

Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo  
Escola Pós-Graduada de Ciências Sociais  
Pós-Graduação Lato Sensu em Gestão e Políticas Públicas

HENRIQUE LAZAROTTI DE OLIVEIRA

**A AMPLIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E DO CONTROLE  
SOCIAL NA GESTÃO DAS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS NO BRASIL**

A 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio, a proposta de gestão participativa  
em São Paulo (SP) e o emprego de novas tecnologias

São Paulo

2014

HENRIQUE LAZAROTTI DE OLIVEIRA

**A AMPLIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E DO CONTROLE  
SOCIAL NA GESTÃO DAS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS NO BRASIL**

A 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio, a proposta de gestão participativa  
em São Paulo (SP) e o emprego de novas tecnologias

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado a  
Comissão Avaliadora como exigência parcial  
para obtenção do certificado de conclusão do  
curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Gestão  
e Políticas Públicas, pela Escola Pós-Graduada  
de Ciências Sociais, da Fundação Escola de  
Sociologia e Política de São Paulo.

Orientador: Rafael Balseiro Zin

São Paulo  
Maio de 2014

## SUMÁRIO

1.	<b>INTRODUÇÃO</b>	05
2.	<b>OBJETIVOS</b>	08
2.1	Objetivo Geral	
2.2	Objetivos Específicos	
3.	<b>METODOLOGIA</b>	09
4.	<b>AS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS, A GLOBALIZAÇÃO ECONÔMICA E A PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS</b>	10
5.	<b>POLÍTICAS MIGRATÓRIAS NA EUROPA</b>	14
6.	<b>POLÍTICAS MIGRATÓRIAS NO BRASIL</b>	17
7.	<b>ESTADO, SOCIEDADE E CIDADANIA</b>	33
8.	<b>PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL</b>	37
9.	<b>1ª CONFERÊNCIA NACIONAL SOBRE MIGRAÇÕES E REFÚGIO COMIGRAR</b>	41
10.	<b>O CONSELHO PARTICIPATIVO MUNICIPAL DE SÃO PAULO E OS IMIGRANTES</b>	44
11.	<b>A INCORPORAÇÃO DE NOVAS TECNOLOGIAS</b>	48
12.	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	54
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	56

## RESUMO

Neste trabalho busca-se analisar a ausência de políticas públicas destinadas aos estrangeiros que chegam ao Brasil com o objetivo de permanecer. Não são definidas cotas de ingresso realistas, emanados decretos de anistia com certa regularidade, prestados serviços voltados à regularização de sua condição migratória, nem pensadas formas de como inseri-los na sociedade. São simplesmente introduzidos em relações de trabalho, sem estabelecer ao mesmo tempo uma política de integração. Em razão de discriminações que frequentemente sofrem, fazem jus a políticas públicas e ações afirmativas. Além da urgente reforma dos instrumentos legais que regulam a vida dos estrangeiros no Brasil, o país deve se esforçar para garantir a dignidade dessas pessoas, criando, por exemplo, um serviço nacional de apoio aos migrantes, capacitando servidores nos três níveis de governo, interligando e atualizando suas políticas públicas em razão do fenômeno das migrações, realizando campanhas de informação e sensibilização sobre o tema, mas também favorecendo o reconhecimento e o exercício de direitos que não se confundam unicamente com os direitos civis e sociais. Assim, urgente é a discussão de reconhecer aos estrangeiros residentes no Brasil, se e em que condições poderão exercitar seus direitos políticos, pavimentando o caminho para sua efetiva integração social. Neste estudo adotou-se como estratégia metodológica a revisão bibliográfica narrativa, sendo desenvolvida a partir de material já elaborado e publicado, constituído principalmente de relatórios finais e propostas emanadas de Conferências Nacionais, livros, artigos científicos publicados em revista impressa ou eletrônica, proporcionando o exame do tema sob novo enfoque ou abordagem, com interpretação e análise crítica pessoal do autor.

**Palavras-chave:** Políticas Migratórias no Brasil, Políticas Migratórias na Europa, Participação Cidadã, Controle Social, Novas Tecnologias, Comigrar, Conselho Participativo Municipal de São Paulo.

## 1. INTRODUÇÃO

Com vistas a ampliar o debate acadêmico e fortalecer o campo interdisciplinar de pesquisas relacionadas à participação, democracia e políticas públicas, este estudo toma como elemento de análise a formulação de políticas migratórias no Brasil incorporando mecanismos de participação cidadã e controle social, através da 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio, e do Conselho Participativo Municipal Imigrantes, respectivamente iniciativas do Ministério da Justiça, do Ministério do Trabalho e Emprego e do Ministério das Relações Exteriores, e da Prefeitura Municipal de São Paulo, estando a Comigrar voltada à construção da Política e do Plano Nacionais de Imigração e Refúgio, e a criação da Cadeira de Conselheiro Extraordinário do Conselho Participativo Municipal voltada à integração dos imigrantes neste espaço de participação. Por meio do estudo de pesquisas sobre os mecanismos de participação cidadã e controle social, o objetivo do trabalho é afirmar a necessidade da participação desta população na formulação das políticas migratórias, mas também discutir fatores limitadores da participação nestes mecanismos, propor soluções como a utilização de novas tecnologias.

A globalização econômica e liberalização quase absoluta alcançada em alguns mercados financeiros provocou estagnação ou baixo crescimento econômico, desemprego em massa, e concentração de riquezas o que provocou um aumento dos fluxos migratórios internacionais, sem que se preocupasse com a criação de um sistema internacional de tutela destas populações. Segundo a Organização Internacional para as Migrações (OIM) vivemos um período histórico em que os fluxos migratórios continuarão crescendo continuamente, e este fenômeno, irreversível, é fundamental para que possamos compreender a formação das presentes e futuras sociedades. O deslocamento de pessoas não é exatamente uma novidade, mas nas últimas décadas em razão de adversidades políticas, econômicas ou naturais, a busca por melhores condições de vida tem se intensificado, e a migração internacional cresce em ritmo mais acelerado do que o crescimento da população mundial. Dados da OIM (Organização Internacional para Migrações) revelam que em 2010 eram 214 milhões o número de pessoas vivendo fora do país de origem.

A vida destas pessoas no país de destino é muito difícil. Segundo RAMOS (2008), entre os elementos que dificultam a adaptação, gerados pelas mudanças de ordem psicológica, física, social, cultural, política podemos citar fatores socioculturais e psicossociais. Quanto aos elementos que favorecem a adaptação vejamos o que pensa o autor. “[...] certos traços culturais, como o grau de coesão familiar e do grupo, o apoio/suporte social e as redes de solidariedade grupal, o sentimento de pertença identitária, valores religiosos e espirituais, são elementos protetores contra a doença mental e o stress [...] (RAMOS, 2008, p. 54)”. Residir com sua família, ter preservada sua cultura, língua, religião e etnia pode ajuda-los a enfrentar tais dificuldades.

Na Europa podemos notar que se deu atenção especial para políticas de imigração de trabalhadores altamente qualificados, mas apresenta muitas restrições para a entrada de trabalhadores pouco qualificados. Os modelos que se constituíram nos principais países europeus se distinguem de acordo com três orientações principais. O modelo assimilacionista francês, o multiculturalista em suas variantes holandês e britânico, e que o trabalhador hóspede alemão. No Brasil não podemos falar na existência de uma política migratória. O que se nota é um conjunto nada harmônico de normas e medidas, insuficientes em face das demandas surgidas, sobretudo na última década. Fica evidente a prevalência da concepção que coloca medidas e normas mencionadas, a serviço da segurança do Estado e das exigências do mercado e em detrimento dos direitos fundamentais dos migrantes.

O maior desafio da democracia na atualidade é desenvolver e consolidar mecanismos de participação cidadã e controle social dividindo assim com o Estado a soberania, instituindo-se dessa forma uma mediação entre Estado e sociedade civil em favor da ampliação da cidadania. Além disso, as demandas e lutas sociais revelam que também a sociedade civil precisa ser democratizada posto que as relações socioeconômicas não raro perpetram violações a direitos fundamentais. Através dos conselhos de políticas públicas, que resultam de longo processo de reorganização do Estado, da sociedade civil e de suas formas de se relacionarem, verifica-se um compartilhamento de processos deliberativos entre atores estatais e sociais, e são integrados por voluntários. Os conselhos gestores, portanto, são instâncias de exercício da cidadania, que abrem espaço para a participação popular da gestão pública.

É no contexto da globalização econômica, do incremento dos fluxos migratórios internacionais, e dos novos arranjos das relações entre Estado e sociedade civil que se buscou analisar as potencialidades da 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio – Comigrar, do Conselho Participativo Municipal Imigrantes, na cidade de São Paulo, como novas possibilidades sociopolíticas de gestão das migrações internacionais. Por fim acredita-se ter sido demonstrada a utilidade da incorporação de novas tecnologias nos mecanismo de participação e controle garantindo equilíbrio participação e promovendo o aumento da democracia e da pluralidade como fatores de maior legitimidade e efetividade de tais instrumentos. A 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio aborda de forma inovadora as migrações internacionais no Brasil, envolvendo uma série de atores em âmbito nacional e internacional interessados no tema e na discussão dos conceitos centrais da política migratória. O Conselho Participativo Municipal, instância de representação da população da cidade, terá a representação dos cidadãos estrangeiros residentes em São Paulo, preservando a isonomia e criando mecanismos que empoderam esta população.

No que concerne à necessidade de incorporação de novas tecnologias aos mecanismos de participação citados “Liquid Feedback”, que é um sistema on line para discutir e votar sobre propostas desenvolvido pelo Public Software Group de Berlim. É uma plataforma de software que vem sendo usada para desenvolver todas as estratégias e gerenciar todas as decisões dentro de partidos e organizações, mas que tem o potencial para revolucionar a participação no processo democrático mesmo de uma nação inteira. “Liquid Feedback” integra duas funcionalidades. A primeira permite elaborar e discutir propostas. A segunda permite votar para decidir se elas devem ser aprovadas ou não. A grande novidade é que a plataforma também permite delegar seus direitos de voto para os outros, em certas questões ou certas propostas específicas.

## **2. OBJETIVOS**

### **2.1 Objetivo Geral**

Analisar o fenômeno das migrações no Brasil e discutir quadro de políticas públicas destinado a estas populações.

### **2.2 Objetivos Específicos**

Visando atingir o objetivo principal, alguns objetivos específicos são requeridos, entre eles:

Evidenciar a inadequação das políticas públicas destinadas à proteção dos direitos humanos para tratar de temas específicos como os fluxos migratórios, especialmente os internacionais, promover a discussão sobre a necessidade de participação das populações migrantes na formulação e execução das políticas públicas a eles destinadas, e problematizar a necessidade da incorporação de novas tecnologias nos mecanismos de participação cidadã e controle social.

### **3. METODOLOGIA**

Neste estudo adotou-se como estratégia metodológica a revisão bibliográfica narrativa, sendo desenvolvida a partir de material já elaborado e publicado, constituído principalmente de relatórios finais e propostas emanadas de Conferências Nacionais, livros, artigos científicos publicados em revista impressa ou eletrônica, proporcionando o exame do tema sob novo enfoque ou abordagem, com interpretação e análise crítica pessoal do autor.

#### **4. AS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS, A GLOBALIZAÇÃO ECONÔMICA E A PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS**

Em vários países, mesmo os de economia avançada, verificou-se nos últimos anos um agravamento das condições de vida provocado pela crise financeira de 2008, tendo como consequência a exclusão social de parcelas significativas da população. A liberalização quase absoluta alcançada em alguns mercados financeiros provocou estagnação ou baixo crescimento econômico, desemprego em massa, e concentração de riquezas.

As promessas de aproximação cultural entre os países e povos foram quase sempre esquecidas em favor da centralidade das relações econômicas, mas sem dúvida a globalização econômica estimulou, ou ainda, provocou um aumento dos fluxos migratórios internacionais, sem, contudo se preocupar com a criação de um sistema internacional de tutela destas populações. Segundo HALL (2001):

“quanto mais a vida social se torna mediada pelo mercado global de estilos, lugares e imagens, pelas viagens internacionais, pelas imagens da mídia e pelos sistemas de comunicação globalmente interligados, mais as identidades se tornam desvinculadas – desalojadas – de tempos, lugares, histórias e tradições específicos e parecem “flutuar livremente” (HALL 2001, p 75.)”.

Nesse mesmo sentido ensina OLIVEIRA (2003):

“[...] o Estado moderno, responsável pelos direitos políticos, presentemente, deixou de ser o protagonista privilegiado da vida pública porque a economia e o mercado se globalizaram, sendo que o ator de maior protagonismo hoje – as empresas transnacionais – não participa desse processo em marcha: a emergente cidadania mundial. Ao contrário, assume a doutrina do consumismo: maior lucro pelo menor custo, política neoliberal que carece de sentido frente à premissa de que o cidadão deve ter protegidos tanto seus direitos políticos como sociais e que os bens sociais não estão socialmente e legitimamente bem distribuídos, devendo cada cidadão ter acesso a um mínimo de salário, moradia, trabalho, saúde, educação e justiça (OLIVEIRA, 2003, p.494).”

