

**IMIGRAÇÃO E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DE ESTRANGEIROS: UMA ANÁLISE DA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA MUNICIPAL DE SÃO PAULO PARA IMIGRANTES****IMMIGRATION AND POLITICAL PARTICIPATION OF FOREIGNERS: AN ANALYSIS OF THE DECISION-TAKING PROCESS IN SÃO PAULO MUNICIPAL POLICY FOR IMMIGRANTS**Arthur Roberto Capella Giannattasio<sup>1</sup>Renan Moutropoulos Fortunato<sup>2</sup>**Resumo**

Os limites dos quadros jurídicos conceituais e práticos relativos aos direitos dos imigrantes e à sua eficácia são desafiados pelos fluxos migratórios contemporâneos. Nesse sentido, o processo de tomada de decisão sobre a Política Municipal para a População Imigrante de São Paulo (PMPI) pode ter mudado a percepção dos limites legais ao exercício do direito à participação política dos imigrantes. As informações coletadas derivam de (i) análise de documentos (fontes primárias) de (a) atas de reuniões sobre a PMPI na Secretaria Municipal de Direitos Humanos (SMDH), e (b) leis brasileiras relacionadas à participação política e (ii) revisão bibliográfica especializada (fontes secundárias). Apesar da proibição constitucional de qualquer direito de participação política para os imigrantes, identificamos na cidade de São Paulo uma iniciativa que concedeu aos imigrantes uma participação política diferente no processo de tomada de decisão do PMPI. Assim, argumenta-se que, impulsionada por um vetor de promoção do direito dos imigrantes à cidade de acolhimento, o desenho institucional de tal iniciativa possa ser considerado como tendo mudado - embora de forma desapercibida - os limites legais conceituais e práticos para a participação política de imigrantes no país.

**Palavras-chave:** Imigração; Participação política; Políticas Públicas; Política Urbana; Legislação Migratória.

**Abstract**

The limits to the conceptual and practical legal frameworks regarding immigrants' rights and their effectiveness are challenged by contemporary migration flows. In this sense, the decision-taking process concerning São Paulo's Municipal Policy to Immigrant People (MPIP) might have changed the perception of the legal limits to the exercise of the right to political participation by immigrants. The collected information derived from (i) document analysis (primary sources) of (a) meetings minutes concerning the PMPI at the Human Rights Municipal Secretary (HRMS), and (b) Brazilian laws related to political participation, and (ii) literature review (secondary sources). In spite of a constitutional prohibition of any political participation rights for immigrants, we identified in São Paulo City an initiative which granted to the immigrants a different kind of political participation in PMPI's decision-taking process. Thus, we propose that, triggered by a driver of fostering immigrants' right to the hosting city, the institutional design of such initiative can be regarded as having changed - although in an unnoticed way - the conceptual and the practical legal limits to immigrants' political participation in Brazil.

---

<sup>1</sup> Doutor em Direito Internacional e Comparado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FD/USP). Professor Visitante do Mestrado em Direito (LLM) da Koç University (Turquia). Pesquisador Contratado da Univesità Telematica - La Sapienza (Unitelma). Pesquisador Visitante (Doutorado Sanduíche) na Université Panthéon-Assas (Paris II). E-mail: artcapell@gmail.com.

<sup>2</sup> Graduando em Direito. E-mail: rmoutropoulos@gmail.com

**Keywords:** Immigration; Political Participation; Public Policies; Urban Policy; Immigration Law.

## INTRODUÇÃO

Os movimentos migratórios contemporâneos são fatores que testam os limites conceituais e práticos sobre os direitos e sobre as formas de sua efetivação em relação às pessoas deslocadas (CASELLA, 2009, p. 898-909; HARDT; NEGRI, 2000). A experiência dos *displaced people* (LAFER, 1991) sugere a necessidade de reconstrução das normas e dos sentidos normativos nacionais e internacionais para o tratamento (recepção, encaminhamento interno e manutenção) de imigrantes (TIMÓTEO; GIANNATTASIO, 2011).

O tratamento dado por um país aos imigrantes varia no tempo e no espaço (BANTING; KYMLICKA, 2010; BIGO, 2002; BORBEAU, 2013a; DE GENOVA; PEUTZ, 2010; LAZARIDIS; WADIA, 2015; OLMO; GARRIDO, 2013; REIS, 2006; TIMÓTEO; GIANNATTASIO, 2011) e se mostra ligada ao fluxo migratório mundial - o qual foi intensificado com a globalização e com instabilidades políticas e econômicas frequentes em determinadas regiões (JUBILUT; MADUREIRA, 2014, p. 12-13; OCDE, 2016, p.18-26; SASSEN, 2012). No entanto, essa variação influencia diretamente na qualidade de vida e na condição social do imigrante em cada país receptor - seja por meio de medidas de integração local de imigrantes, seja por meio de mecanismos que construam a confiança da opinião pública do país receptor (OCDE, 2016, p. 215-7).

Enquanto participantes da vida diária da cidade, os imigrantes se mostram como elementos fundamentais para a formação e para a reformação simbólica e econômica da sociedade receptora (CARBAUGH, 2004, p. 358-360; HARDT; NEGRI, 2000; OCDE, 2016, p. 147-8). Por isso, o modo como se confere institucionalmente a possibilidade jurídica de imigrantes participarem da vida na cidade receptora pode ecoar em todas as demais estruturas sociais estabelecidas (SASSEN, 2012).

O direito à participação política é reconhecido como o meio jurídico-institucional fundamental para a efetivação e a garantia de direitos básicos (direito a ter direitos) (LAFER, 1991). Nesse sentido, práticas contemporâneas de efetivação de um direito dos migrantes à cidade receptora devem ser compreendidas, pois parecem sugerir uma ressignificação do sentido e dos limites tradicionais da participação política baseada na nacionalidade.

A população brasileira se mostra cada vez mais heterogênea em termos de nacionalidade<sup>3</sup> diante dos movimentos migratórios contemporâneos (ASSAD, 2012; BAENINGER, 2005; CAVALCANTI.; OLIVEIRA; TONHATI; DUTRA, 2015, p. 27; PATARRA; BAENINGER, 2006; STEFFENS; MARTINS, 2016). Por esse motivo, a avaliação da forma segundo a qual o Poder Público brasileiro garante a defesa e o desenvolvimento dos direitos da população imigrante em cidades receptoras é de grande relevância para a democracia estabelecida no Brasil. Todavia, 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.

Assim, há que se compreender a responsividade prática dada a tais questões pelos desenhos institucionais contemporâneos (UNGER, s.d.) e verificar como eles reelaboram os limites dos institutos tradicionais (RICHTER; SCHMIDT, 2011) à luz de um determinado projeto político-civilizacional (UNGER, 2004). Em outras palavras, desenhos institucionais novos parecem trabalhar no sentido de construir condições jurídicas de possibilidade para que migrantes possam ser reconhecidos (FRASER, 2001, 2002; HABERMAS, 2004a, 2004b) como detentores de um direito a viver na cidade receptora em situação de paridade social simbólica, cultural, econômica e jurídica (GIANNATTASIO, 2013, p. 165-167).<sup>4</sup>

Esses desenhos institucionais não promoveram uma igualdade jurídica absoluta entre nacionais e não-nacionais (isopolitia) em um mesmo território. Na verdade, apenas se verifica que, enquanto cidade global (SASSEN, 2012), a partir de 2014, a cidade de São Paulo parece ter adotado práticas institucionais recentes no âmbito da Política Municipal para a População Imigrante do município de São Paulo (PMPI) voltadas a concretizar um direito à cidade ao imigrante. Entende-se que tais práticas adotadas sob coordenação da Secretaria Municipal de Direitos Humanos traduziram um projeto político que busca integrar os imigrantes em maiores

---

<sup>3</sup> Segundo o último relatório anual do Observatório Anual das Migrações Internacionais (OBMigra), publicado em 2015, o número de entrada de imigrantes no Brasil subiu 131% de 2010 a 2015. De 2011 a 2014 foram concedidas 14.981 autorizações de entrada no país pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg). A heterogeneidade da origem nacional da população imigrante em direção ao Brasil já era destacada em censo realizado em 2000 (PATARRA; BAENINGER, 2006, p. 90). Essa tendência é confirmada pelo mais recente Censo Demográfico (IBGE, 2010), onde também se indica uma grande variedade de origens nacionais.

Note-se ainda que o principal destino da população imigrante é a Região Sudeste, sendo as principais cidades de destino São Paulo e Rio de Janeiro. Neste particular, a cidade de São Paulo se destaca, desde 1990, por concentrar de grande número de imigrantes. Estima-se esta cidade abrigue hoje cerca de 370.000 imigrantes (BAENINGER, 2005; PATARRA; BAENINGER, 2006; REIS, 2011; STEFFENS; MARTINS, 2016).

<sup>4</sup> A qual, por sua vez, não elimina a diferença simbólica, cultural, econômica e jurídica entre os diferentes pares sociais (GIANNATTASIO, 2013, p. 165-167; LEFORT, 1987, p. 61).

condições de paridade à cidade receptora mediante participação política ativa - sem, contudo, equalizar nacionais e não-nacionais em termos de nacionalidade.

Argumenta-se aqui haver um indício de uma potencial reformulação conceitual da noção de participação política subjacente a tal medida e que essa modificação se mostra ainda despercebida pela literatura jurídica tradicional.<sup>5</sup> Trata-se assim de uma constatação da investigação: há uma transformação de um certo tipo de decisão política em uma estrutura jurídico-institucional – a qual, todavia, pode ser alterada em função da variação temporal e espacial de escolhas políticas das sociedades receptoras e relação aos imigrantes.<sup>6</sup>

O artigo está dividido em 3 (três) partes.

