

## **IMIGRAÇÃO E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA: o caso da formulação da política municipal para a população migrante da cidade de São Paulo**

Renan Moutropoulos Fortunato (IC) e Arthur Roberto Capella Giannattasio (Orientador)

**Apoio:** PIVIC Mackenzie

### **RESUMO**

A presente pesquisa visa a análise da participação política do estrangeiro na confecção da Política Municipal para a População Imigrante da cidade de São Paulo frente ao aparato legal brasileiro. O intuito é o de relacionar o tratamento legal dado pela União (em especial o Estatuto do Estrangeiro e a Constituição Federal), pelo Estado de São Paulo e o Município de São Paulo e o real tratamento que o Poder Público dá à população imigrante da cidade de São Paulo. O assunto se mostra de análise essencial frente aos deslocamentos humanos massivos nos dias de hoje e às formas que essas pessoas podem efetivar seus direitos, hoje garantidos também em nível internacional, em um país que não seja o de sua origem, no caso o Brasil. Para a realização da tarefa, foram trazidos à tona e definidos termos elementares dos campos de estudo da participação política e da imigração. Além disso, foram analisados também os documentos das reuniões entre o Estado e a sociedade civil para avaliar a efetividade da participação política no caso da formulação da Política Municipal para a População Migrante. Verificou-se que a participação política efetivamente ocorreu e que gerou efeitos no texto da Lei e no Decreto que compõem a Política.

**Palavras-chave:** Imigração. Participação política. Políticas Públicas.

### **ABSTRACT**

This text has the scope of analysis of the foreign people political participation on the elaboration of the “Municipal Policy for Immigrant Population of São Paulo City” against to the Brazilian legal apparatus. The text intends to relate the legal treatment of the Union – national sphere – (specially the Immigration Law and the Constitution), of the São Paulo State, and of its capital law to the actual treatment given by the Municipal Public Power to the immigrant people who lives in São Paulo City. The subject must be analyzed due to the contemporary mass displacements and the forms that the people can realize their rights, rights that are guaranteed internationally nowadays, on a foreign country, in case, on Brazil. In order to carry out the task, some elementary words from the fields of political participation and immigration studies were brought to light. Moreover, the meetings between the State and the Civil Society, or its agents, were analyzed to evaluate the effectivity of the participation in the creation of the

Municipal Policy. It was verified that the political participation really had effect and that was able to cause changes in the text of the Law and the Decree that make up the Policy.

**Keywords:** Immigration. Political Participation. Public Policies.

## 1. INTRODUÇÃO

Desde sua colonização, o Brasil apresentou vários traços distintos nos mais diversos setores nacionais, desde a cultura e a biodiversidade até a composição étnica de sua população. Grande parte dessa variedade advém tão somente pelo ingresso de diversos povos no território brasileiro, os imigrantes.

Em que pese tal formação peculiar, o Brasil não agiu sempre com o mesmo padrão de tratamento para com os ingressantes em seu território. Essa variação é comum na história da humanidade e se mostra ligada ao fluxo migratório mundial, bastante intensificado com a globalização e com instabilidades políticas e econômicas frequentes em determinadas regiões, o que culminou na criação dos Direitos Humanos e seu caráter supranacional (JUBILUT, MADUREIRA, 2014, p. 12-13).

O tratamento dado pelo país aos imigrantes influi diretamente na qualidade de vida e na condição social do imigrante e, como elemento formador da sociedade, o efeito pode ecoar em todas as demais estruturas sociais estabelecidas. Por isso se mostra necessário rever e questionar o padrão de participação política – meio de efetivação e garantia de direitos básicos – calcado na nacionalidade; ainda mais quando temos direitos atribuídos ao Homem a nível supranacional.

Diante de tais efeitos, faz-se necessária a avaliação da forma com que o Estado Brasileiro garante a defesa e o desenvolvimento dos direitos da população imigrante frente a uma população cada vez mais heterogênea em termos de nacionalidade. A análise é de grande relevância em decorrência da proteção e promoção da democracia estabelecida no Brasil e o conflito que pode, ou não, essa ter com a soberania nacional, ambas resguardadas pela Constituição Federal de 1988 de maneira enfática.

Sendo assim, o presente trabalho tem como objeto a análise do processo de formação da Política Municipal para a População Imigrante do município de São Paulo – o qual foi concebido sob o discurso da participação popular do estrangeiro – em conjunto com o aparato legal nacional. Com tal movimento, objetiva-se averiguar se podemos falar em participação política no atual desenho institucional da Secretaria Municipal de Direitos Humanos (SMDH) da cidade (coordenadora da criação da política em tela) e como a atividade popular dos imigrantes na seara política se harmoniza com a legislação brasileira.

Para realizar o presente texto, lançamos mão do método qualitativo para aferir se a participação política se concretizou, e – se ocorreu – a forma que se concretizou e desenvolveu no plano prático. Além disso, foram também estudados quais os efeitos concretos que teriam se solidificado como texto legal pelo processo de participação política.

Também se lançou mão de análise documental das leis e instrumentos normativos (fontes primárias) de três esferas federativas: nacional, estadual (estado de São Paulo) e municipal (cidade de São Paulo) em busca de material que versasse sobre a participação política dos estrangeiros.

