

Artigo recebido em 20/03/2019. Aprovado em 30/05/2019.

# O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA MUNICIPAL PARA A POPULAÇÃO IMIGRANTE DE SÃO PAULO: DESAFIOS E POTENCIAIS

## THE CONSTRUCTION PROCESS OF LOCAL POLICY FOR IMMIGRANT POPULATION IN SÃO PAULO: CHALLENGES AND POTENTIALITIES

Camila Bibiana Freitas Baraldi<sup>1</sup>

Isabel Meunier<sup>2</sup>

**RESUMO:** A Política Municipal para a População Imigrante de São Paulo, consubstanciada na Lei Municipal nº 16.478/2016 e Decreto nº 57.533/2016, resultou de processo decisório intersetorial e com ampla participação social, e representou a concretização do paradigma de direitos humanos como diretriz das ações e programas municipais para a população migrante. Este artigo descreve tal processo de formulação, salientando a sua interface com as peculiaridades da política pública migratória, dentre as quais se destaca a transversalidade.

**PALAVRAS-CHAVE:** Imigrantes. Políticas locais. Transversalidade. Formulação política

**ABSTRACT:** The local policy for the Immigrant Population of São Paulo, embodied in Law nº 16.478/2016 and Decree nº 57.533/2016, resulted from an inter-sectoral decision-making process with broad social participation, and represented the implementation of the human rights paradigm as a guideline for actions and programs for the migrant population. This article describes this process of formulation, emphasizing how it relates with the peculiarities of the migration public policy, among which the fact of being a transversal policy.

**KEYWORDS:** Immigrants. Local policy. Transversal policy. Policy formulation

1 Doutora pelo Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI-USP) e mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (PPGD-UFSC). Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), pela Università degli Studi di Trento (Itália) e pela Université Paris XIII (França). Foi Coordenadora e Coordenadora-Adjunta de Políticas para Migrantes na Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania da Prefeitura de São Paulo (2013-2016). baraldicamila@gmail.com

2 Doutora em Ciência Política pela USP, Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco, Graduada em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco. belmeunier@gmail.com

## INTRODUÇÃO

O Brasil possuía, em 2016, pouco mais de 1 milhão e 200 mil imigrantes registrados<sup>3</sup>, soma correspondente a menos de 1% da população brasileira. Esses imigrantes encontram-se, no entanto, espalhados de maneira heterogênea no território nacional, o que engendra realidades particulares em determinados municípios. Nesse contexto, São Paulo destaca-se, entre as cidades brasileiras, como aquela de maior concentração de imigrantes: mais de 385.120 estão nela registrados, o que equivale a mais de 3% de sua população total<sup>4</sup>. Esse dado não compreende, ressalte-se, os imigrantes que possuem domicílio em outros municípios da região metropolitana e afluem diariamente à capital para trabalhar, vivenciando a cidade e usufruindo de seus serviços. A cidade se mostra, desta forma, território em que se concretizam demandas por políticas públicas que contemplem a população imigrante e sejam capazes de integrá-la.

A construção da Política Municipal para a População Imigrante de São Paulo estava prevista no Programa de Metas da gestão Fernando Haddad (2013-2016), concebida com o objetivo expresso de promover e articular as políticas públicas no Município sob a ótica do imigrante como sujeito de direitos. Tal meta foi fruto da mobilização de atores sociais envolvidos com a temática, a qual ocorreu ainda durante a campanha e levou à inclusão expressa da atenção aos imigrantes na cidade no programa de governo do então candidato Haddad. Nesse contexto, precedeu a Política Municipal a criação da Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig), no seio da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, já em 2013. Antes de conduzir o processo de formulação da Política, a CPMig empreendera uma série de ações que inseriram a temática migratória na pauta da Administração Pública Municipal, tais como oficinas de capacitação dos servidores, articulação para abertura de serviços de abrigo voltados para esta população e regularização de feiras culturais.

A Política Municipal para a População Imigrante (PMPI) determinou o objetivo, para a Prefeitura de São Paulo, de promover de maneira estrutural os direitos sociais dos imigrantes e seu acesso a serviços públicos. Dentre os principais pontos e inovações da política, encontram-se:

- Princípios elencados: igualdade de direitos e oportunidades com nacionais; não-criminalização da imigração; garantia de acesso a serviços públicos e direitos sociais; combate à xenofobia e racismo;
- Consolidação de diretrizes de atuação da Administração Municipal no atendimento isonômico, acessível e desburocratizado à população imigrante, enfrentando destarte obstáculos linguísticos, discriminação, exigências burocráticas e documentais que os imigrantes não podem cumprir e que acabam deixando-os à margem dos direitos de que são titulares.;
- Promoção à participação política, com criação do Conselho Municipal de Imigrantes vinculado à SMDHC;

3 Dados da Polícia Federal extraídos em 26 de novembro de 2016 e obtidos via Lei de Acesso à Informação

4 São Paulo Cosmópolis (Org.). Imigrantes em São Paulo: diagnóstico do atendimento à população imigrante no município e perfil dos imigrantes usuários de serviços públicos. São Paulo: IRI-USP, 2017. Disponível em: <http://www.iri.usp.br/documentos/eBook%20Cosmopolis.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2018

- Institucionalização do Centro de Referência e Atendimento a Imigrantes (CRAI);
- Orientações específicas para as áreas de saúde, assistência social, educação, trabalho, habitação, cultura, esportes e lazer de modo a contemplar o indivíduo migrante em uma perspectiva multidimensional;
- Inserção da interculturalidade como princípio de atuação nas várias áreas setoriais, especialmente educação e cultura.

