MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

AS POLÍTICAS PÚBLICAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO PARA REFUGIADOS E MIGRANTES ANALISADAS A PARTIR DO REFERENCIAL HABERMASIANO: UM NOVO PARADIGMA PARA O BRASIL?[1]

Gabriela Garcia Angelico
Doutora em Ciências Sociais pela UNESP-Marília
gabriela.angelico@gmail.com

Resumo: A partir da análise dos dados e relatórios de duas importantes pesquisas publicadas sobre a realidade dos refugiados e migrantes no Brasil, e do estudo do caso das políticas públicas deliberativas do município São Paulo, buscamos neste artigo alcançar maior entendimento crítico a respeito dos limites e das potencialidades imanentes de emancipação dos refugiados e migrantes que vivem no Brasil, no que se refere ao quadro de diretrizes, normas e políticas existentes para essa população. Nessa lógica, o artigo tem como referencial teórico e metodológico a teoria crítica proposta por Jürgen Habermas.

Palavras-chave: Refugiados. Migrantes. Políticas Públicas. Emancipação.

PUBLIC POLICIES IN SÃO PAULO FOR REFUGEES AND MIGRANTS ANALYZED FROM HABERMAS´S FRAMEWORK: A NEW PARADIGM FOR BRAZIL?

Abstract: Based on the analysis of the data and reports of two important published researches on the reality of refugees and migrants in Brazil, and the study of the case of deliberative public policies in the city of São Paulo, we seek in this article to achieve a greater critical understanding regarding both the limits and the immanent potential of emancipation of the refugees and migrants living in Brazil, regarding the framework of guidelines, norms and policies existing for this population. In this logic, our research has as theoretical and methodological reference the critical theory proposed by Jürgen Habermas.

Keywords: Refugees. Migrants. Public policy. Emancipation.

[1] Este artigo foi produzido a partir de um dos capítulos de minha pesquisa de doutorado, conduzida com o auxílio financeiro da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Agradeço à CAPES pela concessão da bolsa de estudos, tornando possível a produção desta pesquisa.

INTRODUÇÃO

O Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Regime Internacional para a Proteção dos Refugiados lograram constituir, notadamente ao longo do último século, um conjunto de normas, diretrizes e princípios que postulam a dignidade e a proteção do ser humano, inclusive dos migrantes e refugiados. A despeito de sua nacionalidade ou de seu *status* migratório, o princípio da não discriminação vincula os Estados a garantir inclusive os direitos dos migrantes[2] em situação irregular. Portanto, os Direitos Humanos não são uma escolha ou uma concessão que os governos fazem, e sim uma obrigação legal que assumiram ao integrar as organizações internacionais e ao ratificar os diversos tratados internacionais sobre o tema. (BRASIL, 2015).

Na esfera prática, o aumento vertiginoso dos fluxos de refugiados e populações deslocadas no mundo contemporâneo colocou em evidência as dificuldades e as inúmeras limitações dos países em assegurar a proteção aos Direitos Humanos dos refugiados e migrantes que adentram as suas fronteiras. (JUBILUT; MADUREIRA, 2014; SALLES; GONÇALVES, 2016). Neste sentido, a existência das normas internacionais de Direitos Humanos e mesmo o trabalho das organizações internacionais, no sentido de proteger a população migrante e refugiada, serão esforços inócuos se não forem implementadas legislações nacionais e políticas públicas nos âmbitos domésticos dos Estados, isto é, as diretrizes internacionais são efetivas somente se respaldadas por políticas públicas nacionais.

[2] Segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), embora os termos “refugiado” e “migrante” sejam utilizados como intercambiáveis na mídia e em debates públicos, há uma diferença jurídica fundamental entre os termos. Enquanto “refugiados”, de acordo com a definição da Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados da ONU, são especificamente definidos e protegidos pelo Direito Internacional dos Refugiados, referindo-se a pessoas que estão fora de seus países de origem por fundados temores de perseguição devido à raça, religião, nacionalidade, associação a determinado grupo social ou opinião política, ou ainda, devido à grave e generalizada violação de direitos humanos ou outras circunstâncias que perturbam seriamente a ordem pública; o termo “migrantes” não possui uma definição legal uniforme em nível internacional. Apesar de o ACNUR recomendar a distinção entre os conceitos, formuladores de políticas, organizações internacionais e meios de comunicação utilizam o termo “migrante” como um conceito generalista que engloba tanto os migrantes como os refugiados. (ACNUR, 2017). As pesquisas e literaturas que embasaram a redação do presente artigo foram diversificadas quanto à forma de utilização desses conceitos, sendo que algumas usam os termos como sinônimos, e outras distinguem os termos. Assim, deixamos aqui expressa a escolha conceitual dos autores de seguir a recomendação do ACNUR de distinguir os conceitos “refugiados” e “migrantes”, entendendo, todavia, que tanto refugiados como migrantes são seres humanos que devem ter seus direitos humanos garantidos nas sociedades de acolhida em que passam a viver.

Segundo relatório sobre a temática das migrações publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em 2009, a população migrante encontra dificuldades para acessar os serviços públicos essenciais dos países de acolhida. No caso dos países em desenvolvimento, a realidade dos recursos limitados e de uma infraestrutura por vezes precária torna-se um impedimento ainda maior na garantia dos Direitos Humanos dessa população. (BRASIL, 2015; PNUD, 2009). Nessa mesma direção, o relatório sobre o estado da migração no mundo, divulgado pela Organização Internacional para as Migrações (OIM) no ano de 2013, verificou a vulnerabilidade dos migrantes em relação aos serviços públicos básicos, e, como consequência, à garantia de seus Direitos Humanos. Ainda segundo o relatório, a população refugiada e migrante possui menos chances do que os nacionais de ter suas necessidades básicas atendidas e mais chances de se encontrar nos grupos de baixa renda. (BRASIL, 2015; OIM, 2013).

De acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), existe uma vulnerabilidade muito acentuada em relação à violação dos direitos econômicos, sociais e culturais dessa população que migra, que deixa os seus países e tenta se inserir em um novo contexto social. Muitas vezes, os refugiados e migrantes não buscam os serviços públicos, com medo de serem identificados e deportados, em razão de sua situação peculiar. (ACNUDH, 2010; BRASIL, 2015). Conforme a análise de Hathaway (2005), embora os Estados assumam os compromissos relativos aos Direitos Humanos na esfera internacional, há um paradoxo entre o reconhecimento internacional desses direitos e a dificuldade de torná-los efetivos no âmbito nacional.

As políticas migratórias elaboradas pelos entes estatais estão subordinadas aos imperativos da Razão de Estado, tais como as transformações e incertezas econômicas, as tensões sociais e identitárias, as conveniências das suas elites e os embates geopolíticos. Assim, não obstante os inúmeros avanços legais e a significativa inclusão dos Direitos Humanos dos migrantes e refugiados como tema da agenda internacional, traduzir essas normas internacionais para a realidade doméstica ainda enfrenta diversos embaraços. (JUBILUT, 2007; MAHLKE, 2014; SALLES; GONÇALVES, 2016). Se as dificuldades na efetivação dos direitos dos

migrantes e refugiados ainda imperam no campo prático, faz-se então necessário conceber um paradigma que possibilite uma reforma na sociedade e no tratamento conferido a essa população. Fundamental reiterar que o paradigma de efetivação dos direitos dessa população engloba necessariamente a garantia dos seus Direitos Humanos e do acesso aos serviços públicos essenciais no âmbito doméstico dos Estados que passam a fazer parte. (JUBILUT, 2007; MAHLKE, 2014; SALLES; GONÇALVES, 2016).

A crise migratória desencadeada em escala mundial nas últimas décadas teve repercussões e desdobramentos também no contexto brasileiro. Com a chegada de crescentes fluxos de populações deslocadas ao Brasil e o decorrente aumento das demandas da população migrante e refugiada; os gargalos legais, burocráticos, operacionais e institucionais da política migratória brasileira vieram à tona e tornaram-se objeto de debates e disputas. Neste sentido, um desdobramento recente e relevante para o nosso estudo foi o processo que culminou, em maio de 2017, com a aprovação da Lei da Migração (Lei n. 13.445/2017)[3] e na consequente revogação do Estatuto do Estrangeiro (Lei n. 6.815/1980). A relevância da normativa aprovada recai no fato de esta ser considerada um símbolo da mudança do paradigma em que o Estado brasileiro aborda a temática das migrações e do refúgio. Enquanto o Estatuto do Estrangeiro (Lei n. 6.815/1980) pautava-se a partir da lógica da segurança nacional e da compreensão do estrangeiro como uma ameaça ao país, a Lei da Migração de 2017 instaurou um paradigma mais próximo dos Direitos Humanos e do princípio da igualdade entre nacionais e não nacionais.

