

GOVERNANÇA E DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

FELIPE GONZÁLEZ

(coordenação)

Gerson Damiani

José Fernández-Albertos

(organização)

Cátedra José Bonifácio 4

edusp

A responsabilidade pelo conteúdo dos textos publicados nesta obra é exclusiva dos autores; sua publicação não significa a concordância dos organizadores e das instituições com as ideias neles contidas.

Ficha catalográfica elaborada pelo Departamento Técnico do Sistema Integrado de Bibliotecas da USP. Adaptada conforme normas da Edusp.

Governança e Democracia Representativa / Felipe González (coordenação); organização Gerson Damiani, José Fernández-Albertos. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2017.

504 p.: il.; 22 cm. – (Cátedra José Bonifácio, 4)

ISBN 978-85-314-1641-5

1. Democracia. 2. Representação política. 3. Democracia participativa. 4. Governança. 5. Globalização. I. González, Felipe. II. Damiani, Gerson. III. Fernandez Albertos, José. IV. Série.

CDD-321.4

Direitos reservados à

Edusp – Editora da Universidade de São Paulo
Rua da Praça do Relógio, 109-A, Cidade Universitária
05508-050 – São Paulo – SP – Brasil
Divisão Comercial: Tel. (11) 3091-4008 / 3091-4150
www.edusp.com.br – e-mail: edusp@usp.br

Printed in Brazil 2017

Foi feito o depósito legal

A participação social nas cidades: o caso de São Paulo no processo participativo de elaboração da política municipal para imigrantes

KELLY KOMATSU AGOPYAN¹

Introdução

A participação social promovida em nível local nos centros urbanos é um enorme campo de estudos, principalmente com a ampliação de canais alternativos e institucionalizados. Falar de participação nos centros urbanos é fundamental tendo em vista a predominância do contexto urbano global, majoritariamente democrático, em que vivemos atualmente. A consolidação de um processo de participação efetivo e eficaz é complexo e deve ser constantemente renovado, seguindo as novas configurações sociais. Acredita-se que, quando bem-sucedida, a participação social pode contribuir significativamente para a defesa e promoção dos direitos humanos, principalmente de populações consideradas mais vulneráveis e que normalmente estão mais apartadas do processo decisório.

Como estudo de caso dessa questão, será abordada a experiência do município de São Paulo, onde foi realizado, pioneiramente no Brasil, processo participativo na elaboração do projeto de lei que instituiu a Política Municipal para a População Imigrante, dando origem à atual lei municipal n. 16478/2016.

1. Mestranda do programa de pós-graduação do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI-USP). Graduada em relações internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), realizou intercâmbio acadêmico na Sciences Po (Institut d'Études Politiques de Paris). Foi assessora para assuntos internacionais da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania da prefeitura de São Paulo. Estuda a questão urbana com ênfase em direitos humanos.

As cidades e a participação social

O centro urbano é o grande palco da vida das populações mundiais da atualidade. Segundo relatório internacional “Urbanização e Desenvolvimento: Futuros Emergentes”², produzido pelo Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), 54% da população global já vive em áreas urbanas atualmente. Na América Latina, o contexto é ainda mais significativo: é notadamente a região mais urbanizada do mundo, em que 80% da população vive nas cidades³.

Ademais, os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) lançados em 2015, na ocasião da Cúpula das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, passaram a incluir, em relação ao compromisso anterior dos Objetivos do Milênio (ODM), a questão das cidades como um dos temas centrais na agenda global até 2030. O objetivo número onze desse compromisso prevê *cidades e assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis*.

A preponderância que as cidades progressivamente têm conquistado impacta significativamente no papel dos governos locais. Estes respondem pela camada mais baixa da administração pública, o que possibilita uma relação mais próxima e direta com a população. As suas atribuições são determinadas pela legislação dos respectivos governos nacionais. No caso do Brasil, a Constituição Federal de 1988 determina em seu artigo 30, inciso II, que “compete aos municípios suplementar a legislação federal e estadual no que couber”⁴.

2. Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), “Urbanization and Development: Emerging Futures”, 2016a, disponível em: <http://wcr.unhabitat.org/wp-content/uploads/sites/16/2016/05/WCR-%20Full-Report-2016.pdf>, acesso em: 28 dez. 2016.
3. Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), “Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe 2012”, 2012, disponível em: http://www.unhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=816&tmpl=component&form=raw&Itemid=538, acesso em: 13 set. 2016.
4. Brasil, *Constituição da República Federativa do Brasil*, Brasília, Distrito Federal, Senado, 1988, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm, acesso em: 13 set. 2016.

Observa-se que as cidades e seus governos têm demonstrado papel fundamental na defesa e promoção de direitos humanos, de forma a complementar e a somar ao papel dos governos federais. Segundo relatório do Comitê Consultivo do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas “Role of Local Government in the Promotion and Protection of Human Rights”, “local authorities are actually those who are to translate national human rights strategies and policies into practical application”⁵.

Nesse protagonismo dos governos locais na promoção da responsabilidade compartilhada da efetivação e proteção de direitos entre os diferentes níveis da administração pública, deve-se incluir a questão da participação social como um elemento fundamental garantidor de direitos e do exercício democrático na gestão das cidades.

O fortalecimento da ideia de participação social na gestão de políticas públicas locais, a partir do fim dos anos de 1980 – concomitantemente com o processo de democratização –, consolida-se durante os anos de 1990, ocorrendo ao mesmo tempo que esse mundo “urbanizado” vinha se estruturando. A ampliação e institucionalização da participação como modelo de gestão pública local contemporânea veio para responder à crise do modelo burocrático de administração pública que não conseguia atender às demandas recorrentes geradas pela população ao longo do período de mandato das gestões municipais eleitas. A democracia participativa, que leva os cidadãos às urnas a cada quatro anos, demonstra-se insuficiente diante do dinamismo das necessidades vividas pela população⁶.

Assim, a gestão pública e o “fazer da política” não é mais apenas uma decisão exclusivamente governamental⁷. Essa questão pode ser relacionada

5. Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, “Role of Local Government in the Promotion and Protection of Human Rights: Final Report of the Human Rights Council Advisory Committee”, 2015, disponível em: www.ohchr.org/EN/.../A_HRC_30_49_ENG.docx, acesso em: 13 set. 2016.

6. Carlos R. S. Milani, “O Princípio da Participação Social na Gestão de Políticas Públicas Locais: Uma Análise de Experiências Latino-americanas e Europeias”, *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, vol. 42, n. 3 pp. 551-579, 2008.

7. *Idem, ibidem.*

com os pressupostos de “democracia deliberativa”⁸ defendida por Jürgen Habermas, ao argumentar que a política deliberativa é baseada na ideia de soberania popular e que a fonte de legitimidade é o julgamento coletivo da população⁹. Segundo cita Pedro Ugarte: “La participación es la fuente de legitimidad y de justificación moral de la democracia y, por lo mismo, representa el valor político de mayor rango”¹⁰.

Assim, a partir da impulsão da questão participativa, novos mecanismos adicionais e alternativos de participação foram sendo institucionalizados, inclusive em nível de governo local. Notadamente, é possível citar: os orçamentos participativos, os conselhos participativos temáticos, conferências temáticas, audiências e consultas públicas, diálogos sociais com a sociedade civil organizada etc.

No Brasil, mais especificamente, essa questão foi consolidada com o decreto n. 8 243, de 23 de maio de 2014, que institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), aos quais estados e municípios podem aderir.

As cidades e a imigração

Os principais relatórios atuais de organizações internacionais que abordam a questão urbana já começam a incluir a imigração como fator relevante no desenho das cidades, enfatizando o papel dos governos locais de garantir que os imigrantes (e refugiados) sejam considerados plenos sujeitos

8. Este artigo não se propõe a abordar detalhadamente as discussões que envolvem o princípio de “democracia deliberativa” defendida por Jürgen Habermas e debatida por outros autores como John Rawls.

9. Amy Gutmann e Dennis Thompson, “What Deliberative Democracy Means”, em *Why Deliberative Democracy?*, Princeton, Princeton University Press, 2004, p. 9.