O destaque ficou com arcabouço legal da União, do qual foram analisados de maneira central a Constituição Federal e o Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815 de 1980). Com isso, foi visada a liberdade que era dada à participação do estrangeiro de maneira geral e, também, a liberdade dada aos entes federados para legislar e agir sobre o tema.

Numa terceira etapa, foram analisados os instrumentos normativos da capital paulista anteriores à confecção da PMPI, passando depois para análise dos materiais gerados durante e após o processo de participação popular. Compreendem esses últimos: atas de reuniões que ocorreram durante o processo, o projeto de lei formado pelas reuniões ocorridas, a Lei aprovada promulgada pela Câmara dos Vereadores e o decreto nº 57.533 de 2016, o qual regulamenta a Lei.

## **2. DESENVOLVIMENTO DO ARGUMENTO**

O campo da participação política no Brasil se faz presente nos quatro níveis da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), tendo a União ficado responsável, de modo privativo, pela regulamentação do principal modo de participação – a matéria eleitoral –, por força do artigo 22, I da Constituição. A Carta também prevê de forma pontual em seu texto que haja participação da comunidade em seus serviços públicos, como o artigo 198, III faz com a Saúde e o 204, II com a Assistência Social.

Pelo tema imigração ser também de competência legislativa exclusiva da União (artigo 22, XV, Constituição Federal), a análise de todo o material produzido pelo Congresso Nacional e/ou pelo Presidente da República sobre o tema é vital para a discussão, pois trata da participação de maneira específica para essa parcela da população e traça as linhas-mestras da atuação do Estado todo nesse campo. Sendo assim, há de se levar em conta a lei nº 6.815/1980 (Estatuto do Estrangeiro) de maneira central na discussão, vez que é a principal norma brasileira afeita ao tema da imigração e da situação jurídica do estrangeiro no Brasil.

Tendo todos os fatores *retro* em mente, o presente tópico é dividido em duas partes: a primeira trata da regulamentação geral das leis nacionais sobre participação política de estrangeiros; em um segundo momento, serão analisadas as ações do Poder Público Municipal de São Paulo na seara.

## 2.1. A regulamentação brasileira sobre o assunto

A Constituição vigente, num primeiro momento, iguala o estrangeiro e o brasileiro, fazendo a ressalva de que qualquer diferença entre tais sujeitos só poderá ser feita em decorrência da Lei. A diferença de tratamento – a mais nevrálgica para a obstrução da participação tradicional pelo estrangeiro – é a nacionalidade brasileira como requisito para capacidade eleitoral passiva e ativa, de acordo com a própria Carta.

Vale dizer que a situação brasileira não é regra vigente em vários países do Globo. Em alguns lugares permite-se que o imigrante participe das eleições de nível local depois de determinado tempo de residência, como ocorre no Chile, por exemplo.

Não é feita qualquer restrição à participação de forma alternativa pela Carta vigente. Contudo, quem o faz é o Estatuto do Estrangeiro em seu artigo 107. Pelo texto legal, inferese que o estrangeiro não pode participar de forma alguma da política brasileira, não sendo a vedação exclusiva ao voto, como faz a Constituição. O artigo tem a seguinte redação:

*“Art. 107. O estrangeiro admitido no território nacional não pode exercer atividade de natureza política, nem se imiscuir, direta ou indiretamente, nos negócios públicos do Brasil, sendo-lhe especialmente vedado: [...]”*

A lei é oriunda de um período ditatorial da história brasileira (Ditadura Militar, nos anos 80), momento em que o Estado brasileiro trata o estrangeiro como uma ameaça aos assuntos nacionais, dando-lhe assim tratamento restrito no campo da política.

## 2.2. A experiência paulistana com a Secretaria Municipal de Direitos Humanos

A cidade de São Paulo sediou transformações significantes e dignas de destaque no campo de efetivação de direitos e participação política do estrangeiro, sendo esse segundo quesito dissonante com a legislação federal nacional vigente, em especial do Estatuto do Estrangeiro.

Vale anotar que o Poder Municipal passa a se dedicar mais fortemente ao tema de 2013 a 2016, com o estabelecimento dos diálogos sociais, audiências públicas e reuniões de um comitê especializado para a formação da Política Municipal para a População Imigrante.

De forma geral, o município se muniu da seguinte forma para a pasta da imigração: a) contato com a população em 12 ocasiões (uma audiência pública e sua devolutiva, 7 reuniões do Comitê Intersetorial e 3 diálogos municipais); b) instituição da Comissão Municipal de Políticas Públicas do Imigrante em 2015; c) e, como resultado dos diálogos sociais e demais

reuniões, combinadas com participação online, a Política Municipal para a População Migrante, que entrou em vigor em 2016 por meio de uma lei e de um decreto.

O ambiente de todas essas mudanças é a Secretaria Municipal de Direitos Humanos, doravante SMDH, a qual terá seu histórico e estrutura traçados. Além disso, analisar-se-ão os diálogos ocorridos e como foram consolidados na Política Municipal para a População Imigrante.

### **2.2.1. A Secretaria Municipal de Direitos Humanos**

O órgão é previsto pela Lei Orgânica do Município de São Paulo em seu artigo 238, tendo sido criado pela Lei 13.292/2002, essa última criada por iniciativa do Executivo, governo da prefeita Marta Suplicy. A sua função é clara no artigo 2º do documento: a proteção e a promoção dos Direitos Humanos; sendo esses, segundo o artigo 3º, os previstos pelos tratados internacionais dos quais o Brasil for signatário, pela Constituição Federal, pela Constituição Estadual e pela Lei Orgânica Municipal.

