

Versão Corrigida (versão original disponível na Biblioteca da ECA/USP)

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE COMUNICAÇÕES E ARTES**

RACHEL DE ROSSO BUZZONI

A prática do *advocacy* como estratégia da comunicação política

São Paulo

2021

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE COMUNICAÇÕES E ARTES

RACHEL DE ROSSO BUZZONI

A prática do *advocacy* como estratégia da comunicação política

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências da Comunicação (PPGCOM) da Escola de Comunicação e Artes da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Doutora em Ciências da Comunicação.

Área de concentração: Ciências da Comunicação

Linha de Pesquisa: Interfaces Sociais da Comunicação

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Heloiza Matos e Nobre

São Paulo

2021

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

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo
Dados inseridos pelo(a) autor(a)

Buzzoni, Rachel De Rosso

A prática de advocacy como estratégia da comunicação política / Rachel De Rosso Buzzoni; orientadora, Heloiza Matos e Nobre Matos. - São Paulo, 2022.
187 p.: il.

Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Ciências da Comunicação / Escola de Comunicações e Artes / Universidade de São Paulo.
Bibliografia
Versão corrigida

1. advocacy. 2. comunicação política. 3. comunicação pública. 4. mobilização. 5. migração. I. Matos, Heloiza Matos e Nobre. II. Título.

CDD 21.ed. -

302.2

BUZZONI, Rachel De Rosso. A prática do *advocacy* como estratégia da comunicação política. Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências da Comunicação (PPGCOM) da Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutora em Ciências da Comunicação.

Aprovada em: ___/___/___

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Andréa Cristina Oliveira Gozetto

Instituição: Fundação Getúlio Vargas

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Profa. Dra. Ângela Cristina Salgueiro Marques

Instituição: Universidade Federal de Minas Gerais

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Profa. Dra. Patrícia Guimarães Gil

Instituição: Escola Superior de Propaganda e Marketing

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Profa. Dra. Margarida Maria Krohling Kunsch

Instituição: Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Profa. Dra. Maria Aparecida Ferrari

Instituição: Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Profa. Dra. Heloiza Matos e Nobre (orientadora)

Instituição: Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo

Julgamento: _____ Assinatura: _____

DEDICATÓRIA

Para todos os migrantes que buscam melhores condições de vida e não desistem de lutar. Vocês são bem-vindos. Vocês têm direitos.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente à minha família, que esteve ao meu lado em todo percurso acadêmico e profissional apoiando e incentivando de todas as maneiras possíveis: meus pais Annaluiza e Celso, meu irmão, melhor amigo (e com muito orgulho, colega de pesquisa) Marcelo, além da incansável e fundamental companhia de Jack e Madalena.

À minha orientadora e professora Heloiza Matos e Nobre que acreditou na minha curiosidade de pesquisa desde 2017 quando me aceitou como aluna especial em sua disciplina, passando por toda fase da viagem à Espanha e a confiança no processo de elaboração da tese. Às professoras doutoras, avaliadoras convidadas e participantes da banca (tanto da qualificação, como da banca final) Maria Aparecida Ferrari, Andréa Gozetto, Margarida Maria Krohling Kunsch, Patrícia Guimarães Gil e Ângela Cristina Salgueiro Marques. Aos membros do grupo de pesquisa Compol, com especial agradecimento à colega (grande amiga e melhor veterana que alguém poderia ter): Tariana Brocardo Machado.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, CAPES, pela oportunidade de bolsa concedida para a Universidade Complutense de Madri, aos funcionários do PPGCOM ECA/USP que sempre foram muito solícitos e me auxiliaram com toda documentação para o período do doutorado sanduíche. Aproveito para agradecer todos os professores da universidade espanhola mencionada, especialmente meu coorientador, Prof. Dr. Joaquín Arango, a professora Dra. Elisa Brey e os professores doutores Cláudia Finotelli, Jose Antônio San Roman e Manuel Sánchez Moreno.

Aos entrevistados que colaboraram com a pesquisa e me auxiliaram com dúvidas, percursos e direcionamentos. A participação de todos foi fundamental para complementar o corpo teórico da tese. Muito obrigada, de coração. Também agradeço aos amigos, familiares e conhecidos que incentivaram a pesquisa com indicações variadas de conteúdo. Esse apoio foi muito importante

Um agradecimento especial para amigos da caminhada acadêmica e profissional que colaboraram muito com minha trajetória: Luciana Munaretti, Marcelo Garson, Paulo Durão, Patrícia Rangel, Pedro Arthur Nogueira, Rodrigo Zuolo e Yuri Cesarotto. Por fim, mas não menos importante, ao meu amigo, colega e mentor, que sempre acreditou na minha capacidade intelectual: Luís Mauro Sá Martino.

Filhos da época

*Somos filhos da época
e a época é política*

*Todas as tuas, nossas, vossas coisas
diurnas e noturnas,
são coisas políticas.*

*Querendo ou não querendo,
teus genes têm um passado político,
tua pele, um matiz político,
teus olhos, um aspecto político.*

*O que você diz tem ressonância,
o que silencia tem um eco
de um jeito ou de outro político.*

*Até caminhando e cantando a canção
você dá passos políticos
sobre um solo político.*

*Versos apolíticos também são políticos,
e no alto a lua ilumina
com um brilho já pouco lunar.
Ser ou não ser, eis a questão.*

*Qual questão, me dirão.
Uma questão política.*

*Não precisa nem mesmo ser gente
para ter significado político.
Basta ser petróleo bruto,
ração concentrada ou matéria reciclável.
Ou mesa de conferência cuja forma
se discutia por meses a fio:
deve-se arbitrar sobre a vida e a morte
numa mesa redonda ou quadrada.*

*Enquanto isso matavam-se os homens,
morriam os animais,
ardiam as casas,
ficavam ermos os campos,
como em épocas passadas
e menos políticas.*

Wisława Szymborska (1923 – 2012)

APRESENTAÇÃO

Setembro de 1992. Acordamos, tomamos café, nos trocamos. Meus pais e meu irmão de roupa preta, eu também. Lembro-me de vestir um conjunto de moletom da BR111 – loja com cunho socioambiental – que na estampa descrevia particularidades sobre a baleia azul e sua importância em preservá-la. Fomos para a rua. Subimos até o ponto de ônibus e depois de alguns minutos esperando, entramos os quatro juntos no Praça Ramos 7272-10. No caminho, meu pai explicava algo para meu irmão enquanto minha mãe me passava instruções de segurança a fim de não me perder deles. Chegando ao centro de São Paulo, caminhamos de mãos dadas até a multidão, ficamos um pouco afastados pela sensatez dos meus pais em levar duas crianças pequenas, mas avistamos muitos estudantes universitários com os rostos pintados como os nossos. Cantamos o hino nacional (ainda que de uma maneira tímida para uma criança de 10 anos) e, me lembro, de forma clara e bem lúcida, da emoção de pertencimento que senti. Esse sentimento não acabou ali. Depois do “passeio”, a televisão era ligada em diversos telejornais, até que um dia minha lição de casa foi interrompida para acompanhar uma inusitada votação no meio da tarde.

Essas são as lembranças que tenho da minha primeira experiência com incidência política. Dali em diante, meus pais me incentivaram a participar de grêmios estudantis, dialogar com amigos e colegas, expor meu ponto de vista e exercer minha cidadania de diversas formas – desde votar até participar de reuniões de condomínio. Provavelmente por isso decidi cursar jornalismo, me aprofundar no campo da comunicação com vistas para o valor estratégico e fundamental que ela desempenha dentro de diferentes organizações.

Agora, depois de quase 30 anos do *impeachment* do Collor, talvez não seja mais necessário pintar o rosto, vestir roupa preta e participar de manifestações em praças públicas. Mas me vejo inserida novamente na esfera pública defendendo a importância de se pensar em incidência política como algo estratégico e urgente. Ter consciência social – e, sobretudo criar tal consciência – vem sendo um desafio enorme frente aos tempos sombrios que vivemos e às ameaças à democracia nacional. Portanto, partindo desse contexto, apresento-lhes, com muito orgulho e esperança o trabalho a seguir: *A prática do advocacy como estratégia da comunicação política*.

Desejo uma boa leitura e que possamos, de maneira coletiva, dialogar sobre os prós e contras dos conceitos aqui desenvolvidos.

RESUMO

Para lidar com a descrença entre sociedade civil e poder público, o presente trabalho objetiva defender a prática de *advocacy* como um caminho possível para retomar a relação de confiança mútua entre diferentes atores, enxergando-a como uma proposta de mudança e uma estratégia da comunicação política. Justifica-se, a importância de compreender a dimensão do termo que vai além do ativismo ou do atendimento filantrópico. A prática de *advocacy* pode ser avaliada nas dinâmicas de mobilização, nos modos de participação e engajamento cívico nos processos políticos contemporâneos, além de ser considerada um conjunto de ferramentas estratégicas. Como ação política, o *advocacy* pode ser desenvolvido para diferentes causas. Neste trabalho, é analisado dentro do contexto migratório. Assim, buscou-se observar o planejamento do *advocacy* desenvolvido para aprovar a nova lei de migração que substituiu o Estatuto do Estrangeiro, a partir da análise do trabalho feito por duas organizações que atuam com direitos humanos. A metodologia foi desenvolvida sob um estudo de caso, que contou com pesquisas bibliográficas, análise de documentos e entrevistas semiabertas, realizadas individualmente. Diante deste contexto, obteve-se os objetivos específicos do estudo (a) compreender a importância e influência das ações comunicativas na prática do *advocacy* e, a partir das observações das entrevistas desenvolvidas sobre a prática de *advocacy* (b) analisar, se ela é uma estratégia eficaz para fortalecer a sociedade civil. Os principais resultados dão conta de que as estratégias de comunicação foram fundamentais para a execução do *advocacy* feito pelas entidades pesquisadas, mas que é preciso desenvolver tal prática de maneira mais assertiva e deliberativa. Ademais, é preciso educar a sociedade civil sobre a importância da mobilização e da cidadania participativa de forma mais séria e estruturada.

Palavras-chave: *advocacy*; comunicação política; comunicação pública; mobilização; migração.

ABSTRACT

To deal with the disbelief between civil society and public power, the present work aims to defend the practice of advocacy as a possible way to resume the relationship of mutual trust between different actors, seeing it as a proposal for change and a strategy for political communication. The importance of understanding the dimension of the term that goes beyond activism or philanthropic service is justified. Advocacy practice can be evaluated in the dynamics of mobilization, in the modes of participation and civic engagement in contemporary political processes, in addition to being considered a set of strategic tools. As a political action, advocacy can be developed for different causes. In this work, it is analyzed within the migratory context. Thus, we sought to observe the advocacy planning developed to approve the new migration law that replaced the Foreigner Statute, based on the analysis of the work done by two organizations that work with human rights. The methodology was developed under a case study, which included bibliographic research, document analysis and semi-open interviews, carried out individually. Given this context, the specific objectives of the study were obtained (a) to understand the importance and influence of communicative actions in the practice of advocacy and, from the observations of the interviews carried out on the practice of advocacy (b) to analyze whether it is an effective strategy to strengthen civil society. The main results show that communication strategies were fundamental for the execution of the advocacy carried out by the researched entities, but that it is necessary to develop this practice in a more assertive and deliberative way. Furthermore, it is necessary to educate civil society about the importance of mobilization and participatory citizenship in a more serious and structured way

Keywords: *advocacy*; political communication; public communication; mobilization; migration.

LISTA DE SIGLAS

ABIN	Agência Brasileira de Inteligência
ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
ACF	<i>Advocacy</i> Coalition Framework
AGU	Advocacia Geral da União
AVIM	Associação Voluntária pela Integração dos Migrantes
CAMI	Centro de Apoio e Pastoral do Migrante
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil
CAS	Comissão de Assuntos Sociais (Senado)
CASC	Comitê de Acompanhamento pela Sociedade Civil sobre ações de Migração e Refúgio
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça (Senado)
CDDH	Centro de Defesa dos Direitos Humanos
CEM	Centro de Estudos Migratórios
CDHIC	Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante
CELS	Centro de Estudios Legales y Sociales
CGIg	Coordenação Geral de Imigração
CGMI	Comissão Global sobre Migrações Internacionais Cidadania de São Paulo
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNIg	Conselho Nacional de Imigração
COMIGRAR	Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio
CONARE	Comitê Nacional para os Refugiados
CONDEPHAAT	Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico
CPMig	Coordenação de Políticas para Migrantes
CPMM	Centro Pastoral e de Mediação dos Migrantes
CRAI	Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes
CRE	Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (Senado)
CTD	Comissão de Turismo e Desporto
DEEST	Departamento de Estrangeiros
DICRE	Divisão Central de Registro de Estrangeiros
DIM	Divisão de Imigração

DNU	Divisão das Nações Unidas
DPF	Departamento de Polícia Federal
DPU	Defensoria Pública da União
DUDH	Declaração Universal de Direitos Humanos
EACH-USP	Escola de Artes, Ciências e Humanidades
FPS	Fórum de Participação Social
FSMM	Fórum Social Mundial das Migrações
IBRE/FGV	Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas
IMDH	Instituto Migrações e Direitos Humanos
ITESP	Instituto São Paulo de Estudos Superiores
ITTC	Instituto Terra, Trabalho e Cidadania
LSE	London School of Economics
MCD	Modelo de Coalizões de Defesa
MJ	Ministério da Justiça
MPF	Ministério Público Federal
MPT	Ministério Público do Trabalho
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
OHCHR	Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos
OIM	Organização Internacional para as Migrações
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONG	Organização não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PAL	Presença da América Latina
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PL	Projeto de Lei
PLS	Projeto de Lei do Senado
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PTC	Partido Trabalhista Cristão
PUC-SP	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

RedeMiR	Rede Solidária para Migrantes e Refugiados
RN	Resolução Normativa
SAL	Secretaria de Assuntos Legislativos
SEFRAS	Serviço Franciscano de Solidariedade
SIMI	Scalabrini International Migration Institute - Roma
SMDHC	Secretaria Municipal de Direitos Humanos
SNJ	Secretaria Nacional de Justiça
EU	União Europeia
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO 1	24
1.1 A comunicação política e pública	24
1.2 A comunicação e a democracia deliberativa	27
1.3 A comunicação nas esferas públicas de Habermas	32
CAPÍTULO 2	37
2.1 <i>Advocacy</i> : o conceito e suas particularidades	37
2.2 A questão do <i>lobby</i>	41
2.3 Legitimidade, representatividade e <i>accountability</i>	44
2.4 Coalizões, redes de apoio e alianças	46
2.5 O plano de <i>advocacy</i> : da teoria à prática	48
2.5.1 Quem faz <i>advocacy</i>	49
2.5.2 Por quê fazer <i>advocacy</i>	50
2.5.3 Como fazer <i>advocacy</i>	51
2.5.4 Dez passos para a construção de um plano de <i>advocacy</i>	53
CAPÍTULO 3	65
3.1 Cidadania participativa	65
3.2 A importância da mobilização social	68
3.3 Movimentos sociais, coletivos, associações	71
3.4 A participação da sociedade civil	74
CAPÍTULO 4	77
4.1 O direito de migrar: as migrações	77
4.1.2 Os termos, suas diferenciações e uso	78
4.1.3 Panorama migratório associações	80
4.1.3.1 <i>Brasil: um país de todos</i>	86
4.1.3.2 <i>Linha do tempo</i>	87
4.2 Fronteiras invisíveis: exclusão social e xenofobia	89
4.3 A nova lei de migração	94
CAPÍTULO 5	101
5.1 Definição dos entrevistados	101
5.2 Definição das perguntas	102
5.3 Entidades elegidas	107
5.4 Missão Paz	109
5.4.1 Histórico	109
5.4.2 Composição, atuação e público assistido	109
5.5 Conectas Direitos Humanos	112
5.5.1 Histórico	113
5.5.2 Composição, atuação e público assistido	113
5.6 Ações de <i>advocacy</i> desenvolvidas: a macro análise	115
5.6.1 Teoria da mudança	117
5.6.2 A escolha da prioridade e objetivo	118
5.6.3 O mapeamento do processo decisório	118
5.6.4 A identificação do público-alvo	120
5.6.5 A criação de parcerias e coalizões	124
5.6.6 A criação de mensagens e escolha dos mensageiros	127
5.6.7 A definição das atividades	129
5.6.8 O gerenciamento de riscos	131
5.6.9 O monitoramento e avaliação do plano	134
5.7 Proposições finais e apontamentos	137

CONSIDERAÇÕES FINAIS	139
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	143
APÊNDICE A – ENTREVISTA COM PAULO ILLES (CDHIC)	153
APÊNDICE B – ENTREVISTA COM JOÃO CHAVES (DPU)	
APÊNDICE C – ENTREVISTA COM PEDRO TELLES (<i>ADVOCACY HUB</i>)	
APÊNDICE D – ENTREVISTA COM RODRIGO DELFIM (BLOG MIGRA MUNDO)	
APÊNDICE E – ENTREVISTA COM CONECTAS	
APÊNDICE F – ENTREVISTA COM DANIEL ANDRADE (MIGRANTE BOLIVIANO)	
APÊNDICE G – ENTREVISTA COM MISSÃO PAZ	

INTRODUÇÃO

Entre 2018 e 2019 foram lançados diversos livros no Brasil e no exterior a respeito da conjuntura política nacional e internacional. Títulos como “Ruptura: a crise da democracia liberal”, do sociólogo espanhol Manuel Castells (2018); “Como as democracias morrem” dos professores de Havard, Steven Levitsky e Daniel Ziblatt (2018), são algumas obras que se tornaram best-sellers e têm como intuito procurar compreender a crise da democracia no Brasil e no mundo. Uma crise que, para algumas pessoas é exagero, mas que se torna cada vez mais real e preocupante.

Tanto é verdade, que uma reportagem do site da BBC Brasil, divulgou em abril de 2021, um recente material da Universidade de Gotemburgo, na Suécia, intitulado Variações da Democracia (V-Dem/2021), o qual apresenta o Brasil como o quarto país que mais se afastou da democracia em 2020 em um ranking de 202 países analisados – o relatório é um importante instrumento usado por pesquisadores do mundo todo e do Brasil para definir prioridades de ações globais. Soma-se isso à uma pesquisa de opinião feita em 2021 pelo Instituto Ipsos, a qual apresenta a medida do desânimo dos brasileiros com a situação do país. De um total de mil entrevistados, 69% afirmaram ter a sensação de viver numa nação em declínio – o maior índice entre os 25 países incluídos no trabalho e 12% superior à média mundial. Outro levantamento recente, feito pelo Ibre/FGV (Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas), constatou que o desconforto da população com a economia é o maior em quase 20 anos.

As consequências dos resultados de tais pesquisas para o Brasil são preocupantes. Os dados retratam a descrença da sociedade civil com o governo e expõem a fragilidade da imagem institucional do país, com suas manobras políticas conservadoras e inflexíveis.

O estudo em questão parte dessa observação: a sociedade de maneira geral – mas principalmente a brasileira – encontra-se cada vez mais descrente do papel do Estado, da relação entre governantes e governados e, da real possibilidade de mudanças sistêmicas e políticas. Entre outras palavras, a sociedade civil encontra-se enfraquecida, sem esperanças para enfrentar governos autoritários, racistas, xenófobos, excludentes e nocivos. Isso ocorre, pois, nas palavras de Sérgio Abranches “nós podemos ter regimes democráticos, mas não somos governados democraticamente. É esse grande hiato entre o regime constitucional e a prática do governo que alimenta o desencanto e o desalinhamento atuais” (2017, p. 161). Infelizmente, e isso será tratado nos capítulos subsequentes, não é de hoje que o Brasil apresenta tal característica. Independentemente do regime partidário em curso, sempre que um governo confunde a relação de obter poder e exercer poder, consequentemente, o país se enfraquece.

Estrutura da pesquisa: do pré-projeto ao trabalho final

A metodologia de pesquisa implica não apenas fazer perguntas, mas aprender a fazê-las, uma vez que possuem uma dimensão transformadora, que, segundo Luís Mauro Martino (2018, p. 42), “pode não mudar o mundo, mas modifica a maneira como vemos o mundo, levando a olhar de outro modo situações muitas vezes entendidas como evidentes, óbvias”

Luís Mauro Martino (2018, p. 42), “pode não mudar o mundo, mas modifica a maneira como vemos o mundo, levando a olhar de outro modo situações muitas vezes entendidas como evidentes, óbvias”.

Dito isso, desde que se iniciou a elaboração do pré-projeto, observou-se a necessidade de buscar respostas a respeito da pergunta principal que norteou toda pesquisa: como tornar a sociedade civil mais atuante e mais forte com vistas para mudanças políticas profundas e necessárias? A pergunta surgiu de uma inquietação pessoal de procurar estudar uma forma mais estratégica para reestabelecer o senso de pertencimento da sociedade civil com a política, a partir de um movimento mais estruturado e com vistas para uma mudança real.

Em abril de 2017, por meio de leituras e debates em conjunto ao grupo de pesquisa Comunicação Política e Pública, COMPOL a respeito de rotas e práticas sobre comunicação pública, obteve-se contato com uma breve noção do termo *advocacy*. Criou-se então a intencionalidade de estudar o tema mais a fundo, partindo do contexto da causa migratória, já que, naquele mesmo ano estava sendo amplamente discutida a aprovação da nova lei de migração no Brasil.

Ao cursar disciplinas variadas – tanto na Universidade de São Paulo como na Universidade Complutense de Madri – abriu-se um leque de possibilidades de estudos dentro da pauta migratória. O período de bolsa foi essencial para apurar um olhar mais aguçado para a questão migratória na Europa como um todo, não apenas na Espanha. Compreender os contextos nos quais as políticas migratórias são desenvolvidas, sua eficácia e seus principais entraves despertaram uma curiosidade em pesquisar melhor o papel que as entidades civis realizam para suprir essas lacunas. Por conta disso, a tese em questão apresentou variadas formas e títulos até chegar à versão atual – as propostas versaram desde análises comparativas entre o trabalho da ACNUR Brasil com ACNUR Espanha¹, até o trabalho desenvolvido pela

¹ Durante o período de estudos na Espanha, houve a possibilidade de presenciar o lançamento de duas publicações da temática migratória, as quais contribuíram para a possível comparação do trabalho entre Cáritas Madri com Cáritas Brasil - La Inmigración en España: efectos y oportunidades. Consejo Económico y Social [CES]. Número 2/2019. Madrid: Palagraphic, 2019 ; Informe da Comissão Espanhola de Assistência aos Refugiados. Las personas refugiadas en España y Europa, 2019.

Cáritas Madri com a Cáritas São Paulo. Ainda assim, a indagação inicial se manteve durante todo percurso e serviu como combustível para não desacreditar na importância da pesquisa em questão. Cabe ressaltar que durante o período de estudos na Espanha também se obteve contato com ativistas e entidades variadas que possuem uma estrutura jurídica de acolhimento dos migrantes muito mais consistente do que o Brasil, portanto, tentar compreender como se deu o processo de modernização da legislação brasileira tornou-se um ponto fundamental da pesquisa. Foi preciso percorrer um caminho de muita leitura e conversar com muitos especialistas no tema para, por fim, localizar o objeto central. Desta forma, a proposta foi melhor lapidada e, após a banca de qualificação, se vislumbrou a noção macro do *advocacy*, com toda possibilidade de transformação política que a prática permite e promove, levando em consideração que não se trata apenas de uma ação filantrópica e/ou assistencialista.

A partir de tal consciência, foi preciso aprofundar o termo dentro da perspectiva da comunicação, além de saber lidar com o tempo cronológico para a defesa final. Somou-se a todo esse processo, a pandemia do Covid-19 e o cenário político brasileiro desanimador e complexo. Apesar de tais obstáculos, a pesquisa seguiu seu caminho com muita dedicação. Ressalta-se também a importância das entrevistas desenvolvidas que contribuíram muito para sustentar as hipóteses levantadas no início do estudo.

Metodologia desenvolvida

Objeto de pesquisa

A partir do problema central da pesquisa, buscou-se encontrar respostas para reestabelecer a força dentro da sociedade civil e formas mais efetivas de mudanças políticas. Sem pretensão alguma de apresentar uma fórmula mágica, mas, partindo do pressuposto que existe uma estratégia de mudança que vem sendo colocada em prática há alguns anos por diferentes instituições – e, quando bem planejada, pode gerar resultados positivos concretos – apresenta-se o *advocacy* como principal objeto da pesquisa, enxergando-o como uma proposta de mudança e conjunto de relações estratégicas.

Hipótese central

Apesar de ser um termo livremente traduzido como *advocacia* e, de fato, estar relacionado ao ato de defender uma causa, a prática do *advocacy* leva à construção de algo bem mais complexo que vai muito além do ato de “ganhar causas”. Neste trabalho o *advocacy* realizado em prol da aprovação da nova lei de migração foi analisado a partir de uma publicação nacional com um passo a passo de cada etapa – Guia para a Construção de Estratégias de

Advocacy: como influenciar políticas públicas (2019) –, o que leva às hipóteses centrais da tese: é necessário ter um planejamento para trabalhar a prática de *advocacy*? Se sim, o Guia utilizado como referência neste trabalho é eficiente? Pode ser aplicável para diferentes estratégias de *advocacy*? As ações de comunicação foram explicitadas claramente?

Objetivo geral

Para lidar com a descrença mencionada acima entre sociedade civil e poder público, apresenta-se, como objetivo geral deste trabalho, defender a prática de *advocacy* como um caminho possível para retomar essa relação de confiança mútua entre diferentes atores, entre os quais: sociedade civil, Governo, migrantes assistidos etc., capaz de modificar a própria democracia. Justifica-se, conforme abordado anteriormente, a importância de compreender a dimensão do termo que vai além do ativismo ou do atendimento filantrópico. A prática de *advocacy* pode ser avaliada nas dinâmicas de mobilização, nos modos de participação e engajamento cívico nos processos políticos contemporâneos, além de ser considerada um conjunto de ferramentas estratégicas, dentre as quais estão: o *lobby*, campanhas específicas, articulação de setores, entre outras, afirma Castro (2016).

Objetivos específicos

Como ação política, o *advocacy* pode ser desenvolvido para diferentes causas. Neste trabalho, é analisado dentro do contexto migratório. Assim, pretende-se compreender a importância das estratégias que as entidades brasileiras trabalharam para aprovação da nova lei de migração. Diante deste contexto, encontram-se os objetivos específicos do estudo (a) compreender a importância e influência das ações comunicativas na prática do *advocacy* e, a partir das observações das entrevistas desenvolvidas sobre a prática de *advocacy* (b) analisar, se ela é uma estratégia eficaz para fortalecer a sociedade civil.

Estudo de caso

De acordo com Martino (2018, p.150-152), o estudo de caso, como o nome sugere, é a pesquisa feita a partir da análise de uma situação, escolhida a partir de critérios definidos, para responder às perguntas feitas nos objetivos do trabalho. Portanto, a partir da avaliação do planejamento feito pelas entidades – Conectas e Missão Paz – especificamente no tocante à aprovação da nova lei de migração, procurou-se estudar uma situação concreta delimitada: o processo de *advocacy* já desenvolvido por elas. O autor acrescenta ainda que, como pesquisa,

o estudo de caso foca um único caso que, por suas características particulares, permite compreender melhor o conjunto de uma situação.

O estudo de caso se destaca pela profundidade da análise e, para isso, é preciso conhecer o conjunto de seus aspectos, dos mais superficiais e disponíveis até aqueles ainda desconhecidos e que justifiquem a pesquisa. Seu contexto histórico, suas transformações e mudanças, características e dinâmicas devem estar em foco. O estudo de caso é um procedimento metodológico que pode utilizar vários métodos para obter informações – entrevistas, grupos focais, observação, análise de documentos e qualquer outra estratégia. (MARTINO, 2018, p. 153)

Desta forma, a tese em questão foi elaborada a partir de três fases de pesquisa dentro da estrutura de estudo de caso (i) fase de pesquisa bibliográfica, na qual foi realizada a investigação, organização e compilação do estado conceitual sobre comunicação política e pública, contexto do *advocacy* da teoria à prática, ativismo, mobilização social, cidadania e o panorama de processos migratórios, os quais embasaram levantamentos e reflexões entabulados nas etapas posteriores (ii) fase de análise de documentos internos de ambas as organizações (iii) fase das entrevistas semiabertas (ou semiestruturadas).

Fase de pesquisa bibliográfica

O referencial teórico da tese não seguiu um caminho linear. Primeiramente obteve-se muita leitura sobre o panorama migratório, com aprofundamento a nível internacional quando se deu o período do doutorado sanduíche na Espanha, para, em seguida, contextualizar a pesquisa em torno do objeto central, a prática do *advocacy*. De forma geral, procurou-se manter a pergunta-problema como norte para guiar a pesquisa e desta forma, definir o referencial teórico mais adequado para transitar por meio de outras áreas do conhecimento a fim de sustentarem o estudo.

É sempre bom ter em mente a relação das partes com o todo: pesquisas, por mais completas e bem-feitas que sejam, são aproximações parciais da realidade. Resultados e análises sempre podem ser completados ou transformados por outras pesquisas. No caso da Comunicação, por exemplo, trata-se de um processo complexo, múltiplo, com diversas possibilidades. No entanto, na hora de definir qual será o objeto de pesquisa, é preciso destacar um momento desse processo – estudar o processo inteiro está acima da capacidade humana. (MARTINO, 2018, p. 58)

O percurso teórico desenvolvido seguiu, portanto, o caminho observado por Martino. A partir da constatação clara do objeto, foi feito um recorte de subtemas que envolvem a prática do *advocacy*, assim, optou-se pelo seguinte eixo temático: o primeiro, discutiu sobre “o *advocacy* e a comunicação”, no qual foi demonstrado a aproximação do conceito com a área de pesquisa, sob o viés das interfaces sociais da comunicação. O segundo eixo temático, partiu da

proposta de “construir diálogos”, abordando a preocupação de desenvolver melhor a comunicação a fim de motivar as pessoas a se engajarem por algo, além de apresentar um possível engajamento, no estudo em questão, a causa migratória. Por fim, a última parte, demonstrou toda análise da pesquisa, trazendo informações detalhadas sobre as entidades escolhidas e as considerações finais.

Percurso teórico

No primeiro capítulo, foi feita uma reflexão sobre como os desdobramentos da comunicação política e pública afetam positivamente o exercício da democracia deliberativa. Para introduzir o tema, foi apresentado o conceito de comunicação política e pública para Matos (2006;2010) intercalando com reflexões atuais sobre as ameaças democráticas comentadas por Castells (2018) e com a ampla análise de comunicação pública proposta por Gerstlè (1995). Compreendido como um espaço possível de diálogo, participação e tomadas de decisão, o capítulo apresentou o conceito de democracia deliberativa para Habermas (1997), Marques (2010), Benhabib (2009) e a importância da comunicação dentro de diferentes tipos de organizações para Torquato (2002) e Kunsch (2006). O capítulo também refletiu sobre como a democracia deliberativa se desenvolve dentro das esferas públicas propostas por Habermas e a importância de proporcionar embates de ideias dentro dessas esferas, para se pensar a construção de estratégias de *advocacy*.

Com o intuito de promover a sustentação teórica e dar subsídios para as metodologias propostas, o segundo capítulo explorou o estudo epistemológico do termo *advocacy*, a dificuldade em definir o conceito na prática e outras particularidades apresentadas por Mafra (2014) e Brelàz (2007), como a questão da complexa atividade do *lobby*, apresentada por Mancuso e Gozetto (2018), Castro (2018). A fim de refletir pontos cruciais para uma estratégia de *advocacy*, o capítulo apresentou questões de legitimidade, representatividade e *accountability*, conceitos explorados por Avritzer (2007), Castello (2018) e Almeida (2013), além da importância de construir redes de apoio, grupos de coalizão e alianças, sustentados por Sabatier & Weible (2007); Morgado e Gozetto (2019). A fim de ilustrar o objeto central do trabalho, o capítulo ainda apresentou um passo a passo prático para construir uma estratégia de *advocacy*. Para compreensão detalhada de cada etapa, foi utilizado como referência uma obra nacional, elaborada em formato de Guia, que também serviu de referência para analisar a estratégia de *advocacy* desenvolvida pelas entidades, de autoria de Morgado e Gozetto (2019), a etapa também contou com observações de Castro (2018) e Pagotto (2019).

A partir do segundo capítulo, a linha de pensamento da pesquisa estava estruturada da seguinte forma: uma vez demonstrado que os embates de ideias e tomadas de decisões dentro da perspectiva deliberativa são importantes e que as ações de comunicação são peças fundamentais para a estratégia de *advocacy*, era preciso apresentar como a sociedade civil se mobiliza e se engaja para uma causa específica, para a partir daí, desenvolver e aprimorar o diálogo entre governantes e governados.

O terceiro capítulo, portanto, discorreu sobre a importância de criar uma consciência social a fim de desenvolver a cidadania participativa, ações de mobilização e engajamento, conceitos explorados por Miralles (2009), Walzer (1991) e Peruzzo (1999;2007). A fim de justificar a escolha de pesquisar as duas entidades elegidas, foi necessário estabelecer as diferenças terminológicas entre entidades/associações, coletivos e movimentos sociais, sustentadas por Castells (2013). Também se refletiu sobre a existência dos espaços públicos institucionalizados que possibilitam a participação da sociedade civil nas tomadas de decisão, como consultas e audiências públicas, conselhos consultivos, entre outros. Como principal referencial teórico, foram utilizados também trechos de artigos de diversos autores que participaram da obra intitulada “Práticas de Cidadania”, sob organização do historiador Jaime Pinsky (2004).

A partir do momento que a sociedade civil compreende a importância de uma cidadania mais participativa e constrói redes de mobilização, ela passa então a defender uma causa, portanto, o quarto capítulo discorreu sobre a questão migratória, que ilustrou a pesquisa em questão. Todo seu conteúdo foi elaborado com base em diversas aulas e leituras feitas durante o período de doutorado sanduíche, realizado entre os anos de 2019 e 2020, na Faculdade de Ciências Políticas e Sociologia da Universidade Complutense de Madri, com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

O capítulo fez uma breve apresentação do panorama migratório nacional e internacional com base nos estudos e perspectivas teóricas de Joaquín Arango (2003); Saskia Sassem (2016); Zygmunt Bauman (2018); Stephen Castles e Mark J. Miller (2014), também analisou termos, suas diferenciações e usos com base em demonstrativos e relatórios de diferentes órgãos migratórios. Apresentou ainda os principais processos migratórios no Brasil com base em colocações de Da Matta (1997), além de tratar sobre exclusão social e xenofobia – questões bem complexas vivenciadas por muitos migrantes recebidos no País – e que justifica, portanto, a importância de defender este grupo minoritário. O ponto principal do capítulo foi a exposição minuciosa de toda tramitação da nova lei de migração que substituiu o Estatuto do Estrangeiro.

Por meio dessa exposição foi possível observar o engajamento da sociedade civil com o tema e como o *advocacy* foi sendo desenvolvido na prática.

Compreender a importância do direito de migrar, a forma que a sociedade brasileira lida com os migrantes que chegam ao país e principalmente ter a consciência de que é preciso auxiliá-los, foi o último percurso da pesquisa, com a apresentação do quinto capítulo da tese. Essa última parte contou com ajuda de muitos entrevistados e apresentou o perfil das entidades elegidas Conectas e Missão Paz, com intuito de justificar a legitimidade de ambas no tema para fazer frente à estratégia central de *advocacy* desenvolvida e, desta forma representar os migrantes acolhidos. O principal destaque do capítulo foi a macro análise de todo processo de *advocacy* desenvolvido, com base na análise do livro recomendado pelas entidades em comparação com o passo a passo das etapas apresentadas no segundo capítulo.

Fase de análise de documentos

Segundo Martino (2018), o material é a base a partir de onde tiramos os dados necessários para formar o objeto de pesquisa. Na prática, é a parte “física”, “concreta”, “real”, a partir da qual teremos as informações necessárias para o estudo do objeto. Partindo dessa afirmação, a análise de documentos foi fundamental para a pesquisa em questão, uma vez que pretendia debruçar-se sobre um objeto muito amplo, uma estratégia que já havia sido realizada há, no mínimo, quatro anos.

Desta forma, recorreu-se, primeiramente à uma conversa preliminar com as duas profissionais responsáveis pelo *advocacy* realizado a fim de avaliar os caminhos que deveriam ser percorridos para obter dados e informações a respeito do objeto. Ambas as entidades enviaram, em primeira mão, um documento virtual recém-lançado, intitulado “Estrangeiro, nunca mais! Migrante como sujeito de direito e a importância do *advocacy* pela nova lei de migração brasileira”, publicado em 2019, pela *Laudes Foundation* em parceria com a Conectas Direitos Humanos e a Missão Paz. Segundo Martino (2018)., não existe “fácil” ou “difícil” em pesquisa: existem maneiras mais ou menos adequadas de conseguir informações conforme os objetivos do trabalho

Portanto, feita a absorção de todo conteúdo do livro, partiu-se para a análise de outros materiais de apoio como folders, folhetos e leitura dos sites institucionais de ambas as entidades, além de peças desenvolvidas especificamente para o *advocacy* realizado junto aos parlamentares, citadas em capítulos anteriores. A partir do compilado de toda informação coletada e da construção de uma linha do tempo sobre o processo de tramitação da nova lei de migração, iniciou-se a etapa de definição dos atores a serem entrevistados.

Fase das entrevistas semiabertas

Martino (2018), aponta que, a escolha dos entrevistados está relacionada com o que se pretende saber. Mais ainda, existem diversos tipos de entrevistas, cada um deles, adequado a determinados objetivos de pesquisa, com suas vantagens e desvantagens. No estudo em questão optou-se em desenvolver entrevistas semiabertas (ou semiestruturadas). Segundo Thiollent (1980) quando o assunto é muito aberto, o questionário (no caso de uma pesquisa qualitativa) é substituído por um simples roteiro de entrevista. O autor acrescenta ainda que, as entrevistas semiestruturadas e não diretivas, possuem um caráter de intensividade, aplicadas a um pequeno grupo de pessoas e fechamento das perguntas

No lugar do questionário, entra em cena um roteiro de perguntas. A entrevista semiestruturada não perde o foco, mas abre espaço para o entrevistado acrescentar elementos que não estavam previamente definidos (...) Entrevistas semiabertas são utilizadas quando o objetivo é conhecer o pensamento do entrevistado sobre determinado assunto, dando uma margem de liberdade para suas próprias considerações e mudanças de rumo, mas sem perder o recorte específico da pesquisa. (MARTINO, 2018, p. 115)

A escolha em desenvolver este tipo de entrevista foi feita com intenção de manter uma certa liberdade para os entrevistados emitirem suas opiniões. Uma vez que foram eleitos atores de diferentes perfis, mas todos foram envolvidos, de certa forma, com o processo de *advocacy* analisado. Apesar da entrevista semiaberta ter como principal vantagem receber dados precisos do tema e ainda contar com informações suplementares dos entrevistados, Martino (2018) aponta como desvantagem, o fato do pesquisador dar mais ênfase a um ou outro aspecto das perguntas. De fato, isso foi feito. As transcrições completas das entrevistas seguem anexas, mas para sustentar todo corpo teórico do trabalho e contextualizar alguns argumentos e posições, foram utilizados trechos específicos de cada resposta capturada pelos atores entrevistados.

CAPÍTULO 1

O presente capítulo visa refletir brevemente sobre como os desdobramentos da comunicação política e pública afetam positivamente o exercício da democracia deliberativa, dentro das esferas públicas propostas por Jürgen Habermas. Ainda, reflete-se no capítulo sobre a importância de compreender a importância da comunicação organizacional no sentido de gerar embate de ideias, diálogos e, portanto, tomadas de decisões, dois aspectos fundamentais para a construção de estratégias de *advocacy*.

1.1 A comunicação política e pública

Entre 2018 e 2019 foram lançados diversos livros no Brasil e no exterior a respeito da conjuntura política nacional e internacional. Títulos como “Ruptura: a crise da democracia liberal”, do sociólogo espanhol Manuel Castells (2018); “Como as democracias morrem” dos professores de Havard, Steven Levitsky e Daniel Ziblatt (2018), são algumas obras que se tornaram best-sellers e têm como intuito procurar compreender a crise da democracia no Brasil e no mundo. Uma crise que, para algumas pessoas é exagero, mas que se torna cada vez mais real e preocupante.

Segundo Castells (2018, p.7), “dentre todas as crises que as sociedades atuais podem enfrentar, a principal delas é a ruptura da relação entre governantes e governados”. Ao contrário do que muitas pessoas pensam, não é uma questão de opções políticas e preferências entre direita ou esquerda. A ruptura é mais profunda, tanto em nível emocional quanto cognitivo.

A desconfiança nas instituições, em quase todo o mundo, deslegitima a representação política e, portanto, nos deixa órfãos de um abrigo que nos proteja em nome do interesse comum. (CASTELLS, M. 2018, p. 7-8)

Castells adverte ainda que, pelo fato das pessoas quererem crer na democracia, o desencanto é mais profundo em relação à forma como a vivem. No entanto, para ele, “a partir desse desencanto nascem comportamentos sociais e políticos que estão transformando as instituições e as práticas de governança em toda parte” (CASTELLS, 2018, p.7). Em outras palavras, muitos atores da sociedade civil estão se mobilizando estrategicamente em prol de alguma causa e estão construindo juntos práticas políticas importantes.

Nessa situação de crise estrutural e bloqueio institucional, são os movimentos sociais autônomos, como tantas vezes na história, que exploram novas formas de ação coletiva enraizadas na vivência daqueles que produzem, vivem, sofrem, amam e projetam na urdidura da experiência humana. (CASTELLS, 2018, p. 95)

Para Matos, essa mobilização da sociedade civil tão importante nos dias de hoje, é fruto da comunicação pública, que exige a participação da sociedade e seus segmentos. “Não apenas como receptores da comunicação do governo e de seus poderes, mas também como produtores ativos no processo” (2010, p. 110). Partindo dessa proposta, pode-se afirmar que a comunicação pública envolve a política, pois os cidadãos estão tentando governar, juntos, a discussão dos temas públicos; da mesma maneira, a comunicação política envolve o debate, pois estão tentando decidir, juntos, a ação sobre a coisa pública.

Neste trabalho, compreende-se que, boa parte desses movimentos sociais levantados por Castells e desenvolvidos pelas entidades pesquisadas – Conectas e Missão Paz - foi fruto de ações de comunicação política visando uma estratégia pública, para o bem comum. Foram feitas dezenas de reuniões, além de elaboração de materiais de diferentes espécies a fim de fazer circular ideias e tomadas de decisões. Desta forma, compreende-se que o trabalho está calcado nas áreas da comunicação pública (cidadã), pois visa um entendimento comum acerca de um assunto relevante na esfera deliberativa pública e na comunicação política (democrática), pois visa uma interação para uma ação entre gestores da coisa pública, no caso, a aprovação da nova lei de migração.

A fim de compreender a intencionalidade da comunicação dentro do âmbito político e público, Matos e Nobre discutem seus efeitos práticos na sociedade e como esses propiciam mais cidadania e, conseqüentemente, mais democracia.

O mundo do símbolo versus o mundo da ação. Numa tentativa de romper tal simplificação artificial, caberia perguntar: existe ação na esfera de debate, e existe debate na esfera de ação? Sim. Existe ação para: mobilizar e engajar os cidadãos na discussão de temas relevantes, alimentar e conduzir o debate na esfera pública, deliberar após todos terem expressado seus pontos de vista e posições, e no decidir acerca deste ou daquele partido. Na comunicação pública as ações pertencem eminentemente à instância comunicacional. (NOBRE, 2013, p. 21)

Os debates na comunicação pública (o que saber) alimentam os debates na comunicação política (o que fazer). Segundo os autores, pode-se dizer que o cidadão tem, na comunicação pública, o dever de participar e o direito de decidir; e na comunicação política, o dever de decidir e o direito de governar. Esta conclusão servirá como espinha dorsal para analisar toda construção da estratégia de *advocacy* desenvolvida pelas duas entidades pesquisadas no trabalho em questão. Será possível compreender de que maneira foram criados os espaços de participação para o desenvolvimento da comunicação política nessa microesfera, que gerou ações deliberativas e, conseqüentemente resultou na comunicação política. Cabe ainda questionar se esses espaços de interlocução também foram localizados na macro esfera. Matos

reforça que “é preciso avaliar processos políticos e sociais que vêm constantemente ressaltando e abrindo espaço para uma participação concreta dos agentes cívicos” (MATOS, 2010, p. 111). Em outras palavras, quais são os espaços deliberativos de efetivação do Estado de Direito Democrático que temos no Brasil? Frente à atual crise nas democracias contemporâneas – conforme exposto anteriormente – será que ainda existem tais espaços de trocas e envolvimento? Gerstlé desdobra a questão da participação cidadã dentro das atuais democracias.

As diferentes teorias da democracia têm em comum o fato de exigirem a participação dos cidadãos no funcionamento do sistema, aliás, em diferentes graus. Essas teorias estão longe de ter as mesmas demandas quanto ao tempo, duração, intensidade e expressão dessa participação (...). A comunicação é uma condição de participação. Comunicar é participar, é participar de algo que pode assumir formas mais ou menos completas, como a troca de signos ou a partilha de sentido. Comunicar politicamente é compartilhar opiniões, argumentos, histórias relacionadas à comunidade. Hoje, assistimos a uma crise política em termos de representação, mas também de participação cidadã. (...) Tudo acontece como se, globalmente, a hipótese otimista de que a opulência comunicacional automaticamente leva à democracia tivesse entrado em colapso.² (GERSTLÉ, 1995, p.187, Tradução nossa).

Percebe-se assim que, em uma sociedade democrática a participação social é uma das maneiras de exercer o controle social sobre o exercício e funcionamento da ‘coisa pública’, ou seja, colocar em prática os tais debates da comunicação pública. O funcionamento desse tipo de sociedade, entre outros termos, é chamado de ‘Democracia Deliberativa’ e busca características de maior participação social dos seus indivíduos, conforme é exposto por James Bohman, abaixo.

A deliberação nas democracias atuais é interpessoal num sentido político específico: ela é pública. Em políticas democráticas atuais, todos os cidadãos são igualmente empoderados e autorizados a participar conjuntamente da deliberação em troca de razões sobre decisões que afetam suas vidas. Como cidadãos, eles possuem voz igual no processo de deliberação e nos mecanismos que afetam as decisões (BOHMAN, 2009, p. 33)

Posto isso, este trabalho parte do pressuposto que é a partir da teoria deliberativa habermasiana que se constroem pontes de comunicação a fim de legitimar essa real participação de cidadãos nas ações políticas voltadas a resgatar a democracia, que, atualmente encontra-se frágil entre diversas nações e governos. Para Gaudêncio Torquato (2002, p.9) “é essa

² Las diferentes teorías de la democracia tienen en común que requieren de la participación de los ciudadanos en el funcionamiento del sistema, por cierto, en grados diferentes. Estas teorías están lejos de tener las mismas exigencias en cuanto al momento, la duración, la intensidad y la expresión de esta participación. (...). La comunicación es una condición de la participación. Comunicar es tomar parte, es participar en algo que puede tomar formas más o menos acabadas, tales como el intercambio de signos o el compartir sentido. Comunicar políticamente es poner en común opiniones, argumentos, relatos relativos a la comunidad. Hoy día, asistimos a una crisis de lo político en lo referido a la representación, pero también a la participación de los ciudadanos. (...) Todo ocurre como si globalmente se hubiera derrumbado la hipótesis optimista de que la opulencia comunicacional conducía automáticamente a la democracia.

participação da sociedade organizada que faz valer, por todos os meios e maneiras, seus interesses e pontos de vista junto aos Poderes Públicos”, para ele:

É ela, sociedade, que transfere a eles, mandatários de funções públicas, o seu poder. E as organizações, tanto privadas quanto públicas, finalmente se descobrem como integrantes da sociedade, como entes sociais que também precisam ter voz e vez na democracia. Dessa forma, descobrem na comunicação a ferramenta para se comunicar com a sociedade, dando informações exigidas pelos cidadãos e auscultando permanentemente seus anseios (TORQUATO, 2002, p. 9)

Matos argumenta que “um dos desafios do estudo da comunicação pública está no desenvolvimento de recortes de pesquisa que valorizem o âmbito local como espaço no qual se desenvolve uma comunicação pública orientada para a compreensão mútua” Matos (2010, p. 120), e, a partir desse desenvolvimento, resgatar a confiança entre governantes e governados. Para Gosselin³,

Esta última, voltando-se para a busca cooperativa de informações e debates sobre questões de interesse coletivo: governantes e cidadãos se empenhariam para chegar a decisões e alternativas adequadas a todos, e que permitissem a renovação dos vínculos sociais e políticos (GOSSELIN 1995, p..17-33 apud MATOS, 2010 p.120).

Acrescenta-se à afirmação acima a proposição de que é a partir da participação dos cidadãos na microesfera que se constrói uma consciência política para ampliar a participação em esferas sociais maiores, conforme será exposto a seguir.

1.2 A comunicação e a democracia deliberativa

Para Habermas (1996) a sociedade civil é parte da esfera pública e tem um papel importante na construção de uma democracia deliberativa. O autor se preocupa com a escala micro da comunicação humana, a relação pelo diálogo e a interação entre indivíduos (MARTINO, 2009, p. 62), pois, segundo ele, “comunicar não é apenas trocar informações, é a possibilidade de agir, interferir na ação e modificar atitudes em diferentes escalas na busca pelo entendimento”, logo, em um processo democrático legítimo, membros da sociedade civil podem fazer argumentos, ouvir, e dialogar com o governo, influenciando na criação (ou atualização) de leis, por exemplo.

A abordagem discursiva de Habermas nos permite ao menos um bom começo para caracterizarmos o que a atual deliberação pública representa. De acordo com essa abordagem, a deliberação requer uma forma especial de comunicação que começa quando formas de comunicação e entendimentos compartilhados são tensionados ou interrompidos. A deliberação política e moral, em

³ GOSSELIN, André. “La communication politique: cartographie d’un champ de recherche et d’activités”, *Hermès*, n.17-18, 1995, pp.17-33.

particular, são originadas para solucionar situações problemáticas, como problemas insolúveis para alcançar objetivos de uma prática ou um conflito insolúvel sobre a interpretação de um determinado objetivo ou norma. Nessas situações, não podemos simplesmente proceder como antes. (BOHMAN, 2009, p. 51).

Trata-se, portanto, de um processo discursivo ideal, através do qual os cidadãos devem elaborar coletivamente um problema enquanto uma questão de interesse geral, cuja compreensão e solução requerem uma ação comunicativa recíproca. No caso do trabalho em questão, será observado de que forma as entidades pesquisadas levaram um problema debatido até então em escala micro e construíram uma ponte de diálogo para apresentar o tema ao governo.

A deliberação pode contribuir para o bom funcionamento da democracia por meio da gestão de procedimentos que guiam as ações comunicativas através das quais os cidadãos trocam argumentos de maneira cooperativa e, ao mesmo tempo, conflitiva. A deliberação requer que os indivíduos sejam capazes de dialogar através de suas diferenças a fim de chegar a uma melhor compreensão de um determinado problema e/ou a sua solução. (MARQUES, 2010, p. 83).

Entretanto, é importante ressaltar que não são os cidadãos que tomam as decisões, estas são tomadas pelo processo político institucionalizado, mas os cidadãos participam do processo de discussão que leva à tomada de decisão, é, portanto, o exercício de desenvolver a comunicação política e pública.

A comunicação serve, com efeito, para revelar ao sistema político as demandas emanadas da sociedade e suas reações às decisões e políticas públicas. Insere-se então numa participação coletiva que testemunha a atividade dos partidos políticos, os mecanismos de elaboração da agenda pública e as mobilizações políticas, mas também a comunicação interpessoal que não se ativa apenas nas conjunturas eleitorais. É, portanto, o conjunto de relações da "sociedade civil" (Offerlé, 2003) na esfera política que se relaciona com a comunicação e a informação.⁴, (GERSTLÉ, 1995, p.201, tradução nossa).

Essa participação dos cidadãos dentro da democracia deliberativa está associada ao conceito de comunicação apresentado por Ciro Marcondes (2009, p.64), para quem a comunicação ocorre justamente na ambiguidade dos indivíduos em “sentirem emoções novas, experiências novas, fatos que interfiram no cotidiano criativamente para arejá-lo, refrescá-lo, ventilá-lo”. Portanto, cabe ressaltar que o processo deliberativo não é unicamente uma busca pontual por soluções racionais e imediatas. Segundo Habermas (1997, p. 347), a deliberação é “um processo de aprendizagem que se estabelece de forma reflexiva” e que deveria auxiliar os cidadãos a melhor compreender determinado problema de interesse coletivo. No entanto, Matos

⁴ La comunicación sirve, en efecto, para revelar al sistema político las demandas que emanan de la sociedad y sus reacciones ante las decisiones y políticas públicas. Se inscribe entonces en una participación colectiva que testimonia la actividad de los partidos políticos, los mecanismos de elaboración de la agenda pública y las movilizaciones políticas, pero también la comunicación interpersonal que no se activa solamente en coyunturas electorales. Se trata, por lo tanto, del conjunto de relaciones de la “sociedad civil” (Offerlé, 2003) en la esfera política que se relaciona con la comunicación y información.

(2010, p. 112-113). aponta, que “a universalização dos canais físicos de trocas de informação não garante, necessariamente, nem a visibilidade nem o debate dos assuntos de real interesse público” Em muitos casos – e isso será detalhado em capítulos posteriores – há algumas dificuldades encontradas para a não participação – seja pela falta de conhecimento político suficiente, seja pela falta de clareza no tema que está sendo apresentado para discussão, entre vários outros fatores.

O silêncio (a não participação) de uma infinidade de agentes (em virtude de problemas de acesso e de não reconhecimento de sua capacidade de se expressar) poderia ocorrer mesmo com a criação de espaços de expressão de ideias e opiniões nas esferas públicas externas (MATOS, 2010, p. 112-113).

É o próprio processo deliberativo que pode, provavelmente, produzir tal resultado, permitindo que o indivíduo produza uma reflexão crítica futura sobre suas perspectivas e opiniões já sustentadas. É incoerente assumir que os indivíduos podem iniciar um processo de deliberação pública com um nível de clareza conceitual sobre suas escolhas e preferências, o qual só pode resultar, de fato, de um processo bem-sucedido de deliberação (BENHABIB, 2009, p.115).

Neste trabalho em questão, será observado como foi desenvolvido o processo deliberativo em duas escalas: tanto a nível micro (observando como se desenvolveram essas reuniões e debates internos dentro das entidades pesquisadas a fim de avaliar as tomadas de decisão que culminaram na criação da estratégia de *advocacy* a favor dos migrantes) e a nível macro (observando a participação dos representantes das entidades pesquisadas dentro de esferas públicas institucionalizadas, como audiências públicas e encontros com parlamentares no intuito de analisar a construção comunicativa do problema em pauta e dos argumentos por eles defendidos). Quanto a esse exercício de deliberação na esfera micro, Marques aponta algumas dificuldades, que serão levadas em consideração, principalmente ao se tratar de migrantes que possuem outra cultura e idioma:

A construção das competências comunicativas necessárias ao debate não é fácil, pois a ação de tornar explícitos os pontos de acordo e desacordo em uma controvérsia está intimamente ligada às relações de poder localizadas no centro das interações sociais. É necessário, então, verificar, na prática discursiva dos indivíduos, como as opressões simbólicas, as desigualdades econômicas, a invisibilidade social e a falta de habilidade para usar racionalmente a linguagem criam barreiras ao engajamento na deliberação. É a partir dessa avaliação que podemos descrever os riscos e as dificuldades impostas pela ação de se apresentar diante do outro (de contar a própria história e de oferecer razões de modo a se fazer entender pelo outro, na tentativa de compreender posições contrárias), de interpelá-lo e de ser por ele interpelado, enfim, de defender proposições e de lutar por reconhecimento. Enfim, os constrangimentos impostos por relações sociais e econômicas desequilibradas, assim como os desafios impostos pela deliberação são dois dos principais fatores que afetam o desenvolvimento de processos comunicacionais ligados à troca argumentativa e à orientação dos sujeitos em direção ao mútuo entendimento. (MARQUES, 2010, p.95)

Independentemente do tamanho da organização – seja uma entidade, um departamento ou uma grande empresa – ela deve ter em mente que, essa difícil, porém, necessária construção de fluxos comunicativos e debates precisa levar em conta os aspectos relacionais, os contextos, os condicionamentos internos e externos, bem como a complexidade que permeia todo o processo comunicativo.