10. Pedro S. Ugarte, “Qué Participación para Cuál Democracia?”, em Alicia Ziccardi (org.), *Participación Ciudadana y Políticas Sociales del Ámbito Local*, Cidade do México, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Nacional de Desarrollo Social, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, 2004, disponível em: <http://ru.iis.sociales.unam.mx/jspui/bitstream/IIS/4420/1/Participacion%20ciudadana%20y%20politicas%20sociales%20en%20el%20ambito%20local.pdf>, acesso em: 28 dez. 2016.

de direitos. A Organização Internacional para as Migrações (OIM), em seu “Mapa de Boas Práticas: Acolhimento e Integração de Imigrantes em Portugal”, destaca que “A participação de imigrantes no processo democrático e na elaboração de políticas e medidas de integração, especialmente a nível local, apoia a sua integração”¹¹.

A própria ONU-Habitat, que recentemente definiu Nova Agenda Urbana para os próximos vinte anos durante a terceira Conferência sobre Habitação e Desenvolvimento Sustentável (Habitat-III), também inclui a questão da imigração como central e a necessidade de garantir os direitos dos imigrantes (independentemente de seu *status* migratório), refugiados e deslocados internos:

We commit to ensure the full respect for human rights and humane treatment of refugees, internally displaced persons, and migrants, regardless of migration status, and support their host cities in the spirit of international cooperation, taking into account national circumstances, and recognizing that, although the movement of large populations into towns and cities poses a variety of challenges, it can also bring significant social, economic, and cultural contributions to urban life [...] ¹².

Ainda, a mesma ONU-Habitat em seu relatório mundial sobre urbanização e desenvolvimento igualmente cita a imigração como um tema de implicações para as cidades: “The upsurge in forced migration across international borders is an emerging issue which has implications for cities”¹³.

11. Organização Internacional para as Migrações, *Mapa de Boas Práticas: Acolhimento e Integração de Imigrantes em Portugal*, 2007, disponível em: <http://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/296070/mapa+de+boas+praticas.pdf/85a701a1-d02d-420e-853a-10f5aa0d9b72>, acesso em: 13 de set. 2016.

12. Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), “The New Urban Agenda”, 2016b, disponível em: <https://habitat3.org/the-new-urban-agenda>, acesso em: 23 out. 2016.

13. Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), *op. cit.*, 2016a.

Participação, cidades e imigração

Assim, tendo como mote central o papel dos governos locais de promover mecanismos de participação social, fez-se um esforço de tentar abordar essas três questões que se comunicam diretamente (cidades, imigração e participação social) – mas que inegavelmente têm grande complexidade, não sendo ainda possível esgotar esse estudo neste trabalho. Apesar da forte conexão entre os três temas, essa relação não é tão óbvia, tendo em vista que a participação dos imigrantes na vida política das cidades muitas vezes não é reconhecida e/ou garantida.

O Mipex de 2015 (Migrant Integration Policy Index)¹⁴, ferramenta desenvolvida pelo Centro de Assuntos Internacionais de Barcelona (Cidob) e o Grupo de Políticas de Migração (MPG) com o patrocínio da União Europeia, que mede as políticas de integração de imigrantes nos países-membros da União Europeia, Estados Unidos, Japão, Nova Zelândia, Islândia, Austrália, Canadá, Suíça e Turquia, por meio de 167 indicadores, em oito áreas temáticas, entre elas participação, salienta:

Political participation is a slight area of weakness for integration policy across countries. Most immigrants, especially foreigners, have few opportunities to inform and improve the policies that affect them daily, since most authorities design policies “for” them and are not informed by or accountable to them. On average, immigrants are slightly more discouraged than encouraged to participate through the standard civic channels, limited local voting rights for (non-EU) foreigners, weak consultative bodies and poorly supported immigrant organisations.

O índice mede a participação política por meio de quatro dimensões: Direitos Eleitorais, Liberdades Políticas, Órgãos Consultivos e Implementação de Políticas. Dentre os países analisados, Noruega, Luxemburgo e

14. Thomas Huddleston *et al.*, *Migrant Integration Policy Index 2015*, Barcelona/Brussels, Barcelona Centre for International Affairs/Migration Policy Group, 2015, disponível em: <http://mipex.eu/sites/default/files/downloads/files/mipex-2015-book-a5.pdf>, acesso em: 23 out. 2016.

