



V CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
VI SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
V CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL

Fluxos Migratórios e Políticas Sociais

Notas acerca da institucionalização da participação social dos migrantes internacionais no Brasil

João Ricardo Lemes¹

Resumo: Este texto buscou problematizar a participação dos migrantes internacionais nos espaços de controle social, especialmente confrontando o discurso oficial do Estado com a experiência desses sujeitos. De natureza qualitativa, o estudo partiu de procedimentos metodológicos que envolveram revisão bibliográfica, pesquisa documental e análise de entrevistas realizadas com representantes de 8 associações de migrantes no Paraná. Constatou-se a incompatibilidade entre o discurso oficial que propaga uma suposta abertura das instituições participativas com os constrangimentos que os migrantes enfrentam nesses espaços. Por outro lado, notou-se que o significado da participação direcionada ao migrante está afinado à perspectiva do projeto neoliberal.

Palavras-chave: Participação Social; Controle Social; Migração Internacional; Associativismo Migrante.

Abstract: This text sought to problematize the participation of international migrants in spaces of social control, especially by confronting the State's official discourse with the experience of these subjects. Qualitative in nature, the study was based on methodological procedures that involved bibliographical review, documentary research and analysis of interviews carried out with representatives of 8 migrant associations in Paraná. There was an incompatibility between the official discourse that propagates a supposed openness of participatory institutions and the constraints that migrants face in these spaces. On the other hand, it was noted that the meaning of participation aimed at migrants is in line with the perspective of the neoliberal project.

Keywords: Participation; Social Control; International Migration; Migrant Associativism.

1. INTRODUÇÃO

Às vésperas da 2ª Conferência Nacional de Migração, Refúgio e Apatridia (COMIGRAR) e em meio ao pleno desenvolvimento dos trabalhos do GT para a elaboração de uma proposta de *Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia* tudo indica que estamos diante de um contexto favorável ao envolvimento da população migrante nos espaços de decisão que afetam as suas condições de vida, de luta e de trabalho.

¹ Assistente Social do Instituto Federal do Paraná (IFPR-Pitanga). Mestrando pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina (UEL). E-mail: rcrdlemes@gmail.com.



Até aqui esses processos têm contado com uma ampla participação migrante, mas cabe chamar a atenção para o pressuposto de que a possibilidade que esses sujeitos têm de incidir diretamente no controle das políticas públicas em debate carece do seu peso político e das coalizões que estabelecerão no âmbito da correlação de forças. Num plano mais amplo, novamente estão em jogo os *spectros* de dois projetos societários: um voltado para o aprofundamento da democracia e, conseqüentemente, para ampliação dos direitos e outro projeto afinado às políticas neoliberais balizadas pela premissa de *desresponsabilização* do Estado para com o bem-estar. Mesmo apontados para direções radicalmente opostas, ambos os projetos (em presença) tendem a mobilizar uma sociedade civil ativa, portanto, participativa.

Esse dilema não é novo. Para Dagnino (2004) os valores e os princípios que estiveram na base dos processos de construção de uma democracia participativa demandada pelos movimentos sociais no período pós-autoritário foram sendo paulatinamente incorporados pelo projeto neoliberal. Entretanto, os significados conferidos por esse último a termos como “participação”, “cidadania” e “sociedade civil ativa” em nada tem a ver com o controle da sociedade sobre o Estado, ao contrário, a “confluência perversa” consiste justamente no fato de que a institucionalização da participação ao mesmo passo que representou uma conquista do campo popular materializada na Constituição Federal de 1988, tem sido, desde então, instrumentalizada com o fim de privatização das políticas sociais.

Para a autora, o uso de referências comuns por ambos os projetos, ainda que com significados muitos diferentes, instalou uma perversa “crise discursiva” que “obscurece diferenças, dilui nuances e reduz antagonismos”:

Nessa disputa, na qual os deslizamentos semânticos, os deslocamentos de sentido, são as armas principais, a prática política se constitui num terreno minado, onde qualquer passo em falso nos leva ao campo adversário. Aí, a perversidade e o dilema que ela coloca, instaurando uma tensão que atravessa hoje a dinâmica do avanço democrático no Brasil. Por um lado, a constituição dos espaços públicos representa o saldo positivo das décadas de luta pela democratização, expresso especialmente – mas não só – pela Constituição de 1988, que foi fundamental na implementação destes espaços de participação da sociedade civil na gestão da sociedade. Por outro lado, o processo de encolhimento do Estado e da progressiva transferência de suas responsabilidades sociais para a sociedade civil, que tem caracterizado os últimos anos, estaria conferindo uma dimensão perversa a essas jovens experiências, acentuada pela nebulosidade que cerca as diferentes intenções que orientam a participação (Dagnino, 2004, p. 143).