Vale lembrar, que contraditoriamente a continua ampliação de sua participação no mercado global, alguns Estados, notadamente aqueles de economia avançada, vem adotando medidas de maior rigor ao ingresso de estrangeiros em seus territórios, em inegável conflito os postulados da globalização, e favorecendo o incremento dos fluxos migratórios em razão dos resultados muitas vezes negativos da integração econômica aos países menos desenvolvidos.

Diferentemente da postura adotada por muitos Estados as migrações internacionais deveriam ser entendidas menos como um problema e mais como uma oportunidade. A evolução da humanidade não poderia ser imaginada sem o longo processo de intercâmbio entre civilizações durante os séculos passados.

As migrações internacionais podem ser de grande utilidade para o desenvolvimento econômico e social dos países, e necessário repensá-las com base na solidariedade entre os povos, e prever políticas públicas que favoreçam a inserção e integração do migrante. O PNUD em seu relatório (2009) corrobora esta afirmação. Vejamos:

“[...] a migração tem custos iniciais elevados e os benefícios poderão levar algum tempo a surgir. Por exemplo, as recompensas no mercado do trabalho tendem a melhorar significativamente com o tempo à medida que se apreende e reconhece as especificidades de qualificação de cada país. Uma decisão de um migrante de regressar poderá significar uma complicação acrescida, afetando o período em que os impactos deveriam ser medidos” (PERALVA, 2008, p.12).”

Em geral, os migrantes encontram-se em condição de vulnerabilidade, sofrendo com as diferenças culturais, as dificuldades de integração no mercado de trabalho, o preconceito e a xenofobia. Em situação migratória irregular, a situação é agravada pelas inúmeras restrições, tais como, social, cultural, econômica e política. Mesmo que os países de destinação dos movimentos migratórios disponham de um ótimo sistema de acolhimento e de programas e ações afirmativas, talvez a mais gravosa das limitações, a dos direitos políticos, continue a representar um dos principais obstáculos à efetiva integração social dos estrangeiros ao novo país.

Sabemos que alguns países como o Brasil consentem ao próprio cidadão no exterior o direito de exprimir seu voto. Na prática, porém, muito em razão da pouca organização deste processo, e da dificuldade de acompanhar a distância a conjuntura política do país de origem, este direito acaba não atendido integralmente ou muitas vezes sequer é exercido. Poucos foram os países a enfrentar a situação de reconhecer o exercício de direitos políticos a cidadãos estrangeiros não naturalizados. Muito diversificadas foram as soluções, e alguns modelos pouco contribuem com o objetivo de integrar o cidadão estrangeiro em razão das inúmeras condições impostas. Mesmo assim, tais legislações representam um avanço, e como veremos mais adiante o Brasil parece caminhar nesta direção.

O direito de migrar não foi previsto em instrumentos internacionais, com exceção dos casos emergenciais de refúgio e asilo. De fato a maior parte das convenções traz a ideia da proteção do trabalhador migrante, o que pressupõe o preenchimento das condições previstas nos ordenamentos nacionais.

Embora não exista uma normatização internacional consistente regulando as migrações internacionais, a mobilidade humana foi prevista como um direito humano fundamental em alguns instrumentos internacionais como a Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948), a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948), o Estatuto dos Refugiados (1951), o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (1966), a Declaração de Cartagena (1984), a Convenção da ONU para Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e seus Familiares (1990), e a Declaração de São José sobre Refugiados e Descolados Internos (1994). A partir de 1948, portanto, a ideia de universalidade enriquece a ideia de direitos humanos, que passam assim a ser reconhecidos onde quer se encontre a pessoa humana.

As populações migrantes, ainda que em condições migratórias irregulares, tem direito de habitar livremente em qualquer lugar, ter uma pátria, residir com sua família, ter preservada sua cultura, língua, religião e etnia. Por se constituírem grupos vulneráveis, em decorrência das perseguições e discriminações que frequentemente sofrem, devem ser inseridos em políticas públicas e ações afirmativas governamentais.

Os países devem se esforçar para garantir a cidadania e a dignidade dessas pessoas, desenvolvendo políticas públicas que assegurem direitos, que valorizem a cultura e a identidade destas populações. No entanto, existe uma diversidade muito grande no que diz respeito ao tratamento reservado aos migrantes pelas legislações adotadas em cada estado nacional. As razões alegadas para a imposição de pesadas restrições são normalmente a soberania, a segurança nacional ou a ordem pública.

## 5. POLÍTICAS MIGRATÓRIAS NA EUROPA

O incremento dos movimentos migratórios na Europa coincidiu com a organização do sistema regional, o que possibilitou “*a priori*” a coordenação das políticas migratórias por parte da União Europeia, criando assim as bases para a cooperação regional em matéria de imigração. Reconheceu-se a importância da imigração para o desenvolvimento econômico da região e, também, do envolvimento das instituições europeias no assunto, para limitar o fluxo de imigrantes irregulares.

Podemos notar que se deu atenção especial para políticas de imigração de trabalhadores altamente qualificados, mas apresenta muitas restrições para a entrada de trabalhadores pouco qualificados. De maneira geral, as tentativas para regular os fluxos migratórios nos estados membros da UE não conseguem avançar porque esbarram em pontos que os países não desejam ceder poder para o organismo regional.

Não ter o seu próprio modelo de política migratória, se um lado é um elemento de fraqueza, de outro é uma força, porque o país pode construir suas próprias formas autônomas de integração, sem ter que se referir a modelos estabelecidos ao longo do tempo. Ainda assim, não ter uma referência a seguir representa o risco de que as políticas migratórias se traduzam em uma perigosa gestão de emergência, e propicie uma abordagem ideológica e propagandística por parte de grupos e forças políticas.

Os modelos que se constituíram nos principais países europeus se distinguem de acordo com três orientações principais. O modelo assimilacionista francês, o multiculturalista em suas variantes holandês e britânico, e que o trabalhador hóspede alemão.

O modelo assimilacionista entende a integração dos migrantes como sinônimo de assimilação das regras e da forma político-cultural do país anfitrião. De acordo com uma concepção republicana que remonta à Revolução Francesa, os requisitos para o acesso à cidadania são baseados no princípio de “*ius soli*”. Em consonância com o princípio da universalidade, não são previstas políticas específicas para o bem-estar dos estrangeiros. A estes é dispensado o mesmo tratamento destinado à população nativa. As formas de

proteção social são destinadas a todos aqueles que, com base em sua condição social, façam jus à ajuda das instituições públicas. Neste sentido, as relações que são criadas entre a população nativa e os estrangeiros implica em um processo de aquisição da cultura e do modo de vida da população nativa.

A abordagem multiculturalista decorre de uma concepção segundo a qual os migrantes são portadores de elementos simbólico-culturais que deve encontrar reconhecimento na sociedade de acolhimento. Tendo em vista o reconhecimento recíproco, os migrantes podem ter fácil acesso à cidadania ou através do critério do “*ius soli*”, após alguns anos de residência legal no novo estado. Políticas de bem-estar são do tipo direto, ou seja, especificamente orientadas para as comunidades estrangeiras que, por meio de mediação institucional, adquirem o reconhecimento de minoria "étnica" a ser protegido.

O modelo alemão considera os migrantes como população de presença temporária, sem fornecer assim qualquer regulação institucional dirigida a um processo de integração dos migrantes na sociedade de acolhimento. Em consonância com essa visão, a permissão para entrar no território do Estado está intimamente relacionada com a possibilidade de realizar um trabalho regular e a concessão da cidadania é baseada na “*jus sanguinis*”, ou seja, na transmissão da cidadania por uma linha de parentesco, desde que pelo menos um dos pais seja cidadão do Estado. Dado que os migrantes são entendidos como população provisoriamente residente no país, não há políticas nem diretas ou indiretas de bem-estar, limitando-se, assim, as formas de apoio das instituições públicas apenas para as ações de acolhimento. Prevalece uma concepção funcionalista da imigração, favorecendo um mecanismo de rotação cíclica dos trabalhadores migrantes de acordo com as necessidades da economia nacional.

Enquanto os modelos de políticas migratórias são uma expressão de orientações políticos-culturais, o Brasil, à luz do acima exposto, a qual deles mais se aproxima? Com exceção das políticas de bem-estar que têm uma certa orientação universalista e não se limitam às formas de ajuda para a recepção inicial, a forma de gerir a imigração no Brasil nos tem sido muito inspirado no modelo do trabalhador hóspede.

A presença de imigrantes no Brasil não configura ainda um caminho para a integração, e sim como uma contribuição para as demandas estritamente funcionais da força de trabalho da economia nacional. Em conclusão, é de se esperar que o governo exprima uma descontinuidade na forma de gerir a imigração. Não, como já aconteceu até o presente momento, um problema de segurança nacional, mas um problema social a ser resolvido por políticas adequadas de integração.

## 6. POLÍTICAS MIGRATÓRIAS NO BRASIL

A trajetória histórica da regulação dos fluxos migratórios pelo Estado brasileiro é longa e complexa (ocupações do período colonial; migrações forçadas pela escravidão; fluxos migratórios europeus como política de “branqueamento”). Em todos os casos a gestão do Estado submete grupos sociais de forma instrumental e utilitarista de forma crescente com a imposição de maiores dificuldades para ingressar, permanecer ou acessar direitos. Existem lacunas de atendimento e prestação de serviços e direitos sociais, culturais e econômicos.

Não dispomos tecnicamente de uma política migratória condizente com o dever de proteção aos direitos humanos insculpido em sua Carta Magna, bem como em Tratados e Convenções Internacionais a que se obrigou. O que se nota é um conjunto nada harmônico de normas e medidas, insuficientes em face das demandas surgidas, sobretudo na última década, e que resultam de concepções distintas e antagônicas sobre o papel do Estado em relação ao fenômeno das migrações, e que se confrontam na sociedade e no interior do aparelho estatal. Não obstante possa se falar em um modelo híbrido fica evidente a prevalência da concepção que coloca medidas e normas mencionadas, a serviço da segurança do Estado e das exigências do mercado e em detrimento dos direitos fundamentais dos migrantes, modelo que em outros países também se agravou em função da adoção de “medidas de segurança” na esteira do combate ao “terrorismo internacional” inaugurado pelos Estados Unidos após os atentados de 11 de setembro de 2001.

Possivelmente pressionado pelas exigências do tão desejado desenvolvimento econômico, o Brasil parece tender a seguir algumas experiências de países do mundo desenvolvido, consolidando o que poderíamos definir como um processo de imigração seletiva, aberto para aqueles que preenchem os requisitos da chamada mão de obra especializada e fechado para aqueles que escapam da miséria e pobreza, crises políticas e humanitárias ou ainda desastres naturais. Comprova esta ideia algumas notícias veiculadas como declarações atribuídas ao economista Ricardo Paes de Barros, do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), que defende uma política migratória seletiva com o aproveitamento dos “melhores cérebros”.

É diferente, porém a perspectiva do ministro da Defesa, Celso Amorim. Em sua opinião:

“Não dá para se tornar a sexta economia do mundo impunemente. Normalmente, as pessoas saíam do Brasil. O Brasil ficou melhor agora. As pessoas querem entrar no Brasil. Naturalmente teremos que estudar como agir diante dessa nova situação. Não são apenas haitianos, mas brasileiros que estão voltando. Temos que procurar exercitar o mesmo espírito humanitário que está presente (com as Forças de Paz) no Haiti, de uma maneira compatível com os nossos meios. Precisamos atuar de maneira equilibrada para que as pessoas não venham a encontrar aqui situações até mais graves, seja porque são exploradas por coiotes ou porque encontram condições em que não podem ser adequadamente tratados.”

Com a emergência da “questão haitiana”, somente a partir do início de 2012 descoberta pela mídia, o Governo Federal anunciou que havia decidido se debruçar sobre a questão, e de acordo com as primeiras declarações, a “política nacional de imigração” que estaria sendo preparada no âmbito de algumas secretarias ligadas à Presidência da República, reproduziria exatamente a ideia da imigração seletiva já mencionada, em prejuízo àqueles que escapam de crises de diverso tipo.

À época dos acontecimentos podemos dizer que a notícia gerou algumas perplexidades, a principal razão, mas não única, é o fato de que em 2010 o Conselho Nacional de Imigração (CNIg), órgão composto por representantes dos Ministérios do Trabalho e Emprego, da Justiça, da Saúde, da Educação e das Relações Exteriores, de centrais sindicais e dos empregadores, bem como observadores da sociedade civil e organizações internacionais, já havia produzido um documento chamado “Política Nacional de Imigração e Proteção ao(a) Trabalhador(a) Migrante” que resultou de uma série de debates e audiências públicas. A Presidência da República jamais se pronunciou sobre a proposta que lhe foi então encaminhada.