Em linhas gerais, a SMDH tem a seguinte estrutura hoje em dia: o secretário municipal de direitos humanos, logo abaixo a Comissão Municipal para Direitos Humanos, a qual está acima do gabinete do secretário. Após o gabinete estão, em mesmo grau hierárquico, a chefia do gabinete e a secretaria adjunta, seguidos pelas seguintes coordenadorias: de Promoção e Defesa de Direitos Humanos; de Participação Social e Gestão Estratégica; e a Supervisão Geral de Administração e Finanças.

A Coordenação de Política para Migrantes se encontra inclusa na Coordenadorias de Promoção e Defesa de Direitos Humanos.<sup>1</sup>

#### **2.2.1.1. A formulação da Política Municipal para a População Migrante**

##### *a) Procedimento adotado*

Pode o processo de formulação da Política em tela ser dividido em dois grandes momentos: no primeiro, o executivo – através da SMDH – formula a minuta de lei em conjunto com a sociedade civil pelos denominados diálogos municipais, uma audiência pública e pelas

---

<sup>1</sup> O organograma da estrutura de Secretaria Municipal completo e detalhado está disponível no sítio eletrônico da Prefeitura pelo seguinte link:

<[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos\\_humanos/aceso\\_a\\_informacao/index.php?p=168569](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/aceso_a_informacao/index.php?p=168569)>. Acesso em: 26 de fev. de 2017.

reuniões do Comitê Intersetorial e, posteriormente, numa segunda etapa, o Projeto de Lei é enviado à Câmara dos Vereadores para que seja votado e entre em vigor.

A estratégia usada pela prefeitura na primeira etapa de formulação foi a de coletar as queixas e anseios sociais por diálogos sociais abertos a toda população (ocorridos durante o ano de 2013) e formular propostas e diretrizes por uma audiência pública – realizada no mesmo ano e com devolutiva apresentada aos 26 de setembro de 2015.

Com o que foi reunido na audiência, formulou-se um documento de referência com propostas-chave, sendo o mesmo apresentado numa devolutiva para eventuais emendas, exclusões ou retificações. Feito isso, o texto foi levado às reuniões do Comitê Intersetorial para debate entre Estado e representantes da sociedade civil, última fase até o envio à Câmara dos Vereadores.

Dentro do documento de referência, foram criadas quatro áreas para o agrupamento das propostas-chave: 1) princípios e diretrizes gerais; 2) assistência social e saúde; 3) educação e trabalho; e 4) habitação, cultura, esporte e participação social.

*b) Os debates e seus reflexos no texto legal*

Preliminarmente, explica-se que foram comparadas as atas das reuniões do Comitê e da devolutiva da audiência pública com o Projeto de Lei enviado pelo Executivo ao Legislativo, visando assim aferir a influência das alterações propostas pela sociedade civil nos encontros com o Estado. Também foram postos lado-a-lado o mesmo projeto com o documento que foi decretado pela Câmara Municipal, a fim de averiguar as alterações feitas no processo legislativo.

Houve um momento de consulta virtual, quando a população pode comentar o projeto elaborado pelo comitê intersectorial, o qual foi também analisado. Tal fase está situada temporalmente entre a quinta e a sexta reunião do comitê, já que à época todos os setores da Política já tinham sido discutidos, sendo a quinta reunião para conferir todo o trabalho até então.

Sobre tal consulta, resta claro que o Comitê debateu e avaliou as proposições feitas pela população. Apesar de tanto, não houve muita eficácia das proposições no texto-base. Pode-se atribuir tal fato ao teor das propostas, algumas delas iam contra o intuito protetivo da lei (como exigir a regularidade documental do estrangeiro) e outras versavam sobre assuntos já debatidos ou que poderiam estender muito novas discussões.

Quanto às reuniões do Comitê, pode-se aferir que – de modo geral – a sociedade civil teve de fato participação eficaz na formulação da Política Municipal para a População

Imigrante. Vale também a nota de que houve a participação de estrangeiros por parte da sociedade civil, em grande parte representando entidades voltadas à promoção e proteção de seus direitos, como a Cáritas e o CAMI – Centro de Apoio ao Imigrante.

Contudo, há-se de salientar, que a maioria dos anseios concretos da população – como assistência do Poder Municipal para a inclusão da população migrante no sistema bancário, por exemplo – não restou concretizada na Lei propriamente dita, mas sim em seu Decreto, o Decreto nº 57.533 de 2016.

Diante disso, a PMPI acabou assumindo um caráter genérico, principiológico e norteador da postura da Prefeitura quanto à sua política para imigração. Essas características não são necessariamente prejudiciais aos interesses da população migrante, pelo contrário, são essenciais ao bom funcionamento e aplicação de qualquer diploma legal.

Nessa linha, vale destaque para um feito importante trazido pelo advento da Lei: ela vincula a atuação municipal à transversalidade, ou seja, o imigrante passa a não ser tema exclusivo da SMDH, mas também das demais secretarias. De maneira geral, dentro dessa dinâmica, a Secretaria de Direitos Humanos é a responsável pela articulação com as demais, o que continua a lhe dar certo protagonismo na temática.