Margarida Kunsch (2010, p. 41), discorre sobre as dimensões instrumental, estratégica e humana da comunicação organizacional, sendo a última fundamental para compreender as múltiplas perspectivas que permeiam o ato comunicativo no interior das organizações. Segundo a autora, é necessário pensar na comunicação entre as pessoas pois, uma vez que os seres humanos não vivem sem se comunicar, o ambiente organizacional é uma realidade social vivenciada por pessoas que nela convivem.

A comunicação organizacional envolve os processos comunicativos, além de todos os seus elementos constitutivos e a construção de sentidos dos sujeitos e/ou agentes integrantes em diferentes momentos e contextos. Nesse âmbito complexo faz-se necessário ver a comunicação inserida nos processos simbólicos e com foco nos significados dos agentes envolvidos, dos relacionamentos interpessoais e grupais, valorizando as práticas comunicativas cotidianas e as interações nas suas mais diversas formas de manifestação e construção social. Essa comunicação acontece e se processa em todos os tipos de instituições e organizações: públicas, privadas e do terceiro setor. (KUNSCH, 2010, p. 42 - 43)

Para Torquato (2002, p.11) “costuma-se entender por ‘comunicação’ apenas a atividade desenvolvida no interior das grandes empresas ou quando operada pela mídia massiva, mas a comunicação ocorre no universo das instituições de quaisquer tamanhos”.

Margarida Kunsch (2006, p.1) alerta que é fundamental as organizações “não terem a ilusão de que todos os seus atos comunicativos causam os efeitos positivos desejados ou que são automaticamente respondidos e aceitos da forma como foram intencionados”. Isso porque, “é preciso considerar os aspectos relacionais, a subjetividade presente na organização, os contextos, os condicionamentos internos e externos, bem como a complexidade que permeia todo o processo comunicativo” (Kunsch, 2010 p. 54). Pedro Telles (2021)⁵, entrevistado para este trabalho, apresenta um argumento que sustenta a afirmação de Kunsch e afirma que reuniões podem ser democráticas e deliberativas ou não.

O processo comunicativo que ocorre no âmbito organizacional onde se realizam as relações entre o sistema macro (estrutura social) e o sistema micro (organização) é condicionado a uma série de fatores ou variáveis. Esses fatores podem ser representados, por exemplo, pelos contextos sociais, políticos e econômicos, pelas culturas, visões de mundo dos integrantes em confluência com a cultura organizacional vigente, onde são compartilhados comportamentos e universos cognitivos diferentes. O fato de as organizações

⁵ Informação fornecida por Pedro Telles em entrevista semiestruturada, São Paulo, 2021.

serem compostas por pessoas que possuem os mais diferentes universos cognitivos e as mais diversas culturas e visões de mundo implica por si só a complexidade que é pensar a comunicação nas organizações ou as organizações como comunicação. Ou seja, trata-se de trabalhar a comunicação não de um ponto de vista meramente linear, mas de considerar, sobretudo, um processo relacional entre indivíduos, departamentos, unidades e organizações. Se analisarmos profundamente esse aspecto relacional da comunicação do dia a dia nas organizações, interna e externamente, perceberemos que elas sofrem interferências e condicionamentos variados, dentro de uma complexidade difícil até de ser diagnosticada, dados o volume e os diferentes tipos de comunicações existentes, que atuam em distintos contextos sociais (KUNSCH, 2006, p. 1-2).

Se você tiver um grupo pequeno e as pessoas tomam decisão ali e um outro grupo maior que ajuda a encaminhar, quem tomou a decisão foi o grupo pequeno, é democrático entre esse grupo pequeno e não entre os outros envolvidos. Ou, se existe sim uma conversa, mas algum ator na mesa tem muito mais poder que os demais, vamos supor no caso de um financiador que junte três Organizações não Governamentais (ONGs), que as financie e junte as três e fale “ONGs vocês têm que fazer uma coisa nesse sentido”, fica muito difícil para as ONGs falarem, “não vou fazer”. então, houve uma conversa, houve supostamente um entendimento ali, mas as ONGs toparam fazer porque o financiador pediu e não quiseram dizer não. Então, é democrático isso? Então tem um grande debate aí do que é um processo democrático, os limites que ele tem, e claro que não é binária a coisa, ou é democrático ou não é, você pode ser mais democrático, menos democrático etc. (TELLES, 2021).

Silva (2010, p. 211) argumenta sobre como se constitui a interação entre as pessoas, principalmente dentro das organizações. Segundo a autora, “toda interação é um modo de comunicação expressa por um conjunto de significações, verbais ou não, que se encarregam de revelar, traduzir, registrar o que cada um pensa, deseja, sente ou quer dizer ao outro” e acrescenta:

Faz-se necessária uma gestão orientada para as pessoas, denominada aqui como gestão humanizada, na qual predomine o desenvolvimento humano, sendo, portanto, mais democrática e participativa, capaz de encontrar o equilíbrio entre as necessidades dos indivíduos e da organização como um todo. Isto ocorre em razão da consciência de que são as pessoas que formulam e implementam as estratégias organizacionais necessárias à obtenção dos resultados desejados e de que sua atuação constitui um elemento essencial no sucesso das organizações. (SILVA, p.204-215 apud KUNSCH, 2010).

Compreender, portanto, o trabalho desenvolvido nas duas esferas – micro e macro – é fundamental, uma vez que a deliberação, segundo Marques (2010, p. 90-91) “se constitui através de um processo social, político e comunicativo que implica várias práticas de intercompreensão, elaboradas em arenas sociais diferenciadas, a fim de permitirem aos indivíduos encontrar os termos de um acordo, ainda que ele seja provisório”. Portanto, cabe destacar, brevemente, dentro da teoria habermasiana, como os diferentes fluxos de comunicação política alimentam o processo deliberativo.

1.3 A comunicação nas esferas públicas de Habermas

Para compreender essa circulação do poder político nas sociedades complexas atuais, Habermas utiliza-se de um esquema proposto por Bernhard Peters, o qual organiza os atores políticos e sociais em um eixo composto de um centro e vários anéis periféricos. (MARQUES, 2008, p.25). Para melhor compreensão e aproximação com o tema do trabalho, primeiramente será feita a exposição de como é o esquema construído por Peters e, em seguida, será exposta a localização dos fluxos comunicativos desenvolvidos pelos atores dentro de cada anel periférico. A fim de esclarecer a importância em detalhar esse esquema, cabe ressaltar o conceito geral de esfera pública para Habermas.

De modo geral, uma esfera pública se constitui através da atividade comunicativa, quando diferentes públicos ou indivíduos se organizam em redes comunicacionais articuladas com o objetivo de discutir sobre os problemas ou questões que os afetam, de assumir um posicionamento, de trocar argumentos e de justificá-los diante das interpelações feitas pelos parceiros de interação. Sob essa perspectiva, é preciso reconhecer que a mediação entre os atores administrativos do sistema político, os cidadãos comuns e a sociedade civil organizada é realizada por uma estrutura de grande complexidade, ramificada em uma multiplicidade de arenas parciais de discussão que permanecem porosas umas às outras (Habermas, 1997, p.401).

No centro encontram-se os complexos institucionais formais (como parlamentos, cortes, agências administrativas responsáveis pelas decisões legislativas e judiciárias, pela formulação de programas políticos, regras, medidas administrativas, decretos etc.). Os atores aí localizados são aqueles capazes de influir diretamente em processos decisórios, através de situações comunicativas que empregam as deliberações formais, as negociações face a face e os discursos institucionalizados. (Marques, 2009 apud Buzzoni, 2012, p. 11)⁶. Próximas ao núcleo administrativo (centro) estariam as esferas autonomamente organizadas, mas intrinsecamente ligadas ao governo (universidades, câmaras, associações beneficentes, fundações etc.). E, em um terceiro nível, estariam as associações politicamente orientadas para a formação da opinião ou, nas palavras de Habermas (1997), organizações que preenchem funções de coordenação em domínios sociais carentes de regulação (grupos de interesses, instituições culturais, grupos de ativistas ambientais, igrejas etc.).

O esquema proposto por Peters e utilizado por Habermas (1997), é de fácil entendimento e poderia ser aproveitado nesse trabalho, no qual seria possível inserir, no centro, o Governo, representado por diferentes parlamentares que atuaram na tramitação da nova lei de migração

⁶ MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro, *et al.* **Esfera pública, redes e jornalismo**. Rio de Janeiro: E-papers, 2009.

– tanto no Senado como na Câmara. O segundo nível (segunda esfera) poderia estar representado pela Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR)⁷ e pela Organização Internacional para as Migrações (OIM)⁸. Já no terceiro nível (portanto, terceira esfera) estariam inseridos os grupos sociais representados por entidades que acolhem migrantes, tais como a Missão Paz e a Conectas, pesquisadas ao longo de todo trabalho.

Apesar de tal proposta conceber uma ideia de diferentes níveis hierárquicos, divididos e categorizados, o conceito de esfera pública de Habermas (1997), contém uma explicação crucial para compreender como se constroem e se desenvolvem os fluxos comunicativos nos diferentes anéis e, portanto, como a política transcorre entre tais atores. Isso porque a esfera pública é também um espaço intermediário entre as discussões políticas conduzidas pelos atores administrativos centrais e as conversações sociáveis entre os atores cívicos periféricos.

A divisão entre as atividades exclusivas do centro do sistema político (tomada de decisões) e as atividades exclusivas das arenas que integram a periferia (identificar e sinalizar os problemas e potenciais crises) indica também a existência de uma distinção entre dois tipos de poderes: o poder comunicativo, originário dos debates iniciados no contexto da esfera pública, e o poder administrativo, exercido pelos atores políticos do Estado. De um lado, a formação da vontade democrática resulta das decisões tomadas através das deliberações formais. De outro, a formação da opinião pública é o resultado da participação dos cidadãos e das associações cívicas nos debates públicos desenvolvidos em arenas comunicativas onde a conversação política destaca-se como principal atividade discursiva (MARQUES, 2010, p. 88-89)

Segundo Habermas (1997, p.326), essas arenas são “contextos e descobertas especialmente carregadas de perceber, identificar e tratar os problemas que interessam a sociedade como um todo”. Elas são, portanto, responsáveis pela constituição de um poder comunicacional que não pode “governar” ou instituir regras e normas, mas que “deve se contentar em orientar o uso do poder administrativo em um certo sentido” (Habermas, 1997, p.325). Assim, a relação entre o centro e a periferia, ou entre o poder administrativo/central (constituído por meio da deliberação realizada nas esferas formais de discussão e de tomada de decisões) e o poder comunicativo (elaborado por meios de deliberação informal entre os atores da sociedade civil) é estabelecida por um política deliberativa que deve ajudar o poder comunicativo a atravessar “as eclusas do procedimento democrático e do sistema político estruturado pelo Estado de direito” (Habermas, 1997, p.353). Em outras palavras, o autor parte do princípio de que os cidadãos – considerados como iguais, livres e organizados – podem

⁷ Agência da ONU para Refugiados, tem seu escritório central em Brasília e unidades descentralizadas em São Paulo (SP), Manaus (AM) e Boa Vista (RR). O ACNUR atua em cooperação com o CONARE e em coordenação com os governos federal, estaduais e municipais, além de outras instâncias do Poder Público.

⁸ A Organização Internacional para as Migrações é a principal organização intergovernamental que atua no enfrentamento dos desafios relacionados a migrações humanas.

endereçar suas demandas às esferas centrais do sistema político e que, por sua vez, os atores administrativos estão prontos a escutar e a inserir tais demandas nos processos decisórios.

Sobre esse importante exercício de entendimento e diálogo, Marques (2009) cita alguns exemplos a seguir que podem ser comparados ao trabalho desenvolvido pelas entidades da pesquisa em questão, que lutaram (e lutam) por solucionar diferentes tipos de desafios impostos aos migrantes aqui recebidos.

Grupos de conscientização deliberam do mesmo modo, assim como os movimentos sociais que lutam por interpretações de necessidades. Esses mecanismos dialógicos são apropriados para a construção da solidariedade e do reconhecimento mútuo. Embora não sejam um meio de resolver problemas, eles criam as condições necessárias para solucionar disputas sobre identidades pessoais e culturais, como nos casos do racismo e do sexismo. Seu sucesso pode ser medido em termos da abertura de um espaço para deliberação sobre um amplo leque de identidades e experiências. A articulação pode resolver conflitos incorporando demandas opositoras como partes componentes de uma proposta mais elaborada. Esse processo não só modifica um quadro analítico, mas também cria outros novos. (MARQUES, 2009, p.6)

Ou seja, é nesse espaço de articulação e diálogo que o embate de ideias ocorre e a importância da comunicação se desenvolve. Ao pensar por essa lógica, obtém-se uma visão clara de como a política colabora para a democracia dentro da sociedade, ou ao menos, deveria colaborar. Para Oliveira, (2009, p. 323) é fundamental a predisposição para encontrar espaços de diálogo, na tentativa de chegar ao entendimento. Essa postura possibilita a construção de relacionamentos mais consistentes e sustentáveis, os quais garantem legitimidade à organização.

Entende-se que o espaço comum previsto pelo modelo de interação comunicacional dialógica tem natureza política, pois pressupõe uma interação negociada, assim como relações mais simétricas entre a organização e os demais atores sociais. Mesmo que, na prática, a organização não se coloque como interpar da interlocução, mas, sim como o principal interlocutor, o espaço comum faz emergir a discussão sobre as relações estabelecidas e a interferência que estas sofrem a partir dos interesses dos grupos que participam delas (OLIVEIRA, p.323 apud KUNSCH, 2009)

Oliveira (2009, p. 325) discorre sobre o convencimento discursivo proposto por Gomes (2004), segundo o qual, propicia aos grupos com menor poder de articulação e argumentação o espaço para discutir seus direitos e suas proposições no âmbito da esfera pública “na busca por entendimento, abre-se uma janela para o diálogo. Nas interações que a organização estabelece com os atores sociais, esse avanço torna-se evidente, pois os grupos têm possibilidade de exercer sua autonomia e interferir na condução de alguns processos organizacionais”. Torna-se necessário, portanto, trabalhar os processos comunicacionais, dando-lhes direcionamento adequado. De acordo com Matos (2010, p.112), “a comunicação entre governantes e

governados precisa ser elaborada de modo a possibilitar a expressão das vontades e demandas da população e, ao mesmo tempo, constituir formas de legitimação dos objetivos, políticas e critérios de gestão dos governos municipais”.

Já para Marques (2010, p. 90), “esse modo bilateral de descrever a circulação da comunicação política não é suficiente para explicar a totalidade do processo deliberativo”, isso porque “é preciso admitir também a existência de trocas comunicativas periféricas entre os cidadãos não destinadas aos espaços centrais de visibilidade e de ação dos atores administrativos”. Da mesma maneira, “é possível identificar discussões políticas parlamentares que não chegam a se transformar em assunto de conversação entre os cidadãos comuns”. Ou seja, as discussões desenvolvidas por atores localizados nos anéis mais periféricos podem ter um efeito horizontalizado atingindo seus objetivos comunicativos por outros fluxos. É por esta proposta que se configura a prática do *advocacy*.

Pensar a *advocacy* em cenários deliberativos democráticos é, desse modo, possível quando se constata que os atores cívicos podem “traduzir problemas ou demandas surgidas [...] em ambientes restritos, ou de pequenos grupos, numa linguagem que seja pública, isto é compreensível para uma audiência mais ampla de cidadãos” (Maia, 2008, p. 213), aumentando as chances de que um debate público seja fomentado com públicos diversificados, em arenas discursivas distintas e momentos deliberativos variados. (MAFRA, 2014, p. 197-198)

Matos (2010, p. 112) defende “a necessidade de investir em meios que promovam uma maior interação entre atores cívicos e políticos” e Marques (2010, p. 90) complementa que algumas iniciativas tomadas pelos cidadãos podem alcançar os contextos administrativos por outras vias que não somente aquela do uso público da razão no processo deliberativo mais amplo. Gomes (2004) salienta que a comunicação não pode ser entendida como uma questão técnica restrita à criação de mensagens e de meios de divulgação, porque é um processo social mais complexo, que abriga vários fenômenos. Para ele, a interface do campo da comunicação com o da política, deve superar essa abordagem simplicista e tecnicista, avançando e compreendendo os vários atores sociais como agente políticos e considerando as instituições envolvidas.

Compreendendo o *advocacy* como o “processo organizado de informar e influenciar tomadores de decisão, por meio de conscientização e engajamento de outros atores da sociedade, tendo como objetivo promover mudanças de uma política pública de interesse amplo, baseada em evidências concretas”, (GOZZETO e MACHADO, 2020), reitera-se que a comunicação, portanto, é uma das principais estratégias de uma campanha exitosa. É a comunicação que faz ainda com que a opinião pública forme entendimento sobre determinado

assunto, municie a sociedade de informações valiosas sobre o tema, influenciando e gerando convencimento dos tomadores de decisão.

Dessa forma, o conceito de *advocacy* que será detalhado a seguir, configura-se como uma saída possível para reforçar a cidadania participativa, além de despertar o interesse político da sociedade civil em questões cotidianas, para que esta participe das decisões que afetam a vida de todos e o rumo do país.

CAPÍTULO 2

O presente capítulo apresenta o estudo epistemológico do termo, a complexidade em definir o conceito na prática e suas particularidades. Também discute a atividade do *lobby*, sua importância e formas de execução. Ainda, reflete-se no capítulo questões de legitimidade, representatividade e *accountability* cruciais para uma estratégia de *advocacy*, além da importância de construir redes de apoio, grupos de coalizão e alianças. A fim de ilustrar o objeto central do trabalho, o capítulo encerra-se com a apresentação detalhada de um passo a passo para construir uma estratégia de *advocacy*, tendo como principal referência a publicação de um guia brasileiro.

2.1 *Advocacy*: o conceito e suas particularidades

Em 1969, o meteorologista e matemático americano Edward Lorenz formulou a ideia do efeito borboleta: um simples bater de asas de uma borboleta na altura dos polos pode desencadear pressões de ar capazes de produzir furacões no outro lado do mundo. Em outras palavras: pequenas alterações nas condições iniciais de grandes sistemas podem gerar transformações drásticas e significativas nestes. Essas alterações podem ser tanto negativas, como positivas.

Ao aplicar essa teoria à realidade que está sendo apresentada neste trabalho, o que se percebe é que, de fato, um gesto que pode parecer pequeno e irrisório para alguns pode ter um efeito gigantesco e provocar mudanças cruciais na vida de um determinado grupo social, no caso do estudo em questão, dos migrantes. Algumas ações desenvolvidas por um certo período, pensadas e realizadas estrategicamente, podem transformar padrões e políticas dentro de um governo ou ainda, criar oportunidades.

Muitas vezes, a sociedade enfrenta problemas recorrentes que poderiam ou deveriam ser solucionados pelo poder público. No entanto, a ausência de políticas públicas⁹ que sanem tais necessidades pode existir por diversos motivos: por não se conhecer uma solução; por não existir orçamento suficiente para a causa/área; por não haver vontade política e até mesmo pela

⁹ Políticas públicas consistem tanto em diretrizes estruturantes (de nível estratégico), quanto aquelas de nível intermediário e operacional (Secchi, 2010). Dessa forma, o termo *política pública* envolve desde macro programas e leis a programas, planos, decretos, resoluções e alocações orçamentárias. Elas são ainda elaboradas e implementadas para enfrentar problemas públicos. A violência contra a mulher, por sua vez, não foi entendida durante muito tempo como uma questão pública, mas como algo restrito ao ambiente familiar. Foi com o fortalecimento dos movimentos feministas que o problema foi trazido para a esfera pública e algumas políticas públicas puderam ser elaboradas e implementadas para enfrentá-lo. (MORGADO; GOZETTO, 2019, p. 12).

questão em si não ser considerada uma prioridade. Uma das formas de se legitimar tais questões e suprir esta ausência de atitudes é por meio de uma estratégia conhecida como *advocacy*.

Para melhor compreensão dos detalhes que a terminologia apresenta e a visão de diferentes autores sobre o termo bem como seus efeitos práticos, a primeira parte deste capítulo se apoiará de um estudo detalhado de Rennan Mafra (2014), que discorre sobre as origens semânticas do termo e analisa de modo sistemático, a noção de *advocacy* em contextos deliberativos democráticos. Brelàz (2007) comenta sobre essa dificuldade em definir o conceito, mesmo para estudiosos norte-americanos, que lidam com campanhas de *advocacy* há muitos anos.

É importante ressaltar que não há um consenso teórico na construção de um significado para *advocacy*. Em um estudo sobre o papel e a influência das organizações de *advocacy* no processo político dos EUA, Andrews e Edwards (2004), afirmam que, apesar de o tema ter recebido bastante atenção no meio acadêmico nos EUA (mais que em outros países), não há um único conceito definido sobre o que são organizações de *advocacy*. (BRELÀZ, 2007, p.6)

Assim, compreendida para algumas pessoas como o simples ato de advogar por uma causa social, ambiental ou cultural, a aplicabilidade de *advocacy*, é difícil de ser percebida. Em contextos contemporâneos, por mais que ainda seja utilizado para indicar ações de defesa de causas de interesse comum, tal prática também pode assinalar ações voltadas à defesa de interesses particulares, tanto em movimentos de engajamento cívico (Edwards, 2004 apud Mafra, 2014, p.186)¹⁰ quanto em contextos de ação empresarial e de grupos políticos de interesse, como é o caso do trabalho desenvolvido pelas entidades que serão apresentadas neste trabalho: Conectas e Missão Paz.

“Advocacia” é a correspondência do termo *advocacy*, em tradução literal do inglês para o português. Mesmo que descritos, para tal verbete, os significados “ação de advogar” e “profissão ou exercício da profissão de advogado”, a palavra em português, no Brasil, parece ainda carregar, de modo mais proeminente, seu segundo significado – fato que talvez explique o aparecimento do termo em inglês *advocacy* em cenários controversos de mobilização democrática e cívica, realçando sua primeira designação. Em exercício semelhante, “advogar”, do latim “advocare”, é descrito como: a) interceder a favor de; apadrinhar; b) defender com razões e argumentos; e c) defender ou atacar uma causa em juízo – além, é claro, de d) exercer a profissão de advogado. (MAFRA, 2014, p.184)

Cabe, portanto, esclarecer como o termo é percebido para alguns autores e apresentar o recorte que será utilizado dentro deste estudo. A fim de ilustrar a importância histórica do *advocacy* na prática, é interessante destacar um breve contexto sobre como o termo era compreendido desde a República de Cícero.

¹⁰ EDWARDS, Michael. *Civil Society*. Cambridge: Polity Press, 2004.

O *advocacy* se referia a dois tipos de ações distintas: àquelas desempenhadas pelo advocatus (“convocado a falar para” ou “em nome de”) – indivíduo voltado a se engajar em causas de interesse comum para melhoria da sociedade – e àquelas praticadas pelo jurisconsorte – indivíduo voltado a defender os interesses particulares de cada sujeito. Mais adiante serão exemplificados como tais conceitos estão inseridos dentro de uma prática atual de *advocacy* independente da causa defendida. Segundo Mafra (2014), a figura do advocatus mostrava-se bastante útil no contexto de consolidação da república, a partir da concepção de que acordos em relação à justiça e ao bem comum poderiam influenciar a política. Dessa maneira, Cícero destacava a importância do advocatus para a expressão de virtude cívica e de estabilidade política (em oposição à “simples persuasão” jurídica do jurisconsorte), bem como no provimento de estrutura intelectual para fazer avançar a causa de uma “boa sociedade”. Já na *pólis* grega, para Aristóteles a ideia de advogar vinculava-se a um esforço de defesa voltado muito mais à melhoria cívica do que à melhoria individual ou mesmo aos ganhos financeiros. O autor acrescenta que é ainda nas origens gregas que o *advocacy* constituiu-se, intrinsecamente, a partir da busca por movimentos de persuasão, em direção a um auditório, ou seja, constituiu-se dentro do contexto deliberativo, da troca de argumentos públicos.

Exposto isso, é importante ressaltar que essas estratégias de *advocacy* podem apresentar ganhos ao exercício da deliberação, no sentido de expandir questões controversas, referidas a inúmeros atores às margens do sistema político. Mafra (2014) aponta sobre a necessidade de compreender as acepções que o termo carrega quando utilizado nos dias de hoje, especialmente por atores cívicos em cenários democráticos recentes. Em seu estudo, o autor demonstra três exemplos de organismos norte-americanos e como eles avaliam a prática do *advocacy*. Brindis e Davis, (1998), definem o termo como a promoção de causas sociais – a partir de tentativas de levar outros a apoiá-las – como também a oposição a causas inapropriadas e inaceitáveis. Já organizações mundiais como *Save The Children* (em defesa dos direitos da criança no mundo)¹¹; *Cancer Advocacy Coalition* (voltada a desenvolver ações para melhorar o cuidado com pacientes cancerosos)¹², *Dasni – International Dementia Advocacy* (organização mundial dirigida a pessoas diagnosticadas com demência e que desejam trabalhar juntas para melhorar

¹¹ *Save the Children*. Disponível em: <https://www.savethechildren.net/#>. Acesso em: 10 dez. 2021.

¹² *National Coalition for Cancer Survivorship*. Disponível em: <https://canceradvocacy.org/>. Acesso em: 10 dez. 2021.

sua qualidade de vida)¹³, recorrem ao *advocacy* para promover ações em rede e levantar esforços para garantir direitos de grupos desfavorecidos.

Para alguns estudiosos, o termo está ligado exclusivamente ao exercício da profissão de advogado. Ross (2007) aponta que *advocacy* é ganhar casos. Nada mais e nada menos. Consiste em persuadir um tribunal para fazer o que se quiser Mafra (2014). Valendo-se dessa afirmação em contextos ampliados de deliberação pública, é possível observar que:

(...) uma relação complexa se estabelece na ação de advogar: aquele que advoga se apropria da causa de um sujeito / um grupo, lança mão de provas e argumentos para construção de uma narrativa favorável a esta causa, e a endereça a um terceiro participante, do qual se espera um convencimento – em detrimento ainda de forças de oposição que precisam ser desqualificadas e destituídas do jogo relacional. (MAFRA, 2014, p.188-189)

Questões sobre representação, legitimidade e convencimento serão analisadas adiante, mas nota-se a complexidade de compreender o termo na prática, revelando que, de acordo com Mafra (2014), o *advocacy* não advém simplesmente do próprio ato de advogar – como se este, por si só, se justificasse naturalmente – mas como resultado de um processo de deliberação pública, em que sua legitimidade prática é construída em várias instâncias, a partir de um intercâmbio público de razões (constituídas por mecanismos dialógicos e práticas discursivas), fato este que será exemplificado adiante.

Para outros autores, o entendimento de *advocacy* desdobra-se de forma mais minuciosa como o ato de identificar, adotar e promover uma causa, um esforço para moldar a percepção pública ou conseguir alguma mudança seja esta através de lei ou não Avner (2002), com o intuito influenciar a decisão de qualquer elite institucional a favor de um interesse coletivo Jenkins (1987) e ainda como uma prática voltada para indivíduos, para populações específicas ou causas, para o próprio interesse de uma organização ou setor ou para amplos benefícios de interesse público Boris; Krehely (2002).

Neste estudo em questão, a prática de *advocacy* será pautada em linha com o pensamento do colombiano Jaramillo López, que defende o termo como “uma ação de comunicação e, mais especificamente, de comunicação pública” – entendida como a relação que existe entre a comunicação e a política, considerando que o público é aquilo que é de todos e que a política é tida como a arte de construir consensos (López, 2003, p.1). Assim, o *advocacy* para ele seria:

¹³ *Dementia Alliance Internacional*. Disponível em: <https://www.dementiaallianceinternational.org/tag/dasni/>. Acesso em: 10 dez. 2021.

uma prática de convocação e de construção de propósitos comuns em busca de formação de sentidos compartilhados relativos a assuntos de interesse coletivo. Diferencia-se, portanto, do “*lobby*” que se volta a objetivos particulares ou a benefícios estritos a uma única pessoa. (KOÇOUSKI, 2012, p. 81)

Essa visão de López (2003) vai de encontro com o entendimento do conceito por Gozetto (2018) para quem “por *advocacy*, entende-se um tipo de ação política organizada e planejada, realizada tipicamente por organizações da sociedade civil, independentemente de mandato político, que engajam e mobilizam a opinião pública em torno de uma causa para influenciar os tomadores de decisão a considerar demandas legítimas e relevantes acerca de políticas”.

2.2 A questão do *lobby*

Publicado pela primeira vez em 1994, o romance “Obrigado por fumar” (Thank You for Smoking) do escritor americano Christopher Buckley, ganhou destaque após receber adaptação para o cinema. O filme, lançado em 2005, apresenta a história do personagem Nick Naylor (Aaron Eckhart) o qual interpreta um lobista da indústria do tabaco. A história se desenvolve com reviravoltas polêmicas e um pouco incômodas, mas para quem estuda comunicação política e comunicação pública, certamente é uma obra de referência, na qual se pode compreender o trabalho lícito sobre a defesa de interesses.

Em uma de suas obras mais recentes, o sociólogo Manuel Castells, adverte que, pelo fato das pessoas quererem crer na democracia, o desencanto é mais profundo em relação à forma como a vivem. No entanto, para ele, desse desencanto nascem comportamentos sociais e políticos que estão transformando as instituições e as práticas de governança em toda parte. Em outras palavras, muitos atores da sociedade civil estão se mobilizando em prol de alguma causa, estrategicamente, estão construindo juntos práticas de *advocacy*.

Nessa situação de crise estrutural e bloqueio institucional, são os movimentos sociais autônomos, como tantas vezes na história, que exploram novas formas de ação coletiva enraizadas na vivência daqueles que produzem, vivem, sofrem, amam e projetam na urdidura da experiência humana. (CASTELLS, 2018, p. 95)

Posto isso, é importante apresentar as principais diferenciações de políticas de *lobby* e de *advocacy*. Em muitos países a prática do *lobby* infelizmente ainda é vista como algo ilícito, na qual uma série de estratégias de influência, convencimento e deliberação ganham *status* de corrupção e oferta de propina em troca de favores, como, infelizmente, é a percepção do caso brasileiro.

A palavra “*lobby*” já está incorporada à nossa linguagem cotidiana. De forma geral, *lobby* significa a defesa de interesses junto a quem pode tomar uma decisão. De forma mais restrita, o *lobby* ocorre quando agentes sociais tomam a iniciativa de contatar membros do poder público, capazes de tomar decisões, a fim de apresentar-lhes seus interesses e pleitos (...). O *lobby* de edifícios por onde transitam membros do poder público, capazes de tomar decisões, é um espaço estratégico para a localização dos “lobistas” – porta vozes de interesses afetados pelas decisões, que abordam os tomadores de decisão em passagem para apresentar seus pleitos e, assim, influenciar o rumo das deliberações que serão tomadas. (MANCUSO; GOZETTO, 2018, p. 20)

Ainda segundo os autores, Mancuso e Gozetto (2018), o conceito de *lobby* está ainda profundamente relacionado a outros dois conceitos: interesses e decisões - compreendendo o termo “interesses” como os objetivos de segmentos sociais. As linhas que definem as fronteiras desses segmentos sociais podem ser arranjadas de muitas maneiras, uma vez que podem variar muito quanto à abrangência, indo dos mais restritos aos mais amplos. Desta forma, o *lobby* pode ser feito em nome dos interesses de uma única empresa ou das empresas de um mesmo setor, ou ainda da classe como um todo – no caso do exemplo apresentado no início, o *lobby* é desenvolvido para a academia de estudos do tabaco, mas poderia ser feito para uma companhia de tabaco específica (Philip Morris, por exemplo), ou para interesses de segmentos contrários como, por exemplo, uma associação de ex-fumantes que desenvolveram câncer de pulmão.

No entanto, infelizmente, muitos atores sociais não têm o real conhecimento de como é desenvolvido o trabalho do lobista e sua importância dentro de um contexto democrático. Isso ocorre, por exemplo, quando alguns segmentos sofrem decisões políticas por motivos diversos, mas não se empenham efetivamente na promoção de seus próprios interesses nem contam com porta vozes dispostos a agir em seu nome apontam Mancuso e Gozetto (2018). Esta falta de ação está ligada à falta de conhecimento sobre o trabalho dos lobistas.

A regulação do *lobby* é uma tendência mundial e já ocorreu em países como Estados Unidos, Inglaterra, México, França e Chile. No Brasil, por exemplo, o decreto para regularizar tal prática – que visa substituir um projeto de lei 1202/2007 do deputado federal Carlos Zarattini (PT/SP) - aguarda deliberação no plenário da Câmara e tem como exemplo o que já é feito em vários países.

Inspirado em modelo adotado no Chile, o projeto estabelece que a representação de interesses nos processos de decisão política é atividade legítima e pode ser exercida por pessoas físicas e jurídicas, além de entidades que representem setores econômicos, sociais ou defenda causas coletivas. Para isso, no entanto, o lobista precisa se cadastrar nos órgãos em que atuará. Todas as reuniões e audiências com representantes do governo serão registradas num sistema unificado, com data, horário, local, participantes e motivo do encontro (...) para exercer essa “defesa oral” junto a agentes governamentais será preciso dominar 91 competências listadas na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO). As principais são habilidades para negociação, construção de relações interpessoais e estratégia. Além disso, a atividade precisa se apoiar em três

pilares: ética, transparência e isonomia de acesso —ou seja, não se pode oferecer vantagem ao interlocutor no governo. (ARAN, 2019).

De fato, uma boa habilidade para negociação; o conhecimento especializado sobre o assunto em pauta; a experiência na representação de interesses; a facilidade de acesso ao Congresso; o contato com tomadores de decisão; além de dinheiro são algumas características necessárias para os lobistas promoverem seus interesses junto às instâncias decisórias do poder público. No entanto, enquanto o projeto de lei aguarda deliberação, o *advocacy* constituiu-se como um conceito mais amplo que pode ser mais bem desenvolvido na prática, pois abrange o *lobby* como uma das atividades a serem desenvolvidas, ou não.

Compreendido como uma estratégia, Castro (2016) defende o *advocacy* como algo maior que o *lobby*. O termo também vai além do ativismo ou do atendimento filantrópico. Na verdade, essas duas formas podem fazer parte de um conjunto de ferramentas que o *advocacy* desenvolve, dentre as quais estão: o *lobby*, algumas campanhas específicas, ações com a iniciativa privada, articulação de setores, entre outras.

Para Mancuso e Gozetto (2018), o termo *lobby* está relacionado a três conceitos correlatos: relações públicas, relações institucionais e governamentais, e *advocacy*, sendo este último, “apropriado por ONGs e movimentos sociais para designar um estilo próprio de defesa de interesses, que estaria voltado para a promoção do bem público e de grandes causas sociais, distinguindo-o da defesa de interesses particularistas”

Neste trabalho, a visão que se defende sobre *advocacy* é a mesma de Castro (2016): uma prática que envolve diversas ferramentas (passeatas, documentários, eventos, visitas a parlamentares, criação de grupos de pesquisa, abaixo-assinados, audiências, mídia de massa e espontânea, reuniões etc.) com as quais se procura intervir nas políticas públicas, influenciando, por exemplo, a elaboração de projetos de lei. Ou seja: apesar de serem utilizados como sinônimos, os termos *lobby* e *advocacy* possuem diferenças. A prática de *advocacy* tem um sentido mais amplo e busca gerar maior conscientização sobre uma causa pública, engajando outros atores, para que estes pressionem os tomadores de decisão. Assim, uma campanha de *advocacy* pode conter ações de *lobby* (comunicação direta com o tomador de decisão), mas não privilegia ou se restringe somente a esse modo de atuação.

Escutar, criar argumentos, analisar os pontos contrários, saber onde ceder e os pontos inegociáveis são partes indissociáveis de uma ação de *advocacy*. Isso deve ser claro para quem está na linha de frente como também para os apoiadores da causa, já que ainda não estamos acostumados a encarar os conflitos como parte integrante de uma democracia. (CASTRO, 2016, p. 53).

Na prática, uma ação de *advocacy* demanda tempo para obter resultados e dar voz a um problema é o primeiro passo. Contudo, os grupos e atores responsáveis pela aplicabilidade devem estar preparados para argumentar e negociar.

2.3 Legitimidade, representatividade e *accountability*

Até agora procurou-se exemplificar o significado de *advocacy*, bem como suas particularidades práticas de entendimento, além da particular diferença com o exercício do *lobby*. A proposta de López (2003), que define o termo entre a comunicação e a política, parece simples de ser compreendida quando colocada na prática: o *advocacy* poderia tratar de uma série de ferramentas (como passeatas, documentários, abaixo-assinados, audiências, mídia de massa e espontânea, reuniões etc.) com as quais se procura intervir nas políticas públicas, influenciando, por exemplo, a elaboração de projetos de lei.

No entanto, quando aprofundada a definição de que “público é aquilo que é de todos e que a política é tida como a arte de construir consensos” (LÓPEZ, 2003, p.1), o entendimento de *advocacy* esbarra em questões mais complexas como por exemplo: quem está representado dentro do termo “todos”? Como se constrói tais consensos? Entre outras questões que serão tratadas a seguir.

Referência na área de estudos sobre instituições participativas e representação, Leonardo Avritzer comenta, no início de um artigo “à medida que o envolvimento da sociedade nas políticas sociais aumentou, um problema tornou-se inescapável: o surgimento de novas formas de representação ligadas a ela” (AVRITZER, 2007, p.01). Isso significa que ao pensar em formas de se fazer *advocacy*, é preciso levar em consideração como os grupos minoritários de determinada causa estão sendo representados em arenas discursivas de deliberação pública. Para Pollak (2007); Saward, (2005); Castiglione e Warren, (2006); Young, (2006); Phillips, (1995¹⁴) apud Almeida (2013, p.46):

A abertura de canais de participação de atores societários, que se colocam como representantes de determinados segmentos e interesses da população na formulação e supervisão de políticas públicas, impõe à teoria pensar seus critérios de legitimidade. Análises sobre a pluralização da representação política questionam sobre o significado do próprio conceito de representação política, das características do representante e do representado, dos critérios de legitimidade e da representação política e das condições de maior inclusão democrática da representação.

¹⁴ POLLAK, Johannes. Contested meanings of representation. *Comparative European Politics*, 5 (1): 87-103. 2007.

SAWARD, Michael. Governance and the transformation of political representation, *In: J. Newman (ed.), Remaking governance: people, politics and the public sphere*, Bristol, RU, Policy Press, p. 179-196, 2005.

CASTIGLIONE, Dario & WARREN, Mark E. Rethinking democratic representation: eight theoretical issues. *Annals of Rethinking Democratic Representation Workshop*, University of British Columbia Press: 1-21, 2006.

YOUNG, Iris Marion. Representação política, identidades e minorias. *Lua Nova*, (67): 139-190, 2006.

PHILLIPS, Anne. *The politics of presence*. Oxford, Oxford University Press, 1995.

Levando em consideração tais questões cabe retomar aqui, uma das perguntas apresentadas na introdução deste trabalho: a prática de *advocacy* desenvolvida por entidades de terceiro setor representa os reais interesses de seus assistidos? Ou seja, dentre uma série de ações realizadas pelas entidades, como por exemplo, a presença em audiências públicas e encontros com parlamentares, os migrantes se sentiram representados legitimamente? Essas questões serão respondidas nos capítulos subsequentes, mas Castells (2016, p. 47) discute sobre o tema com profundidade em artigo sobre novas instâncias da mediação e desafios da legitimidade.

O comprometimento com os interesses representados é um componente vital da representação, irreduzível a dispositivos institucionais (...) se a representação é irreduzível a mera representação presuntiva, a representatividade não pode prescindir do compromisso de representar, e ele se encontra largamente presente nas organizações civis. (...) Na medida em que as organizações civis se defrontam cotidianamente com tarefas de representação e, sobretudo, com as dificuldades de assumir essas tarefas desprovidas de modelos de representação política para se afirmarem como representantes legítimas, a presunção da representatividade tende a ser formulada e verbalizada na base de argumentos em boa medida estabilizados: argumentos não apenas verossímeis ou razoáveis, mas publicamente defensáveis. (CASTELLS, 2016, p. 47).

Avritzer (2007, p. 456) retoma a explicação de Cícero e do papel do *advocatus*, já comentado anteriormente “percebemos que a identificação com a causa se tornou mais importante que a autorização explícita para representá-la”. Em outras palavras, não é a autorização, e sim a afinidade ou identificação de um conjunto de indivíduos com a situação vivida por outros indivíduos que legitima a advocacia. De acordo com Avritzer (2007, p. 456):

Até muito recentemente, advogado era escolhido pela própria pessoa ou conjunto de pessoas e agia a partir de instruções precisas destes autores. Nas últimas décadas, emergiu um conceito de advocacia de causas públicas ou privadas que prescinde dessa dimensão. Organizações não governamentais que trabalham causas fora dos seus estados nacionais defendem atores que não as indicaram para tal função, como é o caso da Anistia Internacional ou do *Greenpeace*. Aí a advocacia de temas parece prescindir da escolha ou de qualquer outro tipo de autorização

Para que ocorra essa legitimidade (e porque não dizer confiança) entre os grupos que estão sendo representados e seus representantes, uma das formas mais práticas e objetivas é por meio do *accountability*. Os atores sociais (entidades representantes, no caso) precisam prestar contas publicamente de suas ações, no sentido de apresentar razões pelos direcionamentos que

tomam. Isso pode ser feito de muitas maneiras. Parkinson, (2003) e Hendriks, (2006¹⁵) apud Almeida (2013, p. 60), comenta como um conceito complementa o outro.

Legitimidade pode ser construída de maneira substantiva, durante o processo de representação (qualidade). Esse movimento entre parcialidade e generalidade, centrais para a representação, pode ser facilitado pela abertura das associações para um conjunto diversificado de arenas deliberativas. A avaliação da legitimidade pela qualidade precisa levar em consideração a interação entre as distintas esferas discursivas, micro, macro e mista e, como a articulação e os possíveis atritos entre elas podem influenciar a atividade representativa e a capacidade dos atores da sociedade civil “falar” em nome de temas, experiências e interesses de outros.

Assim, justifica-se a necessidade de explorar neste trabalho de que forma as entidades pesquisadas desenvolveram documentos, discursos e tomadas de decisão - seja em esferas micro, macro ou mista – junto aos migrantes por elas representados. Além disso, questionar também de que maneira foram feitas as reuniões, as participações e deliberações com objetivo de incidir politicamente a favor da nova lei de migração.

2.4 Coalizões, redes de apoio e alianças

Até agora, ao que tudo indica, quanto mais se estuda sobre o conceito de *advocacy* e sua aplicabilidade, mais desafios são colocados no caminho. Não basta apenas ter vontade política de incidir sob algum projeto de lei ou propor uma nova perspectiva publicamente. É preciso desenvolver legitimidade suficiente para então conseguir de fato defender o grupo minoritário e a causa que o representa. Além disso, muitas vezes, as entidades devem também trabalhar com outros agentes públicos para potencializar a causa, ganhar mais visibilidade e, conseqüentemente, mais legitimidade, representatividade e, portanto, conquistar a influência planejada. Em outras palavras, é necessário construir coalizões, interações socioestatais e redes de apoio, passos fundamentais dentro de uma estratégia de *advocacy*. Um relacionamento que, inclusive a longo prazo, trará avanços para a própria democracia do país.

Parceiros são aquelas organizações (ou pessoas) com um objetivo comum ao seu e que podem contribuir e participar, ainda que pontualmente, da sua estratégia de *advocacy*. Já coalizões são formadas por um grupo de organizações que irá atuar, de forma articulada e coordenada, para atingir determinado objetivo, podendo receber distintos nomes e assumir diferentes formas, como redes, alianças, observatórios e fóruns. Trabalhar com parceiros e em coalizões pode contribuir para aumentar a legitimidade, credibilidade e efetividade das ações de *advocacy*. Muitas vezes é o único caminho possível para uma estratégia de sucesso, dado o tamanho dos desafios que precisam ser superados e a limitação de recursos que uma organização atuando de forma isolada enfrenta. Dessa forma, a atividade de *advocacy* envolve identificar,

¹⁵ PARKINSON, John. Legitimacy problems in deliberative democracy”. *Political Studies*, 51 (1): 180-196, 2003. HENDRIKS, Carolyn. Integrated deliberation: reconciling civil society’s dual role in deliberative democracy. *Political Studies*, 54(3): 486-508. 2006.

fazer contato e construir relacionamentos estratégicos com outras organizações. (MORGADO; GOZETTO, 2019, p.33).

Um dos pontos principais que se deve ter em mente quando se estuda coalizões, é primeiramente diferenciar os tipos que existem: *coalizão de governo*¹⁶ (realizada entre partidos); coalizão entre países (como exemplo prático, a existência da Organização Mundial do Comércio – OMC – foro multilateral responsável pela regulamentação do comércio internacional) e a coalizão entre sociedade civil e Estado. Esta última, com a participação da população na construção de políticas públicas por meio de espaços institucionais de participação social e com uma governança dependendo mais do envolvimento dos diversos sujeitos do fazer social: Estado, sociedade civil, iniciativa privada, comunidade e público-alvo da ação pública. Para melhor compreensão sobre como funcionam as coalizões dentro de uma estratégia de *advocacy*, é preciso apresentar o conceito da coalizão de defesa, que vem sendo frequentemente utilizado por organizações nacionais.

O *Advocacy Coalition Framework* (ACF), ou Modelo de Coalizões de Defesa (MCD), foi originalmente proposto por Sabatier e Jenkins-Smith na década de 1980 e, posteriormente, aperfeiçoado por Sabatier e Weible (2007). A principal premissa deste modelo é que a unidade de análise mais apropriada para entender a mudança nas políticas públicas não é a organização formal ou programas governamentais específicos, mas sim o subsistema de política pública, ou seja, o conjunto de atores de organizações públicas e privadas que estão ativamente preocupadas com determinada questão de política pública e que regularmente tentam influenciar as decisões neste campo. Este tipo de coalizão, abrange não apenas agências governamentais e seus integrantes (membros do Poder Legislativo e grupos de interesse), mas também a imprensa, pesquisadores acadêmicos, analistas, políticos e outros tipos de atores que tenham papel relevante na geração, disseminação e avaliação de ideias sobre as políticas públicas em questão. Quando se desenvolve uma estratégia de *advocacy*, portanto, é fundamental ter em mente a necessidade de estabelecer esses vínculos e redes de apoio. Pois, quando uma nova coalizão de governo chega ao poder, por exemplo, surgem possibilidades para que novas ideias sejam levadas em consideração pelos tomadores de decisão. Pensar a coalizão de defesa é uma forma

¹⁶ Aqui cabe citar brevemente a argumentação do cientista político Fernando Limongi sobre a coalizão de governo: “Do ponto de vista descritivo, o sistema político brasileiro, não há dúvidas, pode ser nomeado como um presidencialismo de coalizão. Afinal, a forma de governo adotada é o presidencialismo e governos recorrem à formação de coalizões para obter apoio para suas iniciativas (...) não é possível sustentar que os partidos brasileiros não são capazes de estruturar coalizões partidárias (...) o que o Executivo submete ao Legislativo é, em geral, aprovado. E, por definição, as matérias só podem ser aprovadas se contam com o apoio da maioria. Para evitar mal-entendidos, cabe notar que a afirmação se estende às Medidas Provisórias. Estas necessitam ser aprovadas pelo Congresso para que se tornem leis” (2006, pgs. 20 e 24).

de reforçar aspectos de deliberação pública, uma vez que o conceito aborda aspectos como conflito e coordenação com os diferentes atores partícipes dos processos decisórios, além de divergências entre as próprias entidades da sociedade civil, o que gera aprendizado e mudanças nas políticas como um todo.

Especificando, na prática, o que mantém uma coalizão de defesa unida é o compartilhamento de crenças entre seus membros sobre assuntos políticos fundamentais, com intuito de mobilizar recursos políticos e participar de processos contínuos de aprendizagem política. Este compartilhamento de crenças, no entanto, gera um processo de conflitos, uma vez que seus integrantes percebem o mundo político mediante lentes distintas. Segundo Sabatier & Weible (2007), o modelo assume que o processo político nas sociedades modernas é complexo, por isso os participantes precisam se especializar para obter influência e reforçam que esse conhecimento é adquirido a longo prazo, no período de uma década. Além disso, a coalizão de defesa está sujeita a fatores externos, alheios ao grupo que está buscando a mudança nas políticas públicas e neste momento, a interação entre atores pode tornar-se bastante complexa, portanto, é fundamental a formação de associações de curto prazo, que podem não estar calcadas em crenças comuns, mas possuem objetivos comuns imediatos.

Ao longo deste trabalho, será observado como foi feito este relacionamento estratégico pelas entidades migratórias elegidas para a pesquisa, bem como as alianças entre grupos, que mesmo com alguns pensamentos contrários ou com um conhecimento muito superficial sobre o processo de formulação das políticas públicas, uniram-se em prol de um bem comum (a aprovação da nova lei de migração). O movimento de construir uma atuação em redes potencializa, faz crescer e ajuda a enfrentar as dificuldades, sendo extremamente importante para romper com a fragmentação e construir a ideia de sujeitos/atores coletivos.

O exercício prático das coalizões no geral implica refletir sobre este desafio do consenso, mas também na construção de espaços mais democráticos, com propostas mais participativas, que envolvam todos os integrantes da rede em questão, além de maior representatividade, tema já abordado e que ainda tensiona muitas organizações.

2.5 O plano de *advocacy*: da teoria à prática

Muitas pessoas talvez não percebam, mas as ações de uma estratégia de *advocacy* podem ser observadas em diversas situações cotidianas, como por exemplo: o simples recebimento de uma mensagem dentro de um grupo de *WhatsApp* solicitando a assinatura eletrônica para alguma petição; ao cruzar ruas de uma cidade e se deparar com grupos de pessoas manifestando por alguma causa; quando um telejornal apresenta trechos de gravação de uma audiência

pública, na qual era composta por grupos indígenas, fazendo uso da palavra. Esses são apenas alguns exemplos ilustrativos, mas compreender como se constituem essas estratégias, qual é o passo a passo (e cuidados que devem ser tomados) para a real eficácia de um plano de *advocacy* é o que será demonstrado a seguir.

2.5.1 Quem faz *advocacy*

Mancuso e Gozetto (2018), reconhecem que o exercício de um relações públicas é abrangente, pois envolve todo tipo de comunicação de um agente com o mundo externo, incluindo ações de relações institucionais e governamentais, bem como atividades de *lobby*, no entanto, para eles, a prática de *advocacy* é vista como algo correlato à atividade do *lobby* e exclusivamente voltado para ações realizadas por entidades do terceiro setor.

Frequentemente apropriado por ONGs e movimentos sociais para designar um estilo próprio de defesa de interesses, que estaria voltado para a promoção do bem público e de grandes causas sociais, distinguindo-o da defesa de interesses particularistas. (GOZETTO; MANCUSO, 2018, p.30).

O que se defende neste trabalho, é uma visão mais ampla sobre o espectro da estratégia de *advocacy*, que pode, sim, ser desenvolvida por outros grupos e classes de pessoas, pois trata-se de algo que vai além de simplesmente defender, pleitear, solicitar, pedir – como muitas vezes são enxergadas as ações de uma ONG. *Advocacy* é um caminho para conquistas é, de fato, uma estratégia para trazer mudanças políticas ou comportamentais, propiciando que a sociedade influencie de forma concreta os rumos de uma nação (CASTRO, 2016).

Partindo desse princípio, se um grupo de pessoas ou instituições, time ou classe, acredita que sua causa é pertinente, com perseverança e capacidade de aglutinação, estão aí os pré-requisitos para um bom *advocacy*. No entanto, na prática, esses grupos sociais podem enfrentar algumas dificuldades. Organizações da sociedade civil podem deparar-se com atores internos da própria instituição que têm preconceitos ao trabalhar com temas políticos (seja por falta de conhecimento técnico, seja por desinteresse geral ao se tratar de política), além da falta de investimento para tal; alguns investidores sociais podem sofrer dificuldades com desconhecimento do aparato estatal e jurídico, além de falta de técnica e métricas; já as empresas – se não souberem demonstrar com eficácia sua *accountability*, poderão sofrer danos à sua imagem corporativa com o chamado “capitalismo consciente”, quando suas ações são enxergadas apenas como um negócio social, voltado apenas para o impacto positivo de imagem pública.

Uma vez que o termo *advocacy* é visto como uma estratégia, pode ser utilizado em quaisquer temas e instituições e, portanto, ser aplicado em diferentes esferas: dentro de uma

empresa para fazer com que mais mulheres cheguem a cargos de direção até para mudar políticas de um país. Contudo, é um termo que está muito ligado à atuação da sociedade civil e à defesa de causas positivas para a sociedade. Para Castro (2016, p. 40).

As pessoas podem participar diretamente ou podem criar ou financiar organizações de *advocacy* em um tema que mais se aproxime do ideal de sociedade almejado. Atualmente, organizações ou movimentos que trabalham por meio do *advocacy* sofrem com a falta de recursos e apoio e um fortalecimento dessa área traria altos ganhos para a democracia que terá uma sociedade mais atuante, propositiva e fiscalizatória. Pensar e planejar ações de *advocacy* é um exercício de cidadania e ensina tanto quem está fora da política ou da estrutura da decisão como quem está dentro dela. Incluem-se nesse rol todas as formas de organização, seja de fato ou de direito. Associações, movimentos, ativistas, coletivos, grupos. Em geral, as mais conhecidas são as organizações não governamentais (ONGs), nome popularmente conhecido de associações formais que trabalham ações de mudança social e em tese possuem estrutura e financiamento. Contudo, todas as demais podem e já executaram ações de *advocacy*, mesmo que de maneira não tão planejada. (CASTRO, 2016, p.40).

Estabelecido os atores que podem desenvolver uma estratégia de *advocacy*, cabe agora compreender melhor os motivos que os levam a colocá-la em prática, a importância de se criar uma estratégia, além de um passo a passo geral que pode ser adaptado para as diferentes causas a serem defendidas.

2.5.2 Por quê fazer *advocacy*

Dentro do campo da administração e do direito existem diferentes motivos pelos quais se faz uma estratégia de *advocacy*. A fim de sintetizar alguns deles, cabe mencionar os principais: maior chance de resultados; ações complexas e de longo prazo; necessidade de escala; economia de tempo e recursos; diminuição de riscos; aproveitamento de oportunidades; e construção de credibilidade com diversos públicos de interesse.

Além dos fatores mencionados, destaca-se ainda o fortalecimento da democracia, a articulação de um novo modelo de desenvolvimento econômico e o estreitamento da relação entre os cidadãos e Governo. No entanto, no mundo atual não são os interesses dos cidadãos, que regulam o Estado, mas os interesses particulares que frequentemente se sobrepõem aos interesses de todos. A política hoje sofre aversão por significar a busca por benefícios particulares, o que seria a grande razão da desigualdade e da injustiça sob as quais muitos países vivenciam, incluindo o Brasil. A política que temos nada mais é do que um reflexo de nós, cidadãos. E somente uma mudança em nossas ações poderá levar a resultados diferentes.

Para tanto, essa ação política deve ser um ato maior do que as ações junto aos legisladores ou governos, mas uma ação dos cidadãos buscando o bem comum. A partir dessa consciência, os indivíduos colaboram, pois, sozinhos enfrentam dificuldades maiores e creem que a ação coletiva por meio de estratégias de *advocacy*, por exemplo, são mais efetivas. Para Livia Pagotto (2019), esse esforço pautado em redes e movimentos recentes de *advocacy* é um exercício para a construção coletiva de agendas e para a potencialização da capacidade de incidência política

Apesar de já ser praticado por muitas pessoas e organizações, tal atividade enfrenta barreiras que precisam ser ultrapassadas. Entre elas, o desconhecimento, a aversão à participação política, a falta de financiamento e a falta de técnica. Neste trabalho defende-se que a solução de muitos problemas do Brasil pede uma (urgente) participação política por parte da sociedade, algo inevitável para realizar as mudanças que a maioria da população almeja.

2.5.3 Como fazer *advocacy*

Tal qual existem diferentes etapas para a construção de um plano estratégico de relações públicas, a elaboração uma estratégia de *advocacy* também passa por algumas etapas táticas para ser concretizado. Uma das principais características é que o trabalho técnico deve ser realizado em todas as fases, mas, sobretudo em seus momentos iniciais, preferencialmente na parte do planejamento para que se possa desenhar uma estratégia a partir dos principais pontos a serem defendidos na campanha de *advocacy*.

Para sua maior eficiência, é necessário estruturar um plano. O primeiro passo é ter clareza de qual mudança se quer e envolver um amplo e completo diagnóstico. Mapear as causas dos problemas. Conhecer os diversos atores envolvidos no tema, tais como mídia, empresários, ONGs e, em especial, o poder público. Mapear como funciona a dinâmica do poder. Levantar projetos bem-sucedidos e o marco legal. Ter um mapa de oportunidades e resistências, entre outros pontos. Com isso em mãos, definem-se mais claramente as metas da ação de *advocacy* e as estratégias que serão utilizadas para alcançar as mudanças. Avalia-se, por exemplo, se será necessário sensibilizar a sociedade ou um público específico via uma campanha de comunicação; ou se o setor privado poderá mudar a história. Tudo dependerá da situação, das causas dos problemas. (CASTRO, 2016, p.21-22).

