A ATUAÇÃO DA UNIÃO JUNTO A POLÍTICA URBANA MUNICIPAL: O ACOLHIMENTO DE ESTRANGEIROS E A LEI DE MIGRAÇÃO

THE UNION'S ACTION WITH MUNICIPAL URBAN POLICY: THE RECEPTION OF FOREIGNERS AND THE MIGRATION LAW

Felipe Rebêlo[1]

RESUMO: A migração pode ser considerada uma questão social, política e jurídica relevante nos dias de hoje, mormente com as crises econômicas e também políticas propulsoras a tais eventos. No caso brasileiro, a lei de migração surge no âmbito dessa nova realidade, revisando a disciplina jurídica do antigo Estatuto do Estrangeiro, resgatando de forma mais sedimentada os direitos ditos como fundamentais e humanos, principalmente a dignidade da pessoa humana. Como base nessa reflexão, se pensa como a política urbana municipal, em parceria com a atuação da União, pode contribuir para o implemento de políticas públicas inclusivas, que se prestem a atender a essa porção de pessoas que se deslocam o tempo todo no país em busca de apropriadas condições de vida. De outra forma, objetiva-se estudar os principais delineamentos da recepção de migrantes para a cidade de São Paulo, e como os poderes públicos municipal e da União podem atuar no sentido de propiciar aplicabilidade adequada aos direitos preconizados na legislação ordinária e constitucional. Adota-se, como método de abordagem, o método hipotético-dedutivo, e como método de procedimento o levantamento bibliográfico, expresso pelo método dissertativo-argumentativo. A doutrina é considerada como fonte primordial na pesquisa, somando-se aos ditames legislativos e a dados colhidos da migração ao centro situacional proposto como recorte de pesquisa, e dentro do período de tempo proposto.

Palavras-chave: Migração. Política urbana municipal. Dignidade da pessoa humana

ABSTRACT: Migration can be considered a relevant social, political and legal issue nowadays, especially with economic crises and also policies that propel such events. In the Brazilian case, the migration law arises within the scope of this new reality, revising the legal discipline of the former Foreigner Statute, rescuing in a more seditious way the rights said as fundamental and human, mainly the dignity of human person. As a basis for this reflection, it may be thought about how municipal urban policy, in partnership with the Union's actions, can contribute to the implementation of inclusive public policies, that are able to attend to that portion of people who move all the time in the country in search for appropriate living conditions. Otherwise, the objective is to study the main delineations of the reception of migrants to the city of São Paulo, and how the municipal and federal public authorities can act in order to provide adequate applicability to the rights advocated in ordinary and constitutional legislation. As a method of approach, the hypothetical-deductive method is adopted, and as a method of procedure the bibliographical survey, expressed by the dissertative-argumentative method. The doctrine is considered as a primordial source in the research, adding to the legislative dictates and data collected from the migration

[1] Universidade do Minho, UMINHO, Portugal. Contato: felipecesar375@gmail.com

to the situational center proposed as a research clipping, and within the proposed period of time.

Keywords: Migration. Municipal urban policy. Dignity of human person

DATA DE RECEBIMENTO: 20/01/2023

DATA DE APROVAÇÃO: 23/10/2023

INTRODUÇÃO

A migração internacional tem assumido feições heterogêneas nos últimos anos. A guerra civil, tal qual o exemplo sírio, tem contribuído para o envio de vários migrantes e refugiados ao redor do mundo, sendo o Brasil um país receptor de fluxos populacionais desse jaez.

Não só a questão bélica, que gera a conseguinte questão humanitária, tem fomentado essa realidade. Aspectos econômicos também impulsionam diversas pessoas ao redor do mundo, para que as mesmas procurem locais mais apropriados para se desenvolverem, e alocarem suas famílias de forma a proporcionar uma qualidade de vida dentro de limites razoáveis. A crise hipotecária americana de 2008 proporcionou o último grande “boom” de migração internacional lastreada na problemática da redução da qualidade de vida, motivada pela crise econômica.

