluir, além da avaliação e monitoramento, a 'formulação' e 'implementação' das políticas públicas, de forma a garantir maior protagonismo da população migrante em todo o ciclo da política pública. Além disso, sugiro que esteja previsto neste artigo que os representantes da sociedade civil sejam escolhidos por eleição aberta e direta, em formato a ser definido em posterior regulamentação.

Art. 6º: O Poder Público Municipal deverá incentivar e promover o fortalecimento e a articulação dos coletivos e associações de imigrantes, bem como das associações e organizações da sociedade civil que prestam serviços a imigrantes ou promovem ações voltadas para esta população e suas demandas; por meio de editais, oficinas de formação, orientação e apoio aos grupos de imigrantes que queiram constituir uma associação, entre outras iniciativas.

Parágrafo único: A fim de contribuir para a articulação entre os referidos coletivos, associações e organizações, a Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania realizará e divulgará um mapeamento colaborativo anual destes, segundo aquelas categorias; criando indicadores sobre o perfil de sua atuação.

Art. 7º: Os direitos e o bem-estar da criança e do adolescente imigrantes são prioridades da Política Municipal para a População Imigrante, em todas suas áreas setoriais.

2
0:2

Parágrafo único: O Poder Público Municipal deve capacitar e oferecer subsídios para atuação do Conselho Tutelar na proteção da criança e do adolescente imigrante.

1
1:0

Art. 7º: Pede-se a exclusão do dispositivo ou o estabelecimento de condicionante: "toda criança e adolescente imigrante esteja matriculado e comparecendo regularmente à Escola Pública Municipal ou Estadual com previsão de multa e/ou prisão de um dos pais por 30 dias ao não cumprimento deste dispositivo".

Art. 8º: O Poder Público Municipal, sob responsabilidade da Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania, manterá Centros de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAI) para prestação de serviços específicos aos imigrantes e articulação do acesso aos demais serviços públicos; com unidades descentralizadas ou móveis para atender às demandas em todo o território municipal.

1

1:0

Parágrafo único: Por prestação de serviços específicos aos imigrantes, entenda-se orientação para regularização migratória, cursos de português, cadastros para serviços públicos e benefícios sociais, atendimento em diversos idiomas, apoio aos demais equipamentos municipais em questões relacionadas a imigrantes, dentre outros serviços de intermediação para efetivação de direitos dos imigrantes.

1

1:0

Art. 8º: Indique-se a fonte de financiamento

Parágrafo único: Incluir como serviço específico a criação de um núcleo de saúde específico para a população imigrante.

Art. 9º: É garantido ao imigrante, independentemente de sua situação migratória e documental, o direito à assistência social, assegurando-se o acesso aos mínimos sociais por meio de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, constituindo competências da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social:

2

1:0

I- Proceder à inserção das famílias imigrantes em situação de vulnerabilidade social no Cadastro Único (CadÚnico) do Sistema Único de Assistência Social do Governo Federal;
II – Assegurar que a rede de atendimento em assistência social do município de São Paulo, inclusive Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), Centro de Defesa e Convivência da Mulher, Centro de Acolhida Especial para Mulheres em Situação de Violência, Núcleos de Convivência do Idoso, Centro de Desenvolvimento Social e Produtivo para Adolescentes, Núcleo de Apoio à Inclusão Social para Pessoas com Deficiência; atue articuladamente no atendimento à população imigrante, inclusive com oferta de benefícios de alimentação, e com inclusão da modalidade imigrante na tipificação da rede socioassistencial do município de São Paulo.

2

2:0

Art. 9º: Realizar parceria com o governo do estado para emitir documentos por meio do Poupa-tempo

Art. 9º: “...nos termos do SUAS”

II: Acrescentar benefício de transporte

II: Retirar benefício de alimentação

III- Promover a orientação básica para a regularização migratória nos equipamentos de Assistência Social, nos termos do artigo 3º, inciso VI;

1
1:0

IV- Fornecer orientação e encaminhamento para cursos de português e de capacitação profissional, buscando a flexibilização da documentação exigida.

Parágrafo único: Na análise da situação de vulnerabilidade social do imigrante para concessão de direitos e benefícios socioassistenciais, o agente público deve levar em conta critérios específicos concernentes a esta população, como a inexistência de rede familiar e de vínculos comunitários no município, e as dificuldades enfrentadas no processo de deslocamento e chegada no país, entre outros.

1
1:0

III: Incluir aspectos relacionados a assistência jurídica

Parágrafo único: “Seguindo o disposto na Lei Federal 9474/1997, em seus Capítulos I e III, os funcionários da assistência social (e outros serviços públicos) devem prezar pelo sigilo dos dados de solicitantes de refúgio e refugiados atendidos, ficando vedado sua disponibilização a órgãos consulares e embaixadas de seus países, a não ser com autorização expressa do cidadão atendido”.

Art. 10: Cabe à Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social ofertar serviços de acolhida à população imigrante, por meio das seguintes ações:

1
1:0

I- Promover a acolhida de imigrantes em serviços específicos para esta população;

3
2:1

II- Assegurar atenção ao princípio da reunião familiar no atendimento nas casas de acolhida, bem como o respeito à diversidade cultural e religiosa nestes ambientes;

III- Instituir processo participativo de supervisão da gestão dos centros de acolhida, com a inclusão de imigrantes;

IV – Garantir que as casas de acolhida atuem na construção da autonomia dos usuários imigrantes, com orientação geral sobre regularização migratória e serviços públicos ofertados pelo município, bem como encaminhamento para cursos de português, capacitação profissional e inserção profissional, de forma articulada com as demais iniciativas públicas e privadas existentes nessas áreas.

Art. 10: “Cabe à Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, nos termos do SUAS,”

JUST.: divulgar a existência do SUAS, que seria acessível a todas as pessoas

I: O acolhimento do nacional deveria preceder o do imigrante

Art. 11: É dever do Poder Público Municipal fornecer, na prestação dos serviços públicos, atenção especial às situações de violação de direitos comuns entre os imigrantes, tais como tráfico de pessoas, trabalho escravo, xenofobia e violações decorrentes do processo de deslocamento.

2
1:1

§1º A Secretaria Municipal de Políticas para Mulheres deve capacitar os equipamentos públicos para atenção às mulheres imigrantes vítimas de violência, garantindo a proteção da Lei Maria da Penha e a acolhida, tendo em conta a vulnerabilidade frequentemente agravada pela ausência de rede familiar no país.

§2º Cabe à Secretaria Municipal de Políticas para Mulheres a realização de campanhas sobre violência contra a mulher nos termos do artigo 3º, inciso VI, inclusive diretamente junto a comunidades imigrantes.

1
1:0

Art.11: Pede-se a exclusão do dispositivo, por já existirem órgãos com esta competência no estado.

Art.11: Substituir *trabalho escravo* por *trabalho análogo à escravidão*

§2º: Cabe à Secretaria Municipal de Políticas para Mulheres, *em conjunto com a Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania...*

Art. 12: É garantido o direito fundamental à saúde do imigrante, constituindo dever da Secretaria Municipal de Saúde promover o acesso à saúde culturalmente adequado para toda a população imigrante, independentemente de sua situação migratória e documental, segundo as seguintes diretrizes:
I- Promover a assistência de saúde em sua integralidade, articulando ações e serviços preventivos e curativos, individuais e coletivos, em saúde física e mental, atentando-se às especificidades culturais e religiosas dos imigrantes, em suas diferentes fases da vida;
II- Proporcionar atenção e cuidado específico aos grupos vulneráveis com necessidades especiais de assistência de saúde oriundas do processo de deslocamento ou das condições de vida no país, com adoção de protocolos de atendimento especiais;

2
2:0

1
0:1

Art. 12: "situação migratória e documental, *conforme estabelece a Lei 8.080/1990*"

SUGESTÃO COSMÓPOLIS – Novo inciso: "Art. 12, VIII: *Estimular a contratação de agentes comunitários de saúde imigrantes, nos termos do inciso III do art. 4º, a fim de promover, no âmbito da atenção primária de saúde, a superação de barreiras linguísticas e culturais entre equipes de saúde e comunidades de imigrantes*".
SUGESTÃO ISABEL - : "Art. 12, VIII: *Estimular a contratação de agentes comunitários de saúde imigrantes, nos termos do inciso III do art. 4º*". JUST: O texto da lei não articula finalidades em outros dispositivos.