Falar em imigração seletiva no Brasil é algo ainda mais absurdo se considerarmos as convicções da sociedade brasileira em relação ao processo de imigração que se seguiu ao fim da escravidão no país. Por certo período incentivou-se fluxos

migratórios de países europeus, a pretexto de substituição da mão de obra escrava. Na realidade buscou-se um “embranquecimento” da população brasileira, política migratória seletiva, portanto do ponto de vista étnico.

A compreensão de que esse processo demonstra motivações raciais determinando à época as políticas públicas no país, gerou um incontestável sentimento de repúdio à seletividade. No entanto, é doveroso reconhecer que grande parte destes contingentes populacionais oriundos da Europa e que chegaram ao Brasil de forma mais efetiva ao final do século XIX, escapava de graves crises humanitárias em seus países, e, portanto, faz com que contextualmente a política migratória daquele período fosse menos gravosa do que a chamada imigração seletiva, que em nenhuma medida colabora com a comunidade internacional na gestão dos fluxos migratórios cada vez mais constantes.

É também absurda em face da exposição a que poderia submeter os estimados 3 milhões de brasileiros que vivem no exterior, muitos em condições migratórias irregulares, é que poderiam vir a ser prejudicados em razão da adoção ou o agravamento de medidas seletivas em sentido oposto. Ademais, a experiência dos países de economia avançada nos ensina que os imigrantes “pouco qualificados” dão incontestável contribuição ao desenvolvimento econômico dos países de destino, preenchendo postos de trabalhos desprezados pela população nativa.

A experiência das autoridades e da sociedade civil com a “questão haitiana” fruto de terríveis catástrofes naturais e humanitárias, está levando felizmente, tanto a sociedade civil quanto o governo a reposicionar as políticas migratórias em um quadro de alinhamento com a proteção e promoção dos direitos humanos, dentro qual ganha destaque a visão do migrante como ser humano em busca de uma vida melhor, titular de direitos e deveres. Cabe mencionar, porém que a Lei n. 11.961/2009 (*Amplia, para o estrangeiro em situação ilegal no território nacional, o prazo para requerer registro provisório*) que anistiou estrangeiros em condições irregulares, em certa medida tenha em direção contrária a quanto dito, pois não obstante tenha oportunizado a regularização daqueles que viviam marginalizados, estabeleceu cotas migratórias que não atendem às exigências dos crescentes fluxos.

Alvo fácil e preferencial de perseguições em períodos de crise o tema das migrações internacionais precisa se tornar objeto de amplos debates, envolvendo governo, sociedade civil e organismos internacionais, e passar a se enfrentado não pelo governo mas pelo Estado como algo fundamental para o desenvolvimento do país enquanto nação comprometida com a com a proteção e promoção dos direitos humanos. A definição de um Plano Nacional e o surgimento de mecanismos de participação e controle social seria um ponto de partida. É a experiência de outros países que nos revela a urgência do tema. Tratado de forma fragmentada por alguns estados as migrações terminaram por ser instrumentalizadas em campo eleitoral de forma demagógica e perigosa, e identificadas como causa principal de uma série de índices negativos como o desemprego e a criminalidade, embora estudos conduzidos com isenção demonstrem o exato contrário.

A preocupação é de que mesmo tendo na base da formação da nação as migrações como elemento recorrente o Brasil possa abrigar ideias e sentimentos de aversão ao estrangeiro, mais uma dentre tantas formas de preconceito e discriminação que já assistimos em nosso país. Agrava o risco de violações à dignidade da pessoa humana, tanto por parte da sociedade quanto do Estado, o fato de nossas instituições, sobretudo as vinculadas à segurança pública, serem pouco respeitadoras e interessadas na proteção e promoção dos direitos humanos.

Um dos temas que surge com frequência para alimentar as diversas manifestações de xenofobia é que a presença de estrangeiros supostamente seria uma fator de aumento da criminalidade, embora a realidade demonstre que estrangeiros, especialmente aqueles em condições irregulares evitam ao máximo o contato com as autoridades policiais. Outro absurdo que vai nesta direção é a tentativa de criminalizar o estrangeiro em condições irregulares. Com o pretexto de não beneficiar o tráfico de pessoas termina-se por defender a eliminação de qualquer forma de regularização da estada do estrangeiro em condições irregulares, como se houvesse a impossibilidade de conciliar uma boa política de repressão ao tráfico de pessoas e uma política migratória orientada pelos direitos humanos que crie possibilidades concretas de inserção e integração social.

Não obstante tudo o que foi mencionado, ainda vigora no ordenamento jurídico pátrio, a Lei Federal nº 6.815/1980, Estatuto do Estrangeiro, em embora o projeto de Lei

que pretende reformá-lo traga na Exposição de Motivos uma série de informações e conceitos próprios de uma política migratória condizente com os direitos humanos, citando, por exemplo, a necessidade da regularização migratória como porta de entrada para integração social, em seus dispositivos o que se verifica é a presença de alguns comandos que vão à direção contrária do quanto dito até o momento.

A legislação migratória em vigor no Brasil foi emanada durante o Regime Militar. Em razão da Lei Federal nº 6.815/1980, que define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil e cria o Conselho Nacional de Imigração, ter sido promulgada em período de nossa história em que os direitos humanos foram vulnerados de diversas formas pelo Estado, o chamado Estatuto do Estrangeiro espelha bem a realidade da época e reconhece centralidade à segurança nacional em prejuízo da pessoa humana. Vejamos o que determina a mencionada lei em seu artigo segundo. "Na aplicação desta Lei atender-se-á precipuamente à segurança nacional...".

Somente com a redemocratização passou-se falar na possibilidade de reforma da legislação em vigor, mas a proposta enviada por Fernando Henrique Cardoso acabou não sendo votada. A inadequação da regulamentação jurídica acabou por conferir ao Conselho Nacional de Imigração (CNIg) a formulação de políticas migratórias no país. Embora sejam razoavelmente positivas as medidas adotadas pelo CNIg, que por meio de suas resoluções normativas vem adequando o quadro normativo às exigências da realidade, tutelando de forma mais ampla os migrantes (ex. Resolução Normativa Nº 93/2010, que disciplina a concessão de visto permanente ou permanência no Brasil a estrangeiro considerado vítima do tráfico de pessoas) e equiparando aos beneficiados aqueles outros esquecidos (ex. Resolução Normativa nº 77/2008, que dispõe sobre critérios para a concessão de visto temporário ou permanente, ou de autorização de permanência, ao companheiro ou companheira, em união estável, sem distinção de sexo), a inexistência de um quadro legal que suporte o conceito de migração como direito limita muito a atuação do CNIg.

Nova iniciativa de reforma ganhou impulso em 2005 quando na preparação do anteprojeto estabeleceu-se uma articulação em o parlamento e inúmeras instituições da sociedade civil de estudo e/ou apoio a migrantes. No entanto somente em 2009 o Projeto

de Lei Federal nº 5655/2009 foi encaminhado ao Congresso Nacional, que trazia em sua exposição de motivos declarações sobre a necessidade de a “segurança nacional”, central para a legislação em vigor, fosse substituída por um conceito de migração como direito e sua regularização migratória como condição para a efetiva inserção social.

Trazendo em seu bojo algumas disposições muito polêmicas como a restrição aos estrangeiros em áreas indígenas, quilombolas ou áreas tradicionais, em 2012 o projeto ainda tramitava nas diversas comissões da Câmara dos Deputados, e nesse mesmo ano a sociedade civil organizada se mobilizava para apresentar novas reivindicações como a criação de um órgão civil responsável pelas questões migratórias e um serviço público de imigração em substituição à Polícia Federal. Abaixo são reproduzidas algumas das recomendações feitas pelo Fórum Social pela Integração e Direitos Humanos dos Migrantes no Brasil.

PL 5655/2009	Críticas e sugestões da sociedade civil organizada
<p>Art. 4º A política imigratória objetivará, primordialmente, a admissão de mão-de-obra especializada adequada aos vários setores da economia nacional, ao desenvolvimento econômico, social, cultural, científico e tecnológico do Brasil, à captação de recursos e geração de emprego e renda, observada a proteção ao trabalhador nacional</p>	<p>Há um entendimento de que este artigo poderia indicar que a política migratória brasileira será seletiva e que poderá discriminar negativamente o trabalhador estrangeiro. Defende-se, nesse sentido, que a seletividade deve ocorrer apenas em situações específicas, e não como regra geral.</p> <p>Tal disposição afrontaria as convenções e tratados internacionais que proíbem a discriminação, entre elas, as convenções adotadas pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) ratificadas pelo governo brasileiro: Convenções nº 111/1965; nº 118/1962.</p>
<p>Art. 8º O estrangeiro admitido no território nacional não pode exercer atividade político partidária, sendo-lhe vedado organizar, criar ou manter associação ou quaisquer entidades de caráter político, salvo o português com o gozo dos direitos políticos no Brasil, conforme previsto no Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta</p>	<p>O estrangeiro residente contribui com a economia, com a sociedade; recolhe impostos diretos e indiretos; seu consumo gera empregos e seu conhecimento nos enriquece culturalmente. Nada justifica que a ele não seja permitido votar e ser votado (dentro dos limites constitucionais)</p>

Relendo o projeto em tramitação com base nas observações feitas pela sociedade civil organizada observamos que a preservação à soberania nacional permanece intacta como valor central no novo Estatuto do Estrangeiro restando penalizada a proteção

aos direitos humanos. Os processos administrativos objeto de muitas críticas permanecem burocratizados como antes.

Outro tema afeto à mobilidade humana e que confirma a necessária reforma do Estatuto do Estrangeiro e a aprovação de uma “Política Nacional de Imigração” é o tráfico de pessoas no Brasil. Não pela ausência de políticas públicas, mas por não se integrar e harmonizar com os interesses dos estrangeiros em condições irregulares. Diferentemente da pouca prioridade dada ao tema das políticas migratórias, já em 2008 havia sido aprovado I Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Durante o primeiro Governo Lula foi ratificado o protocolo adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças (conhecido como Protocolo de Palermo). Embora se possa avaliar a Política de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas como eficaz é evidente que sua agenda criou alguns transtornos para os estrangeiros em condição migratória irregular, sobretudo em razão da indiscriminada coibição da migração indocumentada.

Para superar este legado do regime autoritário, além da reforma da legislação infraconstitucional já mencionada, ou ainda da aprovação “Convenção das Nações Unidas para a proteção de todos os trabalhadores migrantes e membros de suas famílias”, também a Constituição Federal de 1988 mereceria algumas emendas, introduzindo, por exemplo, o reconhecimento do direito ao voto aos estrangeiros. Outros países com fluxos migratórios mais modestos já o fizeram.

Iniciativas muito válidas no campo legislativo, e mais condizentes com o conceito de migração como direito e sua regularização migratória como condição para a efetiva inserção social são o Projeto de Lei Federal nº 6.300/2013 (*Amplia, para o estrangeiro em situação ilegal no território nacional, o prazo para requerer registro provisório, previsto na Lei nº 11.961, de 2 de julho de 2009*), de autoria do Deputado Federal Junji Abe (PSD/SP), que anistia os estrangeiros em situação migratória irregular, e a PEC 347/2013 (*Altera a redação do § 2º do art. 14 da Constituição Federal*), de autoria do Deputado Carlos Zarattini (PT/SP), que estende o exercício de direitos políticos a estrangeiros residentes no Brasil.

O Projeto de Lei Federal nº 6.300/2013 apresenta as seguintes justificações para a sua aprovação:

“A presente iniciativa amplia, para o estrangeiro em situação irregular no território nacional, o prazo originalmente previsto na Lei nº 11.961, de 2 de julho de 2009 para requerer o registro provisório. Sabido é que a crise econômica global, inicialmente protagonizada por Estados Unidos e Europa, a partir de 2007, tem aumentado o fluxo migratório em direção ao Brasil: depois de algumas décadas, o Brasil volta a ser um país de imigração e registra um decréscimo nas emigrações. Segundo dados do Ministério da Justiça, o número de trabalhadores estrangeiros no Brasil cresceu 57% em 2011. O atual cenário das migrações no Brasil “indica que o país inicia uma nova fase nos fluxos das migrações transnacionais”, pois, de acordo com o Censo Demográfico de 2010, “constam como recenseados 431.453 mil estrangeiros”, o que “significa dizer que, em comparação aos censos de 1991 e 2000, o número de estrangeiros no país não apresentou uma queda tão grande como nas décadas anteriores.” Reflexões dos pesquisadores dessa área, entretanto, enfatizam que o Brasil voltou a ser uma nação receptora de migrantes internacionais, especialmente em face da estabilidade vivida pelo país nos últimos anos. Nesse sentido, Estados Unidos, Haiti, Filipinas, Reino Unido, Alemanha, Índia, China, Japão, Itália, Coreia do Sul, França e Portugal ocupam os doze primeiros lugares na relação dos 30 países para os quais foi concedida a maioria das autorizações de trabalho no Brasil entre 2009 e 2012 (op. cit. p. 25/7). Nesse aspecto, destaca-se o movimento migratório constituído por haitianos que passou a ter o Brasil como destino, após o terremoto que atingiu o país e agravou as já precárias condições da região. Estima-se que mais de 5.000 haitianos migraram para o Brasil entre 2011 e 2012, o que tem crescido exponencialmente desde então, tornando-se necessária uma política de Estado tanto para a concessão de vistos de entrada nos termos da legislação em vigor, quanto para coibir a atuação dos chamados *coiotes* na fronteira e inibir o tráfico de migrantes. Do universo de trabalhadores no país, pode-se dizer que os estrangeiros em situação irregular estão entre as maiores vítimas de abusos e de diversas condutas criminosas. Em virtude da situação precária em que vivem os migrantes irregulares, além de não contar com as garantias constantes das normas trabalhistas e previdenciárias, são frequentemente explorados por pessoas inescrupulosas, que os obrigam a trabalhar muitas horas além da jornada permitida, não raro em condições insalubres e sem os equipamentos de segurança exigidos pelo Estado, colocando-os e às suas famílias em constante risco, inclusive de tráfico de pessoas: estima-se que esse tráfico seja o terceiro mais lucrativo, depois do tráfico de drogas e de

armas, que, não raro, estão conjugados. Em tempos recentes, o Brasil tem concedido anistia aos estrangeiros em situação irregular, tendo a última delas sido promovida pela Lei nº 11.961, de 2 de julho de 2009, cujo prazo busca-se reabrir nesta iniciativa legislativa, que foi precedida pelas Leis nº 9.675, de 29 de junho de 1998, e nº 7.685, de 2 de dezembro de 1988. Em face da natureza humanitária e dos inegáveis benefícios sociais do presente projeto de lei, conclamamos os ilustres Pares a aprová-lo com a brevidade necessária neste Congresso Nacional.”

