



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas

Programa de Pós-Graduação em Administração - PPGA

Mestrado Acadêmico em Administração

Frederico de Moraes Andrade Coutinho

Análise da Reforma Migratória Brasileira:
Formulação, Agenda e Decisão

Brasília - DF

Março de 2018

Frederico de Moraes Andrade Coutinho

Análise da Reforma Migratória Brasileira:
Formulação, Agenda e Decisão

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração.

Professor Orientador: Dr. Adalmir de Oliveira Gomes

Brasília - DF

Março de 2018

Análise da Reforma Migratória Brasileira:
Formulação, Agenda e Decisão

Frederico de Moraes Andrade Coutinho

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração.

Banca Examinadora:

Professor Dr. Adalmir de Oliveira Gomes, PPGA/UnB
Orientador

Professor Dr. Marcello Beckert Zappellini, ESAG/UEDESC
Examinador Externo

Professor Dr. Diego Mota Vieira, PPGA/UnB
Examinador Interno

Professor Dr. Antônio Isidro Filho, PPGA/UnB
Examinador Suplente

AGRADECIMENTOS

Agradeço a meu companheiro, Marcelo Torelly, pela convivência e cumplicidade nesses últimos anos e pelas constantes trocas de ideias.

Agradeço ao Professor Adalmir de Oliveira Gomes pela orientação segura e disponibilidade.

Agradeço à UnB pela oportunidade de estudo e de aprimoramento acadêmico.

Agradeço aos amigos de Brasília pelos sorrisos e momentos de leveza.

Agradeço a todos os entrevistados que cederam o seu tempo e compartilharam seu conhecimento para a concretização dessa pesquisa.

*I strongly believe that institutions
make wonderful ideas possible, but
individuals make things happen.*

Nikolaos Zahariadis, 2016

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Registro de Entrada de Haitianos por Ano	94
---	----

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Diagrama de relações da Teoria dos Múltiplos Fluxos	26
Figura 2 – Quadro Teórico-conceitual do Modelo de Múltiplos Fluxos	53
Figura 3 – Listagem das audiências públicas analisadas	60
Figura 4 – Listagem das pessoas selecionadas para entrevista	64
Figura 5 – Lista de Órgãos/Setores e Unidades que foram entrevistados	67
Figura 6 – Sumarização da relação entre perguntas, categorias e autores que embasam o roteiro da entrevista	69
Figura 7 – Sistematização dos objetivos da pesquisa	72
Figura 8 – Sumarização da relevância de cada categoria de participantes no processo de reforma migratória brasileira.....	87
Figura 9 – Problemas divididos por categoria e intensidade	100
Figura 10 – Fragmentação da comunidade de especialistas e marcos principais	110

LISTA DE SIGLAS

ABA – Associação Brasileira de Antropologia
ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
BPC – Benefício de Prestação Continuada
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CDHIC – Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante
CE/MJ – Comissão de Especialistas do Ministério da Justiça
CELS – Centro de Estudios Legales y Sociales
CNBB – Confederação Nacional dos Bispos do Brasil
CNIg – Conselho Nacional de Imigração
COMIGRAR – Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio
CONARE – Comitê Nacional para os Refugiados
CPF – Cadastro de Pessoas Físicas
CRAI-SP – Centro de Referência e Atendimento a Imigrantes de São Paulo
CREDN – Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal
DEM – Democratas
DEMIG – Departamento de Migrações
DPF – Departamento de Polícia Federal
DPU – Defensoria Pública da União
GEMTE – Grupo de Estudos Migratórios e Assessoria ao Trabalhador Estrangeiro
GSI – Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República
GT – Grupo de Trabalho
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IMDH – Instituto de Migrações e Direitos Humanos
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPPDH – Instituto de Políticas Públicas e Direitos Humanos do Mercosul
ITTC – Instituto Terra, Trabalho e Cidadania
MD – Ministério da Defesa

MIGRAIDH – Grupo de Pesquisa, Ensino e Extensão em Direitos Humanos e Mobilidade Humana Internacional

MINUSTAH - Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti

MJ – Ministério da Justiça

MT – Ministério do Trabalho

MPF - Ministério Público Federal

MRE – Ministério das Relações Exteriores

ObMigra – Observatório das Migrações Internacionais da Universidade de Brasília em parceria com o Ministério do Trabalho

ObMinas – Observatório de Migração Internacional de Minas Gerais

OEA – Organização dos Estados Americanos

OIM – Organização Internacional para as Migrações

OIT – Organização Internacional do Trabalho

PC do B – Partido Comunista do Brasil

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PFDC – Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão

PGR – Procuradoria Geral da República

PL – Projeto de Lei

PLS – Projeto de Lei do Senado

PMB – Política Migratória Brasileira

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PP – Partido Progressista

PPS – Partido Popular Socialista

PR – Partido da República

PSC – Partido Social Cristão

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSD – Partido Social Democrático

PSOL – Partido Socialismo e Liberdade

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

RESAMA – Rede Sul Americana para as Migrações Ambientais

SCD – Substitutivo da Câmara dos Deputados

SGEB – Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior

SNJ – Secretaria Nacional de Justiça

STF – Supremo Tribunal Federal

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina

UN – Nações Unidas

UnB – Universidade de Brasília

UNFPA – Fundo de População das Nações Unidas

UNODC – Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime

USP – Universidade de São Paulo

Resumo

Ante a um cenário de mudança nos fluxos migratórios recentes destinados ao Brasil, cujos exemplos mais lembrados são a entrada de haitianos e a de venezuelanos, o presente estudo trata da recente alteração na legislação migratória brasileira, com a revogação do Estatuto do Estrangeiro (lei n. 6.815/80) e sanção da lei de Migração (n. 13.445/17). O objetivo principal da pesquisa é a descrição do processo de alteração da política migratória brasileira. Para isso, com base na teoria dos múltiplos fluxos elaborada por John Kingdon, são analisados os processos de formulação, agenda e decisão, a partir da dinâmica estabelecida entre participantes nos fluxos do problema, das políticas públicas e da política. Ressaltam-se as janelas de oportunidade e os empreendedores de políticas públicas que influenciaram esse processo. Identificam-se os participantes do processo, os problemas que levaram à reforma, o local e a forma com que se deu a formulação das alternativas de políticas públicas, a influência dos fatores da política sobre a agenda, e explicita-se o processo de decisão. Foram realizadas entrevistas com representantes do Executivo, do Legislativo, de organizações da sociedade civil, da academia, de organismos internacionais, e de outros grupos de interesse. A análise do fluxo dos problemas levou à identificação de problemas normativos, fáticos, institucionais e simbólicos, sendo que os dois primeiros se apresentaram de forma mais homogênea nas bases consultadas. A análise do fluxo das políticas públicas identificou três principais *locus* de produção de alternativas: Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio, Comissão de Especialistas e o Conselho Nacional de Imigração. Identificou-se que a rede dessa comunidade de políticas se comportou de forma fragmentada e competitiva, de modo que não se produziu uma alternativa de política majoritária dentro da comunidade. Na análise do fluxo da política, identificou-se a força com que agiram os grupos de interesse, sejam contrários ou favoráveis à reforma. No âmbito da decisão, evidencia-se a formação de duas janelas de oportunidade e as estratégias utilizadas pelos empreendedores de políticas públicas para conduzir o processo. Como contribuições práticas sistematiza-se o processo em fatores facilitadores e dificultadores além de apresentar-se os próximos passos e os desafios que se seguem com a implementação da reforma, informações úteis para gestores de políticas públicas e grupos de interesse ligados à temática migratória. No âmbito teórico, defende-se a adaptação da teoria ao contexto nacional, sendo necessário o desdobramento de algumas categorias de participantes, como a categoria dos indicados políticos, além de propor a inclusão de novos atores, como os organismos internacionais, e organizações do sistema de justiça como MPF e DPU.

Palavras-chave: Política Migratória Brasileira; Agenda Governamental; Formulação de Políticas Públicas; Múltiplos Fluxos.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	14
2. REFERENCIAL TEÓRICO	22
2.1 Origem da Teoria dos Múltiplos Fluxos.....	22
2.2 Contraposição à visão racionalista do processo de <i>policy making</i>	24
2.3 A Teoria dos Múltiplos Fluxos.....	25
2.3.1 <i>Linhas Gerais da Teoria dos Múltiplos Fluxos</i>	26
2.3.2 <i>Participantes</i>	28
2.3.3 <i>Fluxo dos Problemas</i>	35
2.3.4 <i>Fluxo das Políticas Públicas</i>	40
2.3.5 <i>Fluxo da Política</i>	43
2.3.6 <i>Dinâmica do modelo</i>	45
3. MÉTODO	55
3.1 Natureza e Estratégia da Pesquisa.....	55
3.2 Técnicas de Coleta de Dados e Etapas de Pesquisa.....	58
3.3 Técnica de Análise dos Dados.....	70
3.4 Horizonte temporal da pesquisa.....	72
3.5 Limitações da pesquisa.....	73
4. RESULTADOS	76
4.1 Participantes.....	76
4.2 Fluxo dos Problemas.....	89
4.3 Fluxo das Políticas Públicas.....	103
4.4 Fluxo da Política.....	112
4.5 Decisão.....	123
4.5.1 <i>Janelas de Oportunidades</i>	123
4.5.2 <i>Empreendedores de Políticas Públicas</i>	126
4.5.3 <i>Amarrando a Decisão</i>	130

5. CONTRIBUIÇÕES PRÁTICAS E TEÓRICAS.....	135
5.1 Contribuições Práticas.....	135
5.1.1 <i>Sumarizando o processo em fatores facilitadores e dificultadores.....</i>	<i>135</i>
5.1.2 <i>Desafios e próximos passos da Reforma Migratória.....</i>	<i>141</i>
5.2 Contribuições Teóricas.....	149
5.2.1 <i>Desdobramentos das Categorias Teóricas de Participantes.....</i>	<i>149</i>
5.2.2 <i>Alargamento do Conceito de Comunidades de Políticas Públicas.....</i>	<i>153</i>
5.2.3 <i>Aprimoramento da inter-relação entre o Fluxo das Políticas Públicas e o Fluxo da Política.....</i>	<i>155</i>
6. CONCLUSÕES.....	156
REFERÊNCIAS.....	161
APÊNDICES	
Apêndice A – Roteiro de Entrevista.....	170
Apêndice B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.....	172

1. INTRODUÇÃO

De acordo com estimativas do relatório *Population Facts*, da Organização das Nações Unidas, existem mais de 244 milhões de pessoas construindo suas vidas fora dos seus países de origem. Esse volume total de migrantes internacionais representa um aumento de mais de 40% em comparação ao volume observado no ano 2000. Atualmente, a população migrante corresponde a 3,3% da população global (United Nations [UN], 2015).

A respeito do fluxo migratório potencial, a Organização Internacional para as Migrações (OIM) indica que o desejo geral de migrar atinge aproximadamente 710 milhões de pessoas em todo o globo. Dessas, 23 milhões estão tomando medidas específicas para realizar esse plano de sair de seu país de origem. Em relação ao destino, 2/3 do montante de intenções de migrar se destinam aos países desenvolvidos, enquanto 1/3 intenciona se deslocar para países em desenvolvimento. Os cinco países mais desejados como destino são Estados Unidos, Reino Unido, Arábia Saudita, Canadá e França. O Brasil se encontra na vigésima posição como localidade mais desejada. O relatório global sobre migração potencial indica também que o perfil desses potenciais migrantes é majoritariamente masculino, jovem, solteiro, habitante de grandes cidades e de escolaridade entre 09 a 15 anos de estudo (International Organization for Migration, 2017).

Em relação às motivações, a migração destinada aos países desenvolvidos tem como fator principal o incremento dos ganhos econômicos, sendo responsável por aproximadamente 70% do fluxo. A migração sul-sul, entre países em desenvolvimento, também tem a motivação econômica como fator relevante, mas em menor escala, apenas 30% do fluxo total. Em relação à territorialidade, a migração intra-regional corresponde a 50% do total dos fluxos migratórios, sendo que os migrantes geralmente cruzam apenas uma fronteira, deslocando-se para um país vizinho ao seu de origem. Em relação às políticas de atração de migrantes, duas vertentes são bem distintas, de um lado o recrutamento de trabalhadores com baixa qualificação para suprir demandas por trabalhos domésticos e manuais, e, de outro, as políticas de atração de mão de obra altamente qualificada, por meio de concessão de vistos especiais (Besharov, Lopez & Siegel, 2013).

Voltando o olhar para os impactos e demandas da migração, é relevante trazer informações provenientes dos Relatórios Mundiais sobre Migrações relativos aos anos de 2013 e 2015¹ (International Organization for Migration, 2013, 2015). O relatório de 2013 indica que a migração não é um fenômeno apenas direcionado no sentido sul-norte global. Existem também as rotas sul-sul, norte-norte e norte-sul. O relatório também defende que um critério chave para a mensuração do desenvolvimento é a noção de bem-estar, e não somente produtividade, riqueza ou renda. A migração aprimora o desenvolvimento de um país, mas muitos migrantes ainda lutam para conseguirem níveis de bem-estar satisfatórios. Assim, o relatório identifica a necessidade dos Estados prevenirem violações de direitos e promoverem o bem estar dos migrantes para promover um desenvolvimento mais harmonioso. O relatório de 2015, por sua vez, destaca que a migração se direciona majoritariamente para as áreas urbanas, de modo que é preciso compatibilizar as políticas nacionais e as locais. A integração dos migrantes nas áreas urbanas e a consequente diversidade levada ao âmbito local é um fator indutor de desafios e oportunidades. A prestação de serviços públicos a uma população crescente cada vez mais diversificada e com distintas necessidades é um exemplo de desafio, enquanto o fortalecimento das relações entre origem e destino, e o aumento da base de mão de obra em idade produtiva, são exemplos de oportunidades.

No Brasil, analisando-se dados oficiais provenientes da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e do Censo 2010 ambos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no período de 2002 a 2015, verifica-se a existência de aproximadamente 650 mil migrantes residentes no início século, com uma elevação nos últimos anos, chegando-se a mais de 772 mil pessoas em 2015. Considerando a população total do país, trata-se de contingente ainda proporcionalmente pequeno, representando aproximadamente 0,4% da população (IBGE, 2015).

A partir de dados do Departamento de Polícia Federal (DPF, 2017) sobre novos registros de estrangeiros, verifica-se um salto de mais de 115% no número de pessoas registradas entre os anos de 2010 e 2015. Passa-se de um patamar de aproximadamente 54 mil novos registros por ano para 118 mil. Em relação ao estoque, os dados do DPF (2017) indicam estarem ativos em dezembro de 2017 os registros de 1.164.287 (um milhão, cento e sessenta e quatro mil, duzentos e oitenta e sete) estrangeiros. Tomando emprestada a classificação de Cavalcanti, Oliveira,

¹ Trata-se de relatórios pertencentes a uma série bianual produzida pela Organização Internacional para as Migrações. O relatório de 2017 ainda não está disponível.

Araújo e Tonhati (2017) que analisam esses dados, aproximadamente 65% desses registros dão amparo a uma estada mais longa, o que caracterizaria um grupo de migrantes de mais longa duração, enquanto que 34% teriam amparo para permanecer por uma curta duração (estudantes, prestadores de serviços especializados de curta duração, trabalhadores embarcados, entre outros), e o 1% restante seriam os fronteiriços, que residem em cidades estrangeiras adjacentes ao território brasileiro.

Dados do Comitê Nacional para os Refugiados (2017) mostram um aumento também expressivo do número de pedidos de refúgio no Brasil. Em 2010 foram aproximadamente 600 pedidos, enquanto em 2015 mais de 10 mil pedidos foram protocolados. Em relação à emissão de carteiras de trabalho e previdência social para imigrantes, bases de informações do Ministério do Trabalho (2017A) evidenciam um salto de 10 mil documentos emitidos em 2010 para mais de 43 mil documentos emitidos em 2016. Percebe-se que todas essas três áreas de governo evidenciam dados que as têm provocado a aumentar suas atividades ligadas à população migrante.

Paralelamente a esse cenário, a política migratória brasileira mantinha como seu principal marco legal e institucional uma lei datada de 1980, promulgada em plena ditadura militar, somente essa tendo sido revogada 37 anos depois, em novembro de 2017. O Estatuto do Estrangeiro (lei nº 6.815/80) era essa norma, que definia a situação jurídica do estrangeiro no Brasil e criava o Conselho Nacional de Imigração no âmbito do Ministério do Trabalho. Esse arcabouço normativo foi gestado em um período em que a visão majoritária compreendia o migrante como um potencial inimigo do Estado, sendo a preocupação primeira a defesa da segurança nacional². Nesse normativo está explícita a vedação ao estrangeiro do exercício de atividades de natureza política, assim como a permissão ao Ministro da Justiça de, por conveniência aos interesses nacionais, impedir a realização de conferências, congressos, exposições artísticas ou folclóricas promovidas por essas pessoas. O Ministro da Justiça também poderia impedir, a critério de sua conveniência, a entrada de estrangeiro no país, ainda que portador de visto³. Esses são alguns dos exemplos de medidas a que estavam submetidos os

² “Art. 2. Na aplicação desta Lei atender-se-á precipuamente à segurança nacional [grifo nosso], à organização institucional, aos interesses políticos, socioeconômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional” (Lei n. 6.815, 1980).

³ “Art. 26. O visto concedido pela autoridade consular configura mera expectativa de direito, podendo a entrada, a estada ou o registro do estrangeiro ser obstado ocorrendo qualquer dos casos do artigo 7º, ou a inconveniência de sua presença no território nacional, a critério do Ministério da Justiça [grifo nosso] (...) Art. 107. O estrangeiro admitido no território nacional não pode exercer atividade de natureza política [grifo nosso], nem se imiscuir, direta ou indiretamente, nos negócios públicos do Brasil (...) Art. 110. O Ministro da Justiça poderá, sempre que considerar

migrantes que viviam no país até a entrada em vigência da nova lei de migrações brasileira (lei nº 13.445), em 24 de novembro de 2017. Foram 37 anos de vigência de um normativo desalinhado aos valores de um país democrático, e que se tornou, cada vez mais, defasado em relação às suas necessidades.

Outros normativos, além da lei n. 6.815 (1980), também conformaram a política migratória brasileira. As leis n. 7.685 (1988), n. 9.675 (1998) e n. 11.961 (2009) instituíram regularizações extraordinárias, as chamadas anistias, que permitem que imigrantes que estejam em situação irregular no país passem por um processo de regularização de sua estada. De acordo com o Estatuto do Estrangeiro, um migrante que tivesse entrado de forma irregular no Brasil, ou que tivesse entrado de forma regular mas tivesse o período de seu visto expirado, não poderia se regularizar, a não ser que saísse do país e entrasse com novo pedido de visto. Ante a essa impossibilidade de se regularizar administrativamente, compreende-se a necessidade das regularizações extraordinárias concedidas pelas três leis mencionadas anteriormente. De acordo com o relatório “Migrantes, apátridas e refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil”, do Ministério da Justiça em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (MJ & IPEA, 2015), esses procedimentos demonstram claramente a sistemática dificuldade do Estado brasileiro em integrar as pessoas que já estão em seu território tendo ingressado de forma não compatível com o disposto nas regras do Estatuto do Estrangeiro.

As demais regras que regulamentavam a política migratória brasileira estão dispostas em decretos, portarias, resoluções e instruções normativas. Em que pese esses normativos tenham colaborado para estabelecer atalhos administrativos às barreiras criadas pela lei 6.815/80, por seu nível hierárquico inferior, não poderiam afrontar diretamente aquela norma primeira, não alterando o status geral de incongruência do Estatuto do Estrangeiro com a realidade vigente⁴.

No âmbito desse arcabouço normativo, três órgãos públicos se destacam em termos de competência para tratar da temática migratória. O Ministério da Justiça (MJ), a quem compete regular o regime jurídico dos estrangeiros no Brasil, o Ministério das Relações Exteriores (MRE),

conveniente aos interesses nacionais, impedir a realização, por estrangeiros, de conferências, congressos e exposições artísticas ou folclóricas [grifo nosso]” (Lei n. 6.815, 1980).

⁴ Uma exceção a esse rígido e desatualizado arcabouço normativo são as normas sobre refugiados. Destaca-se a lei n. 9.474 (1997), que define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, com a prevalência dos direitos humanos em contraposição à visão securitária do Estatuto do Estrangeiro. Também compõe a moldura normativa do tema a lei n. 13.344 (2016), que dispõe sobre prevenção e repressão ao tráfico interno e internacional de pessoas e sobre medidas de atenção às vítimas.

a quem compete regular a admissão dos migrantes no país, e o Ministério do Trabalho (MT), a quem compete regular as relações de trabalho dos imigrantes no Brasil. A divisão das competências sugeriria uma instância de governança e coordenação entre esses órgãos, que no entanto, não existe formalmente. O Conselho Nacional de Imigração no âmbito do Ministério do Trabalho é uma instância colegiada, mas cujo foco são as questões trabalhistas, e apenas incidentalmente trata de temas mais gerais referentes à migração, mesmo porque a maioria de seus membros são representantes de empregadores e de empregados, ou seja, está no cerne desse conselho a questão laboral. O Comitê Nacional para os Refugiados é outro colegiado da política migratória brasileira, mas sua competência se restringe à discussão dos casos de refúgio, um tema específico que trata apenas dos migrantes que sofreram algum tipo de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, ou por grave e generalizada violação de direitos humanos em seu país de origem. A maioria dos migrantes que chega ao Brasil não se enquadra nessa categoria. A Casa Civil da Presidência da República atua como uma instância de coordenação informal, principalmente em períodos de crise, mas não supre a demanda cotidiana de articulação entre esses órgãos.

Considerando essa inadequação entre a realidade fática (fluxos migratórios constantes e eventualmente ascendentes, estabelecimento de um estado democrático de direito) e a realidade jurídica (normatização legal restritiva e normativos infra legais precários), diversas iniciativas de alteração, mais ou menos abrangentes, desse arcabouço legal foram tentadas desde a década de 90. Em levantamento feito pelo MJ e IPEA (2015), identificou-se 30 projetos de lei em tramitação em alguma das casas do Congresso Nacional visando promover uma reforma migratória no Brasil. Dentre esses, considerando-se a profundidade das alterações propostas, destacavam-se o PL 5.655/09, de autoria do Poder Executivo e o PLS 288/13, de iniciativa do Senado. No entanto, a despeito dessas várias propostas de mudanças, nenhuma conseguiu culminar na reforma pretendida antes de 2017, quando o PLS 288/13, convertido em PL nº 2516/2015 conseguiu ultrapassar a tramitação legislativa até ser sancionado em maio de 2017, ganhando o número de lei 13.445, e entrando em vigor em novembro desse mesmo ano.

Ressalta-se que o cenário de aumento de fluxos migratórios internacionais imprevistos combinado com um marco regulatório nacional datado contribuíram para o agravamento de algumas crises relativas à governança do tema das migrações e à integração dos migrantes no território brasileiro, como nos casos recentes dos venezuelanos em Roraima, dos haitianos nos

estados do Acre, Amazonas e São Paulo, e dos ganeses e senegaleses no sul do país. Nesses casos, os fluxos desordenados de imigrantes estressaram a estrutura de serviços públicos, criaram tensões federativas, promoveram atrito entre instituições e, finalmente, foram resolvidos de maneira provisória, com prejuízo a direitos e desperdício de possibilidades.

Nesse contexto, **a presente pesquisa tem como objetivo global descrever o processo de reforma da política migratória brasileira.** Para tanto, busca-se compreender porque consegue-se promover uma profunda reforma na legislação migratória nacional em 2017, após 37 anos de vigência do Estatuto do Estrangeiro. Em outras palavras, busca-se responder com a presente pesquisa qual foi a combinação de fatores que possibilitou a reforma da política migratória brasileira, resultando na sanção da lei n. 13.445 de 24 de maio de 2017.

Mais especificamente, buscar-se-á apresentar os processos de formulação, agenda e decisão dessa nova política, que entrou em vigor em 24 de novembro de 2017. O estudo tem como base a teoria dos múltiplos fluxos, de modo que os objetivos específicos da pesquisa têm como foco a identificação dos (1) participantes do processo, dos (2) problemas que levaram à reforma, de (3) como e onde se deu a formulação das alternativas de políticas públicas, de (4) como os fatores no âmbito da política influenciaram a agenda. Também são objetivos específicos a explicitação do (5) processo de decisão, dos (6) obstáculos e facilitadores da reforma, e a identificação dos (7) desafios e próximos passos que se seguem com a implementação da política.

Conforme será explicitado com detalhes no Capítulo do referencial teórico o reconhecimento de uma questão ou tema como um problema público objeto de atenção é realizado a partir da dinâmica do fluxo dos problemas. Indicadores, *feedbacks* e eventos foco (crises, desastres) são os fatores primordiais a impulsionarem problemas para a agenda pública. O modo com que as alternativas e propostas de soluções são especificadas é analisado a partir da dinâmica do fluxo das políticas públicas, explicitado nas interações que ocorrem dentro de uma comunidade de políticas públicas. Viabilidade técnica, valores subjacentes e a antecipação de restrições são quesitos debatidos no interior dessa comunidade. O ambiente político e seu clima influencia a agenda, o que pode ser estudado a partir do fluxo da política. Fenômenos como mudanças no Governo e no Parlamento, humor nacional e campanhas de grupos de pressão são fatores analisados nesse âmbito (Kingdon, 2011; Zahariadis, 2007).

Já os atores são múltiplos e podem atuar em cada um dos fluxos anteriores, mas possuem certa especialização, sendo a categoria dos atores visíveis (Presidente, indicados políticos,

parlamentares, mídia) mais influente no processo de formação da agenda, e a categoria dos invisíveis (burocracia do Executivo e Legislativo, acadêmicos, consultores e pesquisadores) mais atuante no processo de especificação das alternativas. Os grupos de interesse são participantes em uma posição intermediária, podendo tanto assumir um papel de visibilidade, quanto atuar nos bastidores (Kingdon, 2011; Zahariadis, 2007).

O momento da decisão é facilitado quando os três fluxos passam por um processo de acoplamento, geralmente pela ação de empreendedores de políticas públicas que estão a defender determinada mudança. Esses empreendedores aproveitam as janelas de oportunidade, derivadas do fluxo dos problemas ou da política, como uma ocasião favorável para um tema acessar a agenda decisória governamental, culminando em algumas das vezes na passagem de um estado de inércia para um estado de mudança. Entende-se que utilizando a teoria dos múltiplos fluxos a pesquisa consegue responder aos objetivos propostos (Kingdon, 2011; Zahariadis, 2007).

O estudo apresentado contribui para a aproximação entre as discussões a respeito da formulação, agenda e decisão em políticas públicas com o tema das migrações. Em revisão da literatura realizada de forma preliminar a essa pesquisa (Coutinho, Bijos & Ribeiro, no prelo), verificou-se pouca atenção dos estudos nacionais no campo da administração para a discussão do processo de deliberação da política migratória brasileira (PMB).

A presente pesquisa também contribui em termos teóricos para o modelo de múltiplos fluxos. Discute-se, com base nos resultados da análise, possíveis aprimoramentos da teoria, como o desdobramento de algumas das categorias de participantes, o destaque para a participação da sociedade civil organizada e o alargamento do conceito de comunidades de políticas públicas, dando fundamento a futuras discussões sobre o campo.

Em termos práticos, o estudo permite aos gestores de políticas públicas, agentes políticos e estudiosos do campo da administração pública, compreender o processo de formulação, agenda e decisão dessa política em específico, o que pode gerar aprendizado para ser utilizado em outras áreas de políticas que estejam em processo de reforma. Kingdon (2011) denomina essa prática de *spillover*, em que algumas mudanças podem vir a reboque de outras, em verdadeiro transbordamento de um evento bem-sucedido. A utilização desse conhecimento gerado constitui a perspectiva normativa do estudo, pois permite a pessoas e grupos identificarem formas de afetar a agenda governamental em um nível prático.

A pesquisa também possui um papel de consolidar uma memória sobre um processo intrincado que envolveu inúmeras instituições, participantes e empreendedores de políticas públicas. Por certo se tratará de uma leitura do processo formulada pelo pesquisador a partir de uma metodologia definida. Essa memória não se pretende exaustiva ou única, mas sim uma contribuição para estudiosos e práticos do campo.

Além disso, aponta-se para o futuro da reforma migratória brasileira, evidenciando alguns desafios subsequentes ao processo de alteração legislativa estrutural que ocorreu em 2017, e que não pode ser considerado plenamente acabado. Uma série de atos infra legais precisa ser editado, o que demandará muito trabalho das pessoas envolvidas com a temática, seja dentro do governo, na feitura e implementação desses atos, seja no âmbito dos grupos de interesse, como a sociedade civil, que participa e monitora a implementação dessa política. A pesquisa contribui com esses grupos de pessoas para esclarecer alguns processos e o papel de alguns atores engajados com a questão migratória, aprofundando o conhecimento e a capacidade de ação dos interessados.

Sumarizando, pode-se dizer que a realidade e o incremento dos fluxos migratórios no país e no mundo impõem aos formuladores de políticas novos desafios. No Brasil, o principal marco legal e institucional dessa política foi recém revogado⁵, dando lugar a uma lei de migrações mais consentânea com os tempos atuais. No entanto, problemas que se avolumaram no período anterior não vão desaparecer de um momento para o outro, sendo possível vislumbrar mais momentos de crise à frente. Assim, com o aprofundamento dos estudos nessa área, em todas as etapas do ciclo de políticas públicas, se poderá contribuir para o aprendizado e finalmente com o aprimoramento das ações governamentais referentes às migrações.