Partindo do pressuposto de que vem havendo nos último anos uma tendência de inclinação do Estado à institucionalização da participação migrante, sobretudo expresso nos documentos oficiais e na abertura de espaços de decisão (tais como a COMIGRAR e o GT citados), faz-se demasiadamente importante diagnosticar para qual direção está apontado o sentido da “participação”. Para tanto, este estudo de natureza qualitativa assentado na revisão bibliográfica (Stumpf, 2006), na pesquisa documental (Cellard, 2012) e na análise de



entrevistas (Minayo, 2014)² realizadas com representantes de 8 associações de migrantes no estado Paraná, busca problematizar o avanço da participação migrante nos espaços de controle social, especialmente confrontando o discurso oficial (que parece incentivar e apoiar uma maior participação dos migrantes na sociedade) com a experiência desses sujeitos no “chão” dos espaços de gestão das políticas públicas, notadamente, nos Conselhos e nas Conferências relacionadas às políticas sociais.

O despertar para o tema da participação migrante, como esse texto procura demonstrar, é a síntese de um conjunto de processos interligados. Deve-se tanto às mudanças operadas na relação entre Estado e migração internacional mediada por um novo marco legal aprovado em 2017, como também à multiplicação das organizações dos migrantes, em especial, das Associações formadas por migrantes provenientes de países periféricos que constituem, hoje, os fluxos migratórios mais significativos no Brasil. Justamente por se tratar da mobilização de uma população invisibilizada e exposta à sistemática violação de direitos humanos (Villen, 2018) é que a participação desse segmento no âmbito da gestão das políticas públicas se faz mais relevante, significando, portanto, uma possibilidade de levar para dentro do Estado as suas reivindicações.

Não é por outra razão que esse estudo parte da experiência concreta dos sujeitos organizados (em associações) nos espaços de controle social. O qual também elegeu o estado do Paraná como *lócus* da pesquisa em virtude da percepção da emergência do fenômeno do associativismo migrante, cuja principal característica consiste no perfil sociológico dos migrantes (haitianos, venezuelanos, angolanos e congolezes) pertencentes à classe trabalhadora e atravessados pelas clivagens de raça, gênero e nacionalidade, bem como na observação de que dentre as ações desenvolvidas por essas associações, a participação e a representação migrante nos espaços públicos são atividades recorrentes e privilegiadas.

Por se tratar de um debate que envolve um fenômeno emergente, as notas aqui reunidas exploram as mudanças que indicam a possibilidade de institucionalização da participação de sujeitos historicamente “proibidos da política” (Sayad, 1998). Assim, buscaremos em um primeiro momento situar no plano global o processo de construção da democracia participativa no período pós Ditadura Militar; na sequência, o debate se volta para as recentes mudanças na relação entre Estado e migração internacional com o fito de sintetizar as bases institucionais que alicerçam hoje a entrada dessa população nos espaços públicos. Por último, logramos trazer à superfície as práticas dos sujeitos, evidenciando os desafios e as possibilidades que circunscrevem a participação dos migrantes nos espaços de controle social.

² A presente pesquisa foi submetida e aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Estadual de Londrina (UEL) – CAAE: 71362523.2.0000.5231.



2. AVANÇOS E RETROCESSOS DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

A democracia brasileira é eivada de práticas autoritárias que remontam o processo da nossa formação social enquanto Estado-nação. Para Florestan Fernandes (2009, p. 29), um dos efeitos estruturais da transição das sociedades escravocratas para sociedades de mercado diz respeito “a exclusão de uma ampla parcela da população nacional da ordem econômica, social e política existente”. De outro modo, essa é uma das heranças da colonização que foi perpetuada pela reprodução da lógica da dependência que marca o tipo de capitalismo implantado no Sul Global, especialmente na América Latina.

O capitalismo dependente diz respeito a um processo em que a realização de transferência de riquezas dos países pobres para os países ricos pressiona o rebaixamento das condições de vida e de trabalho das classes subalternas do Sul Global, o que equivale dizer que, por aqui, impera uma brutal dominação política combinada com a superexploração da força de trabalho (Brettas, 2020).

Por sua vez, o Estado, como indutor do capitalismo dependente, desde muito cedo manifestou-se nitidamente como uma instituição-chave na salvaguarda dos interesses das burguesias interna e externa, razão da ausência de uma autêntica socialização política que bem ou mal caracterizou parte das revoluções burguesas “clássicas” (Santos, 2020).

No Brasil, essas condições “estruturais” (Fernandes, 2009) desdobram-se, ainda hoje, sob a manutenção de arcaicas relações de dominação (do patrimonialismo, do mandonismo, do favor entre outras formas de subalternização de uma parcela significativa da população), o que contribuiu para forjar uma “cultura” altamente autoritária (Dagnino, 2004) que nos impede de sair dos mais baixos níveis de participação social (Peruzzo, 1995).

Na década de 1980, entretanto, as lutas dos movimentos populares contra a Ditadura Militar representou uma importante tentativa de romper com esse padrão de dominação, sobretudo ao inscreverem no âmago da nova Constituição Federal os alicerces para uma robusta “arquitetura participativa” (Tatagiba *et al.*, 2022) que passou a abrigar a gestão das políticas sociais - que também se apresentaram como uma novidade no país.

A institucionalização da participação que marca o estágio que Fagnani (2017) chamou de o “embrião da cidadania social brasileira”, repercutiu no giro dos estudos acerca da participação. Segundo Dowbor *et al.* (2022), em virtude da implementação das políticas sociais sob os ditames da nova orientação do sistema de proteção social no Brasil, na década de 2000, foi consolidada uma corrente teórica que se ocupou largamente dos significados da participação no contexto da gestão das políticas sociais e das experiências da sociedade civil nos espaços de participação emergentes.