O desenvolvimento da estratégia é uma etapa fundamental para a realização de ações de *advocacy* nas diferentes áreas de atuação de uma organização ou coalizão, isso porque, sem a clareza sobre quais políticas se deseja influenciar, quais ações devem ser desenvolvidas e como elas serão monitoradas, dificilmente os objetivos pretendidos serão alcançados (MORGADO; GOZETTO, 2019).

Em algumas páginas anteriores, foi apresentado o conceito de coalizão de defesa. Para desempenhar tal atividade, os autores destacaram a importância da formação política necessária que os atores envolvidos devem possuir, com uma proposta de atualização completa feita no período de uma década. De fato, para pensar e planejar ações de *advocacy* é necessária uma compreensão macro da política, pois, desde a Grécia antiga Aristóteles já dizia: “para melhorar a vida das pessoas deve-se conhecer a ciência da elaboração das normas, uma vez que é por meio delas que se faz o bem comum” (CASTRO, 2016, p.24). Além disso, torna-se um exercício de cidadania e ensina tanto quem está fora da política ou da estrutura da decisão como quem está dentro dela.

Mas, além disso, quanto maior o conhecimento da organização sobre o tema em questão, maior será a sua capacidade de identificar as raízes do problema que se quer solucionar, bem como o conjunto de políticas públicas que deve ser mobilizado para superá-lo. Desta forma, o primeiro passo para estruturar um bom planejamento é realizar uma intensa pesquisa sobre o assunto que está sendo defendido.

A pesquisa permitirá também compreender melhor o processo decisório, a distribuição de poder entre os atores, o perfil e as preferências do seu público-alvo, os riscos envolvidos, dentre outros elementos cruciais para a elaboração da sua estratégia. Ao longo do processo de implementação, mudanças políticas podem ocorrer, ameaças podem surgir e janelas de oportunidade podem se abrir. A capacidade de coletar e analisar informações em tempo real será fundamental para que a sua organização adapte a estratégia e reoriente as atividades com a velocidade necessária. (MORGADO; GOZETTO, 2019, p.14).

Já existe, embora com pouca divulgação e repercussão, uma certa metodologia padrão para se construir uma estratégia de *advocacy* que consiste em seis etapas cruciais: definir o objetivo geral; realizar um diagnóstico; estabelecer metas; definir estratégias; desenvolver a execução e, por fim, monitorar e avaliar a estratégia geral¹⁷. No entanto, certos autores desdobram algumas dessas fases resultando em até dez passos fundamentais. Muitos desses estágios contam com algumas ferramentas e elementos visuais de apoio, mas o principal passo que muitas entidades utilizam para dar início ao planejamento é pensar na teoria da mudança.

Para dar início, é preciso partir do princípio que qualquer esforço de *advocacy* deve começar com a definição do problema a ser solucionado (conforme apresentado anteriormente,

¹⁷ Foram pesquisadas referências internacionais que atuam com *advocacy* há muito tempo e possuem manuais e guias sobre o tema, tais como: Pathfined International, Tacso Project, Tearfund Learning, Civicus Organization, entre outras. Para este trabalho em questão, optou-se em utilizar uma referência nacional de modelo, publicada em 2019, *Guia para construção de estratégias de advocacy - Como influenciar políticas públicas*, produzido pelo Imaflora (Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola).

a busca do porquê se fazer *advocacy*) e do impacto que se quer causar, pois a mudança em alguma política pública não é um fim em si mesmo, mas um meio: o que se espera é sair da situação atual, considerada inadequada, para outra, mais próxima do ideal. No caso do trabalho em questão a proposta é sair do antigo Estatuto do Estrangeiro, datado da época da ditadura militar no Brasil e propor uma modernização na legislação para que os migrantes tenham mais direitos, acolhimento e proteção.

A partir da definição do problema e do impacto desejado, será possível identificar quais políticas públicas precisam ser mobilizadas e posteriormente decidir qual (ou quais) delas será o foco da sua estratégia de *advocacy*. (MORGADO; GOZETTO, 2019, p.17).

Para dar início à essa identificação, é necessário analisar com cuidado uma série de perguntas e, preferencialmente, em conjunto com outros membros da organização ou coalizão:

- Quais as mudanças que se quer?
- Quais as causas do problema?
- Quais as precondições para se alcançar tais mudanças?
- Quais intervenções podem trazer mudanças?
- Qual o papel da minha organização no alcance de tais mudanças?

A partir desse breve questionário, é possível então dar início às próximas atividades, que podem confirmar a escolha já feita ou apresentar melhores opções, até então não pensadas. É preciso esclarecer que a partir de agora, alguns exemplos a seguir serão descritos já dentro da proposta da pesquisa, associando a teoria com a prática de *advocacy* desenvolvida pelas entidades migratórias. Contudo, as etapas de ação e a avaliação final de toda execução do planejamento, serão expostas ao final do trabalho, no último capítulo.

2.5.4 Dez passos para a construção de um plano de *advocacy*

Primeiro: Construir a teoria da mudança

A partir da constatação de qual mudança se deseja e se essa ação realmente trará a mudança que se deseja, é possível iniciar a construção de toda estratégia, otimizando energia, tempo e principalmente, custos. Algumas vezes, para alcançar um determinado impacto é necessário pensar em mudanças que devem ser feitas em mais de uma política pública, além de outros tipos de mudanças (de comportamento, atitudes, percepções, níveis de conhecimento etc.).

No caso do estudo em questão, para se chegar ao consenso de que a mudança necessária era a atualização da legislação que estava em vigor, foi necessário primeiramente compreender como o histórico das migrações do Brasil, ao longo do tempo, forjou uma política pública

migratória restritiva para os migrantes, visando a segurança nacional e o protecionismo do trabalhador brasileiro em solo pátrio. Os grupos que trabalharam na estratégia justificaram a necessidade da mudança ao acordar que as legislações promulgadas ao longo do tempo reproduziam a lógica da restrição, do controle e da desconfiança para com o migrante. Assim, todos esses fatores formaram uma agenda pública sobre a temática migratória e favoreceram para se estabelecer uma estratégia macro de *advocacy* para a aprovação da lei 13.445/2017.

Segundo: Escolha a prioridade e o objetivo principal

Conforme exposto anteriormente, uma das prerrogativas para a coalizão de defesa ocorrer é o embate de ideias entre atores que pertencem à mesma entidade ou entre grupos de entidades que estão atuando na mesma rede com intuito de somar forças. Esta fase de diálogo, exposição de argumentos e deliberação deve ser feita de maneira séria, consciente e muito bem estruturada, pois a partir da definição da mudança que se quer, é que serão listadas as prioridades e o objetivo principal da estratégia de *advocacy*.

Outro fator que deve ser levado em consideração, além da preocupação do entendimento lógico entre os atores envolvidos, é que essa análise tende a evidenciar um conjunto amplo de políticas. Em outras palavras, a urgência dos temas com os quais a entidade passa a lidar sobre determinada questão e a forte vontade de provocar mudanças pode levar a querer lidar com diferentes políticas públicas, senão com todas, ao mesmo tempo.

Diante de recursos sempre limitados e do desafio envolvido em provocar cada mudança pretendida, nenhuma organização ou mesmo coalizão de organizações é capaz de incidir em um conjunto amplo de políticas simultaneamente. A escolha da quantidade de políticas públicas-alvo de incidência depende de uma análise dos recursos disponíveis, mas o fato é que, para executar uma estratégia efetiva de *advocacy*, a organização deve focar em apenas uma ou em poucas políticas ao mesmo tempo. (MORGADO; GOZETTO, 2019, p.22).

Os autores apresentam de forma bem didática uma ferramenta de apoio intitulada Matriz de Priorização, na qual as questões devem ser avaliadas em relação a algumas políticas públicas previamente selecionadas. De acordo com as instruções, a ideia não é que a política pública melhor pontuada venha a ser, necessariamente, a escolhida, mas que exista um instrumento que ajude a organização a refletir de forma sistemática sobre qual a mais adequada para concentrar os esforços de *advocacy*. A seguir será exposto o passo a passo para utilizar o material proposto, e, nos capítulos finais do trabalho, será avaliado como as entidades pesquisadas – Missão Paz e Conectas – se apropriaram deste material durante a elaboração da estratégia para aprovar a nova lei de migração.

a) A partir da Teoria da Mudança elaborada no passo anterior, a organização deve

- selecionar de duas a cinco políticas públicas que potencialmente possam ser objeto da estratégia de *advocacy* e escrever cada uma delas em uma coluna da Matriz;
- b) Revisar os critérios que compõem a Matriz. Os 14 critérios sugeridos abordam questões importantes, mas a organização pode querer customizar a lista excluindo, incluindo ou alterando questões;
 - c) Analisar cada política e pontuar os critérios com 1, 2 ou 3, de acordo com as escalas descritas na Matriz;
 - d) Somar os pontos de cada uma das políticas públicas avaliadas e inserir o resultado na última linha da Matriz;
 - e) A partir do processo e do resultado da avaliação, selecionar a política pública que será objeto da estratégia de *advocacy*.

De acordo com o Guia para construção de estratégias de *advocacy* (2019), tão importante quanto a pontuação é o processo de reflexão e debate sobre as políticas em relação aos critérios utilizados na avaliação. Como citado, a ideia não é a de que a política pública melhor pontuada seja, necessariamente, aquela priorizada. Porém, uma política com muitas respostas “3” e uma soma alta indica maior grau de adequação e potencial de sucesso da futura estratégia em relação a outra com predomínio de respostas “2” ou “1”.

A partir do processo de preenchimento dessa primeira matriz, espera-se que a organização tenha os elementos para priorizar a(s) política(s) pública(s) para a(s) qual(ais) irá elaborar e implementar sua estratégia de *advocacy*. Já para a elaboração do objetivo principal, a organização poderá seguir o método de procurar responder outras perguntas curtas, dentre as quais: “qual” a mudança desejada na política pública, “quem” (por exemplo, qual pessoa, instituição, instância etc.) deverá promover a mudança, “como” ela será efetuada (por exemplo, pela aprovação de uma lei, edição de um decreto, elaboração de um plano etc.) e “quando” se pretende alcançá-la.

O processo de criação do objetivo principal também envolve um momento de muita discussão, pois a partir da definição dos problemas é que se começa a analisar a capacidade interna e os recursos institucionais para alcançá-lo. É natural, por exemplo, que a partir da deliberação interna o objetivo principal seja desmembrado em resultados intermediários de prazo mais curto, que consistem em etapas menores, mas que contribuirão para o alcance do objetivo. Esses resultados intermediários também devem ser específicos e conter “o que”, “quem”, “como” e “quando”.

Terceiro: Desenvolva um diagnóstico do processo decisório

Conforme já exposto, é necessário compreender de forma sistemática como funciona o aparato estatal e político para pensar na melhor maneira de incidir por uma nova política pública. Algumas organizações, no entanto, não levam à sério tal mapeamento e, inclusive, saltam esta etapa. Não basta apenas levantar dados, estudos e pesquisas. É necessária uma profunda análise do cenário político atual (e anterior). Muitas vezes, algum marco legal que está em tramitação, pode influenciar algum outro que está relacionado com a causa defendida na estratégia de *advocacy* em questão.

Esse mapeamento é importante, pois identificará as regras, as etapas e os prazos desse processo, além de indicar os atores que precisarão ser influenciados e possíveis oportunidades para a incidência política. Qualquer processo decisório terá sempre uma dimensão formal e uma informal. A formal é composta pelas etapas e procedimentos determinados pela legislação e pelas regras que incidem na própria política pública e na instância na qual ela é decidida (por exemplo, os procedimentos definidos no Regimento Interno de uma casa legislativa). Já a informal é aquela que, embora não definida e explicitada em normas, é seguida pelos tomadores de decisão. (MORGADO; GOZETTO, 2019, p.26).

Os autores recomendam montar um quadro que servirá como um roteiro para a organização fazer este mapeamento, identificando os públicos relevantes, como a tomada de decisão é feita e ainda quais as principais resistências e riscos.

Quarto: Identifique o público-alvo

Uma estratégia de *advocacy* deve levar em consideração as pessoas que serão afetadas com as ações previstas. Muitas organizações, no entanto, listam apenas os parlamentares envolvidos diretamente na política pública em questão, porém é necessário ampliar a lista e identificar quem são as pessoas e as organizações com o poder de tomar a decisão pretendida bem como aquelas que possuem o poder de influenciá-las.

De acordo com os autores do *Guia*, o público-alvo pode ser dividido em dois grupos principais: tomadores de decisão ou audiência primária – composta pelos indivíduos ou grupos com o poder formal de tomar a decisão pretendida (por exemplo, parlamentares, chefe do executivo, funcionários de alto escalão, etc.); influenciadores ou audiência secundária – composta pelas organizações ou indivíduos com o poder de influenciar os tomadores de decisão (por exemplo, meios de comunicação, ministério público, formadores de opinião, indivíduos e grupos da base eleitoral de um determinado político, etc.).

Novamente, de forma didática, os autores sugerem que a organização desenvolva uma matriz de partes interessadas, por meio da qual será possível visualizar os principais atores

envolvidos na política pública objeto da estratégia, bem como o posicionamento e poder de influência. O material deve ser elaborado por meio das seguintes etapas:

- a) Listar os indivíduos e as organizações que têm algum interesse, atuação ou incidência no objetivo de *advocacy* em questão. Podem ser atores do poder público, sociedade civil, setor privado, universidades, órgãos multilaterais, meios de comunicação, entre outros. É fundamental ter boa precisão. Por exemplo: em vez de governo federal ou ministério do meio ambiente, nomear setores e pessoas específicas. Aqui cabe incluir os atores já identificados no passo anterior, o do mapeamento do processo decisório (passo 3);
- b) No eixo horizontal da Matriz, posicionar cada ator em função do grau de apoio ou oposição ao objetivo de *advocacy*, que pode variar de apoio muito baixo (+1) a muito alto (+5) e de oposição muito baixa (-1) a muito alta (-5). Aqueles que forem considerados neutros, colocar no 0.
- c) No eixo vertical, a organização poderá posicioná-los em função do seu poder de influência, que pode variar de nulo (0) e muito baixo (1) a muito alto (5). Os tomadores de decisão, naturalmente, estarão em níveis altos de poder, assim como aqueles com forte capacidade de influenciá-los;
- d) É necessário lembrar que o grau de oposição/apoio e de poder deve ser avaliado não de forma geral, mas em relação ao objetivo de *advocacy*. Por exemplo, o ministro do Meio Ambiente terá um poder alto em relação a uma política pública sob responsabilidade do ministério, mas um poder menor em relação a uma política de outra pasta.

Quando a matriz estiver completa, muitos nomes e atores vão aparecer e obviamente a organização não dará conta de se relacionar com todos eles. Portanto, será necessário priorizar quais deles a organização vai se relacionar mais ativamente e quais ações realizará com cada um. Neste momento, cabe elencar alguns critérios como escolher grupos que a organização tenha maior capacidade de influenciar ou escolher uma quantidade de atores com os quais a organização terá efetivamente tempo para se relacionar.

Para esta etapa ser bem-feita, os autores sugerem algumas perguntas para identificar melhor os atores e assim ter mais chance de influenciá-los efetivamente. A partir das questões

abaixo e de como os atores estão posicionados na Matriz de partes interessadas, a organização deverá responder as seguintes questões e então, preencher o quadro.

- Quais são os interesses, motivações e preocupações de cada ator em relação ao objetivo de *advocacy*?
- O que cada um ganha ou perde com a mudança pretendida na política pública?
- Quais foram até aqui os posicionamentos que eles tiveram sobre o tema ou sobre temas semelhantes?
- A quem o ator presta contas? Quem tem capacidade de influenciá-lo?
- Os atores possuem informação suficiente sobre a política pública, incluindo aquelas que embasam as mudanças pretendidas?
- O que a organização pode fazer para aumentar o apoio/diminuir sua oposição em relação à mudança que se pretende causar?
- Qual é o grau de acesso que a organização tem a ele?

Quinto: Estabeleça parcerias e coalizões

A questão de unir forças dentro de uma estratégia de *advocacy* pode apresentar vantagens e desvantagens, mas de maneira geral, trabalhar com parceiros e coalizões certamente aumentará a legitimidade, a credibilidade e a efetividade da mudança pretendida como um todo. Existe, no entanto, uma diferença semântica com relação aos termos parceria e coalizões. A primeira, corresponde a organizações (ou pessoas) com um objetivo comum ao da organização e que podem contribuir e participar, ainda que pontualmente, da estratégia de *advocacy*. Já coalizões, conforme descrito anteriormente, são formadas por um grupo de organizações que irá atuar, de forma articulada e coordenada, para atingir determinado objetivo, podendo receber distintos nomes e assumir diferentes formas, como redes, alianças, observatórios e fóruns.

A principal contribuição ao criar este tipo de relacionamento é que muitas vezes é o único caminho possível para uma estratégia de sucesso, dado o tamanho dos desafios que precisam ser superados e a limitação de recursos que uma organização atuando de forma isolada enfrenta, por exemplo. Dessa forma, a atividade envolve identificar, fazer contato e construir relacionamentos estratégicos com outras organizações. No entanto, não é fácil criar esta aproximação de imediato, pois o processo envolve o estabelecimento de um consenso em torno do objetivo de *advocacy*, da melhor estratégia a ser seguida e das responsabilidades de cada parceiro ou membro da coalizão. Além disso, o ideal é que os parceiros ou membros da coalizão participem do seu processo de construção e que as várias etapas sejam realizadas coletivamente.

Com isso, aumenta-se a chance da elaboração de uma estratégia mais completa e da manutenção do engajamento das organizações ao longo da sua implementação.

No caso de uma coalizão, é importante também estabelecer regras de governança, que devem incluir o processo de tomada de decisão e de entrada e de saída dos membros, as responsabilidades de cada um, entre outros elementos. Elas podem ser definidas tanto por meio de acordos informais quanto da sua formalização em regimentos, termos de cooperação ou instrumento equivalente. O importante é que as regras de governança sejam claras e pactuadas entre todos os participantes. Isso trará agilidade ao processo decisório e evitará parte dos potenciais conflitos. (MORGADO; GOZETTO, 2019, p.33)

Nesta etapa, a organização deve decidir se irá se associar a coalizões já existentes, se formará uma nova coalizão ou mesmo se atuará com parceiros de forma mais fluida sem fazer isso por meio de uma aliança mais estruturada. Na análise das entidades migratórias em questão será apresentada em detalhes a construção de uma coalizão e como este relacionamento fortificou a estratégia de *advocacy* em torno da nova lei de migração.

A fim de organizar este tipo de ação é necessário completar o quadro, desenvolvendo uma lista de quais parceiros farão efetivamente parte da estratégia da organização, bem como as contribuições esperadas de cada um. É importante identificar quais habilidades e recursos cada um pode trazer para o esforço de *advocacy*, e anotar se e como a estratégia incluirá coalizões.

Sexto: Elabore sua mensagem

Para alguns estudiosos, esta etapa não consta no passo a passo de uma estratégia de *advocacy*, visto que para muitos é impossível já pensar em mensagens a serem desenvolvidas e disseminadas com tamanha antecedência. No entanto, ao construir uma proposta de informações e dados a serem compartilhados, o desenho geral da estratégia fica mais sólido, uma vez que a mensagem comunica o problema que se busca solucionar e o objetivo real do *advocacy* em questão. Além disso, uma mensagem convincente potencializa o engajamento do público-alvo; ajuda a dar coerência ao conjunto de ações de comunicação que serão realizadas; permite que a demanda seja comunicada mesmo quando o espaço de fala ou escrita for limitado (o que ocorre muito em audiências públicas, encontros rápidos com parlamentares ou breves explicações para a imprensa).

No Guia que está sendo utilizado como modelo para este trabalho, os autores apresentam duas formas de se desenvolver esta etapa, elaborando mensagens primárias (compostas por problema + evidência + exemplo + ação desejada) utilizadas de forma ampla para diferentes

públicos e mensagens secundárias (ligada às preocupações, expectativas, motivações, valores e interesses), voltadas para um público específico. Para estruturar este material, elas listam algumas dicas importantes:

- Deve resumir a mudança que a organização deseja provocar, ou seja, o objetivo de *advocacy*;
- Deve incluir os motivos que justifiquem a mudança desejada na política pública;
- Deve incluir o prazo desejado para que a mudança aconteça;
- Deve incluir as ações que a organização deseja que o público realize;
- Deve ser simples, curta e incisiva;
- Não deve conter gírias ou jargões;
- Deve ser compreensível por pessoas que não necessariamente conhecem o tema;
- Deve ser formulada sob medida para o(s) seu(s) público(s);
- Deve ser marcante;
- Deve ser repetida até que ganhe influência;
- Deve ser consistente.

Sétimo: Escolha seus mensageiros

Esta é mais uma etapa dentro da estratégia de *advocacy* que muitas organizações não levam em conta e podem colocar em risco toda eficácia da ação. Isso ocorre porque muitos grupos utilizam pessoas despreparadas para representar a causa pretendida, ainda que tenha boas intenções. Tal qual no movimento de coalizão de defesa, que se faz necessário um conhecimento teórico adequado, o mesmo se aplica no momento de levar adiante as mensagens elaboradas pela organização.

Neste caso, aquele que comunica a mensagem é tão importante quanto a própria mensagem. Geralmente é alguém (pessoa ou organização) que tenha credibilidade e legitimidade e capacidade de influência junto ao público-alvo da mensagem. Conforme exposto no capítulo anterior, a capacidade de comunicar uma mensagem adequadamente, evitando ruídos, incompreensão e exageros, depende de quem a apresentará. A escolha correta do mensageiro está diretamente relacionada com uma boa compreensão das expectativas e preferências do público-alvo da mensagem. Cabe esclarecer, no entanto, que esses mensageiros podem ser membros da própria organização/coalizão ou também atores externos, pois muitas vezes será mais estratégico que outras organizações e pessoas sejam os porta-vozes da mensagem pretendida. Além de possuir um grau de conhecimento adequado sobre o tema, a pessoa deve ter em mente as mensagens chave desenvolvidas na etapa anterior.

Outra questão importante é que, dependendo da estratégia em questão, há possibilidade de existir diversos mensageiros, cada um buscando atingir um determinado público e, portanto, sendo mais adequado um determinado tipo de atividade ou fórum.

Oitavo: Defina as atividades

Quase chegando ao fim da elaboração da estratégia de *advocacy*, esta etapa, sem dúvida, é uma das principais, pois trata-se do momento crucial de colocar no papel as atividades que serão realizadas. É preciso, no entanto, levar em consideração a capacidade de flexibilizar algumas ações, uma vez que o processo de *advocacy* é uma atuação que depende de movimentações políticas imprevisíveis. Ainda assim, algumas mudanças podem apresentar janelas de oportunidades, portanto, neste momento a organização deverá ter capacidade de responder a esses movimentos, adaptando sua estratégia e reorientando tais atividades. No Guia, os autores ressaltam alguns fatores para a elaboração desta fase, como a realização ou não da atividade de *lobby*, por exemplo.

Uma primeira decisão a ser tomada diz respeito à abordagem que predominará na sua estratégia. Você pode optar por uma abordagem de *lobby*, que privilegiará o contato direto com os tomadores de decisão ou uma abordagem indireta que, por meio de campanhas, uso dos meios de comunicação e/ou protestos, trará visibilidade para a sua demanda e mobilizará atores-chave e a sociedade como um todo para que influenciem aqueles que podem fazer a mudança pretendida acontecer. Geralmente, as organizações da sociedade civil que se engajam em *advocacy* adotam estratégias que reúnem, em alguma medida, as duas abordagens. (MORGADO; GOZETTO, 2019, p.41)

Para auxiliar na definição de quais atividades serão desenvolvidas, é preciso pensar no contexto político (muitas vezes, a causa pretendida pode não ser prioridade para os tomadores de decisão naquele momento e isso vai exigir atividades que gerem visibilidade pública e adesão); no perfil, vocação e experiência da organização (algumas com perfil mais técnico podem focar nos tomadores de decisão, outras com ampla base social podem mobilizar por meio de campanhas e protestos); no grau de conhecimento e sensibilização da sociedade sobre o tema (dependendo do assunto, é necessário criar campanhas de adesão à causa); na existência de canais de diálogo e negociação (se já existe um certo relacionamento e uma via de diálogo, essa pode ser uma abordagem interessante); na disponibilidade de recursos (muitas vezes é limitado e portanto, deve-se levar em conta a impossibilidade de realizar determinadas ações como anúncios pagos, manutenção de membros em tempo integral, entre outras) e nos riscos envolvidos (dependendo dos riscos a organização deverá redimensionar suas atividades) – este tema será abordado na etapa seguinte, com mais profundidade.

A fim de estruturar um Plano de Atividades de maneira clara, será exposto a seguir as instruções para sua elaboração de acordo com os autores do Guia e de alguns passos realizados anteriormente.

A reflexão sobre os fatores apresentados e as definições dos passos anteriores devem orientar o conjunto de atividades que serão realizadas. No mapeamento do processo decisório (passo 3), foram identificadas oportunidades de incidência e, na definição do público-alvo (passo 4), ações a serem realizadas para influenciá-lo, e assim sucessivamente.

As atividades devem convergir para o alcance do objetivo de *advocacy* e dos resultados intermediários, definidos no passo 2. Elas devem estar direcionadas para que a demanda seja apresentada (direta ou indiretamente) aos tomadores de decisão ou para que a organização avance nas capacidades (parcerias, recursos, legitimidade e credibilidade), no posicionamento e na força da demanda (apoio de atores-chave, sensibilização da sociedade etc.).

A seguir, os autores apresentam exemplos de atividades que podem fazer parte do plano de ação da organização, contudo, a lista não é exaustiva. As possibilidades são variadas e, com a criatividade de cada membro, a organização e/ou coalizão poderá elaborar muitas outras. A partir desse conjunto de elementos, a organização deverá inserir no quadro as atividades que serão desenvolvidas, bem como os responsáveis, o prazo de sua execução e os recursos necessários.

Nono: Gerencie riscos

Qualquer ação que se inicie, provocará uma reação. O planejamento pode estar bem elaborado, mas dentro de uma estratégia de *advocacy* é preciso levar em conta que riscos sempre vão existir e eles variam significativamente em função de uma série de fatores, tais como: o ambiente político no qual as ações ocorrem, os tipos de interesse e de atores que o objetivo de *advocacy* contraria e a abordagem adotada.

Segundo os autores, Morgado e Gozetto, os riscos podem ser de distintas naturezas e incluem: riscos reputacionais, riscos para pessoas, riscos financeiros, riscos legais, riscos para relacionamentos, riscos para expectativas e riscos de mudanças políticas. Identificado os riscos diretamente relacionados à estratégia, é preciso identificar os riscos internos, relacionados à organização ou coalizão, ou externos, relativos a outros atores e ao contexto político.

Para preencher o quadro, a sugestão é que seja feita uma análise a fim de dimensionar a probabilidade de o risco ocorrer, ou seja, a chance de ele efetivamente se tornar realidade e o impacto que poderá ter para organização ou estratégia. Logo, a multiplicação da probabilidade pelo impacto define o “Nível do Risco”. Em seguida, a organização pode definir ações que serão tomadas para tentar reduzir o nível do risco, visando diminuir a probabilidade da sua

ocorrência e/ou impacto. É possível que, na análise dos riscos, seja necessário rever parcialmente a estratégia e atividades. No caso do planejamento de *advocacy* desenvolvido em prol da nova lei de migração, as entidades pesquisadas relataram alguns riscos enfrentados não apenas em audiências públicas, mas confrontos de grupos xenófobos que ocorreram no mesmo período da promulgação da nova legislação.

Décimo: Monitore e avalie

Elaborado todo passo a passo da estratégia é necessário continuar monitorando seu desenvolvimento. Tal ação permitirá saber se o objetivo está sendo alcançado, realizar correções de rotas e permitir um melhor registro dos aprendizados. Importante relembrar, que a atividade de *advocacy* envolve uma dinâmica política imprevisível, portanto esse acompanhamento é determinante para a organização obter informações no tempo adequado e conseguir adaptar a estratégia. Os autores sugerem que o monitoramento seja realizado em quatro níveis:

Atividades: trata-se de uma medida de esforço. Por exemplo: número de eventos, de reuniões com tomadores de decisão, de ações de comunicação etc.

Resultados intermediários: trata-se de uma medida de efeito. Por exemplo: criação, fortalecimento e número de membros ativos em uma coalizão; citações favoráveis do tema nos meios de comunicação etc.

Objetivo de *advocacy*: avaliação se a mudança pretendida na política pública foi alcançada e em que medida o foi.

Ambiente político: análise das variáveis do ambiente político que, ainda que não façam parte das atividades ou estejam previstas como resultados intermediários, podem interferir na estratégia e no alcance do objetivo proposto.

Para preencher o quadro, será necessário definir os itens a serem medidos, estabelecer quais indicadores serão utilizados, qual é a situação atual (linha de base) e a meta da organização para cada um dos itens, bem como definir o método de coleta das informações.

Em linhas gerais, se fosse possível resumir a prática do *advocacy* em uma palavra seria: mudança. Uma mudança necessária para retomar a confiança em instituições governamentais e sobretudo na própria democracia. Uma mudança para suprir a ausência de atitudes.

Há um sentimento quase generalizado na população mundial de que os governos estão a serviço de poderosos interesses econômicos que financiam suas campanhas eleitorais, não representam mais os interesses coletivos e da maioria das pessoas e aplicam políticas que aceleram a desigualdade, a destruição do planeta e alimentam conflitos. Os organismos internacionais são vistos e sentidos pela sociedade como organizações pouco democráticas que estão a serviço dos interesses de poucas e poderosas nações e da manutenção e aprofundamento do atual e danoso modelo de desenvolvimento (...). A

maioria dos cientistas nos adverte que, se não houver importantes mudanças de comportamentos, de políticas e de prioridades, a própria espécie humana corre graves riscos de extinção. Por razões práticas e éticas há uma grande necessidade de mudanças. (CASTRO, 2016, p.14 e 16)

Tal mudança, no entanto, não ocorre da noite para o dia. Sem intenção de entrar em aspectos educacionais e culturais, mas com intuito de estudar melhor o desenvolvimento desta necessária mudança, o capítulo a seguir vai discutir sobre a motivação que leva as pessoas a se engajarem por uma causa. Compreender como se constrói uma certa cidadania participativa é a parte que falta para fazer sentido toda elaboração de uma estratégia de *advocacy*, pois sem este senso de pertencimento e ativismo, a teoria fica apenas no papel e a mudança pretendida não acontece.

CAPÍTULO 3

Este capítulo, discorre sobre a importância de criar uma consciência coletiva a fim de desenvolver a cidadania participativa, ações de mobilização e engajamento. Para cumprir esse objetivo foi necessário estabelecer as diferenças terminológicas entre entidades/associações, coletivos e movimentos sociais, assim como espaços públicos institucionalizados e redes de mobilização necessárias para a defesa de uma causa.

3.1 Cidadania participativa

Muitas pessoas já devem ter ouvido falar da parábola do beija flor e o incêndio na floresta. Enquanto muitos animais corriam para se salvar e fugiam para outro local, o pequeno pássaro buscava apagar o fogo com um pouco de água que conseguia pegar num lago próximo. Questionado se valia a pena fazer todo aquele esforço, ele respondeu: *a minha vida está nesta floresta, meu ninho e tudo que eu construí, assim como todos vocês. Não quero que ela seja destruída, e partiria meu coração saber que não fiz nada para tentar salvá-la. Então, eu estou fazendo o que posso para tentar combater esse fogo e salvar o que é importante para mim. A determinação do beija flor comoveu outros animais que se juntaram a ele na causa e, juntos, conseguiram apagar o incêndio.*

Ao contextualizar essa mesma história para a vida real, observa-se que existem grandes incêndios acontecendo ao redor do mundo, de diferentes proporções e maneiras. Assim como existem pessoas fugindo do fogo em direção oposta, lamentando-se do ocorrido. Mas dentro deste contexto também existe a figura do beija-flor. Talvez em menor escala, mas de alguma forma, existem pessoas determinadas a apagar incêndios e, mais que isso, evitar que outros possam ocorrer. Este capítulo vai tratar exatamente deste ponto: como a sociedade civil se engaja por uma causa, como é criada a consciência individual para determinadas ações coletivas para que, de fato, ocorram mudanças sistêmicas e principalmente mudanças políticas.

Dentro do conteúdo que já foi apresentado até o momento, mesmo num ambiente democrático, deliberativo, horizontalizado e, portanto, participativo, se não houver uma comunicação clara sobre o tema a ser trabalhado, as pessoas ali reunidas não vão se mobilizar de verdade e desta forma, todo planejamento estratégico de *advocacy* pode ser em vão. Para que as pessoas voltem a crer na democracia, vivenciá-la e, portanto, se engajarem em torno de uma causa, é necessário desenvolver práticas de governança e uma cidadania mais participativa. Em artigo publicado em 2009, Juan Miralles apresenta um panorama histórico de diferentes

conceitos de cidadania e suas aplicações. O autor destaca uma importante explicação sobre como a democracia e a cidadania, caminham lado a lado:

A democracia basicamente está enraizada sob dois âmbitos principais: uma estrutura jurídica constitucional, isso é, determinado regime político que condiciona o meio para implantação de direitos e deveres cívicos; e tão importante ou mais, um âmbito mais individualizado, da sociedade civil, no qual a cidadania se abre para o exercício direto de seus princípios, ou seja, um ideal de ação política. (...) Cada indivíduo deve ir construindo sua posição e sua identidade de uma maneira personalizada. (MIRALLES, 2009, p. 2)

Segundo Michael Walzer, “a sociedade civil será suficientemente democrática, quando, ao menos em alguma de suas partes, possamos nos reconhecer como pessoas com autoridade e participantes responsáveis” (WALZER, 1991 in MARIN, 2006: 258-259). O primeiro passo, portanto, para se formar essa cidadania participativa é criar a consciência sobre a causa pretendida, que segundo Duilio Duka de Souza, “se dá na sensibilização e na capacidade de perceber e sentir na pele o que está acontecendo ao nosso redor. Não podemos ficar apenas sentindo o frio à flor da pele e esquecer o calor que há dentro de nós. Nossa reação já será a manifestação de cidadania” (SOUZA, 2004, p.51)

Ter a consciência da necessidade de se ter consciência, para buscar conhecer os direitos e de exigir o direito de ter direito, e entender que essa consciência não se compra, não se vende, não se barganha nem se acha na rua, ao contrário, se constrói – este é o ponto mais alto da cidadania. Os sujeitos são construídos no mesmo ambiente em que vivem, convivem e produzem. Ser cidadão, ou cidadã, é poder ter condições de romper as barreiras da ignorância moral, espiritual e intelectual. É ter a capacidade de pensar e refletir a vida política, econômica, cultural e social em que vive, local e globalmente. Ser capaz de adquirir, e ter sempre presente em si, uma consciência histórica, democrática e internacional, cuja plataforma seja o direito de igualdade e oportunidade, a tolerância, a solidariedade, o respeito, a paz e a justiça. (SOUZA, 2004, p. 50-51)

O autor apresenta ainda que “as entidades e os movimentos, com suas ações propositivas, sejam nos debates, nos atos públicos, ou nos documentos, buscam contribuir para o processo de formação da plena cidadania, mesmo com todas as dificuldades que a realidade lhes coloca” (SOUZA, 2004, p.51). O pensamento vai de encontro com as afirmações de Castells apresentadas no primeiro capítulo deste trabalho, que defende os movimentos coletivos como inspiracionais para mudanças e rupturas necessárias e ainda com Cândido Malta e Abranches:

Cada passo dado, por menor que possa parecer, poderá contribuir de modo positivo para alterar o processo mais amplo. Muitas frentes se abrem e merecem nossa ação. Desde a luta pela sobrevivência da árvore em nossa rua que alguém quer cortar, até a vigilância sobre o uso irregular do solo, que desobedece às normas urbanísticas e ajuda a degradar a qualidade ambiental. Ou desde a denúncia contra o barulho excessivo que perturba o nosso sono e o de nossos vizinhos à ação coletiva contra o prédio que subiu mais andares que

o permitido, tirando o sol e cortando a ventilação de todos em sua volta. Os exemplos são inúmeros. (MALTA, 2004, p. 50-51)

Essas ondas de indignação e esperança, para usar a expressão de Castells, são efêmeras. Mas são ondas. Vão e vêm, com intensidade distinta, provavelmente crescente, e a se propagar. Ao mesmo tempo, nesse fluxo e refluxo da indignação, vão amadurecendo ideias e lideranças que permitirão a articulação futura das demandas pela mudança efetiva, com rumo e horizonte. (ABRANCHES, 2017, p. 172)

Esta cidadania mais participativa também é apontada pelo sociólogo Roberto Da Mata, que comenta sobre momentos extraordinários nos quais os indivíduos se transformam em seres absolutamente coletivos.

São essas possibilidades de transformação que criam focos diferenciados, fazendo com que se possa viver como algo novo, excitante ou rotineiro as diversas situações sociais (...) sabemos quando vamos festejar a Queda da Bastilha, a Independência do Brasil, a morte do avô, o carnaval (...). E sabemos também quais são os grupos sociais que irão constituir o ponto central de cada uma destas festas. Mas, quando há um evento em que não temos mais esse controle, então podemos dizer que estamos diante do novo ou da nova situação que pode desencadear um processo histórico inovador (DAMATTA, 1997 p.40-41).

Se em determinadas situações as pessoas formam duplas, torcidas, partido, público, multidão, por que não se agruparem para o bem comum? Afinal, não é diante de uma situação adversa – conforme exposto por Da Matta (1997) e Castells – que se constrói um senso de pertencimento coletivo? Peruzzo aponta algumas noções fundamentais que ajudam a compreender melhor sobre a questão da cidadania:

Primeiro: o cidadão tem direitos e deveres. A participação política, a responsabilidade pelo conjunto de coletividade, o cumprimento das normas de interesse público, são deveres, por exemplo. Segundo: cidadania é histórica. Varia no tempo e no espaço varia conforme o período histórico e o contexto vivido. Portanto, cabe sempre perguntar quem pode exercer plenamente a cidadania. Terceiro: a cidadania é sempre uma conquista do povo. A ampliação dos direitos de cidadania depende da “capacidade política” dos cidadãos, da qualidade participativa desenvolvida. Quarto: as formas de participação decorrem do tipo de sociedade política em que se vive. Quinto: cidadania não se encerra nas suas dimensões da liberdade individual e participação política, mas inclui os direitos sociais e coletivos. (PERUZZO, 1999, p. 210)

No caso do Brasil, o que se percebe é que a cidadania possui variações históricas, mas apesar disso a sociedade nunca perdeu o senso de participação política. No momento atual, no entanto, a sensação que se tem é que o ‘gigante que havia acordado’ para as mobilizações feitas em 2013 parece ter caído num sono profundo¹⁸. Uma situação um tanto quanto frustrante, uma

¹⁸ Reportagem da revista Carta Capital de junho de 2019, analisa a frase que foi repetida inúmeras vezes nas manifestações ocorridas em 2013 contra o aumento das tarifas. O mote, que desencadeou um ato maior na luta contra a corrupção, parece ter sido esquecido, “parece que o País teve uma pane, tudo se perdeu e se esqueceu. Uma amnésia geral”. Disponível em <https://www.cartacapital.com.br/blogs/blog-do-socio/o-gigante-acordou-mas-voltou-a-dormir/> - acesso em 04 de outubro de 2021.

vez que essa cidadania mais ativa e participativa não ganhou força da noite para o dia. Foi preciso muitos incêndios acontecerem para que a sociedade civil criasse uma percepção de grupo e uma consciência de luta.

3.2 A importância da mobilização social

Um dos pontos fundamentais para que se desenvolva essa consciência social abordada anteriormente é o convite para o diálogo. Diversos autores discorrem sobre o tema, pois nunca foi tão importante o ato de debater e aceitar as diferenças como agora. De acordo com Bauman (2016), a humanidade está em crise e não existe outra saída para ela senão a solidariedade dos seres humanos. “O primeiro obstáculo no caminho para abandonar a alienação mútua é a recusa ao diálogo, o silêncio nascido da autoalienação, da insensibilidade, da desatenção, do desprezo e, em termos gerais, da indiferença” (BAUMAN, 2016, p. 24). Para Sérgio Abranches (2017, p.146), “a impossibilidade do consenso não deve nos inibir, nem de pensar, nem de expressar o que pensamos, nem de tentar propor caminhos”

Na política, a dificuldade de formar consensos é boa para a construção democrática (...), mas faltam ingredientes decisivos para fazer do dissenso uma conversação democrática construtiva. O principal deles, é a aceitação da diferença. (ABRANCHES, 2017, p. 146)

Abranches (2017, p. 146) ainda acrescenta que “está difícil ver, com clareza, o mundo mutante. Refugiamo-nos no pedaço conhecido de nosso mundo (...). A única saída possível é a conversação aberta” Segundo Castro (2016, p. 16), “a maioria dos cientistas nos adverte que, se não houver importantes mudanças de comportamentos, de políticas e de prioridades, a própria espécie humana corre graves riscos de extinção. Por razões práticas e éticas há uma grande necessidade de mudanças”

Ao que tudo indica, a sociedade civil – principalmente no Brasil – está passando por uma fase na qual discutir política voltou-se apenas para questões partidárias, quando se sabe que a política envolve tudo e está em tudo. Quando o outro está disposto a ouvir e dialogar, cria-se um lugar comum de predisposição para o novo e para propor uma transformação. Esse ambiente de diálogo foi criado a partir de mudanças políticas profundas que culminaram com a criação da Constituição de 1988, não à toa também chamada de Constituição Cidadã.

É importante analisar a lógica, o sistema, que nos levaram a esta situação. Políticas públicas, projetos, planos, ações de governos, da sociedade e de empresas, determinaram prioridades, leis regulamentações, iniciativas e alocações de recursos que tiveram consequências nas áreas sociais, econômicas e ambientais. (CASTRO, 2016, p. 146)

A redemocratização iniciada em 1985 foi marcada por uma crença dos movimentos sociais brasileiros e outros atores da sociedade civil, de que era possível promover mudanças sociais e conquista de direitos por dentro do Estado, seja a partir da abertura de canais de participação popular no Estado, seja por meio ocupação de cargos em governos ou formas diversas de parceria na implementação e execução de políticas públicas. Diante disso, uma das características mais marcantes da redemocratização brasileira foi o processo de institucionalização das organizações sociais que conformaram um amplo espaço de atuação para entidades. Essa aposta de movimentos sociais na relação com o Estado se traduziu em intensa rede de interações, com efeitos tanto para a produção de políticas públicas quanto para as formas de atuação e organização de diversas mobilizações.

No Brasil, desde a transição para a democracia, há um processo de fortalecimento de práticas de cidadania. Hoje, além de votar em eleições, a maioria da população participa, menor ou maior grau, de atividades políticas ou públicas na esfera municipal, estadual ou federal. Essa participação pode ser realizada de maneiras diversas incluindo atividades relacionadas à divulgação de informações, expressão de opiniões, manifestações públicas, contatos com autoridades, colaboração na solução de problemas comunitários, colaboração com organizações da sociedade civil ou com partidos políticos. A organização e a mobilização da sociedade civil têm contribuído de maneira significativa para o fortalecimento de práticas de cidadania. Frequentemente, a participação em assuntos políticos ou públicos se efetiva por meio ou com apoio de organizações da sociedade civil que, de maneira crescente, reivindicam junto às instituições públicas mais transparência, respeito à lei e maior garantia dos direitos civis, políticos e sociais, atenção às necessidades da população e abertura para a participação da população no desenvolvimento de políticas públicas. (CAPOBIANCO; NETO, 2004, 241-242).

Castro argumenta que a partir da redemocratização cresceu o número de associações, que tornam a sociedade civil mais organizada. “Já é consenso que para transformações maiores, precisa-se também trabalhar em rede”. (CASTRO, 2016, p. 11). De fato, além de reivindicar, as organizações da sociedade civil passaram a propor mudanças para aumentar a legitimidade, eficácia e eficiência das instituições e políticas públicas, visando torná-las não apenas, mas democráticas, mas também capazes de resolver os problemas que afetam a qualidade de vida da população e limitam as possibilidades de desenvolvimento da sociedade. Essa organização da sociedade civil contribuiu de maneira decisiva para a transição e consolidação democrática e para o fortalecimento das práticas de cidadania no país (CAPOBIANCO; NETO, 2004). Nos anos 90, certos fenômenos se fizeram sentir de maneira intensa no Brasil. Segundo Torquato, “com a sociedade mais organizada, as entidades intermediárias tornaram-se fortes. As ONGs, abrindo espaços, fortaleceram-se no meio da sociedade, ditando pautas para a mídia e expandindo influência junto aos poderes organizados” (TORQUATO, 2002, p.8)

Neste início de milênio, a sociedade organizada – em quase todas as partes do mundo – procura fazer valer, por todos os meios e maneiras, seus interesses e pontos de vista junto aos Poderes Públicos. Afinal de contas, é ela, sociedade, que transfere a eles, mandatários de funções públicas, o seu poder. E as organizações, tanto privadas quanto públicas, finalmente se descobrem como integrantes da sociedade, como entes sociais que também precisam ter voz e vez na democracia. Dessa forma, descobrem na comunicação a ferramenta para se comunicar com a sociedade, dando informações exigidas pelos cidadãos e auscultando permanentemente seus anseios. (TORQUATO, 2002, p. 9)

O Brasil possui, portanto, um histórico de importantes mobilizações sociais que impactaram profundamente a trajetória política do país. No entanto, parafraseando a historiadora Emília Viotti da Costa (1998), “um povo sem memória é um povo sem história. E um povo sem história está fadado a cometer, no presente e no futuro, os mesmos erros do passado”. Em outras palavras, conforme exposto acima, não dá mais para deixar o “gigante adormecer”. É preciso lembrar sempre como essa força política foi transformadora, tendo sido o fator que diferenciou a última transição das demais transições políticas realizadas na história brasileira. Esse cuidado não é exagero. Na citação abaixo, os autores Eduardo Capobianco e Paulo Mesquita Neto comentam brevemente o contexto político vivenciado na época da transição política, mas, passados quase 40 anos é possível comparar com o momento político atual que – infelizmente – observa-se no país.

Na esfera da sociedade civil, a persistência de graves problemas sociais parece levar a uma reflexão e uma discussão sobre as estratégias de organização e mobilização adotadas nas décadas de 1970 e 1980, que estavam apoiadas em duas ideias fundamentais. Primeiro, a ideia de uma polarização nas relações entre estado e sociedade, segundo a qual o estado seria o polo autoritário, a sociedade seria o polo democrático, e a construção da democracia dependeria fundamentalmente do fortalecimento da sociedade e da limitação do poder do estado. Com a transição para a democracia, começou a ficar cada vez mais claro que a realidade é mais complexa, havendo grupos desenvolvendo práticas democráticas no estado, assim como grupos desenvolvendo práticas autoritárias na sociedade – que levou alguns autores a usar os termos “autoritarismo socialmente implantado”, “democracia sem cidadania” para caracterizar esta realidade. (CAPOBIANCO; NETO, 2004, p. 243).

Uma questão fundamental a ser ponderada na questão do ativismo é a implicação de um grau mais profundo de envolvimento dos indivíduos e dos grupos mobilizados, que ultrapasse a simples consciência sobre a importância de determinada causa e o mero interesse em contribuir, atingindo o patamar de pertencimento e de corresponsabilidade. Para o sucesso de uma mobilização, é preciso que todos que dela participam tenham um comportamento comunicativo, o tal exercício do diálogo que vem sendo apresentado desde o início do trabalho, o embate de ideias e a construção do senso de pertencimento. De acordo com Heloiza Matos (2009), Alexis de Tocqueville, na obra *A Democracia na América*, destacou, de modo pioneiro, a importância das relações associativas entre diversas organizações voluntárias para a

constituição de uma forma de democracia sustentada por um bom governo, garantindo um movimento histórico capaz de conduzir à igualdade de condições entre os atores da sociedade civil. (MATOS, 2009)

3.3 Movimentos sociais, coletivos, associações

Conforme exposto, as relações estabelecidas entre as organizações necessitam uma comunicação eficiente. De acordo com Barbalho (2005), a comunicação atua de forma primordial no processo de construção do ativismo, deixando de ser apenas um instrumento para a política para se tornar o espaço de voz das minorias. Cidadania, para as minorias, começa, antes de tudo, com o acesso democrático aos meios de comunicação. Só assim ela pode dar visibilidade e viabilizar uma outra imagem sua que não a feita pela maioria. (BARBALHO, 2005). Na concepção de Peruzzo (2007), a comunicação para cidadania está habilitada para constituir um modelo de transformação social que proporciona o desenvolvimento participativo, sendo construída pelos cidadãos e estruturada com base na relação de direitos e deveres de todos os atores sociais. Segundo a autora, a qualidade da cidadania se concretiza “não apenas pela oportunidade de participação na comunicação, mas essencialmente porque ela potencializa a ação cidadã na busca da ampliação dos demais direitos. Como diz Demo (1988), a cidadania é construída”. (PERUZZO, 2009, p.42). Neste contexto, agentes da sociedade, como movimentos sociais, entidades, grupos de interesse e pressão, entre outros, organizam-se e transformam-se em ativistas em prol de objetivos comuns e defesa de seus direitos, ultrapassando fronteiras nacionais. Surge, com isso, uma frente de atuação estratégica dos processos comunicacionais.

Ultimamente por meio da era digital essa cidadania participativa passou a ter inúmeras possibilidades, reinventando redes de apoio e diferentes formas de ativismo. Como intuito de fazer uma breve análise sobre esses conceitos, cabe destacar a obra “Redes de Indignação e Esperança”, de Manuel Castells, a qual apresenta pistas de um novo padrão social da contemporaneidade, versado principalmente sobre o campo político das lutas sociais e, essencialmente, das redes. Nesta nova transformação, ainda em pleno curso, os movimentos sociais entoam o protagonismo da ação e das ideias. Ao analisar movimentos populares globais – como a Primavera Árabe, *Occupy Wall Street*, Indignados da Espanha e outros – Castells evidencia não só as possíveis conexões entre os diferentes movimentos (tais como a espontaneidade, a emotividade e a horizontalidade) e o descrédito visceral dos indivíduos nos sistemas políticos e econômicos, mas também analisa as novas formas de busca por participação cívica a partir da mobilização conjunta e da autonomia comunicacional: interativa, instantânea,

colaborativa. “Quanto mais rápido e interativo for o processo de comunicação, maior será a probabilidade de formação de um processo de ação coletiva enraizado na indignação, propellido pelo entusiasmo e motivado pela esperança.” (CASTELLS, 2013, p. 53).

Esta autonomia, a que vai chamar de “contrapoder”, revela-se na capacidade e na articulação de grupos independentes para se oporem aos modos e aos canais tradicionais e formais de comunicação regulados pelo Estado. “O espaço do movimento é sempre feito de uma interação do espaço dos fluxos na internet e nas redes de comunicação sem fio com o espaço dos lugares.” (CASTELLS, 2013, p. 160). Todavia, ainda que se destaque o papel fundamental das tecnologias da informação e da comunicação para a mobilização social neste novo contexto social no qual a sociedade encontra-se como testemunhas e participantes, Castells também evidencia o caráter “multimodal” das redes. Ou seja, a conceituação de redes hoje, para o autor, escapa às redes na internet e na virtualidade para se expressar em nossas redes cotidianas de convívio com amigos, familiares e conhecidos. *On e off*, local e global, “restituindo a confiança como alicerce da interação humana” (CASTELLS, 2013, p. 210). No capítulo a seguir, será explorado em profundidade a importância das redes entre migrantes e familiares que moram no país de origem, bem como a construção de redes sociais entre migrantes que chegam em determinado local.

Esses lugares atemporais dos fluxos informacionais citados por Castells emergem como possibilidades de coragem, troca e esperança a quem se dispõe à não conformidade da luta política local e global. Segundo Matos (2009), a comunicação pública, como processo de comunicação instaurado em uma esfera pública, engloba Estado, governo e sociedade, um espaço de debate, negociação e tomada de decisões relativas à toda a sociedade. Desta forma faz-se necessário compreender as redes de apoio e de mobilização pela democracia (KOÇOUSKI, 2012 apud MATOS, 2012, p. 84-85).

A fim de exemplificar esses lugares concretos, onde surgem as redes de apoio e desenvolve-se o senso democrático de cidadania e articulação, cabe apresentar brevemente as principais diferenciações conceituais de cada espaço para uma melhor compreensão do papel transformador das duas entidades pesquisadas no estudo em questão – Conectas e Missão Paz.

É de fundamental importância esse entendimento, pois muitas vezes, as pessoas param de focar no que gostariam de fazer e passam a pensar em criar uma organização. Essa preocupação é legítima, mas muitas vezes o tempo (e energia) despendido tentando criar regras e métodos, pode atrapalhar o objetivo principal da mobilização em si. Segundo alguns especialistas voltados para a área de *advocacy*, que aplicaram aulas no curso “Como Fazer *Advocacy*: Participação Social Efetiva para ONGs, Movimentos e Coletivos”, não há uma regra

que se aplique a todas as situações, nem certo ou errado. A escolha por formalizar vai depender de diversos fatores e deve ser bem pensada.

Os coletivos, são formados por pessoas que organizam alguma atividade de forma colaborativa e informal (sem registro em cartório e criação de uma nova entidade jurídica). Normalmente um coletivo adota maior horizontalidade organizacional. Por não ser hierárquica, a partilha de informação e a tomada de decisão está mais ao alcance de todos os membros, estando os mesmos livres para agir de forma mais autônoma. Também é uma organização mais flexível, pois os combinados podem ser alterados de forma fácil e sem custos adicionais.

Já uma associação é formada por pessoas ou empresas que estabelecem um Estatuto Social criando uma entidade jurídica, com missão e mandato bem definido, na qual cada parte (membro) se liga formalmente por meio de direitos e deveres. Além disso, é necessário definir as regras de funcionamento e eleger uma diretoria, na qual presidente e tesoureiro, responderão juridicamente e serão autorizados a realizar movimentação bancária pela associação. Embora seja possível dar contornos mais horizontais e não hierárquicos para a associação, o simples fato de haver uma diretoria eleita já traz um elemento de hierarquia. A associação também é mais engessada pelo fato de estatuto e diretoria estarem registrados em cartório. Qualquer mudança custa caro e leva tempo. No entanto, muitas vezes, para conseguir a defesa de uma causa, é fundamental que o grupo que representa tal minoria tenha legitimidade perante os públicos que vai se relacionar – sejam formadores de opinião, parlamentares, acadêmicos, até mesmo outros grupos correlatos a fim de criarem uma rede de coalizão e juntar forças na causa. Por isso, entidades/associações que possuam uma estrutura mais formalizada costumam ter mais visibilidade e acesso.

Com relação aos movimentos sociais, são formados por grupos de indivíduos que defendem, demandam e/ou lutam por uma causa social e política. São fenômenos históricos, que resultam de lutas sociais, que transformam e introduzem mudanças estruturais nas sociedades. Segundo Peruzzo (1998), muitos desses movimentos têm passado por transformações em consonância com as mudanças ocorridas no contexto em que se inserem.

Em primeiro lugar, passam de uma fase de manifestações públicas, para uma outra em que se preocupam em constituírem-se enquanto organizações legal e solidamente estruturadas. Depois, sentem a necessidade de uma articulação, a que algumas chamam de “unificação” dos movimentos. É a articulação de entidades e movimentos visando ações conjuntas, seja em nível setorial, municipal, estadual e nacional. Por fim, passam a aceitar participar de parcerias com o setor público e também com instituições privadas, como forma de somar forças e atender as demandas crescentes da sociedade (Peruzzo, 1998, p. 40-44). Em segundo lugar, eles conseguem fazer que muitas das suas demandas, propostas e ações de cunho social que no início (final dos anos 70 e início dos 80) lhes eram restritas, somadas, é claro, com setores da igreja e ONGs, passassem a ser assumidas por muitos outros atores sociais e pelo conjunto da

sociedade. Até algumas empresas privadas, através de programas próprios, apoio a programas de seus funcionários ou a criação de fundações, passaram a se engajar em programas de interesse público. (PERUZZO, 1999, p. 213)

Em muitos casos, ações coletivas são usadas como forma de manifestação, como: passeatas, greves, marchas, entre outros. Ao apresentar esse caráter mais prático, podem ser desenvolvidos dentro de uma associação ou coletivo e de maneira geral, são divididos em dois tipos:

Conjuntural: movimento que surge devido uma demanda específica e tem curto prazo (por exemplo as manifestações realizadas sobre o preço da passagem);

Estrutural: movimento que quer conquistar objetivos a longo prazo (por exemplo os movimentos que lutam pelo fim do racismo).