Considerados esses argumentos, tem-se o objetivo de desenvolver o presente artigo tratando dos aspectos principais da migração direcionada ao Brasil, com um olhar direcionado, mais especificamente, ao exemplo paulistano. São Paulo é um município do Brasil que mais recebe migrantes e refugiados dentro da realidade mencionada. Sabendo-se desse fator, pretende-se desenvolver uma análise de como a cidade tem feito a recepção de seus novos visitantes, bem como as políticas públicas que tem sido engendradas em sede de acolhimento.

Para tanto, adota-se como marco jurídico a Lei n. 13.445/2017, desenvolvendo-se o estudo da migração internacional e os instrumentos que o direito brasileiro, através desse novo diploma legal, tem oferecido para a facilitação desse processo. Por via oblíqua, o conteúdo da Constituição de 1988 também merecerá

ponderação, uma vez que princípios básicos constitucionais passam pela abordagem, tal qual a dignidade da pessoa humana.

O problema de pesquisa encontra guarida em um específico questionamento: o acolhimento de estrangeiros tem se dado, em termos práticos, de acordo com a normatividade? Possíveis hipóteses de pesquisa são constituídas, caminhando uma primeira pela aproximação concreta, com o município de São Paulo atuando com políticas públicas exclusivas de apoio. Uma segunda hipótese ventilada, não reconhece o papel uníssono da cidade de São Paulo, através de sua administração, nessa realidade, cabendo um papel importante à União, através do implemento de políticas públicas subsidiárias, e fomento a atuação da municipalidade com o fito de fornecer maior concretude à lei de migração.

A pesquisa percorre uma trilha determinada. Inicialmente, é abordada a feitura atual da migração internacional. Como já mencionado, caracteres econômicas e de repelência a confrontos civis passam pela compreensão. Em um segundo plano, a lei de migração é considerada, principalmente nos instrumentos que prevê diante da migração internacional corrente. Por fim, antes de se adentrar à conclusão, perfaz-se uma análise pelo acolhimento de migrantes e refugiados na cidade de São Paulo no período de 2017 em diante (até antes do início do período pandêmico), estudando-se as políticas públicas implementadas, a adequação do acolhimento de acordo com as regras e princípios legais e constitucionais, e, por fim, o papel que a União tem desempenhado nessa moldura.

Como metodologia, no espectro do método de abordagem, é prestigiado o método hipotético-dedutivo. De outro lado, o método de procedimento baseia-se pelo levantamento bibliográfico, expresso pelo método dissertativo-argumentativo. A doutrina encontra relevância na temática, bem como a colheita de dados específicos sobre os aspectos migratórios no município de São Paulo dentro do marco temporal estipulado.

1 A MIGRAÇÃO INTERCONTINENTAL: CARACTERÍSTICAS ATUAIS

A migração internacional se reveste de características peculiares.

Eventos internacionais têm contribuído de forma latente para os fluxos migratórios intercontinentais. Como citado, aspectos econômicos e humanitários se

relacionam com esse efeito. A bifurcação pode ser entendida em termos conceituais. O recrudescimento da condição de inúmeras pessoas ao redor do mundo é uma condição propícia de impulsão ao fluxo migratório. Recentemente, a crise hipotecária norte-americana de 2008, que efervesceu seus efeitos por todas as economias, apresentou o condão de se constituir um evento econômico propulsor ao deslocamento de pessoas, interessadas em possuir um melhor nível de vida, já que as condições de vida em seus países natais não mais forneciam oportunidades salutares para tanto.

O Brasil pode ser reconhecido como um destino migratório, produto da depauperação social, motivada pelo aspecto econômico decrescente. De outra monta, alguns acontecimentos belicosos internacionais também têm contribuído para a realidade migratória de início de século XXI.