Os instrumentos normativos que a consubstanciaram, a saber, a Lei Municipal nº 16.478, de 07 de julho de 2016, e o Decreto nº 57.533, de 15 de dezembro de 2016, resultaram de processo decisório intersetorial e com ampla participação social. Este artigo descreve tal processo de formulação, salientando a sua interface com as peculiaridades da política pública migratória. Para tanto, alinha-se à abordagem de análise de políticas públicas, buscando observar o Estado em ação no processo que leva aos resultados políticos, explorando a influência de características da própria política pública (*policy*) sobre o jogo político (*politics*) a ela subjacente (LOWI, 1972). Na esteira de autores do campo das migrações internacionais que defendem que entender a política migratória demanda investigações sobre a agência estatal e seus mecanismos (ZOLBERG, 1999; SCHAIN, 2008; HOLLIFIELD; WONG, 2015), o artigo se dedica ao processo político da área de questões migratórias, desvelando relações que tomam lugar dentro do Estado e entre este último e a sociedade.

Nesse sentido, o trabalho enumera inicialmente peculiaridades da política migratória entendida como política pública, frisando os aspectos federativos que são observados no caso brasileiro. Em seguida, pontua como esses elementos foram sopesados na metodologia de formulação da PMPI de São Paulo e descreve como se deu tal processo político. Por último, assinala desdobramentos desejáveis do processo e desafios nele observados.

## 1 POLÍTICA MIGRATÓRIA COMO POLÍTICA PÚBLICA: DO NACIONAL AO MUNICIPAL

Pensar a política migratória sob o prisma da análise de políticas públicas significa debruçar-se sobre questionamentos como aqueles colocados por Laswell (apud SOUZA, 2006): quem ganha o quê, por que e que diferença faz. Nesse sentido, dirige-se o foco analítico para (i) a definição, pelo Estado, de quem nele entra, quem permanece e quais direitos lhe são concedidos, bem como quem dele se torna cidadão; (ii) quais variáveis influenciam essa definição; (iii) quais as consequências políticas e qual impacto social dessa definição.

No âmbito do quem ganha o quê, a política migratória compreende decisões nas seguintes dimensões:

(i) Gestão de fluxos de pessoas – *quem entra na sociedade?*: expedição de vistos e decisões sobre implementação de procedimentos especiais de demanda de visto para determinados grupos de pessoas; concessão de refúgio e desenho de sua interface com

a migração voluntária; intercâmbio de informações sobre fluxos migratórios; implantação de medidas de atração de mão-de-obra ou de estudantes direcionados a setores do mercado de trabalho; negociação e execução de acordos migratórios bilaterais ou regionais;

(ii) Integração social dos migrantes – *o que significa ser membro da sociedade?*: amparo legal para a reunião familiar; regulação do acesso ao trabalho; regulação do acesso a serviços públicos; políticas de acolhida e assistência primária; programas de combate ao racismo e xenofobia; inserção do princípio do interculturalismo em políticas de educação, cultura e outras; regulação do acesso à nacionalidade;

(iii) Controle da imigração irregular – *o que significa não ser considerado membro da sociedade?*: securitização do controle de fronteiras; política de deportação; condições para regularização e readmissão de migrantes que estão ou estiveram em situação irregular; regulação do acesso a serviços públicos para os migrantes em situação irregular; combate ao tráfico de pessoas e assistência às vítimas.

Cada uma dessas dimensões políticas levanta questionamentos e politizações variadas, e são respaldadas por arranjos institucionais que mobilizam distintos entes federativos. Nota-se que a gestão de fluxos de pessoas e a securitização do controle de fronteiras, objetos de atenção majoritária dos estudos sobre migrações internacionais, correspondem, no Brasil, a competências federais. No país, a atuação do Município tem se situado no âmbito da dimensão de integração social, relacionando-se ao acesso ou exclusão de direitos dos migrantes em comparação aos nacionais. Concerne, portanto, à concretização de direitos civis e sociais por meio de políticas públicas.

No contexto global, percebe-se recentemente um crescente protagonismo das cidades não somente na implementação de políticas de integração para imigrantes, mas também em sua formulação (ALEXANDER, 2003; CAPONIO AND BORKERT, 2010; SCHOLTEN, PENNINX, 2016). Na análise deste fenômeno há autores que identificam características próprias às políticas locais de integração para imigrantes: elas seriam mais tendentes à acomodar as diversidades étnicas; mais pragmáticas e, por serem formuladas em um âmbito mais próximo aos movimentos e organizações de/de apoio aos imigrantes, estariam mais inclinadas a responder às suas necessidades (POPPELAARS, SCHOLTEN, 2008). Outros autores apontam que tais características dependeriam de configurações específicas de cada cidade, logo seria possível identificar, também, políticas locais com características excludentes aos imigrantes. Nesse contexto, Dekker et al. (2015) se focam nos diferentes formatos de relações entre os níveis de governo local e nacional, apontando que a descentralização governamental somada a uma política nacional que promova trocas horizontais e coordenação entre os entes locais constituiria o modelo mais adequado ao fomento da dimensão local de políticas de atenção aos imigrantes.

No arranjo federativo brasileiro delineado pela Constituição de 1988, a esfera local de governo teve ampliado seu papel na formulação e implementação de políticas públicas, o que se deu com o objetivo de fornecer aparato institucional para uma reorientação substantiva das políticas sociais, norteada tanto pela garantia de equidade no acesso aos serviços públicos, quanto pela busca de eficácia, eficiência e efetividade da ação estatal. Esse movimento, de acordo com Farah, “pode ser entendido como parte de um processo de reconstrução da esfera pública, orientado para a democratização

da gestão e das políticas públicas no país, o qual tem na descentralização um de seus componentes centrais” (2001, p.121).

No entanto, importa ressaltar que, embora a descentralização federativa vise a ganhos de eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas, tais propósitos enfrentam, para sua concretização, desafios de coordenação. Guy Peters (1998) define coordenação como a concertação para que, em arranjos institucionais complexos, organizações públicas e privadas de diferentes níveis hierárquicos e federativos atuem na formulação e implementação de políticas públicas de maneira a reforçar sua coerência, evitando sobreposições, contradições ou lacunas na entrega dos serviços à população. Nas diversas políticas públicas, a coordenação enfrenta obstáculos relativos ao autointeresse das organizações e às distintas lógicas de ação organizacional.