A PEC 347/2013 apresenta as seguintes justificações para a sua aprovação:

“Não podemos continuar a dar um tratamento desigual e discriminatório aos estrangeiros residentes em nosso País, particularmente no que diz respeito ao direito de voto. Os imigrantes que vem com seu trabalho participando da construção de nosso País devem ter esse direito que pretendemos estabelecer por meio da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) acima, desde que residam há mais de quatro anos no Brasil e estejam legalmente regularizados. A Nação brasileira é produto de milhões de imigrantes de todo mundo, que aqui aportaram. Entre eles vieram para o Brasil chilenos, argentinos, uruguaios, etc. que escolheram nosso País para residir em definitivo. São pessoas que, depois de um tempo, conseguem se estabelecer conforme as regras da legislação vigente, mas que não têm o direito ao sufrágio. Mais recentemente tem chegado ao nosso País além de milhares de imigrantes procedentes da América Latina e da África (bolivianos, haitianos, nigerianos e outros) também profissionais de alta qualificação, cientistas, pesquisadores, engenheiros e técnicos, cuja origem, como regra, é do continente europeu (portugueses, espanhóis, russos e outros). Também não podemos deixar de fazer uma referência especial à migração de asiáticos, particularmente de chineses e coreanos. A nossa Constituição, no parágrafo único no art. 4º, determina que devemos buscar no que diz respeito à nossa América Latina a integração econômica, política e cultural dos nossos povos. O Brasil tem se notabilizado em ser um dos poucos países do mundo em que as rivalidades entre distintas etnias ou disputas religiosas e culturais são feitas num ambiente de tolerância e respeito mútuo. Por isso, não é possível que mantenhamos o impedimento de voto para os estrangeiros, quando países como a Argentina, Bolívia, Paraguai, Chile e Uruguai já permitem o exercício do voto desde que esses estrangeiros sejam residentes no País entre cinco e quinze anos. Participar das eleições é um clamor que já ecoa das vozes de milhares de imigrantes. No meu Estado essa reivindicação é sintetizada de forma muito clara: “Aqui vivo, aqui voto”. Ao apresentar esta PEC tenho certeza que além de

apoiá-la, os ilustres membros do Congresso Nacional irão contribuir para corrigir eventuais equívocos que possamos ter cometido ao formulá-la e, sobretudo, aperfeiçoar e enriquecê-la com os seus conhecimentos e sabedoria.”.

Observamos que a PEC 347/2013 se harmoniza com os esforços empreendidos em diversos países para favorecer a integração social das populações estrangeiras em seus territórios. Como observa PERALVA (2008), os fluxos migratórios sugerem a emergência de novas formas de cidadania:

“[...] que tendem a ampliar o espectro dos direitos sociais e políticos atualmente em vigor através da disjunção parcial das relações entre cidadania e identidade nacional” (PERALVA, 2008, p.41).

Embora fundamental para a concretização dos direitos dos migrantes, para atender a estas novas exigências o Estado deverá em conjunto com a sociedade civil instituir as políticas públicas mais adequadas ao desenvolvimento das mencionadas novas formas de cidadania que impõem a atribuição de direitos civis, sociais e políticos aos estrangeiros. Estes novos contornos podem ser dados, por exemplo, pelo alargamento do conceito de cidadania e a correspondente extensão de direitos políticos aos estrangeiros, extrapolando os limites da ideia de cidadania vinculada ao estado nacional. A participação dos imigrantes no sistema político pode lhes garantir condições de vida compatíveis com a dignidade da pessoa humana. Observa SIQUEIRA (2003) que a cidadania com estes novos contornos não esgota tão somente no exercício do direito de votar. Como cidadania ampliada abrange novos mecanismos e arranjos de participação e de democracia direta.

Não basta, porém, a adequação do sistema político-jurídico. Deve ser instituído em âmbito nacional um serviço nacional de apoio aos migrantes de acolhimento e orientação ao cidadão migrante, capacitando servidores nos três níveis de governo, interligando e atualizando suas políticas públicas, oferecendo-lhes os instrumentos necessários para a própria regularização migratória, a inserção no mercado de trabalho, serviços de assistência social e psicológicos, realizando campanhas de informação e sensibilização sobre o tema, mas também favorecendo o reconhecimento e o exercício de direitos. A Polícia Federal não é evidentemente preparada para atender a estas exigências.

Todo e qualquer agente público que se relacione com o fenômeno migratório precisa estar devidamente habilitado e capacitado para a relevante função que desempenham.

A discussão sobre o quanto podem ser positivas as migrações internacionais esta condicionado pelos interesses dos atores envolvidos. Assim, naturalmente entidades em defesas dos direitos humanos terão avaliações diferentes da população dos países a que se destinam estes fluxos. Outro fator que dificulta a superação destas avaliações divergentes é a baixa produção de dados confiáveis sobre as migrações. Segundo FREEMAN (1995):

“A barreira mais direta à informação sobre a imigração é a escassez e ambiguidade dos dados oficiais. Os próprios governos, muitas vezes, dispõem dos dados mais especulativos sobre os ingressos, sejam legais ou ilegais, sua composição, ou seus efeitos na sociedade e economia (FREEMAN, 1995, p.4).”

As mencionadas contradições, desafio que vem sendo enfrentado na definição das políticas migratórias podem ser decompostas em dois aspectos. O primeiro concerne às diferentes demandas sociais em relação às migrações, e que dificultam ao Estado exprimir políticas migratórias absolutamente coerentes. O segundo diz respeito às tentativas de alguns Estados de aumentar o controle do ingresso de imigrantes parecendo desconhecer ou ignorar os impactos dos processos da globalização econômica, que tem como resultado inexorável a movimentação de trabalhadores.

Nesse contexto de grandes fluxos migratórios ganha espaço a ideia de compartilhamento de riscos entre os Estados. É o principio da isonomia a reclamar a superação da concepção tradicional de cidadania, temperando a noção de cidadão com a de indivíduo. A presença de parcela significativa da população em um determinado Estado, submetida ao império da lei em igualdade de condições à população nativa, porém alijada absolutamente dos processos de produção da norma jurídica, faz com que a legitimidade das instituições democráticas reste diminuída.

Embora preserve a soberania na definição das próprias políticas migratórias, percebe-se que tais decisões são fortemente condicionadas por diferentes atores que

dialogam e disputam por seus interesses. Incoerências e inconsistências das mencionadas políticas se tornam visíveis pelo conflito entre normas jurídicas que tentam conciliar concepções muitas vezes antagônicas. Como exemplo das contradições entre normas jurídicas mencionamos as situações em que, protegidos legalmente da expulsão por prole ou cônjuge brasileiro, cidadãos estrangeiros em condições migratórias irregulares são submetidos ao procedimento de deportação, sanção menos gravosa, o que não encontra qualquer justificativa lógica.

É normalmente conflituosa a relação entre os poderes executivo e legislativo no que diz respeito às políticas migratórias, tendendo o primeiro a restringi-las e o segundo, ao menos em tese mais sensível aos apelos da sociedade civil, a amplia-las e harmoniza-las aos instrumentos internacionais de proteção e promoção dos direitos humanos.

As políticas migratórias baseadas unicamente no controle das fronteiras tem apresentado resultados muito negativos e contraprodutivos, apesar dos elevados custos que representam, além de violarem os direitos humanos dos cidadãos migrantes. Não apresentam ainda soluções ao problema da regularização dos imigrantes em condições irregulares impedindo assim sua integração à sociedade. Os resultados passarão a ser satisfatórios somente combinando o controle do ingresso de estrangeiros no território nacional com outros instrumentos que resultem em, por exemplo, um programa de incentivo à imigração que traga benefícios para os imigrantes e para a comunidade que os acolhe.

Quanto ao problema da regularização acima mencionado existem dois modelos de programas já experimentados, mas que são, contudo duramente contestados em função de recompensar aqueles que ingressaram ou se mantiveram em condições migratórias irregulares. O primeiro leva em conta somente o período em que o estrangeiro vive no país, e o segundo considera para fins de regularização características específicas de residência e trabalho.

Mesmo no interior do poder executivo, nas diversas áreas em que se subdivide, podem-se notar perspectivas contrastantes e medidas até mesmo antagônicas quando o

assunto analisado é o incremento de fluxos migratórios. Defesa e segurança nacional, composição populacional, mercado de trabalho, desenvolvimento econômico, direitos humanos. Na ótica de cada um destes temas as migrações produzem impactos distintos.

No presente momento o Brasil está formulando uma Política Migratória e reformando a legislação aplicável aos estrangeiros que aqui vivem. Tais decisões afetarão a vida destas pessoas. Podemos mencionar uma série de propostas já apresentadas pelos movimentos e entidades de proteção e promoção dos direitos humanos, e que se prestariam a criar as condições ideais e constituir as políticas migratórias suficientes e necessárias aos desafios do incremento dos fluxos migratórios. Vejamos:

- 1) Reafirmar que os migrantes que se deslocam por diversas razões, incluindo as econômicas, são sujeitos de direitos humanos e por isso devem ser respeitados em qualquer momento, circunstância ou lugar em que se encontrarem. Esses direitos são inalienáveis e devem ser respeitados antes, durante ou mesmo depois do seu êxodo ou regresso aos seus lares. Deve-se garantir a essas pessoas as condições necessárias para a dignidade humana;
- 2) Erradicar, com o apoio da comunidade internacional, as causas que originam o êxodo forçado de pessoas e, dessa maneira, limitar a extensão da condição de migrante;
- 3) Garantir o pleno atendimento aos direitos econômicos, sociais e culturais como tutela jurídica dos migrantes;
- 4) Incentivar a promoção, desenvolvimento e aplicação harmônica do direito internacional em matéria de direitos humanos, direito humanitário e direito dos refugiados, buscando-se o apoio do ACNUR para esses processos;
- 5) Os países devem ter como norte orientador os seguintes instrumentos internacionais de direitos humanos: Declaração Universal dos Direitos Humanos, Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e seu Protocolo Facultativo, Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; e para os países do continente americano a Convenção Americana sobre Direitos Humanos – *Pacto de San José* e seu Protocolo sobre Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – *Protocolo de San Salvador*;
- 6) Ratificação imediata pelos países dos seguintes instrumentos: Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951 (Convenção de Genebra); Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1967 e a Declaração de Cartagena sobre Refugiados, de 1984;