O Decreto, por seu turno, também tem uma disposição vital para a participação de imigrantes com vistas à efetivação dos Direitos da Lei e do próprio Decreto: o Conselho Municipal de Imigrantes (CMI) e sua composição. O órgão está localizado no âmbito da SMDH, como expressa o artigo 5º, §2º da Lei e tem como função a avaliação e fiscalização da implementação da Política Municipal para a População Imigrante.

O Conselho, por força do artigo 6º, § 3º do Decreto, deverá ter como maioria dos membros da sociedade civil imigrantes. Ademais, essa classe de integrantes deve sempre ser composta por membros de coletivos (ou outras instituições sociais) de imigrantes ou de apoio a eles, como reza o § 2º do mesmo artigo

As vantagens da situação posta é que – pela vinculação da Prefeitura aos objetivos, princípios e diretrizes insertos na Lei – há segurança à população imigrante quanto aos fins a serem perseguidos pelo Poder Público na seara, sendo indiferente o governante que esteja em exercício. Entretanto, a estabilidade durará apenas enquanto a Lei estiver vigente, regra geral no Direito.

A desvantagem dessa sistemática reside na concentração dos atos práticos apenas no decreto, o qual é volátil quando comparado à Lei, pois pode ser revogado ou alterado pelo Executivo de forma autônoma, sem que passe pelo crivo do Legislativo. Ou seja, os meios



usados para atingir os objetivos da Lei podem ser alterados conforme a vontade do Prefeito em atividade.

No caso da PMPI, a participação popular teve presença marcante na elaboração legal e gerou efetividade no campo normativo, o que justificaria mais elementos operacionais e concretos na Lei que no Decreto que a regulamenta.

### **2.3. DISCUSSÃO**

Para a análise dos conceitos basilares sobre imigração, carecem de definição alguns pontos elementares para uma discussão sólida e clara sobre o tópico. Para tanto, ressaltam-se alguns dos termos necessários: 1. Política migratória; 2. Imigrante; 3. Imigrante forçado; e 4. Participação Política.

#### **2.3.1. Política Migratória**

Política migratória nada mais é o conjunto de normas estatais que estipulam as condições de permanência e o regulamento do fluxo de imigrantes no país (TIMÓTEO; CAPELLA, 2011, p. 340). É o mesmo pacote responsável pela definição dos requisitos para que se possa ser um imigrante documentado, bem como as sanções cabíveis para os imigrantes ilegais e como esses, eventualmente, podem se legalizar.

O status de regularidade é vital para que o imigrante consiga desenvolver a sua vida em seu novo local de residência. Isso pelo Estado, legitimado pela soberania estatal, poder encarcerar, ou até expulsar, o sujeito de seu território, caso se constate a ilegalidade na sua situação jurídica. Ao imigrante sujeito a essas sanções se dá o nome de Imigrante ilegal.

O imigrante que age em conformidade com o ordenamento da nação recebe o nome de imigrante documentado ou legal (TIMÓTEO; CAPELLA, 2011, p. 339). Essa classe estará protegida pelo Estado receptor por estar em dia com as regras nacionais, contudo, enquanto estrangeiros, terão seus direitos mais restritos quando comparados aos dos nacionais, claro, sempre nos termos da lei. Também há a possibilidade de extradição do indivíduo caso cometa algum ilícito penal (ACCIOLY; CASELLA; SILVA, 2011, p. 539).

Vale salutar que a Política concebida pela Prefeitura de São Paulo inova também nesse quesito, vez que torna destinatário dos direitos nela contidos o imigrante documentado ou não, como reza o parágrafo único do primeiro artigo da Lei 16.478/2016.

A delimitação citada acima, via de regra, é definida pelo tipo de visto que o imigrante porta. Esse será definido de acordo com a motivação que fez com que o imigrante adentrasse o território nacional. Os vistos têm prazos e regramentos de permanência e obtenção distintos, a depender da atividade realizada pelo imigrante no território nacional (ACCIOLY; CASELLA; SILVA, 2011, p. 533).

O enrijecimento e a sistematização do controle do fluxo migratório pelo Estado são relativamente recentes na história da Humanidade, sendo o seu marco o surgimento dos Estados Nacionais na Europa (JUBILUT, MADUREIRA, 2014, p. 16). O controle se apoia na soberania nacional e, segundo seus defensores, tem como fim a manutenção da ordem interna (BARBOSA, J., 2010, p. 34-35), sendo esse mesmo argumento muito usado hoje em dia pela Europa e pela América do Norte no controle da imigração vinda de países subdesenvolvidos.

### **2.3.2. Imigração**

Imigrante é aquele que sai de seu país-natal e estabelece domicílio em outro Estado (TIMÓTEO; CAPELLA, 2011, p. 339). Não é, contudo, sempre que a pessoa estrangeira que entra em um determinado Estado que é declarada imigrante, distinguimos aqui o imigrante do imigrante forçado (divisão analisada nos tópicos abaixo), os quais recebem status específicos, via de regra o de refugiados.

Tal distinção se deve ao fato de o *animus* dos dois grupos ao se deslocarem ser distinto. Também vale dizer que os grupos são tratados de forma distinta não apenas pelos ordenamentos nacionais, como pelo ordenamento internacional também.