A primeira parte esclarece os métodos de coleta e de interpretação utilizados para desenvolver a pesquisa que fundamenta o presente texto: uma pesquisa (i) qualitativa baseada em (a) análise documental e (b) revisão bibliográfica, (ii) a qual teve suas informações interpretadas a partir de uma perspectiva contemporânea sobre participação política em foros e por meios e atores não-tradicionais.

A segunda parte apresenta o resultado (i) do levantamento e da análise de normas e de documentos consultados e aponta (a) a existência no sistema jurídico nacional de práticas institucionais que restringem a participação política de imigrantes, ao lado de (b) práticas institucionais paulistanas que a viabilizam e viabilizaram; e (ii) da revisão bibliográfica da Dogmática Jurídica tradicional.

A terceira parte discute os resultados encontrados a partir de uma interpretação que contrapõe à narrativa jurídica de caráter dogmático uma leitura alternativa sobre a participação política. A ideia é fornecer o aparato linguístico necessário conferir um sentido jurídico conceitual e institucional para essas formas alternativas de participação política por atores não-tradicionais (imigrantes).

---

<sup>5</sup> Essa capacidade de inovação conceitual e institucional é constatada por Saskia SASSEN (2012, p. 85-6) em cidades por ela caracterizadas como globais, isto é, em cidades nas quais há uma copresença e um convívio profundos de cidadãos e imigrantes. A concomitância fática da divisão e da necessidade de união harmônica parece entre atores de diferentes nacionalidades se revelar como uma fonte fértil de inovações jurídicas e identitárias – as quais permitem trazer como pares sociais aqueles usualmente excluídos.

<sup>6</sup> Outros países adotam postura aberta à imigração e à integração do imigrante, tais como o Canadá e Portugal – mencionados aqui apenas a título exemplificativo. No que se refere ao Canadá, tradicionalmente se percebe uma preocupação crescente em integrar imigrantes que escolhem esse país como destino (BANTING; KYMLICKA, 2010, p. 48-52) - inclusive, a criação da Canadian Immigration Integration Platform (CIIP) se mostra como iniciativa interessante nesse sentido, pois se trata de uma plataforma online que dá suporte ao imigrante para sua integração econômica antes mesmo de sua chegada ao país (MURPHY, 2014). No que se refere a Portugal, por meio do Decreto-Lei 31/2014, este país criou um órgão nacional para a promoção da integração de imigrantes.

Constata-se que a interpretação dada pela literatura dogmática em Direito é desprovida da capacidade analítica necessária para compreender e operacionalizar conceitualmente a prática institucional analisada. Apesar de uma proibição jurídica expressa à participação política de estrangeiros por mecanismos tradicionais, a formulação do PMPI não apenas foi realizada mediante participação política de imigrantes no interior da SMDH (foro e mecanismos não-tradicionais), como também a voz de tais pares sociais estrangeiros foi efetivamente ouvida na construção da Lei 16.478/2016 e de seu Decreto 57.533/2016.

Espera-se com isso contribuir para as discussões jurídicas atuais sobre as condições de imigrantes no Brasil em pelo menos 3 (três) sentidos: (i) compreender o encaminhamento dos desenhos institucionais brasileiros novos no sentido de pareamento social – e não de equalização! – entre nacionais e não-nacionais como expressão de um direito à cidade; (ii) apontar a incapacidade analítica da Dogmática Jurídica tradicional diante (a) dessa prática institucional atual, e (b) de uma literatura que compreende a participação política de maneira não-tradicional (outros foros, outros mecanismos, fora da chave da nacionalidade; e, com isso, (iii) sugerir a necessidade de trabalhos futuros no Brasil que rediscutam e reelaborem conceitual e institucionalmente as condições jurídicas à participação política de estrangeiros que residam como imigrantes no país.

## MATERIAIS E MÉTODOS

### Método de Coleta: Análise Documental, Revisão Bibliográfica e Observação

O presente texto se fundamenta em pesquisa qualitativa, a qual se orientou a compreender (i) se a participação política se concretizou; (ii) de que maneira ela foi realizada; e (iii) a efetividade de tal participação mediante introdução de demandas de estrangeiros em texto normativo final, como resultado desse processo de participação política dos estrangeiros na formulação da PMPI da cidade de São Paulo.

A escolha pela PMPI paulistana deriva do fato de que sua construção se mostrou como algo inovador em relação aos demais entes federativos brasileiros (STEFFENS; MARTINS, 2016, p. 275-6).<sup>7</sup> Nesse sentido, lembre-se de que há até o momento uma Política Pública de

---

<sup>7</sup> Iniciativas de pareamento social de migrantes mediante medidas de integração simbólica, cultural, econômica e jurídica não são exclusividade da cidade de São Paulo. Com efeito, mencionem-se, a título exemplificativo, a inclusão – desde que atendidos requisitos de regularidade documental – da população estrangeiros imigrantes, desde 8.12.2014, nos programas federais Bolsa Família e Minha Casa, Minha Vida (PORTAL BRASIL, 2014), conforme autorização legal concedida pelo art. 95 do antigo Estatuto do Estrangeiro e pelo art. 5º, caput, da Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, não se pode ignorar

recepção de Imigrantes de no âmbito da União que coordene institucionalmente, sob uma perspectiva federal, medidas, atores e orçamentos especificamente direcionados para este fim (ASSAD, 2012; BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria de Assuntos Legislativos, 2015, p. 39; SILVA, 2015; ZENI; FILIPPIM, 2014).<sup>8</sup>

Para tanto, a coleta de informações se desenvolveu a partir de uma análise documental baseada na leitura das seguintes fontes primárias:

(i) busca de leis e instrumentos normativos sobre estrangeiros no Brasil nas três esferas federativas: nacional, estadual (estado de São Paulo) e municipal (cidade de São Paulo) com o intuito de compreender o regime jurídico-normativo aplicável para estrangeiros no que se refere à sua participação política;

(ii) materiais gerados durante e após o processo de participação dos imigrantes na SMDH para a formulação do PMPI, a saber: (a) atas de reuniões que ocorreram durante o processo; (b) o projeto de lei formado pelas reuniões ocorridas;<sup>9</sup> (c) a Lei aprovada promulgada pela Câmara dos Vereadores;<sup>10</sup> e (d) o Decreto nº 57.533 de 2016, responsável por regulamentar a Lei 16.478/2016.

De toda a busca normativa feita, não foi achado qualquer material legislativo relevante à pesquisa no Estado de São Paulo. Assim, apenas os seguintes instrumentos normativos foram considerados pertinentes ao tema da participação política do imigrante:

(i) em nível federal: a Constituição Federal Brasileira de 1988, o antigo Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/1980) e a atual Lei de Migrações (Lei 13.445/2017);<sup>11</sup> e

---

ainda que as Políticas Públicas brasileiras têm um público-alvo geral e não considera a nacionalidade como um requisito. Por esse motivo, não estão a priori restritas a imigrantes (KHOURY, 2017). No entanto, é importante notar que nenhuma delas parece ter se estruturado no sentido de conferir a estrangeiros migrantes direitos de participação política (BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria de Assuntos Legislativos, 2015, p. 39).

<sup>8</sup> A atual Lei de Migrações (Lei 13.445/2017) estabelece, em seus arts. 3º e 4º, princípios e garantias na política migratória brasileira. Todavia, a previsão legal que recentemente entrou em vigor (25.5.2017) ainda não recebeu uma regulamentação específica no sentido de constituir uma Política Pública - nos referimos aqui à noção de Política Pública tal qual estruturada pelo quadro de referência de Maria Paula BUCCI (2015), no sentido de realizar as 4 (quatro) funções de uma Política Pública evidenciadas por Diogo COUTINHO (2013). Nesse sentido, pode-se dizer que, apesar de haver uma Política Migratória consagrada na nova legislação, o país ainda não detém uma Política Pública Federal de recepção de Imigrantes.

<sup>9</sup> Projeto de Lei 01-00142 de 2016, o qual foi enviado à Câmara dos Vereadores pelo prefeito à época, no caso, Fernando Haddad.

<sup>10</sup> Lei Municipal 16.478 de 08 de julho de 2016, que entrou em vigor no dia 08 de julho de 2016.

<sup>11</sup> Promulgada em 24.5.2017, de acordo com seu artigo 124, inciso II, a Lei de Migrações (Lei 13.445/2017) revogou expressa e integralmente o Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/1980) a partir da data de sua publicação (25.5.2017). Todavia, é importante notar que as 2 (duas) leis federais são examinadas neste texto por 2 (dois) motivos: (i) a Lei de Migrações se encontra atualmente em período de vacatio legis, conforme seu artigo 125 (180 dias), e (ii) pretende-se mostrar a continuidade regulatória

(ii) em nível municipal: a Lei Orgânica Municipal, a qual confere base à normativa municipal e a Política Municipal para a População Migrante (Lei 16.478/2016 e Decreto 57.533/2016).

Ressalta-se que a participação política de imigrantes no Comitê Intersetorial da PMPI foi aferida pelo Diário Oficial Municipal do dia 07 de novembro de 2016, no qual foi publicada a portaria que nomeou os membros para o Comitê (Portaria 161/SMDH/2015). Dessa publicação, constam os nomes das pessoas nomeadas e seus respectivos documentos de identificação (RG ou RNE – Registro Nacional de Estrangeiro, atual RNM – Registro Nacional Migratório).