Correia (2008), por exemplo, compreende “participação social” como sinônimo de “controle social”. Nesse sentido, para a autora, a despeito da ambiguidade própria do termo (pois, controle social pode designar tanto o controle do Estado sobre a sociedade civil ou o inverso), a institucionalização da participação instalou mudanças significativas na relação entre Estado e sociedade civil, uma vez que lançou bases constitucionais para que a última pudesse incidir diretamente na gestão democrática das políticas sociais.

O “controle social” envolve a capacidade que os movimentos sociais organizados na sociedade civil têm de interferir na gestão pública, orientando as ações do Estado e os gastos estatais na direção dos interesses da maioria da população. Conseqüentemente, implica o “controle social” sobre o fundo público (Correia, 2008, p. 108).

Outros estudos de igual envergadura se debruçaram sobre os mais diversos espaços do controle social, desde o enfoque nas experiências do orçamento participativo até os processos de participação nos Conselhos de Políticas Públicas e Direitos, nas Conferências entre outros mecanismos e instituições participativas que ganharam vulto em grande parte dos municípios brasileiros (Cortes, 2011).

No entanto, conforme as análises de Dagnino (2004), a participação pode tanto contribuir para o aprofundamento da democracia e ampliação dos direitos *ou* servir ao fortalecimento das políticas neoliberais. Acerca desse último aspecto, diversos estudos têm chamado a atenção para os profundos efeitos da implementação dos ajustes neoliberais chancelados pela “reforma do Estado” na década de 1990 (Soares, 2009). Para além da tendência de privatização, descentralização e focalização que rege os sucessivos desmontes dos direitos e das políticas sociais e que marcam a gradual retirada do Estado do âmbito da proteção social, destaca-se o deslocamento da sociedade civil da esfera da formulação, gestão e fiscalização das políticas sociais, para o âmbito da execução dos serviços sociais (Montaño, 2002; Amaral, 2003). Nessa perspectiva, a participação se confunde cada vez mais com a responsabilização da sociedade civil pelas atividades que, em tese, deveriam ser do Estado.

De todos os modos, o registro de um contexto em que a institucionalização da participação social representa a um só tempo as bases para a construção de uma gestão democrática da sociedade brasileira e instrumento de aprofundamento das políticas neoliberais, traduz-se na emblemática expressão de “confluência perversa” utilizada por Dagnino (2004). No centro dessa polarização, portanto, o significado da “participação social” disputado por projetos societários radicalmente opostos continua sendo, na contemporaneidade, uma questão de alta relevância para os rumos da democracia no Brasil. E é justamente nessa fronteira que se instalam as tensões, os limites e as potencialidades da participação social dos migrantes no Brasil atual.



3. A RELAÇÃO ENTRE ESTADO E MIGRAÇÃO NA HISTÓRIA DO BRASIL

Ao longo da história do Brasil a “gestão” dos diferentes fluxos migratórios internacionais esteve subordinada à discricionariedade e seletividade do Estado, de modo que podemos destacar quatro grandes momentos em que a dinâmica de “abertura” e “fechamento” das fronteiras refletiram a relação do Estado com a migração internacional.

O período que segue do Brasil Império ao Estado Novo foi marcado pela abertura das fronteiras aos migrantes europeus. Considerado como o maior movimento migratório ao Brasil, esse processo esteve vinculado à modernização capitalista. Ou seja, a indução dessa migração, ao mesmo tempo em que foi justificada pela necessidade de povoamento suposto o vazio populacional nas terras do interior, também visou substituir o braço escravizado por “trabalhadores livres”. Além disso, a seleção de um perfil específico de migrantes (trabalhadores brancos e europeus) traduziu a hegemonia da ideologia eugenista das camadas dominantes, a que foi materializada em políticas de branqueamento da população, das quais fazia parte a imigração europeia.³

O Estado Novo elevou a discriminação dos fluxos migratórios a outro patamar, afunilando ainda mais o perfil dos migrantes “desejados”. Uma característica da era Vargas consistiu no forte apelo ao nacionalismo, daí, portanto, que esse período tenha sido balizado por políticas chauvinistas de nacionalização da força de trabalho, cuja pedra de toque foi o decreto presidencial que conferiu cotas aos brasileiros no mercado de trabalho interno. Por outro lado, não houve um absoluto “fechamento” das fronteiras: se os fluxos migratórios de trabalhadores foram largamente constrangidos, os “estrangeiros” “qualificados” e com potencial de investimento no país podiam entrar e se estabelecerem no país livremente.

O terceiro momento remonta o período da Ditadura Militar, contexto em que foi elaborada a Lei 68.815/1980, que trata do Estatuto do Estrangeiro. Ainda que tenha prevalecido - do ponto de vista quantitativo - a *migração interna* nas décadas finais do século XX, foi nessa quadra histórica que ocorreu o mais intenso recrudescimento da legislação que rege a gestão da migração internacional por 37 anos. Isso significa que nem mesmo a Constituição Federal de 1988, que estabeleceu em seu artigo 5º a igualdade de direitos entre “nacionais” e “não-nacionais”, foi capaz de eliminar o caráter discriminatório do Estado em termos de migração. Durante todos os esses anos, o Estatuto do Estrangeiro, como produto do autoritarismo, serviu para legitimar uma hostil atmosfera baseada na rivalidade entre “nacionais” e os “potencialmente perigosos não-nacionais” (Villen, 2015).