- 7) Adesão dos países à Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e seus Familiares, de 1990, à Convenção 97 da OIT (trabalhadores migrantes) e à Convenção 143 da OIT (migrações em condições abusivas e promoção da igualdade de oportunidade e de tratamento dos trabalhadores migrantes);
- 8) Garantir nas Constituições internas dos países o direito do migrante participar dos sufrágios eleitorais. Esse direito deve ser garantido ao emigrante para participar das eleições do seu país de origem bem como de participar nas eleições locais do país em que reside;
- 9) Assegurar os direitos de participação política nos processos de formulação e implementação de políticas públicas ao imigrante;
- 10) Regulamentar o direito ao sufrágio ao migrante nas legislações internas;
- 11) Organizar, através de cadastramentos, os emigrantes que possuem condições para participar do sufrágio para fins eleitorais;
- 12) Garantir o direito dos migrantes ao associativismo, bem como a ampla participação em instâncias políticas destinadas à preservação da cultura, identidade e língua;
- 13) Contemplar políticas econômicas que integrem a mão-de-obra e a especialização profissional do imigrante que facilitem a integração local, ofereçam a documentação indispensável ou que regularizem a condição migratória das pessoas;
- 14) Realizar levantamentos e pesquisas sobre a especialização e qualificação profissional dos imigrantes;
- 15) Garantir a igualdade dos direitos trabalhistas e previdenciários entre os nacionais e migrantes;
- 16) Estimular a capacitação profissional aos migrantes e seus familiares pelo reconhecimento de títulos escolares;
- 17) Garantir, nos acordos e transações econômicas internacionais realizadas entre países, a livre circulação de pessoas para moradia e trabalho, assim como o atendimento aos seus direitos individuais e sociais;
- 18) Interceder junto ao Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e Banco Interamericano de Desenvolvimento, assim como outras entidades de ajuda bilateral, para que incluam, nos programas de erradicação da pobreza, as necessidades próprias das populações deslocadas;
- 19) Envidar esforços para o desenvolvimento de programas governamentais sustentados de médio e longo prazos, uma vez que estes trarão benefícios na prevenção da migração forçada. Para isso, solicitar a cooperação da comunidade internacional e instituições financeiras a fim de que colaborem através de projetos de cooperação técnica e financeira;

- 20) Incluir nos fóruns destinados a debater questões econômicas os temas relacionados à situação dos refugiados, deslocamentos forçados e migrações;
- 21) Garantir que os debates sobre migrações tenham um enfoque interdisciplinar, de modo a incluir história, sociedade e cultura, além da economia;
- 22) Estabelecer programas de apoio e assistência aos imigrantes, refugiados e seus familiares como cursos de língua, cursos profissionalizantes, entre outros.
- 23) Incentivar a articulação das entidades governamentais e entidades filantrópicas, religiosas e de defesa dos direitos humanos, com experiência na questão dos migrantes, a fim de constituir um espaço permanente destinado ao monitoramento das políticas de assistência e proteção dos direitos dos migrantes e refugiados.
- 24) Garantir, independentemente da condição migratória, acesso a todos os serviços públicos gratuitos, especialmente os de saúde e educação. Atentar para o fato de que crianças e adolescentes merecem prioridade no atendimento, em decorrência da sua condição de seres em desenvolvimento e porque podem ingressar no país sem o acompanhamento de seus pais ou ainda porque se encontram em condições de trauma psicológico e físico.
- 25) Estabelecer centros destinados ao acolhimento ao migrante e ao refugiado compostos por equipes interdisciplinares como médicos, psicólogos, advogados e assistentes sociais que tenham condições de prestar atendimento integral e orientações, assim como prestar informações sobre os direitos dos migrantes.
- 26) Desenvolver campanhas culturais e sociais a fim de conscientizar e educar a sociedade e os poderes públicos sobre a importância e a riqueza cultural das migrações internacionais.
- 27) Contemplar espaços urbanísticos e de convivência, com apoio dos órgãos diplomáticos, a fim de garantir a manifestação artística e cultural das culturas estrangeiras.
- 28) Estabelecer na legislação interna mecanismos de combate à xenofobia e à discriminação decorrentes do preconceito motivado pela raça, etnia ou procedência estrangeira.
- 29) Garantir igualdade e direito ao trabalho entre o trabalhador nacional e o migrante, independentemente deste ser documentado ou indocumentado. A não previsão desse direito, na prática, torna-se incentivo ao trabalho escravo e irregular. Como vem acontecendo em muitos países, imigrantes têm sido alvo de contratações trabalhistas sub-humanas e ilegais.
- 30) Garantir recursos orçamentários para a implementação de ações e políticas públicas para os migrantes e refugiados.
- 31) Estabelecer órgãos governamentais, como secretarias e ministérios, para cuidar das questões relativas às migrações e ao apoio aos refugiados.

- 32) Criar benefício pecuniário a ser prestado pelo governo ao migrante ou refugiado que chegue ao país em precárias condições de vida. Esse benefício deverá ser temporário até que o migrante ou refugiado tenha trabalho ou condições para a manutenção própria e de sua família.
- 33) Garantir a igualdade de acesso aos programas sociais nacionais entre o migrante e os nacionais, revidando qualquer tipo de discriminação em decorrência da situação de estrangeiro.
- 34) Garantir o direito à reunião familiar, reconhecendo que muitas pessoas migram deixando suas famílias sem amparo e que a reunificação familiar é direito humano com forte conteúdo humanitário. Devem ser criados mecanismos internos destinados a proteger a unidade familiar do migrante ou refugiado.
- 35) Desenvolver cursos envolvendo conteúdos como Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito do Migrante, Direito Internacional Humanitário e Direito Internacional do Refugiado voltados aos magistrados, promotores de justiça, delegados e agentes policiais que trabalhem com migrações e refúgio.
- 36) Constituir equipes multidisciplinares formadas por advogados, defensores públicos e assistentes sociais para atuar nos centros de atendimento e recolhimento dos migrantes e refugiados.
- 37) Criar espaços dentro da justiça, como varas especializadas, destinados a cuidar das questões envolvendo os aspectos legais dos estrangeiros.
- 38) Capacitar policiais e agentes de fronteira para que tratem o migrante de forma respeitosa e sensível.
- 39) Dotar as legislações nacionais de textos claros a fim de se evitar interpretações ambíguas que venham servir como impedimento para o atendimento aos direitos dos estrangeiros.

A rápida e sustentável inserção social da pessoa migrante, a incorporação da realidade migratória na rotina dos prestadores de serviços públicos, a escuta de migrantes brasileiros no exterior e o desenvolvimento de ferramentas mais efetivas para intervir nos complexos cenários propiciado pelas novas realidades migratórias. Além da urgente reforma dos instrumentos legais que regulam a vida dos estrangeiros no Brasil, o país deve se esforçar para garantir a dignidade dessas pessoas, criando, por exemplo, um serviço nacional de apoio aos migrantes, capacitando servidores nos três níveis de governo, interligando e atualizando suas políticas públicas em razão do fenômeno das migrações, realizando campanhas de informação e sensibilização sobre o tema, mas também favorecendo o reconhecimento e o exercício de direitos que não se confundam unicamente com os direitos civis e sociais.

## 7. ESTADO, SOCIEDADE E CIDADANIA

Com o nascimento do Estado Liberal no século XIX surgem novas concepções de política e cidadania. O Estado de Direito separa então a esfera pública, domínio do Estado, da esfera privada, domínio da sociedade civil em que as relações sociais orientadas por interesses privados. A perspectiva era a de através desta delimitação era afastar toda e qualquer forma de ingerência estatal em favor a absoluta autonomia da sociedade civil em estabelecer suas relações, tirando assim da política qualquer forma de incidência sobre a esfera sócio-econômica.

Estado e sociedade civil são colocados em campos contrapostos de maneira inequívoca, ou seja, as conexões entre as esferas econômicas e políticas deveriam ser evitadas em favor da liberdade individual. Essa concepção, que com o apartamento entre o político e o econômico, certamente favoreceu a consolidação do capitalismo, padecia de contradições intrínsecas que terminaram por afastar sua hegemonia ao longo da história.

É sem dúvidas na esfera pública, e, portanto no campo das relações políticas, que o capitalismo trouxe maiores contribuições para a civilização ocidental. Segundo SANTOS (2003):

“A concessão de direitos cívicos e políticos e a conseqüente universalização da cidadania transformaram o Estado na consubstanciação teórica do ideal democrático de participação igualitária no domínio social (SANTOS, 2003, p. 122)”.

No entanto, a separação radicalizada entre Estado e sociedade civil que prevaleceu no Estado Liberal, limitou muito a noção de democracia, que não podendo ir além da esfera pública, coexistia e talvez legitimasse formas de opressão como as verificadas no âmbito das relações de trabalho, imunes então a qualquer forma de atuação estatal. Apesar disso, ou seja, da intervenção mínima como dogma, é evidente que o Estado de Direito representa um enorme avanço em relação ao modelo anterior na medida em que o poder político passa a ser vinculado ao ordenamento jurídico, afirmando-se o chamado princípio democrático.

Ainda assim, já nas primeiras décadas do século XX, a participação política garantida nos ordenamentos jurídicos reduzia-se a um pequeno grupo da população, quadro que foi gradativamente se modificando com o processo de lutas iniciado no século XIX, e que tinham como objetivo central a ampliação do conceito de cidadania. A contradição entre igualdade formal e desigualdade material, que inviabilizou a concretização dos direitos civis e políticos, criou as condições para que as mobilizações se intensificassem.

A consequência mais importante foi a superação da concepção liberal que apartava e reduzia ao mínimo as interações entre a esfera pública e a esfera privada. A partir de então, as fronteiras entre público e privado não seriam mais as mesmas. Ao Estado se reconhece o papel de minimizar ou eliminar as desigualdades materiais produzidas nos domínios da sociedade civil, contribuindo assim para a universalização do conceito de cidadania e para a participação política de todos nas decisões do Estado.

Com a crise do Estado Liberal e em função do processo de lutas sociais protagonizadas por aqueles excluídos do pacto social, verificado emerge o chamado Estado Social, ao qual se atribui o dever de intervir de forma decidida e vigorosa nas relações socioeconômicas com o propósito de assegurar certo nível de bem-estar social, que compreende alguns direitos, chamados sociais, como o trabalho, a saúde, a educação, a cultura e a segurança.

Uma crítica severa ao Estado Social é de que nas relações entre Estado e sociedade civil, em razão da enorme importância reconhecido ao aparato estatal, surgiria uma confusão entre os papéis do indivíduo-cidadão (esfera pública) e do indivíduo-usuário (esfera privada), e a ampliação do aparato estatal com a consequente regulamentação detalhada das relações sociais, dificultaria a manutenção de racionalidade e segurança às relações entre o Estado e sociedade civil. A crise do Estado Social decorre como vimos das enormes mudanças estruturais que suportou com a superação do paradigma liberal e a contínua demanda social por direitos e serviços públicos não foi acompanhada pela criação de mecanismos jurídicos e políticos de controle do Estado por parte da sociedade civil.

Se nos detivermos um pouco analisando os três poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) fica claro o esgotamento da capacidade reguladora do Estado de Direito. O Poder Legislativo não consegue exprimir, na rapidez e complexidade necessárias, um conjunto de normas capaz de regular as relações sociais, visto que as sociedades são mais conflituosas e os interesses de seus grupos muitas vezes inconciliáveis. Assim, termina-se por transferir ao Executivo e ao Judiciário a força reguladora das relações sociais, o que é evidentemente compromete a atuação administrativa, sujeitando-a interesses estranhos àquele público, e a função jurisdicional com excessivo poder no cumprimento das políticas públicas, a chamada “judicialização da política”. Por fim, com o aparecimento do neoliberalismo e suas reformas que reduziram as possibilidades de investimento em políticas sociais, a pretexto de combater a crise fiscal do Estado Social, e com ausência de mecanismos de participação política que permitissem a inclusão de novos atores e o debate acerca de temas conflituosos, demonstrou a inadequação do Estado Social às novas demandas da sociedade.

O maior desafio da democracia na atualidade é desenvolver e consolidar mecanismos de participação cidadã e controle social dividindo assim com o Estado a soberania, instituindo-se dessa forma uma mediação entre Estado e sociedade civil em favor da ampliação da cidadania. Além disso, as demandas e lutas sociais revelam que também a sociedade civil precisa ser democratizada posto que a relações sócio-econômicas não raro perpetram violações a direitos fundamentais.

Em razão da democracia e do pluralismo, a sociedade civil se fortalece na medida em que se predispõe a participar e intervir nos processos decisórios e com isso limita possíveis distorções. Não há se falar em eliminação da distinção entre esfera pública e privada, mas em um novo arranjo entre elas que combine mecanismos estatais e não estatais em favor da participação cidadã. Isso não significa o enfraquecimento do Estado, antes pelo contrário. Significa seu fortalecimento, pois continua sendo a instância política por excelência, mas com a ampliação da participação cidadã passa a colaborar com a sociedade civil na identificação de problemas e na definição das soluções.

Quanto à esfera pública é evidente sua redefinição, ou ainda alargamento (resultado de lutas pelo acesso às informações e por participação da coletividade), pois

passa a contemplar grupos sociais organizados e a realizar debates de problemas coletivos, alguns dos quais antes restritos à esfera privada, permitindo com isso a proliferação de novos espaços públicos de discussão e formulação de soluções.

Ainda assim, vale ressaltar que mesmo nestes novos espaços, é possível identificar a reprodução da dualidade cidadão/usuário, e que pouco colabora para o empoderamento efetivo da sociedade. Este e outros obstáculos, de natureza política, econômica, cultura, enfim de qualquer tipo, que restrinjam o acesso e a igualdade de condições a estes espaços de debate público devem ser identificados e eliminados.

O binômio participação política e inclusão social demonstram-se condições “*sine qua non*” para a efetivação da democracia, por isso é indispensável a presença e atuação estatal, elemento crucial de articulação e de coordenação de políticas públicas, que no entanto passa a estabelecer canais de responsabilização com a sociedade civil no que concerne a tomada de decisões. No entanto, como apontado anteriormente, a construção de espaços públicos de participação não é o bastante para que se alcance a efetivação das políticas públicas definidas como prioritárias.