Foi a partir dos documentos que conseguimos constatar que houve participação de estrangeiros no órgão (total de 15 migrantes dos 26 representantes da sociedade civil, sendo contado os suplentes). Sendo assim, não conseguimos identificar as nacionalidades de tais membros.

A revisão bibliográfica foi realizada do seguinte modo.

Em primeiro lugar, para apontar a limitação analítica do discurso da Dogmática Jurídica tradicional, foram consultadas obras jurídicas nacionais introdutórias (manuais) nacionais de autores comumente utilizados em cursos de Graduação em Direito no país que tratam da condição jurídica do estrangeiro no Brasil, enfatizando especificamente os direitos que estrangeiros detêm em território brasileiro após seu ingresso (AFONSO DA SILVA, 2005; BASTOS, 2001; BEVILAQUA, 2002; DOLINGER, 2005; MONACO; JUBILUT, 2012; RECHSTEINER, 2012; STRENGER, 1996; TIBÚRCIO; ALBUQUERQUE, 2015; VALLADÃO, 1971)<sup>10</sup>.

Longe de pretender esgotar a literatura jurídica sobre o tema, a seleção de tais autores foi exemplificativa, com o objetivo de analisar a tematização dos direitos assegurados aos estrangeiros em território brasileiro, principalmente no que se refere à possibilidade de participação política de imigrantes.

Além de coletar informações sobre os referidos diplomas jurídicos, foi possível extrair um achado de pesquisa fundamental: a existência de discurso jurídico comum na Dogmática Jurídica Brasileira sobre a condição jurídica do estrangeiro migrante no país e sobre os limites à sua participação política em função da nacionalidade. 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<sup>11</sup> - moldando não apenas a formação de

---

sobre o tema, a despeito da introdução desse novo marco legal em questão de recepção e regulação jurídica do estrangeiro no Brasil no que se refere ao gozo de direitos de participação política.

juristas no país, como também a amplitude da capacidade de analisar, explicar e imaginar instituições alternativas para situações contemporâneas.

Em segundo lugar, a revisão de literatura ainda buscou textos especializados adicionais em repositórios de artigos científicos nacionais ([Scielo](#)) e internacionais ([JSTOR](#) e [ATLA Database](#)) textos de autores brasileiros e estrangeiros que tratassem dos seguintes temas: (i) concessão de direitos - principalmente direitos à participação política - a imigrantes pela legislação brasileira; (ii) comentários à legislação brasileira sobre (a) imigração; e (b) direitos de imigrantes em território brasileiro; e (iii) securitização da imigração (tratamento da imigração como tema de segurança nacional) no Brasil e no mundo. O cruzamento das referências mencionadas nesses textos também permitiu encontrar livros especializados sobre o tema da securitização.

Por fim, a entrada em vigor da Lei de Migrações (Lei 13.445/2017) durante a elaboração dessa pesquisa e do presente texto exigiu que fosse dada uma atenção também a produções acadêmicas que discutissem essa nova norma jurídica naquilo que se refere ao problema de pesquisa. A modificação que ela realizou sobre o tratamento jurídico brasileiro dispensado a imigrantes - inclusive no que se refere à possibilidade de participação política do imigrante - exigiu cuidados adicionais.

No que se refere à revisão bibliográfica, não foi possível encontrar comentadores à atual Lei de Migrações sobre o tema abordado por este texto, uma vez que sua entrada em vigor é recente e ocorreu enquanto se elaborava o presente artigo. Foram encontradas notícias de jornais e editoriais recentes comentando a Lei de Migrações, mas não textos científicos diretamente voltados ao tema<sup>12</sup>. Por esse motivo, eles não foram incluídos neste estudo<sup>13</sup>.

De todo modo, buscou-se acompanhar eventos científicos na cidade de São Paulo que tratavam especificamente da migração após a entrada em vigor da Lei de Migração. O evento [Migrações e Desenvolvimento: Motivações, Integração e Perspectivas](#) - realizado em 6.6.2017 na Universidade Presbiteriana Mackenzie, *campus* Higienópolis - contou com 2 (duas) falas que contibuíram para a discussão sobre o novo papel político concedido pela Lei de Migrações (CASELLA, 2017; MEIRELLES, 2017). Por esse motivo, elas foram incluídas neste estudo.

### **Método de Interpretação: Isopolitia para além da Nacionalidade**

A interpretação das informações coletadas se desenvolveu a partir de dois movimentos lógicos: (i) um contraste entre as práticas institucionais na formulação da PMPI e as interpretações tradicionais sobre o direito à participação política de estrangeiros pela



Dogmática jurídica nacional; e (ii) uma tentativa de compreender as práticas institucionais da PMPI à luz de uma chave de leitura alternativa fornecida por autores contemporâneos sobre participação política e desenhos institucionais alternativos para a realizar por atores, meios e foros não-tradicionais <sup>14</sup>.

Com efeito, por um lado, a revisão da literatura indicada acima permitiu coletar informações para compreender o aparato regulatório existente sobre o tema. Por outro lado, foi possível constatar a existência de uma narrativa jurídica tradicional compartilhada que é incapaz de compreender o tema da isopolitia não-nacionalizante promovida pelas práticas institucionais paulistanas. A presença de uma limitação analítica e propositiva renovada que consiga lidar discursivamente com esse desenho institucional novo se mostra um obstáculo para reorientar a compreensão jurídica nacional sobre o tema da participação política de estrangeiros imigrantes.

Para suprir essa insuficiência analítico-propositiva, foram utilizados autores contemporâneos que compreendem a participação política como uma ação passível de ser realizada em foros e por mecanismos não-tradicionais (AVRITZER, 1999, 2002, 2008; LEFORT, 1987; YOUNG, 2006). Isso permitirá compreender práticas institucionais contemporâneas voltadas à inclusão plena de imigrantes à vida em cidades globais (SASSEN, 2012) como formas alternativas (não-tradicionais) de participação política por atores não-tradicionalmente associados à tal atividade (outros foros, outros mecanismos, fora da chave da nacionalidade).

Dessa forma, foi possível desenvolver o aparato linguístico necessário para compreender que existem desenhos institucionais novos que viabilizam uma participação não-tradicional (outros foros, outros mecanismos) de atores não-tradicionais (não nacionais). Preocupados em conferir a habitantes de cidades globais uma condição de par social (FRASER, 2001, 2002; HABERMAS, 2004a, 2004b) não-nacionalizante, esses arranjos institucionais parecem dispensar o requisito da nacionalidade local para a participação. Pelo contrário, eles parecem buscar de maneira consciente que não-nacionais possa contribuir em conjunto em processos deliberativos sobre questões da vida comum local de uma cidade global (SASSEN, 2012).

Essa linha interpretativa foi escolhida, pois se percebe que ela entreabre a possibilidade de conferir ao discurso jurídico brasileiro contemporâneo uma nova capacidade analítica. Esta renovação das categorias explicativas da Dogmática Jurídica se mostra necessária, na medida em que lhe permite perceber que a legislação brasileira atual parece se orientar no sentido de

atribuir aos imigrantes uma condição de paridade social não-nacionalizante em termos de participação política (isopolitia).

## **PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DE IMIGRANTES NO BRASIL: LIMITES E POSSIBILIDADES INSTITUCIONAIS E CONCEITUAIS**

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 art. 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 art. 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 (art. 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.

O presente tópico é dividido em 2 (duas) partes. A primeira parte trata da regulamentação geral das leis nacionais sobre participação política de estrangeiros – incluídos, aqui, os imigrantes. A segunda parte analisa as ações do Poder Público Municipal de São Paulo que tiveram como público-alvo estrangeiros que imigraram para o país e que residem na cidade de São Paulo.

### **A Regulamentação Jurídica Brasileira Federal sobre a Participação Política de Estrangeiros**

A Constituição Federal de 1988 iguala o estrangeiro ao brasileiro em seu artigo 5º, *caput*. Em seguida, a norma constitucional apresenta a ressalva de que qualquer diferença entre tais sujeitos só poderá ser feita em decorrência da Lei, artigo 12, §2º da Constituição Federal. A diferença constitucional – a mais nevrálgica para a obstrução da participação tradicional pelo estrangeiro – é a nacionalidade brasileira como requisito para (i) capacidade eleitoral (art. 14) passiva (elegibilidade) e ativa (sufrágio, incluindo aqui a participação em referendo, plebiscito e iniciativa popular), e (ii) proposição de ação popular (art. 5º, LXXIII) <sup>15</sup>.

Além dessas hipóteses, a Constituição não faz restrição adicional à participação política de estrangeiros imigrantes em outras práticas institucionais no país. Na realidade, quem a fazia

era o antigo Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/1980) em seu artigo 107, o qual estabelecia que o estrangeiro “não pode[ria] exercer atividade de natureza política, nem se imiscuir, direta ou indiretamente, nos negócios públicos do Brasil”, tendo em mente a orientação de seu art. 2º de que, quando de sua aplicação, dever-se-ia buscar atender “à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, socioeconômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional.”

A previsão legislativa expandia a restrição jurídica ao estrangeiro para além da previsão constitucional. Uma vez admitido no território nacional, o estrangeiro não poderia participar da política brasileira em foros tradicionais: não apenas ele não deteria meios de acesso à elegibilidade, ao sufrágio e à ação popular (vedação constitucional), como também não poderia “organizar, criar ou manter sociedade ou quaisquer entidades de caráter político”, “exercer ação individual [...] no sentido de obter [...] adesão a ideias, programas ou normas de ação de partidos ou facções políticas de qualquer país”, ou a “organizar desfiles, passeatas, comícios e reuniões de qualquer natureza, ou deles participar” (art. 107, I, II e III, da Lei 6.815/1980).