Finlândia, respectivamente, são os países com melhores índices de participação imigrante. Já Romênia, Polônia e Turquia, os piores.

Em relação à América do Sul, porém, a maioria dos países, como Argentina, Bolívia, Paraguai, Chile e Uruguai, tem alguma forma de participação imigrante, depois de residência durante um período mínimo, não exigindo a naturalização – o que não implica a perda de sua nacionalidade originária.

No Brasil, contudo, segundo art. 14, § 2º, da Constituição Federal de 1988, estrangeiros não podem alistar-se como eleitores, ao menos que sejam naturalizados brasileiros. Assim, já é vedada a essa população a participação tradicional de escolha de representantes do legislativo e executivo do país, não sendo possível a realização de direitos políticos.

Soma-se ainda o Estatuto do Estrangeiro (lei n. 6815 de 1980), que define a situação jurídica do “estrangeiro” no Brasil. Segundo o art. 107 do Estatuto, criado durante o período da ditadura militar, “o estrangeiro admitido no território nacional não pode exercer atividade de natureza política, nem se imiscuir, direta ou indiretamente, nos negócios públicos do Brasil”¹⁵. Assim, a legislação brasileira inibe os direitos políticos dos imigrantes, criando uma demanda que fica reprimida e que é fortemente reproduzida por essa população no nível local. Propostas de emenda constitucional (PEC 347/2013) e projeto para uma Nova Lei de Imigração (PL 2516/2015), que garantiriam mais direitos políticos aos imigrantes, estão tramitando no Congresso Brasileiro, porém ainda sem perspectiva de aprovação.

A questão da participação de imigrantes é claramente complexa, tendo em vista que o princípio da participação normalmente está conectado com a concepção de cidadania, o que pode ser interpretado de forma deturpada e contraditória em relação a imigrantes sem a chamada “cidadania brasileira”. Contudo, não ter “cidadania brasileira” não deveria significar a privação dos imigrantes de direitos de cidadania, de serem considerados plenos cidadãos da cidade em que passam a residir, tendo acesso a serviços e benefícios com que outros cidadãos naturalmente já contam. O que se observa, normalmente, é a falta de preparo dos serviços públicos para

15. Brasil, lei n. 6815, de 19 de agosto de 1980, Brasília, 1980, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815.htm, acesso em: 23 out. 2016.

com essa população, bem como à ausência de informação aos imigrantes sobre seus direitos. Esse contexto acaba por reforçar a exclusão dos imigrantes do ambiente público, o que também implica um afastamento dos próprios canais de participação, por exemplo. Segundo Carlos Milani: “A cidadania define os que pertencem (inclusão) e os que não se integram à comunidade política (exclusão)”¹⁶.

Considerando todas as questões, optou-se por eleger, como estudo de caso para esse trabalho, o processo participativo que ocorreu no município de São Paulo como relevante modelo empírico, pois demonstra uma iniciativa inovadora por parte de um governo local municipal de incluir os imigrantes no processo decisório, atendendo a uma demanda que vem dos próprios imigrantes e que não havia respaldo pela legislação nacional. A elaboração de uma Política para População Imigrante em São Paulo é simbólica por ser a primeira desse tipo no Brasil, englobando diferentes modalidades de participação. Além disso, estudar o caso de São Paulo é significativo tendo em vista que, atualmente, a cidade é um dos principais destinos brasileiros dos novos fluxos de imigrantes que chegam ao país.

O caso de São Paulo

O município de São Paulo recebe uma quantidade significativa de imigrantes. Segundo dados oficiais do Sistema Nacional de Cadastramento de Registro de Estrangeiros (Sincre) da Polícia Federal, em outubro de 2015 o município contava com 373 955 imigrantes – sobretudo portugueses, bolivianos e japoneses¹⁷. Esse número engloba, contudo, apenas os imigrantes que estão em situação imigratória e documental regularizada. Assim, estima-se que o número seja ainda mais expressivo.