Este novo arranjo que estimula e favorece a participação cidadã requer, no entanto, uma reestruturação das instituições governamentais, principalmente no âmbito municipal, adequando-as à ação deliberativa. Com a crescente relevância dos centros urbanos enquanto espaço de discussão e decisão, faz-se necessário o resgate das cidades como ambiente privilegiado de participação na discussão e formulação de políticas públicas. Assim, aperfeiçoar as instâncias decisórias locais, tanto através do fortalecimento da democracia representativa quanto pela criação ou valorização de mecanismos de participação direta, parecem ser as tarefas necessárias.

O desafio a nosso ver é o estabelecimento de uma rede conformada por espaços públicos de participação política, em que seja atribuída à sociedade civil a possibilidade de intervir de forma incisiva nos processos decisórios, integrando experiências e ações locais e globais, de modo que as políticas públicas voltadas à proteção e promoção de direitos resultem coerentes, legítimas e efetivas.

## 8. PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

A Constituição Federal de 1988, também chamada de Constituição Cidadã, resultou de amplas mobilizações sociais iniciadas ainda nos anos 70 em oposição ao Regime Militar instaurado em 1964. Buscava-se recuperar eleições diretas e liberdade de imprensa. Para DAGNINO (2002):

“A redefinição da noção de cidadania, empreendida pelos movimentos sociais e por outros setores sociais na década de 80, aponta na direção de uma sociedade mais igualitária em todos os seus níveis, baseada no reconhecimento dos seus membros como sujeitos portadores de direitos, inclusive aquele de participar efetivamente na gestão da sociedade (DAGNINO, 2002, p. 10)”.

Com isso, apesar de se lutar pela reconstrução das intuições democráticas básicas, a nova democracia recebia contornos bastante diferentes da que antecedeu ao golpe. Amplos debates, que incluíam novos temas à agenda pública foram os embriões de uma série de espaços públicos e mecanismos que hoje conhecemos.

Essa novo modelo de democracia correspondia ao aperfeiçoamento da esfera pública na medida em que dotada de maior transparência, explicitava os interesses em conflito e os projetos contrapostos que buscavam ampliar seus consensos em torno ao próprio programa, permitindo assim uma maior legitimação dos mecanismos de representação política. Outro elemento significativo é a crescente interlocução esfera pública e privada, proporcionada pela maior conscientização e organização da sociedade, e que não mais se limitava à discussão pretendendo chegar mesmo a intervir nos processos decisórios.

As crises econômicas e fiscais experimentadas neste período reduziram drasticamente a capacidade de investimentos do Estado, quadro que seria posteriormente agravado com os anos de aplicação das teses neoliberais, e que gerou aumento da miséria, da pobreza e do desemprego. Se de um lado podemos afirmar que as concepções neoliberais foram extremamente danosas, ao preconizar, por exemplo, a realização de

gastos sociais somente diante das situações mais emergenciais, a sua retórica sobre a eficiência no gasto público apontou a descentralização das políticas sociais como caminho a ser seguido.

É fundamental para entender assim a criação e funcionamento dos conselhos gestores de políticas públicas que se recorra à literatura sobre o tema para que conheçamos os instrumentos teóricos utilizados em sua análise, e possamos obter soluções a alguns desafios colocados pela experiência. O principal em nosso entendimento seria o de torná-los aptos a deliberar de forma efetiva e produzir decisões qualificadas.

A experiência crescente de participação cidadã no país nas últimas décadas tem multiplicado os atores e ampliado os espaços da política, fazendo surgir a proposição de novos modelos de democracia, e ainda que diferenciados quanto à incisividade nos processos decisórios, todos no sentido de ampliação da participação (AVRITZER, 2002). Tais modelos apresentam de maneira geral uma noção de legitimidade embasada na ideia de que as decisões devam ser tomadas por aqueles que a elas se submeterão em espaços públicos de discussão e decisão, recuperando a articulação entre cidadania e soberania popular. Além disso, a participação tem uma função pedagógica de formar e conscientizar, indivíduos e grupos. A perspectiva é a de superação dos limites da representação eleitoral e não de sua eliminação. Representação e participação devem coexistir.

Podemos contar um grande número de experiências, sobretudo locais, de participação nos espaços de discussão e decisão de políticas públicas, como as Audiências Públicas, Conferências, Conselhos Gestores e Orçamento Participativo. Como acenado anteriormente, podemos verificar nas últimas décadas grande ampliação da participação principalmente em âmbito local, tanto por sua presença em todas as regiões do país quanto pela diversificação temática. Um impulso importante sem dúvida foi a aprovação do Estatuto da Cidade que abriu novas dimensões à participação.

Entrando, porém no tema que mais nos interessa, passamos agora a fazer algumas reflexões sobre a efetividade deliberativa destes mecanismos, ou seja, de sua capacidade de definir e fiscalizar o cumprimento das políticas públicas objeto de sua atuação. Segundo Cunha, podemos identificar a efetividade de tais mecanismos de acordo

com a presença de alguns elementos, quais sejam, institucionalização dos procedimentos, na pluralidade da composição, na deliberação pública e inclusiva, como na proposição de novos temas, na decisão sobre ações públicas e no controle sobre essas ações.

A fiscalização ou acompanhamento da execução das políticas públicas discutidas e definidas é também neste contexto atribuída à sociedade civil, configurando o que alguns autores chamam de mecanismos horizontais de *accountability*, somando-se aos esforços empreendidos pelos chamados Controle Interno e Controle Externo. É o Controle Social, que executado pelos próprios cidadãos propicia a efetivação da cidadania.

Através dos conselhos de políticas públicas, que resultam de longo processo de reorganização do Estado, da sociedade civil e de suas formas de se relacionarem, verifica-se um compartilhamento de processos deliberativos entre atores estatais e sociais, e são integrados por voluntários. Os conselhos gestores, portanto, são instâncias de exercício da cidadania, que abrem espaço para a participação popular da gestão pública.

No Brasil, em linhas gerais temos três tipos de conselhos. Segundo DAGNINO (2002) podemos falar em conselhos de programas, de políticas e temáticos. Os primeiros são baseados em programas governamentais, na maior parte das vezes atendem a necessidades emergenciais, e se destinam normalmente a grupos específicos. Os conselhos de política ao contrário, são baseados em políticas públicas estruturadas e institucionalizadas. Já os conselhos temáticos são baseados em iniciativas eminentemente locais, e correspondem a movimentos ou demandas peculiares de certa municipalidade ou região. Em relação aos demais podemos destacar que os conselhos de política podem ser definidos com gestores posto que encerram as funções de deliberar, formular e executar a execução de políticas públicas. Por fim, nestes conselhos deve se preservar sempre a paridade entre Estado e sociedade civil, embora a prática a tenha revelado como insuficiente para garantir o equilíbrio, e suas atividades devem ser abertas à comunidade.

Diversos são os fatores que limitam as experiências dos conselhos. Sobre os desafios dos conselhos, DAGNINO (2002) ensina:

“Embora acredite que a paridade foi uma fórmula feliz [...] a prática tem revelado distorções [...] paridade aritmética não significa paridade política. Acreditar nisso foi uma ingenuidade de nossa parte. Isso não se resolve mexendo na lei, mudando o cálculo dos representantes do governo e da sociedade. Isso vai mudar com certeza, mas quando a atividade política for elevada a um patamar ético que ela hoje não tem (DAGNINO, 2002, p.59).”

A paridade, ainda que não represente garantia absoluta da igualdade de condições no processo decisório, é elemento indispensável posto que legitimador das políticas públicas emanadas pelo conselho, ao conferir-lhe o mínimo de pluralidade necessária, e condição para a articulação de acordos em torno às propostas, muitas vezes em contraposição. Os conselhos devem ser paritários e plurais.

Na prática, porém ficam claros outros problemas como a falta de capacitação dos conselheiros Segundo DAGNINO (2002), entre aqueles que representam a Sociedade Civil existe uma dificuldade de comunicação e de articulação na atuação dentro dos conselhos, e ressentindo-se talvez de um distanciamento das entidades que representam no cotidiano das atividades dos conselhos, os representantes da Sociedade Civil terminam por eventualmente aderir a propostas de grupos com maior influência. Ainda no entender de DAGNINO (2002) é preciso criar mecanismos que minimizem estas distorções e reequilibrar a correlação de forças no interior dos instrumentos de participação comentados.

No contexto de desenvolvimento do Controle Social no Brasil, percebe-se a importância de conhecer, analisar e refletir sobre aspectos relacionados à participação popular na formulação, implementação e gestão das políticas migratórias. A partir dos desafios e êxitos das experiências locais, será possível definir quais os aspectos estruturais, políticos e da subjetividade individual envolvidos no processo de participação e defesa dos direitos de cidadania, sendo estas práticas ainda distantes da cultura de envolvimento político dos brasileiros, apesar da existência de condições legais e institucionais para o seu exercício. Com relação ao município de São Paulo, o presente estudo torna-se importante por estar em curso a implantação e cabe investigar o modo como as ações orientadas nesta direção são debatidas com a comunidade.

## **9. 1ª CONFERÊNCIA NACIONAL SOBRE MIGRAÇÕES E REFÚGIO - COMIGRAR**

Sendo necessária a avaliação e reformulação das práticas do Estado com relação aos variados aspectos das migrações no país, a convocação da Comigrar é um marco, pois as conferências são estratégicas para colocar um tema na agenda política nacional, constituindo-se em um ponto de transformação no modo como o Estado se relaciona com a sociedade. Aprofundam a sensibilidade e a atenção pública sobre as migrações, identificam novas redes e formas de articulação social, bem como prover canais e meios para a produção e escutas públicas de demandas.

A 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio aborda de forma inovadora as migrações internacionais no Brasil, envolvendo uma série de atores em âmbito nacional e internacional interessados no tema e na discussão dos conceitos centrais da política migratória. Migrantes, profissionais, estudiosos, servidores públicos, representações diversas que vivenciam a realidade da migração e do refúgio, todos debatendo conjuntamente para chegar a uma reflexão coletiva e elaboração de propostas para a construção da Política e do Plano Nacionais de Migrações e Refúgio.

Coordenada pelo Ministério da Justiça em parceria com o Ministério do Trabalho e Emprego e o Ministério das Relações Exteriores, com o apoio da Organização Internacional para as Migrações – OIM e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento- PNUD, acontecerá em São Paulo, entre os dias 30 de maio e 1º de junho de 2014. No entanto, o processo participativo já começou, através da participação online por meio da plataforma virtual, de eventos de mobilização local e de conferências preparatórias prévias que foram organizadas nas cidades.

Para participarem da etapa nacional, os delegados podem ser de setores governamentais ou não governamentais, eleitos em conferências preparatórias, ou indicados em uma conferência livre. Além de delegados, qualquer pessoa, em qualquer lugar do Brasil ou mesmo fora do país, pode participar por meio da conferência virtual disponível na Plataforma virtual Comigrar. A Plataforma oferece ferramentas, conteúdos e

espaços de diálogo para promoção da participação de atores, especialmente daqueles que tradicionalmente se encontram apartados dos debates sobre política migratória no país.

Através da Plataforma Comigrar também será realizada a Conferência participativa virtual, que deverá gerar subsídios para a Política e o Plano nacionais. E após terminados todos os processos participativos das Conferências, a Plataforma Comigrar se manterá como um espaço de diálogo permanente entre os atores envolvidos nos debates migratórios no Brasil.

A Plataforma Comigrar é este portal virtual, canal de articulação e de comunicação à disposição de migrantes, refugiados e de instituições governamentais e não governamentais que atuam em contextos de mobilidade humana no país, tendo funcionalidades que ajudarão a dinamizar os debates sobre o tema, ambiente de intercâmbio de informações, esclarecimento de dúvidas, disseminação de regulamentos e procedimentos relativos ao processo das Conferências, além de canal para o envio de propostas e informações sobre delegados e representantes indicados à etapa nacional da 1ª Comigrar.

Os resultados preliminares da fase preparatória para a 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (Comigrar) surpreenderam os organizadores, tendo sido realizadas mais de 200 etapas, no Brasil e no Exterior. Para João Guilherme Granja, diretor do Departamento de Estrangeiros da Secretaria Nacional de Justiça:

“Estávamos pouco ambiciosos em relação ao processo, ao volume da participação. E a diversidade foi surpreendente, assim como o engajamento. Estamos ainda no processo de sistematização, mas dá pra ver algumas tendências. Nós conseguimos despertar o interesse de grupos migrantes e que estão interessados em debater migrações num nível muito maior do que esperávamos no começo. A ideia foi criar um modelo leve que pudesse ser replicado, e o volume das conferências [mais de 200, entre novembro e março] surpreende positivamente. A diversidade das propostas também chama a atenção. Elas se desdobram, criticam, sugerem um bom padrão e análises de possíveis políticas públicas. Elas incluem serviços públicos, sugestões de como aproximar comunidades e

de como reforçar o papel das organizações da sociedade civil. É um leque muito rico de olhares, que sinaliza uma pluralidade de pontos de vista e uma contribuição muito qualificada para o realinhamento de pensamento sobre migrações no país”.