A nova Lei de Migrações (Lei 13.445/2017) estabelece como um dos princípios da Política Migratória brasileira “o diálogo social na formulação, na execução e na avaliação de políticas migratórias e [a] promoção da participação cidadã do migrante” (art. 3º, XIII). Ao mesmo tempo, a referida lei garante aos imigrantes, entre outros, tanto o direito de reunião para fins pacíficos, como o direito de associação, inclusive sindical, para fins lícitos (art. 4º, VI e VII).

Nesse sentido, a nova legislação parece efetuar uma reformulação das condições de atuação política do imigrante no Brasil: em assuntos que lhes sejam pertinentes, a nova legislação lhes confere a possibilidade de participar ativamente, sem que isso implique compreender que eles se tornaram equiparados a nacionais em termos de nacionalidade. Nenhum dos dispositivos se dirige a retirar de imigrantes a possibilidade de se reunir e de se associar para discutir questões políticas e para apresentar propostas. Desde que essas ações sejam realizadas de maneira pacífica, a legislação atual não parece a impedir. Ademais, no que se refere à formulação de políticas migratórias, a atual legislação sinaliza a possibilidade de participação ativa de imigrantes em sua discussão.

Assim, de acordo com a norma constitucional, tanto o antigo Estatuto do Estrangeiro, como a atual Lei de Migrações, não preveem de forma explícita um direito à participação política de estrangeiros migrantes, baseada na nacionalidade (elegibilidade, sufrágio e ação

popular). A diferença entre elas parece residir no aprofundamento dessa vedação constitucional:

(i) no Estatuto do Estrangeiro, a restrição constitucional era aumentada, pois o estrangeiro imigrante não poderia exercer formas tradicionais de atividade política;

(ii) na Lei de Migrações, essa restrição constitucional é diminuída, pois seu regime jurídico (a) permite a organização política e pacífica de estrangeiros imigrantes (inovando em relação ao regime jurídico anterior); e (b) autoriza a presença de imigrantes - ao lado de nacionais - no processo de construção conjunta (formulação, execução e avaliação) da Política Migratória necessária para viabilizar condições de possibilidade de vida comum.

Nos 2 (dois) diplomas jurídicos se nega, assim, a equiparação de direitos políticos entre nacionais e não-nacionais, pois em ambos a nacionalidade permanece sendo critério fundamental para uma participação política em moldes tradicionais (elegibilidade, sufrágio e ação popular). Todavia, a Lei de Migrações não parece negar ao imigrante um *status* de isopolitía fora da chave da nacionalidade, pois autoriza ao estrangeiro imigrante a realização pacífica de atividades políticas outrora vedadas pelo Estatuto do Estrangeiro.

De toda forma, antes mesmo da entrada em vigor da Lei de Migrações, a cidade de São Paulo efetuou inovações institucionais significativas e dignas de destaque no campo de efetivação de direitos e participação política do estrangeiro fora de uma chave da nacionalidade. Como se poderá ver, por não partir da nacionalidade, a paridade social em termos de participação política (isopolitía) entre nacionais e não-nacionais nesta cidade global não apenas não estava em desacordo com a vedação constitucional, como também não afrontava a legislação federal nacional então vigente (Estatuto do Estrangeiro). Para compreender melhor essa situação, é necessário um exame mais detido no item a seguir.

### **A Experiência Paulistana da Política Municipal para a População Imigrante**

Entre 2013 e 2016, o Poder Municipal de São Paulo mostra uma postura mais atenta ao tema das migrações na cidade e estabelece diálogos sociais, audiências públicas e reuniões de um comitê especializado para a formação da PMPI. Com efeito, o município se muniu da seguinte forma para a pasta da imigração:

(i) contato com a população em 11 ocasiões (uma audiência pública e sua devolutiva, 7 reuniões do Comitê Intersetorial<sup>16</sup> e 2 diálogos municipais);

(ii) criação da PMPI, que entrou em vigor em 2016 por meio de uma lei e de um decreto, como resultado dos diálogos sociais e demais reuniões, combinadas com participação *online*;

(iii) criação do Conselho Municipal de Imigrantes (CMI) pela PMPI, órgão integrante da SMDH, formado por integrantes da sociedade civil e do Poder Público Municipal, destinado à observação e à avaliação da implementação da política (artigo 5º, § 1º, Lei 16.478/2016 e artigo 4º e 5º do Decreto 57.533/2016).

O ambiente institucional onde essas iniciativas foram empreendidas foi a SMDH, a qual foi prevista pela Lei Orgânica do Município de São Paulo em seu artigo 238 e, que foi instituída em sua forma atual pela Lei 13.292/2002, por iniciativa do Executivo. Sua missão institucional é prevista nos arts. 2º e 3º da Lei, a saber: a proteção e a promoção dos Direitos Humanos previstos pelos Tratados Internacionais dos quais o Brasil for signatário, pela Constituição Federal, pela Constituição Estadual e pela Lei Orgânica Municipal. A PMPI foi desenvolvida no interior da Coordenação de Política para Migrantes, a qual se encontra dentro da Coordenadoria de Promoção e Defesa de Direitos Humanos da SMDH.

### **A Formulação da Política Municipal para a População Imigrante**

O processo de formulação da PMPI ocorreu em 2 (dois) grandes momentos. Primeiro, a SMDH formulou a minuta de lei em conjunto com a sociedade civil por meio de diálogos municipais, audiência pública e reuniões do Comitê Intersetorial. Em seguida, o Projeto de Lei foi enviado à Câmara dos Vereadores para aprovação<sup>17</sup>.

A estratégia usada pela prefeitura na primeira etapa de formulação foi a de coletar, em 2013, algumas das queixas e anseios sociais por diálogos sociais abertos a toda população e formular propostas e diretrizes por uma audiência pública, a qual foi realizada também em 2013. Nesta oportunidade, formulou-se um documento de referência com propostas-chave, o qual foi reapresentado para discussão em uma sessão devolutiva em 26.09.2015 para eventuais emendas, exclusões ou retificações. Em seguida, o texto foi levado às reuniões do Comitê Intersetorial para debate entre Estado e representantes da sociedade civil. Por fim, o documento foi enviado para aprovação à Câmara dos Vereadores de São Paulo.

Dentro do documento de referência, foram criadas quatro áreas para o agrupamento das propostas-chave: (i) princípios e diretrizes gerais; (ii) assistência social e saúde; (iii) educação e trabalho; e (iv) habitação, cultura, esporte e participação social, conforme exposto

no início da Devolutiva da Pública sobre a Política Municipal para a População Migrante (CPM, 2015, p. 2).

Podemos destacar, a título de exemplo, algumas das demandas que foram registradas durante os Diálogos Sociais e que foram abordados pelo Comitê no documento-base das reuniões de 17.6.2013 e de 31.10.2013, a saber: (i) mais preparo do funcionalismo público para o atendimento aos imigrantes – princípios e diretrizes (SMDH, 2013a, p. 2); (ii) participação de imigrantes nos conselhos de saúde – habitação, cultura, esporte e participação social (SMDH, 2013a, p. 2); e (iii) a criação de mais equipamentos de cultura para a população imigrante – habitação, cultura, esporte e participação social (SMDH, 2013b, p. 1).

Foram analisadas (i) as atas das reuniões do Comitê e as atas da devolutiva da audiência pública e, em seguida, (ii) esses documentos foram comparados com o Projeto de Lei enviado pelo Executivo ao Legislativo. O objetivo dessa análise consistiu em aferir a influência das alterações propostas pela sociedade civil nos encontros com o Estado. Também foram analisados (iii) o mesmo projeto com o documento que foi decretado pela Câmara Municipal, a fim de averiguar as alterações feitas no processo legislativo.

A partir da primeira análise, percebeu-se que o Comitê debateu e avaliou as proposições feitas pela população. Apesar de tanto, não houve muita eficácia das proposições no texto-base apresentado pelo comitê à população após a quinta reunião do Comitê Intersetorial, em 28.1.2016 (CIPMPI, 2016a) e discutido na sexta e na sétima reunião do mesmo comitê nos dias 11.3.2016 e 21.3.2016 (CIPMPI, 2016c, 2016d).

Pode-se atribuir tal fato ao teor das propostas, algumas delas iam contra o intuito protetivo da PMPI e outras versavam sobre assuntos já debatidos ou que poderiam estabelecer longas discussões numa etapa final da confecção da PMPI, se mostrando então inviáveis, segundo os próprios membros do Comitê, em sua 6ª reunião.

Segundo a Senhora Isabel Meunier, consultora da Organização Internacional do Trabalho (OIT) no projeto, foram um total de 159 contribuições (CIPMPI, 2016c, p. 1). Contribuições são entendidas como concordâncias ou discordâncias com a redação do texto e/ou modificações propostas para o corpo textual.

O órgão recebeu 60 sugestões modificativas para o texto de PMPI, das quais 12 foram acatadas sem qualquer restrição, 40 não surtiram nenhum efeito e 8 foram incorporadas de forma distinta da proposta ou incorporadas parcialmente, podendo ser classificadas como acatadas parcialmente.

É necessário que se esclareça que, das Atas de tais reuniões (CIPMPI, 2016c, 2016d), não constam justificativas das decisões dos membros do Comitê, via de regra; impossibilitando assim uma classificação mais densa a partir dos motivos que levaram a denegações e inclusões das sugestões populares na Política.