Compreende-se, portanto, que os movimentos estão intrinsecamente ligados à algumas das etapas específicas dentro de uma ampla estratégia de *advocacy*. Muitos dos quais ampliam-se por redes de apoio envolvem outros grupos sociais e formam coalizões que garantem mais legitimidade à determinada causa. No caso da questão migratória, a Marcha dos Migrantes, evento que ocorre anualmente na região da Avenida Paulista, em São Paulo, configura-se, sem dúvida alguma, como um dos movimentos mais significativos para a causa. Segundo reportagem do Blog Migra Mundo, “a organização fica por conta de um conjunto de entidades ligadas à sociedade civil e imigrantes – seja independente, seja ligado a algum coletivo” e “a cada ano tem um tema diferente, que reflete o mote das reivindicações das comunidades migrantes naquele ano”.

3.4 A participação da sociedade civil

Apesar de existir tais espaços – que permitem a articulação e organização da sociedade civil – é preciso lembrar que uma boa parcela da população se encontra distante da política e não sente representada pelos governantes. Esse desânimo e desconfiança são capazes de “anestesiá-la” a população para uma mobilização maior e necessária. Isso porque, “toda mudança assusta ou repele, ou atrai e extrema. É uma vertigem e, nela, há os que se atiram, os que se retraem e os que deliram” (ABRANCHES, 2017, p. 243).

Apesar desse contexto nebuloso, a participação da sociedade nas políticas públicas é promovida por diferentes meios. Existem pessoas que procuram se engajar dentro dos movimentos citados anteriormente, organizados por entidades e coletivos, mas também há pessoas que buscam mobilizar-se dentro das esferas de poder.

Na participação via Poder Legislativo, os cidadãos atuam pelo voto direto, elegendo aqueles os quais eles querem ser representados. Vale lembrar que, no Brasil, a democracia é representativa, portanto, o voto é uma das principais metodologias para demonstrar a vontade do povo. Já no Poder Judiciário, uma das participações populares ocorre quando em um júri popular para julgar crimes dolosos contra a vida.

A participação via Poder Executivo é a mais conhecida e pela qual se desenvolve de forma mais direta ações de incidência política. O envolvimento ocorre via ingresso em conselhos e comitês de políticas públicas. Os conselhos podem ser populares – como as associações de bairro – e institucionais. Eles ainda podem ser consultivos (poder público é consultado a fim de obter opiniões para aprimorar a organização da administração pública), participativo (maior envolvimento e participação na tomada de decisão, com medidas de monitoramento do Estado) e deliberativo (trabalho conjunto com o poder público, com decisões de aprovação ou veto nas tomadas de decisões e participação ativa em políticas públicas).

Conforme exposto, existem maneiras mais formais de participação da vida pública e política do país, no entanto, “o grande passo que precisa ser dado é fortalecer a sociedade civil para que esta participe das decisões que afetam a vida de todos e o rumo do país” (CASTRO, 2016, p.45). Apesar de já ser praticado por muitas pessoas e organizações, tal atividade enfrenta barreiras que precisam ser ultrapassadas. Entre elas, o desconhecimento, a aversão à participação política, a falta de financiamento e a falta de técnica. A autora complementa que “é necessário desmistificar a ideia de que o envolvimento em causas mais políticas é nocivo e perigoso, pois sem isto as transformações almejadas e o ideal de uma sociedade melhor serão demoradas ou podem não acontecer” (CASTRO, 2016, p. 45).

Como ensinam os teóricos da democracia participativa – por exemplo, a cientista política norte americana Carole Pateman (1995) -, a participação em processos decisórios abertos resulta em diversos subprodutos valiosos para quem participa. O primeiro desses subprodutos é a educação política, que: (1) capacita o participante, ao tratar de questões coletivas, a levar em conta não somente seus interesses privados, mas também os interesses públicos; (2) desenvolve no participante a habilidade de defender seus pontos de vista de forma clara e bem fundamentada; (3) familiariza o participante com os procedimentos democráticos, acostumando-o a aceitar as decisões bem instruídas da maioria. Além da educação política, gera outros subprodutos importantes, pois integra o participante à comunidade em que está situado e o leva a aceitar mais facilmente as decisões coletivas, pois sente que suas perspectivas não foram ignoradas ao longo do período deliberativo. Um contexto aberto e participativo pode favorecer, portanto, a constituição de lobbies integrados à comunidade política, que atuem de forma politicamente educada e que aceitem os resultados do processo democráticos (MANCUSO; GOZETTO, 2018, p. 93-94)

Essa participação da sociedade civil, embora não pareça, possui incentivos por parte do Governo, pois algumas leis corroboram para que a participação social seja estimulada e garantida. A Lei Federal nº 8.142/1990, por exemplo, dispõe sobre a atuação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e dá outras providências. Em 2009, as audiências públicas foram regulamentadas, através da emenda regimental 29/09, pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Desde a sua aprovação naquele ano até 2013 foram realizadas 9 audiências do tipo.

Entre tantas outras legislações, cabe destacar a LAI (Lei de Acesso à Informação), Lei nº 12.527, sancionada durante o governo da então presidente Dilma Rousseff. Ela regulamenta o acesso por parte dos cidadãos às informações públicas, visando uma maior transparência e fiscalização, sendo um grande passo e conquista para a participação social e para o regime democrático. Ainda durante o mandato de Dilma, foi sancionada a Lei nº 12.965/2014, mais conhecida como “Marco Civil da Internet”, que estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da internet no Brasil. Haja vista que o mundo virtual é um espaço em crescimento, onde há uma articulação entre organizações, políticos e sociedade, leis que o formalizam impactam o seu uso e a forma que o cidadão se dispõe dele. Além disso, cabe mencionar que o Marco Civil foi aprovado para que a liberdade de expressão seja compreendida como um exercício democrático e de cidadania, em que todos devem ter o direito de uso.

Existem também canais de contato de órgãos fiscalizadores, como dentro do Ministério Público, com a existência de ouvidorias públicas, as quais possibilitam o envio de denúncias, reclamações, sugestões – uma forma do cidadão exercer seu direito e cidadania, além de poder sanar dúvidas e obter informações sobre o serviço público. Muitos desses projetos tiveram sua redação final e elaboração realizados e pensados junto da sociedade civil, como em audiências públicas promovidas por casas legislativas.

Envolver-se com questões políticas exige paciência, determinação e desprendimento. A partir do momento que a sociedade civil toma consciência da sua força política e da capacidade de mudança, passa então a lutar em defesa de alguma causa. No capítulo a seguir será feita a exposição sobre a questão migratória, que ilustra a pesquisa em questão. Além de todo panorama histórico das migrações internacionais e nacionais, também serão expostas questões determinantes sobre xenofobia e exclusão social vivenciadas por esse grupo – compreendidas como a principal causa de defesa e incidência política.

CAPÍTULO 4

O presente capítulo apresenta um breve panorama migratório nacional e internacional, destacando termos específicos da área, suas diferenciações e usos, baseado em leituras, aulas e orientações obtidas durante o doutorado sanduíche na Espanha. Também retrata os principais processos migratórios no Brasil, além de expor questões bem complexas vivenciadas por muitos migrantes recebidos no país, como problemas relacionados com exclusão social e xenofobia com base nas perspectivas teóricas de autores espanhóis. Com intuito de justificar a importância de defender este grupo minoritário, o capítulo aborda ainda, de forma minuciosa, toda tramitação da nova lei de migração que substituiu o Estatuto do Estrangeiro, datado da época da ditadura militar.

4.1 O direito de migrar: as migrações

As imagens que muitas pessoas têm em mente quando se escuta os termos “imigrante”, “refugiado” ou “migração” quase sempre são de barcos navegando no mar mediterrâneo repletos de pessoas aglomeradas, tentando chegar a algum porto. A imagem comove, mas esta cena é apenas um dos muitos processos e contextos que as pessoas em deslocamento enfrentam.

Entender as migrações é uma das formas de compreender o mundo a partir de elementos humanos e das interações que esta mobilidade possibilita. Por ser um agente de tanta importância no contexto social, precisa ser entendido como tal – seja pela mídia, por formuladores de políticas públicas, pela sociedade em si ou pela academia. Proteger as pessoas que fogem em busca de um refúgio é uma das tradições mais antigas da humanidade: um valor compartilhado que está enraizado em muitas tradições religiosas e culturais e que também se encontra consagrado no direito internacional.

Existem normas e tratados que servem de respaldo para garantir - e defender – os direitos das pessoas em deslocamento. Quando alguns acordos não são colocados em prática da maneira correta, se convertem em deficiência e como consequências deixam de garantir as necessidades básicas às quais todo migrante deveria ter direito. Nos últimos anos, em vários países – inclusive no Brasil – a questão migratória se tornou tema central de debates político-partidários. Esta “politização das migrações” atesta a relevância que o fenômeno assumiu. Entretanto, realça também como sua governança é frequentemente condicionada pela busca de consensos eleitorais que não necessariamente se identificam com o bem comum ou com a promoção dos direitos humanos.

No contexto atual, várias fontes de migração permanecem abertas, o que vem atraindo a atenção da mídia, enquanto discursos anti-imigração proliferam em

alguns partidos políticos e até mesmo em governos. A comunidade internacional foi forçada a colocar a mobilidade humana na agenda das prioridades globais.¹⁹ (CES, 2019, p.24, tradução nossa)

Apesar dos avanços alcançados pela nova lei de migração (Lei nº 13.345/2017), que garante uma série de direitos para os migrantes que chegam ao Brasil, muitos grupos ainda enfrentam diversos obstáculos no dia a dia. Seja pela barreira do idioma, pelo desconhecimento da legislação ou pela falta de apoio técnico especializado. Esses fatores somam-se a outras dificuldades cotidianas e justificam o fato de estratégias de *advocacy* – como a que foi desenvolvida durante a tramitação da nova legislação - continuarem sendo realizadas e apoiadas.

Quando se pensa em migração no Brasil deve-se levar em conta uma série de questões sociais, culturais e, sobretudo, econômicas que compõem o histórico do tema. A começar esclarecendo que as migrações não estão nos destinos migratórios, ou na origem. De acordo com Rosana Baeninger, professora e pesquisadora da Unicamp, elas estão vinculadas à dinâmica da circulação do capital e à necessidade de mão de obra para essa circulação de capital. Outro dado é que boa parte do país se desenvolveu – economicamente, geograficamente e culturalmente – graças às massas de migrantes que chegaram ao longo das décadas e, para o bem ou para o mal, impuseram seus hábitos e tradições no dia a dia da sociedade, mesclando uma série de costumes que tornaram o Brasil, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), “um país marcadamente heterogêneo e de dimensões continentais”.

Com intuito de ilustrar o processo de *advocacy* sob o ponto de vista da causa migratória, este capítulo terá como principal objetivo expor questões relevantes sobre o tema, apresentando um panorama sobre os fluxos migratórios; os principais marcos migratórios brasileiros (dados, terminologia correta); além de explorar em detalhes a trajetória de tramitação da nova legislação em vigor.

4.1.2 Os termos, suas diferenciações e uso

A palavra migrante costuma ser utilizada para designar aquele indivíduo que se desloca dentro de seu próprio país, mas também pode ser usada para tratar de deslocamentos internacionais. Alguns especialistas, inclusive, aconselham o uso do termo migrante quando se fala de migrações entre países, por ser mais abrangente e não simplista. Já o termo imigrante se

¹⁹ En el actual contexto permanecen abiertos varios focos de migraciones que están centrando la atención mediática, al tiempo que proliferan los discursos antiinmigración en algunos partidos políticos e incluso gobiernos. La comunidad internacional se ha visto obligada a incorporar la movilidad humana a la agenda de las prioridades globales (CES, 2019, p.24)

refere especificamente à pessoa que vem de outro país, enquanto “emigrante” é quem deixa seu país de origem para viver em outro – ou seja; o imigrante é considerado um emigrante para seu país e vice-versa.

Outra diferença importante que deve ser esclarecida é a utilização dos termos migrante e refugiado. Não se deve, jamais, usá-los como sinônimos, pois todo refugiado é migrante, mas nem todo migrante é refugiado. Isso se diferencia pelo tipo de deslocamento. No caso da pessoa refugiada, é um movimento forçado – pessoas que saem de seus países onde sua vida está ameaçada por motivos de perseguições diversas, de violações de direitos humanos, situações que podem custar-lhes a vida. Já para os demais migrantes, pelo menos em tese, não existe necessariamente um risco à sua vida ou integridade física caso retornem à sua terra natal.

Os apátridas – pessoas que não são titulares de nenhuma nacionalidade e não são consideradas nacionais de nenhum Estado – também merecem destaque, pois devido à modernização da lei de migração brasileira possuem agora direitos que antes não tinham. O Brasil abriga 16 pessoas reconhecidas formalmente como apátridas, segundo dados do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Desse total, sete estrangeiros obtiveram o reconhecimento somente entre janeiro e maio de 2020. As pessoas nessa situação costumam sofrer grandes privações e perseguições. A atual legislação permite que os apátridas, uma vez reconhecidos como tal, possam requerer a nacionalidade brasileira. É possível ser apátrida e refugiado ao mesmo tempo.

De acordo com o Relatório Anual do Observatório das Migrações Internacionais (2020) se o acolhimento, via regularização do status migratório, vem registrando avanços, o mesmo não se pode dizer sobre a plena inserção desses coletivos à sociedade brasileira.

Assim, os migrantes formam parte de um grupo que possui atuação significativa e demanda ações de acolhida e integração que devem ser asseguradas e orientadas por políticas públicas e medidas adequadas ao tratamento equitativo com os nacionais. A importância de se compreender os termos, suas diferenciações e a aplicação correta de uso, demonstra como este grupo é marginalizado ao sistema e justifica a necessidade de apoio, bem como um melhor entendimento desse fenômeno social que transforma sociedades e as enriquece com seu contributo positivo.

4.1.3 Panorama migratório associações

Em 2003, o sociólogo espanhol, doutor e professor especializado em migrações, Joaquín Arango, publicou um dos textos mais completos e polêmicos sobre a teoria das migrações. Intitulado *Luz e Sombra*, o material traça um breve panorama com reflexões críticas sobre o tema e esclarece, logo na introdução, que todo arsenal teórico – já pesquisado – provavelmente não está à altura das exigências de uma realidade tão multifacetada como dinâmica, que são as migrações. Uma publicação de 2019 sobre migração na Espanha, elaborada pelo Conselho Económico e Social Espanhol ilustra essa afirmação de Arango:

A persistente desigualdade econômica, política e social entre as regiões e países do mundo pressagia uma crescente mobilidade de pessoas para as próximas décadas, aumentando também a complexidade do tema, já que, na prática, as classificações tradicionais estão perdendo clareza como a que diferenciava entre remessas, países de destino e de trânsito (mais e mais países atendem a todas as três características) ou entre migrações laborais, econômicas etc.²⁰ (CES,2019, p.20, tradução nossa).

Apesar dessa inconstância teórica e dinâmica sobre o tema, pretende-se debruçar-se sobre este texto de Arango, a fim de compreender melhor os tipos de migrações existentes e reais problemas enfrentados por aqueles que migram, justificando assim, a escolha de eleger este grupo para ilustrar a pesquisa proposta.

As definições atuais sobre as migrações se dividem em categorias, que, dependendo da linha teórica em questão podem desdobrar-se em subcategorias ou, ao contrário, agrupar-se em menores níveis, de forma geral, a exposição abaixo demonstra os principais tipos, que possuem particularidades diversas:

- **Migrações internacionais:** movimentos de saída e chegada de pessoas entre países. O termo pode ser subdividido em emigração (refere-se a pessoas que saem do país) e imigração (refere-se a pessoas que entram no país).
- **Migração sazonal:** deslocamento sazonal de pessoas por determinado espaço de tempo. A maioria é de migrantes que se deslocam para trabalhar com produtos agrícolas, que dependem de colheitas sazonais.
- **Migração forçada:** grupos de pessoas que são obrigadas a se deslocarem por motivos variados desde obras públicas ou privadas de infraestrutura e urbanização

²⁰ La persistente desigualdad económica, política y social entre las regiones y países del mundo augura una movilidad creciente de personas en las próximas décadas, aumentando además en su complejidad, ya que, en la práctica, están perdiendo nitidez las tradicionales clasificaciones, como la que diferenciaba entre países emisores, receptores y de tránsito (cada vez más países reúnen las tres características) o entre migraciones laborales, económicas o por otros motivos. (CES,2019, p. 20).

até situações de vulnerabilidade social, conflitos e violência, passando por acidentes e desastres ambientais. O solicitante de refúgio encontra-se nesta classificação.

- **Migração regional:** classificada em migração inter-regional (migrar para outro estado) ou intrarregional (migrar dentro do próprio estado). Há uma subclassificação dentro dessa categoria chamada de **Migração Pendular**, comum nas grandes cidades, pois contempla os deslocamentos casa-trabalho ou em cidades de fronteira, onde há pessoas que residem em um país e trabalham e/ou estudam no país fronteiriço.

Segundo o Informe Migração na Espanha: efeitos e oportunidades (2019), na atualidade existe uma mudança não apenas no perfil dos migrantes, mas também na variação da origem geográfica, que mudou consideravelmente desde a primeira metade do século XIX (quando começaram os primeiros registros de dados), com predomínio de europeus até os dias atuais. Na década de noventa do século XX houve uma retomada dos fluxos migratórios, ora originados em quase todos os continentes e com destinos também variados. Outro dado importante é que atualmente, as migrações, em sua maior parte, não vêm dos países mais pobres, mas daqueles de renda média.

Dada a crença de que a migração é principalmente um fenômeno que parte dos países pobres para os ricos, deve-se lembrar que, na realidade, a maior parte da migração é intrarregional. Assim, por exemplo, na América Latina, 60 % da migração ocorre dentro da própria região, e na África o número é ainda maior, 75 %.²¹ (CES, 2019, p.18, tradução nossa)

A migração pode ter impactos positivos nas regiões de origem, que variam de acordo com os diferentes contextos, tanto pela importância que as remessas²² podem adquirir como fator de equilíbrio da dívida externa, quanto para reduzir a pobreza e impulsionar as economias locais. As migrações contribuem também para a transmissão de diretrizes culturais, sociais e políticas que favorecem o desenvolvimento a longo prazo dos países menos desenvolvidos, como a importância da educação dos filhos, o empoderamento das mulheres, o comportamento inovador dos indivíduos ou a participação política. Arango alerta sobre como a desigual distribuição de capital e trabalho, impulsionam os movimentos migratórios:

²¹ Ante la creencia de que la migración es principalmente un fenómeno de países pobres hacia los ricos, cabe recordar que en realidad, la mayor parte de la migración es intrarregional. Así, por ejemplo, en América Latina, un 60 por 100 de la migración se produce dentro de la región, y en África la cifra es aún mayor, un 75 por 100 (CES, 2019, p.18).

²² As remessas são quantidades de dinheiro enviadas por emigrantes a seus países de origem e representam uma soma considerável para os países em desenvolvimento.

Em consequência, os trabalhadores tendem a ir de países ou regiões nos quais a mão de obra é abundante e os salários baixos para países onde a mão de obra é escassa e os salários elevados, contribuindo assim a redistribuição dos fatores de produção e em longo prazo à equiparação dos salários entre os distintos países, corrigindo as desigualdades originais.²³ (ARANGO, 2003, p.3-4, tradução nossa)

O autor esclarece que a decisão de migrar se trata de um ato individual, espontâneo ou voluntário, baseado na comparação entre a situação atual do ator e da ganância líquida esperada que se deriva do deslocamento, resultado de um cálculo de custo e benefício. A migração constitui-se, portanto, numa forma de inversão em capital humano.

Os migrantes, uma vez estudadas todas as alternativas possíveis, tendem a dirigir-se a aqueles locais onde esperam obter um rendimento líquido maior. A migração constitui uma forma de inversão em capital humano.²⁴ (ARANGO, 2003, p. 4, tradução nossa)

Arango apresenta outras contribuições que ilustram a teorização sobre como as migrações procederam da economia. Uma delas, presente no terceiro quarto do século XX, corresponde à um modelo influente: o esquema teórico de desenvolvimento econômico com oferta ilimitada de trabalho, proposto pelo economista jamaicano Arthur Lewis.

No modelo de Lewis, as migrações são um mecanismo de desenvolvimento crucial para a economia em seu conjunto, que permite explorar o potencial de crescimento inerente às disparidades econômicas. Ambos os setores, tradicional e moderno, área de origem e área de destino, se beneficiam grandemente das migrações.²⁵ (ARANGO, 2003, p. 6, tradução nossa)

Nas décadas dos anos 60 e 70 essa inspiração foi incorporada na teoria de dependência, na qual a evolução do capitalismo deu lugar a uma ordem internacional composta por um novo núcleo de países industrializados e uma periferia de países agrícolas vinculados por relações desequilibradas e assimétricas. Os avanços dos primeiros dependiam da exploração dos segundos, cuja condição de subordinação impedia seu próprio desenvolvimento.

Para reforçar esta tese, Arango (2003) aponta que as migrações internacionais contribuíram na perpetuação e no reforço das desigualdades entre os países, sobretudo através

²³ En consecuencia, los trabajadores tienden a ir de países o regiones donde la mano de obra es abundante y los salarios bajos, a países donde la mano de obra es escasa y los salarios elevados, contribuyendo así a la redistribución de los factores de producción, a la equiparación de los salarios entre los distintos países, corrigiendo las desigualdades originales (ARANGO, 2003, p.3 e 4)

²⁴ Los migrantes, una vez estudiadas todas las alternativas disponibles, tenderán a dirigirse a aquellos lugares donde esperen obtener un rendimiento neto mayor (...) la migración constituye una forma de inversión en capital humano. (ARANGO, 2003, p. 4).

²⁵ En el modelo de Lewis, las migraciones son un mecanismo de desarrollo crucial para la economía en su conjunto, que permite explotar el potencial de crecimiento inherente a las disparidades económicas. Ambos sectores, tradicional y moderno, área de origen y área de destino, se benefician grandemente de las migraciones. (ARANGO, 2003, p. 6).

da “fuga de cérebros” De fato, o movimento da emigração acarreta uma grande perda de capital humano porque tendem a emigrar pessoas com mais formação e especialização profissional, com maiores recursos económicos e uma maior rede de contatos internacionais.

Com o passar dos anos (e décadas), as migrações apresentam outras realidades. Em muitos países, a migração a trabalho deixou de ser predominante, sendo substituída por novas formas de migração, baseada em correntes irregulares ou tráfico clandestino. De fato, na maioria dos casos, mais que novas teorias de mobilidade humana, se trata de versões modificadas de linhas de pensamento anteriores ou de adaptações de marcos teóricos elaborados com outros objetivos (ARANGO, 2003).

Conforme exposto anteriormente, em muitos casos, os migrantes constituem uma oferta de mão de obra que gera sua própria demanda ou, em outras palavras, desempenham empregos que não teriam existido em sua ausência (que nunca existiram antes). Portanto, a explicação sobre as migrações internacionais, por exemplo, não reside tanto na demanda de trabalho, mas nos desequilíbrios gerados pela penetração do capitalismo em países menos desenvolvidos.

Zygmunt Bauman defende, em uma de suas últimas obras publicadas, que os migrantes têm um impacto positivo e estimulante para a economia. Para ele, isso justifica o motivo das pessoas terem migrado para a Europa e não poderem ser impedidas de continuarem indo.

Eles buscam a mesma coisa que todos nós: algo melhor. A verdade é que essas pessoas vão contribuir para nossa economia, e não a depreciar. Sim, vai ser duro no início, mas elas estão se tornando uma parte do futuro da Europa, que o desejemos ou não. (BAUMAN, 2017, p. 40)

Existem outros mecanismos que emanam das migrações e que, por sua vez, geram novas migrações. Entre eles, destacam-se o desenvolvimento de uma cultura de emigração, uma distribuição perversa de capital humano e a estigmatização dos trabalhos que competem a realizar pelos migrantes. Segundo Arango, as teorias sobre as migrações deveriam se ocupar, não apenas da mobilidade, mas também da não mobilidade. Não apenas das forças centrífugas, mas também das forças centrípetas.

A variável par de forças “atrair” e “expulsar” deveria ser complementada por outros dois vetores “reter” e “rejeitar”. Para fechar essas lacunas deveríamos prestar mais atenção aos tipos de família, sistemas de parentesco, sistemas sociais e estruturas sociais em geral.²⁶ (ARANGO, 2003, p. 23, tradução nossa).

Uma dessas estruturas sociais que o autor destaca em seu texto é a importância das redes migratórias. Definidas como conjuntos de relações interpessoais que vinculam aos migrantes,

²⁶ El venerable par de fuerzas ‘atraer’ y ‘expulsar’ debería complementarse, al menos, con los vectores ‘retener’ y ‘rechazar’. Para colmar esas lagunas habría que prestar más atención a tipos de familia, sistemas de parentesco, sistemas sociales y estructuras sociales en general. (ARANGO, 2003, p. 23).

a emigrantes retornados ou a candidatos a emigração com parentes, amigos ou compatriotas, sejam no país de destino ou de origem, as redes migratórias transmitem informação, proporcionam ajuda econômica ou alojamento e prestam apoio aos migrantes de maneiras variadas. No texto, Arango aponta que as redes facilitam a migração ao reduzir custos e a incerteza que frequentemente acompanha as pessoas em deslocamento e também podem induzir a emigração através do efeito de demonstração. Arango se debruça sobre o ponto de vista sugerido por Douglas Massey recorrendo à teoria de capital social de Bourdieu.

As redes migratórias podem ser vistas como uma forma de capital social, na medida em que se trata de relações sociais que permitem o acesso a outros bens de importância econômica, tais como emprego ou melhores salários. ²⁷ (ARANGO, 2003, p. 19, tradução nossa).

Segundo o autor, o desenvolvimento dessas redes sociais pode explicar que a migração continue, com independência das causas que levaram ao deslocamento inicial, pelo que são com frequência os maiores preceptores de fluxos futuros. Para ele, as redes migratórias podem contribuir a explicar a migração diferencial.

Muitos migrantes decidem emigrar porque outros ligados a eles o fizeram anteriormente. Por isso, as redes têm um efeito multiplicador – noção de migração em cadeia. Além disso, o papel fundamental é reforçado atualmente dentro de um contexto no qual a circulação está fortemente restringida. Por um lado, porque em muitos países a reunificação familiar nutre, em medidas muito importantes, os fluxos migratórios; por outro lado, porque a importância das redes sociais é maior tanto quanto as dificuldades para adentrar nos países receptores, dada sua virtualidade de reduzir custos e riscos da migração, incluindo o que se representa em incertezas. ²⁸ (ARANGO, 2003, p. 19-20, tradução nossa).

Para os autores Stephen Castles e Mark J. Miller, na obra *A Era da Migração* (2014), as redes de migrantes ligam as áreas de origem e destino e ajudam a impulsionar importantes mudanças.

Independe se a intenção original é um movimento temporal ou permanente, muitos se estabelecem de maneira definitiva. Criam-se redes de migrantes que ligam as áreas de origem e destino e ajudam a impulsionar importantes mudanças nos dois. As migrações podem mudar as estruturas demográficas, econômicas, sociais e trazer uma nova diversidade cultural, que, com

²⁷ Las redes migratorias pueden ser vistas como una forma de capital social, en la medida en que se trata de relaciones sociales que permiten el acceso a otros bienes de importancia económica, tales como el empleo o mejores salarios (ARANGO, 2003, p. 19).

²⁸ Muchos migrantes se deciden a emigrar porque otros relacionados con ellos lo han hecho con anterioridad. El papel fundamental que por lo general han desempeñado las redes en las corrientes migratorias se ve reforzado en nuestros días, en un mundo en el que la circulación está fuertemente restringida. Y ello por dos motivos: por un lado, porque en muchos países la reunificación familiar nutre, en medidas muy importantes, los flujos migratorios; por otro, porque la importancia de las redes sociales es tanto mayor cuantos mayores sean las dificultades para acceder a los países receptores, por su virtualidad de reducir los costes y riesgos de la migración, incluyendo el que representa la incertidumbre. (ARANGO, 2003, p. 19 e 20).

frequência questiona sua identidade nacional²⁹ (CASTLES; MILLER, 2014, p. 04, tradução nossa).

Além das redes migratórias constituídas por conterrâneos e familiares, Arango aponta que este amplo marco pode ter acomodações, como outras instituições que atuam como intermediárias – desde redes de contrabando a organizações de caráter filantrópico ou humanitário – que, com distintos propósitos e objetivos ajudam os migrantes a superar as dificuldades de entrada. Sem dúvida, constituem um dos fatores explicativos e mais importantes dos processos migratórios, conforme será demonstrado mais adiante, em capítulos subsequentes.

Nos dias atuais, ao mesmo tempo que existem avanços nos transportes, no barateamento das viagens aéreas e aumento considerável no uso de tecnologias de telecomunicações que impulsionam a conectividade, persistem ainda barreiras e restrições geográficas aos migrantes. Inclusive existe um contrassenso do aumento da conectividade virtual e da liberalização do intercâmbio de mercadorias, ao mesmo tempo que aumentam as barreiras, principalmente legais, para a circulação de pessoas. Essas dinâmicas globais de pobreza extrema, deslocamento em massa, desastres ambientais e conflitos armados criaram níveis de expulsão social nunca vistos antes, sobretudo no Sul global, mas que agora já se iniciaram também no Norte global, ainda que em decorrência de acontecimentos diferentes. (SASSEM, 2016, 74).

A fim de exaustar este panorama sobre os fluxos migratórios, cabe ressaltar que, de maneira geral, as teorias existentes prometem mais do que dão. De acordo com Arango (2003), “as teorias parecem ser parciais e limitadas, no sentido que servem para explicar uma faceta ou um aspecto delas mesmas ou para aclarar mais uma determinada característica”³⁰. Dita de outra maneira: são aplicáveis a determinados tipos de migrações em certos contextos e não em outros.

Segundo o autor, a explicação dessa limitação deve buscar terreno na política, mais concretamente no papel crucial que desempenham os Estados. Mas atualmente parece difícil enxergar a real importância do tema dentro da dimensão política. Castles (2014) e Miller (2014) vão de encontro com tal afirmação:

Em geral, a migração internacional não é vista pelos governos atuais como um tema político central. Em troca, os migrantes são divididos em categorias como os que estão estabelecidos permanentemente, trabalhadores estrangeiros ou refugiados, que lidam com uma variedade de agências especiais; como os departamentos de imigração, secretarias de trabalho, polícia federal,

²⁹ Whether the initial intention is temporary or permanent movement, many migrants become settlers. Migratory networks develop, linking areas of origin and destination, and helping to bring about major changes in both migrations can change demographic, economic and social structures, and bring a new cultural diversity, which often brings into question national identity. (CASTLES; MILLER, 2014, p. 04)

³⁰ Las teorías suelen ser parciales y limitadas, en el sentido de que sirven para explicar una faceta o un aspecto de las mismas o para arrojar luz sobre una determinada característica (ARANGO, 2003, p. 24).

autoridades de beneficência e ministérios da educação³¹. (CASTLES; MILLER, 2014, p. 12-13, tradução nossa)

Conforme já exposto, a maioria dos países não tem apenas uma classe de migração, mas apresentam ao mesmo tempo, uma grande variedade. É característico as cadeias migratórias iniciarem com um tipo de movimento e frequentemente continuarem em outras formas, apesar dos esforços do governo para deter ou controlar o movimento, como é o caso dos fluxos migratórios brasileiros, que serão expostos, a seguir. Essa diferenciação apresenta um obstáculo maior para as medidas políticas nacionais e internacionais. Castles; Miller (2014).

Segundo Arango (2003), nada determina tanto o volume dos fluxos e tipos de migrações preferentes como as políticas de admissão de imigrantes. O autor cita Zolberg (1989), para quem “está claro que a política e o Estado estão geralmente ausentes nas teorias explicativas das migrações e resulta urgente incorporá-los”³². Com intenção de preencher essa lacuna, cabe contextualizar a pesquisa sob a ótica legislativa brasileira e compreender melhor os impactos das políticas de acesso sobre os processos migratórios.

4.1.3.1 *Brasil: um país de todos*

Não se pretende fazer uma análise aprofundada dos programas de governos brasileiros dedicados à migração, no entanto, cabe ressaltar que foi a partir do governo Lula que o tema ganhou mais destaque de forma estratégica. Isso se evidencia não apenas pelo slogan que marcou os dois mandatos do ex-presidente “Brasil: um país de todos”, mas também numa série de medidas de política externa.

Segundo Reis (2011), o tratamento dado à questão migratória pelo Estado brasileiro à época do governo Lula, estaria relacionado não apenas ao importante ativismo de migrantes e seus aliados, conforme exposto por Illes, mas também a um objetivo mais amplo no plano internacional.

A maneira de compreender e lidar com as migrações internacionais tem relação direta com o objetivo de defender e assegurar o protagonismo do país em fóruns regionais e multilaterais, dentro de um contexto internacional em que o tema é cada vez mais importante e controverso. Nesse sentido, podemos caracterizar a política em relação aos emigrantes, e também aquelas de cunho regional, como formas de política externa. Nos últimos anos, mesmo a política de imigração começou a ser percebida como parte importante da posição do Brasil em relação às migrações no plano internacional, o que explica as mudanças que estão sendo propostas no sentido de tornar mais coerente a

³¹ Until recently, international migration had not generally been seen by governments as a central political issue. Rather, migrants were divided up into categories, such as permanent settlers, foreign workers or refugees, and dealt with by a variety of special agencies, such as immigration departments, labour offices, aliens police, welfare authorities and education ministries. (CASTLES; MILLER, 2014, p. 12 e 13)

³² Está claro que la política y el Estado están generalmente ausentes en las teorías explicativas de las migraciones y resulta urgente reincorporálos. (ARANGO, 2003, p. 23)

posição do país em relação às migrações no sentido mais amplo. (REIS, 2011, p.49)

A partir desse movimento, mantendo ainda um crescimento econômico e o desenrolar do processo de integração regional, o tema passou a ganhar cada vez mais importância, levando à mesa governamental a urgência de se atualizar um marco legislativo e institucional adequado para lidar com as migrações internacionais. Segundo Reis (2011, p.65), um processo fundamental.

Do ponto de vista moral, por uma questão de respeito aos direitos humanos dos imigrantes; do ponto de vista doméstico, para evitar o surgimento de problemas sociais e políticos de maiores proporções e de solução mais complicada; e, finalmente, do ponto de vista da política externa, porque o tema da gestão das migrações internacionais é e continuará sendo central no plano das relações internacionais ainda por muitos anos. (REIS, 2011, p.65)

O aumento do fluxo migratório influenciou no processo todo: bolivianos que buscavam por moradia, haitianos que não tinham rede local e precisaram muito do poder público, venezuelanos (já em 2016) que influenciaram na regulamentação, e sírios que movimentaram a opinião pública Oliveira; Sampaio (2020). Todos esses fatores formaram uma agenda pública sobre a temática migratória (na formulação e implementação de políticas públicas para a população migrante) e desencadearam numa ampla estratégia de *advocacy* com objetivo de regularizar a nova lei de migração, que será exposta adiante.

4.1.3.2 *Linha do tempo*

Segundo Oliveira e Sampaio (2020), o Brasil é um país que foi forjado por diversos fluxos migratórios desde a colonização até os dias atuais. Como afirma Fernandes³³ (2015, p.20 apud OLIVEIRA; SAMPAIO, 2020): “A história migratória brasileira pode ser caracterizada por momentos distintos nos quais processo de atração e/ou repulsão atuaram privilegiando a imigração e a emigração”.

O Brasil é caracterizado pelo país que mais recebeu africanos ao longo da história, sobretudo, nas fazendas e em outros setores produtivos brasileiros. Como parte do sistema econômico desenvolvido pelos países colonizadores implanta-se uma dinâmica social e laboral de escravização, utilizando-se para isso a migração forçada (tráfico negreiro) que foi a responsável por um contingente de aproximadamente 11 milhões de africanos trazidos para as

³³ FERNANDES, Duval. O Brasil e a migração internacional no século XXI – notas introdutórias. In: PRADO, Erlan José Peixoto do; COELHO, Renata (Orgs.). **Migrações e trabalho**. Brasília: Ministério Público do Trabalho, 2015. 236 p

Américas dos quais em torno de três milhões e 600 mil indivíduos apenas para o Brasil (GOULART, 1975³⁴, p.272 APUD OLIVEIRA; SAMPAIO, 2020).

A partir do século XIX, com o fim da escravidão se avizinando, o governo brasileiro passa a ser um promotor dos grandes fluxos migratórios de trabalhadores, com o objetivo de substituir a mão de obra escrava africana.

Mais tarde, na década de 1880, houve um grande fluxo de imigrantes, financiados pelo governo brasileiro, promovendo a vinda de portugueses, italianos, espanhóis e alemães, entre outros, com o objetivo de substituição efetiva da mão de obra nas fazendas brasileiras Saladini, (2011).

Até 1930, o país facilitou, financiou e/ou estimulou o fluxo migratório da Ásia, principalmente japonês e sírio-libanês. A partir dali o país viu esses números minguarem com a instauração de políticas restritivas à imigração no governo Getúlio Vargas. Otero, (2017).

Nas décadas de 1980 e 1990 o fluxo migratório brasileiro caracteriza-se pelo processo de emigração para países como Estados Unidos, Japão e alguns países da Europa.

O Brasil, nas últimas duas décadas, passou a receber fluxos migratórios mais diversificados, destacando-se na intensificação das origens em países vizinhos, sobretudo após a vigência do Acordo do MERCOSUL – que será exposto adiante – bem como correntes migratórias com volumes significativos oriundas de países localizados no hemisfério sul, em especial, africanos e asiáticos. A partir de 2010 o país recebeu migração expressiva de países como Haiti e Venezuela, (Anuário OBMigra, 2020, p. 213).

No início deste capítulo, procurou-se apresentar o contexto migratório brasileiro com o destaque para o conceito do próprio IBGE, que enxerga o Brasil como um país heterogêneo e de dimensões continentais. De fato, a miscigenação de povos, tradições e culturas tornaram o Brasil o que ele é. Mais do que riquezas naturais, preservam-se relações, afetos, emoções e toda uma “multiplicidade de códigos e eixos de classificação” que, segundo o antropólogo Roberto DaMatta, dão ao sistema um dinamismo peculiar e altamente complexo, o qual reforça a questão das redes migratórias exemplificadas anteriormente.

Na América, a existência social é praticamente impossível sem a conta bancária, o cartão de crédito e o social *security number*, mas, em compensação, pode-se viver sem laços sociais, instrumentais e imperativos. No Brasil, ao inverso, há milhões que vivem sem conta bancária, número de INSS ou cartão de crédito. Mas ninguém existe de modo social pleno sem ter uma família e uma rede de laços pessoais imperativos e instrumentais (DAMATTA, 1997, p.92)

³⁴ GOULART, Mauricio. **A Escravidão africana no Brasil**: das origens à extinção do tráfico. São Paulo: Alfa e Ômega. 3ª edição, 1975.

No fundo, é como se a sociedade brasileira tivesse várias fontes de cidadania, cada uma básica e todas operando de modo a permitir uma série de compensações sociais. Este é o recorte que muitos migrantes que aqui chegam lidam diariamente, o qual será exposto a seguir.

4.2 Fronteiras invisíveis: exclusão social e xenofobia

Em 2017, Zygmunt Bauman, publicou um de seus últimos livros intitulado *Estranhos à nossa porta*. A obra traça um panorama sério sobre a questão da alteridade e como a sociedade atual lida com ela. Sem fazer referências diretas aos conceitos do próprio autor sobre modernidade líquida e relações líquidas, ainda assim é possível associar nas entrelinhas os efeitos que o excesso de informações absorvidas no mundo atual transformam o que é (ou deveria ser) essencial em algo fluído, que impressiona, mas logo se esvai. No início do livro, o autor aponta sobre essa preocupação no tocante aos migrantes espalhados pelo mundo, em especial os que se encontram na condição de refugiados e faz uma breve comparação de como alguns temas recebem uma relevância momentânea e depois caem no esquecimento.

Crianças afogadas, muros apressadamente erguidos, cercas de arame farpado, campos de concentração superlotados e competindo entre si para acrescentar o insulto de tratarem os migrantes como batatas quentes às injúrias do exílio, de escapar por pouco dos perigos enervantes da viagem rumo à segurança – todas essas ofensas morais cada vez são menos notícia e aparecem com menor frequência “no noticiário. Infelizmente, o destino dos choques é transformar-se na rotina tediosa da normalidade – e o dos pânicos é desgastar-se e desaparecer da vista e das consciências, envoltos ao véu do esquecimento. (BAUMAN, 2017 p.08)

Conforme exposto anteriormente, o tema migratório ganhou visibilidade não apenas da mídia e entre os agentes políticos, mas também dentro da sociedade em geral. Segundo o Informe Migração na Espanha: efeitos e oportunidades (2019), o tema tornou-se especialmente evidente por volta de 2015, quando se registrou a chegada mais intensa de requerentes de refúgio desde a Segunda Guerra Mundial. A chamada crise dos refugiados marcou uma virada no processo inacabado de construção de uma política de migração comunitária, dando origem à urgência de resolver este problema. Ainda que o Brasil não seja caracterizado – atualmente – por um país que recebe um grande volume de migrantes (de diferentes categorias), no geral a população é conhecida mundialmente por “receber estrangeiros de braços abertos”.

No entanto, a fim de ilustrar essa “acolhida”, é preciso contextualizar que: na última década houve um aumento de 11,5% nos casos de homicídio de pessoas negras no Brasil, de acordo com o Atlas da Violência 2020, produzido com base no Sistema de Informação sobre Mortalidade do Ministério da Saúde. Entre 2008 e 2018, período analisado, os negros representaram 75,7% das vítimas. Ainda dentro desse mesmo imaginário de “Brasil: país de

todos”, o estudo apresentou dados sobre a violência contra a população LGBTI+. De acordo com o relatório, o número de denúncias envolvendo lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais ou transgêneros, *queer* e intersexuais cresceu 45,38% entre 2011 e 2018. Em São Paulo, o índice ficou 39,09% maior. Dentro dessa forte exclusão social, dessa infeliz presença racista, criminosa e preconceituosa, encontram-se também os migrantes, vítimas de xenofobia.

Refugiados da bestialidade das guerras, dos despotismos e da brutalidade de uma existência vazia e sem perspectivas têm batido à porta de outras pessoas desde o início dos tempos modernos. Para quem está por trás dessas portas, eles sempre foram – como são agora – estranhos. Estranhos tendem a causar ansiedade por serem “diferentes” (...) (BAUMAN, 2017 p.13)

Claro que há necessidade e urgência em mudar esses números, de tornar a sociedade brasileira de fato mais integradora. No entanto, sobre essa possibilidade de integrar-se com o diferente e desconhecido, o antropólogo Roberto DaMatta (1997) aponta que:

Nas rotinas de sociedades assim constituídas, tudo é individual: cadeiras para o cinema e o teatro, ônibus, avião e locais de refeição. As cabines telefônicas também são individuais, bem como a maioria dos aparelhos domésticos e de mesa. (DAMATTA, 1997 p.40 e 41)

Cabe, portanto, os questionamentos: como promover uma saudável integração com os migrantes? Como torná-los parte da sociedade de acolhida? Como diminuir essa exclusão social que leva muitos deles à falta de perspectiva, de vida, de futuro? Bauman (2017) apresenta uma reflexão de como a sociedade lida com essa miscigenação de forma cruel, a ponto de perceber que o “fluxo maciço de estranhos pode ser o responsável pela destruição das coisas que apreciávamos, e sua intenção é desfigurar ou abolir nosso modo de vida confortavelmente convencional”. Vale destacar, em seguida, a explanação de Castles e Miller (2014), de que a migração complica os conflitos ou divisões existentes na sociedade com minorias étnicas existentes há muito tempo.

Essas pessoas com as quais estamos acostumados a coexistir em nossos bairros, nas ruas das cidades ou nos locais de trabalho, nós as dividimos em geral entre amigas ou inimigas, bem-vindas ou apenas toleradas. Mas, qualquer que seja a categoria em que as situemos, sabemos muito bem como conduzir nossas interações. (...) E a ignorância quanto a como proceder, como enfrentar uma situação que não produzimos nem controlamos, é uma importante causa de ansiedade e medo. (BAUMAN, 2017 p.13)

A regulamentação da migração internacional é um dos temas centrais surgidos devido aos movimentos massivos de população na época atual. Quem chega a se estabelecer, com frequência são diferentes às pessoas que recebem: podem vir de diversos tipos de sociedade (por exemplo, rurais ao invés de urbanas), com outra classe de tradição, religião e instituição política. Muitas vezes falam em outro idioma e seguem práticas culturais distintas. Podem ser visivelmente desiguais por sua aparência física (cor de pele, tipo de cabelo) ou por seu estilo de vestir. Alguns grupos de migrantes se concentram em certos tipos de trabalho (geralmente de baixo status social) e vivem suas vidas segregadas em

área de residência de baixa renda. A posição dos migrantes com frequência está marcada por uma condição legal específica: a de estrangeiro ou de não cidadão. As diversidades com frequência se sintetizam nos conceitos de etnia ou raça.³⁵ (CASTLES; MILLER, 2014, p. 14, tradução nossa)

Esse “medo” descrito por Bauman remete a outro ponto sobre como os migrantes foram (e em muitos casos continuam sendo) tratados por diversas sociedades, com especial atenção dentro do Brasil: como uma ameaça. Uma vez classificados pela opinião pública na categoria de potenciais terroristas, muitos migrantes se encontram além dos domínios e fora dos limites da responsabilidade moral – e, acima de tudo, fora do espaço da compaixão e do impulso de ajudar.

Com efeito, se treinadas de acordo com o princípio da “securitização”, muitas pessoas sentem-se – de modo consciente ou não – satisfeitas por se livrar da responsabilidade pelo destino dos miseráveis, assim como das pressões de um dever moral que, de outra forma, iria inevitavelmente aparecer para atormentar as testemunhas. (BAUMAN, 2017 p.38)

Por muito tempo, o Estatuto do Estrangeiro, Lei 6.815/80, regulou as migrações no Brasil entre 1981 e 2017. Formulada e implementada durante a ditadura militar que vigorou até 1985, essa lei enxergava o migrante internacional como potencial ameaça à soberania nacional.

Mais adiante será exposto como foi feita sua substituição, mas no geral sua aplicação vai de encontro com o tratamento que muitos estrangeiros receberam ao adentrar no Brasil ou ainda, sob uma ótica micro e interestadual, é o “acolhimento caloroso” percebido por muitas pessoas que realizam migrações inter-regionais, tal qual os versos da conhecida música Sampa, de Caetano Veloso:

E foste um difícil começo/Afasto o que não conheço/E quem vende outro sonho feliz de cidade/Aprende depressa a chamar-te de realidade/ Porque és o avesso do avesso do avesso do avesso (...)/Do povo oprimido nas filas, nas vilas, favelas/Da força da grana que ergue e destrói coisas belas (VELOSO, 1978)

Segundo Castles e Miller (2014), este conceito de securitização nacional demonstra que a migração e a diversidade étnica ameaçam ideias como as de nação porque criam um povo sem uma origem étnica comum.

Os países clássicos de imigração são capazes de lidar com essa situação de maneira mais fácil, uma vez que a absorção dos migrantes tem sido parte do

³⁵ Regulation of international migration is one of the two central issues arising from the population movements of the current epoch. The other is the effect of growing ethnic diversity on the societies of immigration countries. Settlers are often distinct from the receiving populations: they may come from different types of societies (for example, agrarian rural rather than urban industrial) with different traditions, religions and political institutions. They often speak a different language and follow different appearance (skin color, features and hair type) or style of dress. Some migrants groups become concentrated in certain types of work (often of low social status) and live segregated lives in low income residential areas. The position of immigrants is often marked by a specific legal status: that of the foreigner of ‘ethnicity’ or ‘race’. (CASTLES; MILLER, 2014, p. 14).

mito de construção nacional. No entanto, os países que colocam a cultura comum no coração de seu processo de construção nacional encontram dificuldades para resolver esta contradição. Os movimentos contra a imigração se tornaram, sobretudo, contra o multiculturalismo³⁶. (CASTLES; MILLER, 2014, p. 15-16, tradução nossa).

Um dos pontos cruciais na proposta de atualizar a legislação era a necessidade de pensar o migrante como um sujeito de direito. Não à toa, o nome da publicação analisada neste trabalho, apresenta no título tal afirmação: *Estrangeiro nunca mais! Migrante como sujeito de direito* (2019). Para ilustrar tal importância, cabe destacar alguns trechos das entrevistas desenvolvidas com atores que participam da pauta migratória e que explicaram melhor uma das questões mais importantes alteradas na nova lei. Questionados se os migrantes participaram da estratégia de *advocacy* junto aos grupos que estavam se mobilizando, a resposta da maioria dos entrevistados foi a mesma: não muito, eles não podiam. De acordo com representantes da Missão Paz (2021) muitos migrantes sabiam da restrição da manifestação política e que não poderiam se manifestar.

Alguns migrantes que tinham uma atividade política mais forte aqui em São Paulo, como historicamente temos os grupos dos bolivianos e associações mais mobilizadas e que foram extremamente importantes para a própria política municipal vir a existir, eles tinham a consciência dessa questão do Estatuto do Estrangeiro. Que havia essa restrição e criminalização da participação política dos migrantes. Então é isso que os migrantes relatavam, claro que a gente também entendia a necessidade de eles estarem mais próximos, mas acho que isso foi contemplado nos processos das conferências. A própria Comigrar. O que veio da Comissão de Especialistas, da Comigrar, que traziam muitos anseios e sonhos da população migrante, eu não participei, mas sei que teve uma estrutura de participação garantida isso foi contemplado pela relatoria. Não é que o texto do relator não ouviu os migrantes, ouviu de forma indireta. O que não aconteceu foram grandes audiências públicas, isso talvez não tenha acontecido. (Representante da Missão Paz, 2021)³⁷.

Atualmente, para tentar aprimorar a acolhida, buscar aproximar migrantes ao nacional brasileiro e essa ideia de nação, o termo “novos brasileiros” vem sendo utilizado com frequência em diversos projetos e ações de sensibilização sobre a temática migratória. No entanto, tal expressão é vista com ressalvas por alguns especialistas por desconsiderar o histórico-cultural e social do migrante. Do mesmo modo, utilizar o termo “invasão”, como muitas vezes é propagado os movimentos e fluxos migratórios, especialmente com a massiva entrada de

³⁶ The classical countries of immigration have been able to cope with this situation most easily since absorption of immigrants has been part of their myth of nation-building. But countries which place common culture at the heart of their nation-building process have found it difficult to resolve the contradiction. Movements Against immigration have also become movements against multiculturalism (CASTLES; MILLER, 2014, p. 15 e 16).

³⁷ Informação fornecida por Representante da Missão Paz, em entrevista semiestruturada, São Paulo, 2021.

venezuelanos no Brasil, não edifica em nada e ajuda a fomentar um sentimento de aversão e desconfiança em relação ao migrante em geral ou a uma nacionalidade específica. Aqui cabe citar brevemente um trecho de matéria publicada no jornal Folha de S.Paulo de agosto de 2018 “Grupos de brasileiros estão perseguindo refugiados venezuelanos que vivem na cidade de Roraima e queimando seus pertences após um comerciante local ser surrado em uma tentativa de assalto na véspera. Agredidos com pedaços de pau, os refugiados foram expulsos das tendas que ocupavam na região na fronteira do Brasil com a Venezuela”.

Stephen Castles (2004), pontua de maneira bem didática essa questão de controle migratório:

As grandes diferenças de riqueza e poder numa crescente ordem mundial dão a entender que nem todos os cidadãos são iguais e que alguns passaportes são melhores que outros. Essas hierarquias podem ser a base de um novo sistema de estratificação econômica mundial, na qual a migração, em todas as suas formas, é o elemento chave (...). O controle da migração só chegará a ser satisfatório e eventualmente supérfluo quando o objetivo central passe a ser a redução da desigualdade. (CASTLES, 2004, p. 179).

Segundo Bauman (2017), a chegada de uma massa de migrantes sem teto, privados de direitos humanos não apenas na prática, mas também pela letra da lei, cria uma desigualdade sem precedentes. As pessoas olham esses “estranhos” com tamanha indiferença e exclusão que isso ajuda muito a explicar o crescente sucesso da xenofobia, do racismo e da variedade chauvinista de nacionalismo; e o sucesso eleitoral, ao mesmo tempo espantoso e inédito, de partidos e movimentos xenofóbicos, racistas e chauvinistas, e de seus belicosos líderes

Conforme apresentado até agora, percebe-se que a indiferença, a exclusão social e xenofobia, infelizmente, permeiam os processos migratórios há muitas décadas. No âmbito brasileiro, cale lembrar da seguinte declaração do então candidato à presidência Jair Bolsonaro ao jornal Folha de S.Paulo, em agosto de 2017:

[...] Ele também fustigará o PSDB por ter aprovado a lei de migração. Quando fala sobre o assunto, ele repete: "Haitianos, senegaleses, bolivianos e agora sírios... a escória do mundo está chegando ao Brasil".

Apesar de tal depoimento e todo retrocesso político, econômico, social e cultural que o Brasil enfrentou (e enfrenta), diversos movimentos sociais vem atuando no tema de migração. A seguir será exposto o trabalho desenvolvido por entidades e pela sociedade civil que, desde a promulgação da Carta Magna em 1988 exigiam que o Estatuto do Estrangeiro fosse revogado.

4.3 A nova lei de migração

Conforme apresentado anteriormente, o Brasil é historicamente construído por migrantes de diferentes nacionalidades, etnias, culturas e idiomas, o que contribui para sua riqueza econômica e cultural. No entanto, ainda é necessário muito trabalho para acolher de forma integral e humana os diversos migrantes que chegam, vivem e trabalham no território brasileiro. A nova lei de migração, Lei 13.445/2017, foi um marco para a construção da política migratória nacional na garantia dos direitos dos migrantes, no entanto, foi um processo longo e repleto de obstáculos.

Considerada um avanço social e mundialmente reconhecida como uma das mais modernas leis de migração, a nova legislação trouxe como principal ganho aos migrantes a possibilidade de permanência documentada no país, mesmo que transitória, conferindo um novo olhar da própria sociedade brasileira sobre o fenômeno migratório se comparada à legislação anterior, a qual atribuía força na clandestinidade, na irregularidade. A nova lei de migração inclui princípios como a não discriminação, a luta contra a homofobia e a igualdade de direitos para trabalhadores migrantes e nacionais, mas, sobretudo, rompeu com a categoria estrangeiro. Como define Seyferth³⁸ (2008 apud Oliveira; Sampaio, 2020):

O estrangeiro, ou alienígena, em particular o imigrante que se estabelece num outro país sujeito à legislação específica, restritiva, e sem direitos plenos de cidadania, por sua condição de estranho diferente, perturba a unidade da nação porque introduz, no mínimo, a diferença cultural ou étnica, algo quase intolerável para o nacionalismo

Segundo Rosana Baeninger, professora e pesquisadora da Unicamp, é no campo político que as tensões se produzem e se reproduzem, com fatores históricos relacionados aos imigrantes desejados e indesejados e o Estado-Nação (2020). Portanto, cabe apresentar, em detalhes o esforço para a aprovação da nova lei e seu impacto dentro dos grupos migratórios.

A pauta migratória e as políticas migratórias foram sendo discutidas e implementadas em cada período da história nacional, quase sempre relacionadas com o chamado mundo do trabalho. Segundo Oliveira e Sampaio (2020), a questão de revogar o Estatuto do Estrangeiro é uma pauta muito antiga dos movimentos sociais.

O tema migratório esteve na pauta legislativa ao longo das últimas décadas com um hiato de não mais do que 12 anos. A novidade é que além de um espaço muito maior de tempo para uma ampla mudança na legislação (37 anos), dessa vez o Projeto de Lei estava pautado pelas legislações internacionais de direitos humanos e baseado na Carta Magna de 1988, chamada de Constituição Cidadã e contou com participação social na

³⁸ SEYFERTH, G. **Imigrantes, estrangeiros**: a trajetória de uma categoria incomoda no campo político. Anais 26ª Reunião Brasileira de Antropologia, Porto Seguro, 2008.

construção do texto da lei e no processo de *advocacy* para a sua aprovação. (OLIVEIRA; SAMPAIO, 2020, p. 34).