Os resultados da Conferência Virtual sobre Migrações e Refúgio, realizada pela Defensoria Pública da União (DPU) realizada entre os dias 19 e 31 de março contou com debates abertos em torno dos agrupamentos temáticos, formulação de propostas e priorização daquelas a serem levadas ao Comigrar, como parte dos debates. O evento contou com a participação de representantes de 10 estados de todas as regiões do país. Foram apresentadas 101 propostas durante o Fórum de Discussão Virtual em 12 temáticas abordadas, com destaque para a questão de presos estrangeiros no Brasil e presos brasileiros no exterior e procedimentos migratórios. Após a sistematização, foram levadas 74 propostas para a etapa de priorização, nos dois Eixos Temáticos abordados pela Conferência: Igualdade de Tratamento e Acesso a Serviços e Direitos e Abordagem de Violações de Direitos e Meios de Prevenção e Proteção. No último eixo, insere-se, ainda, o subtema Enfrentamento ao Sequestro/Subtração Internacional de Crianças e a Aplicação da Convenção de Haia de 1980 sobre os Aspectos Cíveis do Sequestro Internacional de Crianças.

## **10. O CONSELHO PARTICIPATIVO MUNICIPAL DE SÃO PAULO E OS IMIGRANTES**

O Conselho Participativo Municipal tem caráter eminentemente público e é organismo autônomo da sociedade civil, reconhecido pelo Poder Público Municipal como instância de representação da população de cada região da Cidade para exercer o direito dos cidadãos ao controle social, por meio da fiscalização de ações e gastos públicos, bem como da apresentação de demandas, necessidades e prioridades na área de sua abrangência. Sua criação visa ampliar a participação popular e transparência nas Subprefeituras. O papel dos conselheiros é exercer o controle social no planejamento, fiscalizar as ações e gastos públicos nas regiões e sugerir ações e políticas públicas.

Instituído pela Lei Municipal N° 15.764/2013 e regulamentado pelo Decreto N° 54.156/2013, o Conselho Participativo Municipal tem as seguintes funções:

“I – colaborar com a Coordenação de Articulação Política e Social, da Secretaria Municipal de Relações Governamentais, no nível com sua função de articulação com os diferentes segmentos da sociedade civil organizada;

II – desenvolver ação integrada e complementar às áreas temáticas de conselhos, fóruns e outras formas de organização e representação da sociedade civil e de controle social do Poder Público, sem interferência ou sobreposição às funções desses mecanismos;

III – zelar para que os direitos da população e os interesses públicos sejam atendidos nos serviços, programas e projetos públicos da região e comunicar oficialmente aos órgãos competentes em caso de deficiência nesse atendimento;

IV – monitorar, no âmbito de seu território, a execução orçamentária, a evolução dos indicadores de desempenho dos serviços públicos, a execução do Programa de Metas e outras ferramentas de controle social com base territorial;

V – colaborar no planejamento, mobilização, execução, sistematização e acompanhamento de audiências públicas e outras iniciativas de participação popular no Executivo;

VI – manter comunicação com os conselhos gestores de equipamentos públicos municipais”.

O Conselho Participativo Municipal tem entre 19 a 51 membros por bairro, de acordo com o tamanho da população, sendo em média um representante para cada 10 mil habitantes nas 32 subprefeituras. As eleições para o Conselho aconteceram no dia 8 de dezembro, reuniram quase 3 mil candidatos e mais de 120 mil cidadãos puderam votar em até cinco representantes de seu bairro. Os 1.113 eleitos foram empossados no dia 25 de janeiro, dia do aniversário da cidade.

Vejamos o que pensa ROLNIK (2013) quando comenta os desafios da primeira gestão.

“No último final de semana, aconteceram as eleições para o Conselho Participativo Municipal. Dos 2,8 mil candidatos, 1.125 foram escolhidos para atuar como conselheiros nas 32 subprefeituras da cidade, acompanhando, avaliando e propondo a implementação de políticas. Em média, teremos um representante para cada 10 mil habitantes.

Previsto pela lei orgânica do município desde os anos 1990, até hoje o Conselho Participativo Municipal não tinha saído do papel. Esta foi a primeira vez que a população pôde eleger representantes para o conselho. A primeira gestão tomará posse no dia 25 de janeiro de 2014, com mandato de 2 anos.

Um dado que chama a atenção nessas eleições é o fato de que bairros de periferia tiveram mais candidatos que bairros de áreas nobres da cidade. A maior média de candidatos por vaga se deu no Itaim Paulista e em Cidade Tiradentes, ambos na Zona Leste da Cidade, com 3,8 inscritos disputando cada vaga. Já os bairros da Lapa e de Pinheiros, na Zona Oeste, e da Vila Mariana, na Zona Sul, registraram menos de dois candidatos disputando cada vaga: 1,5, 1,7, e 1,8, respectivamente.

Minha impressão é de que isso se explica por um maior déficit de representação e de expressão pública nas periferias da cidade. Além disso, é a população moradora dessas áreas que mais depende da utilização dos serviços públicos que a cidade oferece... ou deveria oferecer.

É importante destacar ainda a baixa participação da população nas eleições. Do total de 8,7 milhões de eleitores da cidade, estima-se que cerca de 600 mil tenham comparecido às urnas. Podemos atribuir a isso a baixa divulgação e o tempo curto para que os candidatos fizessem suas campanhas e mobilizassem os eleitores.

Além disso, o método utilizado para escolha dos representantes – em que era possível votar em candidatos de qualquer região e não apenas de seu

distrito – me parece que atrapalhou o processo. Pelo que apurei, essa foi uma exigência do próprio TRE (Tribunal Regional Eleitoral) para organizar as eleições. Mas talvez, com mais tempo, isso pudesse ter sido resolvido de outra maneira.

Marcada por todas essas questões, essa eleição foi apenas um primeiro momento. Além de aperfeiçoar o processo eleitoral, o maior desafio é a transformação das subprefeituras, que hoje parecem velhas administrações regionais, dispendo de pouquíssimos recursos e baixa autonomia.”.

A Prefeitura de São Paulo inovou com a cadeira de Conselheiro Extraordinário do Conselho Participativo Municipal (Decreto 54.645/2013), garantindo a representação dos cidadãos estrangeiros residentes em São Paulo, preservando a isonomia e criando mecanismos que empoderam esta população. Em novembro de 2013 votaram e foram votados os imigrantes residentes em 21 Subprefeituras, aquelas na quais a presença do imigrante corresponda a, no mínimo, 0,5% (meio por cento) da população local segundo o Censo 2010. Ao todo, mais de 1,7 mil pessoas participaram da eleição, com 1.694 votos válidos e foram eleitos 20 conselheiros com mandato de 02 anos.

Segundo Rogério Sotilli, a cidade de São Paulo abriga hoje de 700 mil a 1 milhão de imigrantes. Prossegue o secretário municipal de Direitos Humanos e Cidadania:

“Com esta eleição, estas pessoas que sempre foram tratadas como de segunda classe serão tratadas como qualquer outro cidadão. São chineses, coreanos, senegaleses, peruanos: é um mundo de pessoas que está aqui trabalhando, produzindo, mas não são tratados como cidadãos. Ou eles têm direito a voto ou não serão respeitados nunca”.

A respeito da introdução da cadeira de Conselheiro Extraordinário do Conselho Participativo Municipal vejamos o que pensam imigrantes envolvidos no processo. O boliviano Adalit Aidana Mendoza, de 28 anos, foi um dos 49 candidatos participantes.

“Antes, todos os imigrantes estavam desamparados. Agora vamos ser ouvidos e valorizados, ter o mesmo voto e o mesmo direito a opinião”.

Assami Bikienga, Burkina Faso, 23 anos, espera que os conselheiros trabalhem para a melhoria da qualidade de vida dos imigrantes.

“Se o meu candidato ganhar, ele vai pedir ajuda às autoridades para melhorar a nossa vida, com habitação, alimentação e melhores condições de trabalho. Pode ajudar também com os papéis, que são muito difíceis de conseguir”.

A importância da integração dos migrantes nestes mecanismos decorre do fato que sua participação confere legitimidade às decisões, capacidade identificar e compreender melhor os problemas, e maior assertividade nas soluções.

Realizou-se neste trabalho um mapeamento de todas as Conferências Nacionais realizadas nos últimos 10 anos, sem distinção de área temática para identificação do universo de propostas apresentadas. Em várias delas o tema das migrações internacionais chegou a ser tangenciado posto que o tema da mobilidade humana é transversal a diversos debates sociais. A análise dos relatórios das conferencias revelou que a ausência de migrantes nos processos torna invisível o fenômeno ou ainda cria diversas distorções sobre os problemas ou na formulação de soluções.

Nas conferências que tiveram Migrantes e Refugiados como coadjuvantes 14 propostas foram identificadas. Tais propostas, no entanto equiparam a situação dos migrantes a outras com questões bem diferentes em termos de necessidade e proteção, em condições de vulnerabilidade. De um modo geral as propostas não distinguem e não atingem os migrantes de regiões estrangeiras. Naquelas em que Migrantes e Refugiados foram protagonistas 54 propostas foram identificadas. Propostas abordavam a regulação de direitos civis, sociais e políticos de participação, assim como a configuração e institucionalização de conselhos e comitês. Podemos citar as seguintes propostas: Política de assistência social para esta população; participação no controle social e ampliação da sociedade civil no Conare e CNIg; criação de Sistema Nacional de Apoio ao Migrantes, com centro de serviços interdisciplinares; criação de programa permanente de regularização jurídico-legal; produção de dados confiáveis.

## 11. A INCORPORAÇÃO DE NOVAS TECNOLOGIAS

Não obstante a participação popular e o controle social sejam conquistas de nosso modelo democrático, em grande medida oportunizadas pelas experiências do “modo petista de governar” que institucionalizou canais e mecanismos com os quais a sociedade civil encontrou instrumentos para intervir de forma efetiva em uma série de processos decisórios, podemos verificar ainda um expressivo déficit de participação popular e controle social, tanto quantitativa quanto qualitativamente. Faz-se necessário, portanto ampliar e diversificar tais canais mecanismos, articula-los e revitaliza-los, por exemplo, com a incorporação do uso de novas tecnologias de comunicação, avaliando experiências como o Orçamento Participativo Digital em Belo Horizonte e Recife, a plataforma Participa.Br do governo federal, ou ainda do Plano Diretor Digital de São Paulo. As novas tecnologias não devem substituir os atuais mecanismos, mas suplementa-los facilitando o acesso à informação e viabilizando maior participação.

É também necessário ampliar a participação popular e o controle social para além do âmbito dos processos administrativos e financeiros, nas fases de elaboração, planejamento, execução e avaliação, por exemplo, do orçamento público, com a criação de mecanismos que permitam sua incidência em processos políticos, ainda que indiretamente e interna aos partidos políticos, também no âmbito legislativo, sobretudo no âmbito de uma reforma política que reconheça aos partidos papel de centralidade. A democracia interna dos partidos precisa ser aprofundada também, mas não exclusivamente, pela utilização de novas tecnologias, permitindo uma interação em tempo real e cotidiana, sobretudo em sistemas políticos em que os partidos ocupam maior espaço do que os indivíduos, como o são aqueles que adotam o sistema de listas fechadas. O instituto do “recall” adotado em algumas democracias garante um mínimo de interação, mas não é suficientemente participativo, pois é exercido “*a posteriori*” da quebra de confiança entre eleitor e representante.

É fundamental interpretar as crises da democracia representativa manifestadas em diversas partes do mundo, buscar um maior equilíbrio entre a representação política e a participação direta, e responder ao que a juventude de junho chamou de “horizontalidade”

nas instâncias decisórias. Segundo Michael Hardt e Antonio Negri (2012) para entender a razão desta crise da democracia representativa é muito útil entender a profunda transformação social que estamos vivendo. De acordo com Hardt e Negri o cidadão contemporâneo tem quatro características principais: é endividado (a dívida é o nosso maior fardo que carregamos por anos), é midiaticizado (nunca como nesta fase histórica há um enorme fluxo de informação, excessivo, superficial e muitas vezes supérfluo), é segurado (sistemas de segurança têm se expandido e ampliado, estamos "registrados" em quantidade impressionante de arquivos, sistemas de coleta de dados), é representado (os cidadãos são representados nas instituições políticas e a capacidade de influência é restrito, muitas vezes ausente). Estas quatro características do cidadão de hoje criaram frustração, insegurança e ansiedade. Se você adicionar a isso a crise econômica é facilmente explicada a mencionada crise.

A resposta aos anseios de maior participação e controle devem levar em conta também experiências de outros povos, onde a enorme concentração de poder decisório nas direções partidárias, para os países que adotaram o sistema de lista fechada, trouxe para as relações internas dos partidos, entre militantes, direções e representantes nas instituições, as mesmas distorções e distanciamento do cotidiano outrora verificados entre o corpo eleitoral e seus representantes, e identificados como falha do sistema de representação.