No município de São Paulo, os interesses e demandas da população são historicamente defendidos por organizações da sociedade civil e associações formadas pelos próprios imigrantes.

16. Carlos R. S. Milani, *op. cit.*, 2008.

17. Dados disponibilizados por solicitação ao portal da Polícia Federal, por meio da ferramenta de acesso à Informação. Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania da Prefeitura de São Paulo, disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/Perguntas%20frequentes.pdf, acesso em: 14 set. 2016.

A administração municipal passa a trabalhar específica e deliberadamente com a população migrante apenas a partir de 2013, com a criação da Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig), da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, com base na lei n. 15 764 de 27 de maio de 2013¹⁸. A atuação dessa Coordenação vai ao encontro do cumprimento da meta 65 do Programa de Metas da Prefeitura da Cidade de São Paulo para 2013-2016: “Criar e implantar a Política Municipal para Migrantes e de Combate à Xenofobia”¹⁹. Assim, a pauta da imigração é concretamente inserida na atuação do governo municipal.

Este trabalho se propõe a analisar e descrever todo o processo participativo que acompanhou a elaboração da Política Municipal para Imigrantes, instituída pela lei n. 16 478, sancionada no dia 7 de julho de 2016.

A lei dispõe sobre os objetivos, princípios e diretrizes da ação municipal sobre os imigrantes. Ela prevê a garantia do direito à saúde, cultura, participação, trabalho, lazer e assistência social à população migrante, destacando-se a disposição de criação de um Conselho Municipal de Imigrantes, paritário e com objetivo de monitorar o cumprimento da lei, além da manutenção de Centros de Referência e Atendimento ao Imigrante (CRAI).

Dessa forma, observa-se que a lei envolve múltiplas áreas da gestão, sendo relevante a abordagem transversal e multissetorial da questão migratória para alcançar a plena garantia de direitos humanos dessa população. É a primeira legislação local aprovada sobre essa matéria no Brasil, institucionalizando políticas já levadas a cabo no município de São Paulo e consolidando a questão migratória como uma política efetivamente de Estado e não apenas de governo, garantindo a continuidade da atenção da administração pública a essa população.

No que tange o processo de participação da construção do anteprojeto de lei dessa política, destaca-se inicialmente a realização da 1ª Conferência Municipal de Políticas para Migrantes em 2013, organizada pela CPMig em

18. Disponível em: http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=28052013L%20157640000, acesso em: 13 set. 2016.

19. Disponível em: http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/metas/wp-content/uploads/2014/04/O-Programa_detalhado_download.pdf, acesso em: 13 set. 2016.

conjunto com outras treze secretarias municipais e catorze entidades da sociedade civil²⁰. O evento contou com a expressiva participação de 695 pessoas, sobretudo de entidades e movimentos sociais ligados à temática. As participações social e política foram pontos levantados pelos delegados que reivindicaram o direito a votar e serem votados – àqueles com dois anos (ou mais) de residência permanente –, o direito de organizarem-se em sindicatos e a instituição de um Comitê Municipal de Imigrantes, com representação majoritária de imigrantes. A conferência, de caráter consultivo e oficialmente mobilizada²¹, inseriu-se na construção da 1 Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (Comigrar). As recomendações produzidas nesses dois momentos consultivos serviram de insumo para o início da elaboração do anteprojeto de lei quase dois anos mais tarde.

O processo de elaboração do anteprojeto foi liderado pelo Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População Imigrante, criado pelo decreto municipal 56 353 de 24 de agosto de 2015. O comitê, de composição paritária, foi composto de 26 membros: metade de representantes do governo municipal²² e a outra de organizações da sociedade civil²³ reconhecidas pelo desenvolvimento de atividades relevantes sobre o tema de imigração. A participação nesse colegiado foi considerada prestação de

20. Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania da Prefeitura de São Paulo, *1 Conferência Municipal de Políticas para Imigrantes: Somos Todos Imigrantes*, 2013, disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/Doc%20Final_Conf%20Mun%20Imigrantes%20de%20SP_2014.pdf, acesso em: 13 set. 2016.

