

DE “ESTRANGEIRO” A SUJEITO SOCIAL E POLÍTICO: O EXERCÍCIO DOS DIREITOS DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO ESPAÇO PÚBLICO BRASILEIRO COMO RECONHECIMENTO DA HUMANIDADE DO MIGRANTE INTERNACIONAL

*FROM “ALIEN” TO SOCIAL AND POLITICAL SUBJECT: THE EXERCISE
OF POLITICAL PARTICIPATION RIGHTS IN BRAZILIAN PUBLIC
SPACE AS RECOGNITION OF THE HUMANITY OF INTERNATIONAL
MIGRANTS*

Luiza Odorissi^I
Clóvis Gorczewski^{II}

^I Universidade de Santa Cruz do Sul,
Santa Cruz do Sul, RS, Brasil. E-mail:
luodorissi@gmail.com

^{II} Universidade de Santa Cruz do Sul,
Santa Cruz do Sul, RS, Brasil. E-mail:
clovisg@unisc.br

Resumo: Os deslocamentos humanos reordenam o espaço público local e promovem a revisão de concepções historicamente construídas, como é o caso do impedimento do exercício da participação política pelo migrante internacional. O objetivo é identificar como se dá e em quais espaços ocorre essa participação, bem como, apresentar propostas para a ampliar o exercício deste direito. Como metodologia este trabalho adota o método dedutivo, partindo-se do estudo da participação política no Brasil para, a partir disso, identificar como se dá a participação política do migrante e estudar quais as formas de promover esta participação. Como método de procedimento, o histórico, e a técnica de pesquisa a documentação indireta. Assim, evidenciou-se que, no Brasil, o migrante não é considerado um sujeito social e político capaz de influenciar no espaço público e participar da tomada de decisões públicas, revelando-se imperativa a instituição de espaços de promoção desta participação em todos os entes federativos.

Palavras-chave: Migrações internacionais. Participação política. Política Migratória Brasileira. Espaço local.

Abstract: Human displacements reorder the local public space and promote the revision of historically constructed conceptions, as is the case of the impediment of the exercise of political participation by the international migrant. The objective is to identify how and in which spaces this participation occurs, as well as to present proposals to expand the exercise of this right. As a methodology, this

DOI: <http://dx.doi.org/10.31512/rdj.v23i47.1306>

Recebido em: 03.04.2023

Aceito em: 02.10.2023



Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons
Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional.

work adopts the deductive method, starting from the study of political participation in Brazil to, from that, identify how the political participation of the migrant takes place and study the ways to promote this participation. As a method of procedure, the history, and the research technique, indirect documentation. Thus, it became evident that, in Brazil, the migrant is not considered a social and political subject capable of influencing the public space and participating in public decision-making, proving to be imperative to establish spaces to promote this participation in all entities. federative.

Keywords: International migrations. Political participation. Brazilian Migration Policy. Local space.

1 Introdução

No Brasil, a gestão dos fluxos migratórios foi construída em estratégias biopolíticas de controle da vida humana a partir de políticas que desqualificavam as diferenças. Tradicionalmente, o imigrante foi “incluído” pelo critério da utilidade: classificados em úteis (mão-de-obra) e inúteis, teve sua presença estigmatizada e excluída a partir da percepção como o “outro” que prejudicava a busca e construção de um “nós” homogêneo, unívoco.

Desta forma, a presença do imigrante desafia a tradicional estrutura político-jurídica dos Estados-Nação, na medida em que ele passa a compartilhar o espaço público com nacional, tradicional detentor de direitos na sociedade. Torna-se latente a necessidade de políticas públicas que promovam o seu reconhecimento como um sujeito detentor de direitos, já que evidente a insuficiência da concepção legal-nacionalista de cidadania como critério para o reconhecimento do homem enquanto ser social, ser político e de direitos.

Assim, considerando que a presença do imigrante no cenário nacional demonstra a insuficiência da concepção legal-nacionalista de cidadania como critério para o reconhecimento do sujeito enquanto um ser social e político e diante de um cenário migratório que possibilita a violação aos direitos humanos da população migrante, o problema de pesquisa do presente trabalho, reside em identificar como se dá a participação política do imigrante e de que forma pode o Estado brasileiro promover essa participação, a fim de efetivamente reconhecê-lo como sujeito social, político e dotado de direitos para participar ativamente na elaboração e fiscalização de políticas públicas.

A hipótese que se vislumbra é a de que o direito de participar da vida pública é uma prerrogativa dos cidadãos brasileiros enquanto o imigrante é compreendido, ou a partir da figura do “estrangeiro”, do “outro”, o “estranho”, que oferece riscos à nação e à ele é dispensado um tratamento fundado na securitização, ou a partir do critério da utilidade para o mercado, legitimada sua presença (provisória) no país como mão-de-obra. Desta forma, não são reconhecidos enquanto sujeitos sociais e políticos capazes de participar politicamente do espaço público e os

(poucos) espaços que garantem esta participação, como a que ocorre com o Conselho Municipal para Imigrantes, no Município de São Paulo/SP, se desenvolvem desvinculados de uma Política de Estado, de âmbito nacional e que preveja mecanismos de participação pública, em especial, na elaboração e fiscalização de políticas públicas.

Para analisar a problemática arguida, este trabalho adota o método dedutivo, partindo-se do estudo da participação política no Brasil para, a partir disso, identificar como se dá a participação política do migrante e estudar quais as formas de promover esta participação. Como método de procedimento o histórico e a técnica de pesquisa a documentação indireta.

Por fim, o trabalho está estruturado em três etapas: a primeira delas estuda a participação política no Brasil e a insuficiência da concepção legal-nacionalista de cidadania para o exercício da participação política no espaço público, na sequência as propostas e desafios para o exercício da participação política do imigrante em âmbito nacional e, por fim, as propostas para o exercício deste direito em âmbito local.

2 A participação política no Brasil e a insuficiência da concepção legal-nacionalista de cidadania para o exercício da participação política no espaço público

Desde os primórdios, Aristóteles referia que o homem, por natureza, é um animal político e a vida em sociedade, juntamente com a família e a cidade, busca completar o homem. Se por um mero acidente não houvesse cidade, o homem seria um ser vil, porque, segundo Aristóteles (2015, p. 5) o homem que não vive em sociedade ou não necessita dela para viver porque se basta a si mesmo, deve ser uma besta ou um Deus.

A modernidade, especialmente, é responsável pela politização da vida, ou seja, segundo Giorgio Agamben (2010, p. 12) “pela conversão do indivíduo e da sua vida nua, em um fenômeno político”. O autor cita como exemplo, a competência para o exercício do sufrágio, que é exercido apenas por aqueles nacionais de determinado Estado, condicionando, a partir de elementos naturais, como o local de nascimento e a filiação, o exercício de participar das decisões públicas.

O exercício dos direitos de cidadania é de competência dos indivíduos de determinado Estado de que são nacionais, não sendo possível, portanto, falar em cidadania sem nacionalidade e vice-versa. Considerando que nas Revoluções Burguesas do século XVIII, houve a tomada do Estado pelo povo (nacionais), Hannah Arendt (2013, p.262) atribui a isso, o fato da concessão de direitos ser de titularidade exclusiva dos cidadãos de uma nação. “Daí por diante, os direitos humanos passaram a ser protegidos e aplicados somente sob a forma de direitos nacionais e, ademais, para os nacionais”.

Os direitos passam a ser realizados no interior das fronteiras geográficas e políticas de cada Estado, levando Arendt (2002 p. 90), a afirmar que “um cidadão é, por definição, um cidadão entre cidadãos de um país entre países”. Nesse sentido, a partir de critérios de etnicidade,

a homogeneidade étnica passou a ser encarada como condição vital para a construção de uma identidade nacional e para o conseqüente fortalecimento do Estado-nação.