⁵ 37 anos de vigência da lei 6.815, construída com base na visão da segurança nacional, sendo 29 anos em um regime democrático com prevalência dos valores da liberdade, cidadania, solidariedade e cooperação, positivados pela Constituição Federal de 1988.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo apresenta de forma detalhada os principais conceitos e argumentos da teoria de base desse trabalho, o modelo de múltiplos fluxos. Cunhado e desenvolvido por John Kingdon em 1984, foi revisado e reeditado nas décadas seguintes pelo próprio autor. A teoria também foi aprimorada por vários estudiosos, com destaque para Zahariadis (2003; 2007; 2016), fonte também importante para esse referencial. O capítulo inicia com a identificação da origem do modelo e apresenta a quais ideias ele se contrapõe. Na sequência, discorre-se sobre a teoria propriamente dita, suas linhas gerais, os participantes do processo, os fluxos do problema, da política pública e da política, entremeando-se com algumas ilustrações de sua aplicação. Finaliza-se com a apresentação da dinâmica da teoria e uma sumarização de suas principais categorias.

2.1 Origem da Teoria dos Múltiplos Fluxos

A teoria dos múltiplos fluxos tem suas bases originárias no modelo da lata de lixo (*garbage can*), de Cohen, March and Olsen (1972), que se propõem a investigar o processo decisório em organizações caracterizadas como anarquias organizadas. Essas organizações têm três propriedades gerais: preferências problemáticas, tecnologia não definida e participação fluida. O *garbage can* foi testado para o estudo de universidades, no entanto, as características apontadas podem ser percebidas em um grupo maior de organizações educacionais, públicas e até mesmo ilegítimas (*e.g.* crime organizado) (Kingdon, 2011).

As preferências problemáticas, não precisas e nem explícitas, induzem a uma ambiguidade de objetivos. A tecnologia não definida, falta de clareza entre a relação insumo e produto, implica a não compreensão de seus processos pelos seus membros. A participação fluida, variação de investimento de tempo e esforço dos participantes a cada momento e *turnover* dos participantes, faz com que as fronteiras das organizações sejam incertas e mutáveis (Cohen, March & Olsen, 1972).

O modelo da lata de lixo propõe a análise de quatro fluxos para o processo de decisão organizacional: problemas, soluções, participantes e oportunidades de decisão. Os problemas são questões percebidas por pessoas dentro e fora da organização que demandam atenção. As

soluções são produtos não necessariamente ligados a um problema. Os participantes são diferentes para cada momento de decisão. As oportunidades de escolha surgem a qualquer momento quando a organização demanda uma decisão. Cada um desses fluxos é visto de forma independente (Cohen et al., 1972).

É nesse ambiente que escolhas buscam problemas, questões procuram situações de decisão, soluções buscam problemas e tomadores de decisão buscam trabalho. Tudo isso em uma espécie de "lata de lixo" na qual vários problemas e soluções são colocados por participantes à medida em que são gerados e ficam à espera de oportunidades de decisão. Nenhum ator controla o processo de decisão, sendo este altamente dinâmico e interativo (Cohen et al., 1972; Zahariadis, 2007).

A estrutura da organização afetaria o modo com que os fluxos se inter-relacionam, influenciando o resultado do processo decisório da lata de lixo. O tempo em que problemas, soluções, escolhas e decisores se combinam, e também a alocação de energia dos participantes na decisão seria canalizada, moldada, por estruturas institucionais (Cohen et al., 1972).

Kingdon (1984) revisa a teoria de Cohen *et al.* (1972) para aprimorar a compreensão da formação da agenda em governos, dando origem à teoria de múltiplos fluxos. Os governos também são vistos como anarquias organizadas, pois suas preferências são problemáticas, sua tecnologia não é definida e a participação em seu interior é fluida. Para essa lente teórica, a escolha coletiva é fortemente relacionada a um contexto, sendo melhor explicada por uma combinação de forças estruturais, cognitivas e processos afetivos, do que por uma agregação de esforços individuais. Nesse processo, o estabelecimento da agenda governamental deve ser estudado a partir da compreensão de três fluxos dinâmicos: problemas, políticas públicas e política. Quando há convergência entre os três fluxos é possível que uma questão entre na agenda decisória e passe para o plano da ação governamental (Kingdon, 2011; Zahariadis, 2007).

Importante notar que a teoria dos múltiplos fluxos possui inspiração no modelo da lata de lixo, mas possui características que os distinguem. Enquanto que na lata de lixo as decisões são provenientes de combinações mais ou menos fortuitas das alterações de energia dos fluxos, na teoria dos múltiplos fluxos as decisões são intencionalmente perseguidas pelos empreendedores de políticas públicas. O modelo desenvolvido por Kingdon (1984; 2011) também é embasado em experiências empíricas, e não em simulações computadorizadas, tendo sua validade confirmada por diversos outros estudos (Zahariadis, 2007).

2.2 Contraposição à visão racionalista do processo de *policy making*

As visões racionalistas do processo de formulação das políticas organizacionais propõem que esse seja visto como um encadeamento de etapas. De acordo com Mintzberg, Raisinghani and Théorêt (1976) essas etapas seriam: identificação (reconhecimento e diagnóstico), desenvolvimento (busca e design) e seleção (peneiramento, avaliação-escolha, autorização). Na fase de identificação, o reconhecimento é a etapa em que um problema, uma crise ou uma oportunidade são reconhecidas e se demanda o início de uma atividade decisória. O diagnóstico é a compreensão das relações de causa e efeito de uma questão. Na fase do desenvolvimento, a busca é a identificação de soluções já prontas e disponíveis, enquanto o design é a customização de soluções para aquela situação em específico. Na fase de seleção, o peneiramento é um primeiro processo de redução das soluções desenvolvidas para apenas algumas poucas viáveis. A etapa de avaliação-escolha é o momento em que se avalia a exequibilidade das soluções e se define uma como curso de ação, enquanto que a autorização é a ratificação da escolha por uma autoridade hierarquicamente superior.

Em que pese a descrição encadeada das fases, Mintzberg *et al.* (1976) alertam que o processo de decisão estratégica é dinâmico, e não tão estanque como o modelo poderia indicar. Os fatores que dinamizam esse processo são sumarizados em grupos como as interrupções (causadas por forças ambientais), os atrasos e aceleramentos (definidos pelo decisor) e atrasos de feedback, ciclos de compreensão e falhas nos ciclos (inerentes ao processo decisório).

Por esse modelo, não necessariamente todas as fases seriam percorridas, decisões mais simples, por exemplo, poderiam não demandar um diagnóstico, ou ainda a customização de uma solução específica. Em sentido oposto, decisões mais complexas percorreriam todas as etapas e poderiam gerar processos cíclicos e não lineares, em que se retorna a uma fase anterior para depois poder prosseguir. Um exemplo seria um ciclo entre as fases de desenvolvimento e seleção, em que se retornaria à fase anterior (desenvolvimento) sempre que se precisasse reconciliar os objetivos organizacionais com as alternativas geradas (Mintzberg, Raisinghani & Théorêt, 1976).

A teoria dos múltiplos fluxos critica essa linha que prescreve passos estanques para se compreender o processo de *policy making*, pois também se apoia em algumas bases das teorias do caos. Assume-se que o processo possui considerável dose de imprevisibilidade, é extremamente

complexo, não tendo os sistemas que chegar necessariamente a um estado de equilíbrio, pelo contrário, podem continuar em constante evolução. Rejeita-se a ideia de linearidade do processo que indicaria que *policy makers* identificam um problema, burocratas realizam um diagnóstico e produzem as soluções, e os decisores escolhem a melhor alternativa para implementação (Cairney & Zahariadis, 2016; Kingdon, 2011).

Monteiro (1982) se alinha a essa visão, e ao examinar a categoria proposta por Mintzberg conclui que a aplicação dessas fases hipotéticas no mundo real é bem mais complexa, como quando apresenta a ideia de *loop*, em que uma fase poderia se alongar indefinidamente. Subirats (1998) corrobora o dinamismo dos processos decisórios em políticas públicas, compreendendo a formação da agenda de atuação do poder público como uma complexa interação entre definição de problemas, agregação de interesses e sua representação e organização. Para determinar se um tema assumirá o status de problema público faz-se necessário compreender o grau de apoio que pode receber, o tamanho do impacto sobre a realidade social e a viabilidade da solução antecipada ou previsível.

2.3 A Teoria dos Múltiplos Fluxos

A teoria de múltiplos fluxos parte de um questionamento inicial: *what makes an idea's time come?* Ou seja, porque em determinado momento do tempo uma ideia muda o curso de uma política pública? Porque determinada questão se torna objeto de atenção dos principais decisores do Governo e não outra? Essa teoria tenta contribuir com a compreensão dos processos pré-decisórios do ciclo das políticas públicas. Discute-se a formação da agenda e a especificação de alternativas sobre as quais uma decisão será tomada (Kingdon, 2011).

Para identificar porque um tema ascende à agenda, Kingdon (2011) explicita um modelo embasado na dinâmica de múltiplos fluxos: problemas (*problems*), políticas públicas (*policies*) e política (*politics*). Quando há convergência entre os três fluxos, geralmente a partir da atuação de um empreendedor de políticas públicas que aproveita uma janela de oportunidade, é possível que uma questão entre na agenda decisória e passe para o plano da ação governamental. A Figura 1 explicita de forma bastante sintética a relação entre componentes chave da teoria que serão explicitados ao longo dessa seção.

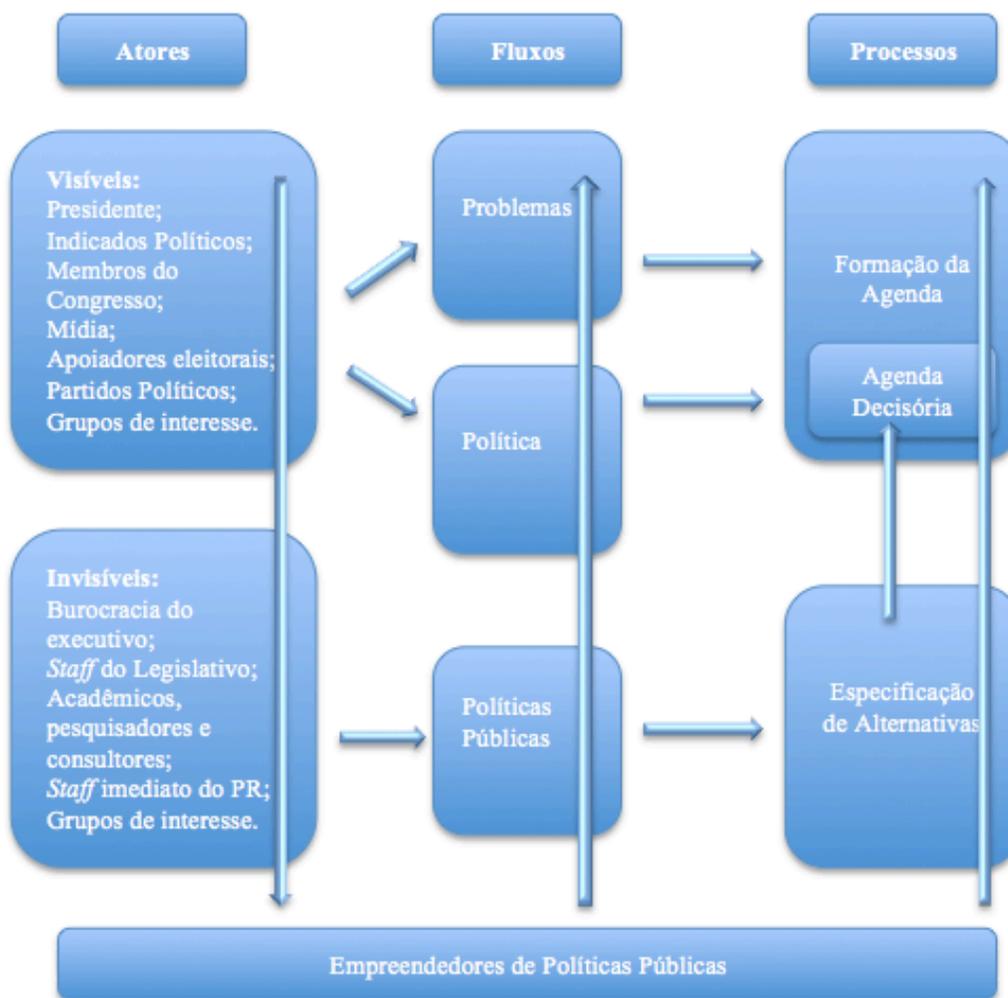


Figura 1. Diagrama de relações da Teoria dos Múltiplos Fluxos
 Fonte: Elaboração própria a partir de Kingdon (2011)

2.3.1 Linhas Gerais da Teoria dos Múltiplos Fluxos

Kingdon (2011) conceitua a agenda como uma lista de assuntos ou problemas que estão sob detida atenção de oficiais governamentais e pessoas fora do ambiente governamental, mas estreitamente ligadas a ele. Esse é o conceito de agenda governamental. Um subgrupo da agenda governamental, denominado agenda decisória, é constituído pelos temas que estão se movendo para uma posição de decisão, seja legislativa ou executiva⁶. O processo de formação da agenda

⁶ Para compreender melhor a distinção entre a agenda governamental e a agenda decisória na prática, ver estudo produzido por Bache and Reardon (2013), em que investigam a ascensão da discussão sobre bem estar na agenda governamental do Reino Unido.

implica a elevação de determinado tema ao topo das preocupações dos agentes decisórios, o que decorre majoritariamente das dinâmicas estabelecidas nos fluxos dos problemas e da política.

Zahariadis (2016) clarifica esse conceito apresentando quatro elementos importantes para a definição de agenda, são eles: prioridade, governo, acionabilidade e contexto. A agenda é composta por itens prioritários, ou seja, os mais importantes e que demandam urgência na sua resolução. Como se está a discutir a formação de políticas públicas, a agenda em questão é uma lista não escrita de preocupações do Governo, ainda que seja influenciada por atores não governamentais. Não se está a tratar da agenda da mídia, por exemplo. A acionabilidade também é uma característica dos itens do topo da agenda. Se uma questão não possui uma solução acionável, dificilmente se manterá nessa lista. Por último, é um elemento definidor da agenda a sua contextualidade. Os assuntos discutidos são artefatos sociais, cujas percepções variam com o tempo, a institucionalidade e a cultura, portanto, há que se revelar a importância do contexto.

Outro conceito importante para a teoria é o de alternativas de políticas públicas. Para cada assunto ou problema constante da agenda governamental existe uma série de alternativas de ação que poderiam ser levadas à implementação. O processo de especificação de alternativas é responsável pela produção, combinação e recombinação de propostas de políticas públicas, e decorre da dinâmica estabelecida no fluxo das políticas públicas. É importante compreender a distinção entre os processos de formação da agenda e especificação das alternativas em razão de serem influenciados por fluxos e atores distintos (Kingdon, 2011).

Uma característica chave da teoria é a noção de ambiguidade do processo de *policy making*. Essa é entendida como a presença de múltiplas formas para se compreender determinado fenômeno ou circunstância. Algumas dessas formas de compreensão podem não ser conciliáveis, gerando tensão sob o processo. A ambiguidade é diferente da incerteza. Essa pode ser reduzida com o aumento das informações, enquanto aquela não. A ambiguidade na teoria está intimamente relacionada com o entendimento de que governos são anarquias organizadas, com sua participação fluida, preferências problemáticas e tecnologia incerta (Zahariadis, 2007).

Ante a vaga e cambiante definição das questões objeto de atenção, a dimensão temporal assume relevância especial. O tempo é um recurso inelástico, ou seja, não pode ser substituído, é único. Assim, identificar os atores que estão atentos a um problema e em quê determinado momento temporal isso ocorre é crítico. Os formuladores e empreendedores atuam dentro dessa

restrição temporal, que lhes dá um senso de urgência para cada tema envolvido, e restringe a quantidade e o escopo das alternativas que podem ser objeto de atenção (Zahariadis, 2007).

Ainda refletindo sobre os pressupostos do modelo, é importante discutir sobre a atenção e processamento das informações por parte de indivíduos e sistemas. Enquanto os indivíduos, formuladores, empreendedores, e decisores, diante de sua limitação cognitiva, fazem processamentos seriados (um item após o outro), os sistemas, organizações e governos, ante a sua divisão do trabalho, fazem processamentos paralelos, atendendo diversas questões simultaneamente. De qualquer forma, os sistemas não possuem capacidade de processamento ilimitada. Dessa assertiva importa retirar que a ordem da apresentação das soluções altera o resultado, tentando a teoria dos múltiplos fluxos descobrir a racionalidade por trás da desordem dos processamentos sistêmicos (Zahariadis, 2007).

Derivada do processamento paralelo, salta outra característica da teoria, a independência dos fluxos que percorrem o sistema. Conseguindo as organizações realizar tarefas em paralelo, os fluxos da política, das políticas públicas e dos problemas, podem ter vida própria e se movimentar independente da atuação do outro (Zahariadis, 2007).

Para complementar a lógica do modelo, Zahariadis (2007) adiciona o conceito de manipulação política. Considerando que a ambiguidade é central para a política, a manipulação é um esforço para controlar a ambiguidade. Trata-se de dar significado e identidade às preferências problemáticas. Os empreendedores, mais do que buscarem seus próprios interesses, devem buscar clarear, dar sentido às preferências dos *policy makers*. As alterações no contexto, nos significados e nas políticas públicas decorrem da combinação do uso estratégico das informações com instituições e janelas de oportunidade.

2.3.2 Participantes

A teoria dos múltiplos fluxos dá bastante atenção aos participantes, especificando o *locus* de atuação de cada categoria apresentada, assim como seus recursos principais. No âmbito do Executivo, são considerados os seguintes atores: o Presidente⁷; o *staff* imediato do Presidente; os

⁷ Como a teoria foi elaborada analisando-se as políticas nos Estados Unidos, fala-se em Presidente, no entanto, em uma linguagem mais abrangente o Presidente corresponderia à figura do Chefe do Executivo, que atende também os sistemas parlamentaristas. No Brasil, como se adota o sistema de governo presidencialista, continuar-se-á com o uso da expressão Presidente.

indicados políticos para chefia de Ministérios⁸; e os servidores públicos. No âmbito do Legislativo, foca-se a atenção nos parlamentares eleitos e na burocracia do Congresso. Fora do eixo governamental, mas não apenas como expectadores, a teoria analisa as movimentações dos grupos de interesse, dos acadêmicos, pesquisadores e consultores, da mídia, dos apoiadores políticos, dos partidos políticos, e da opinião pública. Cada um desses atores dispõe de recursos para influenciar um ou mais processos pré-decisórios (Kingdon, 2011).

O Presidente é considerado uma força poderosa no processo de formação da agenda. Por certo, esse ator individualmente dispõe de mais recursos para influenciar a agenda do que qualquer outro. No entanto, ainda que determine que um certo tema entre na agenda, ele por si só não tem o controle das múltiplas alternativas que serão seriamente consideradas no processo decisório. A posição de destaque do Presidente é derivada de três tipos de recursos de que ele dispõe: institucionais, organizacionais e atenção pública. Os recursos institucionais se referem às suas prerrogativas de nomear e demitir, e também vetar projetos de leis. Os recursos organizacionais são próprios da estrutura hierárquica e centralizada do Executivo, em que o Presidente ocupa o topo. Os recursos de atenção pública se concretizam na cobertura gratuita da mídia, e podem influenciar atores de dentro e fora do Executivo. Além desses recursos, a força do Presidente no processo de formação da agenda também depende de sua popularidade e de seu envolvimento pessoal com o tema. Um Presidente com baixa popularidade pode ser enfrentado por outros atores que visem obter capital político desse enfrentamento. O envolvimento pessoal vai além dos discursos protocolares, consubstanciando-se em mensagens pessoais a dirigentes, telefonemas e uso da publicidade institucional de seu cargo (Kingdon, 2011).

Rutledge (2016) afirma que o Presidente consegue afetar a agenda com uma taxa de sucesso muito maior do que nos outros estágios do processo de políticas públicas. Ainda assim, o sucesso do Presidente na formação da agenda aumenta na medida em que ele escolhe operar dentro dos limites de um ambiente político estabelecido antes dele. O autor advoga que um Presidente para obter sucesso se encaixaria mais na função de um facilitador do que um diretor propriamente dito. Há que se observar as oportunidades que estão sendo criadas, e trabalhar com elas para obter a maior quantidade de vitórias.

⁸ O original traz a expressão “*departments and agencies*”, que no Brasil seriam estruturas administrativas mais próximas dos Ministérios e Empresas Estatais. O Departamento de Justiça Americano corresponderia ao Ministério da Justiça Brasileiro, por exemplo. No Brasil, Departamentos são estruturas de segundo escalão dentro de um Ministério ou Empresa.

Young, Shepley, *and* Song (2010) agregam à formulação inicial da teoria o aspecto de aplicabilidade em nível subnacional, fazendo um paralelo da figura do Presidente com a dos Governadores de Estado. Ao investigarem porque a política de leitura tornou-se proeminente na agenda dos governos de três unidades federativas dos Estado Unidos (Califórnia, Texas e Michigan), os autores concluem que os chefes do Executivo estadual possuem influência similar na agenda decisória local, sendo atores proeminentes no processo de formação da agenda.

Voltando ao nível federal, outro importante grupo de participantes é o *staff* presidencial. Este constitui-se pelos assessores mais próximos ao Presidente, e é visto como mais relevante no processo de especificação das alternativas do que no processo de definição da agenda. Quando o Presidente centraliza algum tema, são seus assessores imediatos que lidam diretamente com as informações para apresentar-lhe as alternativas e também são eles que dispõem de tempo para realizar negociações detalhadas com outros órgãos do Executivo ou até mesmo com o Congresso (Kingdon, 2011).

Os indicados políticos para a chefia de importantes unidades do Executivo influenciam tanto o processo de formação da agenda quanto a especificação de alternativas, mas geralmente focam no primeiro processo. O respaldo político que lhes é conferido pelo Presidente, como titulares de unidades, permite chamarem a atenção pública, elevando uma questão, dentre várias que permeiam o órgão que dirigem, para o topo da agenda. A constante impermanência desses titulares - não possuem mandato ou estabilidade - também os pressiona para que mostrem logo a sua marca, sendo mais produtivo que indiquem a direção da agenda em contraposição a dispendem tempo na elaboração de alternativas (Kingdon, 2011).

Os servidores públicos de carreira possuem forte papel no processo de especificação das alternativas e quase nenhum na formação da agenda. Seu trabalho de formulação de políticas pode ser tanto sob a demanda de um indicado político, quanto autônomo, elaborando propostas no âmbito de suas competências e conhecimentos, e deixando-as prontas para quando surgir uma oportunidade de mostrá-las. Os recursos dos burocratas podem ser expressos por sua longevidade na administração, sua *expertise* decorrente da experiência, e suas relações com comitês legislativos e grupos de interesse (Kingdon, 2011).

Mudando o foco para o Legislativo, volta-se a atenção para os parlamentares eleitos e para o *staff* burocrático desse Poder. Os parlamentares eleitos dispõem de poder tanto na formação da agenda quanto na especificação das alternativas. Como recursos para influir na agenda pode-se

citar a detenção de autoridade legal enquanto representantes eleitos e a cobertura publicitária de seus atos (audiências públicas, proposições legislativas e discursos). No âmbito da especificação das alternativas, os parlamentares dispõem de informações que combinam substância e política, recebidas de diversos outros grupos, e também de certa estabilidade e longevidade, em razão da duração de seus mandatos. Os parlamentares também possuem diversos incentivos para participarem desses processos. O primeiro é buscar a satisfação de seus eleitores, que podem lhe garantir mais um mandato e alavancar suas ambições políticas. O segundo incentivo é interno ao Congresso, em termos de reputação, já que parlamentares que conseguem influenciar os rumos de políticas públicas são vistos com respeito pelos demais. O terceiro incentivo é a defesa da própria ideologia no disputado espaço participativo, com cada congressista tendo seus próprios interesses (Kingdon, 2011).

O *staff* do parlamento, assim como a burocracia do Executivo, possui influência no processo de especificação das alternativas. Seus recursos estão na *expertise* e na possibilidade de dedicarem-se exclusivamente a um único tema, diferentemente dos congressistas que possuem tantas outras tarefas públicas a serem conduzidas. O *staff* do Congresso pode tanto gerar alternativas próprias, quanto captar propostas da burocracia do Executivo ou de grupos de interesse. Esse grupo também tem o condão de limitar as múltiplas possibilidades de alternativas que serão consideradas pelos parlamentares (Kingdon, 2011).

Formalmente fora do Governo, mas não distantes, outras categorias de atores influenciam os processos pré-decisórios, em que pese não disponham de autoridade legal sobre esses processos. Trata-se dos grupos de interesse, dos acadêmicos, pesquisadores e consultores, da mídia, dos apoiadores políticos, dos partidos políticos e da opinião pública.

Os grupos de interesse, que podem ser da indústria, representantes de categorias profissionais, sindicatos, de interesse público e de governos subnacionais, estão aptos tanto a afetar a agenda quanto a gerar alternativas. De acordo com Kingdon (2011) os grupos de interesse são a categoria mais importante de participantes fora do âmbito governamental. Eles influenciam com mais vigor o processo de seleção de alternativas em um viés negativo, ou seja, funcionam como pontos de bloqueio a alternativas que lhes sejam desfavoráveis, mas também advogam por alternativas que lhes sejam benéficas. No âmbito da formação da agenda, os grupos de interesse podem se fazer visíveis e defender ou bloquear algum tema. Os recursos de que esses grupos dispõem são diversos, cita-se sua capacidade de mobilização no território (*e.g.* hospitais),

sua capacidade de comprometer setores econômicos (*e.g.* greves de sindicatos fortes) e sua coesão, que lhes dá força para falar por um grupo maior de pessoas.

Bonafont (2016) também afirma terem os grupos de interesse um papel fundamental no processo de elaboração de políticas públicas. Seu principal propósito seria influenciar na priorização das questões e nos caminhos que estão sendo pensados pelos *policy makers*, o que implicaria sempre em uma confrontação política, gerando vencedores e perdedores. O poder desses grupos é privilegiado em comparação ao poder difuso da sociedade em geral, mas isso depende de sua habilidade em se mobilizar, superar dilemas de *free-rider*, gerar novas informações e assim mudar os termos do debate político. A autora argumenta, no entanto, que esse poder é mediado pela estrutura institucional, que impõe constrangimentos sobre o modo de atuação dos grupos de interesse.

Zappellini (2014), a partir de um estudo sobre a instituição da cobrança por recursos hídricos no Comitê Itajaí de Santa Catarina, confirma como os grupos de interesse podem influenciar fortemente a agenda. O autor consegue verificar como grupos de usuários agiram para promover as alternativas que lhes fossem benéficas, culminando em uma decisão que lhes era favorável.

Acadêmicos, pesquisadores e consultores são o segundo grupo mais importante dos atores não governamentais, somente ficando atrás dos grupos de interesse. Eles atuam primordialmente no processo de especificação de alternativas, não tendo impacto na formação da agenda. Seu principal recurso é a *expertise*, o conhecimento, podendo almejar afetar as políticas públicas no curto e no longo prazo. Para ter alguma influência no curto prazo, esse grupo precisa saber o que já está na agenda, e assim oferecer soluções ao *staff* do congresso, à burocracia do Executivo ou aos indicados políticos, que irão canalizar essas alternativas para o processo decisório. No longo prazo, acadêmicos e pesquisadores desenvolvem suas atividades precípuas, pesquisam, escrevem, divulgam suas ideias em congressos, e vão formando comunidades que discutem algum tema, para eventualmente ter algum impacto no futuro (Kingdon, 2011).

Sobre o papel da mídia, Kingdon (2011), a partir de seus estudos empíricos, verifica um menor destaque do que inicialmente esperado na formação da agenda. Isso decorreria do caráter imediatista das coberturas, que precisam sempre mudar de uma história a outra, diluindo seu impacto geral. Outro fator que justificaria esse impacto menor decorre da atividade da mídia em cobrir o que já está na agenda do Governo, uma vez que os agentes políticos dispõem de uma

plataforma quase que imediata para seus atos. Ainda assim, a mídia possui papel de influência na opinião pública, o que indiretamente afeta a agenda. Os meios de comunicação especializados também são relevantes, pois promovem a discussão dentro de uma comunidade de política pública. Importante mencionar que a mídia pode magnificar movimentos da sociedade, burocracia ou Congresso, acelerando o seu desenvolvimento, mas ela, por si, não cria o movimento.

Aelst *and* Walgrave (2016) concordam que a mídia afeta a agenda em vários países, mas argumentam que não há consenso ainda sobre o tamanho dessa influência. Estudos objetivos falam em uma importância moderada, enquanto estudos subjetivos ressaltam um desempenho significativo. Os autores avançam sobre a discussão de seu papel e afirmam que os meios de comunicação influenciam mais o que os políticos dizem do que propriamente o que fazem. Esses não reagem mecanicamente à cobertura midiática, e sim adotam uma postura estratégica decidindo quando e sobre o que reagir com bastante cuidado. Os atores políticos captam os sinais da mídia e calculam como reagir para atingir seus próprios objetivos.

Os apoiadores de campanhas eleitorais constituem outro grupo estudado na teoria dos múltiplos fluxos. Eles não possuem forte destaque na formulação da agenda, e menos ainda na especificação das alternativas. Em que pese sejam parte da base que elegeu seus representantes, e, portanto, possam ameaçar retaliações em face de promessas não cumpridas, eles precisariam sempre de um intermediário para que seus pleitos fossem elevados à agenda (Kingdon, 2011).