SUGESTÃO: II – Requer a exclusão do dispositivo sob pretexto da universalidade do SUS

III- Desenvolver planos e programas de saúde que contemplem as especificidades da saúde dos imigrantes relacionados aos diferentes perfis epidemiológicos e à eficiência do sistema de saúde do país de origem, inclusive em saúde preventiva.

1
1:0

IV- Garantir o direito à imunização para a população imigrante.

1
0:1

V- Fornecer atenção integral à saúde da mulher imigrante, inclusive com promoção do parto humanizado e intercultural, através da ampliação das casas de parto e sua preparação para atendimento a imigrantes, e do combate à violência obstétrica;

1

VI – Realização de ações de promoção da saúde voltadas para a população imigrante, com campanhas de informação adaptadas em termos linguísticos e culturais, nos termos do artigo 3º, inciso VI, inclusive diretamente junto às comunidades.

Parágrafo único: A Secretaria Municipal de Saúde deve zelar para que exigências burocráticas no cadastro não obstem ao atendimento da população imigrante no Sistema Único de Saúde.

III – Acrescentar a criação de um Centro de Saúde do imigrante

SUGESTÃO INÊS: IV – Retirar o item por tratar-se de uma diretriz

SUGESTÃO INÊS: V – Suprimir a expressão “combate à violência obstétrica”.

Art. 13: É direito do imigrante o trabalho decente, devendo a Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo, em parceria com a Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania, zelar pela igualdade de tratamento e de oportunidades em relação ao trabalhador brasileiro e implementar ações voltadas para inclusão da população imigrante no mercado formal de trabalho, tais como:

2
1:0

I – Estabelecer convênios com o Ministério do Trabalho para emissão descentralizada da carteira de trabalho, nos equipamentos públicos municipais;

1
0:0

II – Incentivar por meio de acordos a inserção do imigrante no sistema bancário e atuar junto a essas instituições a fim de promover o seu acesso ao microcrédito;

1
1:0

III – Realizar ações e projetos de inserção no mundo do trabalho, inclusive para imigrantes com ensino superior, com orientação profissional;

2
0:0

IV – Conduzir forças-tarefa e grupos de trabalho intersecretariais focados na realização de ações para facilitar o reconhecimento de certificados de estudos e o registro profissional em entidades de classe; acordar convênios com universidades públicas situadas no estado de São Paulo para revalidação de diplomas de ensino superior, considerando-se o artigo 44 da Lei federal nº 9.474/1997; e apoiar o reconhecimento de diplomas de ensino médio no que couber, buscando a diminuição de exigências burocráticas, traduções e custos.

Art. 13: SUGESTÃO DE ACRÉSCIMO – Considerar a situação dos egressos do sistema prisional

Art.14: A Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo deverá manter ações e programas voltados para a empregabilidade da população imigrante, tais como:

I – Promover, nas agências públicas de emprego, a inclusão da população imigrante nos cadastros e a orientação sobre direitos trabalhistas, por meio de estrutura adequada e pessoal formado para atender os imigrantes, além de centros e ocasiões específicas para intermediação de contratação de imigrantes, a fim de promover a aproximação entre empresas interessadas e estes trabalhadores;

II - Prestar serviço de inserção nos cadastros públicos de emprego, como o Sistema Nacional de Empregos (SINE), nos Centros de Referência e Atendimento para a População Imigrante, acompanhado de orientação sobre direitos trabalhistas;

III – Buscar parcerias com cursos de formação profissional, adaptados às necessidades da população imigrante, tais como flexibilização da documentação exigida na inscrição, e diversificação de horários de oferta; encaminhar os imigrantes para estes cursos e oferecer apoio à sua permanência.

IV - Solicitar periodicamente o acesso a bancos de dados nacionais de cadastro profissional, de modo a subsidiar políticas e programas de inclusão laboral da população imigrante.

1

1:0

2

2:0

V- Promover a sensibilização permanente e a orientação junto a empresas, sindicatos e organizações da sociedade civil sobre a contratação de trabalhadores imigrantes; por meio de campanhas, voltadas para os empregadores, de divulgação da legislação concernente e de exposição de experiências de contratação de trabalhadores imigrantes, dentre outras iniciativas.

2

1:0

Parágrafo único: Cabe à Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania viabilizar, por oferta própria ou parcerias intersecretariais e com entidades privadas, cursos de português e cultura brasileira para imigrantes.

SUGESTÃO DE ACRÉSCIMO DE INCISO: VI- Fiscalizar empresas que fornecem vagas aos trabalhadores imigrantes a fim de evitar situações de exploração indevida do trabalho. Criar um sistema de monitoramento das empresas que contratam o trabalhador migrante para identificar e punir, por meios legais, empresas que realizam exploração indevida e promovem o trabalho análogo a escravo.

Art. 15: A Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo deve fornecer incentivo e apoio técnico aos empreendedores imigrantes, promovendo o acesso a microcrédito, a formação de cooperativas e outras formas de economia solidária, inclusive com adaptação dos cursos de empreendedorismo e economia solidária para esta população.

1

0:1

§1º O Poder Público Municipal divulgará e orientará o processo de regularização do microempresário individual imigrante, nos termos da legislação pertinente.

1

1:0

§2º A Prefeitura de São Paulo, em articulação com as subprefeituras, apoiará no que couber a regularização das feiras com participação de imigrantes.

1

1:0

Art.15: Requer-se a exclusão do dispositivo por entender-se que não se deve fornecer microcrédito apenas a imigrantes.

Art. 16: O Poder Público Municipal deve zelar pelo gozo de condições de trabalho seguras e decentes pela população imigrante, cabendo à Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo e à Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania, segundo suas competências:

I- Promoção de campanhas de divulgação, nos termos do artigo 3º, inciso VI, sobre direitos trabalhistas, com explicitação de informações de contato de instituições como Ministério do Trabalho, Ministério Público do Trabalho e defensoria pública.

II – Diálogo com centrais sindicais e sindicatos para promover a participação e filiação de imigrantes nessas entidades.

III- Atenção a que os mecanismos para a prevenção e o enfrentamento ao trabalho escravo, tráfico de pessoas e trabalho infantil do município de São Paulo contemplem a população imigrante e suas especificidades.

IV- Desenvolvimento de ações específicas de inclusão profissional e incentivo ao empreendedorismo para os imigrantes resgatados de situação de trabalho escravo e tráfico de pessoas.

1

1:0

Art. 17: É garantido a todas as crianças, adolescentes, jovens e pessoas adultas imigrantes o direito à educação por meio do acesso à rede de ensino público municipal (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, Educação de Jovens e Adultos), sua permanência nesta e terminalidade; não constituindo obstáculo ao exercício deste direito a impossibilidade de comprovação documental; cabendo à Secretaria Municipal de Educação:

I- Desburocratizar os procedimentos e adaptar os sistemas para garantir a inscrição da população imigrante nos estabelecimentos de ensino municipais;

II- Flexibilizar a documentação exigida com vistas a facilitar o reconhecimento das atividades escolares e certificados do país de origem, considerando-se o artigo 44 da Lei federal nº 9.474/1997;

III- Orientar a realização, no ato da matrícula, de análises de classificação que tenham em conta as peculiaridades do aluno imigrante, particularmente aquelas relacionadas à língua portuguesa e possíveis diferenças de conteúdo dos sistemas de ensino de origem, de modo a garantir tanto o acesso ao ensino em compatibilidade com seus conhecimentos prévios, quanto a expedição do histórico escolar completo ao final do ciclo de estudos.

IV – Oferecer cursos de português e cultura brasileira voltados especificamente para alunos imigrantes matriculados na rede municipal.

2
2:0

Parágrafo único: O Poder Público Municipal apoiará o acesso dos imigrantes ao ensino superior por meio de parcerias e convênios com cursos preparatórios para os exames de seleção, oferecendo vagas e meios de permanência nestes cursos.

1
1:0

IV- SUGESTÃO DE ACRÉSCIMO AO FINAL DA FRASE “... e nos serviços públicos da assistência social”.