[3] Após a devida tramitação legislativa, o presidente Michel Temer sancionou em 24 de maio de 2017 a "nova Lei de Migração", a Lei nº. 13.445/2017, que entrou em vigor após 180 dias, no dia 21 de novembro de 2017. A Lei 13.445/2017 substituiu o Estatuto do Estrangeiro de 1980, e foi proposta pelo então senador Aloysio Nunes Ferreira, sendo fruto de discussões e consultas públicas junto à sociedade civil. No entanto, a aprovação da Lei foi realizada com diversos vetos presidenciais, e, em 20 de novembro de 2017, o presidente Michel Temer emitiu o decreto 9.199 para regulamentá-la. Diversos estudiosos das migrações, ativistas de Direitos Humanos, membros de organizações da sociedade civil e especialistas no tema criticaram os vetos que foram feitos. Para alguns, o governo desconsiderou um esforço democrático importante, pois o texto aprovado no Congresso constituía um consenso construído entre setores da sociedade civil, diversos parlamentares e partidos. Outros especialistas avaliaram que, mesmo com os vetos não previstos, a normativa aprovada instaurou uma importante mudança de paradigma na política de migração brasileira, representando um norte para a elaboração de políticas migratórias. (MELITO, 2017). Conforme a análise de Basilio (2017), o Brasil, com a aprovação da Lei 13.445/17, esteve perto de tornar-se uma referência mundial no tema das migrações com uma legislação ancorada nos Direitos Humanos. O decreto, no entanto, constituiu um obstáculo nesse processo de progresso normativo no país, uma vez que foi elaborado sem levar em consideração as contribuições da sociedade civil, desconsiderando o processo democrático de consultas, debates e participação popular por meio do qual a Lei 13.445/17 fora concebida.

A partir do panorama descrito acima, o artigo irá traçar uma reflexão crítica sobre a participação dos refugiados e migrantes que vivem no Brasil no processo de discussão, elaboração e implementação das políticas públicas destinadas a essa população. Para tanto, apresentamos no próximo tópico uma análise dos dados e relatórios apresentados por duas importantes pesquisas publicadas recentemente sobre a realidade dos refugiados e migrantes no Brasil. Os dados e relatórios analisados apontam os principais obstáculos e desafios das políticas públicas do Brasil relativas à população refugiada e migrante. Posteriormente, no tópico 3 deste artigo, considerando a análise a respeito das dificuldades e obstáculos para a efetivação dos direitos e para o acesso aos serviços públicos da população migrante e refugiada que vive no Brasil, buscou-se um modelo teórico que propiciasse uma nova maneira de construção de políticas públicas, com a participação dos refugiados e migrantes, de forma a alcançar a sua autonomia e emancipação: a teoria crítica de Jürgen Habermas. Por fim, no item 4 deste artigo, conjugamos o modelo teórico habermasiano de democracia deliberativa com o caso do município de São Paulo, que, desde 2013, tem implementado e gerido a política municipal migratória de forma democrática e deliberativa, sendo os refugiados e migrantes, além de destinatários dessas políticas, também os seus legisladores.

Assim, este artigo busca problematizar a possibilidade do modelo existente na prefeitura de São Paulo de políticas públicas para migrantes e refugiados construídas de forma deliberativa e democrática tornar-se um modelo para o Brasil, isto é, a nossa hipótese é de que seria plausível tomar a experiência do município de São Paulo como paradigma para repensar a conjuntura das responsabilidades e atribuições do poder público do Brasil em relação à problemática dos direitos, participação política e emancipação dos refugiados e imigrantes residentes em território brasileiro.

DESAFIOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DO BRASIL RELATIVAS AOS REFUGIADOS E MIGRANTES

A pesquisa *"Migrantes, apátridas e refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil*[4]" faz parte do Projeto "Pensando o Direito[5]", e foi elaborada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, a partir de Chamada Pública da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça. O objetivo da pesquisa é a sistematização de informações, obtidas em âmbito nacional, a respeito dos entraves para o acesso aos serviços públicos e direitos no Brasil por parte dos migrantes[6] estrangeiros. (BRASIL, 2015).

Outra pesquisa utilizada como base para a nossa análise sobre as políticas públicas para migrantes e refugiados no Brasil foram os dois relatórios produzidos a partir do projeto *"Política de Migração e Refúgio do Brasil Consolidada"*[7], da Carta Acordo[8] firmada entre a Organização Internacional para as Migrações (OIM) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Em conjunto, esses dois relatórios[9] apresentam as conclusões do projeto para "o fortalecimento de capacidades, a melhoria da eficiência e a ampliação da participação social na política de migração e refúgio do Brasil". (OIM, 2017, p.31).

A partir da leitura dos dados e análise dos relatórios dessas duas pesquisas, identificamos as principais dificuldades a serem superadas pelas políticas públicas para a população migrante e refugiada no Brasil, bem como possíveis alternativas para vencer esses desafios. A seguir, vamos apresentar e abordar os obstáculos centrais e caminhos possíveis para que as políticas públicas possam ser

[4] BRASIL. Ministério da Justiça. *Migrantes, apátridas e refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil.* Brasília: IPEA, 2015. (Série Pensando o Direito, 57). Disponível em: http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/12/PoD_57_Liliana_web3.pdf. Acesso em: 17 fev. 2016.

[5] O objetivo do Projeto Pensando o Direito é a produção de conteúdo que colabore na construção e aprimoramento das políticas públicas a partir da participação social. (BRASIL, 2015).

[6] A pesquisa utiliza o termo genérico "migrantes" para referir-se aos grupos de deslocados ambientais, imigrantes econômicos, imigrantes provenientes de fluxos migratórios mistos, imigrantes por questões humanitárias, refugiados e solicitantes de refúgio. O foco da pesquisa e da coleta de dados foram os migrantes estrangeiros no Brasil (imigrantes). (BRASIL, 2015).

[7] ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). *Política de Migração e Refúgio do Brasil Consolidada.* 1.ª edição. 2 volumes. Brasília: 2017. Disponível em: www.justica.gov.br/seus.../migracoes/visoes_do_contexto_migratorio_no_Brasil.pdf. Acesso em: 19 jan. 2018.

[8] A Carta Acordo está inserida nas atividades do Projeto BRA/15/007 "Fortalecimento da Capacidade Institucional e da Participação Social na Política de Justiça", mantido pela Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça, pela Agência Brasileira de Cooperação do MRE e pelo PNUD. (OIM, 2017).

[9] Os dados coletados e conclusões da pesquisa foram divididos em dois relatórios que se completam, a saber: o primeiro relatório "Visões do Contexto Migratório no Brasil" (que delineia principalmente um mapeamento social de expectativas sobre a nova lei de migração) e o segundo relatório "Política de Refúgio do Brasil Consolidada" (que propõe uma abordagem complementar entre as normativas e diplomas legais de governança do refúgio e das migrações). Destaque-se que a interconexão temática e prática entre migração e refúgio foi contemplada pelo projeto, ao dividir os resultados e conclusões em dois volumes, que buscam um diálogo entre os temas. (OIM, 2017, p. 22-23; 31).

concretizadas, em uma perspectiva de garantia dos Direitos Humanos dos migrantes e refugiados.

Um primeiro desafio a ser enfrentado é que o avanço trazido pela nova Lei de Migração de 2017 ainda precisa ser concretizado em políticas públicas. Importante destacar que as novas medidas normativas devem, necessariamente, ser acompanhadas de uma ampla revisão das políticas públicas existentes no Brasil, endossando uma perspectiva de atenção aos refugiados e aos imigrantes. A simples mudança no marco jurídico não é suficiente para alterar a realidade dos imigrantes e refugiados. (OIM, 2017).

Uma segunda dificuldade identificada é a omissão dos migrantes e refugiados como grupo vulnerável. A pesquisa desenvolvida no âmbito do projeto "Pensando o Direito" destaca que, enquanto o Programa Nacional de Direitos Humanos 3 (PNDH-3) elenca os imigrantes como possíveis grupos vulneráveis, os sites eletrônicos dos ministérios do governo brasileiro, responsáveis por políticas públicas para as famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade, não relacionam os refugiados e migrantes como vulneráveis. (BRASIL, 2015). O Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), por exemplo, apresenta um Portal com informações a respeito das ações e dos públicos-alvo dos programas do MDS.