#### **2.3.2.1. Imigração Voluntária**

No presente tópico, trazemos à luz aqueles imigrantes que saem de seu país para fixar residência em outro por vontade própria ou em busca de melhores oportunidades de vida ou crescimento pessoal ou profissional. Um movimento muito presente na história brasileira, seja com a vinda dos italianos nos Séculos XIX e XX, ou com a presente fluxo de brasileiros que rumam aos Estados Unidos e à Europa.

Ainda em tempo, distingue-se as duas tipologias de imigrante e “estrangeiro”. Imigrante, seja ele forçado ou não, é a pessoa que adentra o território com a intenção de fixar a residência nesse. Estrangeiro, por outro lado, é a pessoa “alienígena”, de origem diferente

da brasileira e que não tenha a nacionalidade brasileira. Como se nota “estrangeiro” é um conceito mais amplo, gênero do qual “imigrante” é espécie.

### **2.3.2.1. Imigração Forçada**

Ao contrário dos sujeitos acima, os estrangeiros da rubrica se deslocam não apenas por motivação interna, mas também por fatores externos que fazem com que a pessoa deixe sua terra para a busca de algum tipo de proteção, como sua integridade física, mental ou, mais que isso, sua vida e/ou a de seus familiares. São espécies de imigrantes forçados os asilados, os refugiados e os apátridas (BARBOSA, G., 2010, p. 4-5).

Surgida no pós-Segunda Guerra Mundial, a proteção do Homem em âmbito internacional faz com que os indivíduos não sejam de responsabilidade exclusiva de seus Estados, mas sim da comunidade internacional como um todo (BARBOSA, G., 2010, p. 4). A título de exemplo, ressaltamos o instituto do refúgio, o qual é recorrente na contemporaneidade pelos conflitos no Oriente Médio.

O traço marcante dessas comunidades é a vulnerabilidade, o que faz com que haja um apelo de Organizações Internacionais para que os Estados simplifiquem o processo de legalização desses imigrantes. Além disso, os Estados têm, ao menos em tese, maior leniência com a entrada desses migrantes em seus territórios.

Pode-se salientar no direito ao asilo (art. XIV, Declaração Universal dos Direitos do Homem) que há a reafirmação da faceta do controle estatal sobre o fluxo migratório. Isso pelo fato de que o asilo será concedido a critério do Estado asilante – podendo negá-lo caso ameace a segurança nacional – e deve a sua concessão ser respeitada pelos demais estados (ACCIOLY; CASELLA; SILVA, 2011, p. 511).

Contudo, merece ressalva o fato de que os Estados não podem “devolver” o estrangeiro asilado ou refugiado ao país de origem, ou transferi-lo a outro Estado se esse ato colocar o sujeito em situação de perigo. A relativização leva o nome de “proibição de rechaço” (ACCIOLY; CASELLA; SILVA, 2011, p. 511). O que ocorre é a primazia dos direitos humanos a nível supranacional, sem relação com a nacionalidade, movimento que só pôde ser garantido com a internacionalização dos Direitos Humanos (LEAL, 2003, p. 42).

## **2.4. Participação Política: o Conceito e suas dimensões**

Para delinear melhor o termo “participação política”, precisamos ter claras em mente algumas noções preliminares que são essenciais e necessitam de atenção especial. Então, o

conceito será definido de forma isolada e posteriormente analisado em duas dimensões: a moderna e a tradicional.

Sendo assim, parte-se para a definição genérica do termo: participação política é toda ação que visa selecionar representantes dentro do corpo estatal ou influenciar as ações do Poder Público (GROSSELLI; MAZZARROBA, 2011, p. 7.131). Dentro dessa noção, surgem vários pontos de contato do Estado, suas ações e a composição de seu corpo político com a atividade política da população da pólis, podendo vários desses pontos serem enquadrados como participação política.

Contudo, os diversos atos muitas vezes não têm o mesmo *modus operandi* e alguns deles podem nem estar presentes em todos os âmbitos da Federação e/ou regiões do país.

#### **2.4.1. Dimensões do conceito**

À luz das práticas democráticas desenvolvidas nas sociedades ocidentais e do sistema legal brasileiro posto acerca da rubrica, divisamos dois espectros do conceito: o moderno e o tradicional. A classificação consiste nada mais, nada menos que na separação dos modos participativos elementares necessários para a existência e manutenção da política de representação e nos demais modos de participação existentes – via de regra diretos – entre sociedade civil e estado.

##### *a) Dimensão tradicional*

Quando olhamos para a participação política dentro do sistema representativo, percebemos que, no plano teórico, o único momento em que a participação política se perfila é no momento da escolha dos representantes. O modelo democrático representativo não é calcado na deliberação direta pelos cidadãos sobre os assuntos públicos, mas sim pela delegação das atividades políticas a um grupo relativamente diminuto de pessoas, de acordo com o ideário individual de cada sujeito. Somente os eleitos exercem o controle do aparelho estatal (AVRITZER, 2002, p. 564-565).

Gilmar Medes expressa que são pressupostos desse regime a liberdade para a escolha de representantes, bem como a periodicidade e o sigilo no voto. Também é pressuposta a liberdade no processo que antecede o pleito, como, por exemplo, uma quantia razoável de partidos para realmente oferecer alternativas eleitorais (MENDES; BRANCO, 2015, p. 718).