Os partidos políticos são analisados de forma similar aos apoiadores de campanha, possuindo alguma influência na agenda. No entanto, Kingdon (2011), afirma que as plataformas partidárias revelam muitas generalidades sobre praticamente tudo, não havendo obrigatoriedade no seu cumprimento. A arena partidária é importante por se constituir em mais um fórum em que são vocalizadas intenções sobre a mudança em políticas públicas, mas esse fórum não tem poder sobre a agenda diretamente.

Novotny, Perottino *and* Polasek (2016) defendem uma análise um pouco mais abrangente dos partidos políticos, que incluiria suas três facetas, os filiados (*party on the ground*), a administração central (*party in central office*) e os ocupantes de cargos públicos (*party in public office*). Essa análise cobriria todos os atores relacionados a um partido, como os eleitos, os indicados políticos, os líderes, ativistas, burocracia partidária e demais membros. A partir dessa visão sobre a complexidade intrínseca dos partidos, o seu papel na definição da agenda seria

ênfatisado. Pesquisas empíricas abordando essas facetas mostrariam seu poder de influência na agenda, em especial nas democracias com sistema de governo parlamentarista.

A opinião pública é o último ator destacado na teoria. Trata-se da opinião generalizada da sociedade, da maioria de seus componentes, muitas vezes não acessada quantitativamente, mas pela generalização da opinião do cidadão comum. Assim como os grupos relacionados às eleições, a opinião pública não figura como um dos atores mais proeminentes, mas também não pode ser negligenciada. Essa categoria também influencia mais a agenda do que as alternativas a serem consideradas, uma vez que seu poder de pressão é muito difuso. É mais fácil identificar um tema que seja objeto de preocupação de larga parte da população do que identificar um curso de ação único defendido homogeneamente por esse grupo. A opinião pública pode reforçar um item popular que esteja na agenda, e de forma mais visível, pode constranger o Governo a não adotar certas medidas. Kingdon (2011) apresenta também o argumento de que a agenda governamental influencia a agenda pública, uma vez que os representantes eleitos dispõem de atenção da mídia, que por sua vez influencia o público.

Embasado na análise dos papéis dos atores do modelo de múltiplos fluxos estabelece-se uma divisão entre os grupos de participantes visíveis e invisíveis. O grupo dos atores visíveis é constituído pelo Presidente, seus indicados políticos, membros do parlamento, a mídia, apoiadores e partidos políticos. Esse grupo recebe bastante atenção dos meios de comunicação e do público em geral. Tal atenção é necessária para que desempenhem funções mais relevantes no estabelecimento da agenda governamental. No outro grupo, dos atores invisíveis, estão classificadas a burocracia do Executivo, o *staff* do Legislativo, os acadêmicos, pesquisadores e consultores, e os assessores diretos do Presidente. Esse grupo tem uma atuação mais destacada na especificação das alternativas, que demanda *expertise*, conhecimento e tempo para se aprofundar nos temas. Os grupos de interesse se movem entre os dois grupos de acordo com seus objetivos, mas tendem a permanecer mais no segundo. Eles podem tanto trabalhar de forma não escrutinável ao público em geral, colaborando com a produção e defesa de alternativas que lhes sejam favoráveis junto à burocracia do Executivo, *staff* do Congresso e especialistas, quanto podem ir a público bloquear ou promover um item da agenda. Em resumo, o grupo de atores visíveis tem mais influência na formação da agenda, enquanto o grupo de atores invisíveis tem mais influência no estabelecimento das alternativas (Kingdon, 2011).

A partir dessa análise inicial sobre as classes de atores, a teoria dos múltiplos fluxos volta seu foco para os processos. Primeiramente argumenta que não é produtivo buscar de onde as ideias são originadas, pois podem prover de múltiplos atores, e sua busca poderia levar a uma regressão infinita. O importante é descobrir porque uma ideia ganha apelo e cresce em uma determinada comunidade de política. Outro caminho infértil é a busca por líderes únicos dos processos pré-decisórios. Em suas pesquisas empíricas, Kingdon (2011) não consegue identificar nenhuma categoria de atores que conseguisse individualmente liderar as outras, e com isso estabelecer a sua agenda. Pelo contrário, suas entrevistas longitudinais e seus estudos de caso o levaram a inúmeras origens e diversos líderes dos processos, sem nenhuma relação significativa pendendo para algum grupo de atores.

Isso decorre de uma complexa combinação de fatores. A fragmentação do sistema constitucional democrático torna incapaz um ator dominar todos os demais. Cada ator dispõe de recursos, que no conjunto, poderão influenciar os processos de formação das políticas públicas. Outro fator é a flutuação das informações ao longo de todo o sistema, sem ser monopolizada por ninguém. Nesse sentido, ideias não são monopolizadas por nenhum grupo de atores em específico, sendo relevante buscar respostas sobre, independente de sua origem, o que as leva a florescer (Kingdon, 2011).

Para compreender essa dinâmica, a teoria explicita três grandes fluxos, quais sejam: o reconhecimento dos problemas (1); a formação e o refinamento de propostas de políticas públicas (2); e a política (3). A atuação dos diversos atores nesses três fluxos explicaria o que leva uma ideia a chegar à agenda decisória e potencialmente à implementação (Kingdon, 2011).

2.3.3 Fluxo dos Problemas

O fluxo dos problemas explica porque dentre uma miríade de possibilidades, alguns problemas são vistos com atenção, enquanto outros são ignorados. A visibilidade que algumas questões ganham pode ser imputada a basicamente três fatores: indicadores; eventos foco; e *feedback* (Kingdon, 2011).

Tanto no âmbito governamental quanto no não governamental abundam atividades de monitoramento de questões e políticas públicas, o que faz com que haja indicadores disponíveis para diversos temas. O indicador, *per se*, não determina se uma questão é um problema digno de

atenção, já que isso depende da interpretação de quem o analisa. Ainda assim, os atores preocupados em alterar uma política pública vão procurar se apoiar em indicadores para verificar a magnitude de um problema e para identificar variações nesse problema. As variações são o mais importante, principalmente se forem mudanças drásticas nos valores, pois isso aumenta o apelo do indicador, assim como o custo percebido da inação. A possibilidade de quantificar e objetivar um problema torna o indicador um instrumento poderoso para evidenciar alguma questão (Cairney & Zahariadis, 2016; Kingdon, 2011).

Metten, Costa, Gadelha e Maldonado (2015) confirmam como um indicador pode se tornar chave para a discussão da agenda de um determinado tema. Em seu estudo sobre a introdução do complexo econômico industrial da saúde na agenda de desenvolvimento brasileira, evidenciam como o aumento exponencial do déficit da balança comercial do complexo de saúde, de 3 bilhões de dólares para mais de 11 bilhões de dólares no período de uma década (indicador), apoiou a busca de autonomia da base produtiva nacional. Esse indicador quantificou a magnitude do problema, permitindo aos defensores da alteração da política industrial da saúde um bom argumento para justificar a mudança.

Os eventos foco como crises, experiências pessoais e símbolos, também são importantes para o reconhecimento de um problema. As crises e desastres chamam a atenção imediata do público para um determinado tema, fazendo com que esse suba para o topo das preocupações governamentais. Acidentes aéreos podem levar à discussão da segurança do meio de transporte, vazamentos de óleo podem pressionar por mais regulação da indústria, a imagem da morte solitária de uma criança pode destacar uma crise de refugiados. Quanto maior o impacto visual do evento foco, maior a chance de percepção da magnitude do problema (Cairney & Zahariadis, 2016; Kingdon, 2011).

De acordo com Birkland (2016), eventos repentinos, raros, com grandes danos atuais e eventuais danos futuros ascendentes, concentrados em uma área geográfica ou em uma comunidade de interesse definida, são os que têm maior potencial de chamar a atenção dos decisores. Quanto maior a escala do evento, maior cobertura de mídia e maior a pressão por uma resposta. O autor também revela que algumas áreas são menos propensas a esses eventos, em que pese pudessem evidenciar problemas maiores. A comparação entre mortes no trânsito e mortes no transporte aéreo indica que não é uma simples questão numérica. A primeira tem um valor muito mais elevado, mas a segunda chama mais a atenção.

Em menor grau de importância, mas ainda com alguma relevância estão as experiências pessoais dos formuladores de políticas. No caso de serem acometidos ou vivenciarem de forma próxima alguma experiência traumática ou doença, há chances de isso reforçar outros fatores para o reconhecimento de um determinado problema. Um símbolo poderoso é outro fator de reforço, uma vez que resume de forma clara alguma sensação difusa presente na sociedade. Os eventos foco, no entanto, não são suficientes para determinar um problema, uma vez que podem ser vistos como acidentes pontuais, todavia, são importantes para potencializar uma percepção que já está sendo discutida (Kingdon, 2011).

O terceiro fator que contribui para visibilizar um problema são os *feedbacks*. Eles aparecem em sua maioria a partir da implementação de uma política, podendo se referir à inadequação ao mandato legal de que ela proveio, a consequências não antecipadas dessa implementação, a metas não atingidas, e ao custo do programa. O *feedback* pode ter como origem o monitoramento e avaliação sistemático das políticas, reclamações do público alvo, ou ainda a experiência dos burocratas (Kingdon, 2011). Cairney *and* Zahariadis (2016) lembram que os *feedbacks* podem ser percebidos de forma diferente pelos atores, implicando a assunção de problemas também diversos, de modo que é importante buscar um patamar comum de interpretação das avaliações de políticas para que se possa defender a reforma com base nesse fator.

Importante mencionar que a despeito da existência de indicadores, eventos foco ou *feedback* é necessário o exercício de poder para que, em meio a uma miríade de problemas, um deles passe a chamar a atenção. A persuasão e a argumentação, além do uso de recursos diversos, materiais ou não, são necessários para desafiar ou reforçar as crenças sobre aqueles problemas (Cairney & Zahariadis, 2016). Uma figura que atua dentro do fluxo dos problemas e que exerce essas estratégias de manipulação de poder é o *policy entrepreneur*. Trata-se de alguém que advoga pelo reconhecimento de um problema, investe recursos e sua reputação para tentar elevá-lo ante os demais. É um ator que pode vir de qualquer das categorias de participantes dos processos pré-decisórios. Os motivadores dessa ação empreendedora podem ser vários, sendo os mais comuns a busca por interesses pessoais ou de um grupo, como o aumento de seu poder burocrático ou o sucesso de um lobby, a promoção de seus valores e ideologia, ou até mesmo o prazer em participar desse jogo (Kingdon, 2011).

Ilustrando a relevância dos empreendedores de política no âmbito do fluxo dos problemas, Walhart (2013) mostra em uma aplicação da teoria dos múltiplos fluxos como a ausência dessa figura impediu a redefinição do HPV (*human papillomavirus*) como um problema de saúde pública nos Estados Unidos focado em pessoas sexualmente ativas visando aumentar a rastreabilidade do câncer derivado da doença. Apesar de ter identificado muita literatura que relaciona o HPV com o câncer, isso não foi suficiente para que políticas públicas específicas fossem geradas para combater o problema.

Além dos fatores que dão visibilidade a problemas, a teoria dos múltiplos fluxos apresenta questões que fazem os problemas serem desconsiderados. Um importante fator nessa categoria é o orçamento. Na maioria dos casos o orçamento atua como um grande constrangimento ao reconhecimento dos problemas. Isso ocorre quando o custo para contemplar determinada questão ultrapassa o que os decisores estão dispostos a gastar. As pressões orçamentárias muitas vezes superam as pressões por qualidade e acesso a políticas públicas, fazendo com que alternativas deixem de ser consideradas. Por outro lado, em tempos de severa restrição orçamentária, outros tipos de alternativas são catapultados, como as regulatórias, as que prometem controlar custos, e as que custam relativamente pouco. Ainda assim, o estado de restrição orçamentária está sujeito a interpretações. Quando um problema é visto como ultrajante para a sociedade, independente do custo, ele poderá ser endereçado (Kingdon, 2011).

Outra questão que faz com que problemas percam visibilidade é a própria ação governamental. Na medida em que há alguma ação sobre aquele problema, como a aprovação de uma lei ou uma decisão administrativa, ainda que não efetiva, a pressão por novas ações se reduz (Kingdon, 2011). Um número elevado de problemas complexos e difíceis ocupando a atenção dos *policy makers* também é um fator que desencoraja a assunção de novos problemas à visibilidade. Essa carga de problemas afeta negativamente a eficiência com que a informação é utilizada (Zahariadis, 2007).

Um último fator que faz com que problemas tenham sua importância diminuída é o próprio tempo em que permanecem na agenda sem uma solução. Como a pressão pela entrada de novos itens na agenda é sempre constante, e considerando a limitada capacidade de atenção dos decisores, o tempo é fator crucial. Um problema sem solução vai sendo escanteado (Kingdon, 2011).

A própria definição do problema influencia como o tema é tratado nesse fluxo. Alguns atores podem ver determinado problema como uma condição, ou seja, algo que é inevitável ou intratável. Os valores desses atores influenciam nessa definição. Se determinada questão é vista como um direito, ela merecerá tratamento pelo Governo, mas se é vista apenas como desejável, ela pode ser deixada em segundo plano. Comparações também influenciam a definição dos problemas, seja dentro do país, seja em relação a outros países. Por último, a categoria em que se insere uma questão pode alterar a compreensão do problema. Se as vias aquáticas forem categorizadas no campo dos recursos naturais, terão um determinado tratamento, se forem categorizadas como corredores de transporte, terão tratamento totalmente distinto (Kingdon, 2011).

Nesse mesmo sentido, Sabbe, Temmerman, Brems *and* Leye (2014), ao estudarem a questão do casamento forçado no âmbito do continente europeu e suas graves consequências especialmente para as mulheres, relatam que o problema pode ser abordado pelo viés da segurança pública ou da saúde, abrindo um leque de alternativas de políticas públicas completamente distintas entre as duas abordagens. No caso, a forma com que o problema é reconhecido tem enorme impacto na política resultante.

A volatilidade da atenção que é conferida um a problema que, como visto, pode ser influenciada por tantos fatores, como indicadores, eventos foco, feedback, capacidade de atenção dos decisores, orçamento, ações governamentais, entre outros, indica algo que é contra intuitivo. Que o crescimento e a sustentação da atenção sobre um problema só ocorrem quando se sabe que uma solução já existe (Cairney & Zahariadis, 2016). Ou seja, quando um problema ganha atenção de importantes decisores, não há tempo para que se desenvolva uma solução, ela já precisaria ter sido elaborada e validada dentro de uma comunidade de políticas públicas.

Fechando a análise desse fluxo, ressalta-se que uma vez que um tema seja reconhecido como um problema, isso não necessariamente significa que ele entrará na agenda governamental. Outros dois fluxos, da política pública e da política, também atuam com dinâmicas próprias para elevar esse problema à agenda, ou simplesmente para deixá-lo na prateleira (Kingdon, 2011). Katikireddi, Hilton, Bonell, *and* Bond (2014) confirmam empiricamente essa conclusão. Ao investigarem a política de preço mínimo por unidade de álcool como política de saúde na Escócia, os autores apontam que apenas a evidência epidemiológica do problema do abuso do

álcool não promoveu mudanças. Foram necessários ainda o desenvolvimento de uma solução plausível e um contexto político amigável.

2.3.4 Fluxo das Políticas Públicas

Para compreender a dinâmica do fluxo das políticas públicas é necessário primeiramente apresentar o conceito de *policy primeval soup*, em que Kingdon (2011) faz uma analogia a partir da ideia de seleção natural da biologia para explicar como ocorre a especificação das alternativas de políticas públicas. Trata-se de um espaço em que as soluções são lançadas, re combinadas e evoluídas a partir da ação de uma comunidade de especialistas, constituída em sua maioria por pesquisadores, *staff* do Congresso, burocratas do Executivo, acadêmicos, consultores e analistas de grupos de interesse. As ideias são testadas nesse espaço simbólico por meio de conversas, audiências, propostas legislativas e publicação de artigos, sendo que algumas poucas sobrevivem e se tornam mais proeminentes que as outras, aumentando a probabilidade de alcançarem um status mais alto na agenda. Essa arena não segue um sistema de escolha racional com algumas poucas propostas bem definidas sendo levadas para escolha, pelo contrário, um grande número de alternativas são consideradas ao longo do tempo, têm seus elementos re combinados com alguma aleatoriedade, até que se chegue a um momento de decisão (Kingdon, 2011).

Essas comunidades de políticas são compostas por especialistas em determinado tema de política pública, sendo relativamente estáveis, uma vez que são independentes de eventos políticos, como mudanças de Governo e pressões de bases eleitorais. Isso não significa que essas comunidades estejam alheias a esses eventos, mas simplesmente não respondem diretamente a eles (Kingdon, 2011).

As comunidades de políticas podem ser mais ou menos fragmentadas. Quanto mais fragmentadas, mais diversidade nas propostas que estão sendo geradas, o que pode levar a instabilidades na agenda em face da ausência de paradigmas comuns (Kingdon, 2011).

Dunlop (2016) também denomina a comunidade de políticas públicas de comunidade epistêmica, e argumenta que seu poder reside na autoridade do conhecimento, que é reivindicada por seus membros e conferida por atores externos. A sua habilidade em definir questões extremamente técnicas e complexas, e o controle da produção de conhecimento assaz específico, as permite gerar atalhos para um debate coletivo envolto em sobrecarga de informações e

ambiguidade. A produção de conhecimento robusto e consensual credencia a comunidade para atuar nesse processo de formulação de políticas. A comunidade pode interagir em todos os níveis de governo, do internacional ao local, e com distintos atores, das elites, aos grupos de interesse, cidadãos e cortes. A autora também as divide em dois tipos, evolucionária e governamental. Evolucionárias ou orgânicas seriam as comunidades criadas a partir da autorregulação desses grupos de expertos, nas áreas acadêmica e de pesquisa, enquanto que as governamentais foram organizadas por outros atores, de dentro do governo. Enquanto a primeira pode atuar respondendo a um chamado dos *policy makers* ou ainda de forma espontânea e autônoma, a segunda é majoritariamente reativa, pois foi criada com um propósito específico (Dunlop, 2016).

O *policy entrepreneur*, já referenciado no fluxo dos problemas, também atua no fluxo das políticas públicas, advogando por uma alternativa preferida. Ele investe recursos e sua reputação para tentar elevá-la ante as demais, por um processo denominado de amaciamento (*softening*) junto à comunidade de política e ao público em geral. É necessário que sua proposta vá ganhando atenção e aceitação ao longo do tempo, para quando surgir uma oportunidade de apresentá-la a decisão, o caminho já esteja relativamente pavimentado. É um ator que pode vir inclusive de fora da comunidade de políticas (Kingdon, 2011).

A despeito dessa arena de discussão das alternativas de política não ser exatamente racional, alguns critérios básicos geralmente indicam se a proposta tem ou não condições de prosperar. O primeiro critério é a viabilidade técnica. A alternativa precisa ser detalhada o suficiente, consistente e passível de implementação. O segundo critério é o de aceitabilidade dos valores, princípios que a ideia traz embutida. Questões culturais e ideológicas sobre equidade, eficiência, grau de intervencionismo são levantadas. Caso a proposta não seja coerente com os valores vigentes à época, tem pouca chance de sobreviver. A antecipação de restrições futuras é o último critério. Restrições orçamentárias, de aceitação pública (público em geral e especializado) e de aceitação política são cálculos que são feitos dentro da comunidade de políticas (Cairney & Zahariadis, 2016; Kingdon, 2011).

Todo esse processo de seleção, amaciamento e validação faz com que a comunidade de políticas chegue a uma pequena lista de ideias que tem condição de ser levada a séria consideração futura. Esse processo dentro da comunidade de políticas ocorre pela demorada formação de acordos por meio da persuasão e da difusão das ideias, não de um único consenso, mas de um acordo sobre as propostas proeminentes. Possuir uma proposta viável aumenta a

chance de um problema alcançar a agenda governamental, e mais ainda de atingir a agenda decisória (Kingdon, 2011).

Zahariadis (2003; 2007) densifica e complexifica um pouco mais a análise do processo que ocorre dentro das comunidades de políticas, apresentando uma tipologia que varia de acordo com a integração da estrutura das redes. Quatro tipos de padrões das comunidades são apresentados: (1) *quantum*, em que ocorre rápida propulsão de novas ideias; (2) emergente, em que novas ideias são gestadas de forma gradual; (3) convergente, rápida gestação de ideias antigas; e (4) gradualista, devagar gestação de mudanças marginais em políticas existentes. Redes pouco integradas (tamanho maior, competição intrínseca, baixa capacidade administrativa e acesso menos restrito) facilitam a difusão das ideias nos tipos *quantum* e gradualista, enquanto que redes mais integradas (menores em tamanho, cooperativas, alta capacidade administrativa e acesso mais restrito) tendem a propiciar uma trajetória mais evolucionária das alternativas, representadas pelos padrões convergente e emergente. Essa tipologia apoia a explicação das diferentes formas de difusão de uma mesma ideia em comunidades de políticas públicas de distintos países.

De acordo com Cairney *and* Zahariadis (2016) a produção de soluções pode ser tratada independentemente da resolução de problemas por três razões. Primeiramente porque as soluções são desenvolvidas muitas vezes para legitimar o trabalho de uma organização pública ou para ajudar pessoas a serem eleitas, de modo que o foco não está na resolução de um problema em si. Em segundo lugar, porque soluções viáveis demoram a ser desenvolvidas, são elaboradas, modificadas e reconsideradas por um grande número de atores, enquanto que a atenção dada a problemas muda muito rapidamente. Em terceiro lugar, porque a comunidade de políticas públicas pode desenvolver soluções antecipando futuros problemas, exatamente para lidar com essa desconexão temporal.

Zittoun (2016) apresenta mais argumentos de que problemas e soluções são conceitos autônomos, sem qualquer conexão causal, podendo ser tratados de forma dissociada. Enquanto problemas são associados com causas (vítimas, responsáveis pelo problema, futuro incerto), as soluções são associadas com as consequências (beneficiários, responsáveis pela ação, futuro otimista). Diferentemente da definição do problema, a especificação das soluções foca na sua instrumentalização, nas medidas concretas que são ligadas a procedimentos formais, como leis,

orçamento e ações a serem implementadas. Por final, problemas são ligados a discursos críticos, de falha de ação, enquanto soluções são discursos legitimadores, sobre o que pode ser feito.

2.3.5 Fluxo da Política

O fluxo da política segue de forma independente do fluxo dos problemas e do fluxo das políticas públicas, sendo dominado por eventos como mudança no humor nacional, campanhas de grupos de pressão, resultados eleitorais, alterações na distribuição partidária e ideológica do Congresso, e mudanças no Governo⁹. Ou seja, são eventos que estão fora do alcance da comunidade de especialistas e também relativamente independentes do reconhecimento dos problemas. O fluxo da política tem um forte efeito nas agendas, pois é o espaço primordial daqueles atores do sistema político que possuem destaque, visibilidade (Kingdon, 2011).

O primeiro fator que influencia o fluxo da política é o humor nacional. Também referido como clima do país, mudanças na opinião pública ou amplos movimentos sociais, trata-se de uma percepção de que um grande número de pessoas está seguindo determinada linha de pensamento. Essa percepção muitas vezes não tem base quantitativa, como pesquisas de opinião nacionais. Políticos eleitos geralmente as abstraem a partir de suas bases eleitorais, manifestações públicas e pela mídia. Burocratas as percebem pelo contato com atores políticos e também pelos meios de comunicação. A percepção do humor nacional é uma impressão difusa, muitas vezes não acurada quantitativamente, mas, segundo as pesquisas de Kingdon (2011) serve de base para impulsionar ou restringir questões de chegarem a agenda. Uma proposta que vá contra essa percepção de clima nacional tem pouca chance de prosperar, enquanto outra que esteja alinhada, tende a ganhar destaque.

O segundo fator a atuar no fluxo da política é a ação de forças politicamente organizadas. Sua intensidade e visibilidade podem bloquear ideias de serem concretizadas, ou impulsionar uma alternativa preferida. Os atores políticos estão a fazer cálculos sobre o balanço dessas vozes dos grupos de pressão, pois sabem que ir em confronto a elas pode lhes custar perda de capital político, reputação. Uma das razões da inércia governamental é a organização das clientelas de uma determinada política pública. Uma vez atendidas, organizam-se para defender a permanência

⁹ O original traz a expressão “*changes of Administration*”, o que no Brasil estaria mais próximo da expressão “mudanças no Governo”, uma vez que quando se fala em Administração no país está a se referir à Administração Pública e não a um Governo da ocasião.

do programa. Ainda que poderosa, a atuação desses grupos de interesse nem sempre é bem-sucedida, pois mudanças no humor nacional, alterações no Governo e na distribuição de poder no Congresso podem lhe sobrepujar (Kingdon, 2011).

O terceiro fator a influenciar o fluxo da política está ligado ao Executivo e Legislativo em si. Alterações nas pessoas chave desses dois poderes e também alterações na jurisdição de determinada política pública são determinantes. Eleições que tragam a alteração no Governo e também no equilíbrio de poder no Congresso tendem a produzir novas agendas. Alterações em indicados políticos chave, como Ministros e Presidentes de empresas estatais, também possuem força, mas as novas agendas decorrentes dessa alteração são menos abrangentes do que as mudanças decorrentes de eleições. Mudanças na distribuição da estrutura de competências do Governo, como a criação de um novo órgão para cuidar de determinado tema, também afeta a agenda. Pode-se deixar uma questão de lado, pois alega-se que a competência é de outrem, ou, pelo contrário, pode-se acelerar as discussões, tendo agências competindo pelo protagonismo, uma vez que, a burocracia, com seu instinto de autopreservação, compete pela expansão e proteção de suas esferas de competência (Kingdon, 2011).

Lima, Machado, O'Dwyer, Baptista, Andrade e Konder (2015) em uma aplicação da teoria dos múltiplos fluxos confirmam a influência das eleições na formação da agenda. Em um estudo sobre a política pública de saúde do Rio de Janeiro, os autores ilustram como as mudanças decorrentes de eleições nos governos federal, estadual e municipal, entre 2007 e 2013, culminaram na formação de uma coalizão política alinhada que influenciou a inclusão na agenda e a implementação de Unidades de Pronto Atendimento.

Por final, cabe ressaltar que a formação de consensos no fluxo da política ocorre de forma diferente do fluxo das políticas públicas. Enquanto este é dominado pelos mecanismos de persuasão, aquele é território da barganha. A formação de coalizões vencedoras no âmbito da política depende mais dessa troca de benefícios, do que efetivamente da argumentação pela virtude da proposta. A partir do momento que começa a se formar uma coalizão sobre determinado tema, provoca-se um efeito reboque (*bandwagon*), uma vez que os participantes não querem ficar de fora de algum benefício final. Assim, acelera-se as discussões, com cada qual defendendo as suas posições e barganhando para obter o maior benefício possível, ou pelo menos, o menor prejuízo (Kingdon, 2011).

2.3.6 Dinâmica do modelo

A partir da compreensão da dinâmica interna de cada um dos três fluxos, faz-se necessário identificar como eles se relacionam para então captar a dinâmica geral de formação da agenda decisória. Um elemento central para apreender esse processo é o conceito de janela de oportunidade (*window of opportunity*). Trata-se de uma ocasião passageira para que se decida determinado tema, saindo de um estágio inercial para um estado de ação. É uma interrupção no tempo de uma trajetória consolidada que sinaliza mudança potencial. É nesse momento que os três fluxos precisam estar alinhados, problemas reconhecidos, alternativas validadas e forças políticas a favor, culminando em uma mudança significativa (Cairney & Zahariadis, 2016; Kingdon, 2011).

Algumas janelas são bastante previsíveis e seguem ciclos determinados, como a renovação de programas e a anualidade orçamentária. Outras janelas, por sua vez, são imprevisíveis, como as ocasionadas por crises e desastres. A abertura das janelas de oportunidade decorre principalmente de eventos do fluxo da política e do fluxo dos problemas. No fluxo da política, o exemplo mais forte é o da mudança no Governo. Um novo presidente eleito abre espaço para uma agenda nova, mas que logo é preenchida. Alterações substantivas na composição do Congresso e mudanças no humor nacional também podem provocar a abertura dessas janelas. No fluxo dos problemas, a ocorrência de um desastre ou outro evento que visibilize um problema de forma contundente são os responsáveis por esses momentos de abertura de uma janela de oportunidade (Cairney & Zahariadis, 2016; Kingdon, 2011).

Howlett *and* Ramesh (2003) avançam na sistematização dos tipos de janela de oportunidade. Os autores descrevem quatro possibilidades, sendo duas derivadas da política e duas provenientes do fluxo dos problemas. As janelas serão rotineiras se decorrentes de eventos previsíveis, como o calendário eleitoral, e serão discricionárias se dependerem da atuação individual de atores políticos, muito menos previsíveis. As janelas dos problemas, por sua vez, poderiam ser ou decorrentes do fenômeno do *spillover*, em que determinadas questões aproveitariam uma janela já aberta para outro tema, ou provenientes do mero acaso, em que crises e eventos imprevisíveis forçam uma abertura. Herzog *and* Karppinen (2014) ao analisarem a mudança do modelo de cobrança para o exercício da atividade de mídia televisiva na Alemanha e Finlândia identificaram os dois tipos de janelas de oportunidade derivadas do fluxo da política.

Na Alemanha, o processo foi conduzido por meio de uma janela rotineira, derivada de um pleito eleitoral, enquanto que na Finlândia, o processo se intensificou a partir de uma janela discricionária, resultado do esforço de alguns atores políticos.

Para exemplificar a formação de uma janela derivada de um problema, pode-se verificar o trabalho de Ellington (2011), em que examina o aumento do uso de contratos com empresas privadas de cunho militar para atuar na guerra do Iraque. Nesse caso, um evento imprevisível, os ataques de 11 de setembro de 2001 aos Estados Unidos, instilou um senso de urgência tamanha, que combinada com a deficiência do número de tropas a serem baseadas no Iraque, permitiu uma guinada na agenda militar, tornando viável o uso dos contratos privados.