Nesse Indicador de dados sobre Vulnerabilidade (IDV) não consta o recorte para migrantes e refugiados vulneráveis, a exemplo do recorte existente para gênero, raça e idade. De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), a migração em si não é considerada como causadora de vulnerabilidade, sendo necessária a ocorrência de alguma violação para que os refugiados e migrantes sejam considerados como grupo vulnerável. Entretanto, os tratados e convenções internacionais debatidos e ratificados em organizações multilaterais pela comunidade internacional consideram os migrantes como grupo distinto, que possui demandas específicas. Os migrantes em geral, solicitantes de asilo, refugiados e apátridas são classificados como grupos vulneráveis e marginalizados, que demandam um tratamento especial por parte dos Estados para a proteção, respeito e realização de seus direitos econômicos, sociais e culturais. (BRASIL, 2015).

Conforme relatório elaborado pela Organização Internacional para as Migrações (OIM), diferentemente da postura adotada pelo governo do Brasil, é imprescindível diferenciar o público vulnerável migrante do público vulnerável em

geral. O relatório discute a necessidade de uma abordagem transversal das características de vulnerabilidade, tais como: pessoas em situação de refúgio, idade, gênero, diversidade sexual, pessoas portadoras de deficiências, indígenas e imigrantes fronteiriços. Há questões transversais de Direitos Humanos, nas quais ações e programas próprios precisam ser concebidos. Existem os vulneráveis dentre os vulneráveis, ou seja, grupos ou indivíduos que apresentam diversas características de vulnerabilidade, e, portanto, possuem necessidades singulares. (OIM, 2017).

O relatório reitera que a questão migratória, quando conjugada com outras questões de políticas públicas transversais, deve receber uma atenção especial, com programas específicos dentro das políticas universais. Pode-se exemplificar essa abordagem transversal com a questão das mulheres migrantes, que podem sofrer com o tráfico de pessoas, com a violência doméstica e até mesmo com a exploração sexual. Para além das políticas universais, há a necessidade de atenção individualizada às mulheres migrantes vulneráveis em vários momentos: desde a acolhida em abrigos apropriados até a inserção da mulher no mercado de trabalho, incluindo a proteção especial àquelas vítimas da violência doméstica e da exploração sexual. O relatório publicado em 2017 destaca ainda a necessidade de reconhecimento das especificidades dos migrantes indígenas e imigrantes fronteiriços, para que a exigência de documentação seja compatível com a realidade dessas pessoas.

Outra questão relacionada à vulnerabilidade que carece ser regulamentada e padronizada nos diplomas jurídicos do Brasil é o reconhecimento da hipossuficiência do migrante em determinadas situações (por exemplo, a ausência de certos documentos no caso de refugiados e migrantes por razões humanitárias e o regime de gratuidade que deve ser adotado para a obtenção desses documentos). (OIM, 2017).

Prosseguindo com o levantamento dos obstáculos a serem superados pelas políticas públicas para refugiados e migrantes no Brasil, conquanto não sejam observadas restrições explícitas para o acesso dos refugiados e migrantes aos serviços básicos e políticas públicas gerais existentes, não se distinguem diretrizes diretas, objetivas e que esclareçam a situação específica dos refugiados e migrantes frente a tais serviços e direitos. A pesquisa realizada pelo Ministério da Justiça

concluiu que tanto a população beneficiária como os servidores públicos e funcionários que atendem essa população possuem dúvidas a respeito do assunto. Assim, a inexistência de informações sobre os requisitos e as especificações requeridas da população refugiada e migrante para o acesso aos serviços e políticas públicas acarreta em obstáculos para a concretização desses direitos. Apesar de não existirem barreiras formais, o acesso a essas políticas e serviços encontra impedimentos, como a falta de informações e mesmo as barreiras linguísticas (BRASIL, 2015; OIM, 2017).

Ao não mencionar a situação distintiva dos refugiados e migrantes, as políticas públicas existentes no Brasil tornaram o indivíduo pertencente a esses grupos um sujeito invisível, prejudicando seu acesso mesmo aos direitos instituídos sobre a determinante da universalidade de acesso. As políticas públicas de educação e saúde, por exemplo, são consideradas universais no Brasil e, em decorrência disso, são aplicáveis também a migrantes e refugiados. A problemática central não é falta de previsão legal do acesso a essas políticas, e sim a fragilidade da oferta desses serviços, tanto em termos de qualidade, quanto em função da falta de informações claras sobre a extensão desses direitos aos não nacionais. Assim, esses direitos básicos são, na prática, dificultados à população refugiada e migrante, formando entre essa população a ideia de que o direito existe, porém, na realidade, não consegue ser exercido. (BRASIL, 2015; OIM, 2017).

Uma ressalva necessária sobre esse tema é a questão estrutural dos problemas sociais no Brasil: muitas das dificuldades enfrentadas pelos migrantes e refugiados para o acesso às políticas universais são iguais às enfrentadas pelos nacionais brasileiros. No entanto, a população migrante e em situação de refúgio encontra-se em uma situação específica de vulnerabilidade e, assim, demanda uma atenção diferente para as suas dificuldades e condição. (OIM, 2017; RESENDE, 2017). Assim, o relatório da Organização Internacional para as Migrações (OIM) conclui essa questão, com a recomendação de ações e programas específicos para os refugiados e migrantes no âmbito das políticas públicas universais, que assegurem que indivíduos pertencentes a grupos vulneráveis tenham seu direito de acesso aos serviços e direitos básicos concretizado, nos termos da legislação vigente.

Além da regulamentação específica para a população migrante e refugiada no âmbito das políticas públicas universais existentes, os relatórios produzidos a partir das pesquisas conduzidas, tanto pelo Ministério da Justiça como pela Organização Internacional para as Migrações, alertam para a urgência de conceber políticas públicas específicas, elaboradas exclusivamente para os refugiados e imigrantes, quando suas peculiaridades assim o exigirem. Nessa perspectiva, as políticas públicas devem ser pensadas e arquitetadas tendo em vista a vulnerabilidade dos refugiados e migrantes, suas necessidades específicas e dificuldades. A estruturação de políticas públicas dirigidas à integração dos migrantes e refugiados é fundamental para assegurar-lhes os direitos econômicos, sociais e culturais, a exemplo do direito à saúde, ao trabalho e à educação. (BRASIL, 2015; RESENDE, 2017).

Outra dificuldade recorrente apontada pela pesquisa realizada pelo Ministério da Justiça em parceria com o IPEA engloba as complicações relacionadas à obtenção de documentação pelos refugiados, solicitantes de refúgio e migrantes. As questões relacionadas à documentação são relevantes, pois podem impedir o acesso desses indivíduos aos programas sociais do governo, políticas públicas e serviços essenciais. Segundo o relatório do Ministério da Justiça, tal fato configura uma violação diária de Direitos Humanos que acontece no Brasil e que, portanto, deve ser sanada. Um exemplo das dificuldades enfrentadas no terreno das questões documentais é o acesso à educação formal pelos refugiados e imigrantes, uma vez que grande parte dessa população não possui a documentação exigida pelas escolas e universidades; e, mesmo quando em posse do diploma, o indivíduo precisa pagar altas taxas e aguardar o processo de revalidação desse diploma. Outro exemplo de contratempo em relação à documentação é a dificuldade dos refugiados e migrantes em cumprir as diversas exigências do Banco Central do Brasil (BACEN) para a abertura de contas bancárias. Regulamentar, aperfeiçoar e divulgar os procedimentos para que os bancos abram contas para migrantes e refugiados faz-se vital. (OIM, 2017).

Uma questão-chave a ser solucionada para o aperfeiçoamento das políticas públicas do Brasil sobre refúgio e migração é a gestão e coordenação da política migratória brasileira. A inexistência de uma coordenação centralizada e de diretrizes

e parâmetros de atuação para a política migratória brasileira, acrescida da falta de sintonia e de comunicação entre os órgãos de gestão das políticas públicas, dificulta o estabelecimento de políticas e atendimentos padronizados. A descentralização da atuação dos diversos órgãos (com responsabilidades referentes à questão migratória divididas entre diferentes autoridades, com orçamentos e recursos incertos) dificulta a construção de uma política para migrações e refúgio que seja integrada e coerente.

Faz-se urgente a adoção de uma política migratória nacional estruturada, na qual a entrada, a permanência e a integração dos migrantes e refugiados sejam geridas de forma articulada, designando as responsabilidades dos poderes públicos e promovendo uma integração entre as políticas federal, estaduais e municipais. Em nível federal, seria fundamental a concepção de uma política de estímulos e auxílios aos estados e municípios para a construção e efetivação de políticas públicas referentes aos temas migratórios, desenvolvendo políticas estaduais e municipais de migração e refúgio, criando instituições apropriadas para a proteção dos migrantes e da população refugiada, e, assim, possibilitando a garantia dos serviços públicos em um paradigma de respeito aos Direitos Humanos. (BRASIL, 2015; OIM, 2017). Um sistema integrado de proteção aos migrantes e refugiados - com estimativas específicas sobre o acesso aos serviços públicos e direitos essenciais - propiciaria a expansão para a esfera nacional das experiências de sucesso subnacionais, viabilizando a elaboração de um plano nacional de integração local para refugiados e migrantes.