³ No que tange a participação, cabe chamar a atenção que nesse mesmo período, os migrantes europeus gozavam de ampla liberdade para criar as suas próprias organizações, o que faziam em torno das associações mutualistas. Bem diferente, entretanto, era o tratamento do Estado destinado às organizações dos trabalhadores e das pessoas ex-escravizadas que operavam, via de regra, na clandestinidade (Batalha, 1999; Jesus; Lacerda, 2010).



Além disso, chancelou a perseguição dos migrantes que ousassem adentrar no campo da política. Exemplo flagrante disso é a nota d'A Federação Nacional dos Policiais Federais (FENAPEF), que alertou os possíveis manifestantes “não-nacionais”, ao longo do processo de Golpe de 2016, sobre a possibilidade de expulsão: “os estrangeiros que forem encontrados participando das mobilizações do *impeachment* presidencial podem ser detidos e encaminhados à Polícia Federal”.⁴

Mesmo assim, a incompatibilidade entre o Estatuto do Estrangeiro e os preceitos da CF/1988 foi denunciada em diversas ocasiões ao longo da década de 2010. Da mesma forma, a reivindicação por uma legislação migratória alinhada aos direitos humanos foi pauta recorrente nas manifestações e no atos políticos que reuniram a participação da população migrante e das organizações da sociedade civil pró-reforma. Essa luta foi aprofundada em vista do surgimento de um outro contexto migratório que demandou uma atenção especial às violações dos direitos humanos, as quais muitas vezes decorreram da própria legislação.

As migrações que despontam no Brasil desde a década de 2010 são parte de um processo global de mudança dos “padrões da migração internacional”. Villen (2018), por exemplo, destaca que esse novo cenário - constituído mormente por migrantes trabalhadores vindos dos países da periferia do capital, bem como marcado por processos de restrição e controle da migração - tem afinidade com as mudanças no padrão de acumulação regido pelas política neoliberais. Assim, a *Migração Sul-Sul* que passa a ser predominante no país, em especial após a presença de haitianos, é um efeito direto da brutalização das condições de vida da classe trabalhadora (principalmente instalada nos países de capitalismo dependente) e às restrições da migração operadas no Norte Global.

Mediante esse cenário e ao acúmulo de forças do movimento de reforma da legislação, em 2017, finalmente, foi promulgada a Lei da Migração (LDM), que revogou o Estatuto do Estrangeiro e assentou novas bases para a relação entre Estado e migração. A inovação está posta, desde o início, pela institucionalização de parte das demandas dos migrantes, a exemplo da introdução do conceito de “migrante” em substituição do uso de “estrangeiro” e da reiteração da igualdade de direitos já reconhecida pela CF/1988. Entretanto, a relação que o Estado mantém com a Migração Sul-Sul é bastante ambígua, o que se deve tanto ao contexto da aprovação da nova lei balizado pelo avanço de governos autoritários que aprofundaram as políticas neoliberais, bem como à permanência da discriminação dos fluxos migratórios hierarquizados pela classe, raça e nacionalidade.

Ou seja, se, por uma lado não há mecanismos explícitos de impedimento da entrada e permanência dos migrantes (inclusive, o Estado tem feito recorrentes “arranjos” para o reconhecimento de *status* diferenciados de migrantes - como é caso do visto humanitário);

⁴ Disponível em: <https://fenapef.org.br/nota-a-imprensa-estrangeiros-que-participarem-de-atos-politicos-podem-ser-detidos-e-expulsos-do-pais/>. Acesso em: 17 mar. 2024.



por outro, permanece a sistemática violação de direitos dos migrantes, bem ao gosto do que Basso (2015) denomina de Racismo de Estado. De outro modo, as fronteiras estão de fato “abertas”, porém os migrantes – diga-se, migrantes periféricos - são relegados à brutal desproteção social, o que envolve a ocupação dos piores empregos sob relações de trabalho precarizadas (Villen, 2015), os “não acessos” aos direitos e às políticas sociais (Faquin, Bettiol Lanza, 2018) e a exposição à violência do racismo e da xenofobia.

A ambiguidade que marca a atual relação Estado-migração reside no fato de que a legislação em vigor não foi dissociada dos históricos elementos de discriminação e seletividade, porém, ao mesmo tempo, este dispositivo legal abriu brechas significativas que possibilitam a institucionalização das demandas dos migrantes, dentre elas, a participação social.

3.1 Migração e participação social

A revogação do Estatuto do Estrangeiro foi o primeiro passo para o reconhecimento parcial da participação social do migrante internacional no campo político, justamente porque esse instrumento jurídico previa a punição com expulsão dos sujeitos que se envolvessem em atividades de ordem política, seja de caráter coletivo ou individual.