Com a mesma fluidez com que se abrem, as janelas podem se fechar. A teoria elenca algumas razões para esse fechamento. A primeira é a tomada de uma decisão, que tenha ou não resolvido o problema. A simples tomada de uma decisão reduz o interesse no problema, passando-se ao próximo item da agenda. A segunda é a falha em conseguir uma decisão. Os atores mobilizados em alterar a agenda reduzem seu investimento de tempo, energia e capital político caso não tenham sido bem-sucedidos em uma primeira tentativa. A terceira é a naturalização ou esquecimento do motivador da abertura da janela. Seria o caso de um desastre ou evento-foco, que depois de um breve tempo não mobiliza mais a sociedade. A quarta razão é uma nova alteração de pessoas em comando, que fecha uma janela e abre outra. A quinta e última se refere à ausência de uma alternativa viável para a tomada de decisão (Kingdon, 2011).

Ainda que a teoria descreva com certa objetividade fatores que culminam na abertura e fechamento das janelas, Kingdon (2011) argumenta que esse processo depende da percepção dos participantes, que eventualmente incorrem em erros de cálculo ou discordância com seus pares. Cairney *and* Zahariadis (2016) aproveitam a metáfora da janela de oportunidade para afirmar que a mudança depende, se não de um pouco do acaso, pelo menos da confluência de vários eventos em um curto período de tempo.

Conforme já informado, as janelas de oportunidade podem ser previsíveis ou imprevisíveis, e se abrem por um curto período de tempo, em que pese possa haver exceções, como nos evidencia Sharp (*apud* Zahariadis, 2007) ao discutir o caso da política nacional sobre drogas nos Estados Unidos.

Quando identificam uma janela que se abre, diversos participantes se lançam a defender suas propostas nesse espaço, o que pode gerar uma sobrecarga de alternativas. Quando isso

ocorre, há grande chance de manter-se a inércia, uma vez que não há uma solução de consenso no ambiente, e o custo político em se adotar uma, e não as demais, pode ser mais alto que o cálculo dos benefícios (Kingdon, 2011).

Uma vez aberta a janela de oportunidade coloca-se em marcha um grande movimento, que muitas vezes é imprevisível em seus resultados. Não se sabe exatamente qual será o produto da tramitação legislativa, quais outras forças serão mobilizadas, estando presente um caráter de aleatoriedade nos resultados (Kingdon, 2011).

O fluxo dos problemas ou o da política pode, independentemente dos demais, alterar a agenda governamental, mas demanda-se o acoplamento (*coupling*) dos três fluxos para a mudança na agenda decisória. Se um problema é percebido e há vontade política para resolvê-lo, mas não há uma alternativa viável, não se produzem resultados. Se há uma proposta de consenso e um problema reconhecido, mas não há ambiente político favorável, mais uma vez o resultado é a inércia. E se há um clima político favorável, com uma proposta viável, mas não há um problema socialmente percebido, também não se tem o motor da decisão. A dinâmica da teoria dos múltiplos fluxos expressa essa independência da vida interna dos fluxos, e ao mesmo tempo a sua necessidade de acoplamento para a promoção de mudanças na agenda decisória.

Esse acoplamento é promovido pelos empreendedores de políticas públicas. Como já mencionado, os empreendedores de políticas são pessoas que podem ser de qualquer das categorias de participantes já explicitadas, indicados políticos, burocratas, congressistas, membros de grupo de interesse, dentre outros. Cohen (2016) destaca que podem ser considerados empreendedores os indivíduos que aproveitam uma oportunidade para influenciar uma política em seu benefício, uma vez que não possuem recursos para atingir seus objetivos sozinhos. Os empreendedores existem nas esferas públicas, privadas e de interesse social. Eles advogam pelas suas propostas preferidas ou clamam por atenção para um determinado problema.

O sucesso do empreendedor depende de alguns fatores, como dispor de legitimidade para advogar pelo tema, que pode ser decorrente de sua *expertise*, liderança de um grupo ou posição de autoridade decisória. O empreendedor também terá sua atuação favorecida se tiver habilidades negociais e conexões políticas (acesso aos centros de poder decisório), além de persistência, uma vez que a taxa de falha no acoplamento dos fluxos é alta. Eles devem ser hábeis negociadores nas esferas de poder, manipuladores das preferências problemáticas e da tecnologia não definida das anarquias organizadas (Cairney & Zahariadis, 2016; Kingdon, 2011; Zahariadis, 2003; 2007).

Cohen (2016) sistematiza em exógenos e endógenos os fatores que indicam um potencial sucesso do empreendedor de políticas públicas. Os exógenos se referem à existência de janelas de oportunidade, de aliados potenciais e de uma oposição minoritária. Os endógenos se referem às suas habilidades políticas (retórica, persuasão, liderança, habilidade para formar coalizões e fazer *networking*), à capacidade de apresentar uma ideia que represente uma necessidade coletiva e à vontade de incorrer em riscos calculados.

A tarefa do empreendedor de políticas não se resume a articular os fluxos quando percebe uma janela de oportunidade. Pelo contrário, ele deve trabalhar constantemente nos três fluxos, promovendo sua alternativa de política preferida, dando visibilidade ao problema que pretende enfrentar, e abrindo articulações com a esfera política para ganhar apoio. A janela é um momento especial em que se abre uma oportunidade para que o acoplamento dos fluxos seja facilitado e gere a mudança pretendida na agenda decisória (Kingdon, 2011)¹⁰.

Ainda que os três fluxos estejam acoplados, não necessariamente um tema chegará a uma decisão naquele momento. A teoria dos múltiplos fluxos afirma que o sistema decisório possui limitações que faz com que os itens concorram entre si dentro da agenda, não havendo a abertura de janelas de oportunidade para todos. Essas limitações passam pelo tempo e capacidade de processamento das estruturas decisórias, considerações estratégicas dos atores e constrangimentos lógicos. A capacidade de tempo e processamento é limitada pelos canais pelos quais uma proposta tem de percorrer. Seria difícil vislumbrar uma comissão do Congresso se debruçando sobre três grandes temas polêmicos ao mesmo tempo, por exemplo. As considerações estratégicas se referem à limitação dos recursos políticos, que faz com que seja necessário trabalhar com prioridades. Os constrangimentos lógicos são relativos a itens que impedem a consideração de outros. Um exemplo seria um cenário de restrição orçamentária, que impede deliberações de propostas que aumentem os gastos do governo (Kingdon, 2011).

No âmbito da dinâmica do modelo, é importante mencionar o fenômeno denominado de *spillover*. Trata-se de um transbordamento de um evento bem-sucedido, formando um precedente para mais avanços naquele tópico na mesma área de política e até mesmo para outras áreas de políticas públicas. A formação desse precedente também pode gerar a transferência da coalização

¹⁰ Lima e Medeiros (2012) expandem a análise sobre a categoria de empreendedores de políticas públicas além das etapas pré-decisórias do ciclo de políticas públicas. Ao investigarem a atuação de diretoras escolares do Distrito Federal na implementação de dois programas educacionais, as autoras entendem que é pertinente ampliar o conceito para a etapa da implementação. Segundo sua análise, implementadores que sejam empreendedores de políticas públicas podem gerar ganhos na execução dos programas.

vencedora, encorajando os empreendedores de políticas públicas a passar para o próximo item da agenda. Kingdon (2011) destaca, no entanto, que o *spillover* tem efeito passageiro, e deve ser aproveitado rapidamente. Com o tempo, a implementação da política que foi decidida pode apresentar problemas, que poderão minar o precedente estabelecido e também a coalizão vencedora.

O trabalho de Henstra (2010), em que investiga como as municipalidades canadenses lidam com questões de emergência na área de defesa civil (inundações, nevascas, acidentes industriais), pode exemplificar o efeito fugaz do *spillover*. No caso, em decorrência de um acidente industrial em 2000 na municipalidade de Sarnia, conseguiu-se instalar no ano de 2001 sirenes no sul da cidade como forma de alerta e prevenção à população. Previu-se a instalação de mais equipamentos para o ano de 2002, aproveitando-se o ambiente favorável para esse tipo de medida. No entanto, no momento da preparação do orçamento de 2002, tais equipamentos não foram incluídos, uma vez que a atenção sobre o tema tinha reduzido, minando o efeito do *spillover*, e abrindo espaço para que novas questões passassem a ocupar o tempo dos decisores.

Ainda tratando sobre a dinâmica do modelo, Zahariadis (2007) aprofunda a teoria dos múltiplos fluxos na medida em que explicita como os elementos do modelo se combinam para produzir o acoplamento dos fluxos e por final produzir a decisão. O autor discorre um pouco mais sobre como a atenção é racionada, como a busca por soluções é feita e como a seleção da decisão é enviesada.

Sobre a atenção explicita-se que é um bem escasso, devendo os *policy makers* dividi-la entre uma série limitada de questões. Para identificar qual tema será objeto de maior atenção, deve-se levar em conta a estrutura institucional, o tipo de janela de oportunidade que se abre e os símbolos utilizados para captar essa atenção. A estrutura institucional age como um filtro que reduz o número total de questões e de soluções em análise para apenas umas poucas gerenciáveis. O design institucional ajuda a reduzir a sobrecarga de itens que demandam atenção do decisor. A atenção também depende bastante da janela que se abre. O modelo racional indica que primeiro se identifica o problema para depois buscar a solução e tomar a decisão, mas essa sequência não se aplica em todos os casos¹¹. Quando a janela de oportunidade se abre pelo fluxo da política, muitas vezes por um processo ideológico, a atenção se volta para as soluções antes mesmo do

¹¹ O binômio consequencial problema-solução se aplica quando a janela de oportunidade que se abre decorre do fluxo do problema, como em um exemplo de um desastre. Primeiro ele ocorre de forma imprevista para depois se buscarem as soluções.

problema ter sido claramente definido. Por último tem-se o poder emotivo e cognitivo dos símbolos na atração da atenção. Considerando a ambiguidade e a ausência de preferências claras, os símbolos são importantes para construir a identidade da questão, mobilizando reações emocionais em seu sentido e simplificando o esforço de explicação para um conjunto maior de pessoas. Tudo isso torna a manipulação política feita pelos empreendedores mais fácil (Zahariadis, 2007).

Acerca do processo de busca de soluções, já foi informado que Zahariadis (2003, 2007) introduz a variável da estrutura das redes ou comunidades de políticas públicas na teoria dos múltiplos fluxos, cabendo aqui informar que quanto mais integradas, mais evolucionária será a trajetória da construção de soluções, enquanto que redes grandes e desarticuladas propiciam trajetórias mais espasmódicas.

Sobre o viés da seleção da decisão a ser tomada, Zahariadis (2003, 2007) argumenta que a manipulação de estratégias e habilidades dos empreendedores de políticas públicas explicam como a informação é processada. Essas estratégias seriam quatro: *framing*; *affect priming*; *salami tactics*; e símbolos. O *framing* se utiliza da linguagem, da forma com que o problema é representado, podendo o empreendedor modificar o que as pessoas enxergam como ganhos e perdas daquela decisão. As perdas seriam mais mobilizadoras que os ganhos, e a possibilidade de recuperar as perdas faria com que os indivíduos aumentassem sua exposição ao risco. *Affect priming* é a manipulação pela emoção, que altera processos sociais. A emoção do conjunto da sociedade é também conhecida como humor nacional, que como já foi visto no fluxo da política, afeta o comportamento do governo. *Salami tactics* é a manipulação sequenciada de pequenas decisões que culminam em uma grande mudança inicialmente difícil de ser obtida dado o risco de uma alteração drástica no *status quo*. O empreendedor fatia a mudança apresentando-a de forma sequenciada ao decisor, promovendo a concordância deste em etapas. Por final retorna-se aos símbolos, que também são manipulados para promover o acoplamento dos fluxos. De forma afetiva ou cognitiva, os símbolos simplificam as mensagens. Eles podem aumentar a adesão emotiva a alguma opção e também ressaltar cognitivamente a distância a ser promovida do *status quo*.

Além dessas estratégias, os empreendedores precisam ser hábeis na administração de seus recursos e de seu acesso. Quanto mais investimento (tempo e energia) fizerem, e quanto mais próximos do centro de poder estiverem, maiores serão suas chances de sucesso (Zahariadis,

2007). Zahariadis (2007), então sumariza a resposta da teoria dos múltiplos fluxos de porquê os *policy makers* adotam uma política e não outra, *in verbis*:

“Durante a abertura de janelas de oportunidade, persistentes empreendedores de políticas, que constantemente buscam soluções para problemas importantes, tentam acoplar os três fluxos. O sucesso é mais provável quando os três fluxos são acoplados, condicionado ao tipo de janela que se abre e às habilidades, recursos e estratégias dos empreendedores para focalizar a atenção e direcionar a escolha” (Zahariadis, 2007, p.78-79, tradução nossa).

A dinâmica geral da teoria de múltiplos fluxos apresenta consideráveis doses de aleatoriedade, no entanto, há evidências de padrões em todos os pontos do modelo, seja na análise dos três fluxos, seja na análise do processo de acoplamento ou ainda nas restrições gerais do sistema. Por isso, em suas formulações, a teoria sempre se expressa de forma probabilística e não determinística. Os fluxos são fluidos, mas obedecem aos limites expostos. A estrutura geral do sistema é definida, mas ainda permite certa imprevisibilidade. Nas palavras de Baumgartner (2016):

“Importantes fatores institucionais e outros estruturam o processo de estabelecimento da agenda. Eleições ocorrem em intervalos regulares; a opinião pública muda somente devagar; empreendedores buscam obter vantagem de janelas de oportunidade que são abertas por apenas certos períodos de tempo; *institutional gatekeepers* têm posições privilegiadas no processo de políticas públicas. Mesmo assumindo que essas estruturas impactam os processos, há uma aleatoriedade residual: a janela de oportunidade pode se fechar de forma inesperada; a eleição pode resultar em um inusitado vitorioso; o *gatekeeper* pode perder a sua posição. É por isso que se fala em resultados prováveis ao invés de apontar previsões” (Baumgartner, 2016, p.59, tradução nossa).

Relevante mencionar que a teoria foi inicialmente elaborada para o contexto do governo federal dos Estados Unidos, com um sistema de governo presidencialista e modelo bipartidário, no entanto, isso não significou a restrição das análises subsequentes apenas a países com essas características. Jones, Pierce, Bernal, Peterson, Herweg *and* Lamberta (2016) em uma revisão das aplicações da teoria entre os anos de 2000 e 2014 identificaram mais de 300 estudos significativos que cobriram pelo menos 65 países. Um terço desses estudos cobriram inclusive a aplicação em níveis subnacionais. Cairney & Zahariadis (2016) atribuem esse potencial de utilização da teoria à sua linguagem universal que permite a comparação de processos de formulação da agenda em todos os sistemas políticos em um nível mais abstrato. Contudo, ressaltam que em discussões detalhadas dos sistemas políticos, importantes diferenças precisam ser ressaltadas.

No Brasil, a teoria já foi utilizada para auxiliar na compreensão e qualificar as discussões sobre a formulação da agenda nas políticas de saúde (Gottens, Pires, Calmon & Alves, 2013; Lima, Machado, O’Dwyer, Baptista, Andrade & Konder, 2015; Metten, Costa, Gadelha & Maldonado, 2015; Silva & Moraes, 2012;), educação (Lima & Medeiros, 2012), recursos hídricos (Zappellini, 2014) e desenvolvimento social (Trevisani, Burlandy & Jaime, 2012), para citar alguns exemplos.

De qualquer forma, como alertado por Cairney & Zahariadis (2016), há que se estar atento para eventuais diferenças que conformam os moldes institucionais de cada país. No Brasil lida-se com um sistema presidencialista com alta fragmentação partidária, o que influencia o fluxo da política. A estrutura dos governos brasileiros também é bastante fragmentada, com dezenas de Ministérios, muitos deles com titulares indicados exclusivamente por bancadas parlamentares e com baixo acesso ao chefe do Poder Executivo. Isso tende a aumentar a instabilidade desses dirigentes e também reduzir seus recursos de efetivamente afetar a agenda. Esses fatores precisam ser levados em conta quando da análise de todo o processo de *policy making*.

Ante a essas considerações, poder-se-ia ter dúvidas sobre o quanto a teoria dos múltiplos fluxos conseguirá dar respostas satisfatórias para a compreensão do objeto de análise desse estudo. Ou seja, o fluxo dos problemas conseguirá evidenciar quais são os problemas que influenciaram a agenda da reforma? O fluxo das políticas públicas conseguirá mostrar como e onde as alternativas foram especificadas? O fluxo da política conseguirá elucidar fatores que repercutiram na agenda da reforma? O acoplamento dos três fluxos por meio da ação de empreendedores de políticas públicas e da abertura de janelas de oportunidade conseguirá explicar a decisão pela reforma? Além do estudo de caso em si, essas perguntas possibilitarão sugerir acréscimos e supressões na teoria, que serão abordados na seção 5.2, das contribuições teóricas. Utiliza-se as principais categorias da teoria trazendo-as para o contexto brasileiro e fazendo considerações sobre especificidades nacionais quando necessário¹².

Para facilitar a visualização do modelo a ser utilizado, construiu-se um sumarizado quadro teórico-conceitual (Figura 2). Assim é possível verificar quais atores participam mais intensamente de cada fluxo, quais são as variáveis analisadas no âmbito de cada fluxo, e sobre quais processos os atores, fluxos e variáveis influenciam.

¹² Ao longo desse capítulo algumas adaptações já foram explicitadas, como a menção à tradução da palavra “*Administration*” em “Governo”, e não “Administração”, considerando a distinção dos contextos brasileiro e norte-americano.

Atores envolvidos	Fluxos	Variáveis componentes	Processo
Invisíveis - acadêmicos, pesquisadores, consultores, burocratas de carreira, servidores do Congresso e analistas de grupos de interesse	Políticas Públicas (<i>policies</i>)	Comunidades de especialistas, viabilidade técnica, compatibilidade de valores, antecipação de futuras restrições	Especificação das alternativas (formulação)
Visíveis - Presidente e indicados políticos de alto escalão, importantes membros do Congresso, mídia, partidos políticos, comitês de campanha e grupos de interesse.	Problemas (<i>problems</i>)	Indicadores, eventos focais (crises e símbolos), e <i>feedback</i> de programas existentes	Estabelecimento da agenda
	Política (<i>politics</i>)	Opinião pública, campanhas de grupos de pressão, resultados eleitorais, distribuição ideológico/partidária do Congresso, e mudanças no Governo	
Empreendedores de Políticas Públicas	Acoplamento dos três fluxos	Atenção (estrutura institucional, janela de oportunidade e símbolos), busca (integração das comunidades de especialistas) e seleção (<i>framing; affect priming; salami tactics</i> ; e símbolos)	Decisão

Figura 2. Quadro Teórico-conceitual do Modelo de Múltiplos Fluxos

Fonte: Elaboração própria a partir de Kingdon (2011) e Zahariadis (2007).

Como detalhado, os participantes invisíveis atuam com prioridade no fluxo das políticas públicas, no âmbito das comunidades de especialistas, analisando critérios de viabilidade técnica, valores e restrições. Esse fluxo desvenda a especificação das alternativas, ou mais propriamente, a formulação da política pública em si. Os participantes visíveis atuam nos fluxos dos problemas e da política. No primeiro analisam indicadores, eventos focais e *feedback*, enquanto que no segundo avaliam a opinião pública, as campanhas de grupos de pressão, os resultados eleitorais, a distribuição partidária e as mudanças no Governo. Esses dois fluxos expõem o estabelecimento da agenda. Os empreendedores de políticas públicas atuam em todos os três fluxos, em especial no seu acoplamento. Buscam focalizar a atenção quando do surgimento de uma janela de oportunidade, apresentam uma solução e direcionam a seleção, conduzindo a uma decisão que retirará a política de um estado inercial.

Todas essas categorias serão explicitadas no contexto da reforma migratória brasileira, especificamente no capítulo de resultados, no entanto, antes disso, passa-se à apresentação do método que conduziu a investigação.

3. MÉTODO

Este capítulo apresenta o método utilizado na pesquisa empírica, sua natureza, etapas, técnicas de coleta de dados e de análise. Apresenta-se ainda o horizonte temporal da pesquisa, assim como suas limitações. O estudo proposto tem natureza qualitativa e descritiva, e seu objeto de análise é a reforma migratória brasileira. Busca-se articular em um estudo de caso técnicas documentais e de entrevistas a serem interpretadas sob o espectro da análise de conteúdo.

3.1 Natureza e Estratégia da Pesquisa

Para Stake (2010) a essência da pesquisa qualitativa está em seu caráter interpretativo, situacional, personalista e embasado na experiência. Nessa linha de pensamento a pesquisa qualitativa se afasta da formulação das relações de causa e efeito, e se aproxima da interpretação pessoal. Uma interpretação que está ligada à definição e redefinição dos significados de forma deliberada, abstrata e literária, diferente da interpretação do senso comum. Há uma interação entre a interpretação dos pesquisadores, das pessoas pesquisadas, e dos leitores do relatório da pesquisa.

A epistemologia dessa pesquisa é construtivista, e não determinista. O entendimento requer uma análise de contexto do tempo, do espaço, da história, da política, da economia, da cultura, da sociedade e da pessoa. O contexto e a situação compõem a pesquisa e não podem ser desconsiderados, mas não são a pesquisa em si. A interpretação sobre o objeto de pesquisa depende do bom conhecimento acerca do ambiente em que ele está envolvido (Stake, 2010).

Holstein *and* Gubrium (2007) enfatizam a centralidade do contexto para as pesquisas qualitativas, afirmando que a compreensão alargada da prática e significado das ações sociais depende do exame rigoroso desse, de como ele afeta as experiências cotidianas. Ainda ressaltam que o contexto é um recurso interpretativo e não uma condição determinista, devendo os pesquisadores estarem alertas na atribuição dos fenômenos meramente a fatores contextuais. Para seguir-se na pesquisa qualitativa, deve-se saber que o contexto não é estático e nem determinista, devendo ser buscado sempre na experiência empírica (Holstein & Gubrium, 2007).

Flick, Kardorff *and* Steink (2004) esmiúçam ainda mais a discussão sobre a pesquisa qualitativa, enumerando alguns de seus pressupostos e características. Dentre os pressupostos destacam-se quatro: a compreensão da realidade social como resultado dos significados e contextos criados a partir da interação social (1); o processo reflexivo das análises das comunicações, interações e dos textos (2); a interpretação hermenêutica dos significados subjetivos e a contextualização dos indicadores objetivos (3); a natureza comunicativa da realidade social (4). Além desses pressupostos, algumas características podem ser ressaltadas, como a multiplicidade de métodos para a pesquisa, a adequação do método ao objeto que se pretenda estudar, a contextualização como princípio guia, a atenção às diversas perspectivas dos participantes, a compreensão de relações complexas em detrimento das explicações de causa e efeito, a formulação aberta das questões, o uso de estudos de caso como ponto de partida, o texto como base da análise, e o objetivo de descoberta e formação de teorias. (Flick, Kardorff & Steink, 2004)

Além de qualitativo, esse estudo se pretende majoritariamente descritivo, uma vez que objetiva reconstruir um cenário sobre como sucedeu o fenômeno sob análise, ou seja, como ocorreram os processos de especificação de alternativas, formação da agenda e decisão da nova política migratória brasileira. São descritos como os principais elementos da teoria de base se aplicam no caso concreto, promovendo a compreensão a partir da experiência. Além de descritivo, a pesquisa contém elementos de estudos explicativos, de modo que o “porque houve uma reforma migratória profunda no ano de 2017” também é respondido, em que pese de forma não determinista e sem explicitar uma relação causal entre variáveis. Elementos exploratórios estão presentes em menor medida, pois do campo emergiram questões que foram enfrentadas e que não se encontram propriamente enquadrados na teoria de base (Stake, 2010).

A pesquisa está estruturada no formato de um estudo de caso. Segundo Stake (2005) o objeto de estudo deve ser específico, único e delimitado. Trata-se da geração de conhecimento baseado na experiência, com atenção para o contexto e para as atividades, utilizando-se da triangulação de descrições e interpretações para aumentar a credibilidade. Flyvbjerg (2007) segue na mesma linha, defendendo que o estudo de caso é importante para a geração de conhecimento concreto, dependente do contexto, podendo inclusive contribuir para o desenvolvimento

científico via generalização¹³. O estudo de caso permite a construção de teorias, a geração e o teste de hipóteses (Flyvbjerg, 2007).

Stake (2005) distingue as características de dois tipos de estudo de caso, o intrínseco e o instrumental, mas também afirma que existe uma zona em que os estudos de caso combinam ambos os propósitos¹⁴. O estudo de caso intrínseco é aquele em que o caso em si interessa primariamente. Busca-se um maior entendimento sobre uma questão, suas particularidades e suas ordinariedades. O estudo de caso instrumental, por sua vez, busca um propósito externo, que não a compreensão de uma questão específica. O objetivo desse poderia ser um aprimoramento teórico ou a geração de generalizações, tendo o caso função de suporte ou apoio (Stake, 2005).

Em concreto, para essa pesquisa interessa conhecer mais sobre a reforma da política migratória brasileira, mas ao mesmo tempo, pretende-se contribuir teoricamente com o aprimoramento do modelo dos múltiplos fluxos a partir dos achados do estudo de caso. Assim, verifica-se a dupla função que essa investigação assume.

Outra distinção acerca dos tipos de estudo de caso que merece ser mencionada é apresentada por Gray (2004), entre os estudos indutivos e os dedutivos. Os estudos indutivos ou exploratórios não partem de um posicionamento teórico, mas somente a partir da evolução do campo é que vão emergindo os achados e sendo geradas as inferências. Diferentemente do estudo dedutivo ou confirmatório, que parte de limites teóricos bem definidos, vindo o campo a confirmar ou rejeitar a teoria prévia.

O estudo de caso desenvolvido nessa dissertação possui características majoritariamente dedutivas, mas também alguns elementos indutivos. Parte-se de uma teoria de base (múltiplos fluxos) para investigar se o objeto de estudo (reforma da política migratória brasileira) confirma ou rejeita a teoria prévia, mas ao mesmo tempo, esteve-se atento a um potencial aprimoramento teórico em razão do aprofundamento da compreensão a partir da investigação no campo.

Independente do tipo, o estudo de caso qualitativo demanda que os pesquisadores gastem tempo em campo, pessoalmente observando ou interagindo com o objeto de estudo, refletindo e elaborando descrições e significados sobre o que está acontecendo (Stake, 2005).

¹³ “(...) one observation of a single black swan would falsify this proposition and in this way have general significance and stimulate further investigations and theory-building” (Flyvbjerg, 2007, p.394).

¹⁴ “There is no hard-and-fast line distinguishing intrinsic case study from instrumental, but rather a zone of combined purpose” (Stake, 2005, p.445).

Stake (2005) assevera que a seleção do caso estudado deve promover acima de tudo a oportunidade do aprendizado, considerando o contexto no qual está inserido o pesquisador. Muitas vezes, o caso escolhido será o mais acessível ao pesquisador, ou mesmo aquele com ele possa passar mais tempo investigando. A representatividade do caso, ou mesmo sua singularidade, podem não ser o fator decisivo, caso o pesquisador não disponha de acesso, tempo e recursos para gerar a oportunidade de aprendizado. Merkens (2004) concorda com essa visão, confirmando que a acessibilidade a indivíduos, eventos e atividades pertinentes ao objeto de estudo são essenciais para a seleção do caso.

Para esse estudo, o pesquisador dispunha de conhecimentos prévios sobre a área temática, por ter desempenhado funções no Ministério da Justiça por quatro anos, entre 2011 e 2014. Isso também facilitou o acesso a diversos dos entrevistados, aumentando a oportunidade de aprendizado.

3.2 Técnicas de Coleta de Dados e Etapas de Pesquisa

As mais comuns formas de recolhimento de dados para estudos de caso qualitativos envolvem as técnicas de observação, documental e entrevista. Ou seja, o que o pesquisador não consegue ver diretamente ele precisará recolher por meio de documentos ou da experiência de outras pessoas que vivenciaram a situação. Possuir um plano, roteiro, para realizar o estudo de caso é fundamental, mas o pesquisador precisa estar atento para reconhecer e desenvolver questões não inicialmente previstas (Stake, 2005).

O estudo de caso muitas vezes depende fortemente de dados subjetivos, como entrevistas e testemunhos, de modo que para torná-los mais objetivos deve o pesquisador atentar para a replicabilidade, falsificabilidade e triangulação dos métodos. Desse modo consegue-se evitar a opinião ou percepção pessoal para a busca do conhecimento experienciado (Stake, 2005).

Atentando para essas recomendações, informa-se que a pesquisa contém duas etapas, uma documental e outra de entrevistas. A triangulação das fontes de dados tem por objetivo aumentar a clareza com que o próprio pesquisador percebe o objeto de estudo, ampliando o potencial de geração de conhecimento. Também busca-se incrementar a validade e acurácia de sua comunicação. Utiliza-se múltiplas percepções para verificar a repetição ou confirmação do

achado, e também para clarear seu significado por meio das múltiplas lentes utilizadas (Flick, 2004; Stake, 2005).