Sob uma perspectiva foucaultiana, fala-se em uma relação de estranheza para o corpo, em que há a busca da satisfação de suas principais necessidades em um outro ambiente, uma vez que o ambiente presente não está se revelando uma alternativa viável para essa satisfação. O "infortúnio" é que provoca o deslocamento de indivíduos na qualidade de migrantes intercontinentais:

> No âmbito destas narrativas é que são mobilizados os principais "tópicos do infortúnio": a *necessidade*, provada pelos corpos através das privações por que passa, como a fome e o frio, assim como dos sintomas da doença que carrega; a *compaixão*, que situa o corpo em uma relação com a simpatia e a proximidade (simpatia que em geral é buscada pela evocação às crianças, cuja vulnerabilidade e inocência tornam o infortúnio ainda mais intolerável); o *mérito*, mostrado pelo corpo que não fugiu ao seu dever de observar as exigências terapêuticas e que está disposto a submeter-se a quaisquer outras que lhe forem atribuídas; a *justiça*, que curiosamente é pouco trazida nas narrativas, uma vez que a exposição de si e de seus sofrimentos, com o intuito de obter um visto de permanência, se presta pouco a manifestar uma reivindicação de direitos (FONSECA, 2016: 978-979).

Notadamente guerras civis, com graves perseguições aos cidadãos, e desrespeito aos direitos fundamentais e humanos, tem se mostrado uma constante nos últimos anos. O exemplo da Síria é o mais comumente usado neste aspecto, em que pesem guerras e genocídios terem sido uma constante na história da humanidade desde os idos finais do século XX, a exemplo dos massacres em Angola, Bósnia, Kosovo, Mianmar, dentre outros.

Esta sistemática infeliz na condução da ação humana também tem proporcionado o deslocamento humano intercontinental mas, desta vez, de um cunho ainda mais coercitivo. Outrossim, um conceito importante reluz no âmbito do direito internacional: o conceito de refugiado.

A condição daquele que busca refúgio pode ser esclarecida da seguinte forma:

> O refúgio é uma proteção institucional aos que deixam seus países de origem ou de moradia habitual em busca de segurança, diante de cenários de perseguição ou de grave violação a direitos humanos, como em Mianmar, cujo governo militar reprime minorias religiosas (e. g. rohingya). A vida no exílio, com a dissolução de laços afetivos e a perda dos meios de subsistência, não é uma alternativa, mas, sobretudo, uma questão de sobrevivência em meio a ambientes de violência sistêmica e generalizada (SANSON, 2020: 168).

Portanto, claramente é perceptível que o conceito de refugiado difere daquele migrante comumente avistado em países que os recebem. O cunho meramente social e econômico da mudança perde sua implicação, frente às perseguições que geram o dever de tutela humanitário. A este último respeito, existe uma sistemática específica englobada na seara do direito internacional, de tutela da condição de refugiado. A própria atuação da Organização das Nações Unidas também se direciona por esse intuito, como representa a agência ACNUR (Alto Comissário das Nações Unidas para Refugiados). A título exemplificativo, de outra modalidade, como diploma normativo internacional relevante, cabível mencionar a Convenção para o Estatuto dos Refugiados (1951). No âmbito doméstico brasileiro, criou-se a Lei 9.474/97, dando origem ao CONARE, Comitê Nacional para os Refugiados, dada a importância do tema, ainda mais em tempos de fluxos de deslocamento populacional constantes em virtude dos fundamentos apresentados.

Reconhecidos esses fatos, é apresentada uma noção do conteúdo dos feixes migratórios na contemporaneidade. Tendo-se em mente o caso brasileiro, que será melhor estudado adiante, algumas consequências iniciais já podem ser avistadas. Sob um primeiro ponto de vista, fala-se no fluxo financeiro subsequente ao estabelecimento desses migrantes (BRZOZOWSKI, 2012), em crescimento desde 2002, que podem contribuir para a construção e aprimoramento de facilidades públicas, como estradas, escolas e hospitais, através da ação conjunta do poder público e de associações de imigrantes. Verifica-se essa realidade mesmo com a proporção irrisória da participação dos migrantes intercontinentais no PIB do país. Até 2008, representava 0,3%.