Assim, de acordo com as teorias do nacionalismo centro-europeias, uns são cidadãos porque outros não o são e isso alimenta o orgulho íntimo de pertencer a um determinado povo. A sociedade passa a substituir a família e supõe-se que o “sangue e o solo” devem governar as relações entre os seus membros. A homogeneidade da população e seu arraigamento no solo de um dado território passam a ser os requisitos do Estado-nação em toda parte. (ARENDRT 2018)

Seguindo a lógica de um Estado-nação como único produtor jurídico, em uso monopolístico da soberania, a partir da modernidade, a vida natural começa a ser incluída nos mecanismos e nos cálculos do poder estatal, estando todos sujeitos ao poder de império do Estado, que faz da vida humana a base de sua própria soberania. Assim, o controle de nascimentos e o pertencimento a determinado grupo étnico, são considerados determinantes da vida política e da organização da sociedade politicamente organizada. (AGAMBEN, 2010)

Assim, a ideia do Estado-nação como dogma do modelo de organização social Europeu, conduziu a criação do princípio da nacionalidade (especialmente ao longo do século XIX) e se tornou dominante em praticamente todo o mundo ocidental. O Brasil, por sua vez, constituído a partir do modelo de Estado-nação europeu, buscou alcançar a unicidade e consolidação do seu povo a partir da constituição de uma identidade homogênea e pertença única. Desta forma, a titularidade do gozo do exercício dos direitos de cidadania (e da participação política) é prerrogativa do cidadão brasileiro nacional ou naturalizado (artigo 12, da Constituição Federal).¹

Nesse sentido, visando assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça, a Constituição Federal de 1988 alicerçou-se na cidadania como fundamento do Estado e iniciou um processo de renovação democrática, passando a sociedade a dispor de espaços públicos consultivos e deliberativos como exercício da soberania popular.

O direito à participação e a ideia do governo gestado e fiscalizado por todos os cidadãos é condição de possibilidade para um ambiente democrático, consolidado pela Constituição Federal de 1988. Os direitos políticos, especialmente, adquiriram uma amplitude nunca alcançada, constituindo um conjunto de normas que regulam a atuação da soberania popular².

A forma mais tradicional de participação política se dá pelo exercício do voto³, todavia, como um direito político fundamental nas democracias políticas, este é apenas mais um

1 A nacionalidade brasileira pode ser originária/primária/involuntária -em decorrência do preenchimento das condições, geralmente de local de nascimento (*jus solis*) e/ou de filiação (*jus sanguinis*), pela pessoa ao nascer, ou a nacionalidade adquirida/secundária/voluntária - em razão de naturalização, ou seja, o procedimento em que a pessoa solicita a nacionalidade de um Estado, comprovando preencher determinadas condições, e recebe, se aceita por este Estado, a sua nacionalidade.

2 Neste sentido, a Declaração Universal dos Direitos Humanos considera a participação política como um direito fundamental de todos os indivíduos. Conforme disposto no artigo 21, “todo ser humano tem o direito de tomar parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos; Todo ser humano tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país; A vontade do povo será a base da autoridade do governo; essa vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto”.

3 A própria Constituição emprega a expressão direitos políticos em seu sentido estrito, como conjunto de regras que regula

dentre muitos outros recursos de que dispõe o cidadão para influenciar no mundo político. A Constituição brasileira de 1988, referendando a participação da sociedade civil na condução administrativa do país, contemplou as formas representativas e participativas de participação política, de forma a abertura de canais de participação popular seriam, para o novo contexto político, as possibilidades reais de mudanças na relação Estado e sociedade e de sua emancipação⁴.

De acordo com a formatação jurídico-política do país, participar politicamente constitui uma prerrogativa exclusiva dos brasileiros natos ou naturalizados, consoante disposições do artigo 12 do texto constitucional. Porém, diante das constantes (re)configurações sociais, especialmente promovidas pelos deslocamentos humanos, condicionar o exercício dos direitos de cidadania ao critério da nacionalidade revela-se insuficiente e mantém o cenário de exclusão e negação de direitos.

Neste sentido, a Lei 13.445/17 – Nova Lei de Migrações, buscando regulamentar o texto constitucional, ampliou as possibilidades de aquisição da nacionalidade brasileira (ordinária, extraordinária, especial e provisória) e reduziu o prazo para aquisição da modalidade ordinária – passando de 15 para 4 anos e, se preenchidos determinados requisitos, o prazo decresce para 1 (um) ano, consoante artigos 65 e 66 da Lei 13.445/17.

Muito embora alguns documentos tenham sugerido a exigência de apenas 2 anos de residência no território nacional – conforme constante no Caderno de Propostas da COMIGRAR, não se pode negar o avanço da legislação ao reduzir o prazo de naturalização⁵. Porém, ainda se revela presente a íntima conexão do exercício dos direitos políticos à nacionalidade, especialmente a partir da leitura do dispositivo nº. 72 da Lei: “No prazo de até 1 (um) ano após a concessão da naturalização, deverá o naturalizado comparecer perante a Justiça Eleitoral para o devido cadastramento”. Ou seja, a naturalização faz surgir o dever de que o naturalizado se cadastre na Justiça Eleitoral para que, a partir disso, possa exercer os direitos políticos ativos e passivos, conforme o cumprimento dos demais requisitos constitucionais presentes no artigo 14 da Constituição da República.

Tal condicionante se mostra insustentável em face das modernas e constantes (re) configurações sociais, promovidas, especialmente pelos deslocamentos humanos. Manter o critério da nacionalidade para a participação na vida pública viola diretamente os princípios estruturantes de um Estado Democrático: a liberdade de ir e vir e a igualdade entre os homens. Segundo Clóvis Gorczewski e Nuria Beloso Martín (2018),

os problemas eleitorais, quase como sinônima de direito eleitoral. Para a aquisição dos direitos de cidadania, é necessário o alistamento eleitoral, na forma da lei, que documentalmente se manifesta na posse do título de eleitor válido. O eleitor é o cidadão, é titular da cidadania”. (SILVA 2014)

4 Conforme Aires e Guimarães (2015, p. 399), “a ampliação dos mecanismos, principalmente institucionais de participação social, foi um dos elementos mais enfáticos na construção das relações democráticas na América Latina ao longo dos anos noventa, bem como um elemento possibilitador de emancipação social”.

5 Nesse aspecto, a Lei também avança em relação ao Estatuto do Estrangeiro, uma vez que consoante disposição do artigo 121 do antigo diploma legal, era previsto que, ainda que satisfeitos os requisitos, o estrangeiro possuía apenas expectativa de direito à naturalização, ou seja, concessão discricionária, alicerçada na conveniência e oportunidade do Estado em determinar se o solicitante seria contemplado com a naturalização.

a nacionalidade, abrigada sob o estandarte do nacionalismo, encobre o que a etnicidade descobre: uma língua, uma cultura, um vínculo histórico, um pertencimento a uma comunidade nacional específica. A imposição dessa vontade do Estado através de uma artificialização legalmente constituída universaliza e induz à marginalização das culturas menores, levando a um pensamento e estilo de vida uniforme, que é uma ameaça à diversidade cultural. (GORCZEWSKI; MARTÍN, 2018, p. 63).

Ademais, as exigências impostas pelo legislador para a aquisição da naturalização ordinária, revela o árduo e burocrático processo enfrentado pelo migrante internacional: além da capacidade civil, é imperativo comprovar a residência em território nacional pelo prazo mínimo de 4 (quatro) anos (que se dá pela apresentação do comprovante de endereço, contrato de locação, declaração de instituição financeira que ateste o cadastro de cliente, comprovante de vínculo profissional, diplomas e certificados de conclusão de cursos, etc)⁶; comunicar-se em língua portuguesa e não possuir condenação penal.

Especialmente no tocante à comprovação da capacidade de comunicação na língua portuguesa, comprovada a partir da emissão de documentos oficiais (artigo 5º da Portaria nº 623 de 13 de novembro de 2020) e, para a comprovação da vida pregressa do imigrante, é exigida a apresentação de certidões de antecedentes criminais emitidas pela Justiça Federal e Estadual (ou documento equivalente emitido pelo país de origem legalizado e traduzido, no Brasil, por tradutor público juramentado) de todos os locais onde o migrante residiu nos últimos quatro anos.⁷

Ou seja, a presença do migrante internacional é legitimada e tolerada no território nacional a partir de um difícil, oneroso e burocrático processo de comprovação documental que demonstre a sua idoneidade e regularidade no país. Após esse longo processo, inicia-se outro processo, a partir do cadastro junto à Justiça Eleitoral, para, então, legitimar a sua participação na vida pública do país⁸.

A série de condicionantes para o processo de naturalização evidenciam o biopoder exercido por um Estado que se utiliza de amplos mecanismos de controle populacional, que passa a gerenciar e selecionar um padrão de migrantes a ser admitido no território nacional: devidamente regularizados, inseridos no mercado de trabalho formal e que tenham assimilado o idioma, desde que comprovado pelos meios oficiais brasileiros.