Ainda que se trate de uma Lei vinculada a um contexto fortemente marcado pelo autoritarismo e repressão das forças populares, a exclusão da política é uma condição inerente à própria definição dominante de migração e de migrante (Sayad, 1998), o que equivale dizer que a participação política dessa população encontra grandes barreiras até mesmo no marco das legislações migratórias mais progressistas.

Sayad evidencia, por exemplo, que, segundo o pensamento dominante (do Estado e da burguesia), a migração consiste em um meio emblemático de obtenção de uma força de trabalho sempre provisória, cuja presença não pode ser reconhecida como “legítima”, como cidadão de fato: “exportam-se ou importam-se exclusivamente trabalhadores, mas nunca cidadãos atuais ou futuros” (Sayad, 1998, p. 55).

A forma como o Estado pensa a migração repercute sobremaneira na exclusão do migrante do campo político, apartando-o da reivindicação de direitos e de uma “existência política, na qual ele pode se agrupar e entender como legítimas suas práticas coletivas, culturais e religiosas” (Véras; Villen, 2020, p. 137). No Brasil, o Estatuto do Estrangeiro reforçou a condição do migrante como “agente proibido da política” (Sayad, 1998), não apenas chancelando a perseguição dos sujeitos que se recusaram a aceitar tal exclusão, mas, também condicionando os agrupamentos culturais dos migrantes à tutela do Ministério



da Justiça e reiterando a “suposta” neutralidade política através do terror. Alguns estudos apontam que o *medo da expulsão* é um dos principais entraves que impedem a participação dos migrantes nas batalhas políticas, em igual medida, esse “medo” também condicionou a formação de agrupamentos informais, quando não “clandestinos” (Zanella, 2014).

Com o surgimento da LDM foram abertas brechas significativas para a legitimação e institucionalização da participação social do migrante no Brasil. Primeiro, esse mecanismo estendeu aos migrantes a liberdade de manifestação e expressão política e, segundo, reconheceu o direito à associação “inclusive, para fins políticos”. Entretanto, os migrantes seguem apartados da democracia representativa, fato de que na América Latina o Brasil é um dos poucos países que ainda não reconheceu o direito a voto a essa população.

Nesse sentido, algumas pistas sugerem que a mudança do cenário político induzida pelo resultado do último pleito eleitoral também foi, até agora, favorável à suposta abertura do Estado brasileiro à participação dos migrantes nas decisões que afetam a sua condição de vida e trabalho. Isso porque, nos últimos anos, tanto o incentivo a auto-organização dos migrantes no modelo do associativismo, quanto o debate da participação e representação dessa população passou a ser largamente ventilada pela gramática da sociedade civil organizada e pelos documentos oficiais dos diferentes níveis de governo.

Por exemplo, a *Plataforma MigraCidades*⁵, que tem como objetivo identificar as “boas práticas” e monitorar a gestão local da migração, aferiu que uma gama de cidades brasileiras, cuja presença de migrantes internacionais se faz mais significativa, indicam desempenhar ações que buscam facilitar a participação dos migrantes nos territórios. Para retermos apenas os dados relacionados aos municípios paranaenses citados no documento, cabe registrar que Maringá apontou ter como principal ação nesse âmbito o apoio e o fortalecimento dos agrupamentos dos migrantes. A gestão de Curitiba e de Foz do Iguaçu, por sua vez, destacaram que há em seus respectivos planos de trabalho o fomento de atividades de valorização da cultura dos migrantes, bem como estão se empenhando no envolvimento dessa população nos processos de decisão sobre a pauta migratória local.

No âmbito do Governo Federal, faz-se oportuno destacar que, neste momento, estão em curso dois processos em que a participação da população migrante nas decisões tem sido fundamental: no GT para a elaboração de uma Política Nacional e na 2º COMIGRAR. Em relação ao primeiro, a Portaria do Ministério da Justiça nº 290/2023, que estabelece a criação do GT para a elaboração de uma proposta de *Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia* que visa balizar as diretrizes para o atendimento da população migrante nas políticas setoriais, vem de encontro a uma demanda antiga, já abrigada no artigo 120 da LDM. Do ponto de vista da participação, o processo como um todo já traz avanços

⁵ Para mais informações, consultar: <https://www.ufrgs.br/migracidades/>. Acesso em: 22 jan. 2024.



significativos, seja ao elevar a participação a um eixo específico a ser regulado ou ao envolver a comunidade migrante nos debates que fundamentarão os alicerces do instrumento que poderá vir a ser uma futura Política Nacional.

Concomitante ao processo do GT, neste momento também ocorre em todo o Brasil a etapa preparatória para a 2ª COMIGRAR (a ser realizada em junho de 2024, em Foz do Iguaçu – PR). Essa primeira etapa, que envolve as Conferências Livres, têm sido especialmente relevantes, sobretudo por assegurar uma ampla participação dos migrantes de diversas localidades, que podem incidir nas discussões e nas propostas de políticas públicas a serem encaminhadas ao âmbito local e à Conferência Nacional.

Na esteira do incentivo à institucionalização da participação migrante, destaca-se ainda o *Guia de Participação Social Para Pessoas Migrantes* recentemente lançado pela OIM (2023) em parceria com o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. Trata-se de uma produção inédita que se apresenta com o objetivo de legitimar e apoiar a participação social do migrante em algumas esferas de participação, notadamente, naquelas abertas pela CF/1988. Assim, para além de apresentar de forma didática as instâncias de controle social, supostamente abertas à participação do migrante, também traz um *passo a passo* de como formar e formalizar associações, bem como dedica uma seção exclusiva aos principais artigos do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.