A primeira etapa da investigação empírica consistiu em uma pesquisa documental sobre a reforma migratória brasileira. Recolheu-se e analisou-se documentos como projetos de lei propostos no âmbito do Legislativo, atas e áudios de audiências públicas no âmbito desses projetos, atas de reuniões das comissões parlamentares por onde tramitaram, como a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal (CREDN) e a Comissão Especial da Câmara dos Deputados destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 2516, de 2015, do Senado Federal, que "institui a Lei de Migração", discursos de parlamentares sobre o tema, notas taquigráficas e áudios das sessões deliberativas dos plenários das duas casas legislativas, documentos técnicos dos poderes Executivo e Legislativo, anteprojetos de lei do Executivo, relatórios da Comissão de especialistas criada no âmbito do Ministério da Justiça e de outros grupos de trabalho, atas de reunião do Conselho Nacional de Imigração no âmbito do Ministério do Trabalho, relatórios da Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio, e discursos dos Presidentes da República.

De acordo com Gray (2004), a etapa documental faz parte de um conjunto de medidas não intrusivas, em que não há reatividade no contato com os materiais. Isso pode ser uma vantagem, uma vez que o produtor dos materiais não sabe de antemão que os documentos serão estudados em algum momento, e nem com qual propósito. No entanto, essa técnica também possui desvantagens, a exemplos de eventual viés em decorrência do armazenamento seletivo e da sobrevivência seletiva. Não se arquivam todos os documentos derivados de um processo ou produzidos por uma organização. Frequentemente o que é mantido depende de uma política organizacional, ou até mesmo de decisões individuais. Os documentos também possuem ciclos de vida distintos, até mesmo os digitais podem sofrer processos de destruição. Para reduzir esse potencial viés, Gray (2004) recomenda a busca por distintas fontes de informação, documentais ou não, para aprimorar a pesquisa.

Para fins de exemplificação, colaciona-se na Figura 3 uma lista dos áudios relativos às audiências públicas que foram analisados na etapa documental da pesquisa. Totalizou-se 20 horas e 20 minutos em arquivos obtidos nos sítios eletrônicos do Senado e da Câmara Federal.

Audiências públicas	Data	Participantes	Cargo/Instituição	Duração
Senado	11/dez/14	Paulo Abrão Pires Júnior	Secretário Nacional de Justiça do Ministério da Justiça - MJ (no momento da audiência pública)	3h 12min
		Aurélio Veiga Rios	Subprocurador Geral da República, Procurador Federal dos Direitos do Cidadão do Ministério Público Federal – MPF (no momento da audiência pública)	
		João Guilherme Granja	Diretor do Departamento de Migrações da Secretaria Nacional de Justiça (no momento da audiência pública)	
		Tânia Bernuy	Diretora do Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante – CDHIC	
		Vivian Holzacker	Coordenadora do Programa de Proteção do Centro de Acolhida para Refugiados Cáritas Arquidiocesana de São Paulo	
Câmara	14/out/15	Tania Bernuy	Diretora do Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante – CDHIC	1h 33min
		Elisa Donda	Assessora da Missão Paz	
		Camila Asano	Coordenadora da Conectas Direitos Humanos	
Câmara	21/out/15	Irmã Rosita	Diretora do Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH)	2h 24min
		Paulo Amâncio	Centro de Referência e Atendimento a Imigrantes de São Paulo (CRAI-SP)	
		Lúcia Sestokas	Pesquisadora do Instituto Terra, Trabalho e Cidadania (ITTC)	
		Luiz Vasquez	Migrante da Associação de Empreendedores Bolivianos da Rua Coimbra	
Câmara	28/out/15	Agni Castro-Pita	Representante do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR)	1h 52min
		Gabriel Godoy	Oficial de Proteção do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR)	
		João Guilherme Granja	Diretor do Departamento de Migrações da Secretaria Nacional de Justiça (no momento da audiência pública)	
		Daniel Chiaretti	Defensor Público Federal na Defensoria Pública da União em SP	
		Aurélio Rios	Subprocurador Geral da República, Procurador Federal dos Direitos do Cidadão do Ministério Público Federal – MPF (no momento da audiência pública)	
Câmara	11/nov/15	Matteo Mandrile	Representante da Organização Internacional para as Migrações (OIM)	42min

Câmara	18/nov/15	Erico Lima De Oliveira	Defensor Público da União	1h 50min
		Paulo Sérgio De Almeida	Presidente do Conselho Nacional de Imigração – CNIg (no momento da audiência pública)	
		Carlos Bruno Ferreira Da Silva	Procurador da República e Assessor Especial em matéria internacional da PGR	
Câmara	25/nov/15	Cyntia Sampaio	Coordenadora de Projetos da Organização Internacional do Trabalho (OIT) no Brasil	1h 24min
		Marco Ferraz	Presidente da Associação Brasileira de Cruzeiros Marítimos - CLIA ABREMAR	
Câmara	02/dez/15	Daniel Seidel	Assessor Político da CNBB	1h 38min
		Célia Cristina Soares Rubini	Embaixadora para Assuntos Diplomáticos e Governamentais da Igreja de Jesus Cristo dos Santos dos Últimos Dias	
		Pastora Romi Márcia Bencke	Secretária-Geral do Conselho Nacional de Igrejas Cristãs, Igreja Evangélica de Confidencia Luterana no Brasil	
Câmara	16/mar/16	Erika Pires	Procuradora Federal e fundadora da RESAMA - Rede Sul Americana para as Migrações Ambientais	1h 13min
		Giuliana Redin	Coordenadora do MIGRAIDH, Grupo de Pesquisa, Ensino e Extensão em Direitos Humanos e Mobilidade Humana Internacional da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)	
Câmara	30/mar/16	Embaixador Carlos Alberto Simas Magalhães	Subsecretário-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior do Itamaraty (no momento da audiência pública)	2h 54min
		Luiz Alberto Matos Dos Santos	Secretário-Executivo do Conselho Nacional de Imigração – CNIg (no momento da audiência pública)	
		Beto Ferreira Martins Vasconcelos	Secretário Nacional de Justiça (no momento da audiência pública)	
		Danilo Zimbres	Chefe da Assessoria de Assuntos Internacionais do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	
Câmara	06/abr/16	Silvana Helena Vieira Borges	Coordenadora-Geral da Polícia de Imigração do Departamento de Polícia Federal (no momento da audiência pública)	1h 38min
		Felipe Sartori Sigollo	Secretário Adjunto de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo	
		Carolina Figueiredo De Araújo	Diretora de Relações Públicas da AIESEC – Brasil	

Figura 3. Listagem das audiências públicas analisadas

Fonte: Elaboração própria.

A segunda etapa da pesquisa empírica consistiu na realização de entrevistas semiestruturadas, cujos participantes eram atores governamentais e não governamentais que pudessem contribuir para a descrição dos processos de reforma da política migratória brasileira.

Seguindo a teoria de múltiplos fluxos (Kingdon, 2011), que divide os atores em duas classes, visíveis e invisíveis, foram identificados 24 atores perfazendo ambas as classes. Buscou-se pessoas que tivessem larga experiência na área para tentar compreender o fenômeno da formação da agenda em toda sua complexidade. Em média, os participantes governamentais respondentes tinham uma experiência de 3,7 anos no cargo público relativo à temática. Selecionou-se atores cujo papel no processo de discussão da política migratória brasileira seja relevante, considerando suas competências e iniciativa. No decorrer da pesquisa, utilizou-se da técnica metodológica da bola de neve (Merkens, 2004) para identificar outros atores relevantes.

Considerando a competência legal de órgãos executivos sobre a política migratória brasileira, identificou-se como proeminentes o Ministério da Justiça (MJ), a quem compete regular o regime jurídico dos estrangeiros no Brasil, o Ministério das Relações Exteriores (MRE), a quem compete regular a admissão dos migrantes no país, e o Ministério do Trabalho (MT), a quem compete regular as relações de trabalho dos imigrantes no Brasil. Não tendo sido possível uma entrevista direta com os dirigentes máximos desses Ministérios, identificou-se unidades organizacionais subordinadas que trabalham diretamente com o tema. No âmbito do MJ, selecionou-se a Secretaria Nacional de Justiça (SNJ), o Departamento de Migrações (DEMIG), e o Departamento de Polícia Federal (DPF). Na esfera de subordinação do MRE selecionou-se a Divisão de Migração da Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras e de Assuntos Consulares e Jurídicos (SGEB). No âmbito do MT selecionou-se o Conselho Nacional de Imigração (CNIg). Nesses espaços, buscou-se entrevistar tanto atores dirigentes dessas unidades, quanto da burocracia de carreira, perfazendo as classes de atores visíveis e invisíveis, respectivamente.

Além dos informantes chave do poder Executivo, também buscou-se entrevistar atores do poder Legislativo que dispõem de competência e iniciativa para tratar da matéria. Nesse campo, contatos foram feitos com parlamentares que formularam ou relataram projetos que propunham alterações significativas na política migratória brasileira, em especial os parlamentares Orlando Silva (PC do B), relator da Comissão Especial da Câmara dos Deputados, Bruna Furlan (PSDB),

presidente da Comissão Especial da Câmara dos Deputados, e Ricardo Ferraço (à época PMDB, atual PSDB), presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal, e relator do PLS 288 na referida comissão. Infelizmente nenhum desses parlamentares atendeu o pesquisador, em que pese tenham sido realizadas visitas aos seus Gabinetes e agendamento prévio com suas assessorias. Um técnico do Poder legislativo que trabalhou diretamente com o tema também foi entrevistado, suprimindo parcialmente a lacuna da entrevista com os parlamentares em si. Os áudios das audiências públicas do Legislativo também proveram informações valiosas nesse campo, uma vez que os parlamentares informados coordenaram essas audiências.

No âmbito da academia e instituições de pesquisa, buscou-se entrevistar atores que compuseram uma comissão de especialistas criada pelo Ministério da Justiça pela Portaria nº 2.162/2013 para propor um anteprojeto de lei sobre migrações, que foi finalizado em julho de 2014. Dentre esses especialistas encontravam-se pesquisadores e acadêmicos estudiosos do tema das migrações e que propuseram alterações significativas na política migratória brasileira. Outro pesquisador da temática, mas não componente da referida comissão de especialistas também foi entrevistado.

Na categoria de grupos de interesse buscou-se entrevistar representantes de organizações da sociedade civil, organismos internacionais e atores do Ministério Público Federal e da Defensoria Pública da União. Dentre as organizações da sociedade civil cita-se as entrevistas com representantes do Instituto de Migrações e Direitos Humanos, organização que atua historicamente no atendimento e assistência a migrantes, e a Conectas, organização especializada em *advocacy* para temas em direitos humanos. Em que pese não esteja previsto de forma direta na formulação teórica original de Kingdon (1984), a participação de organismos internacionais já foi identificada por Cairney *and* Zahariadis (2016) como potencialmente importante, de modo que se selecionou para entrevistas a Organização Internacional para as Migrações (OIM) e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), agências que detêm mandato reconhecido para tratar do tema das migrações.

Ministério Público Federal e Defensoria Pública da União são instituições componentes da Administração Pública brasileira, vinculadas ao sistema de justiça e com relativa independência do Poder Executivo. Atuaram na discussão da política migratória, aproximando-se da forma de ação dos grupos de interesse, promovendo lobby acerca de determinados pontos,

contribuindo tecnicamente com as alternativas, exercendo pressão e muitas vezes pautando a discussão no âmbito público. Desse modo não poderiam ser desconsideradas nas entrevistas, permitindo uma visão mais alargada do fenômeno, até mesmo para verificar se esses atores contribuem de alguma maneira significativa que poderia levar à sugestão de sua inclusão no modelo teórico dos múltiplos fluxos para as análises a serem realizadas no território brasileiro.

A Figura 4 traz informações sobre as 24 pessoas selecionadas para entrevista, dessas, 15 atenderam o pleito desse pesquisador, enquanto que 09 negaram ou não responderam às solicitações. Foram realizadas 14 entrevistas presencialmente ou à distância por via digital, totalizando-se 12 horas e 49 minutos de áudios gravados, uma média de 55 minutos por entrevista. Esses arquivos foram degravados com apoio dos programas *Speechlogger* e *Express Scribe*, com a finalidade de facilitar a análise. A décima quinta entrevista foi respondida por escrito, uma vez que o respondente é o atual Secretário Executivo da Organização dos Estados Americanos (OEA), sediado em Washington (EUA), e não conseguiu disponibilizar tempo para a entrevista por meio digital.

Todos os 15 entrevistados assinaram termo de consentimento livre e esclarecido (Apêndice B) anuindo com a participação na pesquisa e permitiram a citação de seus nomes enquanto informantes. Como alguns entrevistados preferiram que as citações de suas falas não fossem identificadas, permitindo-lhes explorar mais os bastidores componentes do objeto de estudo, optou-se por, no decorrer do capítulo dos resultados, identificar as falas somente com um código, que vai de entrevistado 01 a entrevistado 15. A chave que identifica quem é cada entrevistado se encontra na posse somente desse pesquisador.

Nome	Instituição	Cargo	Categoria	Status da entrevista
Aloysio Nunes Ferreira Filho	MRE	Ministro – 2017 em diante	Indicados Políticos	Não respondeu / negou
Paulo Gustavo Iansen de Sant’Ana	MRE	Chefe da Divisão de Imigração – 2015 em diante	Burocratas	Realizada presencialmente

Leandro Daiello	MJ	Diretor do Departamento de Polícia Federal – 2011 a 2017	Indicados Políticos / Burocratas	Não respondeu / negou
Flávio Henrique Diniz Oliveira	MJ	Chefe da Divisão de Cadastro e Registro de Estrangeiros do Departamento de Polícia Federal – 2016 em diante	Burocratas	Realizada presencialmente
Beto Ferreira Martins Vasconcelos	MJ	Secretário Nacional de Justiça e Cidadania – 2015 a 2016	Indicados Políticos	Realizada à distância
Paulo Abrão Pires Júnior	MJ	Secretário Nacional de Justiça e Cidadania – 2011 a 2014	Indicados Políticos	Realizada por escrito
Silvana Helena Vieira Borges	MJ	Diretora do Departamento de Migrações - 2016 em diante	Indicados Políticos / Burocratas	Não respondeu / negou
André Zaca Furquim	MJ	Diretor Adjunto do Departamento de Migrações – 2016 em diante	Indicados Políticos / Burocratas	Não respondeu / negou
João Guilherme Lima Granja Xavier da Silva	MJ	Diretor do Departamento de Migrações – 2013 a 2016	Indicados Políticos / Burocratas	Realizada presencialmente
Paulo Sérgio de Almeida	MT	Presidente do Conselho Nacional de Imigração – 2007 a 2016	Indicados Políticos / Burocratas	Realizada presencialmente
Orlando Silva	Câmara Federal	Deputado Federal	Parlamentares	Não respondeu / negou
Bruna Furlan	Câmara Federal	Deputada Federal	Parlamentares	Não respondeu / negou
Ricardo Ferraço	Senado Federal	Senador	Parlamentares	Não respondeu / negou
Tarciso Dal Maso Jardim	Senado Federal	Consultor legislativo do Senado Federal na área de relações exteriores e defesa nacional	Staff Legislativo	Realizada presencialmente

André de Carvalho Ramos	USP	Professor da Faculdade de Direito da USP (membro da Comissão de Especialistas do MJ)	Academia	Não respondeu / negou
Rossana Rocha Reis	USP	Professora do Departamento de Ciência Política (membro da Comissão de Especialistas do MJ)	Academia	Não respondeu / negou
Deisy de Freitas Lima Ventura	USP	Professora do Instituto de Relações Internacionais da USP (membro da Comissão de Especialistas do MJ)	Academia	Realizada à distância
Leonardo Cavalcanti da Silva	UnB	Diretor do Observatório das Migrações - UnB	Academia	Realizada presencialmente
Irmã Rosita	IMDH	Diretora	Grupos de Interesse - OSC	Realizada presencialmente
Pétala Brandão	CONNECTAS Direitos Humanos	Oficial de Projetos	Grupos de Interesse - OSC	Realizada presencialmente
Gabriel Gualano de Godoy	ACNUR	Oficial de Proteção	Grupos de Interesse - OI	Realizada presencialmente
Matteo Mandrile	OIM	Representante	Grupos de Interesse - OI	Realizada à distância
João Akira Omoto	MPF	Procurador Federal dos Direitos do Cidadão Adjunto	Grupos de Interesse - MPF	Realizada à distância
Gustavo Zortea	DPU	Defensoria Pública da União	Grupos de Interesse - DPU	Realizada presencialmente

Figura 4. Listagem das pessoas selecionadas para entrevista

Fonte: Elaboração própria.

Os atores elencados na Figura 4 fazem parte de uma amostra proposital, intencional, e não randômica, pelo fato de serem informantes chave no processo de formação da agenda da política migratória brasileira. De acordo com Morse (1994), esse tipo de informante deve possuir o conhecimento e a experiência que o pesquisador precisa, devem ser capazes de refletir e articular,

além de disporem de tempo para a entrevista e estarem dispostos a participar da pesquisa. Rapley (2007) adiciona que os entrevistados devem possuir locais de visão distintos sobre objeto em discussão, mas ressalta que muitas vezes é difícil recrutar pessoas dispostas a participar. De qualquer maneira, o processo de escolha e como se deu o acesso devem estar bem descritos na pesquisa, de modo a permitir uma melhor compreensão dos resultados encontrados (Rapley, 2007).

As entrevistas realizadas cobriram 14 unidades ou instituições, conforme pode ser visto na Figura 5.

Órgão/Setor	Unidade entrevistada
Ministério da Justiça	Secretaria Nacional de Justiça
	Departamento de Migrações
	Departamento de Polícia Federal / Divisão de Cadastro e Registro de Estrangeiros
Ministério do Trabalho e Emprego	Conselho Nacional de Imigração
Ministério das Relações Exteriores	Divisão de Imigração
Congresso Nacional	Consultoria legislativa do Senado Federal na área de relações exteriores e defesa nacional
Acadêmicos	Representante da Comissão de Especialistas
	Observatório das Migrações - UnB
Sociedade Civil	Instituto de Migrações e Direitos Humanos
	CONNECTAS
Organismos Internacionais	Organização Internacional para as Migrações
	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
Ministério Público Federal	Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão
Defensoria Pública da União	Categoria Especial da Defensoria Pública da União

Figura 5. Lista de Órgãos/Setores e Unidades que foram entrevistados

Fonte: Elaboração própria.

As entrevistas seguiram um roteiro semiestruturado com questionamentos que abordam as principais variáveis do modelo de múltiplos fluxos aplicado à reforma da política migratória brasileira. No roteiro das entrevistas, aborda-se o fluxo dos problemas, das políticas públicas e da política, identifica-se os atores visíveis e invisíveis que atuam nos processos de estabelecimento da agenda e das alternativas, além dos empreendedores de políticas públicas e as janelas de oportunidade. Todas essas categorias se apresentam como relevantes para a teoria dos múltiplos fluxos, de modo que estão refletidas no roteiro de entrevista (Apêndice A).

No fluxo dos problemas, reconstrói-se a percepção de se e quando a questão migratória se torna um problema público digno de atenção dos decisores governamentais e do Congresso. No fluxo das políticas públicas, descreve-se o processo de formulação de alternativas de alteração da política migratória brasileira, quem participou, quais são as características da proposta majoritária, e como se deu esse processo de validação das alternativas. No fluxo da política, busca-se uma aproximação com os atores visíveis mais proeminentes para identificar o quanto mudanças no Governo e no Congresso afetaram a entrada da questão migratória na agenda decisória. Também se reputa como importante a identificação dos atores mais relevantes que influenciaram cada um dos fluxos, assim como os empreendedores de políticas públicas que promovem o acoplamento dos fluxos e as janelas de oportunidade que se abriram nesses últimos anos para a alteração dessa política. Informa-se que foi mais desafiador a descrição dos fluxos dos problemas e da política, muito influenciados pelos atores visíveis, ocupantes de altos postos no Executivo e Legislativo, em razão da alta rotatividade que nos últimos anos acometeu esse estrato, e também em razão do cenário de instabilidade política atual, que dificultou o acesso a essas pessoas.

Apresenta-se na Figura 6 as principais perguntas de pesquisa e os autores que embasaram a sua elaboração. Destaca-se que o roteiro de entrevista proposto foi submetido a um pré-teste semântico e de conteúdo antes de sua aplicação. Procedeu-se a uma validação semântica do conjunto de palavras com que as perguntas foram organizadas com uma professora doutora da Faculdade de Comunicação da UnB. O resultado foi a modificação da redação de algumas das perguntas para dar mais clareza e evitar ambiguidades. A validação de conteúdo das perguntas foi realizada com um especialista no tema migratório, responsável por projetos da Organização Internacional para Migrações. Da validação de conteúdo percebeu-se que as perguntas abarcavam o que o pesquisador intencionava descobrir, mas também identificou-se que o roteiro estava

muito extenso, de modo que reduziu-se a quantidade das perguntas para que um entrevistado com menor disponibilidade de tempo conseguisse percorrer o roteiro mínimo em até 40 minutos. O pesquisador na aplicação das 14 entrevistas presenciais ou à distância também esteve atento para adaptar o roteiro de acordo com o andamento do diálogo, deixando o informante mais livre para dissertar.

Autor de base	Categoria Analítica	Pergunta
Morse (1994)	Introdução (delimitação do horizonte de experiência do entrevistado)	Conte um pouco de sua história profissional, mais especificamente do momento em que você iniciou contatos o tema das migrações no Brasil.
		Considerando sua experiência, a partir de quando você entende que se inicia o processo de mudança da Política Migratória Brasileira até chegar na Lei 13.445 de maio de 2017?
Kingdon (2011), Zahariadis (2007)	Participantes e Empreendedores de Políticas Públicas	Quais instituições você destacaria como muito importantes para o processo de formulação dessa nova Política?
		Quais pessoas você destacaria como muito importantes para o processo de discussão da nova Política Migratória Brasileira? Quais foram seus papéis?
Kingdon (2011), Zahariadis (2007)	Fluxo dos Problemas	Quais eram os problemas derivados da política anterior que demandavam uma mudança?
Kingdon (2011), Zahariadis (2007)	Fluxo das Políticas Públicas	Como se deu a formulação da nova PMB? Em quais espaços ela foi discutida?
		Qual a sua percepção sobre a proposta que é apresentada no Congresso Nacional? Parecia-lhe tecnicamente adequada (suficiente, consistente, implementável)? E quanto a seus valores, eram adequados?
Kingdon (2011), Zahariadis (2007)	Fluxo da Política	Na sua visão, como a opinião pública se posiciona sobre o tema das migrações? Isso foi relevante para o processo de alteração da Política anterior?
		Algum grupo de pressão atuou para a mudança da PMB? Como?
		Você identifica alguma alteração no cenário político eleitoral brasileiro que impactou a deliberação e o encaminhamento dessa nova Política?
		Houve alguma mudança em postos chave do Governo que afetou a deliberação dessa política?
Kingdon (2011), Zahariadis (2007)	Janelas de oportunidade	Você acha que é possível identificar um ponto de virada, uma janela de oportunidade, para a alteração da política migratória brasileira?

Figura 6. Sumarização da relação entre perguntas, categorias e autores que embasam o roteiro da entrevista

Fonte: Elaboração própria a partir de Kingdon (2011), Morse (1994) e Zahariadis (2007).

A entrevista semiestruturada parte de um roteiro padrão para todos os entrevistados, possibilitando a comparação de respostas, e ao mesmo tempo permite ao pesquisador certa

liberdade para explorar mais amplamente a questão durante o desenvolvimento da conversação. Rapley (2007) argumenta que ao pesquisador é dada a oportunidade de contrastar e complementar informações sobre um mesmo tema, sendo essa a racionalidade central das entrevistas qualitativas. A natureza das entrevistas está no encontro social entre entrevistador e entrevistado que colaboram em um processo retrospectivo e prospectivo de ações, experiências e pensamentos. Atkinson *and* Silverman (*apud* Rapley, 2007) argumentam que as entrevistas são atualmente um recurso central na investigação pelas ciências sociais. Para Gubrium *and* Holstein (*apud* Rapley, 2007), as entrevistas são muitas vezes simples e auto evidentes, no sentido de que são uma prática cotidiana exercitada pelas múltiplas identidades de entrevistador e entrevistado.

Uma orientação relevante é a proposta de Rapley (2007) em tratar-se os entrevistados como, ao mesmo tempo, indivíduos e também parte de uma história maior da pesquisa como um todo. Os indivíduos se tornam parte de um todo no relatório da pesquisa. Além disso, algumas vezes os próprios indivíduos falam como representantes de determinado segmento (Rapley, 2007).

Em seus estudos, Kingdon (2011), além das entrevistas, analisou outros tipos de fontes de informação, como pesquisas de opinião pública nacionais, plataforma de partidos, relatos de audiências públicas e comitês no âmbito Legislativo, e notícias da mídia. Em que pese os diversos potenciais de uso dessas fontes, o autor conclui que para o objetivo de descobrir o que ocupa o tempo, a atenção e a energia de importantes atores, nada seria melhor que o questionamento de forma direta por meio de suas entrevistas. Dessa forma, para fins de realização dessa pesquisa, e de modo alinhado a teoria de múltiplos fluxos, considera-se as entrevistas como a fonte primordial das informações a serem utilizadas. No entanto, avaliando a necessidade de aumentar a confiabilidade do estudo, busca-se também a revisão documental, já explicitada, para apoiar as conclusões da pesquisa.

3.3 Técnica de Análise dos Dados

Sobre os documentos recolhidos e as entrevistas aplicou-se a análise de conteúdo seguindo a referência de Bardin (2009). De acordo com a autora, a análise de conteúdo é:

“Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou

não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens” (Bardin, 2009, p.44).

Dentre as variadas possibilidades de técnicas para proceder à análise de conteúdo, esse estudo focará na técnica de análise categorial. Trata-se de uma série de operações de fracionamento do texto em categorias, unidades, e posterior reagrupamento analógico. É a técnica mais antiga e mais utilizada no âmbito da análise de conteúdo, servindo eficazmente para identificar significações manifestas (Bardin, 2009).

“A análise de conteúdo assenta implicitamente na crença de que a categorização (passagem de dados em bruto a dados organizados) não introduz desvios (por excesso ou por recusa) no material, mas que dá a conhecer índices invisíveis, ao nível dos dados em bruto” (Bardin, 2009, p.147).

O processo de análise em si consistiu em três momentos: pré-análise; exploração do material; e tratamento dos resultados, inferência e interpretação. O primeiro momento consistiu na organização da análise, com a definição de seus objetivos, escolha dos documentos e preparação do material. Inicialmente uma leitura denominada de flutuante é importante para aumentar a proximidade do pesquisador com o objeto de análise. No momento de escolha dos materiais a serem analisados, é relevante atentar para as regras da exaustividade, representatividade, homogeneidade e pertinência. A exaustividade implica na reunião de todos os materiais que estejam de acordo com a definição do *corpus* da pesquisa, atentando para não deixar nenhum de fora sem uma justificativa plausível. A representatividade se refere à amostra da pesquisa, caso se pretenda à generalização do estudo. A homogeneidade requer a redução da singularidade dos conteúdos a serem analisados, no caso de entrevistas, deve-se adotar procedimentos idênticos, visando comparar entre si os resultados individuais. A pertinência se refere à adequação entre a fonte de informação e o objetivo que se pretende analisar (Bardin, 2009).

O segundo momento da análise, a exploração do material, consistiu na operacionalização das decisões tomadas no momento anterior. Todos os documentos e entrevistas foram analisados, de forma vertical (individual) e horizontal (transversal), a partir de uma grade de categorias, realizando as operações de codificação formuladas. Dentre as operações de codificação, realizou-se análises de presença/ausência, direção e de intensidade. A medida de presença/ausência de

elementos da mensagem e a medida de direção (favorável/desfavorável, positivo/negativo) são índices qualitativos, enquanto que a medida da intensidade denota a frequência quantitativa (Bardin, 2009).

O terceiro momento da análise, tratamento dos resultados, inferência e interpretação, consistiu na agregação das codificações. A inferência nada mais é do que um processo de indução a partir das mensagens. Ressalta-se que a análise de conteúdo serve bem à identificação das causas a partir dos efeitos, mas não à predição (Bardin, 2009).

Ante a essas informações, e considerando que busca-se com a pesquisa extrair significados manifestos de um conjunto de documentos e entrevistas para formar uma narrativa capaz de responder a todos os objetivos expressos na introdução, aqui recuperados sistematicamente na Figura 7, averiguou-se que a análise categorial temática respondia bem aos propósitos.

Objetivo Global	Descrever o processo de reforma da política migratória brasileira
Objetivos Específicos	Identificar os participantes do processo
	Identificar os problemas que levaram à reforma
	Identificar como e onde se deu a formulação das alternativas de política pública
	Identificar os fatores no âmbito da política que influenciaram a agenda da reforma
	Explicitar como se deu o processo de decisão
	Identificar obstáculos e facilitadores da reforma
	Apontar os desafios que se seguem com a implementação

Figura 7. Sistematização dos objetivos da pesquisa

Fonte: Elaboração própria.

3.4 Horizonte temporal da pesquisa

Essa pesquisa, embasada na teoria dos múltiplos fluxos, não pretende estabelecer marcos iniciais identificadores de quem, onde ou quando se teve a primeira ideia referente à reforma

migratória brasileira. Kingdon (2011) e Zahariadis (2007) sustentam que esse seria um esforço improdutivo para se atingir os objetivos mais importantes, que seriam a compreensão de porque a agenda se modificou e porque determinada questão foi decidida. A título contextual, sabe-se que a discussão da reforma migratória começou há pelo menos algumas décadas atrás, quando da promulgação da Constituição Federal de 1988, até mesmo pela incongruência do normativo regente do tema (lei 6.815/80) com os princípios do novo regime democrático. A despeito dessa informação, o que importa a esse trabalho é compreender qual foi a junção de fatores e contextos que levaram à reforma no ano de 2017. Para tanto estabeleceu-se como marco temporal inicial o ano de 2011, data que foi confirmada a partir da interação entre o pesquisador, os entrevistados e os documentos, como adequada para se compreender esse último ciclo de atenção que culmina com a reforma em 2017. Conforme se compreenderá no capítulo dos resultados, a partir de 2011 uma série de movimentos nos três fluxos foi posta em marcha.