Dentro dessa visão, surgem condições diferentes para que se vote e para que se seja votado, são, respectivamente, a capacidade eleitoral ativa e a passiva. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 14, §1º define que são obrigados ao voto (capacidade eleitoral ativa)

os maiores de 18 anos, sendo-o facultativo aos analfabetos, maiores de 70 anos e aos que possuam de 16 anos 18 anos. O mesmo artigo veda que os estrangeiros e os conscritos durante o serviço militar se alistem para eleitores.

Por seu turno, a capacidade eleitoral passiva (ser votado) tem como requisitos gerais: a) a nacionalidade brasileira; b) a regularidade dos direitos políticos; c) alistamento eleitoral; d) domicílio eleitoral na circunscrição do cargo pretendido; e) filiação partidária; e f) idade mínima específica a depender do cargo pretendido. Para os cargos de Presidente da República, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, de Vice-Presidente da República, de Ministro do Supremo Tribunal Federal e de Ministro da Defesa é necessário que o candidato seja brasileiro nato.

*b) Dimensão moderna*

Nessa subdivisão, colocamos os atos que completam e gravitam em torno do sistema representativo. Há uma heterogeneidade entre os diversos mecanismos de participação, sendo-a devida à eficácia que possuem estes sobre as ações públicas. Isso ocorre porque o Estado, seja por iniciativa própria do governante ou por imposição de alguma lei, abre espaço para que a população delibere ou atue junto a si de maneiras distintas. Podemos citar três modos de participação diferentes: de baixo para cima; partilha de poder; e ratificação pública (AVRITZER, 2008, p. 44).

Essa participação versa geralmente sobre assuntos mais específicos e pontuais que os tratados pelos políticos profissionais. Além disso, esse exercício participativo é mais direto que o próprio voto, uma vez que a sociedade civil (ou seus representantes “paraestatais”) arguem direto sobre o assunto (sem intermediação dos representantes estatais) e têm oportunidade de se manifestar livremente dentro da arena que lhe foi montada.

A participação de baixo para cima é aquela na qual há livre-entrada da população e as instituições participativas funcionam através da decisão popular sobre o movimento a ser executado pelo Estado em determinada ação estatal. Na partilha de poder se dá pela formação de um espaço no qual atuam de forma simultânea atores estatais e da sociedade civil, não é, contudo, um processo aberto como o anterior. Nesse caso, os atores sociais devem participar, podendo sofrer sanções se não o fizerem. Por fim, o modelo de ratificação é aquele no qual a sociedade civil apenas referenda o que foi produzido pelos agentes estatais (AVRITZER, 2008, p. 44).

Para exemplificar, podemos citar os seguintes programas já aplicados no Brasil:

orçamentos participativos (de baixo para cima); os conselhos de saúde (partilha de poder); e o Plano Diretor Municipal (ratificação)<sup>2</sup>.

Deve-se ressaltar que esses aparatos são exigidos de forma pontual, setorizada pela legislação nacional. Podendo ser de acordo com a matéria (Saúde, Educação etc.), atributos de determinados locais (como os estipulados pelo Estatuto da Cidade para o Plano Diretor) ou podem ainda ser exigidos pela legislação estadual ou municipal, desde que lhes seja de sua competência a decisão a ser incumbida à população. Dessa feita, há uma diversidade na aplicação e na densidade de políticas desse viés pelo território nacional.

Vale dizer que Grosselli e Mezzaroba (2011, p. 7.131), em seu texto, desenvolvem muito bem o termo “participação política” com o enfoque majoritariamente moderno, ou seja, como uma forma de os cidadãos tomarem parte no processo decisório estatal. Os autores realçam a necessidade de o exercício dos direitos políticos de forma imediata como uma forma de fortalecer as instituições políticas e democráticas dos Estados modernos.

Com a inserção de mecanismos próprios dessa dimensão, o cidadão teria o sentimento de correspondência entre seus atos em arenas políticas e os praticados pelo Estado, já que o cidadão se encontra às margens do processo decisório no modelo representativo e, de certo modo, impotente frente a outros poderes presentes na sociedade (GROSSELLI; MAZZAROBA, 2011, p. 7.133).

## **2.5. Síntese**

Frente a todo o exposto, chegamos a conclusões importantes acerca do tratamento brasileiro dado à participação política e à imigração. A de maior destaque é a disparidade entre o Estatuto do Estrangeiro e o processo de formulação da PMPI pela Prefeitura de São Paulo.

Salienta-se que não houve sequer menção à regra proibitiva do Estatuto do Estrangeiro em nenhum dos documentos municipais sobre a formulação da política, mesmo sendo a discussão composta por membros de diversos setores sociais – inclusive membros do corpo estatal. Além disso, o Legislativo do Município sancionou a Lei sem também levar em conta seu teor manifestamente contrário à Lei Federal.

---

<sup>2</sup> Avritzer trata de maneira mais profunda e apropriada experiências brasileiras com os orçamentos participativos e outros mecanismos específicos de participação política em: Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil.

Sendo assim, se infere que, na prática, a disposição do artigo 107 do referido estatuto foi tomada como se letra-morta fosse. A afirmação pode ser feita quando se tem em mente, principalmente, os diálogos municipais, pois serviram de verdadeiras arenas abertas ao público imigrante para que pleiteasse, perante o Poder Público, posturas distintas consigo no fornecimento de serviços públicos.