De fato, para que boa parte das mudanças acontecesse, foi necessário um conjunto de ações práticas de várias instâncias da sociedade civil para alterar algumas políticas públicas dentro do contexto migratório.

A sociedade precisa se atrever a alterar as regras do jogo de nossa sociedade. Não se trata aqui somente de influenciar programas específicos ou termos experiências pontuais bem-sucedidas, essas também são importantes inclusive para o *advocacy*, mas de ações intencionais para que ocorram mudanças macrossociais e macroeconômicas (...) são necessárias ações práticas que mudem as estruturas e tenham o alcance necessário para levar a um real desenvolvimento social e econômico e a uma sociedade mais justa que tanto almejamos. A participação social deve, portanto, influenciar áreas que definem essas regras. Uma delas, e talvez a mais importante, são as políticas públicas. (CASTRO, 2016, p. 28).

Em 1996, uma das primeiras ações realizadas, foi a apresentação do Projeto de Lei nº 1936/1996 no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. O documento definia mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951. A tramitação desse PL do poder executivo foi rápida e, com pouco mais de um ano foi aprovada. Aqui cabe destacar um fato interessante, para melhor compreender os meandros políticos e interesses por trás de algumas tomadas de decisões: este mesmo projeto de lei não incluía a definição ampla de refugiado a qual só foi inserida, posteriormente, na Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Câmara dos Deputados, pelo seu relator e então deputado, Aloysio Nunes Ferreira Filho (Andrade, Marcolini³⁹, 2002, Apud Oliveira; Sampaio, 2020). Fato é que este mesmo deputado, já senador em 2013 apresentou o Projeto de Lei do Senado 288/2013 que dá início a todo projeto legislativo, culminando na nova lei de migração.

Essa ampla visão do contexto político é importante para compreender o ambiente formado ao longo do tempo que resultou na promulgação da nova lei de migração. Assim, vale destacar outros marcos que influenciaram este processo. Em meados dos anos 2000, com a eleição de governos de esquerda na América Latina, a temática da migração passa a ser relacionada aos temas de integração. Em 2004 ocorre a aprovação da lei de migração na Argentina, o que movimentou a sociedade civil para criar estratégias de influência e direcionar melhor o plano de *advocacy* no Brasil; no ano seguinte, 2005, é feito o Acordo entre o Brasil e a Bolívia sobre regularização migratória; na mesma época, começa a se organizar Cúpula Social do MERCOSUL, resultando, por exemplo, na criação do Conselho Brasileiro do

³⁹ ANDRADE, José H. Fischel; MARCOLINI, Adriana. A política brasileira de proteção e de reassentamento de refugiados – breves comentários sobre suas principais características. **Rev. bras. polít. int.** vol.45 no.1. Brasília, Jan./Jun. 2002.

MERCOSUL Social e Participativo em 2008 e, no Acordo de Residência do MERCOSUL em 2009, mencionado anteriormente. Outro aspecto político-jurídico, que em cada período governamental teve um significado e processo em si, foram as anistias⁴⁰, ocorridas ao longo do tempo, a migrantes que ingressaram, sem documentos no Brasil.

Conforme já detalhado, foi no Governo Lula que o tema migratório ganhou mais destaque, ainda de forma um tanto quanto singular e de maneira vagarosa. Em 2009, Tarso Genro, Ministro da Justiça na época, apresenta o Projeto de Lei nº 5.655/2009 ao Congresso Nacional, uma tentativa de regularizar o ingresso, permanência e saída de migrantes (ainda chamado de estrangeiros) no território nacional; entre outras providências. A tramitação de tal PL foi bem lenta, permanecendo três anos na Comissão de Turismo e Desporto (CTD), na Câmara e mais três anos na Comissão de Relações Exteriores de Defesa Nacional (CRE).

Para que alguns assuntos sejam incorporados na agenda pública e mereçam a atenção necessária, é fundamental, cada vez mais, fortalecer a sociedade civil para que esta participe das decisões que afetam a vida de todos e o rumo do país, independente da causa. Segundo Castro (2016) é preciso a união de setores e, especialmente, recursos para financiar uma mudança cultural e uma maior participação na definição de novas regras, políticas e na sua fiscalização.

Alguns dos impedimentos que precisam ser transpostos são: falta de conhecimento, preconceito sobre envolvimento político, falta de técnica e métricas (...) é necessário desmistificar a ideia de que o envolvimento em causas mais políticas é nocivo e perigoso, pois sem isto as transformações almejadas e o ideal de uma sociedade melhor serão demoradas ou podem não acontecer. (CASTRO, 2016, p. 40).

Assim, ao menos dentro da pauta migratória, é satisfatório ver o engajamento da sociedade civil pela causa para quem, segundo Oliveira e Sampaio (2020), criticou este texto apresentado (PL 5.655/2009), expondo que ele fazia apenas uma releitura do Estatuto do Estrangeiro, sem de fato modificá-lo. A fim de contextualizar os esforços e resultados obtidos pelos atores que estão sendo analisados neste trabalho, será exposto um recorte dos últimos quatro anos (2013, 2014, 2015 e 2016) até a promulgação da nova legislação em 2017.

Em momentos distintos e por meio da confluência de diversos fatores conjugados e apresentados à sociedade, foi possível realizar uma forte pressão para que o Projeto de Lei do Senado n 288 de 2013 (PL288/2013) primeiramente surgisse e posteriormente fosse aprovado

⁴⁰ Segundo Sprandel (2018, p. 50 apud OLIVEIRA; SAMPAIO, 2020, p. 37 e 38), as anistias são procedimentos estabelecidos e consolidados pelo Estado brasileiro ao longo da história, diante da percepção de que a falta de documentos é o principal fator que conduz os migrantes à informalidade e à precarização do trabalho. Desde a década de 80 foram quatro as anistias concedidas.

e transformado em legislação nacional no ano de 2017. A seguir será destacado todo percurso nas duas casas legislativas (Senado e Câmara) do PLS 288/2013 para que se possa, no próximo capítulo, compreender a importância das ações comunicativas na estratégia de *advocacy* utilizada para incidir nesse processo.

Tramitação no Senado PLS 288/2013 – Julho de 2013 a Agosto de 2015

- 11/07/2013 – Apresentado PLS 288/2013 na casa iniciadora pelo Senador Aloysio Nunes (PSDB-SP) e encaminhado para a Comissão de Assuntos Sociais (CAS)
- 15/08/2013 – É designado redator na CAS: Senador Cyro Miranda (PSDB-GO) e o Presidente Senador Waldemir Moka (PMDB-MS)
- 09/10/2013: É aprovado o parecer na CAS com 4 emendas e encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJ), pelo Relator Senador Eduardo Braga (PMDB-AM)
- 04/06/2014: Parecer é aprovado na CCJ com as 4 emendas da CAS e encaminhado à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE), que tem como Presidente o Senador (e proponente do Projeto) Aloysio Nunes (PSDB-SP) e o Senador Ricardo Ferraço (PSDB-ES), como relator.
- Junho de 2014 a abril de 2015: com um extenso intervalo de dez meses, a tramitação segue de maneira lenta entre as apresentações de emendas ao Projeto.
- Maio a julho de 2015: período crucial para o PLS 288/2013, com diversas emendas apresentadas e forte atuação nas reuniões da CRE.
- 15/07/2015: o PLS é aprovado na CRE com texto final revisado como Projeto de Lei Ordinária e Quadro Comparativo entre a legislação vigente, o PLS 288/2013 e a Emenda nº 7 (Substitutivo).
- 04/08/2015: o Projeto de Lei do Senado 288/2013 é encaminhado à Câmara que o transforma no PL 2.516/2015.

Tramitação na Câmara PL 2.516/2015 – Julho de 2015 a Dezembro 2016

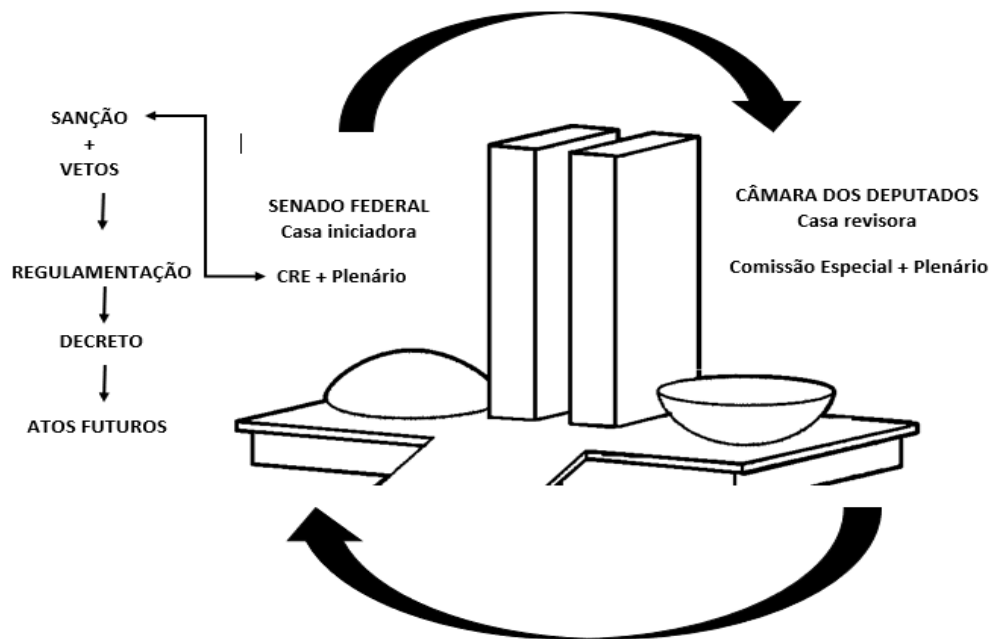
- 10/08/2015: o PL 5.655/2009, de autoria do Executivo, é apensado ao PL 2.516/2015 É constituída uma Comissão Especial para realizar pareceres sobre o projeto.

- 23/09/2015: são designados para compor a Comissão Especial a Deputada Bruna Furlan (PSDB-SP) como Presidente e o Deputado Orlando Silva (PCdoB-SP) como Relator.
- Setembro de 2015 a maio de 2016: ao longo de todo período foram realizadas inúmeras audiências públicas e visitas técnicas pela Comissão Especial para aprimorar o texto do PL 2.516/2015.
- 05/07/2016: apresentado o Parecer nº 1 do Relator pela adequação financeira e orçamentaria, e no mérito pela aprovação.
- 13/07/2016: o parecer do Relator é aprovado na Comissão Especial. É iniciada então a articulação para votação em sessão plenária da Câmara.
- 06/12/2016: a redação final do Projeto de Lei é aprovada pelo Relator com emendas da sessão plenária da Câmara. É feita a desapensação automática do PL 5.655/2009, entre outros documentos.
- 13/12/2016: o PL 2.516/2015 é enviado ao Senado Federal que o transforma em Substituto da Câmara dos Deputados, nº7/2016.
- Tramitação no Senado do SCD nº 7/2016, Sanção Presidencial e Regulamentação – Dezembro 2016 a Novembro 2017
- 14/12/2016: o Substituto da Câmara dos Deputados, nº7/2016 é encaminhado à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) para aguardar relatoria.
- 14/03/2017: após recesso de final de ano, é designado o Senador Tasso Jereissati (PSDB-CE) como Relator na CRE e o Senador Fernando Collor de Mello (PTC-AL) como Presidente.
- 06/04/2017: o parecer do Relator do CRE é aprovado e encaminhado ao Plenário do Senado para leitura e votação.
- 18/04/2017: a redação final é aprovada (com alterações) do SCD nº 7/2016 e encaminhada para sanção presidencial.
- 25/05/2017: o texto é transformado em norma jurídica com veto parcial pela Presidência da República. É sancionada a Lei 13.445/2017, conhecida como nova lei de migração.

- 20/11/2017: a nova legislação 13.445/2017 é regulamentada por meio do Decreto nº 9.199/2017.

Se pudesse ser feita a tradução de todo processo da tramitação em uma imagem, o resultado poderia ser semelhante a figura abaixo.

Figura 1 – Modelo do processo de tramitação da nova lei de migração



Fonte: A autora

O percurso legislativo exposto demonstrou os diversos caminhos jurídicos percorridos por uma matéria específica. Em paralelo a todo esse processo e em consonância com suas prerrogativas, algumas instituições atuaram diariamente no tema da migração e colaboraram com o ambiente de construção da nova lei.

É importante destacar que muitos textos legais foram utilizados para composição da lei 13.445/2017, por exemplo, o estudo realizado em 2011 pelo consultor legislativo para a construção do PL 288/2013, o projeto de lei de 2009, o anteprojeto de lei da Comissão de Especialistas, e ainda o aporte realizado pela sociedade civil ao longo de toda tramitação. (OLVEIRA; SAMPAIO, 2020, p. 45).

De acordo com Castro (2016), atuar na causa dos problemas sociais tem um impacto grandioso e que muda a vida de milhões de pessoas. A prática do *advocacy* é justamente para

trazer mudanças políticas ou comportamentais, propiciando que a sociedade influencie de forma concreta os rumos de uma Nação.

Para compreender como foi feita essa incidência em prol da aprovação da nova lei de migração (Lei 13.445.2017), serão expostas a seguir as ações de comunicação política e pública, desenvolvidas por duas entidades migratórias renomadas, que contribuíram para a eficácia do *advocacy*. Além da apresentação institucional de ambos os atores, serão detalhados as estratégias táticas realizadas, aspectos legais e operacionais, desafios, articulações realizadas, entre outros dados.

CAPÍTULO 5

O presente capítulo apresenta a metodologia aplicada nas entrevistas individuais realizadas com atores envolvidos na temática do *advocacy* e de migração, com ênfase na definição dos entrevistados e das perguntas elaboradas para cada um. Além disso, expõe todo histórico e composição das duas entidades elegidas – Missão Paz e Conectas – com detalhes sobre as principais linhas de atuação. De acordo com o passo a passo do Guia para construção de estratégias de *advocacy* (2019), será analisado o processo de *advocacy* desenvolvido por ambas as entidades que resultou na promulgação da nova lei de migração.

5.1 Definição dos entrevistados

Com intuito de obter diferentes olhares a respeito do objeto da pesquisa, foi feito um levantamento de personagens que têm perfis e atuações variadas, mas que, de alguma forma, poderiam opinar sobre pontos cruciais para a pesquisa. Optou-se em conversar primeiramente com as duas representantes da área de incidência política – tanto na Missão Paz, como na Conectas – que pediram sigilo e confidencialidade em expor seus nomes, por motivos profissionais. Em seguida foi feito contato com outros atores, conforme relação completa, abaixo.

Pedro Telles - especialista em *advocacy*, políticas públicas e engajamento cívico, diretor na Quid, e *sênior fellow* em *Social and Economic Equity* na London School of Economics (LSE). Também cofundador do *Advocacy Hub*, professor em cursos relacionados a *advocacy* e políticas públicas na FGV, e colaborador em diversas organizações e movimentos da sociedade civil. Sua trajetória inclui atuação no Greenpeace, Oxfam, Luminare, Purpose e Assembleia Legislativa de SP, entre outros. É mestre em Development Studies, pós-graduado em Economia e em Ciência Política, e graduado em Comunicação Social.

João Chaves – Defensor Público Federal. Coordenador da Área de Migrações e Refúgio da DPU/São Paulo e do Grupo de Trabalho Nacional Migrações, Apátrida e Refúgio da DPU. Possui graduação em Direito (2003) e Mestrado em Direito (2006) pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Participa de missões de campo e iniciativas de capacitação em todo o país, com diversos artigos publicados e outros produtos técnicos sobre direito migratório, governança migratória e infância migrante.

Rodrigo Borges Delfim - Mestrando em Comunicação Social pela Universidade Metodista de São Paulo, onde é pesquisador do grupo de pesquisa HumanizaCom de Jornalismo Humanitário e Media Interventions, além de graduado em Jornalismo pela PUC-SP. É focado

em temas ligados à política internacional e nacional, deslocamentos humanos e políticas públicas. É fundador e responsável pelo portal MigraMundo, site especializado na cobertura jornalística sobre migrações. Trabalha na Rádio CBN e acumula passagens pelo portal UOL e pelo jornal Folha de S.Paulo.

Paulo Illes – representante externo da Organização Para Uma Cidadania Universal (O.C.U), Coordenador da Rede Sem Fronteiras, Ex – Coordenador de Políticas para Migrantes da Cidade de São Paulo, 2013-2016. Presidente do Conselho do Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante (CDHIC) e da ONG América Latina (PAL), membro do Comitê Internacional do Fórum Social Europeu das Migrações (FSEM) e do Fórum Social Mundial das Migrações (FSMM), Recebeu em 2008 o Prêmio Jaime Wright, na Categoria Personalidade Defensor dos Direitos Humanos e da Cidadania. Coursou filosofia na Faculdade Vicentina de Filosofia de Curitiba, PR.

Daniel Colque Andrade – migrante boliviano, microempreendedor, erradicado na cidade de São Paulo há mais de vinte anos, ativista e militante na causa migratória. Em 2017 atuou no Conselho Participativo Municipal da Subprefeitura de Ermelino Matarazzo, ocupando a cadeira especial para migrantes.

5.2 Definição das perguntas

As entrevistas desenvolvidas não seguiram um padrão de perguntas idênticas, variando o conteúdo e intencionalidade de acordo com o perfil de cada entrevistado, com exceção de uma questão em formato provocativo “*Você gostaria de acrescentar alguma ação que poderia ter sido melhor executada durante o processo de tramitação da nova lei de migração?*” feita a todos os entrevistados com intuito de encorajá-los a complementar a entrevista com alguma informação adicional. Abaixo, segue a relação completa das perguntas desenvolvidas.

Perguntas à Missão Paz e à Conectas

As primeiras duas perguntas abaixo estão diretamente relacionadas com a prática do *advocacy* em si – tanto em linhas gerais, como o processo desenvolvido para a aprovação da nova lei de migração. Já a terceira pergunta, é voltada especificamente para as entidades, a fim de analisar a opinião das próprias representantes e, desta forma, justificar a escolha de pesquisá-las.

1) *Como você enxerga a prática de advocacy no Brasil, em especial para a causa migratória?*

2) *Você acredita que a prática de advocacy pode ser considerada uma solução possível para que a sociedade civil retome a força política de mudanças efetivas?*

3) *Pode-se dizer a Missão Paz e a Conectas lideraram o advocacy realizado na tramitação da nova lei de migração? Considera que são organizações que possuem representatividade e legitimidade? Por quê?*

O próximo bloco de perguntas abaixo foi desenvolvido com base na publicação *Estrangeiro, nunca mais! Migrante como sujeito de direito e a importância do advocacy pela nova lei de migração brasileira (2019)* e de outros materiais institucionais. Todas as questões tinham como principal objetivo elucidar melhor alguns pontos que não ficaram claros, principalmente uma melhor compreensão sobre a participação da sociedade civil nas reuniões / tomadas de decisão e o envolvimento dos migrantes, grupo então representado por ambas as entidades, durante a tramitação da nova lei.

- 1) *Na sua opinião, quanto o cenário político da época (processo de impeachment da Dilma Roussef) desfavoreceu a causa?*
- 2) *Durante a tramitação da nova lei de migração, como foi a participação de outras entidades nos encontros e reuniões? Como era feito o convite para essas outras entidades participarem das tomadas de decisões?*
- 3) *Quem tinha a ideia central, coordenava a produção e execução dos materiais dirigidos aos parlamentares - cartazes para as audiências, folders, etc? Como era o processo de criação e aprovação interna do conteúdo?*
- 4) *Você considera que essas peças de comunicação desenvolvidas foram eficazes?*
- 5) *Como você avalia a participação dos migrantes já acolhidos no país durante a tramitação da nova lei de migração? Na sua opinião, eles foram ouvidos? Participaram de decisões?*
- 6) *Você acha que outras organizações menores se sentiram melindradas por não terem participado tão ativamente do processo da tramitação da nova lei?*
- 7) *Você gostaria de acrescentar alguma ação de comunicação que poderia ter sido melhor executada durante o processo de tramitação da nova lei de migração?*

Perguntas à Defensoria Pública da União

De acordo com Oliveira e Sampaio (2020), o envolvimento sistemático e mais institucionalizado da Defensoria Pública da União (DPU)⁴¹, com a temática da migração e do

⁴¹ Destaque para a atuação da DPU judicializando diversos casos individuais; o MPF do Acre em 2012 com a Ação Civil Pública 200830000045621 para o reconhecimento da condição de refugiado a todos os haitianos que estavam

refúgio contribuiu enormemente para qualificar o debate público e inspirar as respostas das autoridades brasileiras neste campo de atuação. Por esse motivo e por aproximação pessoal com o defensor público federal João Chaves em diversos eventos da causa migratória, as primeiras perguntas versaram sobre o processo de *advocacy* como um todo e sobre a importância das duas entidades elegidas para a causa – as mesmas perguntas também foram feitas para outros atores entrevistados. Em seguida, questões mais específicas sobre o envolvimento da DPU no processo da tramitação da nova lei.

- 1) *Como você enxerga a prática de advocacy no Brasil, em especial para a causa migratória?*
- 2) *Como você enxerga a atuação da Conectas e da Missão Paz dentro da causa migratória? São organizações que possuem representatividade e legitimidade?*
- 3) *Durante o trabalho de advocacy desenvolvido pelas entidades, foi feito contato com a Defensoria Pública da União para acompanhar de perto o trabalho que estava sendo realizado? Você se sentiu parte desse processo de mudança da nova lei?*
- 4) *Com relação à participação da sociedade civil nas audiências públicas realizadas na DPU, você considera que foi exitosa? Possui indicativos que possam sustentar sua resposta? (número de pessoas presentes; duração das audiências; perguntas feitas pela plateia presente etc.). Em caso negativo, quais ações você sugere para que a sociedade civil participe mais desses espaços democráticos institucionalizados?*
- 5) *Como você avalia a participação dos migrantes já acolhidos no país durante a tramitação da nova lei de migração? Na sua opinião, eles foram ouvidos? Participaram de decisões?*
- 6) *Você gostaria de acrescentar alguma ação de comunicação que poderia ter sido melhor executada durante o processo de tramitação da nova lei de migração?*

Perguntas ao CDHIC

Conforme exposto em capítulos anteriores, o processo de *advocacy* analisado foi longo e envolveu uma coalizão de organizações. O grupo composto seguiu trabalhando conjuntamente, em parceria e/ou em paralelo com diversas outras entidades – tais como o Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), o Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante (CDHIC), entre outras –, para monitorar a tramitação da Nova Lei e incidir sobre

e que chegassem ao território brasileiro com base no princípio da “grave e generalizada violação de direitos humanos”; e o MPT propondo, em 2014, a Ação Civil Pública 0000384-81.2015.5.14.0402 da 2ª Vara do Trabalho de Rio Branco que balizou minimamente a atuação do Brasil na acolhida humanitária aos haitianos.

sua formulação, apresentando propostas concretas à construção do texto, dialogando com autoridades e parlamentares em audiências públicas e demais oportunidades. Por conta desta forte atuação, optou-se em entrevistar Paulo Illes, diretor executivo do CDHIC na época, destacando as perguntas chave sobre *advocacy* no início da entrevista e, em seguida, o envolvimento da entidade com todo processo, bem como a participação nos momentos de tomadas de decisão.

- 1) *Como você enxerga a prática de advocacy no Brasil, em especial para a causa migratória?*
- 2) *Durante a tramitação da nova lei de migração foram desenvolvidas muitas reuniões e diálogos entre as entidades que apoiaram a causa. Como foi a participação do CDHIC nesses encontros? Vocês foram convidados a participar das tomadas de decisões, elaboração de documentos para parlamentares etc.?*
- 3) *Como você enxerga a atuação da Conectas e da Missão Paz dentro da causa migratória? São organizações que possuem representatividade e legitimidade?*
- 4) *Como você avalia a participação dos migrantes já acolhidos no país durante a tramitação da nova lei de migração? Na sua opinião, eles foram ouvidos? Participaram de decisões?*
- 5) *Você gostaria de acrescentar alguma ação que poderia ter sido melhor executada durante o processo de tramitação da nova lei de migração?*

Perguntas ao Blog Migra Mundo

Apesar de não ter sido feito contato estratégico com a imprensa tradicional, o processo de *advocacy* analisado contou com a colaboração do site de notícias MigraMundo. O veículo acompanha o fenômeno social da migração e a tramitação do projeto de lei, desde 2012, a partir das agências de notícias da Câmara e do Senado e das manifestações da sociedade civil. Por este motivo, optou-se em conversar com o idealizador do site sobre o tema. Destacam-se no início as perguntas chave sobre *advocacy* e, em seguida, o envolvimento do portal de notícias com todo processo, bem como a participação nos momentos de tomadas de decisão.

- 1) *Como você enxerga a prática de advocacy no Brasil, em especial para a causa migratória?*
- 2) *Como você enxerga a atuação da Conectas e da Missão Paz dentro da causa migratória? São organizações que possuem representatividade e legitimidade?*
- 3) *Durante o trabalho de advocacy desenvolvido pelas entidades, foi feito contato com o MigraMundo a fim de publicar (e acompanhar) de perto o trabalho que estava sendo realizado? Você se sentiu parte desse processo de mudança da nova lei?*

- 4) *Como você avalia a participação dos migrantes já acolhidos no país durante a tramitação da nova lei de migração? Na sua opinião, eles foram ouvidos? Participaram de decisões?*
- 5) *Você gostaria de acrescentar alguma ação que poderia ter sido melhor executada durante o processo de tramitação da nova lei de migração?*

Perguntas ao Pedro Telles

A compressão do termo *advocacy*, apesar de exaustivamente mencionado e exemplificado durante todo trabalho, exige uma análise mais profunda, principalmente por quem entende – e trabalha com o tema. Criada em 2017, mesmo ano da tramitação da nova lei de migração, o *Advocacy Hub* é uma organização que se dedica a democratizar o acesso ao conhecimento em *advocacy* entre ONGs, movimentos e coletivos da sociedade civil, e construir redes de cooperação entre profissionais do campo. Com intuito de obter uma visão macro do processo desenvolvido, foi feita a conversa com um dos idealizadores de tal organização. As perguntas abaixo têm como foco compreender melhor essa prática estratégica, além de procurarem responder as questões levantadas na hipótese e no objetivo principal da pesquisa.

- 1) *Como você enxerga a prática de advocacy no Brasil, em especial para a causa migratória?*
- 2) *Você conhece a atuação da Conectas e da Missão Paz dentro da causa migratória? Se sim, você acha que são organizações que possuem representatividade e legitimidade?*
- 3) *Na sua opinião, quais são as principais ações de comunicação que não podem ser deixadas de lado dentro de um planejamento estratégico de advocacy?*
- 4) *As reuniões realizadas por membros de uma organização podem ser consideradas espaços democráticos deliberativos, na medida que as tomadas de decisões ocorrem de forma justa e representativa. Na sua opinião, esta dinâmica pode ser considerada uma ação fundamental para a criação de um plano de advocacy? Em outras palavras, pode se afirmar que é por meio do diálogo que ocorrem as diretrizes para se criar um plano de advocacy?*
- 5) *Você considera a prática de advocacy uma solução possível para a sociedade civil propor mudanças efetivas, diante da situação política que vivemos?*

Perguntas aos migrantes

Um processo de *advocacy* que contou com tantos atores e interesses, não poderia deixar de fora o grupo que mais necessitava da mudança em si proposta: os próprios migrantes. A princípio, a intenção das entrevistas com tais personagens seria feita por meio de um grupo focal. No entanto, por conta da pandemia do COVID-19 e iminente risco à saúde dos envolvidos, a proposta não seguiu adiante. A atividade poderia ter sido substituída por entrevistas realizadas através de vídeos chamadas, no entanto, muitos migrantes não possuíam tal recurso. Assim, optou-se em conversar, por meio de outras plataformas digitais, com três personagens que poderiam dar breves depoimentos sobre o tema.

Antes de passar para o bloco de perguntas, cabe destacar que muitos migrantes, por não terem sua situação regularizada no país de destino, não se sentem à vontade de passar dados pessoais, opiniões e visões sobre determinados assuntos. Desta forma, foi feito contato com dois migrantes africanos e um boliviano, mas apenas este último passou informações e respostas completas que puderam ser aproveitadas no trabalho.

As perguntas desenvolvidas para os entrevistados foram curtas e objetivas, com intuito de, justamente, não expor muito suas identidades e/ou levantar alguma suspeita, mas com objetivo de receber a avaliação dos mesmos sobre o processo desenvolvido.

- 1) *Você conhece o trabalho da Missão Paz? E da Conectas?*
- 2) *O Brasil teve, por muito tempo o Estatuto do Estrangeiro, que foi feito na época da ditadura militar. Em 2017, a lei mudou e foi atualizada. Você participou das decisões e estratégias que foram feitas para mudar essa legislação?*
- 3) *Você considera que essa nova lei de migração é importante para os migrantes que chegam no Brasil? Por quê?*

De maneira geral, as perguntas realizadas com todos os entrevistados conseguiram extrair dados valiosos para complementar boa parte do corpo teórico exposto e formaram uma rica sustentação para o estudo de caso proposto e analisado, a seguir.

5.3 Entidades elegidas

Durante a composição do *corpus teórico* do presente estudo foi feita a leitura de autores que desenvolvem variadas análises sobre questões de legitimidade e representatividade, dois aspectos fundamentais para justificar a escolha das entidades pesquisadas. Luis Miguel (2011) levanta um ponto importante com relação ao papel desempenhado por organizações que atuam como representantes de grupos minoritários.

Não há como negar que estes intermediários – organizações da sociedade civil, organizações não governamentais – atuam como representantes, mas a questão é saber se essa forma de representação é democrática. (...) A legitimidade

desses intermediários está vinculada à capacidade de agir, de se colocar publicamente. Diversos grupos, organizações ou mesmo indivíduos podem almejar a posição de porta vozes de determinadas visões políticas ou interesses sociais. Nem todos, porém, têm condições de se colocar na esfera pública de maneira a reivindicar tal posição. São necessários recursos materiais e simbólicos. Se, na ausência de mecanismos de controle e autorização, essas organizações não prestam contas àqueles cujos interesses dizem representar, devem prestar a seus patrocinadores (MIGUEL, 2011, p. 49 e 50).

Frente a essa argumentação, o que se conclui é que a legitimidade da função desempenhada pelos representantes, se realiza por meio da “prestação de contas” – apresentação de relatórios administrativos, financeiros, relação de doações recebidas, valores e princípios organizacionais, entre outros materiais. No entanto, de acordo com alguns atores entrevistados, isso não é o suficiente. Para Telles (2021)⁴², a Conectas está num lugar de ter muita legitimidade na defesa desses grupos, pois tem legitimidade no campo dos direitos humanos como um todo. Mas ele sugere ainda que grupos sejam liderados por migrantes para ganhar mais legitimidade. Já Illes (2021)⁴³, afirma que representatividade mesmo em si nenhuma entidade possui e argumenta que isso pode ser encontrado no Conselho Municipal de Migrantes, onde foram eleitos.

Essa questão é muito importante ter muito clara. Porque muitas vezes as organizações se colocam na posição de representantes de determinados grupos sociais e não são. Não são representantes, não têm mandato. São solidários, defendem a causa desse migrante, mas não o representa. Essa é uma questão extremamente importante, assim como o Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante (CDHIC) não representa, assim como a Rede sem Fronteiras não representa os migrantes, mas isso é o meu ponto de vista. (Illes, 2021)⁴⁴.

Para outros atores, o fato de possuir uma forte atuação com o tema e princípios que vão de encontro com os ideais do grupo a ser representado já garante a legitimidade almejada, como é a opinião do jornalista Rodrigo Delfim (2021)⁴⁵, “a Conectas atua em outras áreas de Direitos Humanos além das migrações, enquanto a Missão Paz é uma referência tanto no atendimento e orientação ao migrante quanto um importante centro de estudos sobre migrações. Creio que ambas possuem legitimidade e representatividade para esse fim”.

Compreender, portanto, o histórico de atuação, a composição e a infraestrutura de cada entidade são fatores determinantes para também compreender a forma que ambas as organizações desenvolveram o processo de *advocacy* realizado.

⁴² Informação fornecida por Pedro Telles em entrevista semiestruturada, São Paulo, 2021

⁴³ Informação fornecida por Paulo Illes em entrevista semiestruturada, São Paulo, 2021

⁴⁴ Informação fornecida por Paulo Illes em entrevista semiestruturada, São Paulo, 2021.

⁴⁵ Informação fornecida por Rodrigo Delfim em entrevista semiestruturada, São Paulo, 2021

5.4 Missão Paz

Reconhecida por ser uma das entidades que mais acolhe migrantes e refugiados na cidade de São Paulo, a Missão Paz investe fortemente em ações de incidência política, em âmbito setorial e global. Por setorial entende-se a incidência que cada profissional realiza nas diferentes redes em que atua. Por global se entende a atuação em nível federal, estadual ou municipal para melhorar legislação e/ou políticas migratórias. Entre 2015 e 2016 a entidade atuou ativamente na elaboração da Lei Municipal para a População Imigrante (Lei 16.478/16) e acompanhou a tramitação e aprovação da nova lei de migração (nº13.445/2017) que revogou o defasado e inconstitucional Estatuto do Estrangeiro. Sua legitimidade de atuação, segundo uma representante entrevistada⁴⁶ para este trabalho, foi construída a partir de 80 anos de fundação. Para ela, a representatividade e legitimidade são os anos de história, somados ao fato de terem a Casa de Acolhida, os serviços etc.

5.4.1 Histórico

Vinculada aos Missionários de São Carlos, conhecidos também como Scalabrinianos (grupo presente em 34 países que atua especificamente no tema da mobilidade humana), a Missão Paz está presente na cidade de São Paulo desde 1939, na conhecida região do Glicério e atua no acolhimento a migrantes e refugiados oferecendo serviços variados. Para compreender todo histórico da entidade, é necessário apresentar os espaços que a compõem e sua evolução ao longo dos anos.

5.4.2 Composição, atuação e público assistido

O complexo da Missão Paz possui uma única infraestrutura dividida em quatro espaços principais: a Casa do Migrante; o Centro de Estudos Migratórios; o Centro Pastoral e de Mediação dos Migrantes e a Igreja Nossa Senhora da Paz.

A entidade acolhe três paróquias: a do bairro do Glicério, a dos italianos e a dos hispano-americanos. A Igreja Nossa Senhora da Paz, tombada em 2012 pelo CONDEPHAAT (Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico) é utilizada frequentemente pela comunidade filipina e pela comunidade haitiana, nela são realizadas

⁴⁶ Informação fornecida por representante da Missão Paz em entrevista semiestruturada, São Paulo, 2021

missas em espanhol, inglês, italiano e português, a fim de atender as diversas comunidades de migrantes em São Paulo.

Já a Casa do Migrante teve sua origem em 1978 com a transferência do departamento da Associação Voluntária pela Integração dos Migrantes (AVIM) para a Igreja Nossa Senhora da Paz, onde alimentação e moradia eram oferecidas principalmente para migrantes internos. Naquele ano, 5% apenas dos abrigados eram migrantes, principalmente chilenos, que vieram para o Brasil a partir do contexto da ditadura militar no Chile. Na década seguinte, a casa passou a acolher migrantes e refugiados de diversas nacionalidades, embora o local tivesse um aspecto de albergue. Em 1996, os missionários Scalabrinianos assumem o gerenciamento da AVIM em conjunto com as Missionárias Seculares Scalabrinianas. Nesse processo de resgate de sua identidade original, surge a Casa do Migrante no formato com o qual é gerida até hoje, funcionando como o abrigo da Missão Paz.

A estrutura tem capacidade para acolher até 110 pessoas, com divisão dos dormitórios em uma ala masculina (85 vagas) e outra feminina (25 vagas). Atualmente, o espaço abriga cerca de 16 nacionalidades, sendo os venezuelanos em maior número, seguidos de haitianos e congoleses – todos ficam em torno de dois meses no local. Para chegar até a Missão Paz, é feita uma triangulação com outros órgãos municipais. A partir de um Posto de Atendimento Humanizado dentro do aeroporto de Guarulhos, os responsáveis da Polícia Federal demandam o poder público com assistência social; os migrantes então preenchem um formulário padrão e são encaminhados direto para a Missão Paz.

A Casa do Migrante também tem espaços de convivência, como salas de televisão e brinquedoteca para as crianças. São oferecidos para os moradores alimentação, itens de higiene pessoal e de vestuário, além de acompanhamento médico e psicológico. Há aulas de português e outras atividades de integração cultural, incluindo cursos, encaminhamento profissional e celebrações. Em março de 2020⁴⁷, a Missão Paz decidiu não fazer uso de capacidade máxima do local e passou a restringir novos acolhimentos, como medida de proteção no contexto da pandemia de COVID-19.

O Centro de Estudos Migratórios (CEM), existe desde 1966, quando seminaristas começaram atuar na então favela da Vergueiro, em São Paulo, e a organizar expedições de pesquisa pelo Nordeste brasileiro, norte do estado do Paraná e Paraguai, a fim de oferecer apoio sócio pastoral e compreender o fenômeno das migrações internas no Brasil. O espaço conta

⁴⁷ Naquele momento, havia 80 pessoas de 16 nacionalidades na casa. Além de atualizar medidas sanitárias, também migrou os serviços oferecidos aos moradores para modalidade online, como aulas de língua portuguesa, atendimento psicológico e assistência social e jurídica via *WhatsApp*.

com uma biblioteca especializada em migrações e com um arquivo histórico da Missão Paz, que inclui um acervo de iconografia de latino-americanos no Brasil, com destaque para a comunidade boliviana. Dentro do CEM é editada a Revista Travessia publicação de caráter acadêmico interdisciplinar que completou 30 anos em 2017.

O centro promove eventos regularmente, chamados de Diálogos no CEM, nos quais pesquisadores, ativistas e outros interessados debatem temas de política, cultura, economia e educação pertinentes ao universo das migrações. Desde 2020, os Diálogos do CEM contam com o apoio do Grupo de Estudo e Pesquisa em História Oral e Memória da Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH-USP)⁴⁸, além disso, o CEM também está envolvido com o curso de especialização Teologia e Mobilidade Humana: Cidadania, Direito e Pastoral, promovido pelo Instituto São Paulo de Estudos Superiores (ITESP) e desde 2014 participa da organização anual do Simpósio Internacional sobre Religião e Migração, junto à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e ao Scalabrini International Migration Institute - Roma (SIMI).

O Centro Pastoral e de Mediação dos Migrantes (CPMM) surge em 1977, após pedido do então Arcebispo de São Paulo Dom Paulo Evaristo Arns à Congregação dos Missionários Scalabrinianos. A proposta era que fosse criado um centro de atendimento para as populações latino-americanas que migravam para o Brasil exilados de suas respectivas ditaduras militares. O padre Mário Miotto inaugura então uma iniciativa pastoral e social em favor dos migrantes latinos, oferecendo serviços de acolhida, assistência religiosa e sociojurídica em um escritório na Casa do Migrante. Os missionários e leigos em conjunto com as comunidades de migrantes que se estabeleciam pelo bairro do Glicério e do Brás, região central da cidade, buscavam criar espaços de sociabilidade e de celebração da diversidade cultural por festas populares. Ao longo das décadas de 1980 e 1990, o local expandiu sua gama de serviços aos migrantes que agora chegavam de diversas partes do mundo. Atualmente, o CPMM é organizado nos seguintes setores:

- Eixo Trabalho: atua na inserção laboral de migrantes a partir da mediação com empregadores. As contratações via CPMM são realizadas nos termos da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT).

⁴⁸ Em decorrência da pandemia de COVID-19, os eventos passaram a ser transmitidos no mesmo ano pela Web Rádio Migrantes e pela página do Facebook da Missão Paz.

- Eixo Saúde: realiza o acompanhamento da saúde física e mental dos migrantes e refugiados. Oferece orientações sobre acesso ao Sistema único de Saúde (SUS), além de serviço psicossocial.
- Jurídico: oferece apoio jurídico gratuito nos campos do direito migratório, trabalhista, de família, previdenciário e naturalização. Também realiza mediações de conflitos.
- Documentação: apoia os migrantes e refugiados no processo de tramitação e regularização de documentos, como Carteira de Trabalho e Registro Nacional Migratório.
- Capacitação e Cidadania: oferece aulas de língua portuguesa e cursos profissionalizantes para as comunidades migrantes.
- Serviço Social: atende demandas espontâneas de migrantes e de moradores da região do Glicério.
- Comunidade e Família: realiza acompanhamento de núcleos familiares e apoia a organização de associações de imigrantes.

À frente da Missão Paz está o Padre Paolo Parise, 53, conhecido popularmente como “Padre Paulo”, que teve o primeiro contato com migrantes aos 19 anos, ainda na Itália, ao conhecer africanos que chegavam para trabalhar nas plantações do Sul do país mediterrâneo. Na Missão Paz, ele já trabalhou com 80 nacionalidades diferentes e atualmente coordena 35 funcionários, 15 estagiários e 120 voluntários.

5.5 Conectas Direitos Humanos

Muito além de uma ONG. É assim que a Conectas Direitos Humanos autointitula-se. Em sua apresentação institucional, a entidade deixa claro fazer parte de um movimento vivo e global que persiste na luta pela igualdade de direitos. Tem como principal premissa, que inclusive justifica o nome da organização, conectar parceiros espalhados pelo Brasil e pelo mundo, por meio de extensa rede a fim de marcar presença e se fazer ouvir nos diversos espaços de decisão que contribuem para o avanço dos direitos humanos a partir de um olhar do Sul Global. De acordo com uma representante entrevistada⁴⁹ para este trabalho, não é intenção da Conectas protagonizar as ações ou fazer nada sozinha.

Procuramos diversificar parcerias em todas as frentes e aproveitar muitas das oportunidades que temos de estar em espaços de visibilidade para ceder a parceiros/as. Ainda há um caminho longo na construção destas relações, mas aos poucos vamos aprimorando e procurando estar mais perto de organizações

⁴⁹ Informação fornecida por representante da Conectas em entrevista semiestruturada, São Paulo, 2021

e movimentos mais representativos de suas próprias causas. (representante da Conectas, 2021)⁵⁰.

A entidade trabalha para proteger e ampliar os direitos de todos, especialmente grupos mais vulneráveis, propondo soluções, impedindo retrocessos e denunciando violações.

5.5.1 Histórico

A Conectas surgiu em 2001 como um esforço coletivo de profissionais, acadêmicos e ativistas. Desde janeiro de 2006, a Conectas tem status consultivo junto à Organização das Nações Unidas (ONU) e, desde maio de 2009, dispõe de status de observador na Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos. A entidade desenvolve um trabalho colaborativo com diversas redes e parceiros, além de participar ativamente de conselhos da sociedade civil que monitoram a aplicação de políticas públicas de direitos humanos, entre os quais: Conselho Nacional de Direitos Humanos; Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e Comissão Municipal de Erradicação do Trabalho Escravo.

A composição atual conta com Juana Kweitel como Diretora Executiva, Camila Asano, como Diretora de Programas e Marcos Fuchs, como Diretor Jurídico e Financeiro, a entidade também é composta por um Conselho Deliberativo e um Conselho Fiscal.

5.5.2 Composição, atuação e público assistido

Conforme já mencionado no início deste capítulo, para um representante apresentar-se com legitimidade diante de uma ação de incidência política, faz-se necessário a prestação de contas perante os públicos de interesse. Essa transparência e objetividade são características marcantes na trajetória e composição da Conectas. O site oficial da entidade, reúne não apenas informações atualizadas sobre as frentes de ação desenvolvidas e casos de litígio, mas também dados financeiros, relatórios anuais, arquivos de publicações acessíveis, além de outros documentos internos, como o código de conduta e o balanço de recursos arrecadados anualmente.

O trabalho da entidade é mantido com recursos doados por fundações privadas nacionais e internacionais, além de agências de desenvolvimento e pessoas que acreditam no impacto da atuação proposta. A equipe da Conectas é formada por advogados, sociólogos, comunicadores, gestores, profissionais de relações internacionais e ativistas. Nos últimos anos a organização vem revisando suas práticas de ações afirmativas, propondo uma equipe mais diversa, inclusive

em níveis gerenciais. De 36 funcionários, 11 são homens e 25 mulheres, dessas, quatro estão em nível gerencial e duas não são brasileiras.

Com 20 anos de existência, a Conectas atua em três causas principais: enfrentamento à violência institucional; fortalecimento do espaço democrático e defesa dos direitos socioambientais. A entidade também oferece uma biblioteca de publicações internas e estudos elaborados em parceria com outras organizações dentro do site.

A área de enfrentamento à violência institucional monitora e denuncia violações cometidas pelo Estado, especialmente no que diz respeito às pessoas privadas de liberdade, à violência policial, aos impactos da “guerra às drogas” e sobre o direito ao protesto. Tem como principal objetivo combater o uso arbitrário da força aprimorando os mecanismos de controle externo, denunciando desaparecimentos forçados, execuções e o racismo institucional, além de ampliar e fortalecer mecanismos de prevenção e combate à tortura, o fim do encarceramento em massa, controles eficientes e protocolos transparentes do uso da força. Como principais iniciativas, a causa desenvolve ações em torno de pessoas privadas de liberdade; controle das forças de segurança e uso da força; políticas de drogas e controle de armas.

Um tema cada vez mais atual e urgente, a área de defesa dos direitos socioambientais busca a responsabilização do Estado e das empresas por violações de direitos humanos e ambientais derivadas de atividades econômicas de grande escala. Tem como principais objetivos defender direitos dos povos tradicionais; apoiar o acesso à justiça de grupos e comunidades afetadas pela ação empresarial de grande escala; e cobrar de empresas uma cadeia produtiva transparente com proteção ao meio ambiente e ao trabalho digno. É desejo da Conectas que toda atividade econômica leve em consideração o respeito à proteção de direitos humanos e à preservação ambiental ao longo de sua cadeia produtiva além disso, que o estado reconheça o meio ambiente como um direito fundamental. As principais iniciativas que compõem a causa são: combate à escravidão contemporânea e precarização do trabalho; impacto da indústria extrativista; ações que envolvam financiamento ao desenvolvimento e justiça climática.

É na área de fortalecimento do espaço democrático que se localiza o trabalho feito com migrantes e refugiados. A causa atua para barrar ameaças a direitos e tentativas de reduzir o espaço de atuação da sociedade civil, conectando ativistas do Sul Global, e fortalecendo uma rede de defensores por meio do Colóquio. Possui objetivo central de defender o estado democrático de direito, a participação social nas definições de políticas públicas, a laicidade do estado e os direitos de grupos não majoritários, para isso defende uma democracia sólida, transparente e participativa, com uma sociedade civil atuante e com garantia de direitos a grupos

vulneráveis. Como principais iniciativas, a causa desenvolve ações em defesa da sociedade civil; ações na área de migração e refúgio; mobilização religiosa e agenda de direitos; defesa das ações afirmativas raciais e direito a protesto. É dentro dessa área que ocorrem duas importantes pautas da Conectas: a publicação da Revista Sur⁵¹ e o Colóquio Internacional de Direitos Humanos⁵².

Na área de Migração e Refúgio a Conectas, em parceria com outras organizações, atuou diretamente na formulação da nova lei de migração, fornecendo subsídios técnicos e jurídicos aos parlamentares, acompanhando os debates e audiências públicas e mobilizando a opinião pública a partir das discussões mais atuais em matéria de migração nos fóruns multilaterais. Por não atuar no atendimento direto a pessoas físicas, a organização não realiza o acolhimento de migrantes e refugiados como a Missão Paz, no entanto, encaminha e recomenda que a pessoa solicitante de auxílio procure a Defensoria Pública de seu Estado ou cidade. João Chaves⁵³, da Defensoria Pública da União, comentou sobre esta parceria em entrevista realizada para este trabalho.

A Conectas é uma instituição de *advocacy* eminentemente que tem uma capacidade técnica muito grande, estrutura e faz uma atuação internacional muito forte. E, apesar de não ter contato direto com público, não ser uma instituição que faça atendimento jurídico ou socioassistencial tem um diálogo muito grande com outras instituições que fazem. Então ela está sempre conectada com outras instituições e essas veem na Conectas uma espécie de órgão especializado para *advocacy*. Isso é muito bom, inclusive a DPU utiliza muito o trabalho da Conectas, a gente trabalha muito juntos. E a Missão Paz também tem legitimidade pelo fato de ser uma instituição centenária dos scalabrinianos, de ter uma conexão muito grande com a comunidade migrante em São Paulo, e apesar de não ter o mesmo investimento da Conectas em pautas internacionais, eles têm a capacidade de articular muito: o *advocacy* com a assistência. Isso é um grande mérito. (CHAVES, 2021).

5.6 Ações de *advocacy* desenvolvidas: a macro análise

De acordo com o conteúdo exposto, justifica-se a escolha de pesquisa das duas entidades acima por (i) possuírem forte presença na causa migratória – tanto pelos anos de atuação, como

⁵¹ Publicada pela primeira vez em 2004, a revista tem como objetivo aprofundar e fortalecer os vínculos entre acadêmicos e ativistas do Sul Global dedicados a direitos humanos, além de ampliar as vozes e a participação desses atores nas organizações internacionais e universidades. Trata-se de uma publicação de livre acesso para um público on-line e impresso de mais de 6.000 pessoas, em mais de 100 países. Desde seu lançamento, foram publicados mais de 220 artigos de 50 países e 63% dos autores são do Sul Global.

Disponível em: <https://www.conectas.org/acoes/revista-sur/>

⁵² Realizado desde 2001, o evento tem como principal objetivo reunir ativistas e organizações de direitos humanos do Sul Global para compartilhar experiências e saberes. Ao longo dos anos, o Colóquio reuniu mais de 1,5 mil participantes de 80 países e se converteu num dos maiores e mais tradicionais encontros de direitos humanos do mundo. A partir de 2015, o evento passou a ser realizado bianualmente e, em sua última edição, em outubro de 2017, contou com a participação de 80 pessoas de 31 países.

⁵³ Informação fornecida por João Chaves, em entrevista semiestruturada, São Paulo, 2021.

pelas ações desenvolvidas, (ii) serem transparentes com a sociedade civil, poder público e grupo de migrantes assistidos e (iii) pelo entusiasmo, dedicação e seriedade com a causa. Antes de apresentar a macro análise do plano de *advocacy* desenvolvido pelas organizações em questão, cabe destacar brevemente alguns relatos mais específicos sobre a parceria e complementariedade das duas entidades observadas por alguns atores entrevistados.

A Conectas, desde a época dos haitianos, que foi quando eles se aproximaram e decidiram atuar com isso, eles mesmos vieram bater à nossa porta, não foi o contrário. A gente nem sabia que a Conectas existia, estávamos ali fazendo nosso trabalhinho de ponta, sem imaginar fazendo de fato incidência. Foi, de fato, uma aproximação feliz, pois a Conectas tinha estrutura de fazer *advocacy*, não só na pauta migratória, mas em várias outras causas que eles acompanham. Eles têm parceria e contatos com organizações de ponta, pois eles entendem que têm toda capacidade de fazer *advocacy*, eles têm recursos, eles têm gente. Eles conseguem chegar em espaços que muitas organizações pequenas não conseguem, mas eles têm muito essa consciência de que não fazem o atendimento com as pessoas. Para eles somarem essa legitimidade e poderem falar sobre o tema eles têm que estar próximos de quem está com as pessoas. Na verdade foi uma soma de forças o que é muito comum para a prática de *advocacy*. (Representante da Missão Paz, 2021)⁵⁴.

A Conectas é uma grande referência em direitos humanos, sobretudo no *advocacy* internacional. É uma instituição que entrou, há algum tempo, na temática de migração então tem dado seu contributo, seu apoio, ajudado a ter posições importantíssimas com relação à migração. A Missão Paz é a organização mais antiga que atua com migrantes na cidade de São Paulo. São organizações, como todas as outras, têm legitimidade (...) Eu acho que a Missão Paz faz um trabalho incrível de assistência, de apoio aos migrantes, de empregabilidade, eles atendem centenas de migrantes durante o ano. (Illes, 2021).⁵⁵

São duas instituições que eu vejo com a maior capacidade de *advocacy* e com a maior influência no meio. Não só diretamente no *advocacy* parlamentar ou no executivo (o Executivo agora está bem difícil), mas com os parlamentares, mas também como organizadores e grandes estimuladores na pauta migratória com outras instituições. (CHAVES, 2021).

A proposta metodológica utiliza o passo a passo exposto no *Guia para construção de estratégias de advocacy (2019)* e fará um comparativo com as ações desenvolvidas pelas entidades a partir da leitura da publicação *Estrangeiro, nunca mais! Migrante como sujeito de direito e a importância do advocacy pela nova lei de migração brasileira*, publicada em 2019, pela Laudes Foundation em parceria com a Conectas Direitos Humanos e a Missão Paz. Antes de dar início à análise, vale ressaltar que, conforme exposto no segundo capítulo deste trabalho, existem muitas maneiras de se construir um plano de *advocacy* e, cada organização e/ou grupo

⁵⁴ Informação fornecida por Representante da Missão Paz, em entrevista semiestruturada, São Paulo, 2021.

⁵⁵ Informação fornecida por Paulo Illes em entrevista semiestruturada, São Paulo, 2021.

é livre para adaptar as fases e ações de acordo com sua estratégia. Telles afirma que não existe uma fórmula mágica, depende muito da pauta, do contexto e do objetivo específico em questão.

Você tem estratégias de *advocacy* eficazes que acontecem totalmente no bastidor e que envolvem conversas com dois, três atores, ou quatro, mas que são muito importantes e influentes para quem vai tomar a decisão. Você tem outras estratégias que precisam mobilizar muita gente, falar com muita gente. Então eu diria que a principal ação, é fazer um bom planejamento, fazer uma boa análise de contexto, um bom diagnóstico, um bom mapa de poder e, a partir daí, com isso em mãos, tendo um bom objetivo, uma clareza de objetivos, uma clareza de onde você está, andando e de quem você precisa mover, construir um plano. É isso, essa é a ação que não pode faltar. (Telles,2021).

Exposto isso, o que se pretende nesta parte final, não é apontar falhas ao longo do processo comparando minuciosamente o passo a passo exposto no *Guia* em questão, mas avaliar como as entidades superaram eventuais obstáculos e deram continuidade com as ações propostas.

5.6.1 Teoria da mudança

Relembrando brevemente o que já foi apresentado, é preciso partir do princípio que qualquer esforço de *advocacy* deve começar com a definição do problema a ser solucionado e do impacto que se quer causar, pois a mudança em alguma política pública não é um fim em si mesmo, mas um meio: o que se espera é sair da situação atual, considerada inadequada, para outra, mais próxima do ideal. Para ajudar a pensar na teoria da mudança, que dá o pontapé inicial ao planejamento, é preciso elencar as cinco perguntas principais:

- Quais as mudanças que se quer?
- Quais as causas do problema?
- Quais as condições para se alcançar tais mudanças?
- Quais intervenções podem trazer mudanças?
- Qual o papel da minha organização no alcance de tais mudanças?

Dentro da estratégia elaborada pelas entidades pesquisadas, temos como principal mudança proposta a atualização da legislação que estava em vigor; as causas do problema identificadas seriam os entraves jurídicos e políticos que não prosseguiram com as solicitações demandadas pela sociedade civil (pois o antigo Estatuto do Estrangeiro forjava uma política pública migratória restritiva para os migrantes); como condições e intervenções as entidades desenvolveram alguns objetivos específicos, tais como: criar estratégias de comunicação; engajar outras pessoas e grupos e, portanto, buscar aliados; desenvolver a leitura do contexto no qual se pretendia incender; procurar formas de negociação e também contar com recursos

humanos e financeiros. Certamente a Missão Paz e a Conectas tiveram total consciência que ambas as organizações possuíam, cerca de 80% das condições expostas acima para auxiliar com o processo e, portanto, o papel de ambas seria de fundamental ajuda. E foi.

5.6.2 A escolha da prioridade e objetivo

Em conversas realizadas previamente com diversos integrantes de movimentos sociais e coletivos migratórios antes da elaboração deste trabalho, constatou-se que a luta pela mudança de paradigma na legislação vigente para um novo entendimento legal e de políticas públicas sobre o tema, teve início muito antes de começar de fato a tramitação do projeto de lei em 2013. Portanto, sendo essa a principal prioridade de ação e urgência, conclui-se, que as entidades trabalharam com uma única prioridade e objetivo: elaborar um projeto de lei e aprová-lo para substituir o Estatuto do Estrangeiro.

Um dos pontos destacados durante as conversas feitas com as profissionais entrevistadas, é que todo cenário de articulação foi marcado por um misto de relações institucionais e pessoais, por muito conhecimento e por contatos. Isso justifica os caminhos percorridos e as adaptações do objetivo principal.