No que atine à política migratória, relatório da Comissão Mundial sobre Migrações Internacionais (2005) avaliou que o desafio da coerência na governança nacional das migrações internacionais advém tanto da dificuldade dos Estados de definirem objetivos claros para suas políticas migratórias, quanto dos frequentes arranjos institucionais em que a fragmentação de competências está aliada à ausência de coordenação. Esse déficit de coordenação intragovernamental tende a gerar consequências significativas em política migratória, haja vista a intersectorialidade que lhe é intrínseca: políticas definidas a partir do sujeito a que se destinam, tais como os migrantes, contemplam os indivíduos em suas demandas múltiplas, abrangendo então diversas áreas setoriais - educação, saúde, trabalho, assistência social, entre outras. Consequentemente, são relevantes para uma diversidade de interesses, objetivos e políticas da Administração Pública. Ao suscitarem uma resposta convergente e estruturada de distintos setores públicos para fazerem frente a desafios específicos, tais políticas são ditas transversais.

A necessidade de coordenação que deriva da transversalidade se torna ainda mais pungente se levada em conta a característica minoritária da população imigrante e sua frequente situação de vulnerabilidade, muitas vezes marcada pela discriminação no acesso a oportunidades e pela violação de direitos. Paralelamente, e em particular no caso do Brasil, as dificuldades de coordenação intragovernamental são acentuadas em razão da inexistência de uma política ou programa que institucionalize os fluxos entre os níveis federativos e formalize uma lógica de partilha de competências e de articulação - situação agravada, à época da formulação da política para população imigrante da cidade de São Paulo, pela vigência de legislação obsoleta regulando a temática (Lei nº 6.815/1980, posteriormente revogada pela Lei nº 13.445/2017).

Outra dimensão importante da política migratória analisada sob a ótica de políticas públicas consiste nos atores que a influenciam, podendo-se destacar os burocratas. O papel desses atores é enfatizado de diferentes maneiras por autores em política migratória: Cornelius e Tsuda (2004) salientam dissonâncias entre as políticas tal como formuladas e aquelas implementadas pelos burocratas como uma causa importante de ineficácia da política migratória<sup>5</sup>. Já Virginie Guiraudon (2006), debruçando-se sobre o caso francês, aponta que a política migratória teria características de uma política camuflada, cuja formulação ocorreria mais administrativa e judicialmente do que por

5 A avaliação da eficácia de uma política pública corresponde ao cotejar dos objetivos e instrumentos de um programa conforme explicitados em sua formulação a seus resultados (ARRETCHE, 2001).

atores políticos – o que, de acordo com a autora, teria um importante papel em garantir a igualdade de direitos para não-nacionais a despeito de contextos políticos adversos.

No âmbito municipal, a temática da burocracia apresenta uma nuance interessante: a da atuação dos burocratas de nível-de-rua. Esses atores são postos em relevo na análise de políticas públicas a partir do trabalho de Lipsky (1980) que, ao identificar similaridades estruturais na ação de professores, assistentes sociais e policiais; apontou a discricionariedade como um elemento essencial da implementação política – com potencial para moldá-la e modificá-la. No município, burocratas de serviços de saúde, educação e assistência social, dentre outras áreas, não apenas atuam diretamente na integração social dos migrantes como também possuem potencial de orientá-los em questões atinentes à sua regularização documental. Burocratas de nível-de-rua possuem, desta forma, o potencial de costurar as diferentes dimensões da política migratória em sua implementação.

Ainda no quadro teórico de análise de políticas públicas, observa-se na política migratória seu caráter distributivo, de acordo com a tipologia proposta por Lowi (1972): os custos são difusos e os benefícios concentrados, o que tenderia a conduzir a práticas clientelísticas. Isso se coaduna às conclusões de Freeman (1998), segundo o qual o contexto frequentemente verificado na política migratória de custos difusos e benefícios concentrados levaria à captura do Estado por interesses organizados e explicaria a adoção de políticas de admissão de imigrantes em períodos de recessão econômica. Nesse sentido, se as atividades políticas se armam e se orientam segundo as políticas públicas (LOWI, 1972), as políticas migratórias seriam caracterizadas por uma arena relativamente pacífica, dadas as demandas não-rivais, o que corresponderia a uma baixa politização. Por politização, entende-se a cisão dos consensos relativos a uma determinada política, em decorrência do aumento da saliência da questão ou do número de atores interessados, gerando um embate entre diferentes atores político-sociais a fim de estabelecer seu conteúdo<sup>6</sup>.

No entanto, a imigração é uma pauta muitas vezes altamente politizada, inclusive sendo trazida à tona, particularmente nos casos dos países da Europa e Estados Unidos, no debate eleitoral. Uma possível explicação está no fato de como sociedades receptoras respondem a entrada de novos membros constituir uma questão vinculada não apenas às suas apreciações políticas, mas também às suas concepções de nação e identidade. Desta forma, a nacionalidade e a condição de não-pertencimento pleno à comunidade política poderiam conduzir a que as demandas de um determinado grupo sejam percebidas como rivais. Ademais, a transversalidade da política dificulta que seus custos e benefícios sejam calculados em um continuum unidimensional, tendo em vista envolver efeitos em diversas outras políticas públicas.

Tendo em vista a potencial cisão de consensos relativos à política migratória e os diversos grupos em disputa por moldar sua inserção na agenda pública, a participação da sociedade civil na formulação política se mostra particularmente importante. Nesses termos, o Relatório da Comissão Mundial sobre Migrações (2005) concluiu que, embora a elaboração de políticas migratórias incumba aos governos, tem mais

6 Essa definição agrega elementos de Lima em sua conceituação da politização da política externa (2009) e de Schain (2008).

probabilidade de ser exitosa se envolver a participação de indivíduos e instituições dos setores públicos e privados, em uma acomodação de interesses diversos para alcançar objetivos comuns.