21. Conferência convocada pelo decreto n. 54476, de 17 de outubro de 2013.

22. Notadamente das seguintes secretarias municipais: Direitos Humanos e Cidadania; Governo Municipal; Assistência e Desenvolvimento Social; Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo; Educação; Saúde; Cultura; Habitação; Relações Internacionais e Federativas; Políticas para Mulheres; Políticas para Igualdade Racial; Relações Governamentais; e Esportes, Lazer e Recreação.

23. Notadamente das seguintes organizações da sociedade civil: Missão Paz; Cáritas; Associação Franciscana de Solidariedade (Sefras); Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante (CDHIC); Centro de Apoio ao Imigrante (Cami); Presença de América Latina (PAL); União Nacional Islâmica (UNI); Conectas Direitos Humanos; Warmis; Cosmópolis (IRI-USP); Massar Sarr (conselheiro participativo imigrante); Werner Regenthal (conselheiro participativo imigrante) e Clara Alicia Kardonsky de Politi (conselheira participativa imigrante) e seus respectivos suplentes.

serviço público relevante, sendo dessa forma não remunerada, preservando o princípio de ser uma atividade espontânea e motivada dos seus participantes, objetivando exclusivamente a garantia da inclusão das demandas e interesses da população imigrante no *policy making* local. Convém, ainda, destacar que a composição desse colegiado observou as normas estabelecidas pela lei n. 15 946 e decreto n. 56 021 que dispõem sobre a composição mínima de 50% de mulheres nos conselhos de controle social do município.

Vale destacar que o processo contou com o acompanhamento e aconselhamento de consultoria realizada e financiada pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), com o objetivo de fortalecer as estratégias políticas, melhorando os marcos normativos em matéria de migração laboral e estreitando a relação do Brasil com os países da América Latina e Caribe. A consultora Isabel Meunier trabalhou durante todo o processo realizando sistematizações e dando suporte técnico aos diversos momentos de participação. Isso demonstra que uma organização de reconhecimento internacional se propôs a contribuir e aprimorar o processo participativo de criação do anteprojeto, o que ajuda a respaldar a legitimidade do mesmo.

Em 26 de setembro de 2015, foi realizada uma audiência pública com a participação de 71 pessoas entre representantes de organizações não governamentais, imigrantes, instituições públicas e grupos de pesquisas. A reunião, de caráter consultivo, por meio de manifestações orais dos participantes, norteou suas discussões por meio de um documento de referência elaborado a partir das contribuições do documento final da Conferência Municipal e do relatório pós-etapa nacional da Comigrar. Os debates foram tematicamente separados em quatro grandes grupos: 1) Princípios e Diretrizes Gerais; 2) Assistência Social e Saúde; 3) Educação e Trabalho e 4) Habitação, Cultura, Esporte e Participação Social.

As contribuições geradas pela audiência pública foram levadas para as discussões posteriores do Comitê Intersetorial, que abordou cada um dos quatro grupos temáticos em reuniões plenárias distintas. Para agregar a discussão com todo o comitê, também foram realizadas reuniões paralelas com subcomitês.

Após os encontros temáticos, foi construída uma minuta de anteprojeto que foi para consulta pública, realizada *on-line*, no período de 12/2/2016

a 4/3/2016, pelo *site* oficial do São Paulo Aberta²⁴. A consulta pública se traduziu em mais uma ferramenta alternativa (dessa vez *on-line*) que buscava atingir um público ainda maior e distinto em relação à proposta já debatida em outros meios. A consulta foi realizada exclusivamente pela internet, na qual o participante poderia comentar cada um dos artigos propostos, podendo indicar se concordava, concordava com ressalvas ou não concordava, sugerindo alterações na redação do artigo, inserções ou supressão de dispositivos. Para participar da consulta, era apenas necessário indicar o nome e um correio eletrônico.

Essa consulta contou com 159 contribuições, não equivalendo, contudo, ao número total de pessoas que contribuíram com a consulta, já que algumas o fizeram mais de uma vez. A consultoria da ORT, que ficou encarregada de sistematizar os resultados, informou que cerca de 77% das sugestões concordavam com o que estava sendo proposto pela minuta, cerca de 11% discordavam e 12% não demonstravam posicionamento a respeito. O relato da consultoria ainda revelou que os pontos mais controversos foram as sugestões de estabelecer possíveis condicionalidades aos direitos propostos, de prever deveres em paralelo aos direitos, de críticas à interculturalidade e ao princípio da não criminalização.