É necessário ter uma agenda de trabalho, mas precisa estar aberto a adaptações. As situações acontecem e é necessário negociar o tempo todo. Processo legislativo é complexo. O trabalho de *advocacy* tem que ser flexível (SOCIEDADE CIVIL APUD OLIVEIRA e SAMPAIO, 2020, p. 200)⁵⁶

Compreendido, portanto, como um processo multifatorial, o processo de *advocacy* em questão foi sendo testado e apreendido na prática. As organizações tinham princípios e objetivos claros, mas foi preciso muita negociação e atuação em várias frentes ao mesmo tempo. Algumas entidades, por exemplo, acompanhavam o tema no âmbito federal, outras tiveram um papel de atendimento direto dos migrantes em suas localidades.

Essas organizações foram se aglutinando e se organizando em torno da incidência em si e distribuindo papéis e atuações combinadas e articuladas. Isso foi gerando confiança entre essas organizações de diferentes expertises e atuações. (OLIVEIRA e SAMPAIO, 2020, p. 201)

5.6.3 O mapeamento do processo decisório

Outro aspecto muito bem desenvolvido pelas entidades (e que contou com a colaboração de muitos integrantes) foi a leitura do contexto social e político.

⁵⁶ SOCIEDADE CIVIL APUD OLIVEIRA e SAMPAIO, 2020, P. 200.

No livro de Oliveira e Sampaio elaborou-se pesquisas com a Sociedade Civil - Comitê de Acompanhamento pela Sociedade Civil sobre ações de Migração e Refúgio.

Os membros das organizações que iam dialogar com os parlamentares estudavam minimamente quem era aquele parlamentar, seu partido político e quais as agendas de preocupação do parlamentar para poder destacar como a Lei dialogava com essas prioridades, posto que o PL era bem amplo e abarcava diversos aspectos, como proteção dos trabalhadores, liberdade de expressão, extradição, entre outros. (OLIVEIRA e SAMPAIO, 2020, p. 179)

Além disso, vale ressaltar que nem todas as organizações possuíam conhecimento prático e detalhado sobre o tema, mas as que dominavam o assunto, atuaram de maneira estratégica para negociar com os tomadores de decisão. Muitas tinham em seu histórico anos de atuação com os migrantes, dessa forma, formavam uma base sólida de argumentação. Essas entidades vivenciaram anos de luta política a favor dos migrantes e tentaram, na medida do possível, alterar a legislação vigente com as ferramentas que dispunham. Para ilustrar este contexto, vale destacar dois relatos que ajudarão a compreender a necessidade do planejamento de *advocacy* ter sido feito de maneira mais aprimorada: (i) um breve histórico sobre como o *advocacy* se desenvolveu no Brasil e (ii) as conquistas obtidas pela causa migratória.

No período de redemocratização, principalmente no período do governo do PT (especialmente com Lula e a Dilma) em que as ONGs e os movimentos, após, de fato, a nossa democracia se reconsolidar, tiveram um canal de acesso e diálogo com o Executivo – e até com o Legislativo – muito abertos (...) Muita gente de ONGs e movimentos sociais foram para dentro do governo e isso levou a gente a ter uma conduta, enquanto sociedade civil, de não colocar muita energia para refinar técnica, capacidades, competências para um *advocacy* mais sistemático e mais bem equipado etc. E no ano que a gente passa em que a Dilma é tirada do poder, chega um Jair Bolsonaro e etcetera, isso muda muito rapidamente. Essa abertura que existia se inverte e a realidade é que a gente não estava pronto para isso. Grande parte das nossas organizações e movimentos não estavam prontas, não tinham as ferramentas e capacidades. (...) existia uma grande carência e demanda por formação ferramental, construir rede de profissionais para fazer *advocacy* de forma mais estruturada. E agora estamos nesse processo no Brasil. Existem exceções de organizações, principalmente grandes ONGs internacionais e algumas nacionais que têm muito recurso e tinha estrutura, que tinham referências de como o *advocacy* acontece em outros países que já vinha com um trabalho mais estruturado de *advocacy* mas a grande maioria não. E acho que acordamos para essas necessidades. E estamos nesse processo ainda, de se preparar para crescer nesse sentido (...) Então a gente está nesse processo, nesse momento, no Brasil, de profissionalizar, de estruturar melhor, de ter um olhar direcionado para isso, no campo como um todo. Acho que isso também se reflete na pauta migratória. É uma pauta que conta com alguns atores de peso e que têm muito tempo de trajetória, a Conectas é um exemplo, a Missão Paz também é um exemplo. Acho que temos muitas entidades religiosas, de perfis ligados à igreja católica, a parte progressista dela, que se envolve nisso há muitos anos. Acho que não é uma pauta muito transversal para dizer, mas acho que têm alguns atores dentro dessa agenda que têm bastante recurso também em comparação com a média, do que é a situação brasileira. E isso faz bastante diferença, são atores que conseguem construir *advocacy* com mais consistência (Telles, 2021)⁵⁷

Tivemos um longo período, no qual a maior parte do *advocacy* foi feito pelas organizações religiosas, em especial a Pastoral do Migrante. E essa pastoral, através, principalmente do setor latino-americanos sempre fez um trabalho

⁵⁷ Informação fornecida por Pedro Telles em entrevista semiestruturada, São Paulo, 2021

muito de base. Sobretudo, ao longo dos finais dos anos 90 e início deste milênio. Resultado disso, nós tivemos conquistas importantes, por exemplo, a anistia de 1999, a própria mudança naquela lei estadual, por exemplo, que permite que os alunos em São Paulo possam estudar independente da situação migratória estar regular ou não (...) depois do ano de 2005, que os bolivianos foram regularizados pelo acordo Brasil e Bolívia, um acordo bilateral feito entre os dois governos, que regularizou mais de 32 mil bolivianos, acho que isso foi um marco porque a comunidade boliviana começa a se organizar, não só para fins culturais, mas também com a finalidade de defender os seus direitos. Então isso é um marco. Daí veio depois o acordo do Mercosul, vem a anistia de 2009, foram momentos cruciais nessa formação de uma massa de migrantes e de organizações comprometidas com a transformação da vida dessas pessoas. E, somado a isso, uma série de conquistas, como – volto a repetir o acordo do Mercosul – a construção, por exemplo, do primeiro plano nacional de proteção ao trabalhador migrante que foi feito pelo Conselho Nacional de Migração, várias propostas de construção de lei de migração, que depois resultaram na nova lei de migração, num momento mais adiante. A própria, coordenação de política para migrantes da cidade de São Paulo, foi uma conquista, um reconhecimento desse papel do migrante como ator, como sujeito, como constituinte da cidade, acho que essa é uma conquista muito importante. Depois disso vem um período, um pouco, acredito, diferente como eu posso observar hoje. Cada vez mais surgiram novas organizações sobretudo na área de migração, algumas de base, hoje tem uma rede de associações de migração muito grande. Redes de coletivos de migrantes que têm também uma atuação bastante política, no entanto, com a chegada de grandes organizações de direitos humanos, a atuação do *advocacy* foi se profissionalizando, de forma a criar espaços onde essas organizações falam em nome dos imigrantes. Então, hoje, por exemplo, você tem algumas redes que atuam em Brasília que têm uma conexão zero com os migrantes (...) Eu acho que isso faz parte dessa trajetória e do momento político que vive o Brasil. Eu atribuo as grandes conquistas, que mudaram o paradigma da política migratória no Brasil, não é dessas grandes organizações, mas sim da atuação da base (...) O processo de construção dessa nova lei de migração ele é muito longo, foram mais de 30 anos de luta para que se chegasse à mudança dessa nova lei de migração. O CDHIC nasce, se não me engano em 2009, no seio da luta pela nova lei de migração, pela implementação dos acordos do Mercosul, pela promoção de trabalho decente, pela construção de políticas locais de migração. (Illes, 2021)⁵⁸

5.6.4 A identificação do público-alvo

Por ter sido um processo de *advocacy* bem amplo, a nível nacional e extremamente delicado para diversos setores, as entidades responsáveis tiveram que lidar com públicos bem variados e não apenas com os parlamentares envolvidos diretamente na política pública em questão. A lista era ampla e foi preciso identificar quem eram as pessoas e as organizações com o poder de tomar a decisão pretendida bem como aquelas que possuíam o poder de influenciá-la.

O mapeamento dos parlamentares ‘aliados’ ao tema, mesmo que não estejam diretamente envolvidos nas Comissões, é importante para gerar convencimento de seus pares em momentos-chave da tramitação. De igual modo, mapear os ‘adversários’ do tema e lobistas contrários à matéria é salutar para que possa, no dia a dia, fazer uma articulação de enfrentamento e contraponto. (OLIVEIRA e SAMPAIO, 2020, p. 196)

⁵⁸ Informação fornecida por Paulo Illes em entrevista semiestruturada, São Paulo, 2021.

De acordo com as instruções do *Guia*, o público-alvo pode ser dividido em dois grupos principais: tomadores de decisão ou audiência primária – composta pelos indivíduos ou grupos com o poder formal de tomar a decisão pretendida (por exemplo, parlamentares, chefe do executivo, funcionários de alto escalão, etc.); influenciadores ou audiência secundária – composta pelas organizações ou indivíduos com o poder de influenciar os tomadores de decisão (por exemplo, meios de comunicação, ministério público, formadores de opinião, indivíduos e grupos da base eleitoral de um determinado político, etc.). Este é um conteúdo, no entanto, que pode ser desenvolvido de maneira prévia, mas assim como várias outras fases do planejamento, é apenas no decorrer do processo que a lista vai sendo criada e atualizada, pois a estratégia pode tomar novos rumos e rotas. Segundo relatos da representante da Missão Paz, o *advocacy* é compreendido como uma caixa de ferramentas, na qual tudo vai se somando, sem a necessidade de estar com todos os passos prontos. Para ela, exige um perfil de pessoas fazendo isso, “pois vamos negociar com tomadores de decisão, exige uma leitura de contexto muito boa, exige sim, um conhecimento prévio, mas também engajamento” complementa.

De maneira geral, os políticos que conduziram todo processo foram muito abertos à sociedade civil – tanto no Senado como na Câmara, em especial para esta, com muitas audiências públicas, visitas técnicas e reuniões diversas.⁵⁹ Outra característica do processo, é que foi percebida uma conjunção no contexto da nova lei de migração quando o Poder Executivo (principalmente o Ministério da Justiça e Ministério do Trabalho e Emprego) se uniu à academia e às organizações pesquisadas, por meio de espaços de participação social e, desta forma, criaram um ambiente de mudança. A partir disso, a identificação do público-alvo foi dividida da seguinte maneira:

Audiência primária: *advocacy* feito de maneira direta junto aos parlamentares e suas assessorias, tanto em Brasília como em São Paulo. Tais como: Deputado Orlando Silva; Ministro Aloysio Nunes; Senador Fernando Collor de Mello; Senador Tasso Jereissati; Deputada Bruna Furlan, entre outros. Destacam-se também, as atuações junto à Secretaria Nacional de Justiça (SNJ) e o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), ambos vinculados ao Ministério da Justiça (MJ) e o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

⁵⁹ De acordo, com Oliveira (2019) se construiu um ambiente suprapartidário, uma vez que o projeto original e importantes momentos da tramitação foram protagonizados por atores políticos de partidos reconhecidamente de direita, mas ao mesmo tempo, a relatoria na Câmara foi realizada por um ator pertencente à esquerda com bom relacionamento dentro das Casas Legislativas.

Audiência secundária: a atuação de muitas organizações da sociedade civil em espaços que contribuíram na construção da nova lei, tais como: a) entidades sociais como a Casa do Migrante e Missão Paz, Caritas Arquidiocesana de São Paulo, Centro de Apoio e Pastoral do Migrante, Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante, Presença da América Latina (PAL) e suas atividades na 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (COMIGRAR), no Fórum Social Mundial das Migrações (FSMM), no Fórum de Participação Social (FPS), na Marcha de Migrantes; b) a constituição da Comissão de Especialistas – Ministério da Justiça (2013), com a participação da academia e da produção do conhecimento acerca das migrações internacionais contemporâneas no Brasil; c) poder público local, com a Prefeitura de São Paulo-Coordenação de Políticas para Migrantes; d) proteção e garantia de direitos, com a Defensoria Pública da União; e, e) organismos internacionais (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, Organização Internacional do Trabalho, Organização Internacional para as Migrações).

Já com relação à utilização dos veículos de imprensa – que também é considerado um público estratégico – a mídia tradicional desenvolveu na época uma série de reportagens com foco em situações migratórias internacionais, colocando em evidência o que ocorria no Mar Mediterrâneo e com pouco – ou quase nenhum destaque – ao processo de tramitação da nova lei que estava sendo realizado no Brasil. Por outro lado, a mídia independente, especialmente o site de notícias Migra Mundo acompanhou o tema com exaustão, totalizando mais de 30 matérias sobre a nova lei de migração. De acordo com Delfim (2021)⁶⁰, as entidades viram no site um aliado, uma forma não só de a forma de não só de publicizar a questão, como de registrar o processo.

Conforme exposto no início, o desenvolvimento da incidência em questão passou por fases bem nebulosas e contou com muito ‘jogo de cintura’ dos atores envolvidos, mas cabe destacar que, no caso da Polícia Federal a participação durante a tramitação legislativa foi muito mais no intuito de garantir determinadas pautas que lhes eram importantes do que uma atuação de *advocacy* para essa aprovação.

A Polícia Federal temeu que a lei retirasse o poder deles. Nós defendíamos inclusive que fosse constituída, nos termos da lei da Argentina, uma Autoridade Migratória Nacional, de caráter civil que buscasse facilitar os trâmites de ingresso e saída do Brasil. Não como uma tentativa de esvaziar o poder da PF, mas é que é uma matéria que não tem a ver com a Polícia Federal. Então, com esse medo de perder o poder, eles fizeram um *lobby* muito grande na Comissão e no Plenário, mas como o texto foi aprovado por unanimidade na Comissão, isso acabou dando força para bancar no ambiente do Plenário a

⁶⁰ Informação fornecida por Rodrigo Borges Delfim em entrevista semiestruturada, São Paulo, 2021

votação do texto. E foi feito tudo combinado com o Senado, negociando tudo com o Senador Aloysio Nunes. Inclusive na fase que o Aloysio Nunes assumiu a chancelaria, isso acabou nos dando força porque ele compreendia perfeitamente o tema, estava alinhado com o texto que fizemos. Eu diria que o Aloysio Nunes foi uma peça importante como chanceler para neutralizar as resistências do governo na votação e quando da sanção. Porque se na sanção o presidente ouvisse o que os ministérios solicitaram de vetos iria praticamente zerar a lei. A PF utilizava o argumento da Segurança Nacional e argumentava que isso retiraria o poder de polícia (Relator da Comissão Especial na Câmara apud OLIVEIRA e SAMPAIO, 2020, p. 135-136).

Além da Polícia Federal, outros opositores também foram identificados ao longo do processo: duas bancadas que apresentaram emendas e destaques considerados retrógrados, representadas por parlamentares de religiões cristãs e de segurança pública. A primeira estava principalmente preocupada com aparição da palavra “gênero” no texto da lei e segundo relatos, foi uma negociação difícil. Já a segunda, desenvolveu forte negociação com a Polícia Federal e protagonizou momentos tensos na Comissão Especial e no plenário da Câmara. A ideia era não perder o poder de controle de fronteiras e garantir que pudessem extraditar não admitir ou expulsar migrantes, a partir de critérios mais amplos.

Além dos grupos expostos, cabe ressaltar, de acordo com relatos obtidos por diversos atores entrevistados, que houve momentos de tensão e disputa dentro do governo para saber quem seria o órgão responsável pela política migratória brasileira, sendo o CNIg abertamente contra a instituição de uma Autoridade Migratória Nacional⁶¹, de caráter civil independente dos órgãos já estabelecidos como gestores da migração no país. Illes argumenta sobre essa questão, expondo como o tema foi abordado durante a tramitação.

Eu menciono aquelas questões que eu considero de extrema importância, por exemplo, na lei de migração de 2017, como a descriminalização do direito à manifestação política dos migrantes, o direito, por exemplo, do migrante participar do sindicato, de ser dirigente de uma empresa, de uma rádio, bem como o Artigo 120 da lei de migração que propõe uma política nacional desvinculada da Polícia Federal – o único artigo que não foi regulamentado pelo Decreto que regulamenta a lei de migração de Michel Temer. Se você olhar lá o Artigo 120 que é justamente esse que define a política nacional de migração, ele não foi aprovado (ILLES, 2021)⁶².

Adiante será exposta a análise crítica de pontos que poderiam ter sido mais bem trabalhados e as dificuldades vivenciadas pelas entidades que tomaram frente da causa, mas no caso do conteúdo exposto na fala de Illes, trata-se de um artigo que ainda não foi regulamentado. De acordo com informações obtidas dentro do site⁶³ do CDHIC, desde 2018 a entidade

⁶¹ A proposta é que seria constituída, nos termos da lei da Argentina, uma Autoridade Migratória Nacional, de caráter civil que buscasse facilitar os trâmites de ingresso e saída do Brasil.

⁶² Informação fornecida por Paulo Illes em entrevista semiestruturada, São Paulo, 2021.

⁶³ Disponível em <https://www.cdhic.org.br/copia-migrar-com-direitos>, acesso em 01 out. 2021.

desenvolve um projeto intitulado *Migrar com Direitos* que busca promover a participação da sociedade civil - especialmente de migrantes e pessoas em situação de refúgio - com intenção de aprimorar a regulamentação da lei e atuar para a construção da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apátrida, prevista no artigo 120 da nova legislação, garantindo uma lei democrática, plural e defensora dos direitos humanos.

5.6.5 A criação de parcerias e coalizões

Segundo Telles, o *advocacy* encontra-se hoje num momento no qual é muito difícil avançar em pautas, trabalhando sozinho.

Muitas poucas ONGs e movimentos têm força, legitimidade, recursos etc., para, por contra própria conseguir investir em uma agenda de forma mais estruturante, por assim dizer. É muito provável que você vá trabalhar em parceria, em coalizão, em rede. E este tipo de trabalho ele muito dificilmente funciona bem se os atores que estão envolvidos não se sentem, de fato, participantes, sentem que têm voz e sentem que o que querem fazer também está ali representado (...) a galera só coloca energia de verdade se sente que está representada, se sente que aquilo que considera importante está acontecendo ou vai acontecer. Então é um processo que todo mundo se sinta que está acolhido, está ouvindo, está participando, e tem poder, faz toda a diferença. É um pouco por aí. (Telles, 2021)⁶⁴

A partir dessa afirmação é possível compreender a importância de trabalhar com coalizões e como esta parceria aumentou a legitimidade, a credibilidade e a efetividade da mudança pretendida. Segundo entrevistas realizadas com as organizações, foi necessário o esforço em conjunto de seis entidades que estavam sempre interligadas: a Conectas Direitos Humanos, Missão Paz, Cáritas Arquidiocesana de São Paulo, Serviço Franciscano de Solidariedade (SEFRAS), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) da Argentina, Instituto Terra, Trabalho e Cidadania (ITTC), cada uma atuando da melhor maneira possível, dentro dos recursos disponíveis⁶⁵ – tanto humano, como financeiro. Sobre essa questão de ajuda com recursos financeiros, segundo a representante da Missão Paz, os recursos voltados para o *advocacy* em questão custearam as passagens aéreas para Brasília, abaixo, ela detalha como ocorre o financiamento da entidade. Em seguida, cabe destacar a visão da Conectas sobre o tema.

O que a gente fala do financiamento da Missão é que a maior fonte de financiamento vem da própria congregação, a própria igreja dos scalabrinianos. E o que tivemos foram alguns projetos que mantiveram algumas atividades. O projeto com o Instituto C&A foi um deles e que depois, nos últimos três anos teve um incremento com a Fundação Avina, também para incidência. Então foram esses dois os principais financiadores do processo, da área de *advocacy*. Hoje em dia o ACNUR também é um dos nossos

⁶⁴ Informação fornecida por Pedro Telles em entrevista semiestruturada, São Paulo, 2021

⁶⁵ Este grupo desenvolveu uma Carta Aberta de apoio a mudança da lei atual sobre migrações, apresentada em 2014 ao governo federal. O documento foi assinado por 40 entidades e contava com cinco princípios mínimos que uma nova legislação sobre o tema deveria contemplar (o documento encontra-se **APÊNDICE** ao trabalho)

financiadores, financia algumas áreas e a gente tem um projeto também com a Fundação Rosa Luxemburgo, que é o que está proporcionando fazer a reformulação do site. E para a parte de reformas, porque passamos por uma reforma grande durante a pandemia, para abrir uma nova área para alguns serviços é por TAC – Termos de Ajustes de Conduta, pelo Ministério Público do Trabalho. E fonte de arrecadação de pessoa física. São essas as fontes de financiamento que temos, mas para o *advocacy* especificamente o financiador principal foi a Laudes Foundation, antigo Instituto C&A – foi uma verba destinada para fazer as viagens para Brasília. (Representante da Missão Paz, 2021)⁶⁶

Boa parte das organizações que trabalhavam com o tema no Brasil tinham recursos limitados ou nenhum recurso para a atuação de incidência e pouco conhecimento técnico a respeito do processo legislativo e de estratégias de *advocacy*. Além disso, a velocidade de cada etapa da tramitação da nova Lei exigia respostas rápidas e ágeis da sociedade civil, por isso não havia tempo o suficiente para montar uma coalizão mais ampla e coordenar ações com um grande número de organizações (Representante da Conectas, 2021)

De acordo com Oliveira (2019), essa coalizão de organizações continuou trabalhando em paralelo com diversas outras entidades, entre as quais o Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), com sede em Brasília, tendo como diretora e liderança principal a Irmã Rosita Milesi e o CDHIC, entre outras.

Era necessário ter uma visão mais ampla sobre a migração e o CDHIC fez parte de todo esse processo – organizamos inúmeras audiências públicas, ajudamos a criar e participamos plenamente da criação da comissão do congresso nacional que tratou dessa lei de migração, o CDHIC teve um diálogo muito aberto com todos esses parlamentares, Bruna Furlan, o próprio Orlando Silva. Fizemos muitas marchas, caravanas com os migrantes. Organizamos uma ida à Brasília para conversar com o Senado Federal e justamente desbloquear a lei de migração. (ILLES, 2021)⁶⁷

Vale destacar ainda a articulação desenvolvida entre os grupos de interesse durante o processo de *advocacy*. Este envolvimento não ocorreu de forma sistemática, mas a Comissão de Especialistas contava com a participação de um consultor legislativo no Senado que cumpriu um pouco o papel de circular em mais de um espaço, mesmo com algumas dificuldades de acesso em alguns gabinetes e parlamentares.

A Defensoria Pública da União, por meio de sua assessoria parlamentar, também se articulou com os órgãos de governo e parlamentares, para colocar suas demandas. A DPU, inclusive, tinha assento tanto no CNIg quanto no CONARE e trabalhou em conjunto com a sociedade civil em vários momentos. O grupo de trabalho migrações e refúgio da DPU elaborou um documento e o apresentou na Câmara, participando também em outros debates nesta casa. (OLIVEIRA e SAMPAIO, 2020, p. 188).

⁶⁶ Informação fornecida por Representante da Missão Paz, em entrevista semiestruturada, São Paulo, 2021.

⁶⁷ Informação fornecida por Paulo Illes em entrevista semiestruturada, São Paulo, 2021.

A DPU trabalhava numa parceria, como se fosse um pool de entidades e que se dividiu também neste trabalho, que seria: DPU, Conectas, Missão Paz, IMDH e a Cáritas São Paulo. Houve uma integração muito grande (...) institucionalmente falando, a DPU foi parte tanto do trabalho, como do resultado. E houve um diálogo permanente, o tempo todo. Inclusive das instituições defendendo a DPU, da DPU defendendo as instituições. (CHAVES, 2021)

Já a sociedade civil também atuou como elo nessa articulação entre os diversos grupos de interesse e vale a pena ser mencionada. De acordo com as entrevistas feitas, foi relatado que cada órgão poderia levar (e efetivamente alguns levaram) suas demandas diretamente para os relatores do processo, mas a sociedade civil articulou-se com todos que deram abertura ao diálogo, principalmente em momentos de revisão textual, comprovando a existência de espaços democráticos deliberativos existentes dentro das entidades.

No entanto, para alguns atores entrevistados, entre eles a própria Conectas, a participação dos migrantes poderia ter sido mais bem aproveitada. Há um paradoxo que envolve essa questão. Por um lado, os migrantes não podiam manifestar-se politicamente⁶⁸ – por conta do regimento do Estatuto do Estrangeiro, que ainda estava em vigor – por outro lado, poderiam ter sido feitos mais encontros, debates, rodas de conversa para ouvir alguns anseios e, principalmente a opinião dos mesmos sobre como o processo estava se desenvolvendo, conforme destaque nas falas abaixo, em especial à última, do migrante boliviano Daniel Andrade, entrevistado para este trabalho.

Os migrantes se mobilizaram, participaram do processo. Eles se envolveram e foram em muitas audiências públicas, mas no momento final, acho que ali nos últimos 5, 6 meses, eles foram esquecidos. Foi um momento mais de gabinete mesmo, de negociação, de *lobby* lá dentro do Congresso. Por mais que a comissão tenha dado algum retorno em alguma audiência pública, acredito que participaram muito mais estudantes e representantes da sociedade civil do que os próprios migrantes. Para dizer que houve uma participação temos que olhar esse histórico, entender a lei de migração como um resultado de um longo processo, só assim vamos entender a participação dos migrantes. Mais um alerta para a gente que atua com grupos como são os migrantes de que era importante envolvê-los também nos momentos finais da aprovação da nova lei de migração (...) nos momentos finais da lei de migração, deveria ser, o relator e as organizações, terem dado retorno para os migrantes. No entanto, a urgência que se colocava para aprovar dessa lei de migração não permitiu. Mas eu acredito que, sim, deveria ter sido aberto ali um diálogo com as comunidades sobretudo nesses momentos finais da aprovação da lei. E eu acrescento: o decreto que regulamenta essa nova lei não teve participação social. E isso era fundamental. Por isso que eu digo: não adianta nada você apressar para fazer uma lei boa que depois regulamenta o governo sozinho, que

⁶⁸ Após a atualização da lei, agora os migrantes podem se manifestar politicamente, mas a lei não prevê e não tem condições de prever o direito ao voto para os migrantes internacionais. Essa mudança precisa de uma PEC (Proposta de Emenda Constitucional), já que a Constituição Federal não prevê direito a voto para migrantes residentes no Brasil. Inclusive, o Brasil é o único país da América do Sul a não permitir participação eleitoral dos migrantes, seja em nível municipal, regional ou nacional. Todas as demais nações sul-americanas permitem a participação de migrantes no sistema eleitoral em pelo menos um desses níveis.

esqueceu da nova lei, parece que trabalhou sob o estatuto de 1980 (ILLES, 2021).⁶⁹

A participação dos migrantes poderia ter sido maior. Apesar de terem participado de audiências públicas e de debates da COMIGRAR (Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio) e alguns terem viajado a Brasília para conversar com parlamentares, poderia ter havido um maior envolvimento dos coletivos e associações de migrantes em outras etapas do *advocacy*. A falta de tradução dos textos legislativos e de compreensão dos migrantes sobre o sistema político brasileiro e sobre as implicações práticas do que estava sendo discutido no Congresso eram desafios por vezes difíceis de contornar, dada a urgência do debate e uma necessidade de mobilização quase que instantânea (Representante da Conectas, 2021).

Eles tinham a consciência dessa questão do Estatuto do Estrangeiro. Que havia essa restrição e criminalização da participação política dos migrantes. Então é isso que os migrantes relatavam, claro que a gente também entendia a necessidade de eles estarem mais próximos, mas acho que isso foi contemplado nos processos das conferências. A própria Comigrar. O que veio da Comissão de Especialistas, da Comigrar, que traziam muitos anseios e sonhos da população migrante, eu não participei, mas sei que teve uma estrutura de participação garantida isso foi contemplado pela relatoria. Não é que o texto do relator não ouviu os migrantes, ouviu de forma indireta. O que não aconteceu foram grandes audiências públicas, isso talvez não tenha acontecido. (Representante da Missão Paz, 2021).⁷⁰

A gente contribui para o país como imigrante, mas não temos participação política. Além das prefeituras que estão abertas, mas não temos um reconhecimento efetivo. Só há uma participação voluntária, voluntariamente. Não há um centavo de sua participação nas prefeituras (...) um país como o Brasil está cheio de imigrantes (...) Então não há tanta participação na prefeitura e na área presidencial também, porque em outros países têm candidatos imigrantes que participam. Então, a gente precisa tocar de novo nisso (ANDRADE, 2021).

5.6.6 A criação de mensagens e escolha dos mensageiros

Esta é uma das etapas cruciais de toda pesquisa apresentada até o momento, uma vez que desde o início defendeu-se que as ações de comunicação são essenciais para a eficácia de um plano de *advocacy*. Vale, portanto, resgatar as diretrizes apresentadas no segundo capítulo, para então avaliar as ações desenvolvidas pelas entidades.

Um dos pontos principais destacados trata da importância de se criar uma mensagem convincente, uma vez que ela comunica o problema que se busca solucionar e o objetivo real do *advocacy* em questão. Inclusive, é por meio dela que se potencializa o engajamento do público-alvo; ajuda a dar coerência ao conjunto de ações de comunicação que serão realizadas; permite que a demanda seja comunicada mesmo quando o espaço de fala ou escrita for limitado.

Assim sendo, a mensagem chave principal que deveria se fazer chegar em todos os públicos – adaptando a linguagem, quando necessário era de apresentar os migrantes como

⁶⁹ Informação fornecida por Paulo Illes em entrevista semiestruturada, São Paulo, 2021

⁷⁰ Informação fornecida por Representante da Missão Paz, em entrevista semiestruturada, São Paulo, 2021.

sujeitos de direitos e não apenas como um grupo social ‘estranho’ à sociedade brasileira. Cabe ressaltar, no entanto, que por ser uma incidência macro que contou com a participação de diversos atores e interesses, nem sempre o consenso alcança todos os envolvidos.

Os aspectos que levaram a possibilidade de construir uma articulação entre esses grupos foram o entendimento de uma causa comum que seria a própria reforma da lei, a perspectiva de garantia mínima de direitos para a população migrante e a compreensão da necessidade de tornar a lei mais operacional frente aos novos fluxos migratórios. Houve estratégia coordenada entre os grupos no que concerne às informações, estudos, dados sobre migração e argumentos sólidos para a construção de um novo texto. Por outro lado, nem todos os atores envolvidos no processo compartilhavam dos mesmos objetivos, o que pode ser esperado em um *advocacy* de caráter nacional e com uma reforma legal tão ampla. (OLIVEIRA e SAMPAIO, 2020, p.188 e 189).

Conforme já exposto anteriormente, as organizações podem deparar-se com atores internos da própria instituição que têm preconceitos ao trabalhar com temas políticos (seja por falta de conhecimento técnico, seja por desinteresse geral ao se tratar de política), além do desconhecimento do aparato estatal e jurídico. Portanto, no planejamento em questão, diversas e táticas foram utilizadas para se alcançar o objetivo principal, muitas delas foram sendo aprendidas ao longo do processo, outras vieram de experiências prévias de atores envolvidos, passando por várias adaptações durante o percurso. Mas, segundo relatos dos entrevistados, a qualificação técnica de muitos participantes da sociedade civil foi de extrema importância para construir inúmeras versões de textos e pareceres, corrigindo incongruências e alinhando os projetos de lei às legislações mais avançadas do mundo em matéria de migração (lei da Argentina, por exemplo) e princípios de direitos humanos em geral.

O trabalho técnico foi realizado em todas as etapas da tramitação, sobretudo a partir da trajetória iniciada na CRE do Senado em 2014-15, principalmente, construindo e reconstruindo os textos dos projetos de lei junto às assessorias, relatores e demais atores públicos. Esse trabalho técnico e acadêmico também se mostrou salutar na Comissão de Especialistas formada para construir um anteprojeto de lei com atores da sociedade civil, principalmente acadêmicos, e, como dito acima, serviu de base já na relatoria do Senador Ricardo Ferraço, na CRE (OLIVEIRA e SAMPAIO, 2020, p.175).

Além desse conhecimento técnico para aplicar argumentos, contraposições e o embate de ideias (ações deliberativas apresentadas no início deste trabalho) o grupo procurou articular-se por diversos caminhos ao longo de todo processo. Um dos questionamentos feitos para muitos dos entrevistados foi sobre a forma pela qual a comunicação entre essa rede se realizava. Devido à urgência e tensão de alguns momentos, o principal veículo de comunicação foi o aplicativo de mensagens instantâneas *WhatsApp*. Outros canais como e-mails e telefonemas também foram utilizados, mas a articulação maior para transmitir informações, documentos e articular parceiros para reuniões e encontros, foi pelos *chats* instantâneos do grupo formado.

Com relação aos materiais de comunicação desenvolvidos, muitas dessas peças foram feitas com objetivo principal de apresentar o tema para alguns parlamentares, que muitas vezes tratavam de diversos assuntos em suas agendas e não tinham tempo de analisar as propostas – ou, como ocorreu muitas vezes, não tinham familiaridade com a temática migratória. Como a Carta Aberta, já citada, que foi apresentada em 2014 ao governo; a campanha ‘Migrar é direito’ realizada em 2016, com petição que alcançou quase 10 mil assinaturas e a campanha ‘Mitos e Verdade’, que desmistificava informações e dúvidas sobre a questão migratória com base na realidade, dados e fundamentos. Os materiais também serviram de subsídio às discussões nos diversos espaços, principalmente em momentos importantes durante o processo, como nas votações das comissões e plenários. Abaixo, as representantes de ambas as entidades detalham um pouco sobre a elaboração e importância dos materiais de comunicação desenvolvidos.

As peças produzidas foram eficazes principalmente na sensibilização dos parlamentares chave no processo de aprovação da Lei, como o autor, relatores, presidentes de Comissões e líderes partidários. A ideia, mensagem, finalidade e layout das peças eram combinados entre as organizações e aquelas que obtinham recursos para a produção, executavam este trabalho e compartilhavam os materiais com as demais (...) As notas técnicas, cartas e a petição foram ideias conjuntas do grupo da sociedade civil que se articulou nas ações de *advocacy* pela nova Lei. O processo de produção era bastante orgânico e todas as organizações contribuíam para o conteúdo e escrita dos documentos. (Representante da Conectas, 2021).⁷¹

O que diferencia o nosso trabalho das outras organizações é que conseguimos estar presentes em Brasília, criar o fato político de estar ali, levar cartazes. Os cartazes que aparecem nas fotos que estamos na Comissão Especial, tínhamos feito para o Fórum Social Mundial das Migrações, em São Paulo. Fomos na Kalunga, compramos, desenhamos a faixa, eu enrolei no dia seguinte enfiei embaixo do braço, entrei no avião e levei pra Brasília. Foi acontecendo de forma orgânica, mas sabíamos que era importante ter esses elementos visuais no Congresso para realmente a gente conseguir se destacar no “mar de homens de terno”. E no momento de fazer moções, cartas conjuntas era esse grupo que estava mais próximo da tramitação que acabava puxando e abríamos para adesão. E tiveram muitas adesões. Hoje em dia, as organizações que estão mais conectadas, mais ligadas ao tema da incidência política, é muito por conta da migração e interiorização venezuelana e do que a própria lei de migração proporcionou. (Representante da Missão Paz, 2021)⁷².

5.6.7 A definição das atividades

Publicado em 2021, as mesmas entidades pesquisadas para o trabalho – Missão Paz e Conectas – em nova parceria com a *Laudes Foundation*, desenvolveram um guia bem didático intitulado *Advocacy na prática – caminhos e aprendizados ao fazer incidência política* (2021).

⁷¹ Informação fornecida por Representante da Conectas, em entrevista semiestruturada, São Paulo, 2021.

⁷² Informação fornecida por Representante da Missão Paz, em entrevista semiestruturada, São Paulo, 2021.

O material sintetiza lições e vivências obtidas no processo da tramitação da nova lei de migração que podem ser aplicadas para causas diversas e define sete passos fundamentais para se desenvolver uma estratégia: definição de objetivos; análise de contexto; produção de conhecimento; mapeamento de interlocutoras/es e espaços de participação; parceria e engajamento; estrutura e posicionamento institucional; comunicação e mobilização; negociação. No entanto, diferente do Guia para construção de estratégias de *advocacy* (2019), não há um passo a passo lógico para o desenvolvimento de tais atividades dentro do plano:

Eles não são lineares e sequenciais, embora haja forte interligação. Têm em comum o complexo desafio de acontecerem de maneira ética, coordenada e integrada. Com uma descrição de cada ponto, partilhamos também cuidados e estratégias que podem favorecer o trabalho da sua instituição. Oliveira; Sampaio, (2020).

Tendo em vista, portanto, que o contexto da tramitação da nova lei foi amplo e que, apesar de possuir um certo planejamento prévio, passou por situações imprevisíveis e inesperadas, é possível reunir (e analisar) as atividades abaixo – muitas delas já descritas em detalhes nos subitens acima:

- Desenvolver capacidade técnica e acadêmica: o uso do conhecimento específico foi apresentado como principal ativo da sociedade civil no contexto da discussão e negociação para a mudança da nova lei de migração.
- Obter conhecimento prático e histórico: fator determinante que garantiu legitimidade e credibilidade da sociedade civil à causa e desenvolver negociações.
- Usufruir dos espaços de diálogo: participação feita em conselhos, comitês, reuniões, audiências, além da promoção de seminários, eventos, debates como forma de otimizar as oportunidades e fazer incidência política nesses locais.
- Desenvolver pressão popular: esta ação foi realizada algumas vezes a fim de avançar o processo, mas deve ser feita com inteligência.
- Acionar veículos de comunicação: este ponto será analisado adiante, assim como outras atividades que poderiam ter sido mais bem exploradas. Mas, de maneira geral, as entidades desenvolveram contato com a imprensa independente.
- Estimular a articulação da sociedade civil: atividade feita com intuito de agrupar o maior número de apoiadores possíveis, principalmente com campanhas.
- Promover o trabalho em rede: as organizações estabeleceram um elo de confiança e complementaridade a partir das expertises e áreas de atuação de cada uma.

- Envolver migrantes à causa: a baixa adesão dos migrantes ao processo de tramitação também será um ponto analisado adiante, mas de maneira geral, as entidades desenvolveram rodas de conversa sobre o tema a fim de formar consciência sobre as políticas públicas que deveriam ser alteradas/aprimoradas.
- Conhecer o cotidiano de Brasília: a fim de observar cada momento da tramitação e cada sessão do trabalho, foi de fundamental importância desenvolver esta ação.
- Atuar em todas as fases do processo legislativo: foi feito o acompanhamento de todas as movimentações até sua aprovação final, sob risco de o texto ser alterado por alguma emenda. Para isso, as organizações trabalharam com assessorias das comissões, das lideranças e dos parlamentares.
- Mapear os parlamentares: atividade feita com exímia dedicação, tanto com ‘aliados’ ao tema, como também com ‘adversários’ a fim de desenvolver uma articulação de enfrentamento e contraponto.
- Conhecer e se fazer conhecido: uma atividade essencial, mas difícil de ser desenvolvida. Foi preciso realizar contatos continuados para gerar segurança com o interlocutor para a matéria em tramitação.
- Desenvolver capacidade política de negociação: assim como no item anterior, foi preciso adaptar discursos de interlocutor para interlocutor, uma vez que o processo em questão envolvia diferentes tipos de pessoas e interesses.
- Compreender o *advocacy* como um processo multifatorial: na lista de atividades mais subjetivas, este tipo de entendimento foi essencial para que as organizações pudessem desenvolver suas ações, testar e aprender ao longo do caminho.
- Adaptar-se a diferentes situações: praticamente um consenso de resposta obtido através de várias entrevistas, esta atividade representa a maior lição apreendida durante o processo. Por ser uma tramitação de longa duração, com mudanças econômicas, políticas e outros fatores inesperados as interferências vivenciadas pelos atores que tomaram frente do planejamento foram determinantes para sentirem esta necessidade de adaptação.

5.6.8 O gerenciamento de riscos

Riscos e possíveis crises podem ocorrer o tempo todo. Seja no início do processo, no meio ou nos momentos finais. Muitas vezes não é possível antever, nem medir as consequências, mas no último capítulo da publicação *Estrangeiro, nunca mais! Migrante como sujeito de direito e a importância do advocacy pela nova lei de migração brasileira (2019)*, os

autores reforçam a importância de um bom planejamento prévio para ajudar a antecipar algumas crises.

É sabido que as questões imponderáveis e imprevistas acontecem e que respostas rápidas, às vezes imediatas, têm que ser tomadas. Isto faz parte de qualquer processo de *advocacy*, contudo, quanto melhor for o planejamento inicial (com construção de cenários, por exemplo), maiores são as chances de se antever a esses problemas e é possível estar mais preparado para enfrentar a, geralmente, longa e trabalhosa campanha de *advocacy*. (OLIVEIRA e SAMPAIO, 2020, p. 203).

Portanto, apesar de possuir tal planejamento e uma certa organização das principais atividades que deveriam ser feitas – a curto e médio prazo – cabe destacar dois momentos importantes vivenciados pelas entidades durante a tramitação que poderiam ter tomado proporções maiores, se não tivessem sido bem gerenciados.

O primeiro momento de tensão envolve uma rápida comunicação e mobilização realizadas entre as organizações. Conforme exposto no quarto capítulo, o projeto de lei foi colocado em pauta para votação na sessão plenária do dia 06/12/2016, depois de uma longa articulação dos deputados, “com um imprescindível engajamento da sociedade civil nos diversos momentos da tramitação e no próprio dia da votação, para que fosse votado em plenário o texto já aprovado na Comissão Especial” (OLIVEIRA, 2019, p. 137). No mesmo dia, estava sendo realizado em Brasília o XXII Encontro Nacional da RedeMIR⁷³, com a presença do então Secretário Nacional de Justiça Gustavo Marrone, que na ocasião fez uma declaração crucial para o andamento do projeto de lei.

Ao ser questionado sobre a tramitação do PL 2.516/2015, uma vez que o parecer do relator, aprovado em julho, já havia sido remetido ao plenário da Câmara para ser apreciado e votado, o Secretário comentou que a votação ocorreria apenas no ano seguinte. Corroborou sua certeza com a informação de que ele mesmo estava se deslocando ao aeroporto para embarcar para uma viagem internacional logo em seguida a sua exposição no Encontro das Redes. Essa valiosa informação foi oportunamente transmitida via *WhatsApp* pela representante de uma das entidades da sociedade civil presente no encontro à Presidente da Comissão Especial, Deputada Bruna Furlan, que até aquele momento acreditava que a votação entraria na pauta da Câmara dos Deputados ainda naquela última semana de trabalho da casa legislativa antes do recesso parlamentar. Concomitantemente, os 67 membros da RedeMIR redigiram uma Carta endereçada ao Presidente da Câmara dos Deputados para que incluísse o PL 2.516/2015 na sessão plenária da Câmara ainda naquela semana (APÊNDICE 5). Tal carta foi remetida pela Deputada Bruna Furlan e pelo Deputado Orlando Silva ao Deputado Rodrigo Maia e aos membros dos partidos presentes na Reunião de Líderes que ocorreu no dia seguinte. No dia 06 de dezembro, o PL, portanto, foi colocado em pauta e foi discutido em

⁷³ Rede Solidária para Migrantes e Refugiados (RedeMiR), constituída sob proposta do IMDH, com especial apoio do ACNUR. Criada em 2004, o grupo conta com dezenas de entidades espalhadas pelo Brasil que atuam em prol dos migrantes e refugiados. Os encontros nacionais ocorrem anualmente desde sua fundação e servem como um espaço de formação, troca de conhecimentos, práticas, cooperação horizontal (entre seus membros) e vertical (com autoridades públicas convidadas, principalmente as do governo federal muitas vezes inacessíveis à sociedade civil) em matéria de ações capazes de suprir as demandas de acolhimento e proteção da população migrante e refugiada.

sessão plenária quando foram apresentados alguns destaques que foram acolhidos ou descartados pelo relator a partir de negociações feitas anteriormente ou na própria sessão, mas sempre se remetendo às discussões e debates anteriores. (OLIVEIRA e SAMPAIO, 2020, p. 138 e 139).

O segundo momento, ocorre em seguida desta ação descrita acima, envolvendo o contexto político vivenciado na época: o *impeachment* de Dilma Roussef. Com este acontecimento no ‘meio do caminho’ o andamento do projeto de lei foi suspenso por alguns meses e este feito, de certa forma, atrapalhou um pouco a reta final de aprovação.

(...) a população em geral estava proibida de acompanhar presencialmente as reuniões plenárias da Câmara e do Senado. Não obstante, a Deputada Bruna Furlan convidou e perseverou para que os representantes da sociedade civil acompanhassem a votação histórica do PL nas galerias do plenário, exercendo o mínimo de mobilização popular por meio de corpo presente e cartazes, enquanto outros atores se articulavam desde o plenário da Câmara e via redes sociais para auxiliar os deputados aliados na votação das emendas ao PL. (OLIVEIRA e SAMPAIO, 2020, p. 203).

Este marco do *impeachment* criou uma certa insegurança para as entidades que lideravam o *advocacy*. Por um lado, havia necessidade de maior diálogo e de estabelecer ações mais deliberativas com outras entidades para decidirem se a incidência iria prosseguir ou não. Por outro lado, muitos avanços já haviam sido conquistados e se as entidades optassem em parar o processo, poderia ser pior. Abaixo, destaque para falas com visões opostas sobre tal questão.

Nós entendíamos que o momento era extremamente delicado, estávamos passando por uma situação de golpe no país. E, portanto, aprovar a lei de migração naquele momento poderia ser perigoso. Essa foi a única questão que nós colocamos como grupo, como CDHIC, como fórum de migrantes que participaram desse processo e o que realmente aconteceu. (...) O Michel Temer vetou vários artigos importantíssimos dessa nova lei de Migração. Então essa é uma questão, que no nosso entendimento, precisava, naquele momento, de mais debate. Porque eu acho que foram muitos anos esperando para aprovar a nova lei de migração e aí, de repente, logo após o golpe veio a possibilidade, claro, de aprovar essa lei (...) Nós ficamos também atuando, conversando com parlamentares, também demos o nosso parecer que era importante aprovar essa lei de migração, mas colocamos essas reticências que eu comparto contigo. (ILLES, 2021).⁷⁴

Me parece, que ao final do ano, todas as entidades levaram uma espécie de “banho de água fria” com a regulamentação do Decreto 9.199, mas não só pelo decreto, principalmente pelas portarias interministeriais que regulamentaram diversos temas (...) Com este novo modelo da lei, há mais direitos, mas por outro lado, há uma imposição de uma governança migratória muito formal em que, para a pessoa acessar a autorização de residência tem que ter uma lista de documentos muito grande, exigências muito pesadas (...) E acho que o otimismo pela lei deixou de lado um fator fundamental: a lei é o que os aplicadores regulamentaram para ela ser e os aplicadores eram os setores que

⁷⁴ Informação fornecida por Paulo Illes em entrevista semiestruturada, São Paulo, 2021.

havam sido derrotados no processo da lei de migração. Setores extremamente burocratizantes, funcionários que ainda trabalhavam na lógica do Estatuto do Estrangeiro (...) a lei teve vitórias, claro, mas o processo de regulamentação dela acho que não foi tão bem acompanhado. Me dá a impressão que todas as entidades, a DPU inclusive, acreditou que a regulamentação viria meio de modo que intuitivo, natural, quando na verdade foi uma regulamentação feita de cima para baixo, sem participação. Então o processo tão bom que houve na aprovação da lei, talvez tenha tirado um pouco a energia e foco da regulamentação. (CHAVES, 2021).

Ainda mais no contexto que tínhamos escassez de pessoas, de recursos, um contexto político conturbado e o tempo correndo contra nós. Porque era isso: ou a gente aproveitava aquele timing ou não teríamos conseguido. O que acontecia muito, é que algumas organizações começaram a falar assim “não estamos no melhor ambiente para isso, vamos recuar, vamos esperar um momento político melhor”. E tomamos a decisão de que não íamos esperar. Porque, imagina se a gente tivesse recuado naquela época? Teríamos Estatuto do Estrangeiro, combinado com Governo Bolsonaro (...) Mas passamos um pouco por isso, chamávamos de fogo amigo. O mundo já está acabando, o cenário é o pior possível, por que essas pessoas ficam implicando sabe? E decidimos que não íamos recuar, tinha o tema, estava na pauta. A Comissão Especial era suprapartidária, no momento que o suprapartidarismo tinha uma certa importância (...) Nosso objetivo final e isso é inegável é a causa. Na nossa leitura foi: houve uma ruptura aqui, houve um golpe, o cenário político vai piorar (a gente nunca imaginou que fosse melhorar), estávamos passando por essa ruptura que não sei quando de fato vamos conseguir resgatar, não sei se institucionalmente vamos ter força para isso. Então já tinha demonstrado essa racha e como que a gente joga a toalha, sabe? Um cenário pior está por vir e temos uma lei da época da ditadura. Para quê vamos abandonar sendo que andamos com tanta coisa? O decreto veio horrível, sim, mas o projeto em si, o trabalho de relatoria que o Orlando fez não dá para falar que não foi um grande passo perto do Estatuto do Estrangeiro. Não foi a lei ideal, não foi a lei dos nossos sonhos, não foi o que a gente esperava, deixou muito a desejar, o decreto veio todo errado, mas eu só penso nisso: não que a gente já tinha uma lei dentro ali da Constituição Federal, não tinha. (Representante da Missão Paz, 2021).⁷⁵

Foi neste momento de tensão, portanto, que a estratégia de gerenciamento de riscos se evidencia e novamente as ações de comunicação mencionadas se desenvolveram, pois com conhecimento prévio dos parlamentares envolvidos e conhecimento técnico sobre a tramitação, as entidades promoveram um rápido trabalho em rede e realizaram uma pressão popular para auxiliar na votação das emendas.

5.6.9 O monitoramento e avaliação do plano

Muitas avaliações foram feitas com relação à execução de todo plano desenvolvido pelas organizações pesquisadas em parceria com outras entidades e atores da sociedade civil. A publicação de Oliveira e Sampaio, *Estrangeiro, nunca mais! Migrante como sujeito de direito e a importância do advocacy pela nova lei de migração brasileira (2019)*, inclusive, apresenta

⁷⁵ Informação fornecida por Representante da Missão Paz, em entrevista semiestruturada, São Paulo, 2021

um capítulo único sobre principais desafios enfrentados durante todo processo, com base na lista elaborada por Brelàz (2007):

- a. Dificuldade da sustentabilidade financeira de atividades de *advocacy* cujos resultados são de longo prazo.
- b. Falta de conhecimento e tradição de *advocacy* e, principalmente, do funcionamento do processo legislativo e executivo.
- c. Ausência de políticas de “Estado” para a atuação das organizações da sociedade civil.
- d. Espaços institucionalizados para a deliberação, como, por exemplo, os conselhos de políticas públicas, não são sempre espaços democráticos.
- e. Problema das “vozes que falam mais alto”
- f. Ausência de regras estabelecidas no processo de influenciar políticas públicas - o ‘*lobbying disclosure act71*’ que traria maior legitimidade e transparência ao processo.
- g. Necessidade de atuar em coalizões: ao atuar em forma de coalizão com órgãos governamentais e setores empresariais, organizações da sociedade civil poderiam se fortalecer e legitimar a sua atuação.
- h. Representatividade das organizações de *advocacy*: a quem cada organização representa e quais os interesses envolvidos?
- i. Importância das ferramentas de comunicação no processo de deliberação e na definição de agenda

Além dos obstáculos citados, cabe expor também as reflexões finais de outros atores entrevistados neste estudo, a fim de concluir a análise de todo processo. Para o jornalista Rodrigo Delfim, muitos artigos da lei de migração dependem de uma regulamentação posterior à própria lei.

Entendo que foi uma estratégia para acelerar a tramitação do projeto, e compreenderia uma continuidade do *advocacy* como foi feito na época da lei de migração. Mas o governo Bolsonaro e a pandemia criaram uma barreira adicional, de forma que vejo o *advocacy* atual mais como uma forma de não perder o que se conquistou do que de obter avanços. Mesmo assim, vale destacar a criação da Comissão Mista no Congresso sobre Migrações Internacionais e Refúgio, em operação desde o fim de 2019, que vejo como fruto indireto desse *advocacy* da lei de migração (DELFIN, 2021)⁷⁶.

Já a representante da Conectas, apresenta como aprendizado o fato de não terem mobilizado a imprensa tradicional e levanta como principal desafio a necessidade de usar o

⁷⁶ Informação fornecida por Rodrigo Borges Delfim em entrevista semiestruturada, São Paulo, 2021.

advocacy como ferramenta necessária para equilibrar o jogo político. Isso também é apontado por Telles.

A mobilização da mídia tradicional não foi tão utilizada na época, como é atualmente em relação ao tema. A presença de uma assessoria de imprensa junto às organizações é importante para alcançar, “pautar” e sensibilizar esses meios de comunicação que atingem e conscientizam um maior público (...). É imprescindível para a consolidação e fortalecimento da democracia que a sociedade civil participe mais das decisões relativas ao interesse público e a políticas públicas que impactam na vida das pessoas. O *advocacy* fornece ferramentas para que esta participação seja efetiva e para equilibrar o jogo político, de modo que não apenas os interesses privados conduzam as discussões relevantes para a sociedade. Ainda há uma grande desigualdade no acesso aos espaços públicos de decisão, por isso estratégias de mobilização, parcerias e produção e compartilhamento de conhecimento são importantes, além de sempre ouvir e respeitar o protagonismo de cada grupo social. (Representante da Conectas, 2021)⁷⁷.

O *advocacy* é um conjunto de ferramentas e estratégias para incidir em pautas de interesse público. E aí ele inclui desde esse trabalho de *lobby*, mas também atividades de comunicação e mobilização, em escala e midiáticas, mas também na produção de inteligência para influenciar quem toma a decisão, de conteúdo e assim por diante. Por essa perspectiva, não tenho a menor dúvida que o *advocacy* é uma solução não só possível como muito importante para a construção de mudanças e diretivas. Quando você pensa em um bom plano de *advocacy*, a métrica dele não ter visibilidade, ter muitos “likes”, se virou manchete, a métrica dele e justamente se ele gerou a mudança, se, a partir daquela estratégia a lei mudou, tal política pública foi alterada, algum equilíbrio de poder foi mudado, eu acho que é um caminho superimportante. (TELLES, 2021)⁷⁸.

Paulo Illes apresenta a necessidade de obter uma visão mais estratégica da causa migratória, a partir do contexto que é um tema muito político, não só no Brasil. Em outras palavras, o *advocacy* não pode ser pontual, deve ser um trabalho constante. Isso também é apontado por João Chaves, da DPU.

Eu não acredito em *advocacy* que não tenha participação do migrante, para mim isso sempre foi muito claro. E eu acredito que o tema da migração é totalmente político. Há uma negação disso, como se fazer política fosse fazer política partidária, então eu considero isso uma visão errada sobre o *advocacy*, porque às vezes, o fato de você não fazer política também é uma decisão política e a nossa luta é por política públicas. Independente de qual seja o partido que esteja no poder, mesmo sabendo que é diferente o diálogo quando se tem um governo com uma perspectiva e governo com outra perspectiva. Acho que essa é uma grande dificuldade, eu diria que essa despolitização do debate de migração é extremamente grave. É uma realidade que atinge não só o Brasil, mas também outros países. (ILLES, 2021).⁷⁹

Ter boas práticas e uma prática constante de *advocacy* faz toda diferença para todas as áreas que trabalham com direitos humanos, mas especialmente para migração (...) o grande trabalho dessa pauta migratória e o *advocacy* é dar

⁷⁷ Informação fornecida por Representante da Conectas, em entrevista semiestruturada, São Paulo, 2021.

⁷⁸ Informação fornecida por Pedro Telles em entrevista semiestruturada, São Paulo, 2021.

⁷⁹ Informação fornecida por Paulo Illes em entrevista semiestruturada, São Paulo, 2021.

visibilidade ao tema que é muito pequeno no Brasil, já que a gente tem menos de 1% da população migrante e que muitas vezes é negligenciado então é sempre necessário ter o trabalho de colocar em evidência e por isso eu acho que todas as instituições que fazem *advocacy* têm agido muito bem. (CHAVES, 2021)

5.7 Proposições finais e apontamentos

A extensa análise apresentada evidenciou o esforço realizado pelos grupos que lidam com a pauta migratória há muitos anos e o árduo trabalho para atualizar a legislação preterida. No entanto, apesar de muitos esforços, o Brasil continua regido por uma série de leis, práticas e códigos criados pelos militares. Um retrocesso, tendo em vista a potência que o país representa não apenas dentro do Mercosul, mas dentro de outros blocos econômicos.