A importância da participação política na formulação da política migratória se torna ainda mais pungente se tomada em conta a frequente condição de vulnerabilidade da população imigrante, a qual muitas vezes enfrenta maiores dificuldades no acesso a direitos do que os nacionais. Sobre o papel de instrumentos de participação social em políticas voltadas para populações que, como os imigrantes, enfrentam contextos de desigualdade, Pogrebinschi (2012) explica que

“as conferências nacionais facultam que interesses políticos minoritários sejam representados nas instituições políticas majoritárias mesmo quando não se encontrem encampados nas plataformas partidárias. As diretrizes de políticas públicas resultantes das conferências nacionais propulsionam o processo de formulação de políticas públicas no Executivo e a atividade legislativa no Legislativo oferecendo aos representantes eleitos um amplo leque de demandas formatadas diretamente, de acordo com as preferências da sociedade civil, em um ambiente não eleitoral e, portanto, livre de influências partidárias, do apelo midiático e de qualquer outra eventual interferência na formação da opinião e da vontade dos cidadãos e seus grupos” (p.44).

Saliente-se que, na estrutura federativa brasileira, os municípios constituem arenas em que o fortalecimento da participação é favorecido, dada a proximidade dos cidadãos com os serviços públicos e, conseqüentemente, com os órgãos e burocratas responsáveis por sua execução. No nível municipal, a interação entre Estado e sociedade observada na implementação política, permeada pelos burocratas de nível de rua, e a dimensão de atuação mais restrita dos movimentos sociais favorecem o contato entre os diversos atores com interesse em uma política específica. Esses fatores tendem a oportunizar a reivindicação por canais e instrumentos de participação popular, bem como a implantação dos mesmos.

## **2 O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DA POLÍTICA MUNICIPAL PARA A POPULAÇÃO IMIGRANTE DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

Dentro do objetivo de institucionalização de uma política municipal para a população imigrante inserido no Programa de Metas da gestão Fernando Haddad (2013-2016), buscou-se contemplar as peculiaridades da política pública migratória salientadas no item anterior por meio de processo decisório transversal e participativo, compreendendo a realização de audiência e consulta públicas, bem como as atividades de Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População Imigrante. Esse processo foi conduzido pela Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig) da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC), com o apoio de consultora da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

O Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População Imigrante consistiu em órgão temporário instituído pelo Decreto Municipal nº 56.353, de 24 de agosto de 2015. Concebido como instância formuladora central do anteprojeto de lei da PMPI,

o Comitê reunia treze representantes do Poder Público Municipal<sup>7</sup> e treze representantes da sociedade civil<sup>8</sup>. À época da criação do Comitê, entendeu-se não haver tempo hábil para a realização de eleições para escolha dos representantes da sociedade civil, motivo pelo qual se fez necessária a definição de critérios para designá-los. De modo a tornar o Comitê o mais representativo possível, os critérios selecionados foram os seguintes: a) participação dos conselheiros participativos migrantes, em número de três, corroborando a política para participação social dos migrantes que já vinha sendo desenvolvida pela CPMI<sup>9</sup>; b) prioridade para participação de migrantes; c) diversidade temática entre os membros da sociedade civil, contemplando vários setores e temas (refúgio, mulheres, cultura, trabalho, etc.); d) observação à paridade de gênero, nos termos da legislação municipal concernente<sup>10</sup>; e) trabalho com população migrante por, no mínimo, três anos; f) não inclusão de associações organizadas por nacionalidade, dada a impossibilidade de contemplar todas elas; g) contribuição relevante para os temas que seriam trabalhados no Comitê.

A opção de instituir um Comitê intersetorial como instância formuladora central concretizou o intuito de assumir transversalidade e participação social como basilares no processo político da PMPI. Isso adveio da concepção de que a efetividade de ações locais que garantissem direitos aos imigrantes de maneira estrutural passaria pela coordenação entre vários setores da Administração e pela articulação com a sociedade civil, tanto de maneira a proporcionar o desenho de uma política que contemplasse as múltiplas dimensões envolvidas na política migratória, quanto a fim de assegurar que sua implementação viria a assumir uma abordagem integrada. Significou, portanto, assumir a transversalidade não apenas ao prever direitos, objetivos e serviços na elaboração da PMPI, mas também ao buscar providências tendentes à incorporação da realidade migratória à rotina da Administração Pública em suas diferentes secretarias, com ressignificação de suas atividades. Em paralelo, a participação da sociedade civil

7 Membros dos seguintes órgãos: a) Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, que o coordenará; b) Secretaria do Governo Municipal; c) Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social; d) Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo; e) Secretaria Municipal de Educação; f) Secretaria Municipal da Saúde; g) Secretaria Municipal de Cultura; h) Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação; i) Secretaria Municipal de Habitação; j) Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas; k) Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres; l) Secretaria Municipal de Promoção da Igualdade Racial; m) Secretaria Municipal de Relações Governamentais.

8 a) Missão Paz; b) Cáritas; c) Sefras – Associação Franciscana de Solidariedade; d) CDHIC – Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante; e) CAMI – Centro de Apoio ao Migrante; f) PAL – Presença de América Latina; g) UNI – União Nacional Islâmica; h) Conectas; i) Warmis; j) Cosmópolis; k) Conselheiras/os Participativas/os

9 Os Conselhos Participativos foram criados pela Lei 15.764 de 27 de maio de 2013 (artigos 34 e 35) e regulamentados pelo Decreto 56.208 de 30 de junho de 2015. O artigo 2º, parágrafo 1º do referido Decreto explica: “O Conselho Participativo Municipal tem caráter eminentemente público e é organismo autônomo da sociedade civil, reconhecido pelo Poder Público Municipal como instância de representação da população de cada região da Cidade para exercer o direito dos cidadãos ao controle social, por meio da fiscalização de ações e gastos públicos, bem como da apresentação de demandas, necessidades e prioridades na área de sua abrangência”. Em 2013 foram criadas cadeiras para imigrantes nas Subprefeituras de maior concentração de população migrante na cidade de São Paulo. Na ocasião, 19 imigrantes de 12 nacionalidades diferentes foram eleitos. Em 2015, as cadeiras para imigrantes nos Conselhos Participativos foram ampliadas para as 32 Subprefeituras da cidade. Os conselheiros participativos imigrantes (3 titulares e 3 suplentes) que compuseram o Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População Imigrante foram escolhidos em eleição interna do próprio grupo.