Também é digno de destaque o fato de a Prefeitura ter realmente proporcionado a experiência de participação política à sociedade civil e à população imigrante. Isso pelo fato de que a discussão foi realmente proporcionada durante as reuniões do Comitê Intersetorial, e também por ver os anseios da população e de seus representantes quase que em sua totalidade concretizados no texto da lei municipal e/ou em seu decreto.

Portanto, infere-se do processo de formulação da PMPI que, atualmente, o Estado Brasileiro veda a participação tradicional – votar e ser votado para os mandatos eletivos estaduais –, mas não a participação política sob o prisma moderno, enquanto meio alternativo de atuar junto ao Poder Público para perfazer os interesses públicos.

Finalmente, percebemos que, apesar das críticas existentes contra e a favor da participação política do imigrante, a formulação da política pela Prefeitura foi uma forma de atuação social que vai ao encontro do espírito democrático da Carta Cidadã e suas disposições sobre participação política (ótica moderna).

Ao mesmo tempo, percebemos que esse tipo encontra abrigo nos instrumentos internacionais assinados e ratificados pelo Brasil. Isso por conferir oportunidade de o ser humano buscar a garantia de um tratamento digno e ser escutado em espaços sociais pelo mero fato de sua condição de humano e semelhante aos demais, e não por sua origem.

### **3. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente texto teve o intuito de averiguar a participação política do estrangeiro no cenário brasileiro frente às vedações feitas pela Constituição Federal de 1988 e ao Estatuto do Estrangeiro de 1980. Para essa análise, o recorte escolhido foi a formulação da Política Municipal para a População Imigrante do município de São Paulo.

A escolha decorreu do fato de a Prefeitura de São Paulo ter se valido de meios de participação política distintos do voto, os quais são formas de participação laterais ao último e sem restrição expressa pela Constituição quanto ao exercício por estrangeiros.

Contudo, quem restringe essa via de participação é o Estatuto do Estrangeiro através de uma vedação genérica. Sendo assim, o fato de a Prefeitura ter – pelo menos à primeira

vista – aberto um espaço político para essa população trouxe à luz a hipótese de que o estatuto faria uma proibição que já não é mais seguida pelo Poder Público, o que, na prática, tornaria a regra letra morta.

Então, foram mapeados todos os instrumentos normativos da União, dos Estado de São Paulo e de sua capital sobre o tema para que eventuais exceções à vedação fossem constatadas. Foram também desenvolvidas a noção do que seria a participação política sob a ótica moderna e sob a ótica tradicional, do mesmo modo que foram definidos termos basilares à temática da imigração.

Com isso, visou-se situar a formulação da PMPI dentro dos planos teóricos da participação política e da imigração, bem como averiguar se o procedimento realizado poderia ser classificado como participação política e a quem era a política destinada.

Ademais, foram analisadas as atas dos encontros entre a sociedade civil e o Estado para a formulação da política em tela em confronto com o texto legal por eles gerado. Com esse movimento, objetivou-se mensurar a efetividade da presumida participação.

Como resultado, conseguimos perceber que efetivamente houve participação política dos imigrantes no plano fático e que não há nenhuma norma que faça exceção à proibição do Estatuto do Estrangeiro, verificando assim que a norma não foi levada em consideração pelo Poder Público Municipal quando aberta a arena política aos imigrantes.

Por fim, quanto à política em si, resta claro que a participação da sociedade civil foi levada em consideração e refletiu no texto legal, podendo então ser considerada como participação efetiva.

#### 4. REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). Democratizar a democracia. Rio de Janeiro: Record, v. 1, p. 561-597, 2002. Disponível em: <<http://www.do.ufgd.edu.br/mariojunior/arquivos/boaventura/democratizardemocracia.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil. Opinião Pública, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762008000100002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000100002)>. Acesso em: 02 jul. 2016.

ACCIOLY, Hildebrando; CASELLA, Paulo Borba; SILVA, G. E. do Nascimento. Manual de Direito Internacional Público. 19. ED. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 501-504; 510-517; 531544.



BARBOSA, Guilherme Vieira. Migrar É Viver: a assistência jurídica internacional e o acolhimento nacional ao direito do refugiado. Revista de Direito dos Monitores da UFF, Niterói, n. 9, p. 02-25, dez. 2010. Disponível em: <<http://www.rdm.uff.br/index.php/rdm/article/download/160/100>>. Acesso em: 26 nov. 2016.

BARBOSA, Joelma Carmo de Melo. Reassentamentos Urbanos de Imigrantes Palestinos no Brasil: um estudo de caso do “campo” de Brasília. 2010. 142 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010. Cap. 2. Disponível em: <[https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/16648/16648\\_3.PDF](https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/16648/16648_3.PDF)>. Acesso em: 1 dez. 2016.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Constituição Federal, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 13 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.815 de 1980. Estatuto do Estrangeiro, Brasília, DF, 19 ago. 1980. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815.htm)>. Acesso em: 13 mar. 2016.

COMITÊ INTERSETORIAL DE POLÍTICA MUNICIPAL PARA A POPULAÇÃO IMIGRANTE, 2015, São Paulo. Ata da 2ª Reunião do Comitê Intersetorial de Política Municipal para a População Migrante. São Paulo: Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo, 2015. 4 p. Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos\\_humanos/Ata%20Dia%2023%2010%202015%20%20Reuniao%20comite%20Intersetorial.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/Ata%20Dia%2023%2010%202015%20%20Reuniao%20comite%20Intersetorial.pdf)>. Acesso em: 22 jan. 2017.