Art. 18: A educação observará o princípio da interculturalidade, promovendo o diálogo entre as diferentes culturas, a cidadania democrática e a cultura de paz; cabendo ao Poder Público municipal:

I – Priorizar e ampliar ações educativas de combate à xenofobia, ao racismo, à discriminação e demais preconceitos.

II – Introduzir conteúdos que promovam a interculturalidade e a valorização das culturas de origem dos alunos dentro das grades curriculares, em todas as disciplinas e níveis de educação, com inclusão de materiais pedagógicos com a temática das correntes migratórias contemporâneas, compreendendo refúgio, e do diálogo intercultural.

2
2:0

III – Fortalecer e ampliar programas de formação intercultural voltados para profissionais de ensino;

2
2:0

IV- Promover, incentivar, divulgar e garantir apoio pedagógico, material e institucional a projetos de inclusão, promoção da interculturalidade e valorização da cultura de origem dos alunos, sejam eles imigrantes ou filhos de imigrantes, nos estabelecimentos de ensino e equipamentos públicos municipais em geral, com participação dos imigrantes.

2
1:0

Parágrafo único: A Secretaria Municipal de Educação deve fomentar a participação de imigrantes nos conselhos escolares e outros espaços de participação das escolas, com ampla divulgação das instâncias e mecanismos de participação existentes.

IV – Com participação obrigatória dos pais e/ou responsáveis do aluno, de modo a promover o conhecimento para além da comunidade escolar. JUSTIFICATIVA: Se os pais e/ou responsáveis não forem conscientizados também, haverá dificuldade em que o corpo discente respeite o conteúdo passado.

IV- COMENTÁRIO: “Acredito que na prática o apoio institucional, material e pedagógico à projetos de inclusão englobam não só formação de educadores e gestores, mas também a desburocratização da máquina pública, pois atualmente as ações de inclusão que já existem ainda esbarram, no dia-a-dia das instituições, em uma série de dificuldades provocadas pela burocracia”

Art. 19: Cabe à Secretaria Municipal de Cultura promover uma cultura de valorização da diversidade, com garantia de participação dos imigrantes na agenda cultural do município; abertura à ocupação de espaços públicos de cultura e incentivo à produção cultural fundamentada na interculturalidade; por meio das seguintes ações, sem prejuízo de outras que concorram ao mesmo fim:

I- Promoção e apoio à realização de encontros, festividades populares e feiras culturais imigrantes, inclusive com cessão de espaços públicos para atividades;

1
0:0

II- Atentar para as especificidades da população imigrante nos editais públicos de incentivo à cultura, tais como a necessidade de desburocratização de exigências documentais, visando ampliar a contemplação de projetos de imigrantes;

1
1:0

III- Apoio a coletivos e associações culturais de imigrantes por meio de oficinas de capacitação para participação em editais e/ou tradução e simplificação da linguagem dos mesmos;

1
1:0

III – SUGESTÃO DE ACRÉSCIMO AO FINAL: “... e apoio a criação de institutos de educação que visem fusionar a língua do imigrante à língua portuguesa, trazendo conhecimento e chances de maior conexão com a sociedade através das trocas comunicativas geradas por um novo idioma”.

IV- Promoção de programas junto às populações imigrantes de produção de conteúdo digital, comunicação multimídia e produção audiovisual;

V- Incentivo ao acesso da população imigrante às bibliotecas e às programações culturais municipais, inclusive com oferta de obras e atividades culturais em diversas línguas e abertura aos coletivos e associações de imigrantes para a proposição de atividades nestes espaços;

2
2:0

VI – Implementação de equipamentos culturais voltados para a população e a cultura imigrante;

1
1:0

VII – Ampla informação e divulgação, nos termos do artigo 3º, inciso VI, das ações e programas culturais do Município e formas de participação nestes.

Parágrafo único: Para os fins do *caput* deste artigo, a Prefeitura da Cidade de São Paulo atuará como articuladora entre a população imigrante e os programas de cultura estaduais e federais.

V- SUGESTÃO DE REDAÇÃO: “Incentivo ao acesso da população imigrante aos equipamentos culturais presentes no território e às programações culturais municipais, inclusive com oferta de obras e atividades específicas que estimulem a ocupação pela população imigrante e abertura aos coletivos e associações de imigrantes para a proposição de atividades nestes espaços.”

SUGESTÃO DE REDAÇÃO ISABEL: “Incentivo ao acesso da população imigrante às bibliotecas, aos demais equipamentos culturais e às programações culturais municipais, inclusive com oferta de obras e atividades culturais em diversas línguas e abertura destes espaços para proposição de atividades por coletivos e associações de imigrantes”.

Art. 20: Cabe à Secretaria Municipal de Habitação promover o direito à moradia digna para a população imigrante, em uma abordagem que compreenda tanto a moradia provisória, de curto e médio prazo, quanto a definitiva; por meio das seguintes ações, sem prejuízo de outras que concorram ao mesmo fim:

1

1:0

I- Adaptar os programas e instrumentos legais da política habitacional municipal de modo que possam contemplar os imigrantes, inclusive com adaptação das exigências documentais e dos sistemas de cadastro;

1

1:0

II - Garantir ao imigrante acesso à informação sobre os programas de habitação e ao cadastro nesses programas, sendo que a regulamentação dos requisitos para acessá-los, a ser realizada em instrumentos específicos, deverá tomar em conta o tempo de permanência do indivíduo no país, e não o tipo de visto que detém;

III- Possibilitar o acesso da população imigrante a programas de moradia provisória, tais como locação social e auxílio-aluguel, com adaptação das exigências para inscrição nestes programas às especificidades desta população;

IV – Inserir a população imigrante nos programas vigentes de acesso à casa própria, inclusive aqueles do Governo Federal intermediados pelo Município, além da promoção de parcerias com associações para apoio à construção de unidades habitacionais; cooperativas de crédito; financiamentos de interesse social, dentre outros;

V- Atuar na relação entre a população imigrante e o mercado imobiliário, promovendo a sensibilização de agências imobiliárias e proprietários para que não obstem à assinatura de contratos de locação com imigrantes nem imponham-lhes condições exploratórias de forma discriminatória;

VI – Promover a divulgação aos imigrantes e a fiscalização das condições mínimas de habitabilidade nas residências de aluguéis coletivos, nos termos da Lei Municipal nº 10.928/91 (Lei Moura), em articulação intersecretarial e com as subprefeituras;

VII- Promoção de campanhas voltadas para a população imigrante sobre direito à moradia adequada e mercado habitacional na cidade de São Paulo.

Art.21: A Secretaria Municipal de Esportes e Lazer deve garantir a inclusão da população imigrante nos seus programas e ações de esportes, lazer e recreação, bem como seu acesso aos equipamentos esportivos municipais, visando a promover sua socialização e bem-estar, cabendo-lhe também:

I- Apoiar os eventos esportivos organizados por associações e coletivos de imigrantes;

II – Promover ações e espaços de troca entre imigrantes e brasileiros nos equipamentos esportivos municipais, trabalhando pelo enfrentamento à discriminação;

III- Estimular a participação da população imigrante, incluindo mulheres e crianças, nos eventos realizados pela Secretaria;

IV- Garantir a abertura à participação de imigrantes e suas associações e coletivos nos editais públicos de incentivo a atividades esportivas e de lazer, prevendo que haja incentivos à participação e contemplação de projetos de mulheres;

V – Promover campanhas de divulgação, voltadas para a população imigrante nos termos do artigo 3º, inciso VI, sobre a agenda de esportes e lazer do Município, seus programas e ações.

Art. 22: Para fins de identificação individual para concessão de benefícios de transporte público (estudantes, pessoas em situação de desemprego, idosos, entre outros), serão aceitos quaisquer documentos portados pelo imigrante, tais como passaporte e cédula de identidade do país de origem, Registro Nacional de Estrangeiros, Protocolo de Solicitação do Registro Nacional de Estrangeiros, e Protocolo Provisório de Solicitação de Refúgio.

Art. 23: As despesas com a execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias das secretarias envolvidas, bem como por dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

§1º: A Política para a População Imigrante da Cidade de São Paulo será levada em conta na formulação dos Programas de Metas do Município, de Planos Plurianuais, Leis de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias anuais.