10 A composição mínima de 50% de mulheres nos Conselhos e instâncias de controle municipal está prevista na Lei Municipal nº 15.946/2013 e regulamentada pelo Decreto nº 56.021/2015.

visava não apenas conferir legitimidade democrática ao processo, mas também aportar-lhe a visão dos usuários dos serviços discutidos, embasando a política nas pautas reivindicadas e nos diagnósticos realizados pelos migrantes.

Ao mirar o objetivo de elaborar proposta da PMPI para a cidade de **São Paulo**, particularmente determinando seus objetivos gerais e princípios, o trabalho do Comitê estava vinculado ao esforço de assegurar-se a coerência e transparência da atuação estatal. No âmbito da política municipal para população imigrante, a dimensão da transparência envolveu: a) informação ampla e clara para seus beneficiários e para sociedade em geral, por meio de veículos oficiais de divulgação e redes sociais; b) clareza da cadeia política para possibilitar a responsabilização (*accountability*) de seus atores; c) geração e manutenção de dados para munir a formulação de novas políticas, avaliar as existentes e prestar contas à sociedade.

A coerência é atributo desejável a qualquer política: tanto a coerência interna, isto é, a adequação entre os objetivos propostos em sua concepção e entre eles e os meios formulados para alcançá-los; quanto a coerência externa, ou seja, sua harmonização com o ordenamento jurídico e com as políticas públicas que com ela se relacionam. Não obstante, a característica assumia particular relevância no caso da PMPI, haja vista sua transversalidade e o contexto em que foi formulada, entre 2015 e 2016. Isso porque a legislação brasileira sobre o migrante à época vigente era obsoleta e carente de coesão<sup>11</sup>, justificando-se a importância de explicitar-se o paradigma adotado para atuação do poder público municipal – o qual, ao contrário da normativa federal de então, era fundado na garantia e promoção dos direitos humanos dos migrantes.

Concretizar o objetivo de formular a PMPI seguindo as diretrizes de coerência e transparência supramencionadas em um órgão colegiado intersetorial não era uma tarefa simples. A existência de plurais e, por vezes, divergentes vozes, inclusive dentro do próprio Poder Público, exigia a adoção de metodologia apta a tornar as reuniões do Comitê objetivas, resolutivas e capazes de processar os conflitos que surgissem. Optou-se por dividir as reuniões plenárias por área temática, sendo elas: (i) Assistência Social e Saúde; (ii) Educação e Trabalho; e (iii) Habitação, Cultura, Esportes e Participação Social. Previamente às reuniões plenárias, um subcomitê se reunia para debate mais aprofundado sobre a respectiva área temática, a fim de munir as plenárias de recursos de conteúdo e revesti-las de maior objetividade e celeridade. As reuniões plenárias, em um total de cinco, ocorreram entre outubro de 2015 e março de 2016; contaram com a participação de ouvintes com interesse no tema e foram conduzidas de acordo com o seguinte esquema:

- Exposição, pela consultora, dos marcos que balizariam os debates: diretrizes normativas, nacionais e internacionais, atinentes especificamente à temática migratória ou questões conexas<sup>12</sup>; diretrizes políticas, com foco nos resultados

11 As normas federais que regiam a temática à época orbitavam em torno de diplomas promulgados ainda por João Figueiredo, e que refletiam os valores de segurança nacional caros ao regime militar: a Lei nº 6.815, de 1980 e, regulamentando-a, o Decreto nº 86.715, de 1981. Com vistas a adaptá-las à realidade fática e jurídica, regulamentações sobre o tema eram realizadas por meio de resoluções normativas do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) e portarias do Ministério da Justiça, porém suas publicações esparsas e com desideratos específicos tornavam esta política carente de coesão. Atualmente, no entanto, a referida legislação foi revogada pela Lei 13.445, de 24 de maio de 2017.

12 Por exemplo, Declaração Universal de Direitos Humanos (1948), Pacto Internacional sobre Direitos

de audiência pública previamente realizada; e diretrizes técnicas, obtidas de documentos de referência de organizações ou arenas internacionais<sup>13</sup>.

- Debate para identificação de valores guias da política, seus objetivos e resultados pretendidos, com base nas propostas identificadas na audiência pública e debatidas no subcomitê da área temática;
- Explicitação de quais ações do poder público poderiam ser previstas para atingir tais objetivos e resultados e desenho de propostas em formato de artigo de lei;
- Tomada de decisão por consenso de todos os membros, sendo que em pontos nos quais o consenso não era atingido, registrava-se em memória o dissenso e as justificativas que o motivaram.

Nesse processo, as discussões no Comitê eram balizadas por alguns questionamentos fundamentais: quais recursos (humanos, financeiros e organizacionais) e atividades (processos, ações e tecnologias) são relevantes e suficientes para atingir uma mudança significativa na direção dos objetivos visados? Quais nexos causais são assumidos entre as ações propostas e os resultados pretendidos? Quais serão as particularidades do contexto de implementação? A tabela 1 traz uma esquematização das questões de análise propostas no processo decisório da política migratória municipal, com o desiderato de zelar pela sua eficácia, eficiência e efetividade.

---

Civis e Políticos (1966), Convenção Americana de Direitos Humanos (1969), Convenção Internacional sobre toda forma de Discriminação Racial (1968), Convenção 97 da OIT (1949), Convenção 143 da OIT (1975), Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias (1990).