Todas as recomendações provenientes da consulta pública foram discutidas, avaliadas e acatadas ou rejeitadas pelo Comitê ao longo de duas plenárias, registradas em atas públicas. O processo que envolve a adaptação da participação a uma ferramenta digital é um passo importante na diversificação dos formatos de participação, podendo atrair pessoas que não puderam participar de outras etapas do processo.

A experiência digital, contudo, demonstrou um desafio em questões de alcance da mobilização – mesmo sendo uma ferramenta de alto potencial de alcance e disseminação, no caso de São Paulo conseguiu um número ainda tímido de participantes dadas as proporções demográficas do município, apesar de esses participantes terem realizado um número significativo de contribuições. Além disso, esse processo *on-line* não permite que se

24. O São Paulo Aberta é uma iniciativa do governo municipal para fomentar ações de governo aberto na Prefeitura Municipal de São Paulo.

trace um perfil dos participantes por não ser necessário indicar informações pessoais, como a nacionalidade, para poder participar, e mesmo que o tivesse, não se poderia garantir a confiabilidade dos dados fornecidos. Isso dificulta o diagnóstico de quem está participando ou não, e de como conseguir ampliar o quadro de participação.

Esse panorama de baixo índice de participação nos faz indagar algumas hipóteses: seria isso resultante de desinteresse, dificuldade de acesso à internet, desconhecimento do tema ou desconfiança do processo? Idealmente, quais seriam as expectativas quantitativas de participação que se deveria ter em relação a um processo desse tipo – deveria ser proporcional à população imigrante da cidade? Quem deverão ser os participantes-alvo dessa consulta pública, as populações diretamente conectadas com o tema e/ou todos os cidadãos?

Além disso, também é importante refletir sobre quem são os atores que estão efetivamente participando desses canais. Se há uma constância do perfil – e consequentemente da nacionalidade – desses atores mais ativos e se o fato de as mesmas pessoas e comunidades participarem desses canais não tornaria o processo todo assimétrico, já que escutaria as demandas de apenas alguns poucos segmentos da população imigrante, ou seja, a participação seria desigual, deixando atores de fora do processo. Em relação a isso, é importante enfatizar que as comunidades imigrantes têm interesses e demandas comuns, mas não são homogêneas, demonstrando a importância de garantir uma participação ampla dos diversos grupos imigrantes.

Apesar de não se ter um diagnóstico consolidado sobre isso, pois em alguns processos participativos a nacionalidade não foi contabilizada ou identificada, é possível notar uma participação muito ativa da comunidade boliviana. Os bolivianos foram os principais participantes de nacionalidade não brasileira da 1 Conferência Municipal de Políticas para Migrantes, e é também a nacionalidade, atualmente (período de 2016/2017), com maior número de representantes no Conselho Participativo da Cidade²⁵ – são doze conselheiros bolivianos em um universo de 31.

25. Os imigrantes têm cadeiras de conselheiros extraordinários do Conselho Participativo Municipal em cada subprefeitura de São Paulo. Cabe aos conselheiros fiscalizar as ações e gastos públicos nas regiões e sugerir ações e políticas públicas.

Ainda, também chama atenção a questão do conteúdo das contribuições que em muitos casos não foram acatadas pelo Comitê por terem teores considerados desprezados/inapropriados para proposta da minuta²⁶. Claramente em um processo democrático abre-se espaço para opiniões divergentes. Mas como garantir que as consultas públicas, que já são participativas e democráticas, produzam efetivamente contribuições consideradas pertinentes à gestão pública?

No total, foram realizadas sete plenárias do Comitê entre o período de setembro de 2015 a março de 2016, nas quais as decisões foram tomadas por consenso ou votação por maioria de 2/3. Todas as atas desses encontros foram publicadas no *site* oficial da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania e publicadas em *Diário Oficial da Cidade de São Paulo* e disponibilizadas para consulta e informação dos munícipes.