§2º: O Poder Executivo Municipal poderá firmar convênios com entidades públicas e privadas, sem fins lucrativos, para a formulação e execução de projetos de atendimento à população imigrante.

1

1:0

ANEXO D – Projeto de Lei nº 142/2016, de autoria do Poder Executivo Municipal de São Paulo



PROJETO DE LEI 01-00142/2016 do Executivo

(Enviado à Câmara pelo Sr. Prefeito com o Ofício ATL 78/2016)

"Institui a Política Municipal para a População Imigrante, dispõe sobre seus objetivos, princípios, diretrizes e ações prioritárias, bem como sobre o Conselho Municipal de Imigrantes.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º Fica instituída a Política Municipal para a População imigrante, a ser implementada de forma transversal às políticas e serviços públicos, sob articulação da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, com os seguintes objetivos:

- I - garantir ao imigrante o acesso a direitos sociais e aos serviços públicos;
- II - promover o respeito à diversidade e à interculturalidade;
- III - impedir violações de direitos;
- IV - fomentar a participação social e desenvolver ações coordenadas com a sociedade civil.

Parágrafo único. Considera-se população imigrante, para os fins desta lei, todas as pessoas que se transferem de seu lugar de residência habitual em outro país para o Brasil, compreendendo imigrantes laborais, estudantes, pessoas em situação de refúgio, apátridas, bem como suas famílias, independentemente de sua situação migratória e documental.

Art. 2º São princípios da Política Municipal para a População Imigrante:

- I - igualdade de direitos e de oportunidades, observadas as necessidades específicas dos imigrantes;
- II - promoção da regularização da situação da população imigrante;
- III - universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos dos imigrantes;
- IV - combate à xenofobia, ao racismo, ao preconceito e a quaisquer formas de discriminação;
- V - promoção de direitos sociais dos imigrantes, por meio do acesso universalizado aos serviços públicos, nos termos da legislação municipal;
- VI - fomento à convivência familiar e comunitária.

Art. 3º São diretrizes da atuação do Poder Público na implementação da Política Municipal para a População Imigrante:

- I - conferir isonomia no tratamento à população imigrante e às diferentes comunidades;
- II - priorizar os direitos e o bem-estar da criança e do adolescente imigrantes, nos termos do Estatuto da Criança e do Adolescente;
- III - respeitar especificidades de gênero, raça, etnia, orientação sexual, idade, religião e deficiência;
- IV - garantir acessibilidade aos serviços públicos, facilitando a identificação do imigrante por meio dos documentos de que for portador;

V - divulgar informações sobre os serviços públicos municipais direcionadas à população imigrante, com distribuição de materiais acessíveis;

VI - monitorar a implementação do disposto nesta lei, apresentando relatórios periódicos sobre o seu cumprimento, respeitadas as hipóteses legais de sigilo;

VII - estabelecer parcerias com órgão e/ou entidades de outras esferas federativas para promover a inclusão dos imigrantes e dar celeridade à emissão de documentos;

VIII - promover a participação de imigrantes nas instâncias de gestão participativa, garantindo-lhes o direito de votar e ser votado nos conselhos municipais;

IX - apoiar grupos de imigrantes e organizações que desenvolvam ações voltadas a esse público, fortalecendo a articulação entre eles;

X - prevenir permanentemente e oficiar as autoridades competentes em relação às graves violações de direitos da população imigrante, em especial o tráfico de pessoas, o trabalho escravo, a xenofobia, além das agressões físicas e ameaças psicológicas no deslocamento.

Parágrafo único. O Poder Público Municipal deverá oferecer acesso a canal de denúncias para atendimento dos imigrantes em casos de discriminação e outras violações de direitos fundamentais ocorridas em serviços e equipamentos públicos.

Art. 4º Será assegurado o atendimento qualificado à população imigrante no âmbito dos serviços públicos municipais, consideradas as seguintes ações administrativas:

I - formação de agentes públicos voltada a:

a) sensibilização para a realidade da imigração em São Paulo, com orientação sobre direitos humanos e dos imigrantes e legislação concernente;

b) interculturalidade e línguas, com ênfase nos equipamentos que realizam maior número de atendimentos à população imigrante;

II - contratação de agentes públicos imigrantes, nos termos da Lei nº 13.404, de 8 de agosto de 2002;

III - capacitação dos conselheiros tutelares para proteção da criança e do adolescente imigrante;

IV - designação de mediadores culturais nos equipamentos públicos com maior afluxo de imigrantes para auxílio na comunicação entre profissionais e usuários.

Art. 5º A Política Municipal para a População Imigrante será implementada com diálogo permanente entre o Poder Público e a sociedade civil, em especial por meio de audiências, consultas públicas e conferências.

§ 1º Deverá ser criado, no âmbito da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, o Conselho Municipal de Imigrantes, com atribuição de formular, monitorar e avaliar a Política instituída por esta lei, assegurada composição paritária entre o Poder Público e a sociedade civil.

§ 2º Os representantes da sociedade civil deverão ser, em sua maioria, imigrantes e serão escolhidos por eleição aberta e direta, em formato a ser definido na regulamentação desta lei.

Art. 6º O Poder Público deverá manter Centros de Referência e Atendimento para Imigrantes - CRAI, destinados à prestação de serviços específicos aos imigrantes e à articulação do acesso aos demais serviços públicos, permitido o atendimento em unidades móveis.

Art. 7º São ações prioritárias na implementação da Política Municipal para a População imigrante:

I - garantir à população imigrante o direito à assistência social, assegurando o acesso aos mínimos sociais e ofertando serviços de acolhida ao imigrante em situação de vulnerabilidade social;

II - garantir o acesso universal da população imigrante à saúde, observadas:

- a) as necessidades especiais relacionadas ao processo de deslocamento;
- b) as diferenças de perfis epidemiológicos;
- c) as características do sistema de saúde do país de origem;

III - promover o direito do imigrante ao trabalho decente, atendidas as seguintes orientações:

- a) igualdade de tratamento e de oportunidades em relação aos demais trabalhadores;
- b) inclusão da população imigrante no mercado formal de trabalho;
- c) fomento ao empreendedorismo;

IV - garantir a todas as crianças, adolescentes, jovens e pessoas adultas imigrantes o direito à educação na rede de ensino público municipal, por meio do seu acesso, permanência e terminalidade;

V - valorizar a diversidade cultural, garantindo a participação da população imigrante na agenda cultural do Município, observadas:

- a) a abertura à ocupação cultural de espaços públicos;
- b) o incentivo à produção intercultural;

VI - coordenar ações no sentido de dar acesso à população imigrante a programas habitacionais, promovendo o seu direito à moradia digna, seja provisória, de curto e médio prazo ou definitiva;

VII - incluir a população imigrante nos programas e ações de esportes, lazer e recreação, bem como garantir seu acesso aos equipamentos esportivos municipais.

Art. 8º As despesas com a execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Parágrafo único. A Política Municipal para a População Imigrante será levada em conta na formulação dos Programas de Metas do Município, Planos Plurianuais, Leis de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias Anuais.

Art. 9º O Executivo regulamentará esta lei no prazo de 90 (noventa) dias, contados da data de sua publicação.

Art. 10. Esta lei entrará em vigor na data da sua publicação. Às Comissões competentes."

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 15/04/2016, p. 148

Para informações sobre este projeto, visite o site www.camara.sp.gov.br.

ANEXO E – Lei nº 16.478, de 08 de julho de 2016, do Município de São Paulo

**LEI Nº 16.478, DE 8 DE JULHO DE 2016****(Projeto de Lei nº 142/16, do Executivo)**

Institui a Política Municipal para a População Imigrante, dispõe sobre seus objetivos, princípios, diretrizes e ações prioritárias, bem como sobre o Conselho Municipal de Imigrantes.

FERNANDO HADDAD, Prefeito do Município de São Paulo, no uso das atribuições que lhe são conferidas por lei, faz saber que a Câmara Municipal, em sessão de 21 de junho de 2016, decretou e eu promulgo a seguinte lei:

Art. 1º Fica instituída a Política Municipal para a População Imigrante, a ser implementada de forma transversal às políticas e serviços públicos, sob articulação da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, com os seguintes objetivos:

- I - garantir ao imigrante o acesso a direitos sociais e aos serviços públicos;
- II - promover o respeito à diversidade e à interculturalidade;
- III - impedir violações de direitos;
- IV - fomentar a participação social e desenvolver ações coordenadas com a sociedade civil.