13 “Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones” (aprovado na X Conferência Sulamericana de Migrações - Cochabamba, 2010); “As Migrações num mundo interligado: novas linhas de ação” (relatório da Comissão Mundial sobre as Migrações Internacionais – Fundação Calouste Gulbekian, 2005); “Essentials of Migration Management: A Guide for Policy Makers and Practitioners” (publicação da Organização Internacional de Migrações – Genebra, 2004); “Relatório Final da COMIGRAR – Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio” (Brasília: 2014).

**Tabela 1:** Questões de análise propostas para o processo decisório em política migratória municipal

Dimensão	Indicadores
<p><b>Eficácia</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Há coerência interna, isto é, há adequação entre os meios e os fins da política?</li> <li>- Há coerência externa, isto é, a política para o migrante está em harmonia com a política geral de determinada área temática?</li> <li>- A política formulada é exequível?</li> </ul> <p><b>Efetividade</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Há adequação entre os resultados esperados e as necessidades dos beneficiários?</li> </ul>	Desburocratização: a proposta conduz à desburocratização dos processos e serviços prestados?
	Promoção de direitos: a proposta tende a promover os direitos dos migrantes?
	Inclusão: a proposta tende a incluir os migrantes nos serviços públicos?
	Priorização: Quais os níveis de prioridade das ações propostas?
	Cobertura: qual a relação entre a população atendida sobre a que deveria ser atendida com os serviços fornecidos?
	Equidade: os serviços serão fornecidos equitativamente?
	Acessibilidade: a proposta promove o amplo acesso ao serviço ou direito, inclusive com atenção à questão idiomática?
	Diversidade: a proposta promove a diversidade e o respeito à interculturalidade?
<p><b>Eficiência</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Os recursos financeiros, físicos e institucionais serão aproveitados da melhor forma possível?</li> </ul>	Informação: a proposta tende a favorecer a informação do usuário?
	Eficiência processual: as formas são simples, havendo eliminação de formalidades e exigências cujo custo econômico ou social seja superior ao risco envolvido, inclusive mediante uso de tecnologia da informação?
	Custo unitário: qual o conjunto de custos relacionados à atividade por cada unidade de serviço gerado?
<p><b>Avaliabilidade</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- O programa favorece medidas para determinar a eficácia, a eficiência, e a efetividade da política?</li> </ul>	Custo-benefício: qual a relação entre os dispêndios realizados em um dado modelo e os retornos obtidos por conta desses dispêndios?
	Accountability: há clareza da cadeia política para possibilitar a responsabilização de seus atores?
	Dados: a política favorece a geração e manutenção de bancos de dados?
	Controle social: a política possui instrumentos aptos a favorecerem o controle social?

Fonte: Elaboração própria, tendo sido usados como referências: PALVARINI, 2010; LEVITON, 2010; WHOLEY, 2004.

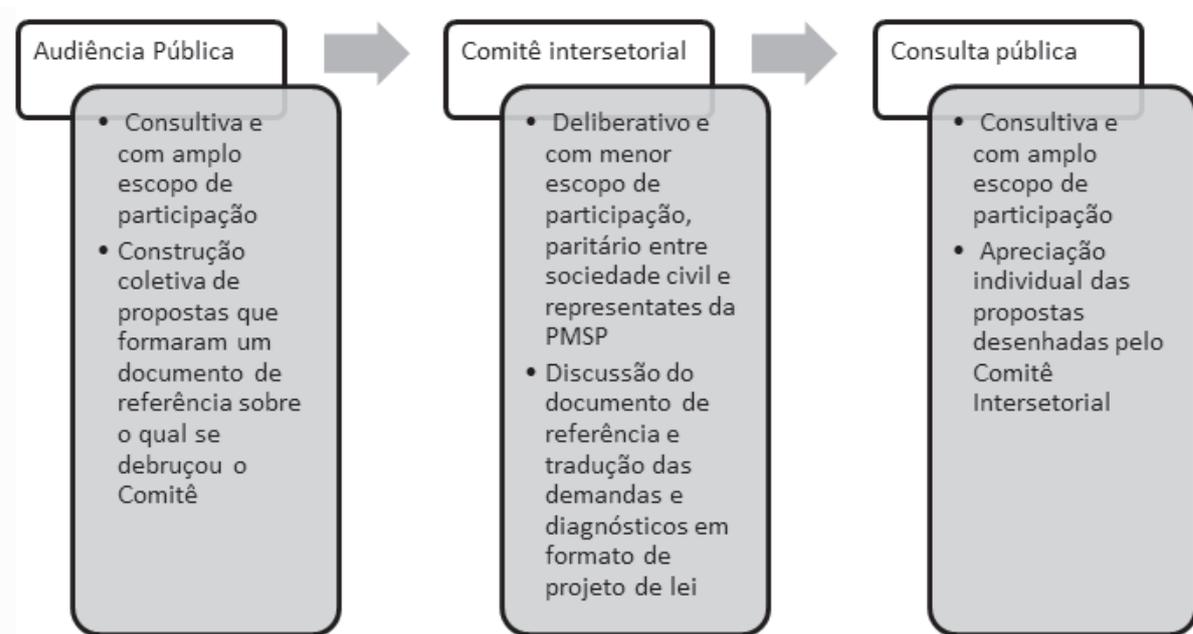
Para além dos representantes da sociedade civil na composição do Comitê, o processo de formulação da PMPI contou também com uma audiência e uma consulta pública. Mecanismos democráticos participativos possuem o objetivo de estender a atores diversos e plurais a influência em processos políticos, tanto na definição de agenda e na formulação de políticas, quanto no monitoramento dos programas e ações já em andamento. Contemplam, ainda, os desideratos de aumento da transparência da gestão pública e, conseqüentemente, de sua legitimidade democrática; de promoção da igualdade de direitos a partir da inclusão política; e mesmo de difusão da agenda política e aprendizagem coletiva em meio à população.