De outro lado, reconhece-se que a migração internacional, apesar de presente, não tem confirmado um rejuvenescimento da sociedade brasileira, bem como o aprimoramento da mão de obra pela experiência estrangeira (OLIVEIRA; SILVA; OLIVEIRA, 2019). Trata-se de um fator que merece uma melhor intelecção por parte do governo federal de forma a se sustentar a atividade produtiva com produtividade adequada nos próximos anos.

Esses são fatores que apenas adjetivam de forma mais clara a migração internacional nos tempos atuais, bem como seus principais reflexos sociais e econômicos para a realidade brasileira. Cumpre agora perfazer um melhor entendimento acerca da normatividade pátria sobre o tema.

2 A LEI DE MIGRAÇÃO E O POSICIONAMENTO DO DIREITO BRASILEIRO A UMA NOVA REALIDADE

A Lei 13.445/2017, conhecida como Lei de Migração, vem em substituição ao Estatuto do Estrangeiro, Lei 6.815/1980, trazendo inovações alocadas pela doutrina em consonância com o conteúdo constitucional.

No que concerne a lei de migração, dois dispositivos podem ser apontados como os mais importantes na dicção legal, a saber: arts. 3º e 4º.

Pelo art. 3º, estabelecem-se os princípios basilares a orientar o novo regramento legal. Cumpre mencionar os seguintes:

a) Princípio da universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos;
b) Princípio do repúdio e prevenção à xenofobia;
c) Princípio da acolhida humanitária;
d) Princípio da igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e seus familiares;
e) Princípio da cooperação internacional com os Estados de origem, de trânsito e de destino de movimentos migratórios, a fim de garantir efetiva proteção aos direitos humanos do migrante.

O art. 4º, por seu turno, estabelece o cabedal mínimo de direitos que devem ser assegurados ao migrante, com destaque para:

a) Direito à igualdade com os nacionais;

b) Inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança, à propriedade;

c) Direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos;

d) Direito à reunião para fins pacíficos;

e) Direito de associação;

f) Amplo acesso à justiça;

g) Direito à educação pública;

h) Direito do imigrante de ser informado sobre as garantais que lhe são asseguradas para fins de regularização migratória

Como se pode observar, um amplo cabedal de direitos e princípios foram insculpidos de forma mais palpável no ordenamento jurídico pátrio, de forma a prestigiar a situação do imigrante em território nacional de forma menos traumática, e mais saudável, bem como a sua integração à civilidade nacional. Nesse ponto, houve inovação e aprimoramento em relação ao antigo Estatuto do Estrangeiro.

De outra monta, a Constituição Federal restou prestigiada em muitos de seus princípios basilares, bem como regras inerentes. O seu art. 5º trata da igualdade envolvendo nacionais brasileiros e estrangeiros, podendo qualquer diferenciação apenas ser feita nos termos legais, como preconiza também o art. 12, parágrafo 2º do documento constitucional. Ademais, destaca-se em ressonância com o art. 5º como um todo, quando se tem em mente a presença dos direitos e garantais fundamentais, bem como a preservação da dignidade da pessoa humana, e a instrumentalização prática dos direitos humanos. De outra forma, não se veda a participação política do imigrante, algo anteriormente vedado pelo Estatuto do Estrangeiro, em seu art. 107 (GIANNATTASIO; FORTUNATO, 2017).

Essa última questão ainda depende de uma maior regulamentação. O Decreto 9.199/2017 se presta à regulamentação da lei de migração, mas ainda alguns espaços precisam ser preenchidos. Dentre esses espaços para a efetivação dos direitos fundamentais e humanos dos estrangeiros que adentram ao Brasil nas qualidades de migrante internacional, a doutrina menciona a indispensabilidade de se atentar aos aspectos abaixo elencados:

> a. A garantia dos direitos humanos das pessoas migrantes, sem discriminação de nenhum tipo e independente da situação