A título de exemplo, podemos citar a sugestão de alterar o inciso I do artigo 1º – o qual garante a aplicação da PMPI para todo migrante, independentemente de seu *status* migratório – no sentido de condicionar tal aplicação ao tempo de residência do sujeito no Brasil ou impor a salvaguarda de que os direitos dos nacionais devem ser preservados (CIPMPI, 2016c, p. 2). A sugestão se mostra em desacordo com a natureza de colhida de pessoas vulneráveis por seu *status* migratório, sendo, portanto, descabida.

Ainda como exemplo, o artigo 4º também foi alvo de sugestões. Nesse artigo, deu-se a ideia de acrescentar o atendimento de serviços públicos aos imigrantes independentemente de seu *status* migratória e documental (reiteração da proteção citada *supra*) e a troca de atendimento qualificado para atendimento humanizado. Os membros do Comitê decidiram pela reiteração proposta e pela manutenção do termo qualificado. Segundo eles, a troca dos termos levaria a novos debates acerca do que seria “atendimento humanizado” e a extensão do termo, levando assim ao atraso para a publicação da Lei (CIPMPI, 2016c p. 3).

A partir da segunda análise, pôde-se concluir que, nas reuniões do Comitê, houve efetiva participação da sociedade civil na formulação da PMPI. Inclusive, deve-se mencionar que houve a participação de estrangeiros por parte da sociedade civil por meio de entidades voltadas à promoção e proteção de seus direitos, tais como a Cáritas e o Centro de Apoio ao Imigrante (CAMI)<sup>18</sup>.

Os membros da sociedade civil que compuseram o Comitê Intersetorial (13, no total) foram escolhidos pelo Poder Público dentre as organizações de âmbito municipal que são afeitas à temática da imigração, conforme inciso II, artigo 3º do Decreto 56.353/2015. Também se abriu a possibilidade de convidar “gestores, especialistas, acadêmicos e representantes da sociedade” para a participação pontual em suas atividades (§ 6º do mesmo dispositivo legal *retro*).

A maioria dos anseios concretos da população – como a assistência do Poder Municipal para a inclusão da população migrante no sistema bancário, por exemplo (CIPMPI, 2016c) – não restou concretizada na Lei da PMPI (Lei n. 16.478 de 15 de dezembro de 2016, de entrada em vigor na mesma data). Com efeito, as previsões da Lei em tela têm uma orientação normativa aberta, de caráter genérico e principiológico.

Como exemplo, os traços gerais da Lei podem ser notados nas hipóteses do acesso do imigrante à Assistência Social (artigo 7º, I) – mas sem especificar a forma de acesso, perante qual organismo estatal, e qual a extensão de tal acesso – e quando se fala em fomento ao empreendedorismo (artigo 7º, III), novamente não se fala a forma na qual tal fomento se dará, em que se consistirá.

Nesse sentido, mencione-se que a Lei vincula a atuação municipal à transversalidade, pois entende ser a imigração uma questão que deve ser tratada de maneira multifacetada. Por isso mesmo, de acordo com essa norma, os mecanismos locais de recepção de imigrantes não devem ser exclusivos da SMDH, mas deve envolver também as demais secretarias municipais – tais como a Secretaria Municipal de Desenvolvimento e sua responsabilidade para emissão descentralizada de Carteira de Trabalho (artigo 15, I, Decreto nº. 57.533/16); o apoio a festividades e feiras culturais dos imigrantes pela Secretaria de Cultura (art. 21, I, Decreto 57.533/16); e a adaptação dos programas de política habitacional para pela Secretaria Municipal de Habitação (art.22, I, Decreto 57/16).

Dentro dessa dinâmica de cooperação interinstitucional em âmbito municipal, a SMDH assume um papel de articulação do tratamento do tema com as demais secretarias (artigo 1º, Lei 16.478/2016). Com essa nova articulação, há um direcionamento mais adequado de questões específicas, conforme o tema, para cada secretaria (Habitação, Educação, Saúde, por exemplo). A exclusividade da SMDH no tratamento do imigrante sobrecarregaria a sua atuação e, eventualmente, lhe retiraria condições de ações tão concretas e especializadas como as que podem ser proporcionadas pelas demais secretarias.

Por sua vez, demandas mais concretas apresentadas nessas discussões parecem ter recebido um acolhimento no Decreto que regulamentou a PMPI, o Decreto 57.533/2016. O Decreto em tela é de autoria do Poder Executivo municipal e entrou em vigor na data de sua publicação, dia 15 de dezembro de 2016.

Ademais, mencione-se ainda que o Decreto, contém uma disposição sobre a participação de imigrantes em processos deliberativos relativos à Lei e ao próprio Decreto: o Conselho Municipal de Imigrantes (CMI). O CMI está localizado no âmbito da SMDH e, como expressa o artigo 5º, §2º da Lei 16.478/2016, tem como função a avaliação e fiscalização da implementação da PMPI. O que interessa à discussão aqui proposta é a composição do CMI; com efeito por força do artigo 6º, § 3º do Decreto 57.533/2016, o CMI deverá ter imigrantes como maioria dos membros representantes da sociedade civil. 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 dispõe o § 2º do mesmo artigo.

Pela vinculação da Prefeitura aos objetivos, princípios e diretrizes insertos na Lei, o arranjo institucional acima confere segurança à população imigrante quanto aos fins a serem perseguidos pelo Poder Público na seara, sendo indiferente o governante que esteja em exercício. Todavia, não se pode ignorar que, a despeito de custos políticos, por se tratar de um decreto do Executivo, a norma pode ser revogada ou alterada de forma autônoma, sem passar pelo crivo do Legislativo ou de outros mecanismos de controle social.

Por fim, a terceira análise permite perceber que o órgão Legislativo não teve qualquer influência ou poder de decisão sobre a matéria regulamentada pelo Decreto da PMPI. Com efeito, o texto da Lei enviado pelo Executivo passou de forma integral pela câmara, sem que tenha sofrido qualquer alteração. Nesse sentido, a aprovação plena dos dispositivos do Projeto Legislativo n. 01-00142/2016 (o projeto da Lei da PMPI) foi vital para que o Executivo e a população imigrante conseguissem lograr seus objetivos, vez que o primeiro só poderia tratar em seu decreto – o qual, como já dito, foi o principal instrumento de cunho prático da PMPI.

### **A Dogmática Jurídica Brasileira e o Papel Político Migrante no Brasil: Uma Narrativa Jurídica Tradicional**

Quando tratam da condição jurídica do estrangeiro no Brasil e sobre seus direitos e deveres, os autores da revisão bibliográfica mencionam, de acordo com as regras jurídicas vigentes em seu tempo, os direitos relativos a vistos, asilo, refúgio, extradição, deportação e expulsão. No que se refere à participação política de estrangeiros, é possível verificar algumas tendências analíticas por parte da Dogmática Jurídica brasileira.

Em primeiro lugar, há aqueles autores que, apesar de tratarem dos direitos acima mencionados, não abordam de maneira direta ou indireta o tema da participação política de estrangeiros (STRENGER, 1996; RECHSTEINER, 2012). Em segundo lugar, há autores que, além de tratarem dos direitos acima mencionados, afirmam não haver no Direito brasileiro qualquer previsão de participação política juridicamente garantida a imigrantes não têm qualquer direito político no país<sup>19</sup>.

Neste segundo grupo, os autores costumam afirmar expressamente haver, no entanto, uma isonomia limitada entre nacionais e não-nacionais, a qual remontaria à tradição das constituições republicanas brasileiras (BEVILAQUA, 2002, p. 113; DOLINGER, 2005, p. 219-21; TIBÚRCIO; ALBUQUERQUE, 2015, p. 224-225; VALLADÃO, 1971, p. 399). Estes declaram que

imigrantes detêm direitos mínimos, quais sejam (i) direitos civis, econômicos e/ou sociais (AFONSO DA SILVA, 2005, p. 338-9; BASTOS, 2001, p. 275-6; BEVILAQUA, 2002, p. 113-4; VALLADÃO, 1971, p. 428-9 e 433), ou (ii) direitos humanos (DOLINGER, 2005, p. 220; MÔNACO; JUBILUT, 2012, p. 40-2; TIBÚRCIO; ALBUQUERQUE, 2015, p. 231-4 e 237-8) <sup>20 21</sup>.

Independentemente do autor, da obra ou do momento jurídico-político e institucional em que ela foi escrita<sup>22</sup>, o pensamento jurídico tradicional reproduz a ideia de que, (i) se imigrantes têm direitos iguais aos de nacionais (isonomia), (ii) essa igualdade jurídica não se traduz em concessão de direitos à participação política (isopolitia). Perceba-se: essa narrativa não está vinculada, assim, a uma particularidade autoral, temporal, espacial, jurídico-política institucional, constitucional ou legislativa. Antes, ela deriva de uma certa concepção de participação política, a qual é transmitida de maneira permanente mais ou menos explicitamente e de forma reiterada nos subtextos e contextos de cada texto que busca apresentar as fundações da Dogmática Jurídica brasileira sobre o tema.

A revisão bibliográfica realizada permite identificar o elemento comum que é compartilhado de forma subjacente a cada um desses discursos. Com efeito, ao compreender que a participação política reside apenas em elegibilidade, sufrágio e ação popular (AFONSO DA SILVA, 2005, p. 339-40; BASTOS, 2001, p. 280-3; TIBÚRCIO; ALBUQUERQUE, 2015, p. 237-8; VALLADÃO, 1971, p. 429-31), a Dogmática Jurídica brasileira mostra entender que a participação política apenas pode ser exercida em foros e por meio de instrumentos vinculados à nacionalidade.