Parágrafo único. Considera-se população imigrante, para os fins desta lei, todas as pessoas que se transferem de seu lugar de residência habitual em outro país para o Brasil, compreendendo imigrantes laborais, estudantes, pessoas em situação de refúgio, apátridas, bem como suas famílias, independentemente de sua situação migratória e documental.

Art. 2º São princípios da Política Municipal para a População Imigrante:

- I - igualdade de direitos e de oportunidades, observadas as necessidades específicas dos imigrantes;
- II - promoção da regularização da situação da população imigrante;
- III - universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos dos imigrantes;
- IV - combate à xenofobia, ao racismo, ao preconceito e a quaisquer formas de discriminação;
- V - promoção de direitos sociais dos imigrantes, por meio do acesso universalizado aos serviços públicos, nos termos da legislação municipal;
- VI - fomento à convivência familiar e comunitária.

Art. 3º São diretrizes da atuação do Poder Público na implementação da Política Municipal para a População Imigrante:

- I - conferir isonomia no tratamento à população imigrante e às diferentes comunidades;
- II - priorizar os direitos e o bem-estar da criança e do adolescente imigrantes, nos termos do Estatuto da Criança e do Adolescente;

III - respeitar especificidades de gênero, raça, etnia, orientação sexual, idade, religião e deficiência;

IV - garantir acessibilidade aos serviços públicos, facilitando a identificação do imigrante por meio dos documentos de que for portador;

V - divulgar informações sobre os serviços públicos municipais direcionadas à população imigrante, com distribuição de materiais acessíveis;

VI - monitorar a implementação do disposto nesta lei, apresentando relatórios periódicos sobre o seu cumprimento, respeitadas as hipóteses legais de sigilo;

VII - estabelecer parcerias com órgão e/ou entidades de outras esferas federativas para promover a inclusão dos imigrantes e dar celeridade à emissão de documentos;

VIII - promover a participação de imigrantes nas instâncias de gestão participativa, garantindo-lhes o direito de votar e ser votado nos conselhos municipais;

IX - apoiar grupos de imigrantes e organizações que desenvolvam ações voltadas a esse público, fortalecendo a articulação entre eles;

X - prevenir permanentemente e oficiar as autoridades competentes em relação às graves violações de direitos da população imigrante, em especial o tráfico de pessoas, o trabalho escravo, a xenofobia, além das agressões físicas e ameaças psicológicas no deslocamento.

Parágrafo único. O Poder Público Municipal deverá oferecer acesso a canal de denúncias para atendimento dos imigrantes em casos de discriminação e outras violações de direitos fundamentais ocorridas em serviços e equipamentos públicos.

Art. 4º Será assegurado o atendimento qualificado à população imigrante no âmbito dos serviços públicos municipais, consideradas as seguintes ações administrativas:

I - formação de agentes públicos voltada a:

a) sensibilização para a realidade da imigração em São Paulo, com orientação sobre direitos humanos e dos imigrantes e legislação concernente;

b) interculturalidade e línguas, com ênfase nos equipamentos que realizam maior número de atendimentos à população imigrante;

II - contratação de agentes públicos imigrantes, nos termos da Lei nº 13.404, de 8 de agosto de 2002;

III - capacitação dos conselheiros tutelares para proteção da criança e do adolescente imigrante;

IV - designação de mediadores culturais nos equipamentos públicos com maior afluxo de imigrantes para auxílio na comunicação entre profissionais e usuários.

Art. 5º A Política Municipal para a População Imigrante será implementada com diálogo permanente entre o Poder Público e a sociedade civil, em especial por meio de audiências, consultas públicas e conferências.

§ 1º Deverá ser criado, no âmbito da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, o Conselho Municipal de Imigrantes, com atribuição de formular, monitorar e avaliar a Política instituída por esta lei, assegurada composição paritária entre o Poder Público e a sociedade civil.

§ 2º Os representantes da sociedade civil deverão ser, em sua maioria, imigrantes e serão escolhidos por eleição aberta e direta, em formato a ser definido na regulamentação desta lei.

Art. 6º O Poder Público deverá manter Centros de Referência e Atendimento para Imigrantes - CRAI, destinados à prestação de serviços específicos aos imigrantes e à articulação do acesso aos demais serviços públicos, permitido o atendimento em unidades móveis.

Art. 7º São ações prioritárias na implementação da Política Municipal para a População Imigrante:

I - garantir à população migrante o direito à assistência social, assegurando o acesso aos mínimos sociais e ofertando serviços de acolhida ao migrante em situação de vulnerabilidade social;

II - garantir o acesso universal da população migrante à saúde, observadas:

- a) as necessidades especiais relacionadas ao processo de deslocamento;
- b) as diferenças de perfis epidemiológicos;
- c) as características do sistema de saúde do país de origem;

III - promover o direito do migrante ao trabalho decente, atendidas as seguintes orientações:

- a) igualdade de tratamento e de oportunidades em relação aos demais trabalhadores;
- b) inclusão da população migrante no mercado formal de trabalho;
- c) fomento ao empreendedorismo;

IV - garantir a todas as crianças, adolescentes, jovens e pessoas adultas migrantes o direito à educação na rede de ensino público municipal, por meio do seu acesso, permanência e terminalidade;

V - valorizar a diversidade cultural, garantindo a participação da população migrante na agenda cultural do Município, observadas:

- a) a abertura à ocupação cultural de espaços públicos;
- b) o incentivo à produção intercultural;

VI - coordenar ações no sentido de dar acesso à população migrante a programas habitacionais, promovendo o seu direito à moradia digna, seja provisória, de curto e médio prazo ou definitiva;

VII - incluir a população migrante nos programas e ações de esportes, lazer e recreação, bem como garantir seu acesso aos equipamentos esportivos municipais.

Art. 8º As despesas com a execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Parágrafo único. A Política Municipal para a População Migrante será levada em conta na formulação dos Programas de Metas do Município, Planos Plurianuais, Leis de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias Anuais.

Art. 9º O Executivo regulamentará esta lei no prazo de 90 (noventa) dias, contados da data de sua publicação.

Art. 10. Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, aos 8 de julho de 2016, 463º da fundação de São Paulo.

FERNANDO HADDAD, PREFEITO

FRANCISCO MACENA DA SILVA, Secretário do Governo Municipal

Publicada na Secretaria do Governo Municipal, em 8 de julho de 2016.

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 09/07/2016, p. 1 c. 1-2

Para informações sobre revogações ou alterações a esta norma, visite o site www.camara.sp.gov.br.

ANEXO F – Decreto nº 57.533, de 15 de dezembro de 2016, do Município de São Paulo, que regulamenta a Lei nº 16.478/2016



DECRETO Nº 57.533, DE 15 DE DEZEMBRO DE 2016

Regulamenta a Lei nº 16.478, de 8 de julho de 2016, que institui a Política Municipal para a População Imigrante.

FERNANDO HADDAD, Prefeito do Município de São Paulo, no uso das atribuições que lhe são conferidas por lei, DECRETA:

**CAPÍTULO I
DISPOSIÇÕES PRELIMINARES**

Art. 1º Este decreto regulamenta a Lei nº 16.478, de 8 de julho de 2016, definindo procedimentos e ações a serem adotados no âmbito do Poder Executivo Municipal de São Paulo para a implementação da Política Municipal para a População Imigrante – PMPI.

**CAPÍTULO II
DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

Art. 2º O Poder Público Municipal deverá incentivar o fortalecimento e a articulação de coletivos e associações de imigrantes e de organizações da sociedade civil que promovam ações voltadas a esta população, por meio, dentre outras iniciativas, de editais, oficinas de formação, orientação e apoio aos grupos que queiram constituir tais associações.

Parágrafo único. Como forma de incentivo, a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania – SMDHC realizará e divulgará mapeamento colaborativo anual dos coletivos, associações e organizações da sociedade civil referidos no “caput” deste artigo, indicando o perfil de sua atuação.

Art. 3º Os órgãos e entidades do Poder Executivo Municipal deverão permitir e promover a participação de imigrantes como candidatos e eleitores nos conselhos, comitês e órgãos colegiados sob sua responsabilidade.