> migratória; b. O estabelecimento de procedimentos de regularização migratória rápidos, efetivos e acessíveis como uma obrigação do Estado e um direito do migrante; c. A não criminalização das migrações, incluindo o princípio de não detenção do migrante por razões vinculadas à sua situação migratória; d. O controle judicial e o acesso dos migrantes a recursos efetivos sobre todas as decisões do poder público que possam gerar vulneração de seus direitos; e. A criação de uma instituição nacional autônoma, com um corpo profissional permanente e especializado e mecanismos de supervisão e controle social, responsável pela aplicação da lei (NOGUEIRA; BORGES, 2020: 24-25)

A questão da efetiva participação política, inclusive, já encontra projeto de lei em construção, cujo matiz merece uma maior ponderação:

> O desafio maior é seguir avançando, com uma conquista de cada vez, como, por exemplo, na aprovação pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado do projeto de lei que prevê a participação de migrantes nas eleições municipais, desde que haja reciprocidade com os países de origem e na propositura do Projeto de Lei do deputado Orlando Silva (SP), que busca contornar o veto presidencial à anistia aos imigrantes que se encontram em situação irregular e ingressaram no país até 2016 (OLIVEIRA, 2017: 178).

Portanto, verifica-se um cenário em que o diploma normativo estabelecido avança na regulamentação da matéria, cabendo ressalvar que uma maior efetividade por parte do poder público na instrumentalização de políticas públicas condizentes se faz imperativo, como obediência à própria Constituição Federal. Assim, o denominado princípio da não-indiferença receberia respaldo (GUERRA, 2017: 1736), avaliado como axioma para a construção de uma sociedade mais justa, inclusiva e protetiva dos direitos fundamentais e humanos. Os exemplos de São Paulo e da União serão abordados com o fito de averiguação.

3 O ACOLHIMENTO DE ESTRANGEIROS (MIGRANTES INTERNACIONAIS E REFUGIADOS) EM SÃO PAULO. POLÍTICAS PÚBLICAS FEDERAIS E MUNICIPAIS

A cidade de São Paulo pode ser contemplada como um dos maiores centros receptores de imigrantes no Brasil.

Os dados abaixo elencados demonstram o grau de evolução da imigração para a municipalidade paulistana no recorte temporal proposto (o ano de 2018 não foi

contemplado, em virtude da ausência de dados na fonte de colheita). As 15 maiores populações migrantes internacionais verificadas no ano de 2019 são elencadas, bem como sua evolução desde o ano de 2017:

País de origem do imigrante	2017	2019
Bolívia	66.193	75.282
Portugal	71.318	52.284
China	25.727	27.414
Japão	33.832	24.631
Itália	23.231	17.128
Haiti	13.728	16.291
Espanha	19.005	14.208
Coreia do Sul	16.031	14.143
Argentina	13.900	13.116
Peru	9.481	11.111
Chile	9.332	8.834
Estados Unidos	9.255	8.208
Paraguai	7.161	7.667
Alemanha	8.206	6.893
Colômbia	4.959	6.459

Dados: Departamento da Polícia Federal. Tabela organizada pelo autor

Países com conflitos internos também demonstram um crescimento na população imigrante. A Síria, por exemplo, saltou de 2.226 (2017) para 3.051 (2019), enquanto a Venezuela de 1.402 (2017) para 2.948 (2019). No que se refere aos refugiados, os números também merecem ser mencionados, referindo-se àqueles refugiados que tiveram sua condição reconhecida pela autoridade brasileira nos anos de 2017 e 2018:

País de origem do refugiado	2017	2018
Síria	310	476
Palestina	50	52
Rep. Democr. do Congo	106	50
Cuba	-	45
Paquistão	-	43

Afeganistão	-	11
Angola	-	10
Burundi	-	7
Marrocos	-	7
Nigéria	-	7
Venezuela	-	5
Paquistão	24	-
Egito	16	-
Iraque	8	-
Mali	7	-
Líbano	7	-
Camarões	6	-
Guiné	5	-

Fonte: Coordenação-Geral do Comitê Nacional para os Refugiados. Tabela organizada pelo autor

Como se observa, apesar de uma queda na entrada de imigrantes na cidade, as taxas de migração internacional ainda continuam altas. Em virtude desse cenário, algumas políticas públicas específicas vêm sendo adotadas pelas gestões municipais de São Paulo.