No caso da audiência pública, trata-se de evento de ampla mobilização e participação da sociedade civil, cujos atributos de oralidade, vasto escopo de atores e função consultiva revestem-no do caráter flexível de arena de debates, reivindicações, diagnósticos e problematizações da realidade. Portanto, a metodologia da audiência deve ser capaz de contemplar suas múltiplas funções: informação; discussão e apresentação formal de propostas. Nesse sentido, algumas diretrizes básicas foram adotadas quando da realização da audiência pública da PMPI em 26 de setembro de 2015:

- A fim de garantir o amplo escopo da participação, buscou-se incentivar a presença de atores envolvidos direta ou indiretamente com a temática migratória no município, compreendendo organizações de diferentes setores da sociedade civil, indivíduos migrantes e refugiados, e representantes dos poderes públicos, incluindo os membros do Comitê intersetorial. Para tanto, coube não apenas realizar uma vasta divulgação do evento, mas também tomar providências para garantir-se a acessibilidade dos participantes, inclusive com a presença de tradutores para outros idiomas;
- Tendo em vista tratar-se de mecanismo de caráter consultivo, cuidou-se de evitar o excesso de deliberação na construção da metodologia da audiência. Não se buscava a definição e o encaminhamento de propostas “vencedoras”, mas sim a realização uma oitiva de propostas e seu mapeamento, para que seus produtos fossem utilizados como referência base para a formulação da PMPI;
- Entendeu-se como importante que o escopo e os objetivos da audiência fossem claros e específicos, a fim de que os participantes não se debruçassem sobre questões que não fossem da alçada do município, como o controle de fronteiras ou a concessão de vistos, e estivessem cientes de como os produtos da audiência seriam absorvidos no processo de formulação política.

Já a consulta pública, embora tenha também caráter consultivo e aberto, diferencia-se da audiência por sua participação não-presencial, bem como pelas manifestações terem, naquela, caráter individual – enquanto na audiência visa-se à construção de propostas coletivas. Entre 11 de fevereiro e 04 de março de 2016, o texto da minuta de anteprojeto de lei construída pelo Comitê ficou disponível para consulta pública por toda a população no site da São Paulo Aberta, iniciativa da Prefeitura da Cidade de São Paulo voltada para a implementação de sua política de transparência e participação social. A consulta foi sucedida de uma última reunião do Comitê para avaliar e, caso entendesse pertinente, validar as contribuições recebidas.

Nesses termos, a figura 1 resume e esquematiza como foi concebida a metodologia de formulação participativa e intersetorial da PMPI.

**Figura 1:** Processo de formulação transversal e participativo da PMPI

Fonte: elaboração própria

No dia 31 de março de 2016, o PL 142/2016 foi enviado pelo então Prefeito Fernando Haddad à Câmara de Vereadores que o aprovou, sem alterações, em votações nos dias 15 e 21 de junho de 2016. Com a sanção da Lei Municipal nº 16.478, em 07 de julho de 2016, institucionalizou-se a Política Municipal para a População Imigrante, consolidando os objetivos de garantir ao imigrante o acesso a direitos sociais e aos serviços públicos; promover o respeito à diversidade e à interculturalidade; impedir violações de direitos e fomentar a participação social (art. 1º).

Os princípios da política (art. 2º) buscaram pautar as ações e iniciativas do Município e seus agentes públicos no sentido da mudança de paradigma: da securitização à garantia dos direitos humanos. Assim, estabelecem: I - igualdade de direitos e de oportunidades, observadas as necessidades específicas dos imigrantes; II - promoção da regularização da situação da população imigrante; III - universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos dos imigrantes; IV - combate à xenofobia, ao racismo, ao preconceito e a quaisquer formas de discriminação; V - promoção de direitos sociais dos imigrantes, por meio do acesso universalizado aos serviços públicos, nos termos da legislação municipal; VI - fomento à convivência familiar e comunitária.

Tais princípios e objetivos constituem fundamento para dispositivos mais específicos sobre o atendimento qualificado nos serviços (art. 4º); manutenção de Centros de Referência e Atendimento para Imigrantes - CRAI, destinados à prestação de serviços específicos aos imigrantes e à articulação do acesso aos demais serviços públicos (art. 6º); o acesso dos imigrantes aos serviços públicos municipais (art. 7º); e a participação social, inclusive com criação do Conselho Municipal da População Imigrante (art. 5º). Posteriormente, a publicação do Decreto nº 57.533, de 15 de dezembro de 2016,

detalhou, entre outras, as ações necessárias à efetivação dos objetivos e princípios da Lei e a composição do Conselho Municipal de Imigrantes<sup>14</sup>.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política municipal para a população migrante representou a adoção o paradigma de direitos humanos como diretriz das ações e programas municipais para a população migrante. Objetivou-se consolidar a cidadania do migrante no município, munindo-o de instrumentos para evitar a violação de direitos e reivindicá-los. Para tanto, buscou-se fundamentar não apenas a criação de serviços públicos específicos para a população migrante e o aprimoramento dos então existentes, mas também a inserção da atenção às demandas dos migrantes nos variados serviços públicos municipais.

Para além das consequências para a Administração Pública de São Paulo e para a população imigrante residente no município, um desdobramento desejável para a PMPI seria o de inspirar o trabalho de outros municípios e estados brasileiros em um processo de responsabilização para com as comunidades de imigrantes e refugiados em seus territórios. Embora São Paulo seja o maior polo de atração dessas populações, observa-se que os fluxos migratórios para o Brasil são variados e impactam em cidades múltiplas e diversificadas, engendrando a necessidade de iniciativas de gestão local. Tais iniciativas devem ser adaptadas a cada realidade, porém a difusão do exemplo paulistano tende a constituir um norte importante para as construções locais.