Nestes termos, autorizar a participação de imigrantes equivaleria a garantir a ator externo um poder de potencialmente ingerir em assuntos internos - o que não seria admissível em nome da segurança nacional. Por esse motivo, por estarem desprovidos de nacionalidade, os imigrantes não deteriam qualquer direito perante a ordem jurídica brasileira para exercer quaisquer atividades de participação política (DOLINGER, 2005, p. 222-5; MÔNACO; JUBILUT, 2012, p. 40-2; TIBÚRCIO; ALBUQUERQUE, 2015, p. 237-8; VALLADÃO, 1971, p. 431-3). Essa constatação torna evidente a razão pela qual o pensamento jurídico tradicional reafirma a impossibilidade de a ordem jurídica brasileira conceder a isopolitia a imigrantes, a despeito da igualdade jurídica (limitada) entre nacionais e não-nacionais.

Esse discurso de que “garantir isonomia entre não-nacionais e nacionais não significa garantir isopolitia entre eles” pode ter feito sentido no regime jurídico brasileiro por algum tempo. Todavia, por fundar a noção de participação política no parâmetro exclusivo da nacionalidade, ele se mostra incapaz de captar, explicar e encaminhar de maneira coerente e

jurídica os contornos atuais dados à participação política por alguns desenhos institucionais novos no país (seja a Lei de Migrações, seja o PMPI de São Paulo) criados para integrar imigrantes à vida na cidade em condição de par social (novos atores, em outros foros, por outros meios). Por esse motivo, é fundamental refletir teoricamente sobre os limites da manutenção desse discurso - o que será feito no item a seguir.

## **PARTICIPAÇÃO POLÍTICA: UMA DISCUSSÃO SOBRE SUAS DIMENSÕES**

A participação política é toda ação que visa a influenciar as ações do Poder Público. No sistema representativo brasileiro define, de modo geral, ela ocorre por mecanismos vinculados à nacionalidade em processos eleitorais (elegibilidade ou sufrágio) mediados por representantes em algum momento do processo decisório, ou no máximo em processos de controle judicial (ação popular). Nesse sentido, o modelo de participação política brasileiro é caracterizado, inclusive, por uma presença indireta dos cidadãos sobre os assuntos públicos: afinal, a capacidade decisória definitiva está atribuída, grosso modo, a um grupo diminuto de pessoas que são dotadas da nacionalidade brasileira (AVRITZER, 2002, p. 564-565; YOUNG, 2006).

A restrição jurídica à participação política do estrangeiro era comumente atribuída ao momento de criação do antigo Estatuto do Estrangeiro (1980): do ponto de vista jurídico-normativo, ele fora elaborado em momento anterior à Constituição atual; do ponto de vista jurídico-político institucional, essa lei fora elaborada durante a Ditadura Militar no país. Desprovido de nacionalidade, o imigrante que residisse no Brasil não estava autorizado a exercer atos que pudessem ser compreendidos como ingerência de perspectiva estrangeira nas deliberações políticas nacionais.

Segundo essa leitura, o Estatuto do Estrangeiro reproduzia institucionalmente uma opção soberana do Estado brasileiro em lidar com o estrangeiro sob uma perspectiva restritiva em nome da garantia da segurança nacional e do acesso ao mercado de trabalho por brasileiros (TIBÚRCIO; ALBUQUERQUE, 2015, p. 225; TIMÓTEO, 2015, p. 87). Dentro dessa perspectiva, o tratamento jurídico ao estrangeiro se justificara, pois o imigrante era percebido, naquele momento, como um criminoso ou como um concorrente laboral em potencial (SPRANDEL, 2015; TIMÓTEO, 2015).

Por esse motivo, ainda dentro dessa linha de reflexão, a regulação jurídica do estrangeiro deveria ser tematizada no país dentro de uma lógica pública de segurança e de polícia (BOURBEAU, 2013b). Em outras palavras, em nome da preservação da segurança

nacional<sup>23</sup>, dever-se-ia submeter o imigrante no território brasileiro a um regime jurídico pautado por uma preocupação em barrar potencial ameaça externa em assuntos políticos internos que pudessem contrariar os interesses do país (SPRANDEL, 2015, p. 152-158) ou que pudessem ser uma ameaça à existência de sua identidade coletiva ou de sua sociedade (BOURBEAU, 2013b). Por isso, seria justificada a restrição legal expressa à sua inserção no campo da discussão sobre a política interna.

Apesar de essa chave de explicação ser apresentada de maneira corrente pelo pensamento jurídico brasileiro, é importante notar que ele percebe apenas parte do argumento. Com efeito, a revisão bibliográfica mostra que a justificativa da segurança nacional:

- I. apareceu na Dogmática Jurídica brasileira muito antes do antigo Estatuto do Estrangeiro (1980) - basta ver, por exemplo, BEVILAQUA (1907, 2002) e VALLADÃO (1971); e
- II. permaneceu na Dogmática Jurídica durante a vigência do Estatuto, apesar (a) da isonomia construída pela norma constitucional de 1988 (AFONSO DA SILVA, 2005, p. 338-9; BASTOS, 2001, p. 275-6; DOLINGER, 2005, p. 220; MÔNACO; JUBILUT, 2012, p. 40-2), e (b) da isopolitia promovida, desde 2013, pela legislação paulistana, antes mesmo da nova Lei de Migrações (TIBÚRCIO; ALBUQUERQUE, 2015, p. 231-4 e 237-8).

Nesse sentido, aponta-se aqui que o discurso jurídico brasileiro que negava a participação política a imigrantes independe do fato de uma legislação. Ele parece se mostrar como uma narrativa constante transmitida nos diferentes espaços discursivos sobre o papel político do estrangeiro independentemente de a legislação estar ou não vinculada a um regime jurídico-político ditatorial. Na verdade, a limitação de concessão de direitos políticos a imigrantes não parece derivar tanto de um desenho institucional vigente, mas principalmente de uma reiteração ideacional <sup>24</sup> de determinado repertório simbólico construído e reafirmado no tempo pela literatura jurídica brasileira para pensar e modificar a regulação jurídica sobre o estrangeiro no país <sup>25</sup>.

Uma ressalva deve ser feita: há na verdade uma heterogeneidade de formas de participação política em decisões públicas. Elas ocorrem quando o Estado, seja por iniciativa própria do governante, seja por imposição de alguma lei, abre um espaço novo para que a população delibere ou atue junto a si de maneiras distintas (YOUNG, 2006). A participação política pela sociedade civil ocorre assim dentro de um foro não-tradicional e de acordo com dinâmica e instrumentos diferenciados (AVRITZER, 2008, p. 44; YOUNG, 2006) <sup>26</sup>.

A participação realizada em ambientes distintos e por instrumentos novos versa geralmente sobre assuntos mais específicos e pontuais do que os tratados pelos políticos

profissionais. Além disso, esse exercício participativo é mais direto que a elegibilidade, o sufrágio e a ação popular: os membros da sociedade civil são chamados para discutir entre si e para deliberar diretamente sobre determinado tema junto ao Executivo e, nessa dinâmica, têm a oportunidade para se manifestar livremente dentro da arena que lhe foi montada – sem esperar a intermediação dos representantes tradicionais no Legislativo ou uma decisão técnica dos órgãos do Sistema de Justiça.

É nesse momento que se deve mencionar a experiência institucional de formulação da PMPI desde 2013: durante a vigência do Estatuto do Estrangeiro, ao se preocupar com o pareamento social de nacionais e não-nacionais na cidade global de São Paulo, o desenho institucional 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).

Pode-se dizer que esse ambiente institucional criou um novo direcionamento possível a práticas de participação política, a saber: em uma cidade global, na qual convivem nacionais e não-nacionais que igualmente clamam por políticas de reconhecimento social, simbólico, cultural e econômico, algum tipo de rearticulação jurídico-institucional da vida política é possível para sustentar de maneira integrada a continuidade da vida comum (SASSEN, 2012, p. 85-6). Ainda que não haja isopolitia integral, demandas de pareamento social podem redimensionar a participação política para que ela seja desvinculada de uma base de nacionalidade – isto é, para que ela possa ser exercida também por imigrantes, em igualdade de condições com nacionais.

No que se refere à formulação da PMPI, não houve qualquer menção à regra proibitiva do antigo Estatuto do Estrangeiro em nenhum dos documentos municipais sobre a formulação da política - mesmo que a discussão envolvesse também membros do corpo estatal. Além disso, o próprio Poder Legislativo do Município sancionou a Lei 16.478/2016 sem também levar em conta o antigo Estatuto do Estrangeiro.

Nesse sentido, pode-se argumentar que a prática institucional teve em mente um assunto de interesse eminentemente local: viabilizar um espaço para a realização de diálogos municipais sensíveis e integradores entre nacionais e não-nacionais para, em verdadeiras

arenas públicas abertas aos imigrantes, fosse possível a todos pleitearem perante o Poder Público posturas distintas consigo no fornecimento de serviços públicos – tais como maior espaço para a propagação de suas culturas (art. 1º, II e 7º, V, Lei 16.478/2016 e art. 21, Decreto 57.533/2016), a participação social no implemento da Política (art. 5º, Lei 16.478/2016 e art. 2º, 3º, 4º e 6º, § 2º, Decreto 57.533/2016) e o acesso à Saúde de acordo com as necessidades específicas dos imigrantes (art. 7º, II, Lei 16.478/2016 e art. 14, Decreto 57.533/2016).