Ao migrante que não preenche os requisitos de alguma das hipóteses de naturalização, especialmente aquele que se encontra no território nacional há menos de 4 anos, resta-lhe, conseqüentemente, a invisibilidade legal, jurídica e política. Estando impedido de iniciar o processo do reconhecimento da sua naturalização brasileira, resta impedido de exercer direitos fundamentais, como por exemplo, o direito a participação política.

6 Consoante disposto no artigo 56 da Portaria 623 de 2020.

7 Os refugiados e os apátridas estão dispensados de apresentar os antecedentes criminais, consoante disposição do artigo 57, I, da Portaria n. 623 de 2020.

8 Impõe destacar que o brasileiro naturalizado não dispõe de todos os direitos do brasileiro nato, como, por exemplo, o disposto nos artigos, 5º, LI e 12,§3º do Texto Constitucional.

Assim, a nacionalidade constitui, dessa forma, um elemento selecionador daqueles indivíduos que terão reconhecida sua capacidade de exercer direitos e deveres na sociedade política que se inserem, a partir de laços de pertencimento recíproco à mesma nação⁹. Ou seja, o imigrante que não realiza os direitos de cidadania, não vive em um ambiente democrático. (CUNHA, 2013)

Está-se diante de uma concepção de cidadania estática e residencial, calcada no território como requisito para aquisição de direitos e, os múltiplos requisitos para a aquisição da nacionalidade, constituem uma das principais fronteiras internas que os migrantes necessitam superar para incorporar-se plenamente a nova sociedade. (VELASCO, 2016)

Participar ativamente da política significa ser capaz de influir na tomada de decisão. Significa ter voz na discussão das demandas e necessidades específicas da comunidade, influenciando diretamente na elaboração de políticas públicas. Diz respeito a ser reconhecido como sujeito capaz de exercer não só os seus direitos políticos, mas como um sujeito político e social, que é capaz de interferir, decidir e participar das diversas situações do dia a dia.

Impedir a participação torna-os destituídos de um *status* político que lhes permita ser tratados pelos demais como semelhantes, fazendo com que os migrantes adentrem em uma zona de indeterminação, fora da condição constitutiva do Estado de Direito, representando um conceito-limite que põe em crise as categorias fundamentais do Estado-nação.

A liberdade do migrante é suprimida de forma a não ser possível viver a vida em plenitude, incompatível com a condição humana da pluralidade. Privar o homem de um lugar no mundo que torne a sua opinião significativa e a ação eficaz, representa a privação e desconsideração dos direitos humanos. O paradoxo da perda dos direitos humanos coincide, segundo Arendt (2013),

com o instante em que a pessoa se torna um ser humano em geral – sem uma profissão, sem uma cidadania, sem uma opinião, sem uma ação pela qual se identifique e se especifique – e diferente em geral, representando nada além da sua individualidade absoluta e singular que, privada da expressão e da ação sobre um mundo comum, perde todo o seu significado. (ARENDR, 2013, p. 412).

Estabelece-se dessa forma, uma necessária relação entre a identidade nacional e o Outro, uma vez que a afirmação de uma determinada identidade implica necessariamente na demarcação de que esta se distingue de outra identidade. De acordo com Douzinas (2009), os estrangeiros são o que o Estado precisa para declarar a sua soberania e dignidade, podendo serem considerados como a pré-condição política do Estado-nação.

9 Com o Código Civil de 1804 da França (*Code Napoléon*), definitivamente associou-se à cidadania à nacionalidade, com a previsão de requisitos para ser considerado “francês”. Com isso, influenciou-se diretamente na contextualização da cidadania no interior dos sistemas jurídico-políticos de toda a Europa de tal forma que se pode dizer que a história da cidadania e da nacionalidade se confundem com a história da modernidade ocidental. Face a um continente europeu fragmentado e plural, próprio da Idade Média, o Estado-nação, entidade política nascente e em processo de afirmação, necessitava delimitar claramente sobre quem exerceria sua soberania. Assim, o instituto se consolida limitado pelo princípio da nacionalidade, ou seja, apenas terá a cidadania e os direitos daí decorrentes aquele que possuir a nacionalidade do Estado em que se está. (SILVA, 2014)

A exclusão dos estrangeiros é tão constitutiva da identidade nacional quanto o é da natureza humana. Ao clamar por reconhecimento, trazem de volta a exclusão e a repressão presentes na fundação da lei, e demandam de nós a aceitação da dificuldade que temos que conviver com o Outro em nós, de viver como um Outro. (DOUZINAS, 2009, p. 363).

Dessa forma, condicionar o acesso ao debate público e a participação política do migrante, de um modo geral, a tais critérios, reproduz-se e se reforça a lógica da dominação a partir da nacionalidade. Privar os migrantes do exercício dos direitos de cidadania afeta de forma substancial sua condição humana e os fundamentos e objetivos do texto constitucional brasileiro, impedindo, assim, a sua integração na vida social e política do Estado de destino.

3 A voz do imigrante no espaço público brasileiro: propostas e desafios para o exercício da participação política do imigrante em âmbito nacional

A reordenação do espaço público a partir da formação social plural e heterogênea, desafia os Estados a conjugarem os diferentes interesses a partir da construção de um espaço livre e igual. A fim de tornar a vida possível, torna-se imprescindível, portanto, compreender o exercício dos direitos de cidadania, tal como a participação no espaço público, desvinculado do critério da nacionalidade.

É esse acesso ao espaço público – o direito de pertencer a uma comunidade política – que permite a construção de um mundo comum através do processo de asserção dos direitos humanos. De acordo com Arendt (2013)

Só conseguimos perceber a existência de um direito a ter direitos e de um direito de pertencer a algum tipo de comunidade organizada, quando surgiram milhões de pessoas que haviam perdido esses direitos e não podiam recuperá-los devido à nova situação política global. (...) A sua perda envolve a perda da relevância da fala (e o homem desde Aristóteles tem sido definido como um ser que comanda o poder da fala e do pensamento) e a perda de relacionamento humano (e o homem, de novo desde Aristóteles, tem sido concebido como o “animal político”, isto é, que por definição, vive em comunidade), isto é, a perda, em outras palavras das mais essenciais características da vida humana. (ARENDR, 2013, p. 403-404).

A constituição de um espaço público que permita “a palavra viva e a ação vívida, numa unidade criativa e criadora” (p. 32) significa a constituição de um diálogo plural entre liberdade e política, onde a liberdade se efetiva na participação democrática do espaço público, tanto por meio da palavra quanto por meio da ação. (LAFER, 2018)

Neste sentido, evidenciada a insuficiência de respostas que a dogmática jurídica e o próprio Estado de Direito têm sido capazes de oferecer, emerge a necessidade do reconhecimento de uma era de “diferenças entrelaçadas”, onde, segundo Gorczewski e Martín (2018, p. 64) “se exige uma vigência plena do direito de igualdade com o reconhecimento das diferenças e

da diversidade cultural bem como ao questionamento do tradicional vínculo nacionalidade-cidadania”.

A partir da busca doutrinária sobre a garantia dos direitos de participação política dos migrantes, identifica-se a limitação da dogmática jurídica tradicional no enfrentamento sobre o tema, que se restringe a reproduzir normas constitucionais e legais do país, sem, todavia, questionar o necessário avançar no tema no tocante à desvinculação dos direitos políticos do critério da nacionalidade. De acordo com Giannattasio e Fortunato (2017)

Essa narrativa jurídica se reafirma de maneira tradicional, pois parece se manter no tempo, independentemente do autor e do respectivo regime jurídico-institucional e político moldando não apenas a formação de juristas no país, como também a amplitude da capacidade de analisar, explicar e imaginar instituições alternativas para situações contemporâneas. (GIANNATTASIO; FORTUNATO, 2017, p. 1505-1506)

Dessa forma, a lógica capitalista que concebe o imigrante sob o olhar da sua utilidade para a economia do país se vê desafiada a emancipar um grupo que tradicionalmente foi incluído pela mão-de obra e excluído de todos os direitos. O reconhecimento da condição e qualidade do migrante enquanto um ser humano, um ser social e político, apto a participar das decisões públicas, a partir da sua voz e capacidade de influência no debate vai ao encontro do proposto por Agamben (2010), que adverte para o fato que o migrante deve ser compreendido pelo que efetivamente são, nem mais nem menos que um conceito limite que põe em crise as categorias fundamentais do Estado-nação, desde o nexos nascimento-nação até o de homem-cidadão.