Este cenário evidencia-se com a última eleição presidencial feita no País. Há três anos o Brasil vivencia ataques preconceituosos e xenófobos originados do próprio Poder Executivo. É mais que urgente fortalecer a sociedade civil para que esta participe das decisões que afetam a vida de todos e o rumo do país. Contudo, esta tarefa não é simples. Peruzzo (1999) cita Martín-Barbero,(1999) que apresenta uma possível solução, da mesma forma que Castells (2014) evidencia em sua obra Ruptura (2018) e como também já foi apresentado em capítulos anteriores: muitas vezes é por meio de uma simples (e pequena) atitude que se desperta o sentimento de mudança coletivo. E é neste momento que ocorrem grandes transformações.

Existe uma insubmissão, uma rebeldia frente ao poder da Igreja, (...) do Estado (...), da escola frente a muitos poderes. Tudo o que passa pelos movimentos feministas, pelos movimentos ecológicos, pelos movimentos homossexuais, étnicos, raciais, os movimentos dos negros. (...) Existem elementos de uma nova sociabilidade, de uma nova agenda de temas importantes para as pessoas. (...) Estes movimentos, pequenos, em sua maioria inarticulados, à medida que se articulem e articulem a escola, e os meios de comunicação municipais, comunitários, irão criando redes de formação de cidadãos que vão ser muito eficazes, para fazer com que essas vozes dispersas comecem a tomar corpo no espaço regional e, inclusive, no espaço nacional. (MARTÍN-BARBERO⁸⁰, 1999, p. 78-79 apud PERUZZO, 1999, p. 217)

Após quatro anos participando de eventos sobre a pauta migratória, de reuniões de grupos de extensão universitária que lidam com a temática, além de estudar com profundidade sobre diversas questões nacionais e internacionais que afetam a vida dos migrantes, foi na fala de Daniel Andrade, boliviano entrevistado para a pesquisa em questão que se evidenciou a fala

⁸⁰ MARTÍN-BARBERO, Jesus. Sujeito, comunicação e cultura. Comunicação & Educação. [Entrevista concedida a] Roseli Fígaro e Maria Aparecida Baccega. São Paulo: Eca-Usp/Moderna, n.15, maio/ago., 1999.

de Barbero exposta acima: a necessidade de se instrumentalizar o *advocacy* é necessária, mas é preciso que a vontade de mudança seja genuína.

Fizemos uma reunião na subprefeitura da Penha, agora estou me desenvolvendo como conselheiro. Me apresentei na subprefeitura de Ermelino Matarazzo, pois às vezes têm propostas e oportunidades para poder participar, muitos dos meus compatriotas não participam porque não têm retorno, não tem ajuda financeira, você participa de coração. Não recebo nada, mas fico contente que ajudo, esse é meu propósito: ajudar, participar, orientar. (ANDRADE, 2021).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil teve (e ainda tem) uma demanda constante de migrantes acolhidos, sobretudo de países vizinhos da América Latina, que, mesmo em tempos de pandemia devido ao Covid-19, enxergam no País uma possibilidade de melhoria de vida. No entanto, conforme exposto em capítulos anteriores, infelizmente os vizinhos fronteiriços não possuem um conhecimento prévio das barreiras visíveis (e invisíveis) que vão enfrentar quando aqui chegam. Seja pela questão do idioma ou mesmo alguns choques culturais, devido à uma sociedade que os recebe de “braços abertos” até certo ponto. Por conta desse contexto, reconhecer os migrantes como sujeitos de direitos, mas sobretudo como seres humanos continua sendo uma luta constante desenvolvida por inúmeros atores da sociedade civil.

Sintetizando o objetivo geral da tese, procurou-se defender ao longo de todo trabalho, que a prática de *advocacy* pode ser compreendida como uma solução possível para reestabelecer a força que a sociedade civil (principalmente a brasileira) necessita, em tempos tão conturbados. Apesar de não ser uma fórmula mágica e nem se configurar como a “grande solução” para todos os problemas sociais, políticos e econômicos que o País enfrenta, a prática constitui-se como uma saída bem eficiente para mudanças necessárias a médio e longo prazo.

Como proposta inicial, buscou-se demonstrar a importância que a comunicação possui, a fim de estabelecer um elo mais consistente nos diálogos e embates de ideias dos profissionais envolvidos numa estratégia de *advocacy*. Para tanto, foi exposto que os debates na comunicação pública (o que saber) alimentam os debates na comunicação política (o que fazer). Portanto, pode-se afirmar que a comunicação pública envolve a política, pois os cidadãos tentam governar, juntos, a discussão dos temas públicos; da mesma maneira, a comunicação política envolve o debate, pois tentam decidir, juntos, a ação sobre a coisa pública. Também se constatou que essa construção de ideias só ocorre dentro de uma democracia deliberativa, algo que – apesar dos pesares – ainda não se perdeu no Brasil e que pode ser constituído dentro de uma esfera micro da comunicação humana. É, portanto, dentro desse contexto que organizações civis podem desenvolver propostas e organizarem-se para uma mudança necessária. Dito de outra maneira: é a partir da democracia deliberativa que os atores se envolvem e passam a dialogar sobre determinada causa com vistas para construir, juntos, uma estratégia de *advocacy*, que na visão de muitos entrevistados apresenta-se como uma caixa de ferramentas cada vez mais necessária. O que se deve ter em mente, no entanto, é a forma de criar tais espaços deliberativos e fomentar a prática do diálogo.

Esta preocupação pode parecer exagerada, mas se a comunicação interpessoal dentro de uma organização não for bem respeitada e não possuir um caráter humanista, dificilmente as ideias propostas vão sair do papel e seguirão para a prática – o que pode levar, inclusive à perda de tempo e energia que poderiam ser mais bem aproveitados.

Expostas as diversas prerrogativas para a construção e consolidação do *advocacy*, a teoria apresentada sugere que a prática não é tão difícil, inclusive com apresentação do detalhamento de um passo a passo organizado e adaptável para diversas causas, que responde as hipóteses levantadas. O Guia utilizado como análise pode servir como material de apoio para diversas estratégias de *advocacy* e causas, inclusive é bem similar ao planejamento de estratégias de relações públicas. Porém, a prática do *advocacy* esbarra em temas preocupantes como a questão da representação, que implica retirar dos constituintes a possibilidade de construir autonomamente suas preferências políticas – conforme exposto em diversas falas dos entrevistados com relação à não participação dos migrantes durante o processo; além disso existe também a questão da superioridade de conhecimento, uma vez que a assimetria entre representantes e representados é um dos problemas da democracia representativa e o modelo de *advocacy*, com sua ênfase na eficácia, tende a agravá-la – ponto que também foi observado em algumas entrevistas desenvolvidas.

A abertura política conquistada por milhões de brasileiros em 1988 e toda consequência dessa redemocratização, possibilitou que muitos movimentos sociais e entidades da sociedade civil desenvolvessem iniciativas a favor da garantia de direitos humanos, até então negligenciados. Construir, portanto, uma consciência coletiva sobre a necessidade de ajudar o próximo, não como ato assistencialista, mas como sujeitos com autoridade e participantes responsáveis, é uma das formas de criar uma cidadania participativa. Novamente, em uma escala micro ou macro. Seja por meio de uma associação de bairro, seja por meio de espaços democráticos institucionalizados, como audiências públicas e conselhos consultivos.

Ao encontrar a identificação para uma causa, é preciso observar diversos entraves políticos que existem por trás dela. Durante a exposição do capítulo sobre a prática do *advocacy* procurou-se deixar explícita a preocupação com o passo a passo das mensagens chave a serem feitas, grupos e parcerias a serem firmados, apresentando, portanto, as dificuldades do trabalho prático. Além disso, por meio de diferentes depoimentos, constatou-se que o “fazer política” vai muito além de atuar por um partido político e/ ou outro, mas trata-se de exercício diário e permanente. O esforço para atualizar uma legislação a favor dos migrantes que chegavam ao Brasil, foi uma das formas de criar e sustentar as lutas desenvolvidas por muitas entidades a favor dos migrantes que chegavam ao país. Com poucos recursos, mas com muito esforço

político, os grupos avançavam, da sua própria maneira e tentavam abrir caminhos com diversos tomadores de decisão.

A mobilização seguiu seu percurso, mas com o tempo, alguns interesses econômicos e políticos mudaram o rumo das coisas resultando num paradoxo para as entidades que estavam à frente da causa: por um lado, grupos que estavam na batalha há muito tempo, não entenderam (e não gostaram) como o processo seguiu, por outro lado, criou-se uma oportunidade única de levar adiante o sonho de centenas de pessoas e grupos da sociedade civil: alterar o então Estatuto do Estrangeiro para uma lei de migração, que garantisse direitos aos migrantes e se tornaria modelo para outras legislações internacionais. Fez-se necessário, portanto, um *advocacy* mais firme, mais estruturado e consistente.

A chance de mudança estava na mesa, mas junto com ela surgiu essa abrupta mudança política (*impeachment* de Dilma Rousseff) que deixaria a decisão da promulgação da nova lei, nas mãos de parlamentares que tinham os mesmos interesses políticos tal qual o grupo que havia desenvolvido o então Estatuto do Estrangeiro. O que deveria ser feito? O momento conturbado criou artimanhas que só foram possíveis graças ao conhecimento técnico e histórico das entidades envolvidas no processo de *advocacy* em questão. Foram muitos os interesses envolvidos e atores que participaram do processo, tornando-o complexo ao longo dos anos, mas ainda assim, com resultado positivo. Neste momento, procurou-se expor as dificuldades encontradas pelos grupos envolvidos e como a comunicação clara entre os participantes facilitou certas tomadas de decisão em momentos cruciais durante o processo de *advocacy*, desde reuniões com migrantes e entidades envolvidas, até a criação de movimentos de mobilização no Congresso Nacional, com a utilização de peças visuais como forma de sensibilizar votações, visando a aprovação da nova lei de migração.

Não foi destacado nesta pesquisa, por exemplo, a atual situação dos venezuelanos que chegam ao Brasil ou a recente vinda de grupos de afegãos provenientes de ameaças ocorridas no início de 2021. Mas o fato é que a migração não vai parar do dia para a noite. O descolamento humano é um fenômeno social que nunca vai deixar de acontecer. No entanto, é necessário ter uma visão mais equilibrada de como o *advocacy* deve ser desenvolvido daqui para frente. Pois, como já apontado anteriormente, a vitória da nova lei de migração 13.445/2017, apresentou inúmeras falhas, mas também aprendizados.

- Há a necessidade de desenvolver um *advocacy* mais organizado para aprimorar o decreto que regulamenta a nova lei, pois apesar dos avanços alcançados, é notória a dificuldade em atender pessoas migrantes em serviços públicos básicos em diversas

idades – seja pela barreira do idioma, pelo desconhecimento da legislação ou pela falta de apoio técnico especializado;

- Há necessidade de publicizar melhor todo trabalho de *advocacy* realizado – neste ponto é preciso destacar a falta de contato com a grande imprensa para divulgar melhor o processo, por exemplo;
- Há necessidade de aprimorar a autonomia dos grupos de migrantes existentes, tais como os grupos de bolivianos que se mobilizam há anos, por exemplo. Será preciso tornar o diálogo mais amplo, envolvendo diversas etnias e nacionalidades – não só de migrantes recentes chegados, mas de outros grupos que prosperaram dentro do País.
- Há necessidade de luta e de criação de campanhas esclarecedoras a fim de mobilizar diversas entidades da sociedade civil, mas que sejam campanhas mais deliberativa e assertivas, com métricas a longo prazo e com a maior parte da população.

Ressalta-se, por fim, a importância em aprofundar pesquisas teóricas e práticas sobre *advocacy*, principalmente ao “trazer” o tema para a área das interfaces sociais da comunicação. Logo, as descobertas obtidas com a tese em questão, para suprir essa ausência temática, justificam toda pesquisa desenvolvida. O *advocacy* não se configura apenas dentro do campo do Direito ou da Sociologia, pode (e deve) ser compreendido como um processo estratégico dentro da grande área da comunicação organizacional, a qual necessita de práticas mais assertivas para propostas de incidência política, mobilização e engajamento da sociedade civil com o poder público, bem como para iniciativas privadas que necessitem de estratégias mais consistentes e instrumentalizadas.

Portanto, como recomendação final, se propõe que o *advocacy* deve ser melhor analisado e estudado dentro do âmbito da comunicação política e pública. Ressalta-se, inclusive, a revisão de emendas dos cursos de relações públicas e jornalismo, uma vez que a prática do *advocacy* vai além do lobby e abrange um conceito mais atualizado à proposta das relações governamentais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio. **A Era do Imprevisto**. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

ALMEIDA, Débora. Rezende. **A relação contingente entre representação e legitimidade democrática sob a perspectiva da sociedade civil**. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 28, nº 82, junho/2013.

ARAN, Edson. A profissão de lobista será regulamentada no Brasil. O que muda? **Istoé Dinheiro**. São Paulo, ed. nº 1120, 2019. Disponível em: <https://www.istoedinheiro.com.br/lobby-em-pele-de-cordeiro/>. Acesso em 10 de dezembro de 2019.

ARANGO, Joaquín. **La explicación teórica de las migraciones: luz y sombra**, México. Zacatecas: Migración y Desarrollo, núm. 1, 2003.

AVNER, Marcia. **The Lobbying and Advocacy Handbook for Nonprofit Organizations: Shaping Public Policy at the State and Local Level**. [S.l.]. Amherst H. Wilder Foundation, 2002.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.

BAENINGER, Rosana, *et al.* **Atlas Temático: Observatório das Migrações em São Paulo – Migrações Internacionais**. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2017.

BARBALHO, Alexandre; PAIVA, Raquel (org.). **Comunicação e cultura das minorias**. São Paulo: Paulus, 2005.

BAUMAN, Zygmunt. **Estranhos à nossa porta**. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

BENHABIB, Seyla. Resumo de um modelo deliberativo de legitimidade democrática. In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (org.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009. p. 109-142.

BENGOZI, Bruna. 5 poemas de Wislawa Szymborska: profundidade e lirismo. Blog Livro e Café. [S.l.], [s.d]. Disponível em: <https://livroecafe.com/2020/05/16/5-poemas-de-wislawa-szyborska/> Acesso em: 09 mar. de 2020

BLOG DO SÓCIO. O gigante acordou, mas voltou a dormir: Parece que o País teve uma pane e tudo se perdeu e se esqueceu. Uma amnésia geral. In: Carta Capital. **Blog do Sócio**. São Paulo, 13 jun. 2019. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/blog-do-socio/o-gigante-acordou-mas-voltou-a-dormir>. Acesso em: 04 out. 2021.

BOHMAN, James. O que é deliberação pública? Uma abordagem dialógica. In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (org.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009. p. 31-84.

BORIS, Elizabeth T.; KREHELY, Jeff. **Civic Participation and Advocacy**. In: Lester. M. Salamon The State of Nonprofit America, ed. Washington DC: Brookings Institution Press, 2002.

BORIS, Elizabeth T.; KREHELY, Jeff. **Civic Participation and Advocacy**. In: Lester. M. Salamon The State of Nonprofit America, ed. Washington DC: Brookings Institution Press, 2002.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 dez. 2021

BRASIL. **Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017**. Regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. Brasília, DF: Presidência da República, [2021] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9199.htm. Acesso em: 10 dez. 2021.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 7, de 2016**. Acrescenta dispositivos à Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, para dispor sobre o direito da vítima de violência doméstica de ter atendimento policial e pericial especializado, ininterrupto e prestado, preferencialmente, por servidores do sexo feminino, e dá outras providências. [Brasília, DF]: Congresso Nacional, [2021]. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4057676&ts=1630427061134&disposition=inline>. Acesso em: 10 dez. 2021.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 36/2015**. Acrescenta o art. 12-A à Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, para definir normas gerais para a composição das equipes policiais de atenção à mulher vítima de violência doméstica ou familiar. [Iniciativa: Deputado Sergio Vidigal (PDT/ES)]. Brasília, DF: Congresso Nacional, [2006]. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicameras/-/ver/pl-36-2015>. Acesso em: 10 dez. 2021.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 288, de 2013**. Institui a Lei de Migração e regula entrada e estada de estrangeiros no Brasil. [Brasília, DF]: Congresso Nacional, [2013]. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdlegetter/documento?dm=4000103&ts=1630416064608&disposition=inline>. Acesso em: 10 dez. 2021.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 288, de 2013**. Institui a Lei de Migração e regula entrada e estada de estrangeiros no Brasil. [Tramitação do projeto de lei PL 288/2013]. Brasília, DF: Senado Federal, [2013]. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/113700>Acesso em: 10 dez. 2021.

BRASIL. **Projeto de Lei 1202 de 2007**. Disciplina a atividade de "lobby" e a atuação dos grupos de pressão ou de interesse e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências. [Tramitação do projeto de lei PL 1202/2007] Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2007]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=353631>. Acesso em: 10 dez. 2021.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 1936 de 1996**. Define mecanismos para a implementação do estatuto dos refugiados de 1951 e determina outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1996. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=197881>. Acesso em 10 dez. 2021.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 2.516, de 2015**. Institui a Lei de Migração. [Brasília, DF]: Congresso Nacional, 2015. Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=7F07E1F34F78828D48FD4921135501CF.proposicoesWeb1?codteor=1370312&filename=Avulso+-PL+2516/2015. Acesso em: 10 dez. 2021.

BRASIL. **Projeto de Lei 5655/2009**. Dispõe sobre o ingresso, permanência e saída de estrangeiros no território nacional, o instituto da naturalização, as medidas compulsórias, transforma o Conselho Nacional de Imigração em Conselho Nacional de Migração, define infrações e dá outras providências. [Brasília, DF]: Congresso Nacional, [2009]. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=674695. Acesso em: 10 dez. 2021.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 5655 de 2009**. Dispõe sobre o ingresso, permanência e saída de estrangeiros no território nacional, o instituto da naturalização, as medidas compulsórias, transforma o Conselho Nacional de Imigração em Conselho Nacional de Migração, define infrações e dá outras providências. [Tramitação do projeto de lei PL 5655/2009]. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2009]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/443102>. Acesso em: 10 dez. 2021.

BRASIL. **Lei 6.815, de 19 de agosto de 1980**. [Estatuto do Estrangeiro]. Revogada pela Lei nº 13.445, de 2017. Brasília, DF: Presidência da República, [1980]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm. Acesso em: 10 dez. 2021.

BRASIL. **Lei Federal nº 8.142 de 28 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1990]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8142.htm. Acesso em: 10 dez. 2019.

BRASIL. **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. Brasília, DF: Presidência da República, [1997]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm. Acesso em: 10 dez. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2011]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 10 dez. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014**. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, [2014].

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm. Acesso em: 10 dez. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017.** Institui a Lei de Migração. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm. Acesso em: 10 dez. 2019.

BRELÀZ, Gabriela de. *Advocacy* das organizações da sociedade civil: um estudo comparativo entre Brasil e Estados Unidos. *In: ENCONTRO DA ANPAD*, 31. Rio de Janeiro, 2007.

BUCKLEY, Christopher. Obrigado por fumar. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

BUZZONI, Rachel De Rosso. **Processos midiáticos:** uma análise sobre a deliberação na imprensa. 2014. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Faculdade Cásper Líbero, São Paulo, 2014.

CANHOS, Vanderlei; CANHOS, Dora Ann; SOUZA, Sidnei de. Informação ambiental e práticas de cidadania. *In: PINSKY, Jaime (org.) Práticas de Cidadania.* São Paulo: Editora Contexto, 2004. p.89-100.

CAPOBIANCO, Eduardo; MESQUITA NETO, Paulo de. Práticas de cidadania contra o crime e a violência. *In: PINSKY, Jaime (org.) Práticas de Cidadania.* São Paulo: Editora Contexto, 2004 p.241-258.

CASTELLS, Manuel. **Ruptura:** a crise da democracia liberal. São Paulo: Zahar, 2018.

CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança:** movimentos sociais na era da internet. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

CASTRO, Daniela. **Advocacy:** como a sociedade pode influenciar os rumos do Brasil. São Paulo: Amarante Editorial, 2016.

CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T.; MACEDO, M., Imigração e Refúgio no Brasil. Relatório Anual 2020. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2020.

CERQUEIRA, Daniel; BUENO, Samira (coord.). **Atlas da Violência:** 2020, Brasília, DF: IPEA., 2020, p.96. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/200826_ri_atlas_da_violencia.pdf. Acesso em: 29 mar de 2021.

CONNECTAS. Nossa Atuação. São Paulo. [2021]. Disponível em: <https://conectas.org/>. Acesso em: 10 dez. 2021.

COPPEDGE, Michael *et al.* **V-Dem Country Coding** Units. v11.1 Varieties of Democracy (V-Dem) Project. Suécia, 2021. Disponível em: https://www.v-dem.net/media/filer_public/8b/2a/8b2a2a32-cd62-4a2b-8cd5-f52974032c8e/countryunit_v111.pdf. Acesso em: 22 set de 2021.

COSTA, Emília Viotti da. Repúdio à Razão Afeta a Ciência Histórica. [Entrevista cedida a] Sylvia Colombo, **Folha de São Paulo**. São Paulo, 1 nov. 1998. Caderno Mais!

DAMATTA, Roberto. **A casa & a rua**. Espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil. 5ª ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

DEMENTIA ALLIANCE INTERNACIONAL. [organização mundial dirigida a pessoas diagnosticadas com demência e que desejam trabalhar juntas para melhorar sua qualidade de vida]. [S.l], [s.d] Disponível em:

<https://www.dementiaallianceinternational.org/tag/dasni/>. Acesso em: 10 dez. 2021.

GERSTLÉ, Jacques. **La comunicación política**. Chile: Libros Arces – LOM, 1995.

GOMES, Wilson. **Transformações da política na era da comunicação de massa**. São Paulo: Paulus, 2004.

GOVERNO FEDERAL. **Ministério da Justiça e Segurança Pública reconhece 16 estrangeiros como apátridas**: Os apátridas passam a ter autorização de residência no Brasil por prazo indeterminado, com acesso a direitos e garantias. Brasília: DF, 13 jul. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/ministerio-da-justica-e-seguranca-publica-reconhece-16-estrangeiros-como-apatridas>. Acesso em: 29 mar. 2021.

GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. **Relações Governamentais como fator de competitividade**. Cadernos Adenauer XIX, n.2, 2018.

GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira; MACHADO, Leandro. **Ainda é necessário esclarecer conceitos: lobby x advocacy**. Disponível em: <http://www.cause.net.br/ainda-e-necessario-esclarecer-conceitos-lobby-x-advocacy/> Acesso em: 20 de jul. de 2020

GURZA LAVALLE, Adrian, HOUTZAGER, Peter e CASTELLO, Graziela., **Representação, Pluralização da Representação e Sociedade Civil**. Lua Nova, nº 67, 2006.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. v. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**. São Paulo: Editora UNESP, 2018.

Informe da Comissão Espanhola de Assistência aos Refugiados. **Las personas refugiadas en España y Europa**. Disponível em: <https://www.cear.es/publicaciones-elaboradas-por-cear/informe-anual-de-cear/>. Acesso em: 17 dez de 2019.

JUNIOR, Aloisio; GOUVEIA, Anna Carolina. **Desde 2015, desconforto econômico do brasileiro é alto**. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/desde-2015-desconforto-economico-do-brasileiro-e-alto> Acesso em: 22 set. de 2021.

KOÇOUSKI, Marina. **Comunicação Pública**: construindo um conceito. In: MATOS, Heloiza (org.). **Comunicação pública**: interlocuções, interlocutores e perspectivas. São Paulo: ECA/USP, 2012, p. 71-96.

KUNSCH, Margarida (org.). **A comunicação como fator de humanização das organizações**. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2010, p. 41-60

KUNSCH, Margarida Maria Krohling. **Comunicação organizacional: conceitos e dimensões dos estudos e das práticas** *In*: MARCHIORI, Marlene. **Faces da cultura e da comunicação organizacional**. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2006, p.167-190.

La Inmigración en España: efectos y oportunidades. Consejo Económico y Social [CES]. Número 2/2019. Madrid: Palagraphic, 2019.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT Daniel. **Como As Democracias Morrem**. Rio de Janeiro: ed: Zahar. 2018.

LÓPEZ, Juan Camilo Jaramillo. Experiencia de la Comunicación Pública, **The communication initiative network**, Canadá, ago. 2003. [Seção] América Latina. Disponível em: <http://www.comminit.com/es/node/150447>. Acesso em: 10 dez. 2021

MARQUEZI, Dagomir. Edward Norton Lorenz, o criador da teoria do caos - * 23 maio 1917 + 16 abril 2008. **Revista Época**. São Paulo, 05 maio 2008. [Seção] Sociedade. Disponível em: <http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EMI3471-15228,00-EDWARD+NORTON+LORENZ+O+CRIADOR+DA+TEORIA+DO+CAOS+MAIO+ABRI L.html>. Acesso em: 10 dez. 2021.

MAFRA, Rennan Lanna Martins. **Comunicação, ocupação, representação: três olhares sobre a noção de *advocacy* em contextos de deliberação pública**. Revista Compólitica, n. 4, vol. 1, ed. jan-jul, 2014.

MALTA, Cândido. Práticas cidadãs para uma nova cidade, *In*: PINSKY, Jaime (org.) **Práticas de Cidadania**. São Paulo: Editora Contexto, 2004. p. 121-136

MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. **Lobby e políticas públicas**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2018.

MARCONDES FILHO, Ciro (org). **Dicionário da Comunicação**. São Paulo: Paulus, 2009.

MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (org.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro. **Os meios de comunicação na esfera pública: novas perspectivas para as articulações** São Paulo: Revista Líbero, ano XI - nº 21, jun, 2008, p. 23-36.

MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro, *et al.* **Esfera pública, redes e jornalismo**. Rio de Janeiro: E-papers, 2009, p. 48-69.

MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro. **Os meios de comunicação na esfera pública: novas perspectivas para as articulações entre diferentes arenas e atores**. São Paulo: Revista Líbero, v. 13, n. 26, São Paulo, 2010.

MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro. A intersecção entre o processo comunicativo e a deliberação pública. *In*: COLEHO, Cláudio Novaes Pinto; JUNIOR, Walter Teixeira Lima (Orgs.). **Comunicação: diálogos, processos e teorias**. São Paulo: Editora Plêiade, 2010, p. 81-101

MARSHALL, Ben; HANRAHAN, Adam. **Global Infrastructure index 2021**. Ipsos: [s.l.]. Disponível em: <https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2021-10/Global-Infrastructure-index-2021-ipsos.pdf> .Acesso em: 22 set. 2021.

MARTINO, Luís Mauro de Sá. **Métodos de pesquisa em comunicação: projetos, ideias, práticas**. Petrópolis: Vozes, 2018.

MARÍN, Antonio Lucas (org.). **Estructura Social: La Realidad de Las Sociedades Avanzadas**. Madrid: Pearson Educación, 2006.

MELLO, Patrícia. **Venezuelanos e brasileiros se confrontam nas ruas de cidade de Roraima**. Folha de S.Paulo, São Paulo, 18 ago. 2018. Seção Coluna.

MIGRA MUNDO. **Marcha dos Imigrantes e Refugiados 2019 acontece em 1º de dezembro na Paulista**. São Paulo: 30 out. 2019. Disponível em: <https://migramundo.com/marcha-dos-imigrantes-2019-acontece-em-1o-de-dezembro-na-paulista/> Acesso em: 04 out. 2021.

MIGUEL, Luis Felipe. **Representação democrática: autonomia e interesse ou identidade e advocacy**. Lua Nova, n.84, 2011.p 25-63

MIRALLES, Juan Antonio Horrach. **Sobre o conceito de cidadania: história e modelos**. Revista Factótum, 6, p. 1-22, 2009.

MISSÃO PAZ. Casa do Migrante. São Paulo [2021]. Disponível em: <https://missaospaz.org/casa-do-migrante/>. Acesso em: 10 dez. 2021.

MISSÃO PAZ. Centro de Estudos Migratórios. São Paulo. [2021]. Disponível em: <https://missaospaz.org/estudos-migratorios/>. Acesso em: 10 dez. 2021.

MISSÃO PAZ. Histórico. São Paulo [2021]. Disponível em: <https://missaospaz.org/historico-da-missao-paz/>. Acesso em: 10 dez. 2021.

MISSÃO PAZ. Quem Somos. [Centro Pastoral e de Mediação dos Migrantes]. São Paulo. [2021]. Disponível em: <https://missaospaz.org/quem-somos/>. Acesso em: 10 dez. 2021.

MORGADO, Renato Pellegrini; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. **Guia para a Construção de Estratégias de Advocacy: como influenciar políticas públicas**. Piracicaba: Imaflora, 2019.

NATIONAL COALITION FOR CANCER SURVIVORSHIP. [voltada a desenvolver ações para melhorar o cuidado com pacientes cancerosos].[S.], [s.d] Disponível em: <https://canceradvocacy.org/>. Acesso em: 10 dez. 2021.

NOBRE, Heloiza Matos e. **Capital social e comunicação: interfaces e articulações**. São Paulo: Summus, 2009.

NOBRE, Heloiza Helena Matos e. A comunicação pública no Brasil e na França: desafios conceituais *In*: COLEHO, Cláudio Novaes Pinto; JUNIOR, Walter Teixeira Lima (Orgs.). **Comunicação: diálogos, processos e teorias**. São Paulo: Editora Plêiade, 2010, p. 105-120.

NOBRE, Heloiza Helena Matos e; NOBRE, Guilherme Fráguas. **Comunicação pública e comunicação política: por uma interação entre cidadania e democracia**. *Organicom*, ano 10, n. 19, p. 16-24, São Paulo, 2013.

OBRIGADO POR FUMAR. Direção: Jason Reitman. Produção: Jason Reitman. Estados Unidos. Fox Filmes, 2006. 1 DVD.

OLIVEIRA, Ebénezer Marcelo Marques de; SAMPAIO, Cyntia. **Estrangeiro, nunca mais!** Migrante como sujeito de direito e a importância do *advocacy* pela nova lei de migração brasileira. São Paulo: CEM – Centro de Estudos Migratórios, 2020.

OLIVEIRA, Ivone de Lourdes. Espaços dialógicos e relacionais nas organizações e sua natureza ético política. *In*: KUNSCH, Margarida (Org.). **Comunicação Organizacional: linguagem, gestão e perspectivas**, volume 2. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 321-332

OTERO, Guilherme Arosa Prol. Migrações, políticas públicas e federalismo: Análise da política migratória brasileira. 135 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas). Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do ABC, Santo André – SP, 2017.

PAGOTTO, Livia. **Advocacy em rede: em busca de maior impacto do investimento social privado no Brasil**. *Artigos Gife*, n. 2, vol. 1, artigo 1, 2019.

PERUZZO, Cicilia Maria Krohling. **Comunicação Comunitária e Educação para a Cidadania**. *Comunicação e Informação*, v. 2, n. 2, p. 205-228, jul./dez 1999.

Perfil dos estados brasileiros: 2018. IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Rio de Janeiro, IBGE, 2019. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-atalogo?view=detalhes&id=2101667>
Acesso em: 07 de jan. de 2020

PINSKY, Jaime (org.) **Práticas de Cidadania**. São Paulo: Editora Contexto, 2004.

REIS, Rossana Rocha. **A política do Brasil para as migrações internacionais**. n° 33, Rio de Janeiro: Contexto International, 2011
ROSS, 2007

REMHU - Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, vol. 17, núm. 33, julioldiciembre, 2009, p. 330-331 **Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios** Brasília, Brasil.

Revista Internacional de Direitos Humanos (SUR). [S.l], [s.d]. Disponível em: <https://www.conectas.org/acoes/revista-sur/>. Acesso em: 10 dez. 2021.

RUEDIGER, Marco Aurelio (coord.), *et al.* **O dilema do brasileiro: entre a descrença no presente e a esperança no futuro**. Fundação Getúlio Vargas, DAPP São Paulo: 2017.

Disponível em: <http://dapp.fgv.br/o-dilema-brasileiro-entre-descrenca-no-presente-e-esperanca-no-futuro>. Acesso em: 10 jan. 2020.

SABATIER, Paul Armand; WEIBLE, Christopher M. **The *advocacy* coalition framework: Innovations, and clarifications.** In SABATIER, P.A (Ed.). **Theories of the Policy Process.** 2ª Ed. Boulder: Westview Press, 2007. p189-220.

SALADINI, Ana Paula Sefrin. **Trabalho e imigração: os direitos sociais do trabalhador imigrante sob a perspectiva dos direitos fundamentais.** Tese de Mestrado. Universidade do Norte do Paraná (UENP), 2011.

SANCHES, Mariana. Brasil é 4º país que mais se afastou da democracia em 2020, diz relatório. **BBC.com**, [Brasil], 12 abr. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-56724695> Acesso em: 02 de ago. de 2021

SÃO PAULO. **Lei nº 16.478 de 8 de julho de 2016.** Institui a Política Municipal para a População Imigrante, dispõe sobre seus objetivos, princípios, diretrizes e ações prioritárias, bem como sobre o Conselho Municipal de Imigrantes. São Paulo: Câmara Municipal, [2021]. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16478-de-08-de-julho-de-2016/>. Acesso em: 10 dez. 2021.

SASSEN, Saskia. **Expulsões.** Brutalidade e complexidade na economia global. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2016.

SILVA, Patrícia dos Santos Caldas. Desafios do desenvolvimento humano na gestão das organizações públicas. *In*: KUNSCH, Margarida (org.). **A comunicação como fator de humanização das organizações.** São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2010, p. 204-217

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SPEKTOR, Matias. Viagem internacional de Bolsonaro definirá rumos da campanha. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 24 ago. 2017. Seção Colunas.

STEPHEN CASTLES, Hein de Haas; MILLER, Mark J. **The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World.** London: Macmillan, 2014.

SAVE THE CHILDREN INTERNATIONAL. [em defesa dos direitos da criança no mundo], [organização não governamental]. [S.l], [s.d]. Disponível em: <https://www.savethechildren.net/#>. Acesso em: 10 dez. 2021.

THIOLLENT, Michel. **Crítica metodológica, investigação social e enquete operária** Comunicação e Informação. São Paulo: Polis, cap. I e II, p.31-77, 1980.

TORQUATO, Gaudêncio. **Tratado de Comunicação Organizacional e Política.** São Paulo: Pioneira Thomson Learning 2002.

TORQUATO, Gaudêncio. **Tratado de Comunicação Organizacional e Política.** São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

VELOSO, Caetano. Sampa. *In*: VELOSO, Caetano. Muito - Dentro da Estrela Azulada. Rio de Janeiro: Warner Music, 1978.

ZOLBERG, Aristide R. **The Formation of New States as a Refugee-Generating Process.** Annals, AAPSS, 467, May, 1983.

APÊNDICE A – ENTREVISTA COM PAULO ILLES (CDHIC)

1) Como você enxerga a prática de *advocacy* no Brasil, em especial para a causa migratória?

Eu diria isso em etapas. Eu acho que no Brasil a gente tem processo com altos e baixos. Tivemos um longo período, no qual a maior parte do *advocacy* foi feito pelas organizações religiosas, em especial a Pastoral do Migrante. E essa pastoral, através, principalmente do setor latino-americanos sempre fez um trabalho muito de base. Sobretudo, ao longo dos finais dos anos 90 e início deste milênio. Resultado disso, nós tivemos conquistas importantes, por exemplo, a anistia de 1999, a própria mudança naquela lei estadual, por exemplo, que permite que os alunos em São Paulo possam estudar independente da situação migratória estar regular ou não, o mesmo pra cidade de São Paulo, o decreto da Marta Suplicy, conquistas também de espaços públicos, no governo da Erundina foi criado São Paulo de Todos os Povos que tinha um trabalho muito forte na saúde – inclusive no posto da Barra Funda, no Bom Retiro, foram criando esses espaços de atuação e de fortalecimento sobretudo do protagonismo dos imigrantes, muitos imigrantes passaram a ser agentes de saúde, por exemplo. Acho que isso foi um momento bem interessante nesse *advocacy*. Eu sempre falo do *advocacy* entendendo-o como formação política e participação do sujeito migrante. Depois, acho interessante por exemplo, depois do ano de 2005, que os bolivianos foram regularizados pelo acordo Brasil e Bolívia, um acordo bilateral feito entre os dois governos, que regularizou mais de 32 mil bolivianos, acho que isso foi um marco porque a comunidade boliviana começa a se organizar, não só para fins culturais, mas também com a finalidade de defender os seus direitos. Então isso é um marco. Daí veio depois o acordo do Mercosul, vem a anistia de 2009, foram momentos cruciais nessa formação de uma massa de migrantes e de organizações comprometidas com a transformação da vida dessas pessoas. E, somado a isso, uma série de conquistas, como – volto a repetir o acordo do Mercosul – a construção, por exemplo, do primeiro plano nacional de proteção ao trabalhador migrante que foi feito pelo Conselho Nacional de Migração, várias propostas de construção de lei de migração, que depois resultaram na nova lei de migração, num momento mais adiante. A própria, coordenação de política para migrantes da cidade de São Paulo, foi uma conquista, um reconhecimento desse papel do migrante como ator, como sujeito, como constituinte da cidade, acho que essa é uma conquista muito importante. Depois disso vem um período, um pouco, acredito, diferente como eu posso observar hoje. Cada vez mais surgiram novas organizações sobretudo na área de migração, algumas de base, hoje tem uma rede de associações de migração muito grande. Redes de coletivos de migrantes que têm

também uma atuação bastante política, no entanto, com a chegada de grandes organizações de direitos humanos, a atuação do *advocacy* foi se profissionalizando, de forma a criar espaços onde essas organizações falam em nome dos imigrantes. Então, hoje, por exemplo, você tem algumas redes que atuam em Brasília que têm uma conexão zero com os migrantes e de pouca formação política também. Eu acho que isso faz parte dessa trajetória e do momento político que vive o Brasil. Eu atribuo as grandes conquistas, que mudaram o paradigma da política migratória no Brasil, não é dessas grandes organizações, mas sim da atuação da base. E aí, eu menciono aquelas questões que eu considero de extrema importância, por exemplo, na lei de migração de 2017, como a descriminalização do direito à manifestação política dos migrantes, o direito, por exemplo, do migrante participar do sindicato, de ser dirigente de uma empresa, de uma rádio, bem como o artigo 120 da lei de migração que propõe uma política nacional desvinculada da Polícia Federal – o único artigo que não foi regulamentado pelo decreto que regulamenta a lei de migração de Michel Temer. Se você olhar lá o Artigo 120 que é justamente esse que define a política nacional de migração ele não foi aprovado. Tanto que esses grupos profissionais de *advocacy* atuaram, na construção por exemplo, de uma série de medidas provisórias que, ao meu entender, enfraquece a própria aplicação da lei de migração. Como, por exemplo, a medida provisória do Michel Temer para tratar dos casos de violência generalizada dos direitos humanos, que é o caso dos venezuelanos por exemplo. Eu considero desnecessária uma medida provisória como aquela, uma vez que nós temos uma lei de migração que tem um artigo que regulamenta qual é a política nacional no Brasil, então esse artigo é que deveria ser regulamentado. Então eu vejo hoje com olhar muito crítico a atuação de um *advocacy* muito parecido com o *lobby*. Acho que cada vez mais há organizações atuando no espaço internacional, faz parte também da conjuntura, a gente precisa disputar o discurso, a questão dos modelos de governança de migração, no entanto, todos aqueles espaços que são do movimento social e participação das pessoas que estão – e são os próprios migrantes, foram desmantelados. Hoje o Fórum Social de Migração está enfraquecido, porque ele é preterido frente ao Fórum de Migração e Desenvolvimento que é das Nações Unidas, do Governo, que tem dinheiro. Então acho que tem muito dessas questões. Boa parte da política do migrante hoje está financiada pelos Estados Unidos, por exemplo, então essa acolhida dos venezuelanos você vê que tem mais organizações em Roraima do que migrantes. É um trocadilho, mas, assim o número de organizações é enorme e não há uma política coordenada, cada um atua com o próprio financiamento. E nesse foro de incidência em Brasília é um pequeno grupo de organizações que acaba atuando e cada vez profissionalizando mais este departamento. Tem o seu lado positivo, você apresentar documentos com qualidade, por outro lado descola da

realidade e acaba não levando as pautas que são as mais importantes para a vida do migrante. Eu não acredito em *advocacy* que não tenha participação do migrante, para mim isso sempre foi muito claro. E eu acredito que o tema da migração é totalmente político. Há uma negação disso, como se fazer política fosse fazer política partidária, então eu considero isso uma visão errada sobre o *advocacy*, porque às vezes, o fato de você não fazer política também é uma decisão política e a nossa luta é por política públicas. Independente de qual seja o partido que esteja no poder, mesmo sabendo que é diferente o diálogo quando se tem um governo com uma perspectiva e governo com outra perspectiva. Acho que essa é uma grande dificuldade, eu diria que essa despolitização do debate de migração é extremamente grave. É uma realidade que atinge não só o Brasil, mas também outros países. Eu acho que esse é também o grande desafio hoje para a gente poder avançar na construção de políticas que sejam cada vez mais assertivas e mais próximas da realidade.

2) Durante a tramitação da nova lei de migração foram desenvolvidas muitas reuniões e diálogos entre as entidades que apoiaram a causa. Como foi a participação do CDHIC nesses encontros? Vocês foram convidados a participar das tomadas de decisões, elaboração de documentos para parlamentares etc.?

O processo de construção dessa nova lei de migração ele é muito longo, foram mais de 30 anos de luta para que se chegasse à mudança dessa nova lei de migração. O CDHIC le nasce, se não me engano em 2009, no seio da luta pela nova lei de migração, pela implementação dos acordos do Mercosul, pela promoção de trabalho decente, pela construção de políticas locais de migração. Ele nasce inspirado no Fórum Social Mundial de Migrações e se você fizer uma busca você vai encontrar vários manifestos. O CDHIC sempre procurou envolver o setor sindical. A gente tem um manifesto que deve ser de 2011, 2012, que é em defesa de uma nova lei de migração. Eu, como coordenador do CDHIC, escrevi alguns artigos junto com a Deisy Ventura, que abordava a necessidade de mudar a lei de migração. Infelizmente, esse diálogo não avançou dentro do Governo Federal, até porque tinha um jogo de vaidade entre o Ministério da Justiça e o Ministério do Trabalho, que tinham projetos e visões diferentes sobre a migração, a gente trata disso nesses artigos com a Deisy Ventura. Era necessário ter uma visão mais ampla sobre a migração e o CDHIC fez parte de todo esse processo – organizamos inúmeras audiências públicas, ajudamos a criar e participamos plenamente da criação da comissão do congresso nacional que tratou dessa lei de migração, o CDHIC teve um diálogo muito aberto com todos esses parlamentares, Bruna Furlan, o próprio Orlando Silva. Fizemos muitas marchas, caravanas com os migrantes. Organizamos uma ida à Brasília para conversar com o

Senado Federal e justamente desbloquear a lei de migração. O senador Randolpho pediu vistas da lei de migração, por uma questão relacionada ao Ministério Público, nós fomos lá com os migrantes, conversamos com o Randolpho, conversamos com as lideranças, para que esse projeto avançasse. Eu acho que tem muito material publicado no segundo tempo da luta para a nova lei de migração. No segundo tempo o time estava bastante completo, pois tinha muito dessas novas organizações que chegaram também no terreno e que de alguma forma, também colaboraram para fazer o *advocacy* junto à Brasília e, portanto, na construção da nova lei de migração. O Artigo 120 é uma proposta do CDHIC, a inclusão, por exemplo, do direito sindical é uma proposta do CDHIC, a descriminalização dos migrantes é uma proposta do CDHIC junto desse fórum, no qual nós fazíamos parte. E várias outras propostas que foram trabalhadas aí ao longo do processo. Para se ter ideia, a nova lei de migração foi aprovada e a comissão veio justamente no Fórum Social Mundial de Migração em São Paulo, o qual o CDHIC junto com a Rede Sem Fronteiras, organizou. Então, ter um papel assim é muito importante e eu pessoalmente me envolvi bastante no processo, envolvendo inclusive o prefeito Fernando Haddad que recebeu a comissão para defender a aprovação dessa nova lei de Migração. Nós entendíamos que o momento era extremamente delicado, estávamos passando por uma situação de golpe no país. E, portanto, aprovar a lei de migração naquele momento poderia ser perigoso. Essa foi a única questão que nós colocamos como grupo, como CDHIC, como fórum de migrantes que participaram desse processo e o que realmente aconteceu. Por exemplo, Michel Temer vetou a anistia, então nós não podemos mais ter anistia. Michel Temer vetou, por exemplo, a livre circulação das populações originárias. O Michel Temer vetou vários artigos importantíssimos dessa nova lei de Migração. Então essa é uma questão, que no nosso entendimento, precisava, naquele momento, de mais debate. Porque eu acho que foram muitos anos esperando para aprovar a nova lei de migração e aí, de repente, logo após o golpe veio a possibilidade, claro, de aprovar essa lei e aí, organizações como a Conectas, Anistia Internacional, que apareceram para participar nesses últimos momentos, nos dois, três anos da construção da nova lei de migração, fizeram uma maior pressão para aprovar a nova lei de migração. Nós ficamos também atuando, conversando com parlamentares, também demos o nosso parecer que era importante aprovar essa lei de migração, mas colocamos essas reticências que eu comparto contigo. Tínhamos medo, realmente, que Michel Temer viesse a vetar artigos e que, na regulamentação da lei pudesse criminalizar os imigrantes. Se você olhar a lei de migração é uma lei muito aberta, pensando em um governo democrático, que poderia regulamentar essa lei. Então, por exemplo, se você pegar o decreto de regulamentação está previsto carcer para migrante, deportação de

migrantes. Tem várias questões que são gravíssimas que estão no decreto que regulamenta essa lei de migração. Então essa é uma questão importante.

3) Como você enxerga a atuação da Conectas e da Missão Paz dentro da causa migratória? São organizações que possuem representatividade e legitimidade?

Não sei tenho legitimidade para opinar sobre outras organizações, eu falo pela experiência do CDHIC, a Conectas é uma grande referência em direitos humanos, sobretudo no *advocacy* internacional. É uma instituição que entrou, há algum tempo, na temática de migração então tem dado seu contributo, seu apoio, ajudado a ter posições importantíssimas com relação à migração. A Missão Paz é a organização mais antiga que atua com migrantes na cidade de São Paulo. São organizações, como todas as outras, têm legitimidade. Não entro em questões de metodologia, do ponto de vista, temos metodologia diferentes, mas não invalida a atuação de ambas. Uma atuação superimportante e se você perguntar para eles, acredito que não invalida também a atuação do CDHIC, que tem um perfil mais de mobilização de migrante e de atuação mais de formação política e que entende o *advocacy* junto com os migrantes. Hoje eu não tenho mais gestão sob o CDHIC, então é bom perguntar isso pra Thais, coordenadora. Mas para mim, Paulo Illes, *advocacy* sem a participação dos migrantes eu não acredito. Por melhor que seja o resultado, eu não acredito na sua eficiência, porque algum problema vai ter na sua implementação. Eu acho que a Missão Paz faz um trabalho incrível de assistência, de apoio aos migrantes, de empregabilidade, eles atendem centenas de migrantes durante o ano, então não posso dar uma opinião sobre legitimidade ou não legitimidade. E muito menos representatividade. Acho que representatividade, ninguém tem. No máximo, no Conselho Municipal de Migrantes onde foram eleitos. Essa questão é muito importante ter muito clara. Porque muitas vezes as organizações se colocam na posição de representantes de determinados grupos sociais e não são. Não são representantes, não têm mandato. São solidários, defendem a causa desse migrante, mas não o representa. Essa é uma questão extremamente importante, assim como o CDHIC não representa, assim como a Rede sem Fronteiras não representa os migrantes, mas isso é o meu ponto de vista.

4) Como você avalia a participação dos migrantes já acolhidos no país durante a tramitação da nova lei de migração? Na sua opinião, eles foram ouvidos? Participaram de decisões?

Aqui que é o ponto que eu digo para você. Os migrantes se mobilizaram, participaram do processo. Eles se envolveram e foram em muitas audiências públicas, mas no momento final, acho que ali nos últimos 5, 6 meses, eles foram esquecidos. Foi um momento mais de gabinete mesmo, de negociação, de lobby lá dentro do Congresso. Por mais que a comissão tenha dado algum retorno em alguma audiência pública, acredito que participaram muito mais estudantes e representantes da sociedade civil do que os próprios migrantes. Para dizer que houve uma participação temos que olhar esse histórico, entender a lei de migração como um resultado de um longo processo, só assim vamos entender a participação dos migrantes. Mais um alerta para a gente que atua com grupos como são os migrantes de que era importante envolvê-los também nos momentos finais da aprovação da nova lei de migração.

5) Você gostaria de acrescentar alguma ação que poderia ter sido melhor executada durante o processo de tramitação da nova lei de migração?

Sim, eu acho justamente isso: nos momentos finais da lei de migração, deveria ser, o relator e as organizações, terem dado retorno para os migrantes. No entanto, a urgência que se colocava para aprovar dessa lei de migração não permitiu. Mas eu acredito que, sim, deveria ter sido aberto ali um diálogo com as comunidades sobretudo nesses momentos finais da aprovação da lei. E eu acrescento: o decreto que regulamenta essa nova lei não teve participação social. E isso era fundamental. Por isso que eu digo: não adianta nada você apressar para fazer uma lei boa que depois regulamenta o governo sozinho, que esqueceu da nova lei, parece que trabalhou sob o estatuto de 1980. Então acho que isso é uma coisa muito importante. E a segunda é que acho que deveria ter sido feito um diálogo mais profundo também com as cidades que têm grande recepção de migrantes. Foi feito com São Paulo, porque estava lá na coordenação, a gente se interessava pelo tema e a gente se envolveu. Mas não teve participação de outras cidades que são importantes na acolhida do migrante. Própria Porto Alegre, Curitiba, e tantas outras que têm uma forte concentração de migrantes. Enfim, acho que essa é a questão. E agora a gente precisa lutar para regulamentação do artigo 120, acho que essa é a base para construir uma nova lei de migração, revogar esse decreto, que regulamenta essa nova lei de migração e emendar esses artigos que o Temer vetou, para que a gente possa ter a anistia de tempo em tempo, a não ser que se crie uma forma de regulamentação permanente dessas pessoas. Porque a lei de migração não resolveu isso, ela ficou repetindo os asteriscos anteriores, que é o migrante que chega irregular no país, não tem como se regularizar. Isso é um absurdo. Precisaria ter alguma regra. Não sei se por tempo em que o migrante irregular está no país, alguma coisa para que as pessoas não fiquem 10 – 15 anos irregulares no Brasil, isso é uma

vergonha. Tem um discurso de “portas abertas”, mas na verdade as pessoas entram e não conseguem ter uma livre circulação no país e ter seus direitos garantidos.

APÊNDICE B – ENTREVISTA COM JOÃO CHAVES (DPU)

1) Como você enxerga a prática de *advocacy* no Brasil, em especial para a causa migratória?

Cada vez mais eu percebo que, ter boas práticas e uma prática constante de *advocacy* faz toda diferença para todas as áreas que trabalham com direitos humanos, mas especialmente para migração. Ela tem sido muito positiva, principalmente pelo alto nível e pela qualidade das instituições que atuam no tema. Acho que o grande trabalho dessa pauta migratória e o *advocacy* é dar visibilidade ao tema que é muito pequeno no Brasil, já que a gente tem menos de 1% da população migrante e que muitas vezes é negligenciado então é sempre necessário ter o trabalho de colocar em evidência e por isso eu acho que todas as instituições que fazem *advocacy* têm agido muito bem.

2) Como você enxerga a atuação da Conectas e da Missão Paz dentro da causa migratória? São organizações que possuem representatividade e legitimidade?

Na verdade, Conectas e Missão Paz são as duas instituições por excelência que fazem *advocacy* de maneira independente e consistente no Brasil. Têm representatividade e legitimidade para atuar, apesar dos perfis diferentes. A Conectas é uma instituição de *advocacy* eminentemente que tem uma capacidade técnica muito grande, estrutura e faz uma atuação internacional muito forte. E, apesar de não ter contato direto com público, não ser uma instituição que faça atendimento jurídico ou socioassistencial tem um diálogo muito grande com outras instituições que fazem. Então ela está sempre conectada com outras instituições e essas veem na Conectas uma espécie de órgão especializado para *advocacy*. Isso é muito bom, inclusive a DPU utiliza muito o trabalho da Conectas, a gente trabalha muito juntos. E a Missão Paz também tem legitimidade pelo fato de ser uma instituição centenária dos scalabrinianos, de ter uma conexão muito grande com a comunidade migrante em São Paulo, e apesar de não ter o mesmo investimento da Conectas em pautas internacionais, eles têm a capacidade de articular muito: o *advocacy* com a assistência. Isso é um grande mérito, principalmente recentemente. As demandas que chegam na Missão acabam orientando as políticas de *advocacy* da Missão. Então, são duas instituições que eu vejo com a maior capacidade de *advocacy* e com a maior influência no meio. Não só diretamente no *advocacy* parlamentar ou no executivo (o Executivo agora está bem difícil), mas com os parlamentares, mas também como organizadores e grandes estimuladores na pauta migratória com outras instituições, por meio, por exemplo, da RAC –

que é a Rede de *Advocacy* Colaborativo. A qual as duas fazem parte e a DPU também. Então hoje acho que seria impossível falar em *advocacy* em matéria migratória sem falar na Conectas, sem falar na Missão – e obviamente nas duas profissionais que simbolizam isso nas instituições que são a Camila na Conectas e Leticia na Missão Paz, que dispensam comentário a capacidade técnica, qualidade, experiência, acúmulo da memória da migração, são duas pessoas indispensáveis na matéria de *advocacy*.

3) Durante o trabalho de *advocacy* desenvolvido pelas entidades, foi feito contato com a Defensoria Pública da União para acompanhar de perto o trabalho que estava sendo realizado? Você se sentiu parte desse processo de mudança da nova lei?

Neste ponto eu não posso falar muito, pois comecei a trabalhar com o tema em 2017, mas neste momento, do processo de aprovação da lei eu não tive participação direta, a DPU era representada por dois colegas. Um que ainda está na DPU que é o Gustavo Zortea, que eu acho que você pode até ouvir para contribuir também e outro é o Daniel Chiaretti, que era defensor até o final de 2017 se não me engano, e hoje é juiz federal. Saiu da área de migração, mas ele trabalhava muito. O que eu posso falar é de relatos indiretos de que a DPU trabalhava numa parceria, como se fosse um pool de entidades e que se dividiu também neste trabalho, que seria: DPU, Conectas, Missão Paz, IMDH e a Cáritas São Paulo. Houve uma integração muito grande, não posso falar de minha parte, mas o que os colegas relatam, institucionalmente falando, a DPU foi parte tanto do trabalho, como do resultado. E houve um diálogo permanente, o tempo todo. Inclusive das instituições defendendo a DPU, da DPU defendendo as instituições, só não posso dar detalhes do processo legislativo da aprovação porque não acompanhei, mas para isso seria importante conversar tanto com o Gustavo, como com o Daniel.

4) Com relação à participação da sociedade civil nas audiências públicas realizadas na DPU, você considera que foi exitosa? Possui indicativos que possam sustentar sua resposta? (número de pessoas presentes; duração das audiências; perguntas feitas pela plateia presente etc.). Em caso negativo, quais ações você sugere para que a sociedade civil participe mais desses espaços democráticos institucionalizados?

Olha, pelo que eu posso me lembrar, houve uma audiência pública que foi muito marcada pela ausência do Governo na Missão Paz, um pouco antes da entrada da lei em vigor em novembro de 2017 e do decreto 9.199, que ainda não havia sido publicado. Mas eu não participei dessa audiência pública, não fui convidado, nem estava aqui também. Mas sei que a

DPU participou, não sei exatamente quem. Agora, nós fizemos uma audiência pública muito boa em 2018 na DPU, eu tenho até documentação disso, está registrado no processo administrativo – se precisar eu posso mandar para você – e acho que foi muito marcante. Porque nós tivemos o auditório cheio, eram mais de 100 pessoas participando, tivemos participação da Polícia Federal, do Ministério da Justiça, da sociedade civil representada pelo padre Paulo, Camila representando pela Conectas, também a deputada Bruna Furlan, e vários temas foram colocados ali quanto ao que se esperava de uma regulamentação da nova lei de migração. Então foi uma audiência pública muito positiva. Eu tenho isso documentado, tenho em áudio visual também, na verdade só em áudio, mas se for necessário para você também fazer esse registro eu posso resgatar isso. E sem dúvida foi muito bom. Aquela audiência pública de 2018 ela marcou muito, inclusive um certo tensionamento que passou a ser a tônica entre a sociedade civil e Governo. Nós antecipamos o que viria a ser o grande tema que é: antes de 2017 havia uma sintonia entre governo e sociedade civil e essa sintonia foi se perdendo e a audiência pública da DPU em 2018 evidenciou isso. Agora, com relação à segunda parte da pergunta uma coisa que me parece importante é que a própria sociedade civil deveria convocar audiências públicas também e fomentar mais o debate. Muitas vezes eu tenho interesse em fazer, mas falta perna, falta agenda, falta estímulo. A gente não tem um apoio tão grande de estrutura, de divulgação, então eu acho que é preciso estimular mais esse espaço. Ao longo da pandemia, 2020 e 2021, as audiências públicas foram substituídas por lives e debates. Foram feitos vários, inclusive eu perdi a conta de quantos eu participei. Em quase todos estavam a Conectas ou a Missão, um dos dois. E as lives também foram bem interessantes para manter o tema em destaque, para estimular, atingir novos públicos e também acabam sendo um espaço tão ou até mais relevante que as audiências presenciais.