Outra problemática relacionada à gestão migratória no Brasil é a escassez de dados e informações produzidas pelos órgãos públicos sobre o assunto. A produção de informações globais e regionalizadas sobre refugiados e migrantes que vivem no Brasil auxiliaria no dimensionamento das suas necessidades e demandas, e, dessa forma, as políticas públicas poderiam ser adequadas à realidade dessa população. Nessa lógica, o relatório do Ministério da Justiça sinaliza para a importância dos canais de informação e de divulgação dos direitos dos refugiados e migrantes, dos serviços públicos prestados e dos meios de acesso a esses serviços e direitos, que propagam essas informações para o público-alvo em uma linguagem simples e adequada. (BRASIL, 2015; OIM, 2017).

Some-se às mencionadas dificuldades de gestão da política migratória, um quadro de recursos humanos escassos e sem o devido treinamento. O desprovimento de capital humano capacitado e com responsabilidades exclusivas para o tema das migrações e do refúgio prejudica tanto a elaboração de uma política nacional migratória integrada, como também a efetivação na esfera prática dos direitos dessa população. A capacitação dos funcionários e servidores públicos que lidam com essa população (sobre a temática migratória, sobre as particularidades dos refugiados e migrantes, sobre as normas do refúgio, da migração e dos Direitos Humanos no país, sobre as diferenças culturais e de idiomas), assim como as demais políticas analisadas ao longo deste capítulo requerem orçamento específico e constante.

Por conseguinte, um dos desafios centrais para repensar a política de refúgio e migração do Brasil e a garantia do acesso aos serviços e direitos seria a dotação orçamentária própria para esses fins. (BRASIL, 2015; OIM, 2017). Uma das principais fragilidades da governança migratória brasileira, identificada pelas pesquisas analisadas, remete à impossibilidade de sequer conhecer o orçamento que o Brasil destina atualmente às políticas migratórias e de refúgio. Isso se deve ao fato de os deveres e políticas relativas à migração e refúgio serem distribuídos entre várias instâncias e entes públicos, com orçamentos difusos e recursos desconhecidos e variáveis. Conforme apresentado pela pesquisa da Organização Internacional para as Migrações, não há rubrica orçamentária própria e exclusiva para a questão migratória no Brasil, que fica espalhada no orçamento geral dos órgãos onde estão situadas as diversas agências temáticas atuantes na questão.

Ao analisarmos as carências e necessidades identificadas, percebemos de grande valia aproveitar as estruturas públicas já existentes, com o intuito de propiciar o arranjo (físico, operacional, institucional e humano) fundamental para a consolidação da política brasileira de migrações e refúgio. De acordo com o relatório do OIM (2017), outros obstáculos comumente enfrentados pela população refugiada e migrante, em sua trajetória rumo à garantia de seus direitos no Brasil, são: - as dificuldades da acolhida inicial; a omissão temporária de direitos aos migrantes e refugiados; - a questão da inadequação da moradia e das políticas de abrigamento; - as questões relativas ao trabalho (seja sua ausência, a alta restrição das políticas de emprego brasileiras, a discriminação, a exploração ou até mesmo o trabalho

escravo); - a discriminação e a xenofobia no acesso a serviços públicos; as questões do idioma e de ordem cultural (choque de costumes, ambiente de trabalho diferente) e, ainda, - a ausência de assistência jurídica gratuita no interior do país e em locais remotos.

Em vista disso, verifica-se que há um conjunto de diversos fatores que ocasionam a criação de obstáculos de acesso a serviços e direitos pelos refugiados e migrantes no Brasil. Portanto, o governo brasileiro precisa compatibilizar o discurso de respeito aos Direitos Humanos adotado no plano internacional com uma prática política em seu âmbito doméstico de efetivação e garantia desses direitos a todos. (FERNANDES; FARIA, 2017; SALLES; GONÇALVES, 2016).

Os entes estatais, diante de uma crise migratória em âmbito global, precisam rever suas respostas e repensar as políticas elaboradas. Para que os direitos não fiquem apenas no âmbito retórico, mas que sejam concretizados em ações e políticas públicas no interior dos Estados, isto é, na realidade prática das sociedades que acolhem os refugiados e migrantes, torna-se evidente a importância da participação da sociedade civil e, em especial, da população migrante e refugiada no processo de construção, debates e execução das políticas públicas.

O relatório final concebido pela OIM, em 2017, levanta alguns questionamentos ao analisar essa problemática, tais como: Como regulamentar ações que garantam que os migrantes e refugiados participem ativamente na elaboração e efetivação das políticas públicas? Como assegurar participação política para grupos e indivíduos que não possuem direitos políticos em nosso país? No próximo tópico, esses questionamentos serão discutidos a partir da abordagem crítica de Jürgen Habermas.

O REFERENCIAL TEÓRICO CRÍTICO DE JÜRGEN HABERMAS

De acordo com Nobre (2008), a perspectiva da teoria tradicional considera que a função da teoria restringe-se a explicar o funcionamento da sociedade, e, para isso, a cumprir com uma suposta e almejada neutralidade na descrição dos fatos sociais, a teoria não deve objetivar a ação, não deve almejar uma ação política no mundo social. Para os teóricos tradicionais, o posicionamento e a ação política

transformariam o cientista social em um agente social, induzido por seus valores e por sua concepção de mundo, como qualquer outro ator social.

A crítica horkheimeriana a essa concepção aponta que a teoria tradicional acaba por se adequar à realidade existente, isto é, conforma-se e justifica as formas de dominação e alienação existentes na sociedade. Nobre reitera que, conforme o raciocínio horkheimeriano, o conhecimento da realidade social faz-se um ensejo para a ação social, assim como a ação política corresponde a um momento de compreensão da sociedade. A separação rigorosa entre teoria e prática faria o teórico tradicional desconsiderar as limitações históricas do seu próprio método, deixando de observar um aspecto constitutivo da teoria, o seu caráter histórico.

A teoria crítica caracteriza-se por não concorrer com a teoria tradicional, mas sim por enfatizar a parcialidade dessa teoria. A teoria crítica não despreza a teoria tradicional, mas, ao considerar as suas limitações, analisa os resultados dessa teoria em um quadro mais amplo: o conhecimento fornecido pela perspectiva tradicional passa a ser inserido no contexto da realidade da sociedade, ponderando a respeito da historicidade de todo conhecimento. (NOBRE, 2008; REPA, 2008). De acordo com Nobre e Repa, o pensamento crítico tem como fundamento central a orientação para a emancipação em relação à dominação vigente. A emancipação não deve ser entendida como um resultado, e sim como um processo. A emancipação requer a compreensão da situação real e não ideal, é uma postura crítica que implica uma autocompreensão no mundo.

A partir dessa autocompreensão e da constatação das situações reais de alienação e inferiorizações, a teoria crítica assume o seu compromisso político com a emancipação, isto é, com a superação das contradições, situações e práticas de inferiorização presentes na realidade social. Desse modo, os autores citados consideram que a perspectiva crítica não busca apenas descrever a sociedade, mas almeja analisar e avaliar os fatos do real social, a partir do entendimento de uma emancipação bloqueada pelas condições sociais concretas e, simultaneamente, possível de ser alcançada. Uma vez que a orientação para a emancipação é a essência do pensamento crítico, busca produzir um diagnóstico de época que explique as formas de inferiorizações existentes e também apresente os potenciais de emancipação inscritos na realidade social. (NOBRE, 2008; REPA, 2008).

Considerando as limitações de uma investigação ancorada em pressupostos da teoria tradicional, bem como as possíveis contribuições de uma análise a partir de um referencial crítico, a análise das políticas públicas do Brasil relativas à população migrante e refugiada, se empreendida de forma a propiciar uma reflexão não superficial, demanda uma postura teórica condizente. A teoria crítica, ao possibilitar a elaboração dos diagnósticos de tempo sobre o que existe concretamente na realidade social e, ao mesmo tempo, viabilizar a identificação de potenciais de emancipação inseridos (e não realizados) nessa realidade, contempla a perspectiva de emancipação dos refugiados e migrantes.