Entende-se que o lapso temporal de sete anos não prejudica a compreensão do fenômeno empírico e nem suas implicações teóricas. De qualquer forma, esse período mais recente passa a ser o foco das análises, mas nem por isso descarta-se informações que ultrapassem esse lapso temporal, elas são mencionadas ao longo da pesquisa como componentes de um contexto que influenciou as discussões mais atuais. O período proposto perpassa mais de um ciclo eleitoral, permitindo verificar fatores políticos que eventualmente tenham se alterado durante esse tempo. Também é a partir de 2011 que alguns problemas ganham escala, e novas arenas de discussão das soluções são criadas e produzem seus resultados.

Com a revisão documental e bibliográfica, e a análise qualitativa dos materiais e entrevistas, entende-se que foi possível identificar e descrever os processos formulação, agenda e decisão relativos à reforma da política migratória brasileira. Também foi possível testar o modelo teórico apresentado por Kingdon (1984; 2011) e complementado por Zahariadis (2007) a partir da aplicação de suas ideias em um caso concreto em outro tema e outro contexto dos que geraram a teoria de base. Ao final apresentam-se algumas contribuições teóricas e práticas da pesquisa.

3.5 Limitações da pesquisa

Importante também identificar algumas limitações da pesquisa. Em se tratando de um estudo de caso de tema único, não se pretende à generalização dos achados, no máximo

interpretações analógicas ou a utilização do mesmo procedimento metodológico podem ser úteis a pesquisadores de outros temas.

A ausência de resposta ou negativa de nove potenciais entrevistados dos 24 identificados como importantes para a pesquisa reduziu a base de análise possível de ser feita. Em especial, a análise do fluxo da política mostrou-se um desafio, pois os atores de maior visibilidade como os parlamentares não atenderam o pedido de entrevista dessa pesquisa, de modo que se tentou suprir essa lacuna com as análises dos áudios das audiências públicas e de sessões deliberativas das duas casas do Congresso. De qualquer maneira, sabe-se que há uma perda nesse item, pois nas entrevistas essas pessoas poderiam ter aberto informações de bastidores sobre o processo, complementando as informações públicas.

Outra limitação se refere ao não acesso ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI), o que implicou baixa representatividade ao grupo da segurança, que contou apenas com um respondente do Departamento de Polícia Federal. Informa-se que somente se identificou a relevância desse ator ao final da pesquisa, quando da análise dos vetos da lei, não sendo mais viável a tentativa de contato com representantes desse órgão.

Partindo-se de uma teoria com inúmeras categorias e processos a serem analisados, reconhece-se que o estudo falha ao não aprofundar algumas análises que poderiam já promover algum avanço teórico mais significativo. As contribuições teóricas que são expostas representam mais um indicativo de novas janelas de pesquisa, vislumbradas a partir de *insights* gerados pelo caso concreto. Ainda assim, considerando tratar-se de uma discussão sobre um fenômeno muito recente e ainda pouco estudado, optou-se conscientemente por fazer uma análise mais abrangente, mas que indicasse esses potenciais aprofundamentos.

A própria técnica de análise dos dados, categorial temática, ao mesmo tempo em que possibilita essa análise abrangente, não avança para os significados não manifestos do discurso, de modo que outras técnicas de análise poderiam ser utilizadas sobre os mesmos dados recolhidos para atingir outros objetivos.

Quanto à realização das entrevistas, a veracidade dos dados coletados pode ser vista como uma limitação. Sabe-se que os informantes podem não tornar claro suas opiniões, ou ainda faltar com a verdade, mas, ainda assim, entende-se que essa fonte de conteúdo não perde a validade uma vez que múltiplos e de diversas matizes serão os entrevistados, e que os resultados também serão alinhavados com a pesquisa documental preliminar, utilizando-se dessa triangulação de

fontes para aumentar a confiabilidade da pesquisa. A despeito das limitações apresentadas, tentou-se tornar claro o procedimento de busca, análise e resultados, visando assim aumentar a validade e confiabilidade da pesquisa.

4. RESULTADOS

Este capítulo apresenta as análises e os resultados da pesquisa de campo, tendo como fonte primordial as entrevistas realizadas e a pesquisa documental, combinadas com a teoria dos múltiplos fluxos. São abordados em seções específicas os principais participantes, os três fluxos da teoria (problemas, política pública e política), e o processo de decisão, influenciado pelas janelas de oportunidade e pelos empreendedores de políticas públicas.

A seção dos participantes responde ao objetivo específico de identificação dos atores que participaram da reforma migratória, nela serão percorridas todas as categorias presentes na teoria dos múltiplos fluxos. A seção do fluxo dos problemas responde ao objetivo específico que busca identificar os problemas que levaram à reforma, bem assim como o modo com que foram reconhecidos. A seção do fluxo das políticas públicas responde ao objetivo específico sobre a formulação de alternativas para a política migratória, evidenciando como foram elaboradas e em quais espaços institucionais. A seção do fluxo da política atende ao objetivo específico de mostrar quais fatores do âmbito político afetaram a agenda, além de apresentar um encadeamento dos passos ocorridos no processo legislativo. A seção da decisão articula as janelas de oportunidade com os empreendedores de políticas públicas e suas estratégias para responder ao objetivo específico de como a decisão pela reforma foi tomada.

4.1 Participantes

Retomando o referencial teórico destaca-se nessa seção o papel mais global que cada categoria de participantes teve no processo que culmina com a alteração da espinha dorsal da política migratória brasileira, quando se revoga o Estatuto do Estrangeiro (lei n. 6.815, 1980) com a entrada em vigor da Lei de Migração (lei n. 13.445, 2017). Assim, ao final identifica-se as categorias de maior relevância, bem como as instituições e pessoas mais atuantes. A teoria de múltiplos fluxos aborda os seguintes atores: o Presidente; o *staff* imediato do Presidente; os indicados políticos para chefia de Ministérios e importantes órgãos públicos; servidores públicos do Executivo; os parlamentares eleitos; a burocracia do Congresso; os grupos de interesse; os acadêmicos, pesquisadores e consultores; a mídia; os apoiadores políticos; os partidos políticos; e

a opinião pública. Ressalta-se que o detalhamento da forma de ação dos principais atores será retomado em seções separadas de acordo com as discussões de cada fluxo da teoria.

A partir das entrevistas realizadas é possível afirmar que nenhum dos três últimos Presidentes da República (Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer) se empenhou diretamente em promover uma reforma migratória no país. Nenhum entrevistado destacou qualquer ação direta dos Presidentes nesse sentido. A despeito disso, é interessante notar que todos os três também não fizeram objeções diretas à matéria, não se colocando em nenhum momento como opositores de uma alteração na legislação brasileira sobre a temática. Inclusive, nos discursos oficiais que os Presidentes brasileiros promovem anualmente na abertura da Assembleia Geral das Nações Unidas é possível identificar passagens muito favoráveis ao tratamento digno de migrantes e refugiados, com respeito aos direitos humanos e às garantias fundamentais, em flagrante incongruência com o que dispunha o Estatuto do Estrangeiro.

Ainda em 2008 o Presidente Lula já destacava a defesa da livre circulação de homens e mulheres, e não somente de mercadorias e capitais. O compromisso brasileiro com o Haiti também já era mencionado, em face do Brasil ser o coordenador da Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (MINUSTAH). Veja-se as palavras do Presidente:

“O Muro de Berlim caiu. Sua queda foi entendida como a possibilidade de construir um mundo de paz, livre dos estigmas da Guerra Fria. Mas é triste constatar que outros muros foram se construindo, e com enorme velocidade. Muitos dos que pregam a livre circulação de mercadorias e capitais são os mesmos que impedem a livre circulação de homens e mulheres, com argumentos nacionalistas, e até fascistas, que nos fazem evocar, temerosos, tempos que pensávamos superados. Um suposto “nacionalismo populista”, que alguns pretendem identificar e criticar no Sul do mundo, é praticado sem constrangimento em países ricos. As crises financeira, alimentar, energética, ambiental e migratória, para não falar das ameaças à paz em tantas regiões, demonstram que o sistema multilateral deve se adequar aos desafios do século XXI. Aos poucos vai sendo descartado o velho alinhamento conformista dos países do Sul aos centros tradicionais. (...) quero também enfatizar nosso compromisso com o Haiti, país em que exercemos o comando das tropas da Minustah e ajudamos a restabelecer a paz. Renovo meu chamamento à solidariedade dos países desenvolvidos com o Haiti, muito prometida e pouco cumprida” (Silva, 2008).

Em pelo menos duas oportunidades a Presidente Dilma também se manifestou de forma favorável às migrações, seja afirmando que o Brasil é pátria de muitos imigrantes, seja defendendo que o Brasil é um país de acolhimento de refugiados, multiétnico e que convive com as diferenças. Em suas palavras:

“Desde o final de 2010 assistimos a uma sucessão de manifestações populares, que se convencionou denominar “Primavera Árabe”. O Brasil é pátria de adoção de muitos imigrantes

daquela parte do mundo. Os brasileiros se solidarizam com a busca de um ideal que não pertence a nenhuma cultura, porque é universal: a liberdade” (Rousseff, 2011).

“Não se pode ter complacência com tais atos de barbárie, como aqueles perpetrados pelo chamado Estado Islâmico e por outros grupos associados. Esse quadro explica, em boa medida, a crise dos refugiados pela qual passa atualmente a humanidade. Grande parte dos homens, mulheres e crianças que se aventuram nas águas do Mediterrâneo e erram penosamente nas estradas da Europa provêm do Oriente Médio e Norte da África, onde países tiveram seus Estados nacionais desestruturados por ações militares ao arrepio do Direito Internacional, abrindo espaço para a proliferação do terrorismo. (...) O Brasil é um país de acolhimento, um país formado por refugiados. Recebemos sírios, haitianos, homens e mulheres de todo o mundo, assim como abrigamos, há mais de um século, milhões de europeus, árabes e asiáticos. Estamos abertos, de braços abertos para receber refugiados. Somos um país multiétnico, que convive com as diferenças e sabe a importância delas para nos tornar mais fortes, mais ricos, mais diversos, tanto cultural, quanto social e economicamente” (Rousseff, 2015).

Em seu primeiro pronunciamento junto à Assembleia Geral das Nações Unidas, o Presidente Michel Temer reforça seu compromisso com os refugiados, pregando que o Brasil é obra de imigrantes de todos os continentes e por isso não deixará de acolhê-los e de garantir o direito de todos. Em suas palavras:

“Frente à tragédia dos refugiados ou ao recrudescimento do terrorismo, não nos deixa de assaltar um sentimento de perplexidade. (...) cumpre a todos nós garantir o direito de todos. Refugiados e migrantes são, Senhor Presidente, as mais das vezes, vítimas de violações de direitos humanos. São vítimas da pobreza, da guerra, da repressão política. A Reunião de Alto Nível de ontem lançou luz sobre alguns desses aspectos de fundo. O Brasil é obra de imigrantes, homens e mulheres de todos os continentes. Repudiamos todas as formas de racismo, xenofobia e outras manifestações de intolerância. Damos abrigo a refugiados e migrantes, como pude reiterar também no encontro de ontem. Num mundo ainda tão marcado por ódios e sectarismos, os Jogos Olímpicos e Paralímpicos do Rio mostraram que é possível o encontro entre as nações em atmosfera de paz e energia. Pela primeira vez aliás, uma delegação de refugiados competiu nos Jogos Olímpicos. Por meio do esporte, pudemos promover a paz, lutar contra a exclusão e combater o preconceito” (Temer, 2016).

Em que pese os discursos possuam momentos de fala fortes em defesa do direito à livre circulação de pessoas, de repúdio à xenofobia, compreende-se que foram discursos protocolares, voltados ao público internacional, ainda que pudessem ser utilizados por atores internos como forma de reforçar os próprios discursos pela reforma. A teoria dos múltiplos fluxos destaca que os recursos do Presidente são vários, passando pelos institucionais (vetos e nomeações), organizacionais (hierarquia), e de atenção pública (espaço aberto na mídia), no entanto, eles foram em nada ou muito pouco utilizados nesse tema. Os Presidentes estiveram ausentes dessa discussão, com exceção ao momento de sanção e veto da nova lei, em que o Presidente Michel Temer utilizou sua prerrogativa presidencial para vetar alguns dispositivos aprovados pelo Congresso Nacional, discussão essa que será abordada no fluxo da política.

Ante a essas evidências de participação muito tênue das figuras dos Presidentes da República no âmbito das questões migratórias, percebe-se que outros atores terão de assumir um papel mais protagonista para buscar a efetiva reforma migratória no país.

Um outro grupo de participantes destacado na teoria é o *staff* presidencial. A decorrência lógica da ausência dos Presidentes na discussão é a distância de seus assessores mais próximos da temática. Algumas poucas entrevistas identificaram algum protagonismo para a Casa Civil da Presidência da República, mas somente em momentos tópicos, de crise, como o auge da chegada de migrantes haitianos pela fronteira do Acre. Nesse momento, inúmeras foram as reuniões convocadas pela Presidência para formulação de planos emergenciais, que acabavam por atacar questões mais imediatas e pontuais, ainda que extremamente necessárias, mas deixavam o estruturante da política para outro foro. Essa ação organizada e capitaneada por esse órgão central junto às demais pastas da esplanada não evoluiu para a centralização ou condução do processo de alteração dos marcos legais da política migratória brasileira, de modo que é possível afirmar que esse também não foi um grupo protagonista em todo o processo.

A próxima categoria de atores a ser analisada é composta pelos indicados políticos para chefia de importantes unidades do Poder Executivo. São os Ministros de Estado, os Presidentes de Empresas Estatais, pessoas indicadas diretamente pelo Presidente da República que conseguem mobilizar recursos de mídia e que se preocupam mais com a discussão dos grandes temas da agenda de suas pastas, do que com a geração das alternativas e soluções para cada tema em específico. Essa categoria de participantes também não foi protagonista na mudança do patamar estruturante da política migratória brasileira. De acordo com o material recolhido nas entrevistas e documentos de audiências públicas, não se vislumbrou nenhuma autoridade ministerial que efetivamente tornasse a pauta da migração um tema prioritário de sua pasta. Até mesmo porque, a rotatividade crescente dos titulares dessas pastas impediu que temas mais controversos e sem consenso imediato estimulassem esses dirigentes a enfrentá-los¹⁵. Assertiva confirmada pela teoria dos múltiplos fluxos que descreve como característica desse grupo a busca por resultados rápidos, exatamente em razão da fugacidade de seus períodos em comando (Kingdon, 2011).

¹⁵ Verifica-se que durante o período mais intenso das discussões, a partir de 2013, até o momento da sanção da lei, maio de 2017, passaram pela titularidade do Ministério da Justiça sete Ministros, na titularidade do Ministério das Relações Exteriores foram sete os chanceleres, e na titularidade do Ministério do Trabalho, mais cinco ministros.

Inegavelmente a grande maioria dos entrevistados citou como muito importantes os três órgãos do Executivo mais diretamente ligados ao tema – Ministério da Justiça; Ministério do Trabalho; e Ministério das Relações Exteriores – no entanto, as pessoas citadas como mais importantes não eram os ministros, mas sim dirigentes do segundo escalão, como secretários nacionais e diretores. No nível ministerial, uma ressalva merece ser feita a respeito do papel do Senador Aloysio Nunes Ferreira quando assume o Ministério das Relações Exteriores em março de 2017. Autor do projeto de lei 288/13 que se transformaria na nova lei de migração brasileira, sua nomeação como Ministro ao final do processo será relevante, conforme descrição a ser feita na seção da decisão.

As figuras de segundo escalão dos principais órgãos do governo (secretários nacionais e diretores) não encontram correspondência imediata na teoria dos múltiplos fluxos, uma vez que são pessoas que ligam a categoria dos principais indicados políticos à burocracia de carreira. Podem ser exclusivamente ocupantes de cargos em comissão, ou ainda servidores públicos ocupando cargos comissionados. Esses participantes também possuem recursos e papéis mistos entre os indicados políticos e a burocracia. Geralmente dispõem de tempo para especificar alternativas junto à sua equipe burocrática de especialistas, mas também se preocupam com a visibilidade do tema na agenda e com a obtenção de resultados rápidos, característica de sua transitoriedade intrínseca. Possuem uma combinação de algum poder organizacional/hierárquico e de mobilização de atenção pública, mas também *expertise* no tema específico.

Foi nesse âmbito que se pôde identificar os principais empreendedores de políticas públicas da reforma migratória, pessoas que investiram mais recursos, entre tempo e capital político, para fazer a reforma avançar. Seu papel será detalhado em seção específica. Nesse momento importa dizer que essa subcategoria doravante denominada de indicados políticos de segundo escalão foi vista como necessária para melhor explicitar o que ocorreu no caso concreto, como poderá ser visto na análise subsequente dos fluxos. Ressalta-se ainda que a divisão da categoria dos indicados políticos será retomada na seção 5.2.1 como uma contribuição teórica para análises no território brasileiro.

A categoria dos servidores públicos assume um papel contraditório no processo de alteração da política migratória brasileira. Ao mesmo tempo que geram alternativas de alteração da política nos diversos órgãos em que trabalham contando com sua experiência e longevidade no trato dos temas, muitas vezes são o motivo de alguma inércia, reduzindo a velocidade da reforma.

Servidores mais antigos foram moldados por décadas pela aplicação do Estatuto do Estrangeiro, e muitas vezes há resistência em promover mudanças. Esse papel ambíguo é abordado como um dos dificultadores da reforma, trazido à luz pelo discurso dos entrevistados.

Voltando o olhar para o Legislativo, faz-se importante destacar o papel dos parlamentares e do *staff* burocrático desse poder. Aqui a teoria dos múltiplos fluxos se encaixa muito bem. Os principais parlamentares que conduziram a reforma no âmbito Legislativo¹⁶ utilizaram de sua autoridade legal enquanto representantes eleitos e da cobertura publicitária de seus atos (audiências públicas, proposições legislativas e discursos) para promover o andamento da reforma migratória. Diálogos foram estabelecidos com setores da burocracia do Legislativo, do Executivo e com grupos de interesse, como as organizações da sociedade civil e organismos internacionais. Esses participantes promoveram intensamente sua atividade política para angariar apoios e acomodar barganhas de modo a montar uma coalizão vencedora. Das entrevistas realizadas e análise de áudios e notas de audiências públicas verifica-se a importância capital que tiveram esses parlamentares na aprovação da reforma. A teoria dos múltiplos fluxos aborda potenciais incentivos à participação dos parlamentares, como satisfação de seus eleitores, reputação entre seus pares e defesa da própria ideologia. Infelizmente, conforme informado no capítulo do método, não foi possível aprofundar na investigação dos incentivos que os parlamentares possuíam para levar a cabo a reforma migratória, devido às desmarcações e ausências de resposta por parte dos integrantes dessa categoria junto ao pesquisador.

O *staff* do parlamento está voltado para a produção de soluções em razão de sua estabilidade e *expertise*, conforme elucidada a teoria de base. No caso em concreto confirma-se essa assertiva. Os relatos e documentos dão conta de que pessoas desse *staff* redigiram propostas de reforma migratória e trabalharam no texto ao longo de todo o processo legislativo. Interessante notar que um representante dessa categoria se destacou aumentando seu escopo de tarefas além da especificação de alternativas. Essa pessoa tornou-se um elo de ligação importante entre as casas legislativas e o Executivo, fazendo pontes e abrindo caminhos para um diálogo suprapartidário. Esse ator também participou de comissões, audiências públicas e seminários para

¹⁶ Senador Aloysio Nunes Ferreira, autor do PLS 288 que foi a base da nova Lei de Migração; Senador Ricardo Ferraço, presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado e relator do PLS 288 na referida comissão; Deputada Bruna Furlan, presidente da Comissão Especial que analisou o PL na Câmara; Deputado Orlando Silva, relator do PL na Comissão Especial da Câmara.

dar visibilidade ao tema, defendendo a reforma migratória. Ele será destacado na seção dos empreendedores de políticas públicas.

Fora do âmbito governamental, algumas categorias de participantes provaram ter sido muito relevantes ao longo de todo o processo. Em primeiro lugar, destaca-se os grupos de interesse. Vários foram atuantes. Sem dúvida, o grupo mais relevante dessa categoria constituiu-se pelas organizações da sociedade civil, tanto as que têm por missão trabalhar com o *advocacy* de questões gerais relativas a direitos humanos, e que abraçaram o tema migratório, quanto as que têm por vocação constitutiva o trabalho direto de assistência e orientação aos migrantes, notadamente as organizações de base religiosa. Esse grupo vocaliza suas preferências há décadas, e aproveitou as janelas abertas pelo Executivo e Legislativo para incidir no processo. Atuaram no fluxo das políticas públicas defendendo alternativas, no fluxo dos problemas visibilizando crises e dilemas, e no fluxo da política junto aos parlamentares e demais atores com voz nesse espaço. Note-se o que menciona o entrevistado 15 acerca da participação desse grupo de interesse:

“Houve uma atuação muito forte da sociedade civil, o IMDH atuou bastante, a Conectas atuou bastante. Teve um leque de organismos da sociedade civil, extenso, não dá para citar todos, mas que se organizaram como uma rede e tiveram bastante incidência nesse tempo. Fizeram pressão no Parlamento. Depois fizeram pressão por conta dos vetos que a lei sofreu no final. Então eu acho que teve um papel bastante importante da sociedade civil” (entrevistado 15).

Outro grupo de interesse relevante de ser mencionado é composto pelos Organismos Internacionais com atuação no Brasil. Nesse grupo, os mais atuantes foram o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e a Organização Internacional para as Migrações (OIM). A Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) e o Instituto de Políticas Públicas e Direitos Humanos do Mercosul (IPPDH) também desempenharam um papel relevante em algum momento do processo. Característico dos grupos de interesse, esses atores dispunham de conhecimento especializado para gerar alternativas e também de algum poder de mobilizar a agenda pública. Da análise das audiências públicas na Câmara dos Deputados, verifica-se que os organismos internacionais foram convidados a apresentar suas contribuições em três das dez audiências. O entrevistado 06 ilustra um pouco do papel dessas entidades: “os organismos internacionais davam credibilidade, mostravam em perspectiva comparada, com outros países, com enfoque de direitos humanos, mostrando o amparo em tratados internacionais” (entrevistado 06). Em suma, foram atores relevantes para dar suporte a uma coalizão maior que defendia a reforma. Ressalva-se que os organismos

internacionais não são mencionados pela formulação original da teoria dos múltiplos fluxos como componente dos grupos de interesse, de modo que comporão as sugestões dessa pesquisa como contribuição teórica.

Outros grupos de interesse, como as Confederações do Comércio e da Indústria, Centrais Sindicais, e empresas de turismo tiveram participação muito pontual. Ainda que comparecessem com regularidade às reuniões no âmbito do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), se reservaram papel muito específico na discussão da reforma migratória em si, buscando afetar apenas pequenos pontos relativos a seus interesses mais imediatos.

A teoria dos múltiplos fluxos também menciona a possibilidade de representantes dos níveis subnacionais de governo atuarem como grupos de interesse. No caso concreto isso só se verificou em momentos de crise mais aguda, com a chegada imprevista e desorganizada de migrantes, em que esses agentes tiveram de recorrer ao Governo Federal para buscar uma solução para uma questão que estava afetando seus territórios. Também participaram de algumas audiências públicas no Congresso, mas não mantiveram forte presença ao longo das discussões. Ou seja, também foi um grupo que participou de momentos pontuais e não muito estruturantes.

Um grupo relevante de ser mencionado e que atuou como um ponto de bloqueio à reforma migratória é denominado de grupo da segurança. Ele é composto basicamente por instituições do Poder Executivo como Ministério da Defesa, Gabinete de Segurança Institucional e o Departamento de Polícia Federal. Esse é um grupo de interesse *sui generis* porque seus integrantes não estão fora do âmbito governamental. Ainda assim, atuaram de forma similar ao tipo teórico, seja bloqueando alternativas que lhes eram desfavoráveis no fluxo das políticas públicas, seja visibilizando temores na formação da agenda junto ao fluxo da política. Sabe-se que esse grupo atuou com força no momento dos vetos à nova legislação, o que será detalhado em seção subsequente.

Também não ficaram alheios ao processo as instituições da Defensoria Pública da União e do Ministério Público Federal. Ainda que integrantes do Poder Público, atuaram de forma muito assemelhada aos grupos de interesse, se aliando às organizações da sociedade civil e aos organismos internacionais para fortalecer o bloco que defendia os direitos dos migrantes em uma perspectiva menos securitária. Uma área do Ministério Público Federal também tentou influenciar a divisão de competências que estava sendo discutida, defendendo que a cooperação jurídica internacional fosse retirada do Ministério da Justiça e repassada ao MPF, iniciativa que

não frutificou. A presença de instituições governamentais como componentes de grupos de interesse também será discutida como um potencial aprimoramento da teoria.

A próxima categoria dos participantes a ser analisada é composta por acadêmicos e especialistas. Destaca-se que foram relevantes para o processo como um todo, em especial na elaboração de alternativas para a reforma migratória. Nessa categoria cabe mencionar alguns grupos regionalizados de especialistas, como os componentes do Observatório de Migrações Internacionais (ObMigra) mantido na UnB com apoio do Ministério do Trabalho, do Observatório das Migrações de Minas Gerais (ObMinas), do Cosmópolis da USP, do Núcleo Interdisciplinar de Estudos Migratórios da UFRJ e da Cátedra Sérgio Vieira de Mello do ACNUR atualmente composta por representantes de 17 Universidades brasileiras. Extremamente favoráveis à reforma que se acercava, esse grupo promovia seminários e participava dos eventos e comissões quando chamado pelos atores de governo. A vontade de afetar o desenho das políticas migratórias no curto prazo fez com que se acercassem de indicados políticos, da burocracia do Executivo e do Legislativo, caminho previsto teoricamente por Kingdon (2011).

A mídia é outra categoria de participantes estudada. No caso concreto, os entrevistados relatam uma certa pendularidade do comportamento da mídia em relação ao tema da migração. Relatam momentos em que houve o reforço de estereótipos negativos, como quando se falava em uma “invasão de haitianos”, e momentos em que adotava um discurso de solidariedade, por exemplo em relação aos refugiados sírios. Ou seja, não havia um discurso único e constante a favor ou contra a reforma migratória. O entrevistado 02 exemplifica esse tratamento desigual:

“A mídia, que tende a ser simpática com refugiados, com pessoas que fogem de conflitos armados, é muito menos simpática com os migrantes negros, migrantes econômicos. (...) Um dos grandes temas da cobertura de imprensa em relação à presença dos haitianos no Brasil era o ebola, quando na verdade nunca teve ebola no Haiti. Não era possível que a questão do ebola fosse uma questão relativa à migração haitiana” (entrevistado 02).

Além dessa posição oscilante, a forma rasa com que mídia tratava do tema da migração foi questionada por alguns entrevistados, veja-se:

“A imprensa trata essa questão de uma forma que leva não à informação, mas à desinformação. O que leva à formação de determinados estereótipos, à formação de determinado senso comum, que não correspondem de fato à complexidade dessa questão. Acaba formando uma opinião, que, em muitos contextos, eu pessoalmente me deparei com amigos, pessoas até da família, me questionando sobre questões que reproduziam exatamente esse pensamento de fácil assimilação, que a imprensa acaba passando e que também correm pelas mídias sociais com esse objetivo de desinformar” (entrevistado 08).

Cogo e Silva (2016) analisam a cobertura da mídia relativa aos primeiros quatro anos de significativa imigração haitiana no Brasil (2011 a 2014). As autoras constataam a partir de um *corpus* de pesquisa de 162 materiais midiáticos que houve uma mudança no enquadramento da questão, inicialmente retratada como uma “fuga” do Haiti, para depois uma “invasão” ao Brasil. Também relatam o debate que se estabeleceu questionando a política migratória brasileira e os processos que buscavam dar cidadania aos haitianos no país. As autoras concluem que apesar dessa alteração de enquadramento, não há uma unanimidade sobre o tema, seguindo a mídia como um espaço de disputa, construção e proposição de questões relativas à temática migratória.

Kingdon (2011) atenta para o fato de que a mídia possui influência na opinião pública, o que é corroborado também pelos entrevistados. De qualquer forma, essa incidência foi espasmódica, uma vez que não havia uma unicidade ou constância do discurso conforme mencionado.

A opinião pública em si também não é considerada pelos entrevistados uma força relevante em todo o período da reforma, mas apenas em alguns momentos pontuais. Três entrevistados chegam a mencionar que a discussão sobre a reforma migratória passou completamente ao largo da opinião pública. O entrevistado 10 explicita bem essa sensação:

“Na minha opinião, a opinião pública ignora o tema, a questão migratória. Não é um tema que mobilize a opinião pública brasileira. Quando houve a edição da Lei houve reações bem raivosas de alguns grupos específicos. Da mesma forma que durante o trâmite da Lei na Câmara houve grupos da sociedade civil que se articularam para influenciar o processo legislativo, o que é legítimo e natural. Mas pensando na opinião pública brasileira como um todo, a questão migratória é um grande senhor desconhecido” (entrevistado 10).