Buscando encontrar respostas ao problema da presente pesquisa, o entende-se ser imperativa a desvinculação dos direitos de participação política (especialmente os direitos políticos em sentido estrito) do critério da nacionalidade/naturalização como forma de reconhecimento deste direito inerente ao fato de ser homem, enquanto ser humano e não como um atributo exclusivo do cidadão brasileiro. Condicionar o exercício dos direitos políticos, em especial o voto, significa impedir o exercício de diversos outros direitos, uma vez que são interligados e pressupostos uns dos outros.

Participar politicamente constitui um direito fundamental e a luta pelo direito ao voto dos migrantes, consiste em uma reivindicação de primeiro plano. A importância do tema é evidenciada a partir das inúmeras propostas de alterações constitucionais já propostas ao longo dos anos¹⁰ e, a partir de uma análise geral, elas comungam do argumento da concessão dos direitos a partir de algumas condicionalidades: período mínimo de residência no país de cinco anos ininterruptos e a alteração do texto constitucional para a permissão do sufrágio nas eleições municipais. Quanto à tramitação, a maioria foi arquivada ou consideradas prejudicadas em razão de pareceres.

10 Desde o ano de 1991 já foram apresentadas mais de 10 Propostas de Emendas Constitucionais: PEC 29/1991, apresentada pelo PDS/RS, PEC 72/1991, pelo PSDB/SP, PEC 104/1995, pelo PL/RJ, PEC 560/1997, pelo PPB/RS, PEC 371/2001, pelo PFL/SP, PEC 401/2005, pelo PT/SP, PEC 119/2011, pelo PPS/SP, PEC 25/2012, pelo PSDB/SP, PEC 347/2013, PT/SP e PEC 386/2017, pelo PODEMOS/SP.

A insatisfação com a negação dos direitos políticos dos migrantes também se verifica em manifestações populares cujo movimento de destaque é o “Aqui Vivo, Aqui voto”. Amplamente difundida no cenário global, a campanha, representa uma forma de reivindicar os direitos de participação política dos imigrantes¹¹, tendo como marco, os atos públicos promovidos por mais de 20 organizações de migrantes, na Espanha, no ano de 2011, reivindicando o direito de voto. No Brasil, a campanha permanente foi oficialmente lançada pelo VII Fórum Social pelos Direitos Humanos e Integração dos Migrantes, no ano de 2014, tendo o ato contado com a participação de diversos juristas, lideranças imigrantes, refugiados e entidades que atuam no tema.

De acordo com Gina Pompeu *et al* (2016) dar voz e voto aos estrangeiros, revela-se a forma legítima de o migrante deixar de ser indivíduo de segunda categoria:

Neste aspecto, ressalta-se a necessidade de alinhar os princípios constitucionais e democráticos e o fortalecimento das instituições políticas à realidade atual, ou seja, ao cenário de globalização, de enfraquecimento das fronteiras, crescimento dos fluxos migratórios e de transformações cada vez mais rápidas. É relevante conferir tratamento mais igualitário ao migrante, não só como forma de retribuir a enorme participação do migrante na construção do país, no seu desenvolvimento socioeconômico, mas também, de estreitar os vínculos afetivos, jurídicos e culturais entre estrangeiros e nacionais. (POMPEU, *et al*, 2016, p. 71).

O anseio pela realização do direito de participação política da população migrante, em especial pelo direito de voto nas eleições locais, foi objeto de pauta do Anteprojeto da Lei de Migrações, no ano de 2014. Segundo o texto do Anteprojeto reconheceu-se a inércia do Estado brasileiro e solicitou-se ao governo federal “esforços para que as Propostas de Emendas Constitucional em tramitação, consigam, em breve, suprimir tal anacronismo”. No plano infraconstitucional, o Anteprojeto se encarregaria de suprimir as graves restrições ao exercício de direitos políticos promovidas pelo Estatuto do Estrangeiro em vigor. (BRASIL, 2014a)

Quando da consolidação do Caderno de Propostas, elaborado ao final da Etapa Nacional da 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio – COMIGRAR, igualmente constatou-se a necessidade da garantia do direito de participação política aos migrantes (participação em todos os níveis de governo, plebiscitos, referendos, e a propositura de ação popular) a partir do critério para concessão destes a residência por dois anos no país. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2014)

Impõe destacar que a garantia do direito de voto à população migrante, em âmbito constitucional, não consistiria em uma inovação do Estado brasileiro, pelo contrário, elevaria o país ao mesmo patamar de diversos países da América Latina, como: Argentina¹², Bolívia,

11 Na Espanha, no ano de 2011, mais de 20 organizações de migrantes realizaram atos públicos reivindicando o direito de voto. A partir disso, a campanha ganhou notoriedade mundial e o movimento passou a fazer parte da luta pelos direitos políticos dos migrantes. No Brasil, nas eleições municipais de 2012, houve importantes manifestações na cidade de São Paulo reivindicando o direito de voto dos migrantes.

12 A legislação Argentina, por sua vez, merece destaque em razão de ser o país latino que concentra os maiores fluxos migratórios e no ano de 2003 aprovou uma nova legislação migratória (*Ley* 25.871), substituindo a normativa herdada da ditadura militar (*Ley Videla* nº 22.439/81). A antiga lei, além de formalmente excluir o imigrante de diversos âmbitos da vida

Paraguai, Colômbia, Venezuela, Uruguai¹³, Equador, México e Peru. Nestes Estados, está assegurada a participação do imigrante nas eleições, seja em âmbito local, ou a participação em pleitos de todos os níveis federativos, como ocorre no Uruguai, Venezuela e Chile.

Assim, outorgar o direito de voto ao imigrante, precisa ser visto não como uma extensão de direitos, mas na incorporação de um novo *demos* (estrangeiro), como uma redefinição da democracia, como forma de preservar a identidade histórica construída pelo estrangeiro. (POMPEU, *et al*, 2016) Os autores (2016, p. 76) ainda referem que “o voto do estrangeiro deve ser visto como meio e fim para a liberdade, de forma a contribuir para que tal indivíduo possa influir no seu próprio destino, por estar relacionado intimamente com a preocupação contemporânea e com os direitos fundamentais”.

Considerando que são sujeitados aos mesmos deveres impostos aos nacionais e, portanto, são igualmente destinatários das “regras do jogo”, devem os migrantes respeitá-las a fim de possibilitar a vida em sociedade. Entretanto, consciente da atual postura do Estado brasileiro sobre a (falta da) promoção dos direitos dos migrantes internacionais, bem como, práticas que evidenciam o total desinteresse sobre o tema, ao mesmo tempo em que revelam a imperativa necessidade do reconhecimento da qualidade do migrante como sujeito político, demonstra um árduo caminho a ser percorrido.

Isso pode ser comprovado pela inexistência, até a presente data, da regulamentação da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia, prevista no artigo 120 da Lei 13.445/17. A instituição desta Política tem a finalidade de “coordenar e articular ações setoriais implementadas pelo Poder Executivo federal em regime de cooperação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com participação de organizações da sociedade civil, organismos internacionais e entidades privadas, conforme regulamento” e está diretamente alinhada à diretriz constante na Nova Lei das Migrações do país, que busca promover o “diálogo social na formulação, na execução e na avaliação de políticas migratórias e promoção da participação cidadã do migrante”.

Sem uma Política Nacional que disponha de ações integradas entre todos os entes federados¹⁴, inevitavelmente, serão aplicadas medidas reativas e precárias que alimentam diuturnamente a exclusão, o sentimento de medo e desconfiança do estrangeiro na sociedade.

social e civil, apresentava exigências burocráticas inatingíveis para a regulamentação de imigrantes em condições de fragilidade. A nova lei argentina sobre o tema (*Ley* 25.871) representa um marco na Argentina redemocratizada, pois, além das garantias e ampliações de direitos que a lei oferece, ela foi resultada de um debate público que durou quase 10 anos e envolveu a participação política direta de diversas entidades governamentais e civis através do Poder Legislativo. Nesse sentido, está prevista a participação política dos migrantes na vida pública e nas comunidades locais onde residem, assim dispondo o artigo 11 da Lei nº. 25.871 de 2004: “*La República Argentina facilitará, de conformidad con la legislación nacional y provincial en la materia, la consulta o participación de los extranjeros en las decisiones relativas a la vida pública y a la administración de las comunidades locales donde residan*”. (ARGENTINA, 2004)

13 A Constituição Uruguia de 1967 (artigo 78), garante o direito ao voto a homens e mulheres não nacionais, sem necessidade de requisição da nacionalidade uruguia, desde que de boa conduta e com família constituída no Uruguai, e que possuam capital ou propriedade no país, ou que desempenhem alguma ciência, arte ou indústria no país, e que tenham residência habitual de pelo menos 15 anos em solo uruguiaio.