5) Como você avalia a participação dos migrantes já acolhidos no país durante a tramitação da nova lei de migração? Na sua opinião, eles foram ouvidos? Participaram de decisões?

A ressalva que lhe faço, é a mesma da pergunta três: eu não participei desse processo, foram meus colegas Gustavo e Daniel pela DPU. No entanto, pude acompanhar como espectador e interessado foi uma participação grande de pessoas migrantes. Acho que o Brasil passou por um momento de formação de coletivos e associações que foi muito interessante, há várias organizações que atuam e eu acho que um ponto que pode ser lembrado que de certo modo fez parte do processo de discussão da nova lei, foi a Comigrar em 2014, tanto a conferência municipal em 2013, como a Comigrar em 2014, que colocaram o tema muito em

evidência. Acho que naquele momento, a participação dos migrantes chegou ao auge em termos de visibilidade e de serem escutados pelo Governo Federal. A partir dali houve, no trabalho de *advocacy* parlamentar, de 2016 a 2017 não posso detalhar, porque não sei quais eram as pessoas migrantes que estavam presentes, mas colocaria Comigrar como destaque pois foi o que eu testemunhei. Sobre a tramitação da lei e tudo que houve no Congresso, eu teria que me reportar a esses outros dois colegas.

6) Você gostaria de acrescentar alguma ação que poderia ter sido melhor executada durante o processo de tramitação da nova lei de migração?

Olha, sobre o processo da nova lei é um pouco difícil de falar, como eu disse, pois eu não estava envolvido ali, também nunca conversei muito com Camila e Letícia sobre detalhes de procedimento, até porque são tantos itens que elas não iriam ter uma memória de cabeça de cada coisa. O que me pareceu, que mereceria mais destaque, correndo o risco de parecer assim “engenheiro de obra pronta” – o que me parece é que alguns itens foram negligenciados pela empolgação da lei. Houve um momento que a lei veio quase como uma catarse, como solução dos problemas, a ideia do migrante como sujeito de direito, isso foi muito forte ao longo de 2017. E me parece, que ao final do ano, todas as entidades levaram uma espécie de “banho de água fria” com a regulamentação do Decreto 9.199, mas não só pelo decreto, principalmente pelas portarias interministeriais que regulamentaram diversos temas, inclusive formas de atualização de residência a partir de 2018, porque perceberam uma coisa óbvia. Eu acho que é óbvia e ficou muito evidenciado: é que a nova lei não veio só substituir o Estatuto do Estrangeiro. Ela veio criar um modelo da normatividade da migração e da governança que não existia antes. O Estatuto do Estrangeiro praticamente não era mais utilizado para nada envolvendo regularização migratória, ele era uma norma muito defasada. Que vinha sendo substituída tacitamente por resoluções normativas, por portarias, um determinado autor que não me recordo agora, falou que era uma “colcha de retalhos normativa” e está certíssimo, e com esse novo modelo se implantou uma lógica de muita burocratização. Então antes nós tínhamos gambiarras que funcionavam, como a normativa 27, pela qual o CNig, com grande poder, dava permanência ou residência por tempo indeterminado a pessoas que apresentavam uma cópia de passaporte e uma certidão de antecedentes criminais, quando muito, com muita flexibilidade. Com este novo modelo da lei, há mais direitos, mas por outro lado, há uma imposição de uma governança migratória muito formal em que, para a pessoa acessar a autorização de residência tem que ter uma lista de documentos muito grande, exigências muito pesadas, por exemplo, em vários casos exigir certidão de antecedentes criminais, para qualquer tipo de autorização de

residência do país de origem – a pessoa não tem essa certidão, não tem nenhuma possibilidade de dispensar, mesmo para autorização de residência para cumprimento de pena, a pessoa tem que mostrar certidão de antecedentes criminais do país de origem, o que é caríssimo, difícil. E mesmo que sejam antecedentes positivos, tem que ter a certidão. E uma outra coisa que não se percebeu é que a lei de migração acabou com o CNIg como existia. Esse novo CNIg que existe hoje, que foi refundado a partir de 2017, na verdade, não é mais um órgão de política migratória. É um órgão que gera migração laboral em sentido estrito. E no Brasil, migração laboral, é migração de alta qualificação. Então todo debate que foi construído no CNIg, por anos e anos, envolvendo vistos humanitários, envolvendo o CNIg como órgão de concessão de residência etc. se esvaziou e nós não temos mais a gambiarra que nós usávamos. Então, se tornou um modelo mais burocrático e mais difícil de regularização. Então, isso tem que ser apontado. E acho que o otimismo pela lei deixou de lado um fator fundamental: a lei é o que os aplicadores regulamentaram para ela ser e os aplicadores eram os setores que haviam sido derrotados no processo da lei de migração. Setores extremamente burocratizantes, funcionários que ainda trabalhavam na lógica do Estatuto do Estrangeiro, sem uma compreensão dos valores da lei, então a regulamentação acabou esvaziando muito as vitórias da lei, óbvio que foi fundamental ter um artigo quarto que estipula todos os direitos, ter uma série de garantias que impeçam, por exemplo, a prisão por questões migratórias – inclusive neste ponto a lei até erra por ser demasiada progressista, impedindo qualquer pessoa que tenha cometido um crime no Brasil não possa ser presa para ser expulsa – o que impede na prática qualquer medida de deportação ou expulsão para quem está no país. Teve até reconhecimento judicial dessa falha. Então a lei teve vitórias, claro, mas o processo de regulamentação dela acho que não foi tão bem acompanhado. Me dá a impressão que todas as entidades, a DPU inclusive, acreditou que a regulamentação viria meio de modo que intuito, natural, quando na verdade foi uma regulamentação feita de cima para baixo, sem participação. Então o processo tão bom que houve na aprovação da lei, talvez tenha tirado um pouco a energia e foco da regulamentação, que foi bem prejudicial em alguns pontos, o que acredito de modo geral seria isso, não poderia detalhar muito mais, essas são minhas últimas considerações.

APÊNDICE C – ENTREVISTA COM PEDRO TELLES (ADVOCACY HUB)

1) Como você enxerga a prática de *advocacy* no Brasil, em especial para a causa migratória?

Eu conheço superficialmente o trabalho de *advocacy* na pauta migratória, um pouco na verdade, não é minha agenda. Nunca trabalhei na agenda de migração, então o que eu posso falar é mais amplamente sobre *advocacy* no Brasil. Acho que estamos num processo – vou trazer um recorte histórico mais recente – que passamos por um período, no período de redemocratização, principalmente no período do governo do PT (especialmente com Lula e a Dilma) em que as ONGs e os movimentos, após, de fato, a nossa democracia se reconsolidar, tiveram um canal de acesso e diálogo com o Executivo – e até com o Legislativo – muito abertos. E até no Executivo Federal – vou concentrar minhas respostas no Federal – muito focado em abrir espaços de conversação e dialogar. Muita gente de ONGs e movimentos sociais foram para dentro do governo e isso levou a gente a ter uma conduta, enquanto sociedade civil, de não colocar muita energia para refinar técnica, capacidades, competências para um *advocacy* mais sistemático e mais bem equipado etc. E no ano que a gente passa em que a Dilma é tirada do poder, chega um Jair Bolsonaro e etcetera, isso muda muito rapidamente. Essa abertura que existia se inverte e a realidade é que a gente não estava pronto para isso. Grande parte das nossas organizações e movimentos não estavam prontas, não tinham as ferramentas e capacidades. O próprio *Advocacy Hub* surge em 2017, a gente percebendo que existia uma grande carência e demanda por formação ferramental, construir rede de profissionais para fazer *advocacy* de forma mais estruturada. E agora estamos nesse processo no Brasil. Existem exceções de organizações, principalmente grandes ONGs internacionais e algumas nacionais que têm muito recurso e tinha estrutura, que tinham referências de como o *advocacy* acontece em outros países que já vinha com um trabalho mais estruturado de *advocacy* mas a grande maioria não. E acho que acordamos para essas necessidades. E estamos nesse processo ainda, de se preparar para crescer nesse sentido. Você começa a observar o número de menções ao termo *advocacy* como cresceu nos últimos anos. O número de vagas em *advocacy*, usando esse termo, como cresceu. Então a gente está nesse processo, nesse momento, no Brasil, de profissionalizar, de estruturar melhor, de ter um olhar direcionado para isso, no campo como um todo. Acho que isso também se reflete na pauta migratória. É uma pauta que conta com alguns atores de peso e que têm muito tempo de trajetória, a Conectas é um exemplo, a Missão Paz também é um exemplo. Acho que temos muitas entidades religiosas, de perfis ligados à igreja católica, a parte progressista dela, que se envolve nisso há muitos anos. Acho que não é uma pauta muito

transversal para dizer, mas acho que têm alguns atores dentro dessa agenda que têm bastante recurso também em comparação com a média, do que é a situação brasileira. E isso faz bastante diferença, são atores que conseguem construir *advocacy* com mais consistência. E tem também o fator ONU quer queira ou não, é um órgão que olha por esse assunto. Diria que é uma agenda onde tem atores um pouco mais estruturados do que outras pautas que têm por aí. Mas é isso, a minha visão geral para essa pergunta é essa.

2) Você conhece a atuação da Conectas e da Missão Paz dentro da causa migratória? Se sim, você acha que são organizações que possuem representatividade e legitimidade?

Dentro da causa migratória eu não conheço, conheço bem por cima, só quando vejo grandes manchetes e grandes acontecimentos, porém, de onde eu olho posso dizer com tranquilidade que são organizações que sim, têm sua legitimidade. Sobre representatividade eu já não posso dizer. A Missão Paz eu conheço menos. A Conectas eu conheço mais. A Conectas não acho que representa migrantes por assim dizer, acho que ela está num lugar de ter muita legitimidade na defesa desses grupos, porque tem legitimidade no campo dos direitos humanos como um todo. Mas quanto a representar, não sei dizer. Agora a Missão Paz, de onde eu vejo, enquanto “marca” é menos conhecida, no público geral. A própria Conectas não é tão famosa como um todo, mas acho mais midiática, do que a Missão Paz. Então, sobre a Missão Paz eu sei falar menos, mas de largada eu diria que estão num lugar sim de legitimidade, mas não sei dizer sobre representatividade. E aí quem então representa de fato, eu sei que têm alguns grupos com protagonismo e liderança de grandes refugiados etc., mas não sei o quão estruturados estão. Acho que é legal até grupos que são liderados por migrantes, não sei se isso existe, nunca vi com muita atenção, mas seria legal que fosse criado para ganhar mais visibilidade por assim dizer.

3) Na sua opinião, quais são as principais ações de comunicação que não podem ser deixadas de lado dentro de um planejamento estratégico de *advocacy*?

Depende, não existe uma fórmula mágica. Depende muito da sua pauta, do contexto, do seu objetivo específico. Você tem estratégias de *advocacy* eficazes que acontecem totalmente no bastidor e que envolvem conversas com dois, três atores, ou quatro, mas que são muito importantes e influentes para quem vai tomar a decisão. Você tem outras estratégias que precisam mobilizar muita gente, falar com muita gente. Então eu diria que a principal ação, é fazer um bom planejamento, fazer uma boa análise de contexto, um bom diagnóstico, um bom mapa de poder e, a partir daí, com isso em mãos, tendo um bom objetivo, uma clareza de

objetivos, uma clareza de onde você está, andando e de quem você precisa mover, construir um plano. É isso, essa é a ação que não pode faltar. Inclusive acho que é um problema quando as pessoas acham que existem duas ou três coisas a serem feitas, que são as mais importantes e salta para elas sem fazer antes um diagnóstico. Porque às vezes não precisa, não tem muito bem uma fórmula mágica, sabe? Não tem uma lista do que é sempre necessário.

4) As reuniões realizadas por membros de uma organização podem ser consideradas espaços democráticos deliberativos, na medida que as tomadas de decisões ocorrem de forma justa e representativa. Na sua opinião, esta dinâmica pode ser considerada uma ação fundamental para a criação de um plano de *advocacy*? Em outras palavras, pode se afirmar que é por meio do diálogo que ocorrem as diretrizes para se criar um plano de *advocacy*?

Não ficou claro para mim se você está falando por membros de uma organização internamente, então uma equipe que vai discutir ou se você está falando de uma reunião que uma organização organiza com outras organizações ou com pessoas de fora da organização. Então me diz se a resposta que vou dar agora vai te bastar ou você quis dizer outra coisa. Mas assim, as reuniões podem ser democráticas e deliberativas ou não. Se você tiver um grupo pequeno e as pessoas tomam decisão ali e um outro grupo maior que ajuda a encaminhar, quem tomou a decisão foi o grupo pequeno, é democrático entre esse grupo pequeno e não entre os outros envolvidos. Ou, se existe sim uma conversa, mas algum ator na mesa tem muito mais poder que os demais, vamos supor no caso de um financiador que junte três ONGs, que as financie e junte as três e fale “ONGs vocês têm que fazer uma coisa nesse sentido”, fica muito difícil para as ONGs falarem, “não vou fazer”. então, houve uma conversa, houve supostamente um entendimento ali, mas as ONGs toparam fazer porque o financiador pediu e não quiseram dizer não. Então, é democrático isso? Então tem um grande debate aí do que é um processo democrático, os limites que ele tem, e claro que não é binária a coisa, ou é democrático ou não é, você pode ser mais democrático, menos democrático etc. Dita toda essa relativização, acho que a questão mais importante aqui é a seguinte: a gente está num processo hoje, que é muito difícil avançar em pautas, trabalhando sozinho. Muitas poucas ONGs e movimentos têm força, legitimidade, recursos etc., para, por contra própria conseguir investir em uma agenda de forma mais estruturante, por assim dizer. É muito provável que você vá trabalhar em parceria, em coalizão, em rede. E este tipo de trabalho ele muito dificilmente funciona bem se os atores que estão envolvidos não se sentem, de fato, participantes, sentem que têm voz e sentem que o querem fazer também está ali representado. Então, eu acho que essa dinâmica mais democrática,

num contexto de que você precisa de parcerias, você precisa trabalhar com outros atores, ela é menos condição para que exista um plano, ela é mais condução para que exista um plano bem-sucedido, com grandes chances de sucesso. Porque a galera só coloca energia de verdade se sente que está representada, se sente que aquilo que considera importante está acontecendo ou vai acontecer. Então é um processo que todo mundo se sinta que está acolhido, está ouvindo, está participando, e tem poder, faz toda a diferença. É um pouco por aí.

5) Você considera a prática de *advocacy* uma solução possível para a sociedade civil propor mudanças efetivas, diante da situação política que vivemos?

Com certeza. *Advocacy* é um termo bem amplo, na definição que a gente ... Acho que vale aqui dizer da definição, existem duas definições principais: uma definição de *advocacy* mais restrita que o *advocacy* como sendo o *lobby* do bem, entre aspas, limitado no diálogo direto com parlamentares. E outra definição, que é a que a gente usa no *Advocacy Hub*, que eu uso pessoalmente, que é a definição mais conectada à origem do termo inclusive, que é o *advocacy* como um conjunto de ferramentas e estratégias para incidir em pautas de interesse público. E aí ele inclui desde esse trabalho de *lobby*, mas também atividades de comunicação e mobilização, em escala e midiáticas, mas também na produção de inteligência para influenciar quem toma a decisão, de conteúdo e assim por diante. Por essa perspectiva, não tenho a menor dúvida que o *advocacy* é uma solução não só possível como muito importante para a construção de mudanças e diretivas. Quando você pensa em um bom plano de *advocacy*, a métrica dele não ter visibilidade, ter muitos “likes”, se virou manchete, a métrica dele e justamente se ele gerou a mudança, se, a partir daquela estratégia a lei mudou, tal política pública foi alterada, algum equilíbrio de poder foi mudado, eu acho que é um caminho superimportante.

APÊNDICE D – ENTREVISTA COM RODRIGO DELFIM (BLOG MIGRA MUNDO)

1) Como você enxerga a prática de *advocacy* no Brasil, em especial para a causa migratória?

Nós conhecemos muito mais o *lobby*, não é? Confesso que conheci o termo *advocacy* justamente acompanhando a lei de Migração, especialmente a partir de 2015. Não sei a respeito de outras áreas, mas creio que a questão da lei de Migração foi fundamental para que o *advocacy* fosse visto pela sociedade civil como uma ferramenta válida para se atuar em prol de projetos e ações que beneficiem a comunidade migrante. Em suma, vejo o *advocacy* ainda em um caráter experimental, mas que os resultados já colhidos devem ser suficientes para demonstrar seu potencial e a necessidade de ser realizado de forma mais estruturada.

2) Como você enxerga a atuação da Conectas e da Missão Paz dentro da causa migratória? São organizações que possuem representatividade e legitimidade?

Acho que são duas entidades que se completam nesse caso. A Conectas atua em outras áreas de Direitos Humanos além das migrações, enquanto a Missão Paz é uma referência tanto no atendimento e orientação ao migrante quanto um importante centro de estudos sobre migrações. Creio que ambas possuem legitimidade e representatividade para esse fim. E atuam bem, dentro de suas áreas, para essa tarefa do *advocacy*.

3) Durante o trabalho de *advocacy* desenvolvido pelas entidades, foi feito contato com o MigraMundo a fim de publicar (e acompanhar) de perto o trabalho que estava sendo realizado? Você se sentiu parte desse processo de mudança da nova lei?

Em relação ao MigraMundo, posso dizer que sim. Tive - e ainda tenho - contato bem próximo com as instituições que atuaram no *advocacy* em favor da lei de migração. Sempre foram bem abertos para atender o MigraMundo nas pautas sobre lei de migração e creio que essas entidades viram no site um aliado e uma forma de não só de publicizar a questão, como de registrar esse processo. eventuais falhas eu vejo como parte de um processo no qual elas “aprenderam fazendo, acertando e errando”.

4) Como você avalia a participação dos migrantes já acolhidos no país durante a tramitação da nova lei de migração? Na sua opinião, eles foram ouvidos? Participaram de decisões?

A participação migrante é um dos pontos que vejo como desafio para o *advocacy* nos próximos anos. Porque o *advocacy* feito por Missão Paz, Conectas, IMDH etc. era muito baseado no corpo a corpo com os parlamentares e assessores no Congresso Nacional, o que demanda deslocamento até Brasília, preparação e até mesmo entender o cenário político. Em meio à comunidade migrante é preciso desenvolver meios que contemplem ao menos determinadas entidades mais estruturadas e que tenham melhor entendimento sobre o processo político, até para poderem incidir sobre ele. Acho que a participação migrante é um campo vasto a ser desenvolvido, com o desafio a mais de o migrante não ter direito a votar no Brasil, salvo quando consegue a cidadania brasileira.

5) Você gostaria de acrescentar alguma ação que poderia ter sido melhor executada durante o processo de tramitação da nova lei de migração?

Difícil dizer, Rachel. Um ponto que achei que “cobrou a conta” agora foi o fato de muitos artigos da lei de migração dependerem de uma regulamentação posterior à própria lei. Entendo que foi uma estratégia para acelerar a tramitação do projeto, e compreenderia uma continuidade do *advocacy* como foi feito na época da lei de migração. Mas o governo Bolsonaro e a pandemia criaram uma barreira adicional, de forma que vejo o *advocacy* atual mais como uma forma de não perder o que se conquistou do que de obter avanços. Mesmo assim, vale destacar a criação da Comissão Mista no Congresso sobre Migrações Internacionais e Refúgio, em operação desde o fim de 2019, que vejo como fruto indireto desse *advocacy* da lei de migração.

APÊNDICE E – ENTREVISTA COM CONECTAS

1) Como você enxerga a prática de *advocacy* no Brasil, em especial para a causa migratória?

A prática do *advocacy* no Brasil tem se fortalecido nos últimos anos. Cada vez mais organizações da sociedade civil e movimentos sociais brasileiros estão institucionalizando áreas de *advocacy* e se capacitando para praticá-lo. É visível ainda que mais materiais sobre *advocacy* estão sendo publicados em português recentemente, tornando o conhecimento sobre esta estratégia mais acessível, a exemplo da cartilha “*Advocacy* na prática”, lançada pela Conectas, Missão Paz e Laudes Foudation em setembro de 2021, a qual leva em consideração as experiências do *advocacy* realizado pela lei de migração de 2017, bem como posteriormente pela preservação dos direitos das pessoas migrantes e refugiadas ameaçados no atual contexto. Além disso, muitas redes de *advocacy* em vários temas têm se estruturado, estimulando o trabalho em rede. Atualmente, existe um grupo de organizações que atuam na pauta migratória que se articulam por meio da Rede de *Advocacy* Colaborativo, no qual a Conectas está inserida, mas há outras redes e espaços, inclusive com a participação de coletivos e associações de migrantes.

2) Você acredita que a prática de *advocacy* pode ser considerada uma solução possível para que a sociedade civil retome a força política de mudanças efetivas?

É imprescindível para a consolidação e fortalecimento da democracia que a sociedade civil participe mais das decisões relativas ao interesse público e a políticas públicas que impactam na vida das pessoas. O *advocacy* fornece ferramentas para que esta participação seja efetiva e para equilibrar o jogo político, de modo que não apenas os interesses privados conduzam as discussões relevantes para a sociedade. Ainda há uma grande desigualdade no acesso aos espaços públicos de decisão, por isso estratégias de mobilização, parcerias e produção e compartilhamento de conhecimento são importantes, além de sempre ouvir e respeitar o protagonismo de cada grupo social.

3) Você considera que a Conectas é uma organização que possui representatividade e legitimidade? Por quê?

A Conectas busca cada vez mais diversidade em todos os seus cargos e a luta antirracista é um valor da organização, trabalhado de forma transversal a todas as suas pautas. Além disso, a Conectas atua de forma séria, transparente, com muito rigor técnico, com 20 anos de história na defesa dos direitos humanos e do Estado Democrático de Direito, características que geram credibilidade junto a jornalistas, organizações internacionais e parcerias. No entanto, não é intenção da Conectas protagonizar as ações ou fazer nada sozinha. Procuramos diversificar parcerias em todas as frentes e aproveitar muitas das oportunidades que temos de estar em espaços de visibilidade para ceder a parceiros/as. Ainda há um caminho longo na construção destas relações, mas aos poucos vamos aprimorando e procurando estar mais perto de organizações e movimentos mais representativos de suas próprias causas.

4) Durante a tramitação da nova lei de migração, como foi a participação de outras entidades nos encontros e reuniões? Como era feito o convite para essas outras entidades a fim de todos participarem das tomadas de decisões?

Na época da tramitação do projeto de lei que gerou a nova lei de migração, uma boa parte das organizações que trabalhavam com o tema no Brasil tinham recursos limitados ou nenhum recurso para a atuação de incidência e pouco conhecimento técnico a respeito do processo legislativo e de estratégias de *advocacy*. Além disso, a velocidade de cada etapa da tramitação da nova Lei exigia respostas rápidas e ágeis da sociedade civil, por isso não havia tempo o suficiente para montar uma coalizão mais ampla e coordenar ações com um grande número de organizações, que nunca haviam atuado em conjunto antes. Estes foram os fatores prioritários na hora de se levar em consideração a participação de entidades em encontros e reuniões mais estratégicos e, por este motivo, a maioria das organizações era de São Paulo, porque já haviam acompanhado a aprovação da Lei municipal ou porque tinham uma relação de confiança construída previamente. Porém, após aprovação da Lei 13.445/2017, busca-se ampliar esta articulação, envolvendo organizações e coletivos de todas as partes do país no *advocacy* sobre o tema.

5) No momento de criar um documento dirigido aos parlamentares, quem tinha a ideia central e coordenava a produção e execução dos materiais? Como era o processo de criação e aprovação interna do conteúdo?

Notas técnicas, cartas e a petição foram ideias conjuntas do grupo da sociedade civil que se articulou nas ações de *advocacy* pela nova Lei. O processo de produção era bastante orgânico e todas as organizações contribuía para o conteúdo e escrita dos documentos.

6) Você considera que as peças de comunicação desenvolvidas foram eficazes? Como foi feita a produção das peças (cartazes para as audiências) e outros folders explicativos?

As peças produzidas foram eficazes principalmente na sensibilização dos parlamentares chave no processo de aprovação da Lei, como o autor, relatores, presidentes de Comissões e líderes partidários. A ideia, mensagem, finalidade e layout das peças eram combinados entre as organizações e aquelas que obtinham recursos para a produção, executavam este trabalho e compartilhavam os materiais com as demais.

7) Como você avalia a participação dos migrantes já acolhidos no país durante a tramitação da nova lei de migração? Na sua opinião, eles foram ouvidos? Participaram de decisões?

A participação dos migrantes poderia ter sido maior. Apesar de terem participado de audiências públicas e de debates da COMIGRAR (Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio) e alguns terem viajado a Brasília para conversar com parlamentares, poderia ter havido um maior envolvimento dos coletivos e associações de migrantes em outras etapas do *advocacy*. A falta de tradução dos textos legislativos e de compreensão dos migrantes sobre o sistema político brasileiro e sobre as implicações práticas do que estava sendo discutido no Congresso eram desafios por vezes difíceis de contornar, dada a urgência do debate e uma necessidade de mobilização quase que instantânea. Nos dias de hoje, procura-se corrigir esta falha, envolvendo esta comunidade em mais ações e eventos pertinentes à causa e apoiando campanhas e proposições lideradas e reivindicadas por eles/as, como atualmente acontece pela #RegularizaçãoJá e pelo PL 2699/2020.

8) Você gostaria de acrescentar alguma ação de comunicação que poderia ter sido melhor executada durante o processo de tramitação da nova lei de migração?

A mobilização da mídia tradicional não foi tão utilizada na época, como é atualmente em relação ao tema. A presença de uma assessoria de imprensa junto às organizações é importante para alcançar, “pautar” e sensibilizar esses meios de comunicação que atingem e conscientizam um maior público.

APÊNDICE F – ENTREVISTA COM DANIEL ANDRADE (MIGRANTE BOLIVIANO)

1) Você conhece o trabalho da Missão Paz? E da Conectas?

Sobre o trabalho da Missão Paz, a gente conhece pouco, eu conheci alguns mutirões que participei, mas não me aprofundi muito, pelo que sei é um trabalho social de ajuda aos imigrantes, mas não conheço muito bem.

2) O Brasil teve, por muito tempo o Estatuto do Estrangeiro, que foi feito na época da ditadura militar. Em 2017, a lei mudou e foi atualizada. Você participou das decisões e estratégias que foram feitas para mudar essa legislação?

O outro ponto, sobre o Estatuto do Estrangeiro, quando tinha a ditadura, foi o primeiro estatuto e depois passou muito tempo, a gente não tinha nenhuma melhora. Mas eu não participei da elaboração da nova lei, não participei. Não me ligaram. Acho que aí era mais da área de profissionais e delegados, eles que participaram, algumas outras pessoas que sempre estavam mexendo com essa área, eu não participei mesmo. Agora sobre a nova lei, para nós é um pouco complicado, tem que ler e ser atento, pois tem altos e baixos. Por exemplo, sobre a contribuição, sobre empreendedorismo. A gente contribui para o país como imigrante, mas não temos participação política. Além das prefeituras que estão abertas, mas tem um reconhecimento efetivo. Só há uma participação voluntária, voluntariamente. Não há um centavo de sua participação nas prefeituras.

3) Você considera que essa nova lei de migração é importante para os migrantes que chegam no Brasil? Por quê?

Agora com relação à essa lei mesmo, acho que esqueceram ou não querem contemplar a participação política do imigrante para ser eleito e eleger aos seus representantes, pois um país como o Brasil está cheio de imigrantes. Tem bastante imigrante, quase um 60% ou 70% do Brasil tem imigrantes, de todos os países também. Então não há tanta participação na prefeitura e na área presidencial também, porque em outros países têm candidatos imigrantes que participam. Então, a gente precisa tocar de novo nisso – quem sabe ir à Câmara dos Deputados para uma nova aprovação, porque o projeto estava elaborado faz tempo, mas esse projeto acho que não validaram. Então temos que lutar para ter participação agora das entidades públicas. A gente representar e ser representado. Então é mais ou menos isso que queria opinar. O restante não consigo responder, porque não participei. Antes tudo estava desmembrado, os ativistas não convocaram as reuniões.

Outras considerações

Estou regularizado, tenho documentação, sou microempreendedor, tenho uma pequena empresa de família. Eu moro há mais de 20 anos no Brasil, já tenho 06 netos. Continuo trabalhando e fazendo serviço social. Ajudo bastante, sou ativista desde que cheguei no Brasil. Na Bolívia eu fui dirigente. Quando não sabem como ajudar ou como ir às reuniões, então sempre estou aí. Agora, junto com minha esposa temos uma associação formada, agora vamos participar de um mutirão que vai ter na Cidade Tiradentes. Estamos continuando assim: pegando o que temos. Para nós tem sido difícil passar essa pandemia porque muita gente estava parada, a gente mora de aluguel. Muitos ficaram endividados por conta de aluguéis, mas vamos em frente. Vamos lutando para conseguir nossos propósitos, principalmente formar nossos filhos, fazer que estudem, nossos netos. Já moramos há muito tempo aqui. Seguiremos lutando.

Fizemos uma reunião na subprefeitura da Penha, agora estou me desenvolvendo como conselheiro. Me apresentei na subprefeitura de Ermelino Matarazzo, pois às vezes têm propostas e oportunidades para poder participar, muitos dos meus compatriotas não participam porque não têm retorno, não tem ajuda financeira, você participa de coração. Não recebo nada, mas fico contente que ajudo, esse é meu propósito: ajudar, participar, orientar.

APÊNDICE G – ENTREVISTA COM MISSÃO PAZ

1) Como você enxerga a prática de *advocacy* no Brasil, em especial para a causa migratória? Conte um pouco da participação da sociedade civil com a causa.

Do ponto de vista da Missão, o movimento foi assim, antecedeu um pouquinho a minha chegada. Foi uma provocação do próprio financiador. Temos uma parceria de muitos anos com o que era o Instituto C&A, agora é o Laudes Foundation, e eles sempre financiaram, há mais de uma década, o atendimento. Sempre com essa proposta de financiar o atendimento. Quando a lei de migração começa a tramitar e eles muito atentos a isso, eles acabam provocando os padres aqui falando “olha, a gente entende que a Missão tem um trabalho de ponta muito relevante, vocês são referência na área, e a gente entende que seja importante que vocês acompanhem, já que esse projeto de lei – que era na época o projeto do Aloysio estava chegando na Câmara e estava com cara que ia ganhar força. Muitos outros projetos de migração não ganharam força na tramitação. Então, eles entendendo essa importância de fazer incidência política a partir desse lugar de sociedade civil, eles fazem essa provocação para os padres. E na época, a gente não tinha financiamento para isso esse é um ponto importante e que impacta muito na possibilidade real e oficial das organizações fazerem incidência. E aí os padres falaram “ok, tudo bem, não temos muito bem uma pessoa e nem recursos para ir à Brasília”. Daí eles falaram “não, ok, a gente faz um incremento no projeto, e vocês veem aí internamente que poderia fazer isso”. Na época, entre 2014 e 2015, sobretudo em 2015 eu entrei aqui como voluntária e fiquei um ano na comunicação e quem fazia incidência era a Elisa, que era a advogada. Então ela que começou, ela fez inclusive umas idas para Brasília, nesse momento que o projeto de lei estava chegando na Câmara dos Deputados. Então foi isso, foi meio por essa provocação que a gente começou a entender de fato que seria importante acompanhar esse processo de perto e incidir nesse processo. E a gente conseguiu abertura, conseguimos um bom contato com a relatoria e foi a partir daí, só que já havia outras organizações que estavam ali se mobilizando e olhando para isso. Tinha Conectas envolvida, o SEFRAS, a própria Cáritas aqui de São Paulo, o ITCC, então era um grupo de organizações que já estavam se mobilizando para isso e em algum momento acontece esse contato e a Missão acaba fazendo parte desse grupo e dessa estratégia de *advocacy* a partir daí.

2) Você considera que a Missão Paz é uma organização que possui representatividade e legitimidade? Acredita que foi a entidade que coordenou todo processo de *advocacy*?

Eu não diria isso. Porque nós fizemos esse trabalho em conjunto com essas seis organizações a partir aqui de São Paulo, mas outras mobilizações também aconteceram. A própria Irmã Rosita tem uma importância e relevância ímpar e a presença dela em Brasília é algo que de fato faz com que ela tenha proximidade com todo poder público, legislativo e executivo. Ela teve um papel muito relevante, teve momentos que estávamos juntos, teve outros que ela foi fazendo da forma dela, com a dinâmica dela e nós fizemos com a nossa dinâmica. O próprio movimento empreendido pelo Paulo (Paulo Illes) junto com outras organizações, eles também tiveram papéis muito relevantes. A questão é que na época, acho que até realmente a lei de migração, não havia de fato uma superorganização. A maioria das organizações estavam aqui em São Paulo, o que é diferente de hoje que existem organizações espalhas pelo Brasil inteiro trabalhando com migração e hoje em dia também fazendo *advocacy*, mas na época isso estava bem concentrado no eixo São Paulo – Brasília. E as organizações aqui de São Paulo, embora todas atuando no tema migratório, compartilhando espaços e mesas de debate, na afinação do trabalho em conjunto, isso é muito comum, as organizações têm ali suas semelhanças, suas afinidades, suas confianças e isso é essencial para a incidência. Então acaba que, por conta da forma, das pessoas que estão liderando esse processo, as organizações acabam se aglutinando e fazendo seus trabalhos. Uma coisa não exclui a outra. É algo orgânico. Algumas visitavam os gabinetes dos deputados em São Paulo, que sempre foi muito importante. O que realmente diferencia – e que talvez, pode ser que dê essa impressão que a gente teve uma liderança nesse processo – é que de fato, dentro de um grupo pequeno de organizações realmente a gente acompanhou todo processo da relatoria, todo processo de tomada de decisão, incidimos nisso de fato. Mas é a questão de ter recurso, porque assim, das seis organizações que estavam juntas atuando, quem estava realmente em Brasília – era a Conectas porque ela tinha uma assessora lá, uma pessoa específica em *advocacy* e a Missão que conseguiu esse recurso extra para ter essa pessoa, no caso eu já que a Elisa estava com uma gravidez de risco. Os padres me chamaram para fazer isso e eu aprendi tudo na prática. E eu fui muito, e não tenho problema nenhum em falar disso, que a relevância que a Missão acabou tomando é por conta da própria credibilidade que a Missão Paz tem, porque eu não sabia o que eu estava fazendo. Para esse site que estamos reformulando, isso está sendo tudo construído nesse momento – que é código de conduta, isso vai vir para o novo site. Na parte do financiamento, eu não sei exatamente se isso vai ser publicizado, mas é público. Sempre que precisa isso geralmente é pedido para o próprio Padre Paulo e ele consegue disponibilizar. O que a gente fala do

financiamento da Missão é que a maior fonte de financiamento vem da própria congregação, a própria igreja dos scalabrinianos. E o que tivemos foram alguns projetos que mantiveram algumas atividades. O projeto com o Instituto C&A foi um deles e que depois, nos últimos três anos teve um incremento com a Fundação Avina, também para incidência. Então foram esses dois os principais financiadores do processo, da área de *advocacy*. Hoje em dia o ACNUR também é um dos nossos financiadores, financia algumas áreas e a gente tem um projeto também com a Fundação Rosa Luxemburgo, que é o que está proporcionando fazer a reformulação do site. E para a parte de reformas, porque passamos por uma reforma grande durante a pandemia, para abrir uma nova área para alguns serviços é por TAC – termos de ajustes de conduta, pelo Ministério Público do Trabalho. E fonte de arrecadação de pessoa física. São essas as fontes de financiamento que temos, mas para o *advocacy* especificamente o financiador principal foi a Laudes Foundation, antigo Instituto C&A – foi uma verba destinada para fazer as viagens para Brasília. Eu naquela função da comunicação. Depois que a gente renova de 2018 para 2021 que era um projeto de três anos, aí insere o meu salário. E a legitimidade da Missão é construída a partir de 80 anos de fundação. Essa representatividade e legitimidade são anos de história, somados ao fato de termos Casa de Acolhida, os serviços etc. Por isso que a Conectas, desde a época dos haitianos, que foi quando eles se aproximaram e decidiram atuar com isso, eles mesmos vieram bater à nossa porta, não foi o contrário. A gente nem sabia que a Conectas existia, estávamos ali fazendo nosso trabalhinho de ponta, sem imaginar fazendo de fato incidência. Foi, de fato, uma aproximação feliz, pois a Conectas tinha estrutura de fazer *advocacy*, não só na pauta migratória, mas em várias outras causas que eles acompanham. Eles têm parceria e contatos com organizações de ponta, pois eles entendem que têm toda capacidade de fazer *advocacy*, eles têm recursos, eles têm gente. Eles conseguem chegar em espaços que muitas organizações pequenas não conseguem, mas eles têm muito essa consciência de que não fazem o atendimento com as pessoas. Para eles somarem essa legitimidade e poderem falar sobre o tema eles têm que estar próximos de quem está com as pessoas. Na verdade, foi uma soma de forças o que é muito comum para a prática de *advocacy*. Formou-se uma rede, somamos com a Caritas que é especialista em refúgio, então os pontos da Lei de Imigração que tratavam de refúgio para nós a Cáritas foi um oráculo e o ITTC que trabalha com o sistema prisional, toda parte de extradição e retirada compulsória, eles eram que os que agregavam. Na questão dos princípios e garantias foi muito inspirado na Lei Argentina e o Centro de Estudos Legais e Sociais, foi um grande parceiro nosso, que é uma organização de direitos humanos internacional, foi um grande parceiro nosso nesse processo, pois eles tinham experiência na tramitação em si como na lei migratória argentina, uma lei muito

garantista na América Latina e serviu de inspiração para a gente, mesma coisa o Sefras, porque tinha esse movimento híbrido da coordenação também ser a coordenação do CRAI, que tem muita credibilidade também. O Sefras trouxe um subsídio muito consistente e prático, pois o legislador não sabe. A nossa função junto aos legisladores foi realmente garantir que a letra lei saísse. Garantir, tanto do devido processo, a gente tinha aqueles princípios que o livro fala bastante, mas tínhamos princípios básicos para a nova lei migratória que foram pactuados desde o início e a partir desses princípios que íamos fazendo leitura dos textos e incidência para isso, para isso a gente se somava com outras organizações.

3) No momento de criar um documento dirigido aos parlamentares, quem tinha a ideia central e coordenava a produção e execução dos materiais? Como era o processo de criação e aprovação interna do conteúdo?

Foi esse grupo dessas 6 organizações e muito baseado na experiência da Conectas em *advocacy* dentro do Congresso. Porque para a gente isso tudo era algo muito novo. A lei do refúgio teve uma dinâmica diferente, era 1997. A Irmã Rosita que fez incidência naquele momento. Então para uma lei grande, a gente já tinha feito um pouco desse movimento, mas ainda tímido e menos pulverizado, quando da Lei Municipal de São Paulo, pois não tivemos muita necessidade de fazer essa defesa, porque a lei veio do Executivo na época o PT tinha maioria na Câmara, então sabíamos que ia rolar, mesmo sendo no final da gestão do Haddad, era um contexto diferente. Então, quem imprimiu os materiais, quem fez foi a própria Conextas – eles tinham recurso para isso e porque eles sabiam que estratégias de *advocacy* exigiam estratégias de comunicação. Então eles acabaram encabeçando isso, mas os textos, o formato, os adesivos e saber que isso seria interessante, visualmente, porque é isso. A Câmara, o Congresso em si, recebe muitas pautas. E são muitos parlamentares que têm interesse em muitas pautas. Então, como fazer, no momento de aprovação – ainda mais em governos mais autoritários – mas, historicamente desde a redemocratização, desde a constituinte, a presença (e essa eu acho que é a melhor estratégia de *advocacy*, colocar a presença ali dentro), é a presença indígena dentro do Congresso. E existem organizações que trabalham pelo direito indígena, pelas florestas e meio ambiente que são, historicamente melhor estruturados e que conseguem prever o deslocamento dessas pessoas, com cunho socioambiental, o próprio Greenpeace, WWF, que mobilizam e entendem a importância de mobilizar a presença dessas pessoas lá. Mas as entidades de migração, temos orçamentos muito reduzidos. Conseguíamos orçamento para que, pelo menos uma pessoa estivesse lá.

4) Durante a tramitação da nova lei de migração, como foi a participação de outras entidades nos encontros e reuniões? Como era feito o convite para essas outras entidades a fim de todos participarem das tomadas de decisões?

Eu senti das duas coisas. Fizemos, por exemplo, rodas de conversa aqui em São Paulo, que vários migrantes pegaram o microfone e falaram: obrigado por vocês estarem fazendo isso pela gente. E isso é algo impossível de controlarmos. Ainda mais no contexto que tínhamos escassez de pessoas, de recursos, um contexto político conturbado e o tempo correndo contra nós. Porque era isso: ou a gente aproveitava aquele timing ou não teríamos conseguido. O que acontecia muito, é que algumas organizações começaram a falar assim “não estamos no melhor ambiente para isso, vamos recuar, vamos esperar um momento político melhor”. E tomamos a decisão de que não íamos esperar. Porque, imagina se a gente tivesse recuado naquela época? Teríamos Estatuto do Estrangeiro, combinado com Governo Bolsonaro. Não vou citar nomes, mas talvez você até saiba quem foram, talvez verbalizem isso ou talvez não, talvez tenha ficado no passado. Mas passamos um pouco por isso, chamávamos de fogo amigo. O mundo já está acabando, o cenário é o pior possível, por que essas pessoas ficam implicando sabe? E decidimos que não íamos recuar, tinha o tema, estava na pauta. A Comissão Especial era suprapartidária, no momento que o suprapartidarismo tinha uma certa importância. As organizações que se melindraram um pouco, eram organizações de um cunho político partidário, mais demarcado e essas organizações que seguiram e falaram, não, a gente vai continuar, nos declaramos apartidários. Nosso objetivo final e isso é inegável é a causa. A gente gostaria que não fosse o nome do Temer? Claro que a gente gostaria que fosse a Dilma, mas assim, o governo do PT teve 1 milhão de oportunidades, mas não fez, não criou forças. Então, eles começaram sim o processo, mas não tiveram chance de terminar. Na nossa leitura foi: houve uma ruptura aqui, houve um golpe, o cenário político vai piorar (a gente nunca imaginou que fosse melhorar), estávamos passando por essa ruptura que não sei quando de fato vamos conseguir resgatar, não sei se institucionalmente vamos ter força para isso. Então já tinha demonstrado essa racha e como que a gente joga a toalha, sabe? Um cenário pior está por vir e temos uma lei da época da ditadura. Para que vamos abandonar sendo que andamos com tanta coisa? O decreto veio horrível, sim, mas o projeto em si, o trabalho de relatoria que o Orlando fez não dá para falar que não foi um grande passo perto do Estatuto do Estrangeiro. Não foi a lei ideal, não foi a lei dos nossos sonhos, não foi o que a gente esperava, deixou muito a desejar, o decreto veio todo errado, mas eu só penso nisso: não que a gente já tinha uma lei dentro ali da Constituição Federal, não tinha. E se conseguirmos sair desse fundo do poço atual, temos que lutar por uma lei de migração melhor ainda.

5) Você considera que as peças de comunicação desenvolvidas foram eficazes? Como foi feita a produção das peças (cartazes para as audiências) e outros folders explicativos?

A primeira carta, a Carta Aberta, eu não participei, mas as demais, principalmente a moção que foi um movimento eu mobilizei eu mesma. Era isso, sempre entendemos que dentro da estratégia, como eram poucas as organizações que conseguiam estar em Brasília, tomávamos as decisões nesse grupo que estava mais articulado, mas me lembro que outros grupos também fizeram. Lembro que o próprio Nien, a Bela Fedelman ajudava, todo mundo mandou documentos, subsídios, isso chegou à relatoria. O que diferencia o nosso trabalho das outras organizações é que conseguimos estar presentes em Brasília, criar o fato político de estar ali, levar cartazes. Os cartazes que aparecem nas fotos que estamos na Comissão Especial, tínhamos feito para o Fórum Social Mundial das Migrações, em São Paulo. Fomos na Kalunga, compramos, desenhamos a faixa, eu enrolei no dia seguinte enfiei embaixo do braço, entrei no avião e levei pra Brasília. Foi acontecendo de forma orgânica, mas sabíamos que era importante ter esses elementos visuais no Congresso para realmente a gente conseguir se destacar no “mar de homens de terno”. E no momento de fazer moções, cartas conjuntas era esse grupo que estava mais próximo da tramitação que acabava puxando e abríamos para adesão. E tiveram muitas adesões. Hoje em dia, as organizações que estão mais conectadas, mais ligadas ao tema da incidência política, é muito por conta da migração e interiorização venezuelana e do que a própria lei de migração proporcionou.

6) Como você avalia a participação dos migrantes já acolhidos no país durante a tramitação da nova lei de migração? Na sua opinião, eles foram ouvidos? Participaram de decisões?

Em algumas rodas de conversa, que chegamos a fazer e que tinham migrantes, não foram muitas, infelizmente, mas nas rodas de conversa e reuniões abertas, muitos migrantes falavam isso, porque existia aquela restrição da manifestação política e alguns deles falavam isso. Sabiam que não podiam se manifestar politicamente, que a lei de hoje não permite, então que bom que tem vocês reassentando a gente. Tivemos o caso de uma professora migrante, se não me engano da Universidade Federal de Minas, que se manifestou politicamente a favor do PT e que foi intimada, ainda sob a rege do Estatuto do Estrangeiro. Então alguns migrantes que tinham uma atividade política mais forte aqui em São Paulo, como historicamente temos os grupos dos bolivianos e associações mais mobilizadas e que foram extremamente importantes para a própria política municipal vir a existir, eles tinham a consciência dessa questão do

Estatuto do Estrangeiro. Que havia essa restrição e criminalização da participação política dos migrantes. Então é isso que os migrantes relatavam, claro que a gente também entendia a necessidade de eles estarem mais próximos, mas acho que isso foi contemplado nos processos das conferências. A própria Comigrar. O que veio da Comissão de Especialistas, da Comigrar, que traziam muitos anseios e sonhos da população migrante, eu não participei, mas sei que teve uma estrutura de participação garantida isso foi contemplado pela relatoria. Não é que o texto do relator não ouviu os migrantes, ouviu de forma indireta. O que não aconteceu foram grandes audiências públicas, isso talvez não tenha acontecido. E outras organizações da sociedade civil, espalhadas pelo Brasil que tinham trabalho de ponta e que não participaram exatamente do processo de incidência, foram acompanhando e sabendo que tinha alguém fazendo isso. Quando a gente acionava e dizia: gente, está aqui a carta, precisamos pressionar, rapidamente conseguíamos números grandes de adesão. Hoje em dia estávamos vendo esse crescimento em vários locais, leis municipais, leis estaduais, comissão de conselhos. Isso é fruto de termos a lei de migração e termos empurrado para a pauta pública e para a agenda pública a temática migratória.

7) Você acredita que a prática de *advocacy* pode ser considerada uma solução possível para que a sociedade civil retome a força política de mudanças efetivas?

Eu enxergo assim, fazendo *advocacy* “almoçando e jantando todos os dias”, óbvio que eu acredito muito nisso. Eu acabando vendo o *advocacy* como uma caixa de ferramentas e é algo incrível, que replico muito quando vou falar sobre o tema com organizações que atuam na pauta migratória, mas que acham que não conseguem, que não podem. Para ser *advocacy* não necessariamente temo que estar com todos os passos feitos, ele é uma caixa de ferramentas e tudo vai se somando. Tudo dá para chamar de *advocacy* é poder de influência e esse poder, a sociedade civil tem por si só. Que é um grupo, de pessoas, que entendem a sua responsabilidade perante a sociedade. Porque entendemos que o poder público tem a sua responsabilidade, mas isso não pode isentar a sociedade civil de termos também a nossa. Então quando um grupo da sociedade, seja ele de brasileiros, de migrantes ou um grupo misto, se organiza como sociedade civil para fazer algum tipo de atuação com uma finalidade pública, que não seja uma finalidade privada e com interesses da corporação – a gente faz *advocacy* na Missão Paz pelos interesses de quem a gente assiste aqui – quando existe essa intenção, quando entendemos o que nos cabe como responsabilidade e que também entendemos que há uma parte dessa responsabilidade que cabe também ao poder público, e a gente incide nisso, isso é fazer *advocacy*. Não precisa então estar com uma estratégia super clara, eu entendo isso. É uma grande caixa de ferramentas. Claro

que exige um perfil de pessoas fazendo isso, pois vamos negociar com tomadores de decisão, exige uma leitura de contexto muito boa, exige sim, um conhecimento legislativo prévio, mas também engajamento. Ninguém faz *advocacy* sozinho, tem que somar, tem que ser a soma realmente de vários grupos. Isso soma de fato na legitimidade de poder incidir, mudar uma política pública ou mudar uma lei, fazer a política ser de fato executada, cobrar por isso. Então, eu tenho uma visão do *advocacy* por isso que acredito e sigo fazendo de como sendo uma grande caixa de ferramentas que temos que munir, como sociedade para podermos de fato executar o nosso dever como sociedade.

Outros temas debatidos

Sobre a Redemir - Uma rede que existe há mais de 15 anos, mobilizada pela Irmã Rosita, desde então. Criada a partir das entidades pastorais que fazem atendimento de ponta. Ela consegue mobilizar várias entidades, seja das Irmãs Sclabrinianas, seja da Pastoral do Migrante – grupos ligados à igreja, mas que têm muito foco no atendimento. A importância para a lei de migração é que a Irmã Rosita sempre fazia o encontro anual em Brasília. Em 2016, quando o projeto já tinha passado pela Comissão Especial, tudo com o trabalho de algumas organizações – com a questão do financiamento e do acesso à Brasília. Aconteceu que, em 06 de dezembro de 2016, a gente conseguiu pautar o projeto no plenário da Câmara dos Deputados, foi no marco da reunião da Redemir. Eram mais de 60 organizações reunidas naquele momento em Brasília, nos “45 do segundo tempo” porque estava para entrar recesso no legislativo, o Secretário Nacional de Justiça na época esteve no encontro – porque a Irmã Rosita sempre leva autoridades nesses encontros. O fato político que aconteceu naquele momento, Secretário Nacional de Justiça, que já era do Governo Temer, porque já tinha tido o *impeachment*, olha para aquele grupo imenso de organizações ali reunido, ansiando por uma lei de migração nova e fala “ah esse ano não vai sair mesmo, já recebi aqui notícia da minha assessoria. Nisso, a Conectas estava no Congresso junto com a Bruna e com o Orlando, aprovando o requerimento de urgência para conseguir pautar na plenária. Por isso a Redemir foi importante, foi naquele momento, naquela data. E por isso conseguimos ir até o plenário e acompanhar a votação num grupo muito pequeno – foram umas 10, 15 pessoas, mas queríamos ter levado todo mundo. Mas por conta da votação do golpe, a galeria estava fechada. Teve um dia que teve invasão no Congresso. Aí, o Rodrigo Maia tinha fechado a galeria. Mas conseguimos acessar, pois a Bruna – que era presidente da Comissão – pediu para a segurança do Maia, liberar.

Sobre o clima político na época com *impeachment* da Dilma - Quando a gente olha, agora, já com um certo distanciamento histórico, eu acabo fazendo uma leitura que é assim: a lei de migração ter sido aprovada naquele momento não foi um único fator, possível e responsável para aquilo. Porque ali era 2016 e estávamos lidando muito com a migração haitiana. Estava muito na pauta, então, exigia-se de que o estado brasileiro, vindo do legislativo, desse uma resposta para isso, mesmo no caos político. Apesar disso, existia um fator social, isso é muito importante para a aprovação de leis. Existia o fator social da migração haitiana que estava posto. O que também foi favorecendo e que conseguimos driblar, não de uma forma fácil, a imposição do *impeachment*, foi a própria composição da comissão. Na minha leitura, eu estava ali dentro, o *impeachment* rolando. Porque assim, no primeiro semestre, final de abril, foi uma fase que o projeto não andou – a comissão especial estava fazendo os trabalhos, tinha feito uma reunião ou outra, mas depois do *impeachment* em abril – que foi a votação na Câmara, em julho aprovamos na comissão especial, que já era Governo Temer. Então teve o segundo semestre inteiro – que sabíamos que o caminho da tramitação era: aprovar na Comissão Especial e depois aprovar no plenário, para depois voltar para o Senado. Então, assim que aprova na Comissão Especial, acontece uma certa interferência que é quando entra o *lobby* da PF – um movimento que a gente não teve muito controle, pois a relatoria, o Orlando Silva, estava dialogando com todos os atores envolvidos na temática – tanto que eu tive no gabinete dele em São Paulo, o assessor dele abriu a tela do computador e tinha uma grande planilha de Excel daí tinha, a lei, com todos os artigos, incisos, da lei de migração na primeira coluna e tinham várias colunas que eram assim: as propostas do MRE, as propostas do MJ, as propostas da sociedade civil, as propostas da PF, as propostas da academia. Então, mostrava o quanto o Orlando se comunicou, pois mandaram ali as suas questões e interesses, ele estava contemplando tudo isso. E ele havia falado para nós, que estava tudo alinhado, pois de fato, a lei de migração acabou envolvendo o campo de poder entre muitas instituições. E o Orlando foi um excelente relator, fez um trabalho muito bom. O que ele não conseguiu contemplar, por exemplo um dos nossos anseios era de fato a criação de uma instituição nacional autônoma que fosse voltada para migração, para que o controle migratório não ficasse nas mãos da Polícia Federal, e chegou um momento que ele disse: meninas eu entendo a importância disso, mas eu não posso fazer isso. Isso é visto de iniciativa, uma lei que venha do Legislativo não pode criar um órgão para o Executivo, isso tem que ser criado via Executivo, então vamos ter que abandonar esse sonho. Ok, todos esses outros princípios estavam contemplados o tempo todo, de todas as notas técnicas que fomos fazendo, todas as alterações do texto. O texto quando veio do Senado, até ele começar a construir o substitutivo, era um texto muito ruim e muito próximo ainda do

Estatuto do Estrangeiro. Então o trabalho que o Orlando fez, ele realmente transformou o texto e ele inseriu nessa transformação os nossos princípios e garantias que eram muito caros e que hoje são o grande tesouro que temos como política migratória. Imagine no contexto que vivemos hoje se ainda tivéssemos sob o Estatuto do Estrangeiro que tragédia que seria. Então foi mais ou menos isso, e o Orlando estava muito assim: eu conversei com todo mundo, dialoguei com todos, contemplei a vontade de todos, o que não deu eu fui avisando. Quando vamos para a sessão de aprovação na Comissão Especial, nesse dia que a PF veio com mais força. Estávamos tranquilos, achando que seria aprovado naquele dia, mas havia uma vaga de suplência que estava vazia, na Comissão Especial, o deputado Fransischini, que é um delegado da PF, pega essa vaga de suplência e traz o *lobby* da PF, que estava ali insatisfeita com alguns artigos, sobretudo, pela questão das medidas de retirada compulsória. Então naquele momento acaba tendo um pedido de vistas, ou seja, não podia ser aprovado naquele dia, fica para a semana seguinte e no meio desse caminho acontece o Fórum Social Mundial das Migrações. Tudo isso aconteceu já no momento pós *impeachment* e que você pode ver que não esfriou, não prejudicou. A PF teria incidido e teria chegado, mesmo se fosse no contexto anterior. Então na minha leitura, no segundo semestre quando o governo do PT já tinha saído a gente começou a ver um desmonte e ver as coisas se perderem e a única coisa que não se perdeu foi a lei de migração. A partir disso, começamos várias idas à Brasília, Missão Paz ia, Conectas já estava lá, com muitas idas ao Congresso e produção de material visual.