Jürgen Habermas, ao elaborar a sua teoria crítica, discorre a respeito do potencial emancipatório existente na racionalidade comunicativa, fundada na intersubjetividade existente no uso cotidiano da linguagem. Como condição infraestrutural da vida humana, a linguagem seria caracterizada pela horizontalidade da situação (relação entre falantes na vida cotidiana) e assim, possuiria uma reserva de igualdade nas relações sociais. A teoria da ação comunicativa habermasiana pressupõe a competência universal de atores sociais em se entenderem acerca do mundo objetivo e se autorregulamentarem, por meio de um discurso ético, realizado numa situação em que os participantes se reconhecem como sujeitos livres, autônomos e iguais. Habermas destaca a necessidade de que as normas sociais, a fim de possuírem legitimidade, sejam construídas a partir de um acordo discursivo entre os cidadãos, o que seria viabilizado através do uso intersubjetivo da linguagem nas interações sociais. Segundo o autor:

> A pessoa moralmente livre tem de poder compreender-se, simultaneamente, como autora dos mandamentos éticos aos quais está submetida enquanto destinatário [...], cidadãos se governam a si mesmos. E lá só podem reger tais leis que poderiam ter sido decididas por “cada um para todos e por todos para cada um”. Uma lei é válida no sentido moral quando pode ser aceita por todos, a partir da perspectiva de cada um. (HABERMAS, 2002, p.44).

A teoria da democracia deliberativa formulada por Jürgen Habermas origina-se a partir do esforço do autor em encontrar um modelo reflexivo de comunicação intersubjetiva capaz de solucionar as disputas e dilemas normativos de base moral existentes nas sociedades modernas. Habermas, ao abordar a problemática dos migrantes e refugiados que cruzam as fronteiras estatais na contemporaneidade, aponta para o desafio de manter coesas e integradas as sociedades multiculturais

constituídas no domínio dos Estados democráticos de Direito, uma vez que a composição étnica, religiosa e cultural desses Estados altera-se paulatinamente em razão dos fluxos de migrantes e refugiados. O autor explica que as mudanças nas formas de integração social no âmbito dos Estados nacionais são consequências do pluralismo crescente resultante das migrações, o qual traz possibilidades inéditas de conexões sociais e culturais, de apropriação e adaptação das identidades coletivas convencionais, de criação de novas normas de vida e de convívio social, de compartilhamento intersubjetivo dos variados mundos da vida.

A dinâmica das migrações internacionais, ao pressionar tanto para a abertura das sociedades desses Estados para os indivíduos que adentram as suas fronteiras, quanto para o posterior fechamento dessas comunidades políticas em limites ampliados, traz à tona questionamentos a respeito da lógica e da legitimidade dessas práticas de fechamento e de inserção, de inclusão e de exclusão. Ao refletir sobre as práticas de fechamento e de inserção das comunidades políticas no contexto das migrações internacionais contemporâneas, Habermas retoma o conceito de autolegislação democrática de um povo. Segundo o autor, a constituição histórica do Estado-Nação a partir do século XVIII trouxe consigo o conceito da autodeterminação dos povos ou da autocondução e autolegislação democrática de um povo. De acordo com essa concepção, a sociedade constituída na esfera dos Estados nacionais pode - e deve - atuar reflexivamente sobre si mesma. Para Habermas, uma sociedade atua reflexivamente sobre si mesma quando é capaz de se autogovernar.

Ao discorrer sobre a autolegislação democrática de uma comunidade política, o pensador alemão considera que as leis e normas somente serão válidas em um sentido moral quando debatidas e aceitas por todos. Ou seja, uma norma legítima requer que todos os possíveis envolvidos e interessados participem de um discurso racional e cheguem a um consenso, a um acordo comum a respeito da norma debatida. Isso significa que os destinatários das normas devem ser também os seus legisladores. Ao propor as deliberações orientadas pelo entendimento mútuo, a ética do discurso habermasiana assume o imperativo categórico do respeito indistinto por todos e da responsabilidade solidária por cada um, postulando, assim, o princípio de uma discussão deliberativa aberta a todos que queiram dela participar. Nesse aspecto procedimental democrático (e inclusivo) do

discurso moral residiria a sua legitimidade. Em outras palavras, a autolegislação de um povo garantiria a legitimidade das comunidades políticas e do poder estatal ao propiciar a participação de todos na formulação das normas e diretrizes que irão reger a vida em sociedade.

Prosseguindo em seu raciocínio, Habermas apresenta o acordo alcançado a partir das discussões racionais públicas como uma alternativa apta a preencher as falhas da integração social nas sociedades contemporâneas, caracterizadas pela pluralidade. Graças às suas características procedimentais, o processo democrático deliberativo teria a legitimidade necessária para a construção de uma solidariedade abstrata entre os indivíduos vinculados a culturas distintas, isto é, para a edificação de uma 'solidariedade entre estranhos'. Apoiado em sua interpretação procedimentalista da autolegislação democrática, o autor demonstra que a legitimidade da democracia apoia-se, essencialmente, no conceito de ação comunicativa.

Na ação comunicativa, Habermas explica que todos os envolvidos reconhecem-se mutuamente como sujeitos livres e iguais. A ação comunicativa é um tipo de interação social na qual o meio de orientar os pontos de vista e objetivos distintos dos sujeitos é alcançado por intermédio de um acordo racional, do entendimento recíproco entre as partes por meio da linguagem. A ação comunicativa logra consolidar um ambiente de democracia deliberativa, e forneceria a legitimação democrática às ordens sociopolíticas estatais e às normas jurídicas ao exigir a participação de todos para a formação de uma vontade política racional. Portanto, a noção de soberania popular significa que todos os cidadãos fazem uso de sua autonomia pública na formação dessa vontade política racional estruturada discursivamente.

A autonomia pública, por sua vez, demanda que todos os cidadãos tenham os seus direitos fundamentais resguardados, a fim de que estejam aptos a participar da esfera pública, isto é, os Direitos Humanos devem institucionalizar as condições para a formação de uma vontade política racional. Destarte, para Habermas, a autonomia privada dos indivíduos (representada pelos Direitos Humanos) possibilita o exercício da autonomia pública dos cidadãos (a soberania popular). (ALVES; FERREIRA; POKER, 2015). Em contrapartida, a soberania popular, ao viabilizar que todos expressem e negociem os seus pontos de vista em uma discussão

democrática deliberativa, permite que o conteúdo dos Direitos Humanos seja construído intersubjetivamente através do uso público da razão. O uso público da razão em um discurso orientado para o entendimento mútuo, no qual existem relações simétricas de comunicação e de participação, assegura uma concepção construtivista dos Direitos Humanos. (ALVES; FERREIRA; POKER, 2015).

Isto posto, as autonomias pública e privada pressupõem-se reciprocamente na teoria habermasiana. Habermas conclui que a legitimidade do poder político e das normas nas complexas sociedades multiculturais - nas quais as interpretações totalizantes de mundo foram destruídas e coexistem múltiplas formas de vida e de visões de mundo - depende da garantia dos Direitos Humanos de todos os indivíduos (a autonomia privada) a fim de possibilitar a participação de todos os cidadãos no exercício da soberania popular (a autonomia pública).

Colocando de outra forma, a convivência intercultural nas sociedades multiculturais contemporâneas requer que todos os indivíduos, independentemente de sua origem ou cultura, tenham assegurados os seus Direitos Humanos (direitos civis, direitos políticos, direitos culturais), pois assim cada um pode ser reconhecido como cidadão, tornando-se habilitado a fazer parte do processo democrático. (POKER, 2014). Nesse sentido, um aprofundamento do processo democrático faz-se vital a fim de que os indivíduos filiados a diferentes bases culturais (como os migrantes e refugiados que passam a viver em sociedades distintas da sua comunidade de origem) possam conviver em um contexto de igualdade, de liberdade e de negociações constantes das identidades e referências culturais. Aprofundar a democracia nas sociedades multiculturais e garantir as condições para a ‘inclusão do outro’ torna-se um recurso de legitimação do poder político e das instituições dessas sociedades. O aperfeiçoamento da democracia moderna significa convertê-la em uma prática de autolegislação que englobe de fato todos os cidadãos, sejam estes nacionais ou oriundos de outros países e culturas. (POKER, 2014).

Conforme o pensamento habermasiano, a comunidade política não deve, alegando fins de autopreservação, fechar-se diante do ‘outro’, do sujeito que adentra as suas fronteiras e almeja integrar essa sociedade, pois as discussões públicas racionais possibilitam o entendimento político mesmo entre ‘estranhos’, entre indivíduos que não se conhecem e estão vinculados a universos culturais distintos. Para o autor, a emancipação é possível somente no contexto descrito acima: no

âmbito da ação comunicativa, da democracia deliberativa. A proposta emancipatória habermasiana é construída a partir dessa conexão interna entre a democracia deliberativa e os Direitos Humanos, a partir do nexo entre a autonomia privada e a autonomia pública. Logo, os Direitos Humanos e os direitos de participação política são pré-requisitos fundamentais para a emancipação do sujeito em Habermas.