Em primeiro lugar, diz-se que a partir de 2016 foi estabelecida a Política Municipal para a População Imigrante, canalizando um conjunto de políticas urbanas municipais com o fulcro de buscar o melhor acolhimento dessas pessoas. Dentre os programas e projetos específicos, cabe citar o oferecimento de cursos de português aos interessados (observado um recrudescimento a partir de 2019), bem como a atuação do respectivo Conselho Municipal de Imigrantes, abarcando integrantes de várias nacionalidades[2]. A partir desse período, há uma limitação na política urbana municipal no que concerne a integração dos migrantes internacionais, persistindo, apenas, o Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAI), ligado à Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, e focado na orientação sobre a regularização migratória a acesso a direitos sociais. O encaminhamento de denúncias sobre a violação de direitos humanos também pode se dar por meio desse órgão.

[2] O Conselho Participativo Municipal também pode contar com estrangeiros na sua composição.

Inclusive, de acordo com dados fornecidos pelo IPEA (BRASIL, 2015: 127-130), o acesso a direitos sociais como um todo resta dificultado aos migrantes internacionais na municipalidade paulistana. De acordo com pesquisa de 2015, os imigrantes encontram muitas dificuldades para a regularização de sua documentação – cerca de 23,4% dos entrevistados, o que inviabiliza, por via oblíqua, o acesso a direitos e serviços públicos. De outra monta, há a percepção entre os mesmos entrevistados (100%), de que a dificuldade no acesso no a regularização documental e direitos resulta dessa condição de migrante internacional, enquanto 49% alega ter sofrido qualquer forma de discriminação. Uma porcentagem de 100% entende que tais violações derivam de suas condições de migrantes. Portanto, ainda é possível vislumbrar no caso brasileiro a ausência de políticas públicas inclusivas ao migrante internacional recém-chegado, cenário que ganha exponencial no exemplo federal.

No que se refere à União, persiste o estabelecimento de políticas públicas voltadas à recepção mais virtuosa de migrantes internacionais, incluídos os refugiados. Cabe enfocar que atuação pode se dar em paralelo ao poder público municipal, mas de forma mais tímida. No que tange ao Ministério da Cidadania, existe a possibilidade de assistência através de programas assistenciais específicos, inicialmente o Bolsa Família, e depois o Auxílio Brasil. Outrossim, não existe um agrupamento específico de políticas públicas voltado a assistência dos migrantes internacionais, subvencionando, inclusive, a atuação dos Municípios nesse campo. Organizações civis podem ser vistas atuando nessa assistência.

As políticas públicas municipais de São Paulo podem ser vistas como um processo de continuação do que já vinha sendo feito a partir de 2013, sem grande participação da União para o alcance dos objetivos traçados. A Política Municipal para a População Imigrante ocorreu em 2 momentos naquela faixa temporal. Primeiramente a Secretaria Municipal de Direitos Humanos formulou uma minuta de lei em conjunto com a sociedade civil, através de audiências públicas e reuniões do Comitê Intersetorial. Em um segundo momento, o projeto de lei foi enviado à Câmara dos Vereadores para aprovação.

Reconhece-se no trâmite da proposta a participação da sociedade civil em sua elaboração:

> [...] o artigo 4º também foi alvo de sugestões. Nesse artigo, deu-se a ideia de acrescentar o atendimento de serviços públicos aos imigrantes independentemente de seu status migratória e documental (reiteração da proteção citada supra) e a troca de