A maioria dos entrevistados coloca importância no papel da opinião pública no momento dos vetos da lei de migração. Naquele período houve grande repercussão nas mídias sociais e até manifestações presenciais convocadas por grupos conservadores contra a lei que havia sido aprovada no Congresso. Essa posição é evidenciada pelas palavras do entrevistado 15:

“A opinião pública só começa a ter um debate mais intenso no final da tramitação. Durante a sanção presidencial. Aí sim se viu um debate mais acalorado. De um lado pessoas que defendiam a legislação, defendiam as finalidades da lei, seus mecanismos. De outro lado surgiram movimentos de pessoas contrárias à legislação, contrárias à suposta abertura exagerada que a lei traria. Houve inclusive pequenas manifestações de pessoas, houve muito debate pela internet. Isso acabou impactando no final, né, o processo. Isso teve um papel. Levou a uma série de vetos. E acabou influenciando na formatação final da lei” (entrevistado 15).

O que esses entrevistados relatam é proveniente de uma ação de alguns grupos extremamente organizados, que não necessariamente representam a visão da opinião pública geral. Das falas mais gerais dos entrevistados, depreende-se que falta um enraizamento dessas discussões na sociedade brasileira, que as preferências não estão claras, havendo respostas pontuais a estímulos circunstanciais.

Pesquisas de opinião pública também mostram um Brasil com posicionamento dividido sobre a questão migratória, sem uma tendência restritiva ou liberal acentuadas. Em uma pesquisa do Instituto Gallup (GALLUP, 2016) sobre aceitação de migrantes em 139 países do globo, o Brasil faz uma pontuação de 6,38 numa escala de 0 a 9, em que 9 é o maior nível de aceitação. Isso o coloca em uma posição intermediária, de número 50, em termos de concordância com estabelecimento de migrantes em seu país. Em uma pesquisa do IBOPE Inteligência em parceria com a *Worldwide Independent Network of Market Research* (IBOPE, 2016) sobre a recepção de trabalhadores migrantes, os resultados dão conta de que 50% dos brasileiros são contra, 39% favoráveis, e 11% não souberam responder à questão. Ambas as pesquisas mostram que ainda não há uma polarização extremada sobre a questão migratória, corroborando os discursos dos entrevistados. Essa constatação empírica se alinha aos escritos da teoria dos múltiplos fluxos, em que a opinião pública não é vista como um dos atores mais proeminentes (Kingdon, 2011).

Os últimos grupos de participantes citados na teoria a serem investigados seriam os apoiadores de campanhas eleitorais e os partidos políticos. Nenhum deles aparece como relevante nas entrevistas realizadas e no material documental recolhido. Não se identificou em todo o processo uma clivagem de partidos contrários ou favoráveis à reforma. Como poderá ser visto no fluxo da política, o tema foi tratado de forma suprapartidária, com parlamentares do PSDB trabalhando com parlamentares do PC do B, por exemplo. Também não foram identificados grupos de apoiadores eleitorais pressionando pró ou contra a reforma. Esses achados confirmam a assertiva de Kingdon (2011) de que esses grupos teriam pouca relevância no processo de formação da agenda e especificação de alternativas. Em especial no Brasil, partidos políticos e apoiadores eleitorais sequer tratam a migração como um tema relevante. Nos dizeres do entrevistado 03:

“No Brasil a gente não tem ainda com força um discurso político (sobre migração). Não entra na nossa pauta das campanhas políticas, ainda. Não tem nenhum partido político que se fundou com essa bandeira da imigração como centro, como a gente tem nos países da Europa. (...) eu não vejo na campanha político-partidária que esse tema seja nem um tema de debate. Nas últimas eleições, por exemplo, no debate presidencial com Dilma e Aécio, não teve em nenhum momento quem falasse da questão da migração” (entrevistado 03).

Sumarizando essa seção, retoma-se que a teoria dos múltiplos fluxos divide as categorias de participantes entre visíveis e invisíveis. O primeiro grupo teria maior poder de influenciar a agenda pública do tema, enquanto que o segundo teria mais condições de especificar as alternativas a serem consideradas. A partir da descrição da participação de cada categoria de atores dentro do processo de reforma migratória, elaborou-se a Figura 8 para evidenciar a relevância de cada um deles no processo global e seu posicionamento na dicotomia visível e invisível.

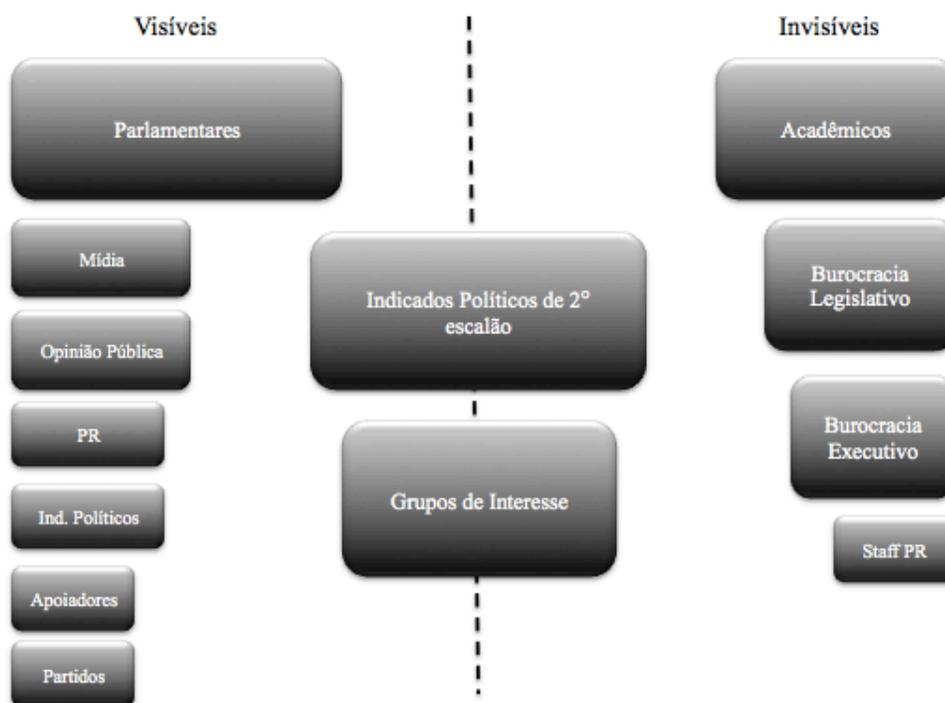


Figura 8. Sumarização da relevância de cada categoria de participantes no processo de reforma migratória brasileira

Fonte: Elaboração própria a partir de Kingdon (2011) e Zahariadis (2007).

De todas as categorias de atores descritas, identifica-se a partir dos relatos das entrevistas e das fontes documentais maior proeminência dos grupos de parlamentares, indicados políticos de 2º escalão, grupos de interesse, acadêmicos, burocracia do Legislativo e burocracia do Executivo. As demais tiveram pouca relevância para a reforma migratória brasileira. As categorias dos indicados políticos de 2º escalão e dos grupos de interesse ficam em uma posição intermediária na Figura 8, entre os atores visíveis e os invisíveis. Isso decorre de seu papel múltiplo, tanto na

formação da agenda pública enquanto atores visíveis, quanto na elaboração de alternativas enquanto atores invisíveis.

Como já foi explicitado no texto, alguns desses grupos não são homogêneos, cabendo fazer alguns destaques sobre as organizações e respectivas pessoas que compuseram essas categorias mais relevantes. No grupo dos parlamentares é importante destacar as figuras do Senador Aloysio Nunes Ferreira, autor do PL que foi convertido na Lei de Migração, do Senador Ricardo Ferraço, relator do PL no Senado, da Deputada Bruna Furlan, Presidente da Comissão Especial na Câmara, e do Deputado Orlando Silva, Relator do PL na Comissão Especial da Câmara.

Do grupo de indicados políticos de segundo escalão, destacam-se representantes do Ministério da Justiça, do Ministério do Trabalho e do Ministério das Relações Exteriores. Do Ministério da Justiça sobressaem-se os Secretários Nacionais de Justiça Paulo Abrão (2011-2014) e Beto Vasconcellos (2015-2016), e o Diretor do Departamento de Migrações, João Guilherme Lima Granja Xavier da Silva (2013-2016). Do Ministério do Trabalho, o Presidente do Conselho Nacional de Imigração, Paulo Sérgio de Almeida (2007-2017). Do Ministério das Relações Exteriores, os ocupantes do cargo de Subsecretário-Geral das Comunidades Brasileiras e de Assuntos Consulares e Jurídicos, Embaixador Sérgio França Danese (2012-2015) e Embaixador Carlos Alberto Simas (2015-2017) e da Divisão de Imigração, Conselheiro Paulo Gustavo Sant'Ana (2015-2018).

Dos grupos de interesse, destacam-se as organizações da sociedade civil e os organismos internacionais. Dentre as organizações da sociedade civil a liderança e participação mais intensa ficou por conta da Conectas, do Instituto Migrações e Direitos Humanos, da Missão Paz, e das Cáritas do Rio de Janeiro e de São Paulo. Dentre os organismos internacionais, ACNUR e OIM participaram de forma mais próxima do processo de reforma.

Da academia, os mais citados eram componentes da comissão de especialistas criada pelo Ministério da Justiça. No âmbito da burocracia do Legislativo, a pessoa do Consultor Legislativo Tarciso Dal Maso Jardim. No âmbito da burocracia do Executivo, não houve nenhuma menção de nome em particular.

Por final, destaca-se que as categorias representativas da Presidência e dos Indicados Políticos dispunham teoricamente de condições para serem das mais relevantes a influenciar o processo de reforma migratória brasileira, no entanto, o caso concreto nos revelou que esses

participantes praticamente se ausentaram da discussão, atuando em momentos específicos e muito pontuais.

4.2 Fluxo dos Problemas

Nessa seção explicita-se quais eram os problemas percebidos pelos distintos atores, qual o grau de consenso na interpretação desses problemas e como esses eram reconhecidos. Estariam todos os agentes públicos, os atores da sociedade civil e demais grupos de interesse convencidos da necessidade da mudança?

Com fins de organizar a análise, separou-se os problemas relatados em quatro categorias: normativos, fáticos, organizacionais e simbólicos. Os problemas normativos são majoritariamente derivados de lacunas e conflitos entre a Constituição, leis, decretos e outras normas de nível inferior, ou derivados das próprias disposições do Estatuto do Estrangeiro, que poderiam ser revelados em tese. Os problemas fáticos são aqueles que se expressaram na prática cotidiana da vida dos migrantes ou a partir do desempenho das funções dos agentes públicos. Os problemas organizacionais se referem a questões institucionais de competência e hierarquia entre os órgãos públicos. Os problemas simbólicos são os provenientes de uma percepção subjetiva em relação à migração. Ressalva-se que há algum sobreposição entre as categorias, por exemplo quando um problema normativo se expressa na prática cotidiana de um agente público. Nesses casos os problemas foram classificados buscando a intenção primária dos entrevistados. Quiseram eles destacar uma incongruência normativa, ou estavam enfatizando dificuldades vivenciadas?

Muito dissenso sobre os problemas que envolvem a questão migratória no Brasil foi identificado entre os entrevistados e também a partir das falas nas audiências públicas e demais relatórios técnicos analisados. No entanto, havia uma percepção unânime acerca da necessidade da reforma migratória, ainda que não concordassem nos motivos. O que une esses diversos participantes é a categoria de problemas normativos, principalmente no convencimento de que o Estatuto do Estrangeiro forjado durante o período da ditadura militar não tinha mais congruência com a Constituição Federal de 1988. Nas palavras do entrevistado 01:

“Pela racionalidade jurídica há uma contrariedade completa em relação à Constituição Federal de 1988, ofende uma série de tratados internacionais ligados a direitos humanos. A jurisprudência já estava identificando essas questões. Alguns setores administrativos de resistência estavam legislando. (...) Simplesmente o Estatuto do Estrangeiro ofendia princípios

basilares da dignidade humana, princípios basilares do Estado democrático de direito, por exemplo, o devido processo e o direito à ampla defesa” (entrevistado 01).

O piso das discussões começava com o consenso de que o Estatuto do Estrangeiro tratava o migrante sob o prisma da segurança nacional e não sob uma visão de direitos. Como já mencionado, vedava-se atividades de associação e dificultava-se qualquer tipo de manifestação pública e política dessas pessoas¹⁷. Decorrente dessa base consensual, se aprofundavam outras críticas normativas, mas com menor recorrência entre os participantes. São exemplos as assertivas de que o Estatuto do Estrangeiro ofendia tratados internacionais de direitos humanos, de que haveria uma defasagem em relação às legislações migratórias regionais, dificuldade em harmonizar a aplicação da legislação sobre migrantes com o Estatuto dos Refugiados, e ausência de normatização sobre direitos dos brasileiros no exterior.

A impossibilidade de regularização de estrangeiros no território brasileiro era percebida pela maioria dos entrevistados como um problema ínsito da própria norma migratória¹⁸. Um migrante que entrasse no Brasil de forma irregular ou que entrasse de forma regular mas perdesse algum prazo de eventual renovação de sua autorização tornava-se irregular e não poderia ter sua situação regularizada, a não ser que saísse do país e entrasse com novo processo. O entrevistado 15 traduz em palavras essa dificuldade, evidenciando a ideia de que os migrantes eram tratados quase que com descaso:

“E aí a grande dificuldade era como lidar com esses indocumentados. Na lei passada (Estatuto do Estrangeiro) os indocumentados eram pessoas que ficavam fora de qualquer política pública. Porque o que se dizia para eles era ‘saíam do Brasil só voltem quando tiverem um documento, e aí conversamos com vocês’, no fundo era isso que a lei dizia” (entrevistado 15).

O entrevistado 11 destaca o artigo do Estatuto do Estrangeiro que impedia a regularização, e acredita que essa era uma lacuna que dificultava a vida dos imigrantes:

“Um dos princípios dele (Estatuto do Estrangeiro), por exemplo, o artigo 38, fala sobre a vedação da regularização do estrangeiro irregular ou clandestino. A regra geral é a pessoa sair do país para tentar conseguir um visto e voltar. A exceção eram as hipóteses em que se

¹⁷ A título exemplificativo, os entrevistados 05 e 08 recorrem ao caso da italiana Maria Rosario Barbato residente no Brasil há oito anos, e professora de direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), que teve seu nome incluído em um inquérito da Polícia Federal, denunciada anonimamente por participar de “atividades partidárias e sindicais”, tendo sido intimada a depor.

¹⁸ “Art. 38. É vedada a legalização da estada de clandestino e de irregular, e a transformação em permanente, dos vistos de trânsito, de turista, temporário (artigo 13, itens I a IV e VI) e de cortesia” (Lei n. 6.815, 1980).

conseguia regularizar, geralmente harmonizando com outras normas de refúgio ou decisão judicial. Então muitas pessoas que estavam aqui precisavam de regularização e não havia legislação que as amparasse. (...) então era muito carente de flexibilidade migratória. A regra geral era sair. (...) Então é uma lacuna que existe, dificultava, encarecia e atrapalhava muito a vida dos migrantes” (entrevistado 11).

Ou seja, ainda que o Estado Brasileiro quisesse promover a regularização administrativa dessas pessoas, não poderia, em razão de dispositivo legal. Tal normativa impedia grandes grupos de migrantes de se tornarem visíveis na sociedade brasileira, uma vez que não portando os documentos válidos corriam o risco de ser deportados¹⁹.

Com a demora em se promover uma alteração no Estatuto do Estrangeiro, outros dispositivos legais de mesmo nível abriram exceções, como foram os casos das leis de anistia em 1988, 1998 e 2008²⁰. Por essas leis mais de 60 mil pessoas tiveram a sua estada regularizada (Departamento de Polícia Federal, 2018), o que não significa que todos os migrantes indocumentados tenham se regularizado, uma vez que o clima de desconfiança gerado pelas disposições do Estatuto do Estrangeiro poderia levar as pessoas a manterem sua situação de anonimato em razão do medo de serem deportadas.

Decorrente da impossibilidade de regularização, ainda se desvirtuava instituto do refúgio, que deveria servir apenas aos casos de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas. O entrevistado 09 explicita essa situação:

“Na prática se recorria muito ao refúgio como uma forma da pessoa obter, com o protocolo, algum tipo de regularização, mesmo em hipóteses que não eram próprias do refúgio. Isso acabou, há que se reconhecer, por desvirtuar o instituto. E essa *mea culpa* é feita por todo mundo, pela sociedade civil, pelos órgãos governamentais também, e que reconhecem que por muito tempo o Instituto do Refúgio foi utilizado para suprir essas carências de hipóteses de regularização” (entrevistado 09).

Outro problema normativo que era percebido, mas que gerou divergências entre os entrevistados se referia à dualidade entre a rigidez do Estatuto do Estrangeiro e a

¹⁹ “Art. 57. Nos casos de entrada ou estada irregular de estrangeiro, se este não se retirar voluntariamente do território nacional no prazo fixado em Regulamento, será promovida sua deportação (...) Art. 125. Constitui infração, sujeitando o infrator às penas aqui cominadas:

I - Entrar no território nacional sem estar autorizado (clandestino):

Pena: deportação.

II - Demorar-se no território nacional após esgotado o prazo legal de estada:

Pena: multa de um décimo do Maior Valor de Referência, por dia de excesso, até o máximo de 10 (dez) vezes o Maior Valor de Referência, e deportação, caso não saia no prazo fixado” (Lei n. 6.815, 1980).

²⁰ Leis n. 7.685 (1988), n. 9.675 (1998) e n. 11.961 (2008).

discricionariedade da atuação dos agentes públicos. Alguns respondentes do grupo governamental entendiam que várias questões estavam disciplinadas em lei, e isso dificultava a atuação das autoridades em relação às demandas migratórias que não tivessem sido antecipadas. Nesse caso, a solução seria dar mais discricionariedade aos agentes governamentais na edição de regulamentos para sempre estarem mais próximos da realidade. O entrevistado 10 explicita bem esse posicionamento, veja-se:

“Eu diria que (o problema era) a rigidez do Estatuto do Estrangeiro que previa basicamente quase todas as regras no seu próprio corpo. Se você tem regras rígidas numa lei, engessa a atuação do Governo na questão, porque você não dá margem para alterações posteriores. O processo de alteração legislativa é muito mais lento e difícil do que uma alteração *infra legal* que pode ser feita via decreto ou portaria. Como estava tudo regulamentado no próprio Estatuto do Estrangeiro, que previa prazos, regras, vínculos necessários, e proibições, não havia muita margem para a atuação do agente público em questão migratória. E a questão migratória é em sua essência mutável, por que os fluxos migratórios mudam com grande velocidade e os interesses do país em questões migratórias também mudam muito rapidamente. Então você tem uma lei que engessa de forma demasiada os parâmetros migratórios de um país, também engessa a atuação desse país nesse campo, tornando muito rapidamente a atuação do país obsoleta” (entrevistado 10).

De outro lado, alguns representantes governamentais de viés mais garantista juntamente com representantes da sociedade civil e da academia identificavam que o Estatuto do Estrangeiro dava poderes discricionários em excesso para as autoridades policiais, uma vez que seus conceitos eram plurissignificativos, ou seja, poderiam ter uma margem de interpretação muito elástica²¹. Princípios constitucionais do direito como o devido processo legal e a ampla defesa não estavam garantidos, conferindo à autoridade policial grande discricionariedade no trato com os migrantes. O rebatimento dessa questão foi ilustrado pelo entrevistado 02, que cita o caso do professor franco-argelino que ministrava aulas na Universidade Federal do Rio de Janeiro e que foi deportado em julho de 2016 por motivos estada irregular, uma vez que a renovação de seu visto de trabalho foi indeferida por conveniência aos interesses nacionais, não havendo qualquer possibilidade de defesa.

A expedição de Resoluções pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg) e pelo Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) sem uma base direta no Estatuto do Estrangeiro também era outro problema que preocupava os entrevistados em razão de possível

²¹ Toma-se como exemplo o artigo que remete à expulsão de estrangeiros, *in verbis*: “Art. 65. É passível de expulsão o estrangeiro que, de qualquer forma, atentar contra a segurança nacional, a ordem política ou social, a tranquilidade ou moralidade pública e a economia popular, ou cujo procedimento o torne nocivo à conveniência e aos interesses nacionais” (Lei n. 6.815, 1980). O que seria exatamente um procedimento nocivo à conveniência e aos interesses nacionais?

questionamento jurídico. Ante à defasagem da normativa migratória vigente, um caminho adotado pelos agentes públicos foi a expedição dessas resoluções precárias, como a instituição de visto permanente para nacionais do Haiti²² e a concessão de visto apropriado a indivíduos forçosamente deslocados por conta do conflito armado na República Árabe Síria²³. Tais medidas, ainda que de suma importância para sanar problemas emergenciais que estavam sendo vivenciados pelo Estado Brasileiro, eram extremamente problemáticas se juridicamente consideradas, uma vez que não tinham embasamento direto no Estatuto do Estrangeiro, mas sim fundamentação principiológica. Esses atos da Administração poderiam ter sido questionados judicialmente, com grande possibilidade de revisão dos dispositivos, uma vez que até seus instituidores, entrevistados nessa pesquisa, temiam por essa fragilidade. Veja-se o que diz o entrevistado 13 sobre esse ponto:

“O problema mais grave era a precariedade da política de migração. Com decisões amparadas em atos meramente administrativos do CNIg, sem amparo legal, combinado com atos do CONARE, para tentar responder a situações que a legislação não era mais capaz de responder. Os direitos dos migrantes eram precários, a aplicação da lei (Estatuto do Estrangeiro) seguia interpretação restritiva o que obrigou a ter que buscar sua mudança, pois que os atores que a aplicavam no âmbito estatal tendiam a burocratizar sua implementação” (entrevistado 13).

No campo dos problemas fáticos, inclui-se a sobrecarga dos serviços públicos em razão dos novos fluxos migratórios, a negativa de acesso a serviços, a detenção irregular no conector de Guarulhos e a situação de crianças e adolescentes migrantes desacompanhados. Sobre o primeiro, farto material é encontrado sobre os problemas evidenciados pela entrada recente de venezuelanos, ganeses, senegaleses e, principalmente, haitianos (Santos, 2016; Véran, Noal & Fainstat, 2014).

Os entrevistados relatam que a migração haitiana ao Brasil começou a se intensificar a partir de 2011, um ano após o terremoto que assolou seu país. Dados do Departamento de Polícia Federal (2017) mostram esse aumento, que pode ser visualizado na Tabela 1.

Tabela 1:

Registro de Entrada de Haitianos por Ano

Ano	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
-----	------	------	------	------	------	------	------

²² Trata-se da Resolução Normativa CNIg nº 97 de 12/01/2012 que teve seu prazo de vigência inicial em 12 meses, e que foi sendo prorrogado por outras resoluções até 30 de outubro de 2017. (Ministério do Trabalho, 2017B)

²³ Trata-se da Resolução Normativa CONARE Nº 17 DE 20/09/2013 vigente inicialmente por 24 meses, e prorrogada pelo mesmo tempo até 20 de setembro de 2017. (Ministério da Justiça, 2017)

Registros	111	480	4281	5611	10691	14533	20626
-----------	-----	-----	------	------	-------	-------	-------

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Departamento de Polícia Federal (2017).

A vinda até o Brasil ocorria inicialmente em sua maioria pela via terrestre, o que sujeitava esses migrantes a todo o tipo de riscos ao longo do caminho. Chegando ao Brasil pela região norte, solicitavam refúgio na fronteira, recebendo um protocolo provisório da Polícia Federal. A partir desse momento passavam por uma etapa de abrigamento e documentação (CPF, carteira de trabalho), para depois se distribuírem pelo país em busca de emprego. As regiões mais buscadas como destino eram o Sudeste, com destaque absoluto para o Estado de São Paulo, e a região Sul.

Esse fluxo foi estabelecido de maneira incremental a partir de crises esporádicas. Alguns setores do governo chegaram a discutir o fechamento das fronteiras, decisão que nunca foi tomada publicamente, mas que era implementada de fato pela Polícia Federal por curtos períodos com a suspensão da emissão dos protocolos no posto de fronteira, o que fazia com que os haitianos se aglomerassem nos limites do território brasileiro aguardando a reabertura do posto. Outros tantos haitianos decidiam entrar sem documentos pela floresta e margens das estradas principais, saindo do radar de controle das autoridades estatais por algum tempo. A simples difusão da mensagem de que havia uma possibilidade de fechamento de fronteira em algum momento acabava acelerando o fluxo ao Brasil, pois era preciso chegar antes que a fronteira se fechasse.

Estando essas pessoas em território nacional, o Estado Brasileiro passa a ter responsabilidades. Entrando de forma indocumentada esses migrantes eram submetidos às mais duras condições de trabalho, sendo explorados e violentados em seus direitos mais básicos. Ante a publicidade negativa em relação a essas ocorrências, estabeleceu-se uma política de documentação bastante ampla, com a emissão de CPF e carteiras de trabalho nos locais de entrada dos haitianos.

Disputas entre as unidades da federação também tiveram de ser arbitradas ao longo de todos esses anos. Os estados de entrada desses migrantes, notadamente da região norte, desejavam que eles se evadissem rapidamente, enquanto que os locais preferidos de destino queriam uma chegada controlada e documentada. Essa disputa estava embasada principalmente no stress a que estavam sendo submetidos os serviços públicos das localidades de entrada e destino dos migrantes. Superlotação de abrigos, postos de saúde, hospitais e centros de referência de assistência social eram uma constante.

Esses problemas derivados da entrada imprevista dos novos fluxos de migrantes, ilustrada brevemente pelo caso dos haitianos, não encontrava nenhum tipo de resposta no Estatuto do Estrangeiro ou na lei de refúgio. Esses novos fluxos são majoritariamente movimentos migratórios de fundo econômico ou por crises ambientais, e não derivados de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas. A migração econômica não daria guarida à concessão do refúgio, de modo que a resposta legal prevista no Estatuto do Estrangeiro seria a deportação dessas pessoas que entraram indocumentadamente ou tiveram o prazo do protocolo expedido pela Polícia Federal expirado. Como o Brasil não desejava ser visto internacionalmente como um país que promovia deportações em massa, buscou algumas soluções criativas, mas precárias. Dentre as soluções estava a resolução do CNIg de instituir um visto permanente para nacionais do Haiti, já mencionada anteriormente.

Outro problema fático destacado pelos entrevistados se referia ao acesso a serviços públicos pelos migrantes no território nacional. Poderiam os migrantes acessar os serviços de saúde, educação, assistência social e habitação do país? O próprio Estatuto do Estrangeiro continha disposição expressa conferindo ao estrangeiro residente no Brasil o gozo de todos os direitos reconhecidos aos brasileiros, mas ressalvava que tal fruição consideraria os termos da Constituição e das leis²⁴ (Lei n. 6.815, 1980). Alguns intérpretes dessa disposição entendiam que caso as leis específicas dos serviços públicos oferecidos não mencionassem expressamente a possibilidade de concessão de benefício ou uso do serviço por um migrante, esses lhes seriam vedados. Um exemplo dessa situação é mencionado pelos entrevistados 05 e 08. Trata-se do caso de uma senhora italiana que residia no Brasil há 57 anos e que solicitou em 2005 ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) o benefício de prestação continuada (BPC) que garante um salário mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção, nem de tê-la provida por sua família. O INSS negou o benefício, tendo a requisitante que ingressar na justiça para tentar obter esse direito. Após 12 anos de tramitação, ou seja, somente em 2017, depois de percorridas todas as instâncias judiciárias competentes, o processo chegou ao fim no Supremo Tribunal Federal (STF), que reconheceu por unanimidade o direito de a requerente receber o benefício. Veja-se o entendimento vencedor nas palavras do Ministro Marco Aurélio Mello, relator do processo:

“A óptica veiculada na regra infra legal, ao silenciar quanto aos estrangeiros residentes no País, não se sobrepõe à revelada na Carta Federal. O texto fundamental estabelece: “a assistência social será prestada a quem dela necessitar”, sem restringir os beneficiários somente aos

²⁴ “Art. 95. O estrangeiro residente no Brasil goza de todos os direitos reconhecidos aos brasileiros, nos termos da Constituição e das leis” (Lei n. 6.815, 1980).

brasileiros natos ou naturalizados. Mostra-se de clareza ímpar. Quando a vontade do constituinte foi de limitar eventual direito ou prerrogativa a brasileiro ou cidadão, não deixou margem para questionamentos, como, por exemplo, o disposto nos artigos 5o, inciso LXXIII, 12, § 3o, 61, 73, § 1o, 74, § 2o, e 87, da Lei Maior. Ao delegar ao legislador ordinário a regulamentação do benefício, fê-lo, tão somente, quanto à forma de comprovação da renda e das condições específicas de idoso ou portador de necessidades especiais hipossuficiente. Não houve delegação relativamente à definição dos beneficiários, pois já havia sido estabelecida. (...) ante o quadro, desprovejo o recurso extraordinário interposto pelo Instituto Nacional do Seguro e Social. Fixo a seguinte tese: “Os estrangeiros residentes no País são beneficiários da assistência social prevista no artigo 203, inciso V, da Constituição Federal, uma vez atendidos os requisitos constitucionais e legais” (Mello, 2017).

Nesse caso, o Supremo reconheceu o caráter de repercussão geral da matéria, firmando jurisprudência pela impossibilidade de negativa de prestação de serviços públicos da assistência social a estrangeiros residentes no país. A concretude desse entendimento ainda é muito recente, e sabe-se por meio dos relatos dos entrevistados e depoimentos dos migrantes nas audiências públicas que esse é um de inúmeros casos em que os agentes públicos desrespeitam direitos básicos dessas pessoas.

Em que pese o entendimento firmado, outro problema ainda restaria a ser enfrentado, qual seja, o da fruição dos serviços públicos por migrantes indocumentados, aqueles que entraram de forma irregular ou se estenderam em seu período de estada. O precedente jurídico unânime do STF se refere a uma migrante residente de forma regular no país, não sendo possível fazer de ofício uma extensão do comando.