\_\_\_\_\_, 2015, São Paulo. Ata da 3ª Reunião do Comitê Intersetorial de Política Municipal para a População Migrante. São Paulo: Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo, 2015. 6 p. Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos\\_humanos/Ata%203%20reuniao%20Educacao%20e%20Trabalho%20-13-11-2015.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/Ata%203%20reuniao%20Educacao%20e%20Trabalho%20-13-11-2015.pdf)>. Acesso em: 22 jan. 2017.

\_\_\_\_\_, 2016, São Paulo. Ata da 4ª Reunião do Comitê Intersetorial de Política Municipal para a População Migrante. São Paulo: Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo, 2015. 6 p. Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos\\_humanos/Ata%204%20reuniao%20-%20Habitacao%20Cultura%20Part%20Social%20e%20Esportes%20-2-1215.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/Ata%204%20reuniao%20-%20Habitacao%20Cultura%20Part%20Social%20e%20Esportes%20-2-1215.pdf)>. Acesso em: 22 jan. 2017.

\_\_\_\_\_, 2016, São Paulo. Ata da 5ª Reunião do Comitê Intersetorial de Política Municipal para a População Migrante. São Paulo: Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo, 2016. 4 p. Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos\\_humanos/Ata%205%20reuniao%20-%20validacao%20minuta%20-%2028-1-16.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/Ata%205%20reuniao%20-%20validacao%20minuta%20-%2028-1-16.pdf)>. Acesso em: 22 jan. 2017.

\_\_\_\_\_, 2016, São Paulo. Memória da Reunião Inaugural. São Paulo: Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo, 2016. 4 p. Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos\\_humanos/Memoria%20reuniao%20comite%20inaugural.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/Memoria%20reuniao%20comite%20inaugural.pdf)>. Acesso em: 22 jan. 2017.

\_\_\_\_\_, 2016, São Paulo. Ata da 6ª Reunião do Comitê Intersetorial de Política Municipal para a População Migrante. São Paulo: Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo, 2016. 12 p. Disponível em:

<[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos\\_humanos/Ata%206%20reuniao.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/Ata%206%20reuniao.pdf)>. Acesso em: 22 jan. 2017.

\_\_\_\_\_, 2016, São Paulo. Ata da 7ª Reunião do Comitê Intersetorial de Política Municipal para a População Migrante. São Paulo: Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo, 2016. 3 p. Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos\\_humanos/Ata%207%20reuniao.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/Ata%207%20reuniao.pdf)>. Acesso em: 22 jan. 2017.

COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS PARA MIGRANTES, 2015, São Paulo. Devolutiva da Audiência Pública sobre a Política Municipal para a População Imigrante. São Paulo: Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo, 2015. 12 p. Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos\\_humanos/audiencia\\_imigrantes.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/audiencia_imigrantes.pdf)>. Acesso em: 22 jan. 2017.

DIÁRIO OFICIAL DA CIDADE DE SÃO PAULO. São Paulo, 07 nov. 2015. Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos\\_humanos/Portaria\\_MembrosComite.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/Portaria_MembrosComite.pdf)>. Acesso em: 20 jan. 2017.

GROSSELLI, Grasiela; Mezzaroba, Orides. A Participação Política e Suas Implicações para a Construção de uma Cidadania Plena e de uma Cultura Política Democrática. In: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, 20., 2011, Belo Horizonte. Anais... Florianópolis: Fundação Boiteux, 2011, p. 7128-7143. Disponível em: <[http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/grosselli\\_7.pdf](http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/grosselli_7.pdf)>. Acesso em: 15 jan. 2017.

JUBILUT, Liliana; MADUREIRA, André de Lima. Dossiê: “Migrações Forçadas”: os desafios de proteção aos refugiados no marco de Cartagena +30. Revista Interdisciplinar da Mobilidade Urbana, Brasília, n. 43, p. 11-33, jul./dez. 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/remhu/v22n43/v22n43a02.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2016.

LEAL, Débora Alcântara de Barros. O Ser Humano como Sujeito de Direito Internacional. Revista Prim@ Facie, João Pessoa, ano 2, n. 3, jul./dez. 2003. Disponível em: <<http://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/primafacie/article/viewFile/4420/3331>>. Acesso em: 26 nov. 2016.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p 715-721.

SÃO PAULO (Município). Decreto nº 57.533, de 15 de dezembro de 2016. Legislação Municipal. São Paulo, Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/comp/?pId=11725>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 16.478, de 08 de julho de 2016. Splegis - Consulta. Disponível em: <<http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/leis/L16478.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 01-00142, de 2016. Projeto de Lei 142-2016 de Política Municipal Para Imigrantes. Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos\\_humanos/PL142\\_2016\\_Pt\(1\).pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/PL142_2016_Pt(1).pdf)>. Acesso em: 17 maio 2016.

TIMÓTEO, Gabrielle Louise Soares; GIANNATASIO, Arthur Roberto Capella. Direitos

Fundamentais e Imigrantes Ilegais. In: RICHTER, Thomas; RICHTER, Rainer. Integração e Cidadania Europeia. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 338-

**Contatos:** [rmoutropoulos@gmail.com](mailto:rmoutropoulos@gmail.com) (IC) e [arthur.giannat@mackenzie.br](mailto:arthur.giannat@mackenzie.br) (Orientador).