**Seção I
Do Conselho Municipal de Imigrantes**

Art. 4º Fica instituído o Conselho Municipal de Imigrantes – CMI, órgão consultivo vinculado à Coordenação de Políticas para Migrantes, da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania – SMDHC.

Art. 5º Compete ao CMI:



- I - participar da formulação, implementação, monitoramento e avaliação da Política Municipal para a População Imigrante de São Paulo, assim como das outras políticas desenvolvidas pelo poder público voltadas a esta população;
- II - defender e promover os direitos das pessoas imigrantes, bem como sua inclusão social, cultural, política e econômica, por meio da articulação interinstitucional entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e organizações da sociedade civil compostas por ou de apoio a imigrantes;
- III - trabalhar de forma articulada com os conselheiros imigrantes eleitos para os Conselhos Participativos Municipais, visando à descentralização das políticas públicas;
- IV - pronunciar-se sobre matérias que lhes sejam submetidas pela Coordenação de Políticas para Migrantes ou outros entes da Administração Pública;
- V - fomentar e estimular o associativismo e a participação política das pessoas imigrantes nos organismos públicos e movimentos sociais;
- VI - convocar e realizar, a cada 2 (dois) anos, as Conferências Municipais de Políticas para Imigrantes e audiências e consultas públicas que envolvam a população imigrante.

Art. 6º O Conselho Municipal de Imigrantes terá composição paritária entre Poder Público e sociedade civil, na qual pelo menos 50% (cinquenta por cento) devem ser mulheres, conforme Lei nº 15.946, de 23 de dezembro de 2013, e contará com os seguintes titulares e respectivos suplentes:

- I - 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania – SMDHC, que responderá pela Secretaria Executiva;
- II - 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras - SMSP;
- III - 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Cultura - SMC;
- IV - 1 (um) representante da Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo - SDTE;
- V - 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS;
- VI - 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Educação - SME;
- VII - 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Habitação - SEHAB;
- VIII - 1 (um) representante da Secretaria Municipal da Saúde - SMS;
- IX - 8 (oito) representantes da sociedade civil.

§ 1º Os representantes e suplentes das Secretarias Municipais serão indicados pelos titulares das respectivas pastas.

§ 2º Os representantes da sociedade civil serão eleitos por voto direto e secreto, a partir de critérios estabelecidos em regimento interno, entre membros de coletivos, associações ou organizações compostas por imigrantes ou de apoio a imigrantes, juridicamente formalizados ou não, ou pessoas físicas imigrantes.

§ 3º Os conselheiros da sociedade civil deverão ser, em sua maioria, imigrantes.

§ 4º O Comitê poderá consultar ou convidar às reuniões, sem direito a voto, representantes de órgãos e entidades públicos e privados, movimentos sociais ou



organismos internacionais, além de especialistas, acadêmicos ou personalidades com destacada atuação na área de direitos da população imigrante, sempre que entender necessário para o cumprimento de suas finalidades institucionais.

§ 5º O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR, a Câmara Municipal de São Paulo, a Organização Internacional do Trabalho – OIT, a Defensoria Pública da União – DPU, a Defensoria Pública do Estado – DPE e o Ministério Público do Trabalho – MPT terão assento reservado no Comitê para, querendo, atuarem como membros observadores.

§ 6º Os membros do Conselho representantes da sociedade civil terão mandato de 2 (dois) anos, permitida a reeleição uma única vez.

§ 7º A função de membro do Conselho não será remunerada, sendo considerada de relevante serviço público.

§ 8º O Conselho Municipal de Imigrantes será presidido por um de seus membros, eleito pelo próprio colegiado, com presidência rotativa entre sociedade civil e Poder Público e mandato de 1 (um) ano.

§ 9º Os representantes da primeira composição do Conselho Municipal de Imigrantes serão designados pelo Secretário Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, por portaria, os quais deverão elaborar e aprovar o regimento interno do colegiado e convocar eleições dentro de 6 (seis) meses, contados da publicação da referida portaria.

CAPÍTULO III DAS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À POPULAÇÃO IMIGRANTE

Seção I Da Identificação

Art. 7º Para fins de identificação individual no âmbito dos serviços públicos e para fins de participação em editais e nas eleições para órgãos colegiados públicos municipais, serão aceitos documentos oficiais com foto, ainda que emitidos em país estrangeiro, ou comprovantes de solicitação da emissão de documentos, tais como passaporte, cédula de identidade do país de origem, Registro Nacional de Estrangeiros - RNE, Protocolo de Solicitação do Registro Nacional de Estrangeiros, Protocolo Provisório de Solicitação de Refúgio e Carteira de Trabalho e Previdência Social, salvo disposição legal em contrário.

§ 1º Para fins de inscrição em editais e concessão de benefícios, como gratuidade no transporte público, os sistemas de cadastro deverão ser adaptados para atender ao disposto no “caput” deste artigo, sem prejuízo de outros requisitos específicos para a concessão do benefício ou acesso ao edital.

§ 2º O Poder Público Municipal deverá zelar para que exigências burocráticas no cadastro não obstem o atendimento à população imigrante.



Seção II
Da Transparência

Art. 8º A Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania – SMDHC, por meio da Coordenação de Políticas para Migrantes, fará sistematização de dados e publicará relatório estatístico de atendimentos à população imigrante em seu portal na internet e em outros meios que julgar adequados, garantida a privacidade dos atendidos e a não publicação de sua identificação individual.

Parágrafo único. As Secretarias Municipais que realizam atendimentos a imigrantes deverão enviar à SMDHC, anualmente ou sempre que solicitado, dados desagregados sobre os atendimentos realizados e o perfil da população atendida.

Seção III
Dos Equipamentos Públicos de Atendimento

Art. 9º O Centro de Referência e Atendimento a Imigrantes – CRAI será mantido e supervisionado pela SMDHC, e terá como principais objetivos:

I - promover o acesso a direitos e à inclusão social, cultural e econômica da população imigrante, por meio de atendimento especializado e multilíngue, de forma articulada com outros equipamentos públicos e organizações da sociedade civil;

II - apoiar e promover oficinas, seminários e palestras de capacitação e sensibilização de agentes públicos em geral, incluídos os Conselheiros Tutelares, para o atendimento à população imigrante;

III - produzir e compilar dados e informações sobre os atendimentos e encaminhá-los anualmente à SMDHC, na forma do artigo 8º deste decreto;

IV - auxiliar a Administração Pública Municipal em situações emergenciais ocasionadas pela eventual chegada de grandes contingentes de imigrantes e refugiados em situação de vulnerabilidade.

§ 1º O atendimento especializado referido no inciso I do “caput” deste artigo compreende a orientação para regularização migratória, oferecimento e encaminhamento para cursos de português e serviços públicos, cadastramento para benefícios sociais e outras ações de intermediação para a efetivação de direitos dos imigrantes.

§ 2º Nos casos de violações de direitos relacionadas à imigração, tais como tráfico de pessoas, trabalho escravo, xenofobia e violações decorrentes do processo de deslocamento, o CRAI atuará em conjunto com a Ouvidoria Municipal de Direitos Humanos para fazer cessar e reparar tais violações.

Seção IV
Da Qualificação para o Atendimento à População Imigrante

Art. 10. O atendimento à população imigrante, de responsabilidade de cada Secretaria Municipal, compreenderá a formação intercultural, sobre migrações e



em línguas, com ênfase nos equipamentos que realizam maior número de atendimentos à população imigrante, por meio de oficinas ou cursos ministrados por imigrantes e refugiados, pela contratação de agentes públicos imigrantes, nos termos da Lei nº 13.404, de 8 de agosto de 2002.

Parágrafo único. O Poder Público Municipal poderá, ainda, designar mediador cultural nos equipamentos públicos com maior afluxo de imigrantes, com a competência de promover o acesso da população imigrante aos serviços oferecidos, articular a comunicação entre profissionais e usuários e promover a efetivação do princípio da interculturalidade.