Entretanto, chama a atenção o forte caráter apologético do documento. Isto é, ao mesmo tempo que apresenta os principais canais de controle social da gestão democrática da sociedade, também propõe o fortalecimento das organizações migrantes à moda da transferência de responsabilidades para sociedade civil, isso é flagrante nos dois últimos capítulos, nos quais a ênfase está voltada para a formalização do associativismo migrante e para as regras do MROSC que visa o estabelecimento de parcerias com o Estado neoliberal.

As organizações para migrantes podem ter um papel vital na oferta de serviços públicos, preenchendo lacunas, advogando pelos direitos das pessoas migrantes e promovendo uma sociedade mais inclusiva. Seu trabalho não apenas beneficia as pessoas migrantes, mas contribui para a construção de comunidades mais coesas e solidárias (OIM, 2023, p. 87, grifo nosso).

Registramos aqui a incontestável relevância da ampliação do debate acerca da participação social do migrante, sobretudo quando iniciativas *governamentais* reconhecem a legitimidade da mobilização dos migrantes e das suas organizações. Entretanto, não passa despercebido o paradoxo inerente aos processos citados. De fato, a participação dos migrantes na gestão das políticas públicas é indispensável para o avanço da democratização dos direitos. Mas, a convocação da participação da sociedade civil, ao modo da “confluência perversa” para atuar nas “lacunas” do Estado (como sugere o Guia citado), diz *muito* mais a respeito da instrumentalização da participação para aprofundar os



ajustes neoliberais de privatização das políticas sociais. Nota-se, portanto, que a participação migrante também tem sido disputada por projetos societários antagônicos. Nesse sentido, a experiência dos migrantes em alguns espaços de controle social no Paraná auxilia a identificar os paradoxos e os sentidos do discurso oficial acerca da participação migrante.

4. TENSÕES, LIMITES E POTENCIALIDADES DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL PELO PRISMA DA MIGRAÇÃO

A despeito da mudança na relação entre Estado e migração, que indica uma suposta abertura à institucionalização da participação dos migrantes nos processos decisórios, esse segmento ainda enfrenta muitos desafios para fazer valer as suas reivindicações, bem como a sua presença nos espaços de participação ocorre à guisa de muita resistência.

A pesquisa realizada junto a 8 associações de migrantes periféricos no estado do Paraná⁶ indica que boa parte delas mantém uma participação assídua em diversos Conselhos e Conferências relacionadas às Políticas Públicas nos três níveis de governo. Novamente, a importância da presença migrante nesses espaços, para além de se constituírem como esferas alternativas de participação – tendo em vista a exclusão no campo político da democracia representativa –, repousa na possibilidade de que essa população tem de levar para dentro do Estado as suas necessidades e demandas e, assim, propor mudanças concretas na ordem das políticas públicas.

Todavia, a participação dos migrantes não ocorre sem tensões. Boa parte das entrevistas elenca uma série de constrangimentos que circundam a presença dos representantes orgânicos dos migrantes nos Conselhos e nas Conferências locais. As situações dessa natureza são de diversas ordens, envolvem desde a negativa para ocupar espaços estratégicos de decisão nos Conselhos (mesmo quando se trata de decisões voltadas diretamente à migração)⁷ até situações conflituosas que tendem a deslegitimar as demandas dos migrantes no âmbito das Conferências:

⁶ Sendo elas: a Associação dos Angolanos de Londrina (AAL); Associação dos Estudantes e Angolanos no Estado do Paraná (AEAP-Curitiba); Associação dos estrangeiros residentes na região Metropolitana de Maringá (AERM); Associação de Haitianos de Cascavel (AHC); Association des Jeunes Haitiens en Science de La Santé (AJHASS-Foz do Iguaçu); Associação dos Africanos em Curitiba (BOMOKO); Ação Social Irmandade Sem Fronteiras (Curitiba) e União da Comunidade dos Estudantes e Profissionais Haitianos (UCEPH-Curitiba).

⁷ A crítica de uma entrevistada à composição do Conselho Estadual dos Direitos dos Refugiados, Migrantes e Apátridas (CERMA) do Paraná é emblemático desse aspecto. O fato de não haver migrantes na diretoria do dito conselho e, das 9 cadeiras destinadas à sociedade civil, apenas 2 delas serem ocupadas por organizações formadas por migrantes é entendido pela informante como uma problemática que descaracteriza o sentido de um espaço “participativo e democrático”.



Eu nunca havia sentido tanta humilhação na minha vida como imigrante [...]. Porque eu estava falando, lutando para demonstrar que os povos originários e os imigrantes têm uma alimentação diferenciada do resto [...]. Por exemplo: um imigrante venezuelano não está acostumado a comer feijão e arroz junto com macarrão. Mas, está agradecido a Deus que ele pode comer esse negócio e não está passando fome. Mas, como você fala para um adulto, um idoso que tem que comer feijão e arroz todos os dias, quando seu corpo, quando sua humanidade, quando seu órgão não está acostumado? Então, já passamos para uma situação de saúde [...]. Mas o imigrante se vira. Porque tem que ser agradecido. Mas não é se virar simplesmente. É saber respeitar [...]. Mas, naquela conferência, filho, me gritaram, me falaram mais de uma vez: “mas, o que você quer?” “Quer picanha?”. Em uma conferência de segurança alimentar, democrática e participativa! (Entrevistada 2, 2023).