Também é digno de destaque o fato de a Prefeitura ter efetivamente proporcionado a experiência de participação política à sociedade civil como um todo – isto é, incluindo a população imigrante com residência na cidade. Não apenas a participação no processo deliberativo durante as reuniões do Comitê Intersetorial foi efetivamente realizada, como também porque os anseios da população foram quase que em sua totalidade concretizados no texto da lei municipal e/ou em seu decreto.

Nesse sentido, se a Dogmática Jurídica brasileira segue de maneira tradicional um discurso jurídico específico sobre a possibilidade de participação política de imigrantes em processos deliberativos no país. É importante perceber que práticas institucionais atuais impedem que haja a continuidade da constatação de que não existe isopolitia entre nacionais e não-nacionais no Brasil. A persistência dessa chave analítica tradicional estreita as possibilidades conceituais alternativas de explicação e de imaginação institucional, uma vez que se mostra inapta a compreender elementos fornecidos pela realidade concreta que estruturam formas institucionais de participação política a estrangeiros fora de uma chave de atribuição de nacionalidade e em outros foros de atuação<sup>27</sup> enquanto meio alternativo de atuar junto ao Poder Público para perfazer os interesses públicos.

Assim, o que os arranjos institucionais contemporâneos apontam para o jurista brasileiro é que os movimentos migratórios mais recentes ensejaram uma modificação não apenas social, simbólica, cultural e econômica em cidades globais. A circulação transfronteiriça de pessoas parece ter motivado também a readequação dos parâmetros jurídicos fundamentais responsáveis pelo pareamento social entre nacionais e não-nacionais, inclusive no que se refere às condições institucionais de possibilidade de participação política. Assim, a ausência de uma isopolitia integral na legislação atual parece não impedir - como não impedia na anterior - que processos deliberativos sobre Políticas Públicas contem com a participação de imigrantes.

Todavia, há alguns limites que tais práticas apresentam e talvez precisem ser enfrentados em trabalhos futuros. Com efeito, a participação política por atores não-tradicionais (imigrantes) dentro dessa experiência institucional parece estar restrita a foros e a

mecanismos não-tradicionais - isto é, não concede a imigrantes uma participação política no âmbito da elegibilidade, do sufrágio e da ação popular.

Nesse sentido, pode-se argumentar que essa limitação à isopolitia integral poderia ser considerada como um último nicho de resistência da participação política baseada na nacionalidade. Em outras palavras, a experiência institucional analisada permite pensar a viabilidade jurídica de participação política de não-nacionais no Brasil em cidades globais, mas desde que os imigrantes residam nessas cidades e que essa participação não extrapole para foros e instrumentos tradicionais - estes sim, reservados exclusivamente a nacionais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há uma disparidade entre o desenho jurídico-institucional produzido nos últimos anos para conceder aos imigrantes uma vida à cidade em condição de par social (participação política) e a narrativa tradicional sobre a condição jurídico-política do imigrante no Brasil. E essa diferenciação não parece ter sido captada, até o momento, pela Dogmática Jurídica brasileira, que se restringe a repetir a tradicional afirmação de que estrangeiros não poderiam participar da política - antes ou durante a vigência do antigo Estatuto do Estrangeiro, precisamente por estar centrada apenas nos mecanismos de participação política baseados na nacionalidade (elegibilidade, sufrágio e ação popular).

A obliteração produzida pela repetição desse aparato discursivo a impede, não apenas de perceber e de interpretar práticas institucionais atuais que fogem a esse padrão discursivo, como também de sequer admitir como conjectura uma potencial prática inovadora.

Com efeito, a análise das práticas institucionais adotadas pela SMDH da cidade de São Paulo voltadas à formulação da PMPI aponta para a abertura de um foro não-tradicional (junto ao Executivo) para que, por meio de instrumentos não-tradicionais (não vinculados à elegibilidade, ao sufrágio ou à ação popular), atores não-tradicionais (imigrantes) pudessem participar na discussão e na decisão sobre direcionamento de Política Pública de interesse público municipal.

As atas dos encontros entre a sociedade civil e o SMDH para a formulação da política e sua comparação com o projeto de lei enviado pelo Executivo à Câmara dos Vereadores para votação e o projeto promulgado pela casa legislativa revela ter havido uma influência efetiva de perspectiva não-nacional na construção de uma decisão conjunta sobre os destinos de Políticas Públicas relevantes para o pareamento social entre nacionais e não-nacionais nesta cidade global.

Por fim, note-se que a limitação aqui apontada não tem por objetivo (i) diminuir a relevância dessa concepção de participação política baseada na nacionalidade (processos eleitorais e controle judicial de ações do Poder Executivo); ou (ii) retirar a importância, a legitimidade ou a solidez das explicações que a tradição jurídica brasileira confere à condição jurídica do estrangeiro no país, naquilo que se refere à possibilidade de participação política.

Antes, pretende-se apenas que, diante dessa reflexão retirada do exemplo institucional recente, o discurso jurídico brasileiro possa (i) ser reformulado conceitualmente para compreender tais iniciativas como formas de exercício de participação política não-tradicionais (outros foros, outros mecanismos, fora da chave da nacionalidade), e (ii) captar e operacionalizar essas novas formas dentro de um desenho institucional que lhes dê uma formatação jurídica alternativa, inclusiva e não-nacionalizante.

## REFERÊNCIAS

### Fontes Primárias

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.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.445 de 2017. **Lei de Migrações**, Brasília, DF, 24 maio 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm)>. Acesso em: 30 maio 2017.

COMITÊ INTERSETORIAL DE POLÍTICA MUNICIPAL PARA A POPULAÇÃO IMIGRANTE (CIPMPI), **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.

\_\_\_\_\_. **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 3 reuniao - Educacao e Trabalho -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.

\_\_\_\_\_. **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%20-2-12-15.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/Ata%204%20reuniao%20-%20Habitacao%20Cultura%20Part%20Social%20e%20Esportes%20-2-12-15.pdf)>. Acesso em: 22 jan. 2017.



\_\_\_\_\_**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, 2016a. 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.

\_\_\_\_\_**Memória da Reunião Inaugural.** São Paulo: Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo, 2016b. 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.

\_\_\_\_\_**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, 2016c. 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.

\_\_\_\_\_**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, 2016d. 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 (CPM). **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.

PORTUGAL. **Decreto-lei nº. 31/2014**, de 27 de fevereiro de 2014. Disponível em: <[http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=2528&tabela=leis&so\\_miolo=>](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2528&tabela=leis&so_miolo=>)>. Acesso em: 07 mai. 2017.

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

\_\_\_\_\_**Decreto nº 56.353**, de 24 de agosto de 2015. Legislação Municipal. São Paulo. Disponível em: <[http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios\\_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=25082015D%20563530000%20&seco=&depto=&descr\\_tipo=DECRETO](http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=25082015D%20563530000%20&seco=&depto=&descr_tipo=DECRETO)>. 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.

\_\_\_\_\_**Lei Orgânica do Município de São Paulo.** Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/educacao/cme/LOM.pdf>>. Acesso em: 17 maio 2016.

SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA CIDADE DE SÃO PAULO (SMDH). **Diálogo Social de 17.06.2013 – Migrantes**. São Paulo: Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo, 2013a. Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos\\_humanos/participacao\\_social/Dialogo%2017062013.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/participacao_social/Dialogo%2017062013.pdf)>. Acesso em: 22 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Diálogo Social de 31.10.2013 – Migrantes e Cultura**. São Paulo: Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo, 2013b. 6 p. Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos\\_humanos/participacao\\_social/Relatoria%20DialogoSPDH\\_Cultura%2031Out2013.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/participacao_social/Relatoria%20DialogoSPDH_Cultura%2031Out2013.pdf)>. Acesso em: 22 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Portaria n. 161**, de 7 de Novembro de 2015. Disponível em: < 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.>. Acesso em: 20 jan 2017.

### Fontes Secundárias

AFONSO DA SILVA, José. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

ASSAD, Leonor. Nova Onda de Estrangeiros Chega ao Brasil, **Ciência e Cultura**, Campinas, p. 11-13, 2012.

AVRITZER, Leonardo. Teoria Crítica e Teoria Democrática - Do Diagnóstico da Impossibilidade ao Conceito de Esfera Pública. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 53, p. 167-188, mar. 1999.

\_\_\_\_\_. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. *In.*: SANTOS, Boaventura (Org.). **Democratizar a democracia**. Rio de Janeiro: Record, v. 1, p. 561-597, 2002.

\_\_\_\_\_. 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.

BAENINGER, R. São Paulo e suas migrações no final do século 20, **São Paulo em Perspectiva**, v. 19, n. 3, p. 84-96, 2005.

BANTING, Keith; KYMLICKA, Will. Canadian Multiculturalism: Global Anxieties and Local Debates, **British Journal of Canadian Studies**, v. 23, n. 1, pp. 43-72, 2010.

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 Imigrados 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. 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.