Em teoria, uma solução para este problema seria um sistema de democracia mais direta, onde os cidadãos são chamados a votar sempre que há que decidir alguma coisa, um pouco como acontece com o referendo. Mas quando os eleitores são dezenas de milhões isso se torna impraticável e muito caro, pelo menos, usando sistemas de votação tradicionais. Na prática legislativa de uma nação moderna há também algumas questões muito complexas que requerem habilidades técnicas e jurídicas específicas ou então tomadas de decisões setoriais que interessem apenas alguns cidadãos. O risco de uma proliferação referendaria permanente é o de que em muitos casos, as pessoas poderiam acabar por não participar, deixando as decisões potencialmente importantes nas mãos de uma pequena minoria, ou de lobbies mais organizados na mobilização de seus membros.

Como pode se poderia então resolver este dilema? Alguns mecanismos começam a ser experimentados como o "Liquid Feedback" utilizado pelo Partido Pirata na

Europa. O Partido Pirata da Alemanha, nova formação política com certa ascensão, especialmente entre os jovens, estão experimentando há alguns anos esta solução de tecnologia de ponta. O Programa partidário é constantemente atualizado pelas decisões políticas adotadas pela Assembléia Permanente através da plataforma “Liquid Feedback”. É um sistema on line para discutir e votar sobre propostas desenvolvido pelo Public Software Group de Berlim, atualmente utilizado para decisões internas de partidos e organizações, não só votando, mas também no desenvolvimento de ideias. É uma plataforma de software que vem sendo usada para desenvolver todas as estratégias e gerenciar todas as decisões dentro do partido, mas que tem o potencial para revolucionar a participação no processo democrático mesmo de uma nação inteira. Através de um código de acesso e um id para a plataforma e, em seguida, cada membro da organização pode intervir nas discussões, formular propostas, votar ou delegar o próprio voto. Cada segmento tem uma data de expiração, dentro da qual o programa conta o número de votos recebidos e as provas e toma uma decisão que irá emergir através do processo de compartilhamento. Um ponto de encontro entre democracia participativa e representativa segundo seus idealizadores.

“Liquid Feedback” integra duas funcionalidades. A primeira permite elaborar e discutir propostas. A segunda permite votar para decidir se elas devem ser aprovadas ou não. Em uma análise superficial, a primeira funcionalidade pode lembrar de alguma forma um "wiki", software como o que está por trás da Wikipedia, permitindo que qualquer usuário da rede possa criar e editar documentos online. No entanto são substancialmente diferentes. Diferentes não só porque os participantes devem se registrar (o que permite a restrição do acesso a membros do partido, e de uma futura implementação em escala nacional para aqueles com direito a voto), mas também porque não existem dos moderadores (como na Wikipedia) que coordenam e regulam as atividades, com mais poderes do que de todos os outros.

A fim de evitar um caos improdutivo, toda proposta é gerida por aquele que a tenha apresentado primeiro, e o sistema incentiva a participação das pessoas que estão de acordo (quem for contrário pode lançar uma proposta alternativa, e de todo modo expressar um voto negativo no momento da decisão final), fornecendo feedback contínuo sobre a forma como a comunidade de usuários julga a evolução das propostas. Tudo isso tende a

favorecer a crítica construtiva, a criação de grupos que colaboram para encontrar a melhor solução, evitando o surgimento de brigas intermináveis. O confronto entre as propostas diametralmente opostas é postergado ao momento da votação, que acaba sendo desincentivado se a pessoa que fez a proposta perceber através do feedback contínuo que não tem consensos suficientes para convencer a maioria.

Ainda mais intrigante e inovador é o componente para se chegar a decisões. Aqui é realmente uma plataforma de votação eletrônica, módulo bastante comum e presente em muitos sistemas de computador (embora neste caso existam mais garantias para evitar fraudes e manipulação). A grande novidade é que a plataforma também permite delegar seus direitos de voto para os outros, em certas questões ou certas propostas específicas. Isto significa que se a pessoa não tem tempo ou interesse para se pronunciar sobre um tópico específico, pode nomear outra pessoa de sua confiança para representá-lo. Esta delegação é revogável a qualquer momento se a ação do delegado não é considerada eficaz. O delegado pode por sua vez delegar o voto para outra pessoa, agregando “pacotes de votos”.

Se pensarmos sobre como funcionam as eleições tradicionais, onde somos forçados a escolher um candidato ou partido e dar-lhe carta branca para decidir sobre pela inteira duração de um mandato, as implicações podem ser realmente revolucionárias. Com o passar do tempo é de fato legítimo que se pode mudar de opinião. Ou decidir que o candidato em que votamos não está fazendo o trabalho que havia prometido.

Além disso, é de fato muito raro que os cidadãos estejam em completo acordo com todo o programa de um dos partidos ou candidatos em disputa. Com um sistema como “Liquid Feedback” um eleitor pode delegar o seu voto a um partido no que diz respeito às questões ambientais, a outro política externa, a outro questões sociais e de proteção ao trabalho, mantendo-se, claro, a opção de intervir diretamente para votar em propostas que o interessem particularmente, ou que se sinta suficientemente preparado.

As vantagens desta mistura de características devem ser evidentes a todos. Incentivar a participação ativa de todos os cidadãos, mas sem sufocá-los com uma enorme quantidade de compromissos para tornar a vida impossível. Manter a contribuição positiva

que os especialistas em determinados assuntos podem oferecer à sociedade (graças ao mecanismo de delegação), mas também evitar que estes se esqueçam que representam seus constituintes (visto que delegações podem ser revogadas a qualquer momento) . Assegurar uma maior transparência no sistema para elaboração de propostas (inclusive legislativas) que desencorajam a introdução de chicanas e subterfúgios, graças ao fato de que o sistema grava e armazena cada modificação, alertando a comunidade de todos aqueles que participaram ativamente ou não da elaboração da proposta.

Ainda que nossos governos reúnam as capacidades técnicas necessárias para uma melhor gestão, ética, democrática e eficiente, tendente à transformação da sociedade brasileira, a participação popular e o controle social limitados acabam por deslegitimar a ação estatal. O envolvimento da sociedade civil favorece o alcance das mudanças por garantir maior governabilidade aos governos petistas, ampliando as negociações a agentes outrora excluídos dos processos decisórios e em geral os maiores interessados.

Um novo modelo de gestão da administração pública nos três níveis de governo fortalece o Estado Democrático de Direito. Tal modelo além de aspectos gerenciais deve incumbir-se de transformar a relação entre Estado e Sociedade utilizando-se das tecnologias de informação e comunicação para maior transparência e controle social. Também devemos empreender ações para avançar a democracia participativa institucionalizando as deliberações dos conselhos e conferências nacionais, além de criar mecanismos de participação popular nas grandes decisões nacionais.

Para o PT a sociedade deve participar ativamente dos processos decisórios para a construção de uma gestão ética, democrática e eficiente, e para tanto implantou canais e mecanismos de participação reconhecidos como modo petista de governar. Nos governos e bancadas parlamentares a atuação do partido deve ser discutida e deliberada coletivamente, assim como se debate em todos os níveis das instancias partidárias.

Por sua trajetória o PT deve ser protagonista e dialogar com os milhões de brasileiros que manifestaram sua insatisfação em junho de 2013, e que buscam melhores canais para sua participação cidadã. É preciso que o Partido reveja de alto a baixo sua

organização, reconstruindo suas instâncias e organismos de base, revendo seus métodos de funcionamento e ação.

## 11. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A globalização econômica, que aprofundou as disparidades econômicas e sociais entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, transformou o fenômeno das migrações internacionais de tal forma que colocou os temas de seu controle e gerenciamento no centro das discussões em todo o mundo. Debates públicos que em razão da complexidade do tema foram caracterizados por grande pluralidade de atores. Também explica a emergência do fenômeno a chamada globalização cultural ao afirmar mundialmente certos padrões de consumo próprios dos países mais desenvolvidos. Inexistindo o reconhecimento por meio de instrumentos internacionais do direito à migração como direito humano fundamental, a adoção de políticas migratórias em todo o mundo resulta da tentativa dos estados nacionais em compor o complexo quadro interno de conflito de interesses concernentes ao tema, embora se assista a proliferação de atores envolvidos em âmbito global e o crescimento das reivindicações por direitos. Independentemente da complexidade do processo de definição destas políticas o discurso dos direitos humanos vem se impondo e limitando as margens de “negociação”.

Em constante modificação nas últimas décadas, o Estado contemporâneo no Brasil, especialmente a partir do fim do regime autoritário, atribui progressivamente maior peso ao poder político local e institui novos espaços e mecanismos de participação cidadã e controle social, como as Audiências Públicas, Conferências, Conselhos Gestores e Orçamento Participativo. É nesse contexto que se buscou analisar as potencialidades da 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio – Comigrar, do Conselho Participativo Municipal Imigrantes, na cidade de São Paulo, como novas possibilidades sociopolíticas de gestão das migrações internacionais. Acredita-se, pois, que é preciso avançar para a garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos migrantes, aí incluídos os direitos civis, políticos e sociais, ganhando força a criação de mecanismos não estatais de gestão participativa.

O processo preparatório e os resultados da 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio – Comigrar atestam, todavia, as potencialidades das instâncias públicas não estatais de efetiva participação da população na busca por formas alternativas

e preventivas de enfrentamento das injustiças e de gestão das migrações. Pode-se concluir que a instituição e funcionamento do Conselho em questão significa expressivo avanço no fortalecimento da gestão participativa do fenômeno migratório desde o poder o local, na cidade de São Paulo, embora esses resultados, por vários fatores, entre os quais sua curta experiência de implantação e as dificuldades inerentes à criação de indicadores ainda não sejam verificáveis. Embora estes mecanismos, com função de formulação e controle da execução das políticas públicas, sejam dotados de caráter deliberativo, dificilmente vincula a edição de normas jurídicas por parte do Estado.

Percebeu-se ainda que no âmbito destes mecanismos não basta a paridade numérica entre representantes da sociedade civil e do Estado como garantidores de equilíbrio no processo decisório, sendo imprescindível a igualdade de informações entre os membros e a pluralidade em sua composição, para que as decisões sejam legítimas e preservadoras dos múltiplos interesses tanto distintos daqueles colocados e percebidos pelos sujeitos presentes. É preciso superar esses desafios buscando junto com a sociedade civil organizada formas de enfrentamento e qualificação da população, para que estes se tornem sujeitos autônomos, responsáveis pela direção social nas transformações da sociedade local.

Revela-se fundamental para que se efetive este conceito de cidadania ampliada através dos mecanismos destacados que se construam canais de comunicação e informação para mobilizar a sociedade civil em torno de temas relevantes, através de internet, com criação de plataformas e sites que contenham informações sobre Audiências Públicas, Conferências, Conselhos Gestores e Orçamento Participativo, direitos dos migrantes, legislação, entre outros, permitindo o acesso e troca de informações à sociedade. Os conselhos como espaços públicos e democráticos devem ser aproveitados para o controle social exercido pelos próprios sujeitos, estes, autores de sua cidadania.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALENCA, Joana Luiza Oliveira (Org.). **Experiências de Monitoramento dos Resultados de Conferências Nacionais**. IPEA, 2013.

AVRITZER, Leonardo. **A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática**. Belo Horizonte: Ed. UFMG; São Paulo: Ed. Perspectiva, 1996. Capítulo 5.

AVRITZER, Leonardo. **Teoria democrática e deliberação pública**. Lua Nova, São Paulo, v 49: 25-46, 2000.

AVRITZER, Leonardo (Org.). **Conferências Nacionais, atores, dinâmicas participativas e efetividade**. IPEA, 2013.

DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

FREEMAN, Gary. 1995. “**Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States**”. In *International Migration Review*, 29, pp. 881-903.

HALL, S. **A identidade cultural na pós-modernidade**. 6. ed., Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

HARDT, Michael. NEGRI, Antonio. 2012. “**Questo non è un manifesto**”. Roma: Feltrinelli.

LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. **Direito de Imigração - O Estatuto do Estrangeiro em uma Perspectiva de Direitos Humanos**. Porto Alegre: Núria Fabris Editora, 2009.

OLIVEIRA, Odete. 2003. “A Era da Globalização e a Emergente Cidadania Mundial”  
In *Cidadania e Nacionalidade: Efeitos e Perspectivas: Nacionais-Regionais- Globais*. 2ª ed. Ijuí: Ed. Unijuí, pp. 463-544.

PERALVA, Angelina. 2008. **Globalização, Migrações Transnacionais e Identidades Nacionais**. IFHC/ CIEPLAN.

PINTAL, Alexandre Rocha. **Direito Imigratório**. São Paulo: Juruá, 2013.

RAMOS, Natália (org). **Saúde, migração e interculturalidade: perspectivas teóricas e práticas**. João Pessoa: Universitária/UFPB, 2008.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela Mão de Alice**. O social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 2003<sup>a</sup>.