A teoria habermasiana demonstra a legitimidade de um Estado que não se fecha para os indivíduos que adentrem o seu território e passem a fazer parte da comunidade política estabelecida: um Estado democrático deve continuamente incluir novos cidadãos em sua sociedade, e esses cidadãos devem ter os seus direitos de participação política assegurados. Nas palavras do autor "[...] significa que tal ordem política se mantém aberta para equiparar os discriminados e para incluir os marginalizados, sem confiná-los na uniformidade da comunidade homogênea de um povo". (HABERMAS, 2002, p.159). Assim, as características procedimentais da democracia deliberativa viabilizam a participação política de todos os cidadãos, inclusive dos indivíduos que passam a fazer parte da comunidade em um momento posterior à sua criação, a exemplo dos refugiados e migrantes.

AS POLÍTICAS PÚBLICAS DELIBERATIVAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO: UM NOVO PARADIGMA A PARTIR DE 2013

O município de São Paulo tem se destacado, em nível internacional, ao longo dos últimos anos, ao conceber e implementar diversas boas práticas sobre a temática do refúgio e das migrações. (OIM, 2017). A Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig) foi instituída no dia 27 de maio de 2013, na esfera da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC) de São Paulo, por meio do artigo 242 da Lei Municipal nº 15.764, durante a gestão do prefeito Fernando Haddad. A CPMig/SMDHC foi o primeiro órgão público municipal no Brasil estabelecido com o objetivo de tratar exclusivamente de questões migratórias. (SÃO PAULO, 2016). Suas ações foram alicerçadas a partir de dois instrumentos participativos. Um desses instrumentos é o "Programa de Metas da Cidade de São Paulo 2013-2016 – Versão Final Participativa[10]", que inicialmente previa, em sua

[10] O Programa de Metas faz parte da Lei Orgânica do Município de São Paulo desde 2008, após mobilização da sociedade civil. Em 2013, após ser eleito, o governo de Fernando Haddad elaborou um Programa de Metas que privilegiou a consulta e participação popular. Assim, o programa elaborado foi denominado "Programa de Metas

meta nº 65, a criação e implantação de uma política municipal para migrantes e de combate à xenofobia. Posteriormente, as propostas e sugestões feitas, por intermédio da participação popular, durante a 1ª Conferência Municipal de Políticas para Imigrantes,[11] foram somadas aos objetivos e programas a serem implementados pela Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig). (SÃO PAULO, 2016).

Assim, às metas originais incluídas no programa de governo, foram agregadas metas deliberadas pela participação popular. Conforme consta no documento de devolutiva das ações implementadas pela Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig) :

> Programa de Metas Municipal – Meta nº 65 - Criar e implantar a Política Municipal para Migrantes e de Combate à Xenofobia –
> Entregas originais incluídas no programa:
> 1. Mapeamento e conhecimento da população imigrante de São Paulo;
> 2. Conferência Municipal e participação social;
> 3. Campanha de conscientização e combate à xenofobia;
> 4. Curso de português permanente para imigrantes;
> 5. Capacitação e sensibilização no atendimento aos migrantes;
> 6. Regularização e apoio a feiras culturais de imigrantes.
> Adicionadas posteriormente:
> 7. Promoção da regularização migratória e do trabalho decente;
> 8. Promoção da inserção da população migrante no sistema bancário;
> 9. Valorização das festividades e culturas das comunidades imigrantes;
> 10. Implementação do Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAI);
> 11. Lei Municipal nº 16.478/2016 – Institui a Política Municipal para a População Imigrante.(SÃO PAULO, 2016, p.06).

A seguir, são apresentadas e discutidas as ações e programas implementados, desde o ano de 2013, pela Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo, por meio da Coordenação de Políticas para Migrantes. Destaque-se que essas ações estruturantes – e por vezes inéditas em âmbito municipal - lograram consolidar, na cidade de São Paulo, uma política pública relativa a migrantes e refugiados com um viés deliberativo e emancipatório.

Uma das primeiras ações da Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig) foi a realização de um mapeamento a fim conhecer a população migrante residente em São Paulo. Partindo do pressuposto de que para formular políticas

da Cidade de São Paulo 2013-2016 – Versão Final Participativa", enfatizando a sua construção em conjunto com a sociedade. (SÃO PAULO, 2013).

[11] Mais detalhes sobre a conferência serão elencados ao longo do texto. A importância central dessa conferência foi o seu caráter deliberativo, que valorizou a participação popular. (SÃO PAULO, 2016).

públicas que atendessem às demandas dessa população, seria primordial conhecer essa população, a CPMig contemplou em seu mapeamento a busca de informações sobre: i) diagnóstico do atendimento à população migrante na cidade, para avaliar o atendimento a imigrantes e pessoas em situação de refúgio, as dificuldades e as possibilidades; ii) o acesso da população imigrante aos serviços municipais de São Paulo, que consistiu em uma sistematização dos dados existentes em diferentes secretarias e órgãos públicos sobre o acesso da população imigrante aos serviços municipais, a fim de subsidiar as políticas públicas a serem implementadas; iii) os grupos de imigrantes ou grupos ligados à temática migratória existentes no município de São Paulo, documento público e produzido de maneira colaborativa, para facilitar a articulação entre o poder público e os grupos existentes na cidade, iv) as feiras de imigrantes na cidade de São Paulo, com o intuito de divulgar e promover as diferentes culturas e a diversidade; v) o portal Cosmópolis, elaborado em parceria com o Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI/USP), com o propósito de reunir estudos contemporâneos sobre as migrações internacionais, em especial em São Paulo. (OIM, 2017; SÃO PAULO, 2016).

Ainda nesse início de atuação, a CPMig operou para promover a bancarização dos refugiados e migrantes, isto é, para inserir essa população no sistema bancário oficial. A ausência de documentação e o desconhecimento por parte das agências bancárias impediam a abertura de contas por refugiados e migrantes, tornando-os vulneráveis a assaltos e extorsões, já que muitos mantinham suas economias em suas residências. Já no ano de 2013, foi pactuado o primeiro acordo com a Caixa Econômica Federal, com o objetivo de facilitar a abertura de contas e incentivar os migrantes a aderirem ao sistema bancário. Em 2014, foi estabelecido um acordo de cooperação com o Banco do Brasil. Com a flexibilização da documentação exigida, a CPMig estima que milhares de contas tenham sido abertas desde então. (OIM, 2017; SÃO PAULO, 2016).

Uma iniciativa da CPMig que merece destaque foi a promoção de diálogos entre o poder público e a população migrante de forma direta, sem mediações ou intermediários. O poder público de São Paulo concretizou três importantes espaços de participação social e diálogo deliberativo, a saber: 1) *Os Diálogos abertos*: os #DIALOGOSP/MIGRANTES foram encontros periódicos para a apresentação das coordenações da SMDHC, em 2013, e para a construção coletiva de uma política

pública aberta à participação social e ao diálogo deliberativo entre movimentos sociais, coletivos e comunidades migrantes, refugiados, brasileiros e representantes do poder público. 2) *A Eleição dos Conselheiros Extraordinários do Conselho Participativo Municipal e, posteriormente, 3) a criação do Conselho Municipal de Imigrantes:* a cadeira de Conselheiro Extraordinário Imigrante do Conselho Participativo Municipal foi criada para a inclusão dessa população nesse espaço de atuação da sociedade civil. A Prefeitura Municipal de São Paulo criou a cadeira de Conselheiro Extraordinário, mediante o decreto n° 54.645, de 29 de novembro de 2013, que instituiu a cadeira do Conselheiro Extraordinário nos Conselhos Participativos Municipais das Subprefeituras. No ano de 2015, as cadeiras extraordinárias para imigrantes foram ampliadas para todas as 32 subprefeituras da cidade. Desse modo, os refugiados, apátridas, deslocados e imigrantes puderam envolver-se ativamente na elaboração e na definição da política local. No ano de 2016, foi instituído o Conselho Municipal de Imigrantes (previsto na Lei 16.478/2016), órgão consultivo vinculado à CPMig. O Conselho tem como atribuição participar na concepção, efetivação e avaliação das políticas públicas municipais relativas à população imigrante e refugiada. (BRASIL, 2015; OIM, 2017; SÃO PAULO, 2016). Outro projeto colocado em ação pela CPMig foi a criação e divulgação da campanha de conscientização e prevenção à xenofobia “São Paulo tem lugar para todos e para todas. Menos para a intolerância”. Com o slogan “São Paulo respeita migrantes e imigrantes”, folders e banners foram dispostos em locais públicos, como pontos de ônibus e metrôs, além de serem veiculados na televisão e nas redes sociais.

Também foi relevante a oferta de cursos de português para a população migrante. Entre 2014 e 2016, levando em consideração a importância do aprendizado da língua portuguesa para a autonomia e integração dos migrantes e refugiados, foram ofertadas cerca de 500 vagas em cursos de português de nível básico à população refugiada e migrante da cidade de São Paulo, por meio de parcerias com programas do governo federal e instituições ligadas a temática migratória. (OIM, 2017; SÃO PAULO, 2016). A CPMig atuou ainda no sentido de capacitar e sensibilizar os agentes e servidores públicos que lidam com o atendimento a refugiados e migrantes, com o objetivo de assegurar um tratamento humanizado e digno para essa população.