Por último, importa salientar dois desafios que foram observados no processo de formulação da PMPI e que tendem a gerar efeitos também em sua implementação: as relações interfederativas e intersetoriais. As competências específicas sobre migrações internacionais, relacionadas ao *status* migratório e direitos dele advindos, são detidas pelo governo federal, contudo observa-se que as principais demandas deste público – saúde, educação, moradia, trabalho, etc. – estão no escopo de atuação de governos municipais e estaduais. A articulação entre as esferas federativas é essencial para uma abordagem integrada e efetiva das migrações no Brasil, e os desafios da mesma são realçados em momentos de intensificação de fluxos migratórios específicos, como se identificou, em São Paulo, com comunidades haitianas, angolanas e, mais recentemente, venezuelanas.

Por sua vez, a intersetorialidade mostrou-se um desafio desde as atividades do Comitê da PMPI. Algumas secretarias municipais designaram representantes pouco assíduos e comprometidos com a finalidade do Comitê, outras indicaram servidores pouco empoderados para efetivamente deliberar sobre o tema em nome de sua pasta. A inserção da política como meta em instrumento de planejamento municipal e o interesse então assumido pela Secretaria de Governo em sua construção e aprovação se mostraram condições relevantes para que a formulação da PMPI não tenha fracassado ante dificuldades de coordenação intersetorial.

14 Apesar de publicada em instrumento apartado, as regulamentações do Decreto também se originaram dos trabalhos do Comitê Intersetorial.

## REFERÊNCIAS

- ALEXANDER, Michael. Local Policies Toward Migrants as an Expression of Host-Stranger Relations: A Proposed Typology. **Journal of Ethnic and Migration Studies**, v. 29, n.3, p. 411-430, 2003.
- CAPONIO, T.; BORKERT, M. "Introduction". In: CAPONIO, T.; BORKERT, M. (Eds.). **The Local Dimension of Migration Policymaking**. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010. p.9-32.
- COMISSÃO MUNDIAL SOBRE AS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS. As Migrações num mundo interligado: novas linhas de ação. **Relatório da Comissão Mundial sobre as Migrações Internacionais**. Fundação Calouste Gulbekian, 2015.
- CORNELIUS, W.; TSUDA, T. "Controlling Immigration: The Limits of Government Intervention". In: CORNELIUS, W. et al. (Eds.). **Controlling Immigration: A Global Perspective**. Stanford: Stanford University Press, 2004. p.3-48.
- COSMÓPOLIS (Org.) (2017). **Imigrantes em São Paulo: diagnóstico do atendimento à população imigrante no município e perfil dos imigrantes usuários de serviços públicos**. São Paulo: IRI-USP. Disponível em: <http://www.iri.usp.br/documentos/eBook%20Cosmopolis.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2018
- DEKKER, Rianne et al. A Local Dimension of Integration Policies? A Comparative Study of Berlin, Malmö, and Rotterdam. **International Migration Review**, v.49, n.3, p. 633-658, 2015.
- FARAH, Marta. Parcerias, Novos Arranjos Institucionais e Políticas Públicas no Nível Local de Governo. **Revista Brasileira de Administração Pública**, v.35, n.1, p.119-144, 2001.
- FREEMAN, Gary. **Toward a Theory of the Domestic Politics of International Migration in Western Nations**. South Bend: Nanovic Institute, University of Notre Dame, 1998.
- GUIRAUDON, Virginie. "Different Nation, Same Nationhood: the Challenges of Immigrant Policy". In: CULPEPPER, P.; HALL, P. & PALIER, B. (Eds.). **Changing France: The Politics that Market Make**. New York: Palgrave Macmillan, 2006. p.129-147.
- HOLLIFIELD, J.; WONG, T. "How can we bring the state in?". In: Brettell, C. & Hollifield, J. (Eds.). **Migration Theory: Talking Across Disciplines**. New York: Taylor & Francis, 2015.
- LEVITON, L.C. et al. Evaluability Assessment to Improve Public Health Policies, Programs, and Practices. **Annual Review of Public Health**, v. 31, p. 213-233, 2010.
- LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. Nova York: Russel Sage Foundation, 1980.

LOWI, Theodor. Four systems of policy, politics, and choice. **Public Administration Review**, v.32, n.4, 298-310, 1972.

PALVARINI, B. Guia Referencial de Mensuração do Desempenho da Administração Pública: Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e **Gestão. III Congresso Consad de Gestão Pública**. Brasília: 15, 16 e 17 de março de 2010.

PETERS, Guy. Managing horizontal government: the politics of coordination. **Canadian Centre for Management Development**, 21. 1998. Disponível em: <http://publications.gc.ca/collections/Collection/SC94-61-21-1998E.pdf>. Acesso em: 15 dez 2016.

POGREBINSCHI, Thamy. Conferências nacionais e políticas públicas para grupos minoritários. **Texto para discussão 1741**. Rio de Janeiro: Ipea, Secretaria-Geral da Presidência da República, 2012.

POPPELAARS, C.; SCHOLTEN, P. Two Worlds Apart. The Divergence of National and Local Immigrant Integration Policies in the Netherlands. **Administration and Society**, v. 40, n.4, p. 335-357, 2008.

SCHAIN, Martin. **The Politics of Immigration in France, Britain, and the United States: a comparative study**. New York: Palgrave Macmillan, 2008.

SCHOLTEN, P.; PENNINX, R. "The multilevel governance of migration and integration". In: GARCÉS-MASCAREÑAS, B. & PENNINX, R. (Eds.), **Integration processes and policies in Europe: contexts, levels and actors** (IMISCOE research series). Cham: Springer Open, 2016, p. 91-108.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

WHOLEY, J. et al. **Handbook of Practical Program Evaluation**. São Francisco: Jossey-Bass, 2004.

ZOLBERG, Aristide. "**Matters of State: Theorizing Immigration Policy**". In HIRSCHMAN, C.; KASINITZ, P.; DEWIND, J. (Eds.). *The Handbook of International Migration: The American Experience*. New York: Russel Sage Foundation, 1999, p. 71-93.