14 A atuação cooperada impactaria, da mesma forma, no tocante às competências financeiras, especialmente no repasse da União aos demais entes federados, a fim de possibilitar o desenvolvimento de Políticas locais que visem garantir a dignidade humana desta população e reduzirá as situações de vulnerabilidade a que estão sujeitos.

A manutenção da situação de vulnerabilidade dos migrantes, também evidencia o desinteresse do Executivo em regulamentar o tema e de alinhar, em definitivo, a postura do Estado brasileiro no tratamento da questão migratória. Nesse sentido, Leonardo Cavalcanti, cobrando a regulamentação do artigo 120 da Lei, refere:

É fundamental que os ministérios competentes possam colocar em exercício a construção dessa política migratória, para facilitar a vida dos imigrantes. Eles querem ser sujeitos de direitos, ter seus próprios deveres na sociedade, e é importante ter políticas para facilitar a documentação, o acesso ao trabalho, a aprendizagem do idioma. São todos desafios que vão fazer com que o imigrante possa se inserir na sociedade e contribuir, sendo um ativo não só econômico, como também cultural, social e político. (AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS, 2018, s.p).

A instituição de uma Política Migratória responderia a uma demanda histórica, haja vista, a necessidade de uma resposta do país ao cenário migratório que se estabelece, assim como, buscando o alinhamento da postura do país com os Direitos Humanos e os dispositivos constitucionais brasileiros¹⁵. Porém, ter condicionado a elaboração desta Política ao Poder Executivo (artigo 120, §1º) que, ao regulamentar a Lei (2018), ignorou tal exigência, demonstra uma das fragilidades do Novo marco legal e, especialmente, o longo caminho a ser percorrido pelo Estado brasileiro para conferir às migrações um tratamento assentado no direito humano de migrar.

Considerando que inexistente um rol taxativo acerca dos elementos que compõe uma determinada política migratória, se faz mister uma política que reforce a democracia e disponha de canais de comunicação com a sociedade civil a fim de fomentar a participação da população migrante na esfera pública, que preveja mecanismos de para inclusão social, laboral e produtiva do migrante (consoante disposto pelo artigo 3º, inciso X), bem como, estabeleça medidas que permita o acesso aos serviços públicos pelos migrantes, como, saúde, educação, assistência social, cultura, esporte, etc.

A fim de preencher as diretrizes da Nova Lei das Migrações, deve-se construir a Política a partir de um processo plural, que considere a participação dos diferentes interessados (como, especialistas e pesquisadores do tema, órgãos governamentais, sociedade civil, migrantes, organizações que atuam em defesa dos direitos da população migrante, dentre outros) a partir

15 No ano de 2014, quando da iniciativa governamental de realizar a 1ª COMIGRAR, evidenciou-se a necessidade da instituição de uma Política Nacional para Imigrantes e Refugiados, fundada nos direitos humanos e que rompesse com a tradicional compreensão política da relação do imigrante com o Estado de destino, que é de exclusão, condicionamento e controle. (REDIN, 2020) No ano de 2015, quando elaborado o Relatório “Migrantes, Apátridas e Refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil”, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada- IPEA, constatava-se que as políticas públicas deixaram o imigrante como um sujeito invisível por não tratarem especificamente da sua condição e especificidades, dificultando seu acesso, mesmo naqueles direitos estabelecidos sobre o determinante da universalidade de acesso. A inexistência de uma Política Nacional que se articule com os demais entes federados foi, também, identificada no Relatório final do MGI Local (Indicadores de Governança de Migração) realizado no Município de São Paulo/SP, que evidenciou a necessidade de “uma maior cooperação entre o governo federal e os governos locais na gestão migratória e na integração de imigrantes. Atualmente, a colaboração entre os dois níveis de governo é limitada no sentido que o Município de São Paulo presta assessoria ao invés de participar ativamente das decisões”. (OIM, 2019, p. 27)

de atividades descentralizadas nos diferentes níveis federativos, à exemplo da 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio – COMIGRAR (que por meio de diversos espaços presenciais e virtuais, possibilitou a ampla e irrestrita participação dos conceitos centrais da política migratória)¹⁶.

Quanto maior for a abertura para a participação na constituição desta Política, menores serão as chances de reduzi-la a uma Política de Governo que vá na contramão dos princípios e fundamentos do Estado brasileiro. A intensificação da participação social, entendida aqui como a participação da sociedade em espaços públicos de interlocução com o Estado, reflete a configuração de um tecido social que foi se tornando mais denso e diversificado desde meados dos anos 70 e, consolidado pela Constituição de 1988.

Dessa forma, buscando propostas ao problema da pesquisa, não se admite outro caminho, senão, a proposição da construção da Política Migratória brasileira que traduza, de forma fidedigna, os princípios norteadores e os direitos elencados na Lei 13.445/17, alinhada com os dispositivos constitucionais e que espelhe os tratados de direitos humanos ratificados pelo Brasil.

Ainda no âmbito nacional, a intensificação e ampliação dos canais de participação política do imigrante, também podem ocorrer por meio dos eventos promovidos pelo Fórum de Participação Social do Conselho Nacional de Imigração – CNIg. Instituído pelo Estatuto do Estrangeiro e regulamentado pelos Decretos nº. 9.873/19 e 9.199/17, possui caráter consultivo, sendo composto por representantes de órgãos federais, representantes dos segmentos de empregadores e de trabalhadores, além de representante da sociedade civil, visando o fornecimento de subsídios para a elaboração da Política Migratória Nacional. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E DA SEGURANÇA PÚBLICA, 2020)

O primeiro encontro do Fórum ocorreu no ano de 2016, não havendo registros de novas edições do evento ou novas aberturas de espaços virtuais para a participação social. Dessa forma, considerando as inúmeras demandas ainda a serem atendidas pelo poder público, é indiscutível a constante promoção destes espaços que visem avançar no diálogo entre os atores governamentais e não governamentais envolvidos na temática migratória.

Como forma de compreender o tratamento dispensado ao imigrante pelo país, não basta restringir a análise à singela leitura dogmática das normas jurídicas brasileiras que se restringe a opor a participação política de imigrantes à soberania simplesmente com base na nacionalidade. Há, assim, que se compreender a responsividade prática dada a tais questões pelos desenhos institucionais contemporâneos e verificar como eles reelaboram os limites dos institutos tradicionais à luz de um determinado projeto político-civilizacional. (GIANNATTASIO; FORTUNATO, 2017)

¹⁶ Para o embasamento desta Política, é de fundamental importância a utilização do material conclusivo da COMIGRAR, que traduziu algumas das principais necessidades da população migrante no Caderno de Propostas. Todavia, diante do transcurso do tempo -tanto da Conferência nacional quanto das Conferências Preparatórias, até a presente data (2014-2021), sugere-se a revisão destas demandas a fim de compatibilizá-las com o novo marco legal (Lei 13.445/17).

A identificação das demandas que podem vir a constituir uma política pública, portanto, requer a ativa participação da sociedade civil no espaço público para contribuir nesse processo e assim, torná-las mais efetivas. Segundo Schmidt (2018, p. 127) a postura ativa dos atores sociais faz com que o Estado deixe “de ser uma “caixa preta” na medida em que as diretrizes governamentais são conhecidas, de modo que os cidadãos podem apoiar, monitorar ou lutar para alterar a política pública”.

4 A voz do imigrante no espaço público brasileiro: propostas e desafios para o exercício da participação política do imigrante em âmbito local

Ainda que a Política Migratória esteja inserida na competência dos Estados nacionais, é o poder público municipal o responsável pela entrega direta dos principais serviços públicos, considerando as especificidades populacionais do seu território e lidando com os desafios e as potencialidades proporcionadas pelas migrações. Assim, as Administrações Municipais assumiram fundamental importância na gestão da Política Imigratória, constituindo um *locus* por excelência para a concretização das políticas públicas para imigrantes.

Nesse sentido, o desenvolvimento de condições jurídicas de possibilidades para o reconhecimento dos migrantes como detentores do direito à cidade em que vivem, sem depender do critério da nacionalidade, retira-os do cenário da invisibilidade (social, política e cultural) e exclusão e os conduz ao direito de contribuição e influência no espaço público. Assim, a presença de instrumentos de gestão migratória nos municípios, especialmente em relação à previsão da participação da população migrante na elaboração e fiscalização de políticas públicas locais, os torna atores públicos indutores e gestores das mudanças sociais e políticas, em situação de paridade social simbólica, cultural, econômica e jurídica. Significa torná-lo, conforme Schmidt (2006, p. 1774) “protagonista da sua própria história”, construindo uma Política assentada em pilares sólidos de participação, democracia e pluralidade.