> atendimento qualificado para atendimento humanizado. Os membros do Comitê decidiram pela reiteração proposta e pela manutenção do termo qualificado. Segundo eles, a troca dos termos levaria a novos debates acerca do que seria "atendimento humanizado" e a extensão do termo, levando assim ao atraso para a publicação da Lei (CIPMPI, 2016c p. 3). A partir da segunda análise, pôde-se concluir que, nas reuniões do Comitê, houve efetiva participação da sociedade civil na formulação da PMPI. Inclusive, deve-se mencionar que houve a participação de estrangeiros por parte da sociedade civil por meio de entidades voltadas à promoção e proteção de seus direitos, tais como a Cáritas e o Centro de Apoio ao Imigrante (CAMI). Os membros da sociedade civil que compuseram o Comitê Intersetorial (13, no total) foram escolhidos pelo Poder Público dentre as organizações de âmbito municipal que são afeitas à temática da imigração, conforme inciso II, artigo 3º do Decreto 56.353/2015. Também se abriu a possibilidade de convidar "gestores, especialistas, acadêmicos e representantes da sociedade" para a participação pontual em suas atividades (§ 6º do mesmo dispositivo legal retro) (GIANNATTASIO; FORTUNATO, 2017: 1513).

Em que pese esse fator positivo, algumas advertências merecem apontamento. O que viria a ser a Lei 16.478/2016 omitiu anseios da população, como a inclusão da população migrante no sistema bancário, elencando-se um conjunto normativo exageradamente genérico e principiológico. A Secretaria Municipal de Direitos Humanos assume o papel de catalisador na ação precípua da lei com as demais secretarias, destacando-se ainda o Decreto 57.533/2016 para a regulamentação legal, ultrapassando muitos dos aspectos genéricos mencionados, e estipulando atribuições ao Conselho Municipal de Imigrantes para a instrumentalização de sua atuação (GIANNATTASIO; FORTUNATO, 2017: 1513). Esta última pode ser oponível como um elemento significativo de democracia participativa ofertado aos imigrantes.

No âmbito de pesquisa proposto, clareia um cenário de um federalismo cooperativo desejado, que encontra limitações pela reserva do possível, estreitando sua margem de aplicação quando se propõe uma conjugação de esforços com o fito de superar as deficiências orçamentárias de cada ente da federação (PUCCINELLI JÚNIOR; ARAKAKI, 2013: 238). Por outro lado, a questão da autonomia dos entes federativos merece respaldo na análise perpetrada:

> Se a execução da política urbana pelos Municípios depende dos recursos e da vontade do Governo Federal, questiona-se: onde está a autonomia constitucional daqueles entes? O Governo Federal é o ente administrativo mais capacitado para decidir e determinar, a despeito dos processos da Política Nacional, as

> ações dos Municípios em política urbana? [...] O desequilíbrio federativo está flagrante e deve ser corrigido, enquanto o centralismo da União não sufocou diversidade de opiniões, embora tenha praticamente acabado com a oposição política ao Governo em período não eleitoral (DOMINGUES, 2012: 172).

Afirma-se, por conseguinte, que o papel de cada ente federado deve ser preenchido dentro do que preconiza a moldura constitucional, respeitado a reserva do possível e o mínimo existencial (inclusive), fazendo parte desse contexto de aplicação legal-normativa os migrantes internacionais que adentram ao país, como se deduz da dicção da lei de migração e da Constituição Federal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A migração internacional, como averiguado, apresenta uma relevância nominativa nos dias presentes, inclusive para o Brasil. A condição de refugiado assume uma concepção jurídica diferenciada, mas se incrusta na realidade nacional pela manutenção do fluxo de pessoas estrangeiras para fixação em território pátrio.

Tendo-se como foco a lei de migração, oponível claramente ao migrante internacional, é possível a visualização nesse pouco tempo de vigência uma atuação ainda tímida da União, bem como do município de São Paulo, para a afixação de seus princípios e regras. Aufere-se essa conclusão pela continuidade de políticas públicas direcionadas ao acolhimento e regularização dos imigrantes. Muitos refugiados têm adentrado ao território nacional, e encontram dificuldades de adaptação, ainda mais acentuadas pela inexistência de políticas públicas mais inclusivas. Os imigrantes sofrem com a mesma questão, o que suscitou até a alegação de discriminação em patamares elevados.