BASTOS, Celso. **Curso de Direito Constitucional**. 22 ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

- BAUMAN, Zygmunt. **O Mal-Estar da Pós-Modernidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.  
\_\_\_\_\_. **Vidas Desperdiçadas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.
- BEVILAQUA, Clóvis. **Direito Internacional Privado**. Campinas: RED, 2002.
- BIGO, Didier. Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease, **Alternatives**, v. 27, n. 1, 2002.
- BRASIL. Ministério da Justiça (MJ). Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL). **Migrantes, Apátridas e Refugiados: Subsídios para o Aperfeiçoamento de Acesso a Serviços, Direitos e Políticas Públicas no Brasil**. Brasília: MJ/SAL/Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), 2015.
- BOURBEAU, Philippe. Processus et Acteurs d'Une Vision Sécuritaire des Migrations: Le Cas du Canada, **Revue Européenne des Migrations Internationales**, v. 29, n. 4, p. 21-41, 2013a.  
\_\_\_\_\_. Politisation et Sécuritisation des Migrations Internationales: Une Relation à Définir, **Critique Internationale**, v. 61, n. 4, p. 127-145, 2013b.
- BUCCI, Maria Paula. Quadro de Referência de uma Política Pública: Primeira Linhas de uma Visão Jurídico-Institucional. *In.*: SMANIO, Gianpaolo; BERTOLIN, Patrícia; BRASIL, Patrícia. **O Direito na Fronteira das Políticas Públicas**. São Paulo: Páginas & Letras, 2015.
- CARBAUGH, Robert. **Economia Internacional**. São Paulo: Thomson Learning, 2004.
- CASELLA, Paulo. **Direito Internacional dos Espaços**. São Paulo: Atlas, 2009.  
\_\_\_\_\_. **Migrações: Conceito e Desdobramentos no Contexto Pós-Moderno**. São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2017. [Anotações da palestra sobre o mesmo tema, apresentada no evento Migração e Desenvolvimento: Motivações, Integração e Perspectivas].
- CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; TONHATI, T.; DUTRA, D. **A inserção dos imigrantes no mercado de trabalho brasileiro. Relatório Anual 2015**. Brasília: Observatório das Migrações Internacionais/Ministério do Trabalho e Previdência Social/Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração, 2015.
- COUTINHO, Diogo. O Direito nas Políticas Públicas. *In.*: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos (Org.). **Política Pública como Campo Interdisciplinar**. Rio de Janeiro/São Paulo: UNESP/FioCruz, 2013.
- DE GENOVA, Nicholas; PEUTZ, Nathalie (Ed.). **The Deportation Regime: Sovereignty, Space and the Freedom of Movement**. Durham: Duke University, 2010.
- DOLINGER, Jacob. **Direito Internacional Privado**. 8 ed. Rio de Janeiro/São Paulo/Recife: Renovar, 2005.
- FRASER, Nancy. Da Redistribuição ao Reconhecimento? Dilemas da Justiça na Era Pós-Socialista. *In.*: SOUZA, Jessé (Org.). **Democracia Hoje - Novos Desafios para a Teoria Democrática Contemporânea**. Brasília: UnB, 2001. p. 245-282.  
\_\_\_\_\_. Políticas Feministas na Era do Reconhecimento: Uma Abordagem Bidimensional da Justiça de Gênero. *In.*: BRUSCINI, Cristina; UNBENHAUM, Sandra (Org.). **Gênero, Democracia e Sociedade Brasileira**. São Paulo: 34, 2002. p. 59-78.

GIANNATTASIO, Arthur. Direitos e Democracias: Reflexos da Democracia Deliberativa. *In.*: ASENSI, Felipe; PAULA, Daniel. (Org.). **Direito Constitucional**. Rio de Janeiro/São Paulo: Elsevier, 2013. p. 161-175.

\_\_\_\_\_. Contra um Fetichismo nos Estudos Empíricos em Direito Internacional: Moldura Intencional e o Esvaziamento Significativo da Empíria, **Revista de Estudos Empíricos do Direito**, 2017. [no prelo].

GROSSELLI, Grasiela; MEZZAROVA, 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.

HABERMAS, Jürgen. A Luta por Reconhecimento no Estado Democrático de Direito. *In.*: HABERMAS, Jürgen. **A Inclusão do Outro**. 2 ed. São Paulo: Loyola, 2004a. p. 237-275.

\_\_\_\_\_. Sobre a Coesão Interna entre Estado de Direito e Democracia. *In.*: HABERMAS, Jürgen. **A Inclusão do Outro**. 2 ed. São Paulo: Loyola, 2004b. p. 293-305.

HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. **Empire**. Cambridge: Harvard University, 2000.

KHOURY, Aline. **Impacto da Migração no Desenvolvimento: Expectativas, Limites e Propostas**. São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2017. [Anotações da palestra sobre o mesmo tema, apresentada no evento Migração e Desenvolvimento: Motivações, Integração e Perspectivas].

JUBILUT, Liliana; MADUREIRA, André. 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, 2014.

LAFER, Celso. **A Reconstrução dos Direitos Humanos - Um Diálogo com o Pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo: Schwarcz, 1991.

LAZARIDIS, Gabriella; WADIA, Khursheed. **The Securitization of Migration in the EU**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2015.

LEAL, Débora. 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.

LEFORT, Claude. **A Invenção Democrática - Os Limites da Dominação Totalitária**. 2 ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.

MEIRELLES, Elisabeth. **Migrações: Conceito e Desdobramentos no Contexto Pós-Moderno**. São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2017. [Anotações da palestra sobre o mesmo tema, apresentada no evento Migração e Desenvolvimento: Motivações, Integração e Perspectivas].

MONACO, Gustavo; JUBILUT, Liliano. **Direito Internacional Privado**. São Paulo: Saraiva, 2012.

MURPHY, Cynthia. **The Canadian Immigration Integration Program (CIIP)**, 2014. Disponível em: <http://p2pcanada.ca/wp-content/blogs.dir/1/files/2015/01/Cynthia-Murphy.pdf>. Acesso em: 19.5.2017.

OLMO, Juan; GARRIDO, Ángeles. Los Inmigrantes vistos por los Españoles. Entre la Amenaza y la Competencia, **Revista de Estudios Sociales**, n. 47, p. 118-132, 2013.

ONUMA, Yasuaki. **Direito Internacional em Perspectiva Transcivilizacional**. Belo Horizonte: Arraes, 2016.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (OCDE). **Perspectives de Migrations Internationales - 2016**. Paris: OCDE, 2016.

PATARRA, N.; BAENINGER, R. Mobilidade espacial da população no Mercosul: metrópoles e fronteiras, **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 60, pp. 83-102, 2006.

PORTAL BRASIL. **Cadastro permite Imigrante receber Bolsa Família**, 9 de Dezembro de 2014. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2014/12/cadastro-permite-imigrante-receber-bolsa-familia>>. Acesso em: 30 maio 2017.

RAMOS, André. Direitos Humanos são Eixo Central da Nova Lei de Migração, **Consultor Jurídico**, 2017. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2017-mai-26/andre-ramos-direitos-humanos-sao-eixo-central-lei-migracao>. Acesso em: 28.5.2017.

RECHSTEINER, Beat. **Direito Internacional Privado**. São Paulo: Saraiva, 2012.

REIS, R. Migrações: Casos Norte-Americano e Francês, **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 20, n. 57, 2006.

\_\_\_\_\_. A política do Brasil para as migrações internacionais, **Contexto Internacional**, v. 33, n. 1, pp. 47-69, 2011.

RICHTER, Thomas; SCHMIDT, Rainer. Introdução. *In.*: RICHTER, Thomas; SCHMIDT, Rainer. **Integração e Cidadania Europeia**. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 13-22.

SASSEN, Saskia. Urban Capabilities: An Essay on Our Challenges and Differences, **Journal of International Affairs**, v. 65, n. 2, p. 85-95, 2012.

SILVA, Sidney. A Amazônia na Rota das Migrações. O Caso dos Haitianos e os Desafios às Políticas Públicas, **Revista Territórios & Fronteiras**, Cuiabá, v. 8, n. 2, p. 138-153, 2015.

SPRANDEL, Marcia. Migração e Crime: A Lei 6.815, de 1980, REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, Brasília, v. 23. n. 45, p. 145-168, 2015.

STEFFENS, Isadora; MARTINS, Jameson. “Falta um Jorge”: A Saúde na Política Municipal para Migrantes de São Paulo (SP), **Lua Nova**, n. 98, p. 275-299, 2016.

STRENGER, Irineu. **Direito Internacional Privado**. 3 ed. São Paulo: LTr, 1996.

TIBÚRCIO, Carmen; ALBUQUERQUE, Felipe. Algumas Reflexões sobre o Tratamento do Estrangeiro no Brasil. *In.*: TIBÚRCIO, Carmen; VASCONCELOS, Rapahel; MENEZES, Wagner. **Panorama do Direito Internacional Privado Atual e Outros Temas Contemporâneos**. Belo Horizonte: Arraes, 2015.

TIMÓTEO, Gabrielle. Direitos Fundamentais do Trabalho no Contexto do Projeto da Nova Lei de Migração Brasileira, **Revista PerCursos**, Florianópolis, v. 16, n. 32, p. 85-102, 2015.

TIMÓTEO, Gabrielle; GIANNATTASIO, Arthur. Direitos Fundamentais e Imigrantes Ilegais. *In.*: RICHTER, Thomas; SCHMIDT, Rainer. **Integração e Cidadania Europeia**. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 338-370.

UNGER, Roberto. **Como Ensinar Direito Hoje?** s.l.: s.n., s.d. (Mimeografado).  
\_\_\_\_\_. **O Direito e o Futuro da Democracia**. São Paulo: Boitempo, 2004.

VALLADÃO, Haroldo. **Direito Internacional Privado**. Rio de Janeiro/São Paulo: Freitas Bastos, 1971.

YOUNG, Iris. Representação Política, Identidade e Minorias, **Lua Nova**, n. 67, pp. 139-160, 2006.

ZENI, Kaline; FILIPPIM, Eliane. Migração Haitiana para o Brasil: Acolhimento e Políticas Públicas, *Pretexto*, Belo Horizonte, v. 15, n. 2, p. 11-27, 2014.

*Trabalho enviado em 12 de junho de 2017.*

*Aceito em 07 de setembro de 2017.*