Aos Municípios deve ser garantida a autonomia de elaborarem suas políticas a partir das suas realidades, todavia, com base em diretrizes, princípios e competências (financeiras e administrativas) previamente definidos na Política de âmbito Nacional (mecanismo de cooperação entre os entes federados). Desta forma, a ausência desta Política prevendo a atuação conjunta e cooperada dos entes federativos, faz com que inexistam políticas locais destinadas à proteção e promoção dos direitos desta população ou, então, se existentes, estejam presentes em apenas alguns Municípios brasileiros, como é o caso da Política Migratória para a População Imigrante (PMPI) do Município de São Paulo/SP, instituída pela Lei nº 16.478/16.

De forma pioneira e inédita no país, mesmo inexistindo uma Política Nacional capaz de nortear as atividades de âmbito municipal e, sob a vigência do Estatuto do Estrangeiro no país, desde o ano de 2016, passou a ser implementada a Política Migratória do Município de São Paulo. Considerando a diversidade e a interculturalidade como características do Município, a

Política foi elaborada para institucionalizar o conjunto de políticas públicas que estavam sendo implementadas na cidade, propôs-se, de forma transversal e sob a ótica do imigrante, impedir violações de direitos¹⁷. (SÃO PAULO, 2016)

A experiência institucional de formulação da PMPI preocupou-se com o pareamento social de nacionais e não-nacionais na cidade global de São Paulo. Para tanto, introduziu de maneira inovadora uma forma de participação política.

Ela não apenas estava desvinculada de foros e ambientes tradicionais (sufrágio, elegibilidade e ação popular), mas também de atores tradicionais (nacionais). Em outras palavras, esse novo desenho institucional constituiu uma nova dinâmica social: em um foro não-tradicional, por instrumentos não-tradicionais, colocou lado a lado atores tradicionalmente associados à participação política (nacionais) e atores tradicionalmente não associados a essa atividade (imigrantes). (GIANNATTASIO; FORTUNATO, 2017, p. 1519).

Os principais objetivos da Política são: garantir ao imigrante¹⁸ o acesso a direitos sociais e aos serviços públicos; promover o respeito à diversidade e à interculturalidade; impedir violações de direitos; fomentar a participação social e desenvolver ações coordenadas com a sociedade civil. De acordo com a Organização Internacional para as Migrações - OIM (2019), a Política Municipal é um documento que institui juridicamente a governança migratória local, como política de Estado e não de governo, entretanto, carece de um programa ou plano para a implementação e monitoramento dos seus objetivos.

Estruturada a partir de um amplo processo participativo, envolveu a presença de imigrantes e representantes de associações, organizações não-governamentais, grupos de pesquisa e instituições públicas que informaram a Administração Pública acerca das demandas sociais locais e de avaliações dos serviços já implementados¹⁹. Por meio de audiências, consultas públicas e conferências (artigo 5º), determinou-se, no âmbito da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, a criação do “Conselho Municipal de Imigrantes, com atribuição de formular, monitorar e avaliar a Política instituída por esta lei, assegurada composição paritária entre o Poder Público e a sociedade civil” (artigo 5º, §1º). (SÃO PAULO, 2016)

O Conselho Municipal, buscando garantir a participação de imigrantes nas instâncias de gestão participativa, atua de forma consultiva na formulação, implementação, monitoramento e avaliação da Política. A instituição de um espaço que contemple a participação do migrante é

17 A PMPI foi regulamentada pelo Decreto 57.533/2016, que define as atribuições de cada secretaria envolvida na implantação da política municipal, tais como saúde, assistência social e educação.

18 De acordo com o parágrafo único do artigo 1º: Considera-se população imigrante, para os fins desta lei, todas as pessoas que se transferem de seu lugar de residência habitual em outro país para o Brasil, compreendendo imigrantes laborais, estudantes, pessoas em situação de refúgio, apátridas, bem como suas famílias, independentemente de sua situação migratória e documental. (SÃO PAULO, 2016)

19 Evidencia-se, assim, a importância da participação social, em especial, dos movimentos que atuam em defesa dos direitos da população migrante. O fortalecimento destes movimentos e o conseqüente diálogo e articulação destes com o poder público, revelam-se fundamentais nos Municípios locais, a fim da identificação compartilhada das demandas da população migrante e para elaboração de políticas responsáveis.

igualmente pioneira no país para a discussão das principais necessidades desta população e da avaliação das políticas e ações que têm sido adotadas pelo Município.

Pode-se dizer que tais práticas adotadas pelo Município de São Paulo, de acordo com Giannattasio e Fortunato (2017, p. 1501-1502), “traduziram um projeto político que busca integrar os imigrantes em maiores condições de paridade à cidade receptora mediante participação política ativa - sem, contudo, equalizar nacionais e não-nacionais em termos de nacionalidade”.

Nesse sentido, considera-se que a instituição de Conselhos Municipais nos demais Municípios brasileiros -como elementos integrantes das Políticas Municipais, representa um campo fértil para a participação política do migrante em âmbito local. Por meio de reuniões periódicas, propõe-se que as ações desenvolvidas pelos Conselhos, ocorra por meio do estabelecimento de grupos de trabalho com temas centrais, como desenvolvimento de estratégias para integração local dos migrantes; desenvolvimento de objetivos estratégicos na área de comunicação, mídia e divulgação dos projetos elaborados pelo próprio Conselho; revisão e alteração do regimento interno; realização de Conferências Municipais para ampliação do debate e fomento à participação política, dentre outras²⁰.

Sob o olhar da eficiência da Administração Pública, o processo de diálogo e escuta proporcionado pelos Conselhos Municipais, permite que a atuação Municipal seja dotada de efetividade, haja vista que as políticas priorizarão aquilo que de fato é essencial, maximizando a relação benefícios por custo dos programas. Sob o ponto de vista do imigrante, o envolvimento na tomada de decisão, favorece o sentimento de pertencimento, a inclusão e integração à cidade e reconhece a sua qualidade de sujeito social e político.

Tal estratégia impedirá a constituição de uma agenda migratória local que desconsidere a participação da população migrante e das organizações que atuam em defesa dos seus direitos, resultando em decisões tecnocráticas e que favoreçam a reprodução de um modelo excludente, que define prioridades e distribui recursos sem ouvir as partes e sem a obtenção de consensos mínimos em torno dos projetos.

A inclusão social dos migrantes deve ser promovida a fim de que possam desenvolver suas autonomias e, assim, se tornem parte ativa na construção do espaço público local. Ao poder debater as ideias e propostas e influenciar no bom andamento do espaço público, o indivíduo sente-se, cada vez mais, integrante do espaço social e político em que vive. Assim,

É fundamental que o cidadão conheça e entenda os mecanismos e a previsão legal das políticas públicas que o afetam, quem participou de sua formulação, como estão sendo implementadas, quais interesses estão sendo contemplados e quais não estão, as principais forças envolvidas, os espaços de participação existentes, os possíveis aliados e os adversários. (SCHMIDT, 2018, p. 122).

20 A Resolução nº. 01/2020 do Conselho Municipal para Imigrante do Município de São Paulo/SP, institui grupos de trabalho buscando o aprimoramento das ações e funcionamento do referido Conselho.

A participação política do migrante, em especial, é uma forma de reconhecê-lo enquanto sujeito e membro da comunidade e o poder local se apresenta como um espaço de realização e consolidação dos Direitos Humanos. Conforme disposto no Relatório da Coordenação de Políticas para Migrantes (SÃO PAULO, 2016b, p. 8), “a inserção da população migrante na vida política da cidade é essencial para sua integração na sociedade enquanto sujeitos, ainda que a legislação brasileira imponha vedações à sua participação”.

Assim, se, em âmbito Nacional se propõe a regulamentação da Política Nacional sobre Migrações, Refúgio e Apatridia, é imperativo que haja a equivalência legislativa para o tratamento da questão, por meio da instituição de Políticas locais nos Municípios brasileiros. A partir da premissa de que é no espaço local que as pessoas efetivamente vivem, trabalham e relacionam-se de forma mais próxima com a gestão pública, é imperativo que sejam estabelecidos mecanismos de concretização dos direitos conferidos pela Lei Federal, também em nível local.