Ao constatar a demanda da população migrante e refugiada, a Coordenação de Políticas para Migrantes trabalhou para a regularização das diversas feiras culturais e gastronômicas organizadas pelas comunidades migrantes na cidade de São Paulo. Em parceria com os Centros de Apoio ao Trabalho e Empreendedorismo (CATe), da Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo, a CPMig tem realizado múltiplas ações para fomentar a empregabilidade de trabalhadores refugiados e migrantes no município de São Paulo. Entre essas ações, a organização de mutirões de emprego, a facilitação da regularização migratória e do acesso ao Sistema Nacional de Emprego (SINE), a sensibilização das empresas para a temática. (OIM, 2017; SÃO PAULO, 2016).

A efetivação dos direitos da população migrante perpassa também o respeito aos aspectos culturais dos processos migratórios. Nesse sentido, a CPMig atuou na valorização das festividades e da cultura das comunidades de migrantes e refugiados, propiciando a integração e a troca com a sociedade brasileira. Essa atuação da CPMig compreendeu a importância de estimular a participação do refugiado e migrante em projetos culturais, de apoiar as diversas festividades promovidas por essas comunidades.

Uma alternativa encontrada para incluir os grupos de migrantes e refugiados nas políticas de desenvolvimento cultural tem sido a ampliação de programas de incentivos já existentes, como a Valorização de Iniciativas Culturais (VAI), o Agente Cultural e o Plano Municipal de Cultura de São Paulo. (OIM, 2017; SÃO PAULO, 2016). A Coordenação de Políticas para Migrantes envolveu-se com outras secretarias com o propósito de abrir espaços de discussão sobre a temática, como o seminário “Políticas Públicas para Mulheres Imigrantes” (julho de 2016), realizado em conjunto com a Secretaria Municipal de Políticas para Mulheres; o “Dezembro Imigrante” (2014) e a “Jornada Municipal de Educação para as Relações Étnico-Raciais” (setembro de 2016), os dois últimos realizados em parceria com a Secretaria Municipal de Educação. (OIM, 2017; SÃO PAULO, 2016).

Em novembro de 2014, a prefeitura de São Paulo consolidou seu papel de vanguarda ao inaugurar o Centro de Referência e Acolhida para Imigrantes (CRAI-SP). Primeiro de sua natureza no Brasil, o CRAI-SP foi instituído em razão de parceria entre a CPMig e a Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça, sendo gerido pelo Serviço Franciscano de Solidariedade (SEFRAS). O CRAI-SP

oferece atendimento realizado por migrantes em pelo menos sete idiomas, disponibiliza orientação para regularização migratória, assessoria jurídica e social, encaminhamento para cursos de português, intermediação para o mercado de trabalho e acolhe vítimas de violações de Direitos Humanos. (OIM, 2017; SÃO PAULO, 2016).

A CPMig e a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) trabalharam conjuntamente para o estabelecimento de quatro centros de acolhida especializados em receber pessoas migrantes, os primeiros do país. No total, são 540 vagas da rede assistencial exclusivas para migrantes, sendo a maioria dos atendidos composta por solicitantes de refúgio recém-chegados a São Paulo. Em 2014, em razão do fluxo de haitianos, o poder público municipal de São Paulo disponibilizou também um abrigo emergencial para imigrantes no bairro do Glicério, que acolheu 2.349 migrantes, de 20 nacionalidades distintas, durante os seus 110 dias de funcionamento.

Com o objetivo de consolidar e aprimorar as políticas públicas pioneiras que vêm sendo concretizadas na cidade de São Paulo desde 2013, a CPMig capitaneou a estruturação da Política Municipal para a População Imigrante de São Paulo (PMPI), sancionada pela Lei nº 16.478 e regulamentada pelo decreto 57.533/2016. O texto inicial foi elaborado por um comitê paritário, com representantes de 13 secretarias municipais e de 13 organizações da sociedade civil reconhecidas por sua atuação em migrações e refúgio. O comitê trabalhou a partir de subsídios propostos em audiência pública. Após ser redigida, a proposta foi submetida à consulta pública. O processo contou com a consultoria da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e do Conselho Nacional de Imigração (CNIg). (OIM, 2017; SÃO PAULO, 2016).

A Lei é a primeira do país a instituir diretrizes para a política de imigrantes na esfera municipal. Essa lei postula o respeito aos Direitos Humanos das pessoas migrantes residentes na cidade, assegurando aos migrantes e refugiados o acesso à saúde, à educação, às políticas habitacionais, entre outros direitos. Também coloca diretrizes para a atuação das secretarias municipais no âmbito do tema migratório, difundindo o respeito à diversidade e à interculturalidade. A lei ainda cria novas formas de participação política, como o Conselho Municipal de Imigrantes, órgão consultivo vinculado à Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMIg), da

Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDH) de São Paulo. A criação do Conselho Municipal de Imigrantes merece destaque por ser algo inédito e vanguardista, uma vez que a legislação federal do país concede direitos políticos exclusivamente aos nacionais brasileiros. (OIM, 2017; SÃO PAULO, 2016).

Além disso, o diploma legal institucionalizou algumas políticas, como a manutenção dos Centros de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAI), a criação de cursos de português para imigrantes em escolas da rede municipal de ensino, a promoção do trabalho decente e a capacitação de servidores públicos para aprimorar o atendimento oferecido a essa população.

Com tal panorama, pode-se concluir que o município de São Paulo representa um caso emblemático no desenvolvimento de políticas públicas para refugiados e migrantes no Brasil, pois, a partir da criação da Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig), no âmbito da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDH) de São Paulo, tem-se uma mudança de paradigma na forma de conceber e implementar políticas públicas para essa população; uma mudança de uma perspectiva que enxergava a pessoa estrangeira como uma possível ameaça para a segurança nacional para uma outra alicerçada nos Direitos Humanos, que compreende o estrangeiro, o imigrante, o refugiado, o apátrida como sujeito de direitos. Assim, a política migratória do município de São Paulo passou a ser gerida de “forma transversal, universal e não assistencialista”. (SÃO PAULO, 2015, p.03). Consideramos fundamental destacar a sua atuação pautada pelo diálogo com a população. Iniciou-se, assim, o estabelecimento de uma política pública no âmbito municipal relativa à população migrante e refugiada que privilegia a construção conjunta de respostas e alternativas para os problemas que vivemos na sociedade contemporânea, uma construção de política pública que busca ser deliberativa, que busca a extensão dos direitos políticos a todos, que anseia pela participação dos destinatários das políticas públicas em sua elaboração.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A experiência do município de São Paulo exemplifica um caso concreto - existente na realidade social - que pode nos auxiliar a repensar a conjuntura das responsabilidades e atribuições do poder público do Brasil em relação à

problemática dos direitos, participação política e emancipação dos refugiados e migrantes residentes em território brasileiro. O estudo de caso das políticas públicas para refugiados da prefeitura de São Paulo complementou, com um exemplo concreto, a discussão teórica e conceitual sobre o modelo crítico habermasiano de democracia deliberativa, cidadania e participação política.

Nesse raciocínio, a iniciativa da prefeitura de São Paulo de promoção de diálogos entre o poder público e os refugiados e migrantes residentes na cidade de forma direta e sem mediações, a despeito da desatenção da legislação brasileira em relação aos direitos políticos dessa população, propiciou a criação de espaços públicos de participação política e de diálogo deliberativo. A participação política dos refugiados e migrantes é condição fundamental para a sua integração em nossa sociedade e para a sua emancipação.

As políticas públicas relativas a refugiados e migrantes do município de São Paulo são validadas pela fundamentação teórica crítica de Jürgen Habermas como políticas de viés emancipatório, porque asseguram a participação política dos refugiados e migrantes no processo de discussões e deliberações a respeito das políticas públicas das quais são destinatários, tornando-os legisladores de si próprios. Conforme o autor:

> **Os cidadãos só são autônomos em um sentido político quando dão a si mesmos as suas próprias leis**. O modelo de assembleia constituinte revela o caminho para uma concepção construtivista dos direitos fundamentais. Kant entende a autonomia como a capacidade de vincular a própria vontade a razões normativas resultantes do **uso público da razão**. (HABERMAS, 2013, p.15, grifos nossos).