De fato, os Conselhos e as Conferências das políticas públicas não são espaços idílicos, ao contrário, impera aí uma disputa ferrenha - o que não diz respeito apenas à batalha por uma cadeira de representação, mas na afirmação das próprias reivindicações que se fragmentam entre os diversos segmentos representados.

Para além dessas tensões que se desdobram nos espaços públicos, cabe chamar a atenção para as condições socioeconômicas que tendem a limitar, e muito, a participação social das classes subalternas. Ou seja, segundo Tatagiba e Teixeira (2006, p. 229) “numa sociedade onde as carências urbanas são agravadas pelo desemprego e pela violência, onde as possibilidades de associar-se são cada vez mais restritas, os atores sociais entram no jogo político em condições marcadamente subalternas”.

Esse parece ser um outro dilema que incide sobre a possibilidade de participação social dos migrantes na sociedade. Além da própria condição social de migrante permeada pelo medo da exposição que supostamente levaria à expulsão, há que considerar a submissão a relações de trabalho precárias (longas e extenuantes jornadas de trabalho, bem como salários baixíssimos) pela condição de miséria a que muitos são constrangidos, como um condicionante da participação ou da não participação. O trecho a seguir foi extraído de uma entrevista realizada com um membro da AERM, no qual ele lista as dificuldades de envolver os migrantes associados nas atividades da associação:

[...] às vezes as pessoas não participam mais por causa disso: “ah, vamos fazer um evento, que vai ficar o dia inteiro em um lugar, ou durante a semana”. O pessoal não vai deixar o trabalho para participar, se for em um sábado, a pessoa não tem dinheiro para sair, pagar um lanche e tal, a gente não tem como fazer isso, então acho que isso talvez dificulte a adesão (Entrevistado 3, 2019).

Além disso, os informantes evidenciam os limites da relação do Estado com os migrantes e, conseqüentemente, com as suas associações, sobretudo no que se refere à busca de apoio financeiro e de parcerias para a realização de ações coletivas. Por exemplo, diversos foram os relatos que demonstram que os poderes públicos locais estão pouco dispostos a dialogar com as associações dos migrantes, em primeiro lugar, os contatos não são retornados: “eu nunca consegui contato, a gente manda mensagem [para os órgãos da prefeitura] e eles não responderam” (Entrevistada 4, 2023); ou, as promessas de apoio são postergadas e condicionadas à ajustes formais nas associações: “nos foi orientado o



seguinte: ‘primeiro legalizem a associação e depois nos procure para a gente trabalhar em certos projetos sociais’” (Entrevistado 5, 2022); ou prevalece o não reconhecimento das associações como representantes dos migrantes, e estes como sujeitos de direitos - ou talvez seja “apenas” xenofobia e racismo mesmo: “[...] eu acho que o relacionamento mais difícil, às vezes, é com alguns setores do município, porque em alguns atendimentos você vê que é diferenciado, não tem muita abertura” (Entrevistado 3, 2019).

Ao que constatamos, a relação entre Estado e as organizações dos migrantes parece ser mediada por uma espécie de “lei de atração e repulsão”. Pois embora, como procuramos demonstrar nas seções anteriores, o discurso oficial indique uma maior abertura do Estado e das suas instituições participativas aos migrantes, na prática, a realidade tem sido outra. Os constrangimentos que essa população passa nos Conselhos e nas Conferências das políticas públicas associado aos limites reais de acesso ao apoio estatal para o fortalecimento das suas associações apontam que a institucionalização da participação social do migrante está afinada à perspectiva do *Guia de Participação* da OIM, qual seja, a de transferência de responsabilidade. Portanto, parece mesmo que a participação dos migrantes só é tolerada enquanto subalternizada e restrita ao “preenchimento das lacunas” deixadas pelo Estado, mas, desde que não interferiram nas decisões de maior envergadura, não só no âmbito das políticas públicas para os migrantes, mas na vida do país.

De todos os modos, é incontestável que o atual contexto se apresenta muito mais favorável à participação social dos migrantes do que na década passada. Também cabe lembrar que a participação envolve processos de resistência e disputas que espelham a luta entre projetos societários radicalmente opostos. E é nesse sentido que o envolvimento dos migrantes nas mais distintas esferas de controle social poderá contribuir para a institucionalização de uma participação afinada com o aprofundamento da democracia.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os migrantes internacionais estão se envolvendo cada vez mais nas disputas que visam orientar os rumos da proteção social institucionalizada no país. O que não quer dizer, portanto, que a participação social desse segmento tenha encontrado facilmente canais abertos às suas demandas e reivindicações. De fato, o contexto é outro, mais favorável à tolerância da manifestação e expressão política dos migrantes. Também não há como negar que a relação do Estado com a migração tenha se alterado. O que se constata é que há uma certa incompatibilidade entre o discurso oficial, no qual o Estado e suas instituições



participativas se mostram disponíveis, acessíveis e facilitadas a esse segmento, enquanto na prática permanecem desafios de monta para o reconhecimento de uma autêntica e legítima participação como sinônimo de controle social do Estado pela sociedade civil.