Seção V
Da Atuação das Secretarias Municipais

Subseção I
Da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social

Art. 11. Caberá à Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS:

- I - proceder à inserção das famílias imigrantes em situação de vulnerabilidade social no Cadastro Único do Sistema Único de Assistência Social do Governo Federal – CadÚnico;
- II - assegurar que a rede de atendimento em assistência social do Município de São Paulo atenda à população imigrante, considerando suas especificidades.

§ 1º Na análise da situação de vulnerabilidade social do imigrante para concessão de direitos e benefícios socioassistenciais, o agente público deve levar em conta critérios específicos concernentes a esta população, tais como a inexistência de rede familiar e de vínculos comunitários no Município e as dificuldades enfrentadas no processo de deslocamento e chegada ao país.

§ 2º O tratamento dos dados pessoais da população imigrante atendida deve assegurar sua privacidade e segurança, garantido o sigilo dos dados de solicitantes de refúgio e refugiados.

§ 3º No atendimento socioassistencial da população imigrante egressa do sistema prisional, a SMADS deverá articular-se com as instâncias governamentais assistenciais de todos os níveis federativos, especialmente no que concerne à situação da mulher imigrante egressa e suas(seus) filhas(os) menores de idade.

Art. 12. Na oferta de serviços de acolhida à população imigrante, a SMADS deverá:

- I - ofertar serviços específicos para esta população, independentemente da situação migratória e documental, conforme o artigo 4º, inciso II, da Lei nº 12.316, de 16 de abril de 1997;



- II - assegurar atenção ao princípio da reunião familiar no atendimento nas casas de acolhida, em conformidade com o Estatuto da Criança e Adolescente, bem como o respeito à diversidade cultural e religiosa;
- III - instituir processo participativo de supervisão da gestão dos centros de acolhida, com a inclusão de imigrantes;
- IV - garantir que as casas de acolhida atuem na construção da autonomia dos usuários e em sua inclusão social, de forma articulada com o CRAI e demais instâncias públicas e privadas atuantes na área.

Subseção II
Da Secretaria Municipal de Políticas para Mulheres

Art. 13. Cabe à Secretaria Municipal de Políticas para Mulheres – SMPM:

- I - capacitar o pessoal de equipamentos públicos relativamente a questões de gênero e para a atenção às mulheres imigrantes vítimas de violência doméstica e familiar, garantindo o acesso à proteção da Lei Federal nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, e à acolhida, tendo em conta a vulnerabilidade frequentemente agravada pela ausência de rede familiar no país;
- II - realizar campanhas e ações preventivas sobre violência contra a mulher direcionadas à população imigrante, nos termos do artigo 3º, inciso V, da Lei nº 16.478, de 2016, inclusive diretamente com as comunidades imigrantes;
- III - acolher e proteger a mulher em risco em decorrência da violência doméstica e familiar, assim como de suas(seus) filhas(os) menores, em conformidade com a Política de Enfrentamento à Violência de Gênero do Município de São Paulo, independentemente de sua situação imigratória e documental.

Subseção III
Da Secretaria Municipal da Saúde

Art. 14. Cabe à Secretaria Municipal da Saúde – SMS promover o acesso à saúde culturalmente adequado para toda a população imigrante, independentemente de sua situação imigratória e documental, conforme estabelece a Lei Federal nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, segundo as seguintes diretrizes:

- I - promover a assistência de saúde em sua integralidade, articulando ações e serviços preventivos e curativos individuais e coletivos em saúde física e mental, atentando-se às especificidades culturais e religiosas dos imigrantes em suas diferentes fases da vida;
- II - proporcionar atenção e cuidado específico aos grupos vulneráveis com necessidade de atendimento especial oriunda do processo de deslocamento ou das condições de vida no país;
- III - desenvolver planos e programas de saúde que contemplem as especificidades da saúde dos imigrantes, relacionados aos diferentes perfis epidemiológicos e à abrangência do sistema de saúde de seus países de origem, inclusive em saúde preventiva;



IV - fornecer atenção integral à saúde da mulher migrante, realizando planos e programas de atenção, promoção e respeito aos seus direitos sexuais e reprodutivos, levando em consideração sua diversidade em todas as fases do ciclo da vida, inclusive com promoção do parto humanizado e intercultural, por meio da ampliação das casas de parto, sua preparação para o atendimento a migrantes e de ações de prevenção e combate à violência obstétrica;

V - realizar ações de promoção da saúde voltadas para a população migrante, com campanhas de informação adaptadas em termos linguísticos e culturais, nos termos do artigo 3º, inciso V, da Lei nº 16.478, de 2016, inclusive diretamente com as comunidades;

VI - estimular a contratação de agentes comunitários de saúde migrantes, cujo conhecimento das comunidades deverá fortalecer as demais ações na área de saúde, sem prejuízo da contratação de profissionais migrantes para todas as carreiras de saúde.

Subseção IV

Da Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo

Art. 15. A Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo – SDTE deverá zelar pela igualdade de tratamento e de oportunidades do trabalhador migrante em relação ao trabalhador brasileiro e implementar ações voltadas à inclusão da população migrante no mercado formal de trabalho, tais como:

I - celebrar convênios com o Ministério do Trabalho para emissão descentralizada da carteira de trabalho nos equipamentos públicos municipais, obedecidas as regras específicas editadas pelo governo federal;

II - incentivar, por meio de acordos de cooperação com instituições financeiras, a inserção do migrante no sistema bancário, e atuar perante essas instituições a fim de promover o seu acesso ao microcrédito;

III - realizar orientação profissional, inclusive para migrantes com ensino superior, para facilitar sua inserção no mercado de trabalho;

IV - atuar perante os órgãos competentes e oferecer cooperação para que facilitem o reconhecimento de certificados de estudos e registro profissional em entidades de classe, considerando o artigo 44 da Lei Federal nº 9.474, de 22 de julho de 1997.

Art. 16. As ações e programas voltados à empregabilidade da população migrante, desenvolvidas pela SDTE, incluirão:

I - o cadastro nas agências de emprego do sistema público e a orientação sobre direitos trabalhistas e previdenciários, em estruturas adequadas e com pessoal formado para atender aos migrantes, além da oferta eventual do mesmo serviço na sede do CRAI;

II - encontros específicos para intermediação de contratação de migrantes, a fim de promover a aproximação entre empresas interessadas e trabalhadores;



III - parcerias com cursos de formação profissional adaptados às necessidades da população imigrante, como a flexibilização da documentação exigida na inscrição, diversificação de horários de oferta e apoio à sua permanência;

IV - promoção da sensibilização permanente e orientação nas empresas, sindicatos e organizações da sociedade civil sobre a contratação de trabalhadores imigrantes, por meio de campanhas de divulgação da legislação concernente e de exposição de experiências de contratação de trabalhadores imigrantes, dentre outras iniciativas.

Parágrafo único. As ações listadas neste artigo devem atender também aos imigrantes egressos do sistema prisional.

Art. 17. A SDTE deve fornecer incentivo e apoio técnico aos empreendedores imigrantes, incluindo-os nas ações previstas no Decreto nº 56.475, de 5 de outubro de 2015, promovendo o acesso ao crédito e ao microcrédito e a formação de cooperativas e outras formas de economia solidária, priorizando mulheres em situação de violência doméstica e familiar.

§ 1º O Poder Público Municipal divulgará e orientará o processo de regularização do microempreendedor individual imigrante, nos termos da legislação pertinente.

§ 2º A Prefeitura do Município de São Paulo, em articulação com as Subprefeituras, apoiará a regularização das feiras de comunidades de imigrantes, no que couber.

Art. 18. O Poder Público Municipal deve zelar pelo gozo de condições de trabalho seguras e decentes pela população imigrante, cabendo à SDTE e à SMDHC, segundo suas competências:

I - a promoção de campanhas de divulgação, nos termos do artigo 3º, inciso V, da Lei nº 16.478, de 2016, sobre direitos trabalhistas e informações de contato de instituições que prestem assessoria jurídica para a garantia desses direitos;

II - o diálogo com centrais sindicais e sindicatos para promover a participação e filiação de imigrantes nas entidades;

III - a atenção a que os mecanismos para a prevenção e o enfrentamento ao trabalho escravo, tráfico de pessoas e trabalho infantil do Município de São Paulo contemplem a população imigrante e suas especificidades;

IV - o desenvolvimento de ações específicas de inclusão profissional e incentivo ao empreendedorismo para os imigrantes resgatados de situação de trabalho escravo e tráfico de pessoas.