Dessa forma, a criação de Políticas Municipais, conectadas e derivadas da Política Nacional, de viés transdisciplinar, articuladas às demais secretarias, evidenciaria a impossibilidade de o Direito organizar as relações sociais exclusivamente a partir da (suposta) homogeneidade social. Por meio da descentralização das políticas públicas, o Poder Municipal elaborará a Política do respectivo Município a partir da realidade local, consoante as características demográficas da população migrante do seu Município, bem como, eventuais demandas específicas dos migrantes, observando, contudo, os eixos básicos e axiológicos estabelecidos na Política Nacional.

As sucessivas negações impostas ao migrante representam, em última instância, a recusa, negação ou impedimento ao direito à vida. Conforme Foucault (2010), na gestão biopolítica o Estado exerce seu poder a partir do controle integral da vida, influenciando nas suas ações (induzindo-as, facilitando ou dificultando-as, limitando ou impedindo-as) por meio de leis ou políticas públicas destinadas à gestão da vida humana. Para a manutenção do controle sobre os corpos, classificar a espécie humana em grupos/subgrupos qualifica quem pode e quem não pode participar da tomada de decisão pública.

A fim de corroborar tal proposta, evidenciando a necessidade da instituição de Políticas Migratórias locais, a Agência de Notícias do IBGE (2019), informou a pouca capilaridade dos instrumentos de gestão migratória no país: dos 3.876 municípios com presença de imigrantes, apenas 215 oferecem algum serviço de gestão migratória, correspondendo a 5,5% do total. Quando se consideram todos os 5.570 municípios do país, incluindo aqueles sem registro de imigrantes, esse número aumenta para 232, mas a proporção diminui para 4,1%.

Sendo os imigrantes participantes da vida diária da cidade, constituem elementos fundamentais para a (re)formação da cidade receptora e o modo como se confere institucionalmente a possibilidade jurídica de imigrantes participarem da vida na cidade pode ecoar em todas as demais estruturas sociais estabelecidas. A instituição de espaços de participação e a legitimidade dos migrantes para a ocupar tais espaços, proporcionarão um processo de

escuta, de compartilhamento de ideias e de necessidades entre sujeitos diretamente interessados e atingidos pela Política.

Para tanto, como outra resposta ao problema da presente pesquisa, inspirado na Política do Município Paulista, propõe-se a instituição de Políticas Locais nos municípios brasileiros, especialmente para aqueles que concentram maior densidade populacional migrante. Trata-se de um passo a mais na necessária mudança paradigmática que necessita ocorrer no país: o longo caminho de reconhecimento da humanidade do imigrante, que deixa de ser tratado a partir de normas fundadas na segurança nacional, do direito penal, excluído e marginalizado, para ser compreendido como alguém capaz de interagir e influenciar no espaço público local a partir do exercício da cidadania. Enfim, em última instância, conforme proposto por Hannah Arendt, trata-se do reconhecimento do migrante como o verdadeiro homem de direitos.

A categorização da espécie humana entre aqueles que estão legitimados a influenciar na arena pública e os excluídos, legitima a descartabilidade humana, sujeitando os imigrantes a condições de “mortos-vivos”, sendo a morte não necessariamente compreendida como a supressão da vida em sentido literal, mas, sim, como uma forma de inviabilizar a satisfação dos direitos fundamentais que permitem o reconhecimento da qualidade de sujeito de direitos. Negar o direito de participar politicamente de uma sociedade, significa ser invisível, impedido de satisfazer outros direitos que dele derivam, como, liberdade, saúde, educação, entre outros.

Desta forma, a promoção de espaços de participação do migrante na elaboração de políticas públicas, preenche uma importante lacuna no direito brasileiro, vez que perpassa pela mudança da compreensão do migrante e do tratamento a ele conferido, que deixa de ter sua presença como “provisória” e destinatário de medidas restritivas e excludentes e passa a ser reconhecido como um sujeito a voz e influência no espaço público.

5 Conclusão

Denunciando os tradicionais paradigmas do Estado no que se refere à soberania e à governabilidade, o Estado não se revela um ente dominante do território, tal qual estruturado nos moldes de Westfália, mas um ente inserido em um panorama global de grandes fluxos migratórios (tanto de imigração quanto de emigração) e de novas e constantes formatações culturais e sociais. Para tanto, é fundamental que ofereça respostas condizentes com este cenário, sob pena da manutenção de espaços de exclusão e vulnerabilidades.

Assim, conferir o exercício da cidadania exclusivamente aos nacionais, revela-se insuficiente para atender às novas (re)configurações sociais. Ainda que, historicamente, o migrante não seja considerado um ator social e político, capaz de participar no espaço público, torna-se imperativa a instituição de canais para a promoção desta participação na construção e fiscalização de políticas públicas, desassociando-se do critério da nacionalidade e reconhecendo-o não apenas como um sujeito de deveres, mas, principalmente, como possuidor de direitos.

Está-se diante, de um necessário novo olhar sobre a cidadania e a democracia, ao pôr em crise a ficção originária da soberania. Assim, buscando responder ao problema da presente pesquisa, entende-se ser imperativa a desvinculação dos direitos de participação política (especialmente os direitos políticos em sentido estrito) do critério da nacionalidade/naturalização como forma de reconhecimento deste direito inerente ao fato de ser homem, enquanto ser humano e não como um atributo exclusivo do cidadão brasileiro.

Em um cenário democrático, a ativa participação política dos homens legitima a existência e manutenção do Estado, de forma que os níveis de democracia da sociedade são medidos a partir dos respectivos índices de conhecimento e participação social em esferas de debate e decisão política. Participar politicamente significa ser integrante das mudanças sociais, o que se compreende como algo muito mais amplo que a mera participação isolada do voto: significa ter reconhecimento e legitimidade para participar do espaço público como um todo, especialmente, na elaboração e fiscalização de políticas públicas. Nesse sentido, buscou-se, ao longo do presente trabalho, encontrar formas de promoção da participação política do migrante, a fim de reconhecê-lo como um homem social e político, capaz de influenciar na tomada de decisão pública.

Como uma primeira resposta à questão, somente é possível propor ações/medidas/políticas a partir da regulamentação da referida Política Migratória Nacional, a fim de que materialize, consubstancie o novo marco legal progressista e inclusivo. A Política Nacional tem a função de nortear as atividades dos entes federativos que, a partir da distribuição de competências possibilitará a transversalização da temática por todas as áreas e competências federativas, por meio de ações e medidas coordenadas e interligadas. Para este fim, propõe-se que a sua construção se dê a partir do amplo debate social entre o Estado e a sociedade civil, especialmente migrantes e coletivos da sociedade civil, reconhecendo que o imigrante é capaz de, não apenas ser destinatário de medidas assistencialistas/humanitárias, mas sim, de contribuir na construção de uma Política Migratória – da qual é destinatário, a partir das suas percepções, demandas e necessidades.

Procurou-se destacar, ainda, o quanto o anseio pela participação política dos migrantes é objeto de discussões desde há muito tempo no país, seja pela força do movimento internacional “Aqui Vivo, Aqui Voto”, que também se consolidou no país e se fortalece a cada vez mais, seja pelas inúmeras Propostas de Emendas à Constituição, na busca pela garantia de voto do imigrante. Isso demonstra a insuficiência do atual modelo jurídico-político brasileiro, que condiciona o exercício e gozo dos direitos de cidadania a partir da aquisição da nacionalidade, evidenciando a necessidade de o país conferir uma resposta condizente com as formatações sociais e políticas promovidas pelo mundo globalizado.

No âmbito local, propôs-se o desenvolvimento de Políticas Locais como forma de reconhecimento da diversidade e da formação plural e heterogênea das sociedades. Referiu-se como exemplo, a inédita Política Municipal para a População Imigrante do Município de São

Paulo/SP, que desde o ano de 2016 – ou seja, ainda sob a vigência do Estatuto do Estrangeiro, destaca-se pela construção de um modelo que compreende a questão migratória a partir da transversalidade das ações da administração pública municipal para dispor sobre o tema.

A construção da Política se deu a partir da ativa participação política do imigrante em espaços (Conferências) específicos destinados à oitiva das necessidades da população, assim como, pelas necessidades elencadas pela na COMIGRAR, importante Conferência de âmbito nacional que foi responsável por congregar as demandas da população no país. Assim, à exemplo da legislação paulista, propõe-se a instituição de Políticas Locais nos demais municípios brasileiros, sedimentadas na participação da população migrante desde a sua elaboração e, que contemplem mecanismos de influência e fiscalização desta Política, tal qual ocorre com os Conselhos Municipais.