Além disso, o incentivo da participação inscrito no discurso do Estado parece estar afinado à perspectiva da participação do projeto neoliberal, ou seja, não voltado ao envolvimento dessa população nos processos de decisão e de gestão das políticas sociais, mas essencialmente no “preenchimento das lacunas” deixadas pelo Estado, como bem propõe o *Guia de Participação Social para Pessoas Migrantes*. Em outros termos, a orientação é pela responsabilização dos migrantes pelas garantias que deveriam ser de primazia estatal. Todavia, o aumento da presença migrante nos mais distintos espaços de controle social e a resistência com que essa presença é sustentada não deixam brechas para duvidar que essa população esteja disposta a afirmar os sentidos e a abrangência da sua própria participação.

REFERÊNCIAS

AMARAL, W. R. **A Política de educação de jovens e adultos desenvolvida pela APEART no Paraná**: recontando sua história e seus princípios, seus passos e (des)compassos. 2003. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Marília, 2003.

BASSO, P. O retorno a campo do racismo, uma questão de fervorosa atualidade. **Lutas Sociais**, São Paulo, v. 19, n. 34, p. 70-86, jan./jun. 2015.

BATALHA, C. H. M. Sociedades de trabalhadores no Rio de Janeiro do século XIX: algumas reflexões em torno da formação da classe operária. **Cad. AEL**, v.6, n.10/11, p. 42-68, 1999.

BRETTAS, T. **Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Consequência, 2020.

CELLARD, A. A análise documental. *In*: POUPART, Jean *et al.* (org.). **A pesquisa qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2012. p. 295-316.

CORTES, S. V. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. *In*: PIRES, R. R. C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. p. 137-149.

DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade**, n. 5, p. 139-164, 2004.

DOWBOR, M. *et al.* Políticas públicas e movimentos sociais: institucionalização de demandas e consequências nas capacidades estatais. *In*: TATAGIBA, L. *et al.* (org.). **Participação e ativismos**: entre retrocessos e resistências. Porto Alegre: Zouk, 2022.



FAGNANI, E. O fim do breve ciclo da cidadania social no Brasil (1988-2015). Texto para Discussão. **Unicamp. IE**, Campinas, n. 308, p. 1-20, jun. 2017.

FAQUIN, E. S.; BETTIOL LANZA, L. M. Imigrantes e seus “Acessos” às Políticas de Seguridade Social: reflexões acerca da Região Metropolitana de Londrina/PR. **O Social em Questão**, n. 41, p. 131-154, mai./ago. 2018.

FERNANDES, F. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. 4. ed. São Paulo: Global, 2009.

JESUS, R. P.; LACERDA, D. P. Dinâmica associativa no século XIX: socorro mútuo e solidariedade entre livres e libertos no Rio de Janeiro Imperial. **Revista Mundos do Trabalho**, v. 2, n. 4, p. 126-142, ago./dez. 2010.

MINAYO, M. C. DE S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 14. ed. São Paulo: Hucitec, 2014.

MONTAÑO, C. E. O projeto neoliberal de resposta à “questão social” e a funcionalidade do “terceiro setor”. **Lutas Sociais**, n. 8, p. 53–64, 2002. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/18912>. Acesso em: 29 jun. 2023.

OIM. **Guia de Participação Social para Pessoas Migrantes**. Brasília: OIM Brasil, 2023.

PERUZZO, C. M. K. Pistas para o estudo e a prática da comunicação comunitária participativa. In: PERUZZO, C. M. K. (org.). **Comunicação e culturas populares**. São Paulo: Intercom, 1995. p.143-162.

SANTOS, L. dos R. S. O Estado brasileiro: entre o velho e o novo contexto do capitalismo dependente. In: PEREIRA, P. A. P. (org.). **Ascensão da nova direita e colapso da soberania política: transfigurações da política social**. São Paulo: Cortez. 2020. p. 221-252.

SAYAD, A. **A imigração ou os paradoxos da alteridade**. Tradução de Cristina Murachco. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1998.

SOARES, J. T. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

STUMPF, I. R. Pesquisa Bibliográfica. In: BARROS, A.; D. J.; NOVELLI, A. L. R. (org.). **Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 51-61.

TATAGIBA, L. *et al.* (org.). **Participação e ativismos: entre retrocessos e resistências**. Porto Alegre: Zouk, 2022.

VILLEN, P. O estigma da ameaça ao emprego pelos periféricos na periferia: crise e imigração no Brasil. **Revista Rua**, Campinas, v.2, n.21, p. 247-264, 2015.

VILLEN, P. **(In)visíveis globais: imigração e trabalho no Brasil**. São Paulo: Alameda, 2018.

ZANELLA, V. G. **Movimentos sociais de imigrantes bolivianas/os em São Paulo: uma análise cartográfica e crítica sobre as transformações recentes no campo das migrações internacionais**. 2014. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.