Após todos os ajustes realizados na minuta do anteprojeto da Política Municipal para Imigrantes, o projeto de lei 01-00142/2016 foi enviado pelo prefeito Fernando Haddad à Câmara Municipal de São Paulo, em 31 de março de 2016, e aprovada em 21 de junho do mesmo ano, tendo sido sancionada no dia 7 de julho de 2016.

O somatório dessas ferramentas de participação ao longo do processo – conferência municipal, constituição de comitê paritário, audiência e consultas públicas – contribuíram positivamente, na opinião da autora, para o logro da aprovação do projeto de lei no poder legislativo. A efetiva participação dos imigrantes na elaboração dessa lei – a qual eles são o próprio público-alvo – foi fundamental para legitimar e fortalecer o conteúdo do documento, empoderando essa população e consolidando canais de comunicação entre o poder público e a população.

26. Essa é uma análise realizada pela autora e não pelas atas disponíveis da avaliação do Comitê Intersetorial.

Conclusão

Após a análise do processo participativo da lei que cria a Política Municipal para Imigrante, é possível verificar que esse tipo de iniciativa contribui para o processo democrático local, incluindo os cidadãos na gestão e formulação das políticas públicas em nível local. A institucionalização dos mecanismos de participação, sejam eles tradicionais ou alternativos, confere legitimidade ao envolvimento da população em assuntos antes considerados apenas de decisão do(s) líder(es) político(s).

A combinação de formas diferentes de participação contribui para o alargamento do número de envolvidos, além de diversificá-la, conseguindo, de certa forma, estimular a presença de públicos variados.

O caso de São Paulo é ainda mais peculiar porque envolve a participação social para contribuir com políticas direcionadas a uma população antes não incluída no rol de públicos-alvo das políticas locais. A consolidação de uma política municipal para imigrantes é uma evolução no que diz respeito à garantia de direitos humanos das populações vulneráveis e o fato de ter sido construída com atores diretamente envolvidos com a pauta é um fator positivo para impulsionar seu sucesso daqui em diante, quando terá de ser efetivamente implementada, passando pelo controle e monitoramento social.

É necessário, contudo, chamar atenção às dificuldades que podem ser normalmente encontradas em processos participativos como esse, notadamente: o envolvimento mais modesto em níveis quantitativos de pessoas que efetivamente participam em relação ao espaço amostral potencial existente, bem como as desigualdades quanto à qualidade da participação no que diz respeito a assimetrias de conhecimentos e informações sobre os temas abordados²⁷. Como garantir uma participação mais organizada, mobilizada e diversificada em nível local que promova efetivamente mais direitos a populações vulneráveis? Essa é ainda uma questão complexa a ser respondida, que envolve diferentes condicionalidades estruturais, culturais, sociais, mas que parece estar mais próxima de uma resposta efetiva

27. Carlos R. S. Milani, *op. cit.*, 2008.

quando são analisados exemplos de iniciativas de participação como a do município de São Paulo, que apesar de ainda ter de ser aperfeiçoada, já representa avanços relevantes para a questão.

É essencial garantir a institucionalização dos processos de participação em nível local, de forma que o exercício participativo não seja vinculado a programas de governo e gestões específicas, mas sim a políticas de Estado permanentes e que criem essa cultura social por participação, seja por parte do governo municipal, que incorpora a participação como método de gestão, seja por parte da própria população, que vê os mecanismos existentes como legítimos e eficazes, sentindo-se estimulada a querer participar.

Em relação à experiência de São Paulo, espera-se que a Política Municipal para População Imigrante, construída de forma inteiramente participativa, seja de fato efetiva e consiga garantir maior respeito à promoção de direitos humanos fundamentais à população imigrante, podendo ser referência futura para outras experiências levadas a cabo em municipalidades brasileiras ou estrangeiras.

Que experiências como essa sejam prova empírica de que os governos locais devem ser protagonistas em garantir meios de participação ativa de sua população, nas mais diversas temáticas, legitimando a voz de associações, organizações da sociedade civil e da população diretamente beneficiada pelas suas decisões políticas.