Nesse sentido, a legislação nacional e as políticas públicas brasileiras referentes a esses seres humanos, em sua quase totalidade, não são avaliadas como políticas emancipatórias, pois não proporcionam a participação política dos migrantes e refugiados na sociedade brasileira. Considerando esse quadro em que os migrantes e refugiados não participam do processo de elaboração e de concretização das leis, direitos e políticas aos quais estão sujeitos, concluímos que eles estão submetidos a uma situação de heteronomia, isto é, os migrantes e refugiados devem se sujeitar a uma regulação e a políticas criadas sem o seu conhecimento ou participação.

As políticas públicas deliberativas da prefeitura de São Paulo surgem como alentadora exceção a este cenário de heteronomia a que estão submetidos os refugiados e migrantes em nosso país. A partir de 2013, na cidade de São Paulo, houve uma mudança de paradigma na gestão da política de migrações e de refúgio, sendo que por meio da participação política e do engajamento nas práticas democráticas deliberativas, os refugiados e migrantes residentes no município passaram a ser legisladores de si próprios, isto é, passaram a uma situação de autonomia e de emancipação.

O caso de São Paulo provoca reflexões a respeito das políticas do Brasil de forma geral e mesmo sobre a legislação brasileira concernente a essa população, uma vez que os direitos políticos dos migrantes e refugiados não são garantidos pela lei e também não são viabilizados na esfera prática das políticas federal, estaduais e municipais. Compreendemos a experiência de São Paulo como um modelo que poderia ser replicado nos demais poderes municipais do país, e mesmo nas esferas estaduais e federal, inaugurando um novo paradigma para o tratamento da população migrante e refugiada que vive no Brasil: um paradigma jurídico e político de caráter emancipatório. Nesse novo paradigma, a prática de concessão de direitos a essa população daria lugar a uma política emancipatória que entende o migrante, o refugiado, o ser humano que migra como sujeito de direitos, que deve ter a sua ação e participação políticas asseguradas.

REFERÊNCIAS

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). *Relatório Anual da Cátedra Sérgio Vieira de Mello.* Brasília: ACNUR, CSVM, 2017. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wpcontent/uploads/2018/02/C%C3%A1tedra-S%C3%A9rgio-Vieira-De-Mello_Relat%C3%B3rio-Anual_ACNUR-2017.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2018.

ALTO COMISSÁRIO PARA OS DIREITOS HUMANOS (ACNUDH). *Relatório do Alto-Comissário para os Direitos Humanos* - os direitos econômicos, sociais e culturais dos migrantes nos países de acolhida e as obrigações dos Estados neste domínio. 1° jun. 2010 (UN DOC. E/2010/89).

ALVES, B. S. F.; FERREIRA, V. C.; POKER, J. G. A. B. Reconstrução racional e direitos humanos: uma proposta de produção de conhecimento crítico das relações

internacionais baseada em Habermas. **Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos**, Bauru, n. 4, p.105-132, jun.2015.

BASILIO, A. L. Regulamento da Lei da Migração é uma catástrofe, diz especialista. **Carta Capital**: Política: Entrevista - Deisy de Freitas Lima Ventura. [S.l.], 24 nov. 2017. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/regulamento-da-lei-da-migracao-e-uma-catastrofe-diz-especialista>. Acesso em: 18 fev. 2018.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Migrantes, apátridas e refugiados:* subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil. Brasília: IPEA, 2015. (Série Pensando o Direito, 57). Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/12/PoD_57_Liliana_web3.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2016.

FERNANDES, D.; FARIA, A. V. O visto humanitário como resposta ao pedido de refúgio dos haitianos. *R. bras. Est. Pop.,* Belo Horizonte, v.34, n.1, p.145-161, jan./abr. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbepop/v34n1/0102-3098-rbepop-34-01-00145.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2017.

HABERMAS, J. *A constelação pós-nacional:* ensaios políticos. São Paulo: Littera Mundi, 2001.

HABERMAS, J. *A Inclusão do Outro:* estudos de teoria política. São Paulo: Loyola, 2002.

HABERMAS, J. Sobre a legitimação baseada nos direitos humanos. Trad. Maria Celina Bodin de Moraes e Gisele Cittadino. *Civilistica.com.* Rio de Janeiro, a. 2, n. 1, jan./mar. 2013. Disponível em: <http://civilistica.com/wp-content/uploads/2015/02/Habermas-civilistica.com-a.2.n.1.2013.pdf> Acesso em: 28 ago. 2015.

HATHAWAY, O. A. Do human rights make a difference? *Yale Law Journal,* New Haven, v.111, p. 1935-2042, 2005. Disponível em: <http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1852&context=fss_papers>. Acesso em: 29 maio 2016.

JUBILUT, L. L. *O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro.* São Paulo: Método, 2007.

JUBILUT, L. L.; MADUREIRA, A. L. The Challenges of the protection of refugees and forced migrants in the framework of Cartagena + 30. *REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.* [online]. 2014, vol.22, n.43, pp.11-33. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1980-85852503880004302>. Acesso em: 10 mar. 2016.

MAHLKE, H. Desafios à Consolidação do Sistema Internacional de Proteção aos Refugiados. *In:* CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO INTERNACIONAL, 12, 2014, Salvador. *Anais...* Salvador: 2014. Disponível em: <https://www.academia.edu/21416339/_Desafios_%C3%A0_Consolida%C3%A7%C

3%A3o_do_Sistema_Internacional_de_Prote%C3%A7%C3%A3o_aos_Refugiados_>. Acesso em: 22 set. 2017.

MARQUES, A. C. S. A ética do discurso e a formação do sujeito político em Habermas. *Cadernos da Escola do Legislativo,* Belo Horizonte, v 15, n 23, p.3-25, jan./jun. 2013.

MELITO, L. Especialistas avaliam que Lei de Migração representa avanço, apesar de vetos. **Agência Brasil.** Brasília, 25 maio 2017. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-05/especialistas-avaliam-que-lei-de-migracao-representa-avanco-apesar-de-vetos> Acesso em: 08 jun. 2017.

NOBRE, M. (org.). *Curso livre de teoria crítica*. 1ed. Campinas: Papirus, 2008.
ORGANIZAÇÃO MUNDIAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). *Estado da migração no mundo 2013:* o bem-estar dos migrantes e o desenvolvimento, 2013.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). *Política de Migração e Refúgio do Brasil Consolidada.* 2 volumes. Brasília: 2017. Disponível em: <www.justica.gov.br/seus.../migracoes/visoes_do_contexto_migratorio_no_Brasil.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2018.

POKER, J. G. A. B. Os conceitos de Reconhecimento e Inclusão na Teoria de Habermas. *In:* POKER, J.G, MARTINS, C. A. (org.). **Reconhecimento, Direito e Discursividade em Habermas**. São Paulo: Fap-Unifesp, 2014, p. 337 – 365.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). *Remover as barreiras:* mobilidade e desenvolvimento humanos – Relatório mundial sobre o desenvolvimento humano. Nova York: PNUD, 2009.

REPA, L. S. Jürgen Habermas e o modelo reconstrutivo de teoria crítica. *In*: NOBRE, M. (org.). *Curso livre de teoria crítica.* Campinas: Papirus, 2008, p. 161-182.

RESENDE, J. L. C. M. Análise Da (In) Efetividade Das Políticas Públicas Brasileiras À Luz Da Proteção Dos Direitos Humanos Dos Refugiados. *In*: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA, XXVI, 2017, Brasília. *Anais...* Brasília: 2017. p.245-260. Disponível em: <https://www.conpedi.org.br/publicacoes/roj0xn13/46i41956/ai2Bncbp9vZMHh49.pdf> Acesso em: 23 ago. 2018

SALLES, D. M. N. N; GONÇALVES, F. C. N. I. A atuação do estado brasileiro na proteção dos refugiados: a distância entre a legislação e a garantia dos direitos humanos. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais,* João Pessoa, v.1, n.2, p.111-132, Set/Dez 2016. Disponível em: <http://periodicos.ufpb.br/index.php/rppi/article/view/31039> Acesso em: 29 abr. 2017.

SÃO PAULO (Município). Prefeitura. *Programa de Metas da cidade de São Paulo: Versão Final Participativa 2013-2016.* São Paulo, 2013. Disponível em:

<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/planejamento/arquivos/15308-004_AF_FolhetoProgrmadeMetas2Fase.pdf> Acesso em: 18 dez. 2018.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania. *Coordenação de Políticas para Migrantes da Prefeitura de São Paulo.* São Paulo, 2016. Disponível em: <https://www.ilo.org/brasilia/publicacoes/WCMS_547355/lang--pt/index.htm> Acesso em: 16 out. 2018.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania. *Documento final da 1.ª Conferência Municipal de Políticas para Imigrantes de São Paulo.* São Paulo, 2015. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/migrantes/publicacoes/index.php?p=156226> Acesso em: 20 nov. 2018

Recebido em: 19/05/2019

Aprovado em: 23/03/2020