A partir disso, buscando responder ao problema da pesquisa, propôs-se a instituição de políticas municipais que, assim como a do Município de São Paulo, promovam o protagonismo do imigrante, a partir da sua ativa participação política no âmbito local. A instituição de espaços de escuta, de compartilhamento de ideias, de presença, promove a construção do pertencimento, do reconhecimento da qualidade de sujeito e da emancipação do imigrante, contribuindo para a desconstrução de um estigma estrutural, fundado na provisoriidade e na negação de direitos.

Como elemento de destaque desta Política, está o Conselho Municipal para a População Imigrante, que representa um importante *locus* de participação desta população que, junto ao poder público local, atua na formulação, implementação, monitoramento e avaliação da referida Política Municipal. Nesse sentido, considerando os dados acerca da insuficiência de Políticas municipais destinadas à população migrante, propôs-se no presente trabalho, a instituição de espaços de participação, tais como os Conselhos Municipais – ainda que de caráter consultivo, a fim de promover a participação do imigrante na esfera pública para controle e fiscalização da Política Local.

Desta forma, ao longo do presente trabalho, revelou-se a necessária adequação do Estado brasileiro às configurações sociais promovidas pelo mundo globalizado, em que o compartilhamento do espaço público entre nacionais e “estrangeiros” é uma realidade crescente. Evidenciou-se, assim, a imperativa mudança de paradigma acerca da figura do imigrante no país, devendo-se substituir a negação de direitos por ações concretas que garantam e promovam os direitos previstos no novo diploma legal.

Porém, a mudança paradigmática acerca da figura do migrante no país encontra obstáculos ainda maiores desde a eleição do novo governo central em 2018. A atuação biopolítica do governo brasileiro no tratamento da questão migratória ganha destaque a partir de ações e omissões que, sistematicamente, impedem e violam direitos desta população, instrumentalizando e produzindo a morte política, biológica, cultural e social desta população.

Referências

AGAMBEN, Giorgio. *Homo sacer: o poder soberano e a vida nua I*. Trad. Henrique Burigo. Belo Horizonte: Editora UFMG. 2010.

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. *Especialista cobra regulamentação da Lei de Migração, sancionada há um ano*. 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/541395-especialista-cobra-regulamentacao-da-lei-de-migracao-sancionada-ha-um-ano/> Acesso em: 10 de fevereiro de 2021.

AIRES, Fábila de Kássia M. V. Buenos; GUIMARÃES, Simone de Jesus. A participação enquanto mecanismo de emancipação social no Brasil: avanços e retrocessos. *Revista SER Social*. Brasília, v. 17, n. 37, p. 390-410, jul.-dez./2015. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/14255 Acesso em: 10 de fevereiro de 2021.

ARISTÓTELES. *Política*. São Paulo: Martin Claret. 2015.

ARENDT, Hannah. *O que é a política?* 3ª ed. Trad. Reinaldo Guarany. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo*. Tradução: Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras. 2013.

ARENDT, Hannah. *Liberdade para ser livre*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo. Trad. Pedro Duarte. Edição do Kindle. 2018.

ARGENTINA, *Ley 25.871*. Política Migratoria Argentina. 2003. Disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/92016/texact.htm> Acesso em: 20 de fevereiro de 2021.

BRASIL. *Relatório Final do Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil. Comissão de Especialistas*. 2014a. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/documentos/anteprojeto.pdf> Acesso em: 10 de março de 2021.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 14 de novembro de 2020.

BRASIL. Lei nº. 6.815, de 19 de agosto de 1980. *Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm Acesso em: 14 de novembro de 2020.

BRASIL. Lei nº. 13.445 de 24 de maio de 2017. *Institui a Lei de Migração*. 2017b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm 2017. Acesso em: 14 de novembro de 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça e da Segurança Pública. *Ministério da Justiça e Segurança Pública reconhece 16 estrangeiros como apátridas*. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/ministerio-da-justica-e-seguranca-publica-reconhece-16-estrangeiros-como-apatridas> Acesso em: 30 de julho de 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça e da Segurança Pública. “*Comigrar deixa legado de mobilização e sensibilização*”, diz secretário Paulo Abrão. 2014. Disponível em: <https://legado.justica.gov.br/news/201ccomigrar-deixa-legado-de-mobilizacao-e-sensibilizacao201d-diz-secretario-paulo-abrao> Acesso em: 10 de março de 2021.

CUNHA, Ana Paula da. *Votar ou não votar? Um estudo sobre o reconhecimento do direito de voto para refugiados*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília. Brasília. 2013. 147p. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/12954> Acesso em: 15 de janeiro de 2021.

DOUZINAS, Costas. *O fim dos direitos humanos*. Tradução: Luia Araújo. São Leopoldo: Unisinos. 2009.

GIANNATTASIO, Arthur Roberto Capella; FORTUNATO, Renan Moutropoulos. Imigração e participação política de estrangeiros: uma análise da formulação da política municipal de São Paulo para imigrantes. *Revista de Direito da Cidade*. V.9, n.4. 2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/29157> Acesso em: 10 de janeiro de 2021.

GORCZEWSKI, Clóvis; MARTIN, N. B. *Cidadania, democracia e participação política: os desafios do Século XXI*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC. 2018. Disponível em: <https://repositorio.unisc.br/jspui/bitstream/11624/2735/1/Cidadania%20democracia%20e%20participa%C3%A7%C3%A3o%20pol%C3%ADtica.pdf> Acesso em: 10 de fevereiro de 2021.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Anuário Estatístico do Brasil*. S.d. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo?id=720&view=detalhes> Acesso em 14 de novembro de 2020.

LAFER, Celso. *Hannah Arendt: pensamento, persuasão e poder*. Paz e Terra. Edição do Kindle. 3ª ed. 2018.

LAFER, Celso. *Indicadores da Governança Migratória Local: A Cidade de São Paulo*. PERFIL 2019. Disponível em: https://brazil.iom.int/sites/brazil/files/Publications/mgi-layout-sao%20paulo%20copy_PT_for%20print_updated.pdf Acesso em: 04 de abril de 2021.

POMPEU, Gina Vidal Marcílio; FREITAS, Ana Carla Pinheiro. A inserção do direito ao voto do estrangeiro na América Latina. *Revista de Direito Brasileira – Brazilian Journal of Law*. São Paulo, SP, v. 15, n. 6, p. 61-82. set./dez. 2016. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/3067/2796> Acesso em: 14 de outubro de 2021.

REDIN, Giuliana; BERTOLDO, Jaqueline. Lei de Migração e o “Novo” Marco Legal: entre a proteção, a discricionariedade e a exclusão. In: REDIN, Giuliana (Org.) *Migrações*

internacionais: experiências e desafios para a proteção e promoção de direitos humanos no Brasil. Santa Maria, RS: Ed. UFSM, 2020. Disponível em: <https://editoraufsm.com.br/migracoes-internacionais-526.html> Acesso em: 20 de dezembro de 2020.

SÃO PAULO. Decreto nº 57.533, de 15 de dezembro de 2016. *Regulamenta a Lei nº 16.478, de 8 de julho de 2016, que institui a Política Municipal para a População Imigrante*. 2016a. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-57533-de-15-de-dezembro-de-2016#:~:text=Regulamenta%20a%20Lei%20n%C2%BA%2016.478,Municipal%20para%20a%20Popula%C3%A7%C3%A3o%20Imigrante.&text=DEZEMBRO%20DE%202016-,Regulamenta%20a%20Lei%20n%C2%BA%2016.478%2C%20de%208%20de%20julho%20de,Municipal%20para%20a%20Popula%C3%A7%C3%A3o%20Imigrante>. Acesso em: 18 de fevereiro de 2021.

SÃO PAULO. *Relatório da Coordenação de Políticas para Migrantes na Gestão 2013-2016*. 2016b. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/MIGRANTES/RELATORIOS/Relatorio%20CPMig_portugues.pdf Acesso em: 18 de fevereiro de 2021.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 38ª ed. rev e ampl. São Paulo: Editora Malheiros. 2014.

SCHMIDT, João Pedro. Exclusão, inclusão e capital social: o capital social nas ações de inclusão. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta. (Org). *Direitos Sociais & Políticas Públicas: desafios contemporâneos*. 6t. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006.

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. *Revista do Direito*. Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set/dez. 2018. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/12688> Acesso em: 10 de março de 2021.