Subseção V Da Secretaria Municipal de Educação

Art. 19. É garantido a todas as crianças, adolescentes, jovens e adultos imigrantes o direito à educação, por meio do ingresso, permanência e terminalidade na rede de ensino público municipal, não constituindo obstáculo ao exercício deste direito a impossibilidade de comprovação documental, cabendo à Secretaria Municipal de Educação – SME:



I - desburocratizar os procedimentos e adaptar os sistemas para garantir a inscrição da população imigrante nos estabelecimentos de ensino municipais, assim como registrar a nacionalidade dos pais ou responsáveis legais de todos os alunos no ato da matrícula, para fins de levantamento estatístico e formulação de políticas públicas;

II - flexibilizar a documentação exigida com vistas a facilitar o reconhecimento das atividades escolares e certificados do país de origem, considerando o artigo 44 da Lei Federal nº 9.474, de 1997;

III - orientar a realização, no ato da matrícula, de análises de classificação que tenham em conta as peculiaridades do aluno imigrante, particularmente aquelas relacionadas à língua portuguesa e possíveis diferenças de conteúdo dos sistemas de ensino de origem, de modo a permitir tanto o acesso ao ensino em compatibilidade com seus conhecimentos prévios quanto a expedição do histórico escolar completo ao final do ciclo de estudos.

Art. 20. A educação observará o princípio da interculturalidade, promovendo o diálogo entre as diferentes culturas, a cidadania democrática e a cultura de paz, cabendo ao Poder Público Municipal:

I - priorizar e ampliar ações educativas de combate à xenofobia, considerando as suas interfaces com as demais formas de discriminação;

II - introduzir conteúdos que promovam a interculturalidade e a valorização das culturas de origem dos alunos imigrantes ou filhos de imigrantes dentro das grades curriculares, em todas as disciplinas e etapas de educação, com inclusão de materiais pedagógicos sobre a temática das correntes migratórias contemporâneas, compreendendo o refúgio, e o diálogo intercultural;

III - fortalecer e ampliar programas de formação intercultural voltados para profissionais de ensino;

IV - promover, divulgar e garantir apoio pedagógico, material e institucional a projetos de acolhimento, promoção da interculturalidade e valorização da cultura de origem dos alunos imigrantes e de suas famílias, com sua participação, nos estabelecimentos de ensino e equipamentos públicos municipais em geral.

Subseção VI Da Secretaria Municipal de Cultura

Art. 21. Cabe à Secretaria Municipal de Cultura - SMC garantir às populações imigrantes o direito à cultura e à cidadania cultural, promover uma cultura de valorização da diversidade, com garantia de participação dos imigrantes na programação cultural do Município, abertura à ocupação de equipamentos públicos de cultura por esta população e incentivo à produção cultural fundada na interculturalidade, por meio das seguintes ações, sem prejuízo de outras:



I - promoção e apoio à realização de encontros, festividades populares, feiras gastronômicas e culturais de imigrantes, inclusive com cessão de equipamentos públicos para sua realização;

II - manter diálogo permanente entre coletivos, grupos e agentes culturais imigrantes e gestores públicos, visando aproximar Poder Público e sociedade civil, fortalecer a interação entre ambos e promover a ocupação dos equipamentos públicos pelos imigrantes;

III - atentar para as especificidades da população imigrante nos editais públicos de incentivo à cultura de forma a ampliar a inserção de projetos de imigrantes, por meio das seguintes ações, dentre outras:

a) desburocratização de exigências documentais, nos termos do artigo 2º deste decreto;

b) inclusão de imigrantes ou de membros da Coordenação de Políticas para Migrantes, da SMDHC, na avaliação dos projetos culturais;

c) considerar a experiência e o tempo de atuação dos artistas ou coletivos imigrantes em seus países de origem no processo de avaliação;

d) considerar a distribuição diferenciada das comunidades imigrantes no território no processo de avaliação;

IV - apoiar coletivos e associações culturais de imigrantes por meio de oficinas de capacitação para participação em editais ou tradução e simplificação de sua linguagem, em parceria com a SMDHC e o CRAI;

V - promover programas perante as populações imigrantes de produção de conteúdo digital, comunicação multimídia e produção audiovisual;

VI - incentivar o acesso aos equipamentos e programações culturais municipais, inclusive pela abertura aos coletivos de imigrantes para a proposição de atividades nestes espaços, assim como aquisição de materiais multilíngues nas bibliotecas municipais;

VII - implementação de equipamentos culturais voltados para a população e a cultura imigrante, inclusive por meio das Casas e Pontos de Cultura;

VIII - divulgar, com materiais acessíveis, as ações e programas culturais do Município e suas formas de participação;

IX - mapear, reconhecer e valorizar, em parceria com o Conselho Municipal de Imigrantes, espaços públicos de relevância histórica, artística e cultural para as comunidades de imigrantes da cidade, visando fomentar a integração e estimular atividades culturais.

Subseção VII Da Secretaria Municipal de Habitação

Art. 22. Cabe à Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB promover o direito à moradia digna para a população imigrante, em uma abordagem que compreenda tanto a moradia transitória, de curto e médio prazo, quanto a definitiva, por meio das seguintes ações, sem prejuízo de outras:



I - adaptar programas e instrumentos legais da política habitacional municipal de modo que possam contemplar os imigrantes, inclusive com adaptação das exigências documentais, nos termos do artigo 2º deste decreto, e dos sistemas de cadastro;

II - garantir ao imigrante acesso à informação sobre os programas de habitação e ao cadastro nesses programas;

III - possibilitar o acesso da população imigrante a programas de moradia transitória, com a adaptação das exigências para inscrição em tais programas às especificidades desta população;

IV - inserir a população imigrante nos programas vigentes de acesso à casa própria, inclusive aqueles do Governo Federal intermediados pelo Município;

V - celebrar parcerias com associações, cooperativas de crédito, financiamentos de interesse social, dentre outros, para apoio à construção de unidades habitacionais;

VI - atuar na relação entre a população imigrante e o mercado imobiliário, promovendo a sensibilização de agências imobiliárias e proprietários para que não obstem a assinatura de contratos de locação com imigrantes nem lhes imponham condições discriminatórias de contratação;

VII - promover a divulgação e a fiscalização das condições mínimas de habitabilidade nas residências de alugueis coletivos, nos termos da legislação municipal, em articulação intersecretarial e com as Subprefeituras;

VIII - promover campanhas voltadas para a população imigrante sobre direito à moradia digna e mercado habitacional na Cidade de São Paulo.

Subseção VIII

Da Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação

Art. 23. A Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação – SEME deve garantir a inclusão da população imigrante nos seus programas e ações de esportes, lazer e recreação, bem como seu acesso aos equipamentos esportivos municipais, visando promover sua socialização e bem-estar, cabendo-lhe:

I - apoiar os eventos esportivos organizados por associações e coletivos de imigrantes;

II - promover ações e espaços de troca entre imigrantes e brasileiros nos equipamentos esportivos municipais, trabalhando pelo enfrentamento à discriminação;

III - estimular a participação da população imigrante, incluindo mulheres e crianças, nos eventos realizados pela Secretaria;

IV - garantir a abertura à participação de imigrantes e suas associações e coletivos nos editais públicos de incentivo a atividades esportivas e de lazer, prevendo incentivos à participação e contemplação de projetos de mulheres;

V - promover campanhas de divulgação voltadas para a população imigrante, com materiais acessíveis, sobre a agenda de esportes e lazer do Município, seus programas e ações.



**PREFEITURA DE
SÃO PAULO**
DIREITOS HUMANOS
E CIDADANIA

**CAPÍTULO IV
DISPOSIÇÕES FINAIS**

Art. 24. As despesas com a execução deste decreto correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 25. Este decreto entrará em vigor na data de sua publicação.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, aos 15 de dezembro de 2016, 463º da fundação de São Paulo.

FERNANDO HADDAD, PREFEITO

FELIPE DE PAULA, Secretário Municipal de Direitos Humanos e Cidadania

FRANCISCO MACENA DA SILVA, Secretário do Governo Municipal

Publicado na Secretaria do Governo Municipal, em 15 de dezembro de 2016.