É possível se especular acerca dos cortes orçamentários na Administração Pública como um dos motivadores para tal realidade, questão patente desde o fim do mandato do presidente Michel Temer, até o adentro do governo de Jair Bolsonaro. Outrossim, uma questão candente que merece reflexão é o modelo federativo brasileiro, e a demasiada dependência de recursos por parte dos Estados e Municípios. A União permanece como uma salvaguarda quase sempiterna, o que precisa ser avaliado sob um prisma de um federalismo cooperativo, mas que não impeça de forma absoluta a atuação dos demais entes federativos.

No que se refere ao objeto de estudo proposto, tem-se que a União tem atuado de forma tímida na recepção e acolhimento dos migrantes intercontinentais citados, cabendo inicialmente ao município de São Paulo a responsabilidade de tanto, apesar de ter se esvaziado sua conduta, medida por políticas públicas específicas, a partir do ano de 2017. Ganha foco o Conselho Municipal de Imigrantes, mas este ainda detém um papel essencialmente consultivo.

A Constituição Federal preconiza a dignidade da pessoa humana, e a lei de migração estabelece princípios e diretrizes em ressonância. Esses dois diplomas normativos se alinham com a normatividade internacional no que se refere aos direitos dos imigrantes internacionais, alinhando lado a lado brasileiros e estrangeiros. A Constituição Federal precisa estar mais próxima aos refugiados em termos de aplicabilidade concreta. Cabe aos entes federados atuarem pela concreção material dos cânones jurídicos mencionados, o que passa pela revisão do federalismo brasileiro, tornando-o efetivamente mais cooperativo, e menos predatório e dependente.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Justiça (MJ). Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL). **Migrantes, Apátridas e Refugiados**: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil. Brasília: MJ/SAL/Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), 2015.

BRZOZOWSKI, Jan. Migração internacional e desenvolvimento econômico. *In:* **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v. 26, n. 75, 2012.

DOMINGUES, Eduardo Garcia Ribeiro Lopes. **Municipalismo e política urbana**: a influência da União na Política Urbana Municipal. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

FONSECA, Márcio Alves da. Imigração, Estado de Direito e Biopolítica. *In:* **Revista de Filosofia Aurora**, Curitiba, v. 28, n. 45, set./dez. 2016.

GIANNATTASIO, Arthur Roberto Capella; FORTUNATO, Renan Moutropoulos. Imigração e participação política de estrangeiros: uma análise da formulação da política municipal de São Paulo para imigrantes. *In:* **Revista Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 4, 2017.

GUERRA, Sidney. A nova lei de migração no Brasil: avanços e melhorais no campo dos direitos humanos. *In:* **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 4, 2017.

NOGUEIRA, Letícia Alves; BORGES, Rosa Maria Zaia. **A nova lei de migração brasileira e o decreto de regulamentação n. 9.199/2017**: um obstáculo para a efetivação dos direitos fundamentais ao imigrante. Disponível em: https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/28292/4/NovaLeiMigra%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso em: 08.07.2022.

OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. *In:* ***Revista Brasileira de Estudos de População***, Belo Horizonte, v. 34, n. 1, jan./abr. 2017.

OLIVEIRA, Helena Nobre de; SILVA, César Augusto Marques da; OLIVEIRA, Antonio Tadeu Ribeiro de. Imigração Internacional: uma alternativa para os impactos das mudanças demográficas no Brasil? *In:* **Revista Brasileira de Estudos de População**. Belo Horizonte, v. 36, 2019.

PUCCINELLI JÚNIOR, André; ARAKAKI, Allan Thiago Barbosa. **O Federalismo cooperativo e a reserva do possível**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

SANSON, Alexandre. A condição de refugiado e a necessidade de políticas públicas inclusivas no Brasil. *In*: REBÊLO, Felipe Cesar José Matos; JÚNIOR, Arthur Bezerra de Souza; PONÇONI, Maykel (Orgs.). **Direitos Sociais Constitucionais**: realidade e perspectivas. Londrina: Thoth, 2020.