O problema da detenção irregular no conector do aeroporto de Guarulhos, fartamente explicitado nas audiências públicas, se refere a migrantes que chegam ao país sem o visto apropriado, mas que não são devolvidos de imediato a seus países de origem, e assim ficam em uma área reservada do aeroporto sem acesso a qualquer tipo de direitos. Há relatos de casos de pessoas que ficam confinadas por semanas nesse espaço, sem conseguir sequer uma visita da Defensoria Pública. O fundamento da questão estaria nos problemas normativos de impossibilidade da regularização do migrante no território nacional e na discricionariedade da atuação dos agentes policiais.

O último problema fático que se destaca nos relatos é a negativa de instrumentos protetivos a crianças e adolescentes desacompanhados. Muitas vezes ocorre do ingresso ao país e da expedição dos protocolos de refúgio ser concedida somente mediante a apresentação de um responsável legal, ferindo o princípio constitucional do superior interesse da criança. Se não admitidos no território e protegidos, essas crianças e adolescentes que vieram junto com o fluxo de migrantes de seus países ficarão em situação extremamente precária. Esse problema se

intensificou com as migrações por via terrestre que chegaram à região norte do país, sobretudo de haitianos e venezuelanos.

Outro bloco de problemas identificado se refere a questões organizacionais e hierárquicas no âmbito da governança da política migratória brasileira. Como já informado, Ministério da Justiça, Ministério do Trabalho e Ministério das Relações Exteriores dividem uma série de competências em relação ao tema. Alguns entrevistados questionaram a ausência de uma instância ou mecanismo de coordenação entre esses órgãos, uma vez que o Conselho Nacional de Imigração (CNIg), integrante da estrutura do Ministério do Trabalho, não se dispôs a assumir essa atribuição, focando-se mais nas questões laborais. Outros identificaram como um problema a ausência de centralização em um único órgão ou agência de todas as questões afetas à temática migratória. Nas palavras do entrevistado 07:

“Seguramente, a primeira coisa que eu diria, que foi parte do debate, mas que depois não se concretizou, foi a ausência de uma autoridade migratória dedicada, exclusiva. E a isso ligado o tema da falta de coordenação entre os agentes públicos que tinham algum tipo de papel na política migratória. Falta de coordenação tanto no nível federal, quando entre os níveis de governo, federal, estadual e municipal. Falta de coordenação e a ausência de uma autoridade migratória, eu creio que era um grande problema, e um dos motores de um processo de construção de uma nova lei” (entrevistado 07).

A ausência de mecanismos de governança entre os entes competentes no governo federal se potencializa com a inexistência de articulação federativa sobre a temática, levando a conflitos entre União, estados e municípios sobre a quem caberia determinados papéis de atenção aos migrantes. O entrevistado 12 também explicita essa necessidade:

“O mais importante é ter um rearranjo institucional. Que no nosso caso é ultrapassado. Ele é multisetorizado e sem coordenação concentrada. Sem coordenação alguma. Precisariamos passar por um rearranjo institucional. Que pode ser pela constituição de uma autoridade migratória, ou por um novo rearranjo em que haja coordenação da política com divisão das atribuições. Seria necessário também de um rearranjo federativo. Que pode ser normativo ou pode ser instrumentalizado de forma contratualizada entre os entes federativos. Mas que precisa ser implementado. Que é uma divisão de tarefas entre os entes federativos” (entrevistado 12).

O caso mais notório dessa desarticulação se explicitou no auge do incremento da migração haitiana, com um conflito público que opunha o Estado do Acre (estado de maior entrada) ao Estado de São Paulo e à Prefeitura da capital (maior destino). Enquanto o Acre alegava ser apenas um local de trânsito que estava padecendo de superlotação de seus serviços com a permanência dos haitianos em seu território e por isso fretava ônibus para destinar os migrantes a São Paulo. Este alegava que não tinha como receber tantas pessoas sem um planejamento e avisos prévios. Ambas as unidades federativas questionaram a União sobre quem iria coordenar a movimentação desses migrantes no país. Após mais um momento de gestão de crise mediado pela Casa Civil, estabeleceu-se que o Ministério da Justiça formalizaria convênios

com ambos. Para o Acre destinaria recursos para o transporte dos migrantes, para o município de São Paulo, recursos para um centro de referência e atendimento a imigrantes (CRAI-SP), responsável por acolhida e atendimento especializado. Essa crise pontual foi arrefecida com essas medidas, mas o aprendizado e a divisão de competências estabelecida não foi formalizada em nenhum documento de política para futuras replicações.

Alguns entrevistados também apontaram como problema organizacional a competência da Polícia Federal como autoridade administrativa em âmbito migratório. Alegam que a missão institucional precípua desse órgão é apuração de infrações penais e a prevenção e repressão de crimes²⁵. Ou seja, trata-se de um órgão componente da estrutura de segurança do Estado Brasileiro, de modo que não há como seus integrantes não manterem um olhar marcado pelo prisma da segurança frente aos migrantes que compulsoriamente precisam a eles se apresentar. Considerando o discurso quase que homogêneo da necessidade de se tratar os migrantes de forma distinta do paradigma da segurança nacional, torna-se ambíguo manter um órgão da segurança encarregado da maior interface junto a essas pessoas. O entrevistado 14 discute esse problema com base na dicotomia entre polícia administrativa e administrador policial, veja-se:

“A sobreposição entre polícia administrativa e administrador policial coloca o tema nas margens da Segurança Pública, que tradicionalmente no Brasil é uma área com pouquíssima permeabilidade a argumentos técnicos e a controles, qualquer controle. Controle social, controle político, democrático, até controles epistemológicos. Frequentemente argumentos de *blame shifting*, em que o sistema de segurança pública quer se livrar da culpa, ferem qualquer lógica racional, e ainda assim cola. Então acho que a migração ainda está muito contaminada pela confusão entre a polícia administrativa e a administração policial” (entrevistado 14).

O último grupo de problemas identificado se refere à dimensão simbólica. A política migratória brasileira era fundada pela visão do estrangeiro como o outro, aquele que difere, que ameaça, que é um risco. Nesse sentido, sua espinha dorsal, o Estatuto do Estrangeiro, continha majoritariamente dispositivos preocupados com o controle e com as punições de condutas²⁶. Isso marca a visão dos agentes públicos imbuídos de competência para lidar com essas pessoas.

A percepção dos entrevistados em relação à visão da sociedade brasileira atual também não é muito diferente, como pode-se depreender das seguintes falas:

²⁵ “Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

(...) § 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, estruturado em carreira, destina-se a:

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - exercer as funções de polícia marítima, aérea e de fronteiras;

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União” (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988).

²⁶ Dos 141 artigos do Estatuto do Estrangeiro, apenas 1 trata de direitos, os demais são procedimentais, deveres e punições.

“O fenômeno do senso comum é um pouco o medo do estranho, do outro, e essa ignorância a respeito do outro leva a uma postura mais restritiva, de repelir, de preocupação com a segurança pública” (entrevistado 09).

“Por incrível que pareça o Brasil se constrói a partir de movimentos migratórios, mas que na contemporaneidade lida mal com esses novos fluxos, não reconhece, não entende como legítimos, não acolhe, trata de maneira discriminatória. Isso precisa ser corrigido” (entrevistado 08).

Essa discussão ainda é aprofundada em suas raízes por outros dois entrevistados, em que trazem a dimensão do racismo e de outras formas de discriminação para dentro da questão migratória, veja-se:

“É uma rejeição com o imigrante negro, é muito evidente isso. Ninguém está preocupado que venha mais alemão, português ou espanhol, nunca se ouviu ninguém reclamar disso. Ninguém se preocupou quantos estavam vindo, o que estavam fazendo. Agora, quando vêm os negros, agora vem essa rejeição. Existe algo latente, que quando chega a oportunidade se manifesta” (entrevistado 04).

“O que eu vejo é que tem mais racismo, por que é negro, por que é mulher, por que é pobre. Tem muita aversão ao pobre, ao negro, a gente é muito machista. Eu acho que aí é que pega, a aversão a essas características e não o fato de ter um discurso anti-imigração como tem no Norte, como tem na Europa” (entrevistado 03).

Essa dimensão do simbólico que se quis explicitar era reforçada pela antiga legislação, e também robustecia o empoderamento dos agentes públicos que mantinham essa visão, num ciclo vicioso.

Ante à explicitação dos principais problemas identificados relativamente ao tema migratório no território brasileiro, sumariza-se essa percepção na Figura 9 que evidencia a intensidade com os problemas se revelaram.



Figura 9. Problemas divididos por categoria e intensidade

Fonte: Elaboração própria.

Além da identificação dos problemas, a teoria dos múltiplos fluxos busca esclarecer como eles foram reconhecidos, se por meio de indicadores, eventos foco (crises, experiências pessoais, símbolos) ou *feedback*. A familiaridade com essa classificação não tem um fim em si mesma, como poderia aparentar à primeira vista, pois ela pode auxiliar os empreendedores de políticas públicas a manipularem estratégias para os fins desejados (Zahariadis, 2003; 2007).

No caso concreto, a categorização de problemas que foi definida entre normativos, fáticos, organizacionais e simbólicos, aqui será utilizada conjuntamente. O grupo dos problemas normativos são percebidos majoritariamente por uma elaboração teórica e através do *feedback* da política existente. A inadequação à Constituição Federal, a impossibilidade de regularização de migrantes indocumentados, entre outros, pode advir da experiência de quem observa o padrão de política imposto pelo Estatuto do Estrangeiro, ou mesmo por uma racionalização eminentemente jurídica. Os problemas fáticos se dividem entre o reconhecimento via crise, uma vez que os novos fluxos migratórios têm chamado atenção exatamente pelas crises localizadas que ensejam, ou via *feedback*, como é o caso da dificuldade de acesso a serviços públicos relatada e eventualmente judicializada. Os problemas organizacionais são percebidos ordinariamente via *feedback*, mas sua percepção é agravada nos momentos de crise, em que a ausência de coordenação prévia se mostra

clara. Os problemas simbólicos estão mais latentes na sociedade e nos agentes públicos, se expressando diariamente na lida com os migrantes, e de forma virulenta nos momentos de crise.

A partir dessa análise identifica-se a ausência de reconhecimento de problemas derivados de indicadores e também de símbolos. Essas poderiam ser avenidas a serem percorridas por um empreendedor de políticas públicas que quisesse densificar a percepção do problema que ele lida. Apesar de alguns casos serem citados com alguma frequência, como a intimação da professora italiana, ou a expulsão do professor argelino, não se conseguiu tornar esses exemplos símbolos fortes de que algo precisava ser feito. A ausência de indicadores relativos à migração foi citada em si como um problema, mas ela não é um problema decorrente da política migratória, e sim uma dificuldade do governo em tornar claros alguns dados. Essa carência de dados pode ser atribuída à secundariedade com que os diversos órgãos envolvidos na política migratória tratam do tema.

Outro ponto relevante de ser abordado a partir da teoria dos múltiplos fluxos se refere aos fatores que fazem com que os problemas percebidos sejam postos de lado, deixados na prateleira. Dentre esses fatores a teoria cita: o orçamento, a ação governamental, número elevado de problemas ocupando a agenda e o tempo em que os problemas permanecem na agenda sem solução (Kingdon, 2011; Zahariadis, 2007). No caso da reforma da espinha dorsal da política migratória brasileira, de seu principal marco legal, o orçamento não foi mencionado como fator impeditivo, mesmo porque, a lei em si não criou novas despesas diretamente, deixando para futuros atos normativos infra legais o estabelecimento de planos nacionais para concretizar o que a lei denomina de Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia. Assim, a discussão orçamentária que poderia ter sido um grande impeditivo ficou postergada.

Em relação aos próprios atos governamentais, vislumbra-se que em diversos momentos arrefeceram os ânimos reformistas. Um exemplo disso pode ser visto no amortecimento das variadas crises pelas resoluções do CNIg e CONARE, como concessão dos vistos humanitários aos haitianos, e vistos apropriados aos deslocados sírios. Outro exemplo era a atuação da Casa Civil com suas reuniões e encaminhamentos emergenciais nos momentos de grande tensão federativa. Uma vez atenuados esses problemas, diminuía-se a pressão, o caráter de urgência e a gravidade de uma reforma mais profunda e imediata.

Em relação a outros problemas que ocupam a agenda governamental, identifica-se que a questão migratória tinha de disputar espaço com diversos outros problemas, muitas vezes mais

prementes e com maior ressonância na sociedade. Como já dito, a migração era vista como uma questão secundária nos mais diversos núcleos de poder do Estado, de modo que sua reforma era obstada pela carga de outros problemas que surgiam no caminho e ganhavam atenção prioritária dos principais decisores.

O tempo em si também atuava contrariamente à reforma. Como informado, o Estatuto do Estrangeiro vigeu por mais de 37 anos. Era quase que um dado da realidade a sua inadequação, principalmente em face da Constituição Federal de 1988. Esse era um consenso entre os participantes que discutiam a política, no entanto, a construção de soluções de consenso dentro do próprio governo não era tarefa fácil. Esse ponto será discutido mais adiante, no fluxo das políticas públicas, mas aqui cabe dizer que o passar do tempo sem a produção de soluções majoritariamente aceitas apenas aumentava a inércia que envolvia essa questão e postergava a tomada de decisões reformistas.

4.3 Fluxo das Políticas Públicas

O primeiro ponto a ser elucidado no fluxo das políticas públicas é a *policy primeval soup*. É nesse ambiente que as alternativas de soluções são lançadas, discutidas e recombinaadas. No caso da reforma migratória esse ambiente é composto por alguns espaços institucionais, permanentes ou temporários, cada um cumprindo um diferente papel dentro do que se convencionará chamar de comunidade de políticas públicas migratórias, uma rede não formal e relativamente fragmentada. Três foram os espaços institucionais mais importantes dessa comunidade identificados pelos relatos e documentos recolhidos, quais sejam: a Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (COMIGRAR); a Comissão de Especialistas criada pelo Ministério da Justiça; e o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) do Ministério do Trabalho.

A Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio foi um espaço temporário, uma vez que seu processo teve uma data de início e uma data de fim. Ainda assim foi importante para gerar inúmeras propostas e mobilizar especialistas e público diretamente interessado em todas as regiões do país e no exterior.

A conferência aconteceu em junho de 2014, mas contou com um processo participativo

iniciado em outubro de 2013. Foi liderada pelo Ministério da Justiça, que promoveu uma convocatória ampla e participativa aos membros governamentais de todas as esferas federativas e poderes instituídos, à sociedade civil organizada e aos próprios migrantes e refugiados. Seu objetivo geral era “propiciar espaço para o diálogo social ampliado visando à formulação de propostas para subsidiar a integração da temática migratória e do refúgio nas políticas públicas brasileiras, para uma gestão pautada pelos direitos humanos” (Ministério da Justiça, 2014A).

A COMIGRAR foi realizada em duas etapas, as conferências preparatórias e a nacional. Dentre as conferências preparatórias era possível dividir entre aquelas convocadas pelos entes governamentais subnacionais (regionais, estaduais ou municipais), as convocadas por organizações da sociedade civil (livres) e as conferências virtuais feitas por quaisquer grupos de pessoas que se reunissem de forma *online*, abrissem à participação de mais interessados e registrassem as contribuições. Foram mais de 200 conferências realizadas no Brasil e no exterior, contando com a participação de mais de 5.000 pessoas, resultando em uma reunião de aproximadamente 2.600 propostas a serem levadas à etapa nacional (Ministério da Justiça, 2014).

Todas as propostas foram sistematizadas por uma equipe de especialistas e levadas para discussão na conferência nacional. Essa etapa envolveu aproximadamente 600 delegados e 100 convidados, momento em que as propostas foram aprimoradas e consolidadas em um grande caderno final de recomendações aos Poderes instituídos. Além dessa grande mobilização para a proposição de alternativas para diversos aspectos da política migratória brasileira, os relatos das entrevistas dão conta da importância do processo conferencial para o reconhecimento mútuo e articulação entre as organizações da sociedade civil e para a organização e vocalização dos próprios migrantes.

Esse processo conferencial deve ser entendido como um momento de relevo para o fluxo das políticas públicas, uma vez que, ainda que não se constitua como um espaço institucional permanente composto exclusivamente por especialistas no tema, foi importante para gerar uma miríade de soluções legitimadas por um conjunto relevante da sociedade nacional que se interessa pelas migrações, passando seus resultados a influenciar especialistas no Brasil todo. Ou seja, em que pese não esteja fielmente enquadrado na acepção original de uma comunidade de políticas, é inegável reconhecer a importância desse processo e eventualmente até alargar o conceito teórico para comportar essa modalidade, conforme defender-se-á na seção 5.2, referente às contribuições teóricas.

Diversos entrevistados ressaltaram a relevância da COMIGRAR para o processo de reforma. O entrevistado 13 resalta como a Conferência foi importante para a criação e fortalecimento da rede de pessoas e instituições que lidam com a temática migratória:

“A COMIGRAR foi um momento relevante que proporcionou a articulação em rede de um movimento social em torno da agenda. A COMIGRAR não apenas oportunizou um primeiro espaço comum de encontro dos diferentes atores sociais interessados em migração e refúgio em nível nacional, como facilitou uma rede de apoio a necessidade da reforma da legislação, que foi crucial para pressionar o Congresso Nacional, desde dentro ou desde fora do país” (entrevistado 13).

O entrevistado 15 afirma que em que pese a COMIGRAR não tenha discutido um projeto de lei especificamente, muitas de suas propostas deram base ao aprimoramento da proposta que estava no Legislativo:

“A COMIGRAR foi um espaço, embora eu creio que não foi um espaço para debater a Lei, o PL em si, mas muita coisa que veio da COMIGRAR está na base dessas propostas” (entrevistado 15).

O entrevistado 06, por sua vez, reforça a importância do diálogo estabelecido na Conferência, e como foi relevante a discussão com o próprio público interessado, migrantes, refugiados e apátridas:

“Eu acredito que foi particularmente importante o fato do Ministério da Justiça buscar realizar a primeira Conferência Nacional sobre Migração e Refúgio, a primeira COMIGRAR. Para mim ali se construiu um marco de diálogo e de escuta pública que é inédito, que reflete um pouco a lógica das conferências nacionais de direitos humanos para os diversos temas que ganhou espaço desde o governo Lula, mas traz também esse tema para diálogo com migrantes, refugiados e apátridas” (entrevistado 06).

Outro espaço institucional temporário, mas sobremaneira relevante para compreender a dinâmica do fluxo das políticas públicas, foi a Comissão de Especialistas instituída pelo Ministério da Justiça por meio da Portaria 2.162 de 29 de maio de 2013. Tal comissão tinha como objetivo apresentar uma proposta de Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil. Ela foi composta pelas seguintes pessoas: André de Carvalho Ramos (Professor da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo), Aurélio Veiga Rios (Procurador Federal dos Direitos do Cidadão / Ministério Público Federal), Clèmerson Merlin Clève (Professor da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná e da Uni Brasil), Deisy de Freitas Lima Ventura (Professora do Instituto de Relações Internacionais da

Universidade de São Paulo), João Guilherme Lima Granja Xavier da Silva (Diretor do Departamento de Migrações do Ministério da Justiça), José Luis Bolzan de Moraes (Professor do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos), Paulo Abrão Pires Júnior (Secretário Nacional de Justiça do Ministério da Justiça), Pedro Bohomoletz de Abreu Dallari (Diretor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo), Rossana Rocha Reis (Professora do Departamento de Ciência Política e do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo), Tarciso Dal Maso Jardim (Consultor Legislativo do Senado Federal), Vanessa Oliveira Batista Berner (Professora da Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro).

Pela composição verifica-se que a comissão agregou especialistas no tema de diversas universidades brasileiras, além de representantes da burocracia do Congresso, do Ministério Público Federal e dirigentes políticos de segundo escalão do Ministério da Justiça (Ministério da Justiça, 2014B). Essa agregação de estudiosos e pesquisadores que trabalhavam com a temática migratória no ambiente acadêmico deu uma plataforma para que estes especialistas, antes dispersos, pudessem ganhar peso na discussão junto ao Governo.

A Comissão apresentou seu relatório final em julho de 2014, realizando até esse período sete reuniões presenciais entre seus membros, convidando outros representantes governamentais²⁷ e não governamentais²⁸ (instituições internacionais, parlamentares, especialistas e acadêmicos²⁹). A Comissão também tomou conhecimento das recomendações da COMIGRAR e realizou duas audiências públicas para discutir com a sociedade civil organizada e os migrantes (setembro de 2013 e maio de 2014). Ao final desse processo apresentou um Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil. O anteprojeto elaborado tinha cinco características básicas: a compatibilidade com a Constituição Federal de 1988 e com os tratados internacionais de direitos humanos; a mudança do paradigma da

²⁷ Conselho Nacional de Imigração, Defensoria Pública da União, Departamento de Polícia Federal, Ministério do Trabalho e do Emprego, Ministério das Relações Exteriores, Secretaria de Assuntos Estratégicos e Secretaria de Direitos Humanos da Presidência.

²⁸ Associação Brasileira de Antropologia - ABA, Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados-ACNUR Brasil, Casa das Áfricas, CARITAS Brasil, CARITAS de São Paulo, Centro de Atendimento ao Migrante de Caxias do Sul (RS), Centro de Estudios Legales y Sociales - CELS, CONECTAS Direitos Humanos, Conferência Livre de Santa Maria (RS) - preparatória da COMIGRAR, Defensoria Pública da União, Fórum Social Pelos Direitos Humanos e Integração dos Migrantes no Brasil, Coordenação de Políticas para Imigrantes da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo, Grupo de Estudos Migratórios e Assessoria ao Trabalhador Estrangeiro - GEMTE, Instituto de Migrações e Direitos Humanos - IMDH, Instituto Terra, Trabalho e Cidadania, Ministério Público do Trabalho, Presença América Latina e Rede Sul Americana para as Migrações Ambientais - RESAMA.

²⁹ Antonio Carlos da Costa Silva, Anselmo Henrique Cordeiro Lopes, Diego Acosta Arcarazo, Flávio Carvalho, Landry Heri Imani, Liliana Lyra Jubilut e Stela Grisotti.

legislação migratória brasileira, saindo da preponderância da segurança nacional e do controle documental relativo ao trabalho para a perspectiva dos direitos humanos; a garantia da coerência dos avanços que foram feitos em nível infra legal em matéria de regulação migratória; a participação social na construção da proposta; e a aderência ao novo ciclo global das migrações internacionais (Ministério da Justiça, 2014B).

Todo esse trabalho foi apresentado ao Ministro da Justiça, mas não houve seu encaminhamento ao Legislativo como uma proposta do Governo Federal. Após algum tempo parada, a proposta foi enviada para apreciação dos Ministérios do Trabalho, e das Relações Exteriores. Sem consenso entre a tríade de Ministérios competentes, a proposta foi mantida nos escaninhos do Executivo, até que os empreendedores de políticas públicas mudaram sua estratégia, o que será visto mais à frente.

O terceiro espaço institucional de elaboração de alternativas para mudança da política migratória brasileira é o Conselho Nacional de Imigração. Criado em 1980 pelo Estatuto do Estrangeiro, o CNIg era composto inicialmente somente por representantes governamentais. Suas atribuições eram bem amplas, como a coordenação das atividades de imigração, a formulação de objetivos da política imigratória, a promoção de estudos de problemas relativos a imigração, a solução de casos omissos da lei migratória, e outras competências relativas a mão de obra especializada estrangeira³⁰. Em 1993 o CNIg assume a forma mais próxima da estrutura atual, com representantes governamentais, representantes de trabalhadores, de empregadores e da comunidade científica (Decreto 840/93), mantendo basicamente as mesmas atribuições.

Atualmente o CNIg é composto por 20 membros permanentes, sendo nove representantes de Ministérios³¹, cinco representantes dos trabalhadores³², cinco representantes de empregadores³³ e

³⁰ “Art . 144 - O Conselho Nacional de Imigração terá as seguintes atribuições:

I - Orientar e coordenar as atividades de imigração;

II - Formular objetivos para a elaboração da política imigratória;

III - Estabelecer normas de seleção de imigrantes, visando proporcionar mão-de-obra especializada aos vários setores da economia nacional e à captação de recursos para setores específicos;

IV - Promover ou fomentar estudo de problemas relativos à imigração;

V - Definir as regiões de que trata o [artigo 18 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980](#), e elaborar os respectivos planos de imigração;

VI - Efetuar o levantamento periódico das necessidades de mão-de-obra estrangeira qualificada, para admissão em caráter permanente ou temporário;

VII - Dirimir as dúvidas e solucionar os casos omissos, no que respeita à admissão de imigrantes;

VIII - Opinar sobre alteração da legislação relativa à imigração, proposta por órgão federal;

IX - Elaborar o seu Regimento Interno, a ser submetido à aprovação do Ministro do Trabalho” (Decreto n. 86.715, 1981).

³¹ Ministério do Trabalho, Ministério da Justiça, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Agricultura e do Abastecimento, Ministério da Saúde, Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, Ministério da Ciência e Tecnologia, Ministério da Educação e Ministério do Turismo.

³² Indicados por centrais sindicais.

³³ Indicados pelas Confederações Nacionais da Indústria, do Comércio, do Transporte, da Agricultura e das Instituições Financeiras.

um representante da comunidade científica³⁴. Outros órgãos governamentais, assim como representantes de organizações da sociedade civil e de organismos internacionais podem acompanhar as reuniões do CNIg com direito a voz, mas não a voto, desde que solicitado ao Conselho e aprovado mediante resolução administrativa. Atualmente existem 16 instituições participando como observadoras, sendo 11 do próprio Poder Público, quatro organismos internacionais e uma organização da sociedade civil.

Pela composição desse Conselho e sua localização institucional percebe-se que seu caráter se volta mais à discussão do aspecto laboral da migração, que era uma das preocupações do Estatuto do Estrangeiro de 1980, com o objetivo de proteger o mercado de trabalho nacional. Em que pese suas competências estabelecidas via Decreto sejam muito mais amplas que somente no campo laboral, o CNIg se especializou em produzir resoluções disciplinando os critérios de concessão de visto vinculados a autorização de trabalho.

Apesar disso, ante as crises originadas a partir dos novos movimentos migratórios, ante a rigidez do Estatuto do Estrangeiro, e ante a ausência de qualquer outro espaço institucional colegiado permanente capaz de dirimir questões migratórias, identificou-se nesse Conselho o melhor *locus* para salvaguardar algumas garantias aos migrantes, uma vez que possuía competência para solucionar casos omissos relativos à imigração³⁵. Como exemplo dessa atividade citam-se as resoluções normativas de número 122/2016 (dispõe sobre a concessão de permanência no Brasil a estrangeiro considerado vítima de tráfico de pessoas e/ou de trabalho análogo ao de escravo), 108/2014 (dispõe sobre a concessão de visto temporário ou permanente e permanência definitiva a título de reunião familiar) e 97/2012 (Dispõe sobre a concessão do visto permanente previsto no art. 16 da Lei no 6.815, de 19 de agosto de 1980, a nacionais do Haiti).

Além concretizar algumas soluções pontuais para as questões migratórias que se apresentavam em momentos de crise, o CNIg também expediu formalmente duas Resoluções Recomendadas³⁶ nos anos de 2005 e 2008 endereçadas ao Ministério da Justiça propondo alterações a um anteprojeto de lei que esse Ministério estava elaborando e que posteriormente foi apresentado ao Congresso pelo Executivo sob a identificação de PL 5.655 de 2009. Esse PL dispunha sobre o ingresso, permanência e saída de estrangeiros no território nacional, o instituto da naturalização, as medidas compulsórias, transformava o Conselho Nacional de Imigração em Conselho Nacional de Migração, definia infrações, além de outras providências. Entre a data de sua apresentação e o ano de 2011 o projeto não apresentou andamento significativo, não tendo sido aprovado por nenhuma comissão da Câmara Federal. A partir de 2011, com a nova rodada

³⁴ Indicado pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência.

³⁵ “Art. 1º Ao Conselho Nacional de Imigração, órgão de deliberação coletiva, integrante do Ministério do Trabalho, nos termos da [Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992](#), compete: (...) VII - dirimir as dúvidas e solucionar os casos omissos, no que diz respeito a imigrantes” (Decreto n. 840, 1993).

³⁶ Resolução Recomendada n.7 de 13 de setembro de 2005 e Resolução Recomendada n.9 de 3 de junho de 2008 (Ministério do Trabalho, 2017C).

de intensificação do interesse pela pauta migratória, o projeto de 2009 foi considerado obsoleto. Nas palavras do entrevistado 03:

“Com a chegada dos novos fluxos (haitianos) se acende outra vez a necessidade urgente de fazer a reforma. (...) O foco começava a ser as pessoas que vinham pra cá. Foi a reboque dos acontecimentos. Os acontecimentos vão marcando as migrações. E aí, o que acontece, tem toda uma dinâmica de tentar outra vez se retomar o projeto do Governo Lula, mas tinha começado a ter um consenso de que aquele projeto, ele já estava defasado. Mantinha algumas questões da lógica do Estatuto Estrangeiro. Então vamos pensar uma nova lei de migração” (entrevistado 03).

Mais recentemente, a partir dos relatos e das atas desse Conselho identificou-se que foi criado em seu âmbito um grupo de trabalho (GT), em maio de 2014, para analisar a minuta de anteprojeto que tinha sido elaborada pela Comissão de Especialistas do Ministério da Justiça. Em dezembro de 2014, após dez reuniões, esse GT finaliza seus trabalhos apresentando uma proposta de anteprojeto concorrente à da Comissão de Especialistas. O principal ponto de insatisfação do Conselho com o anteprojeto da Comissão era a retirada do CNIg da estrutura do Ministério do Trabalho.

Relevante notar que o CNIg existente desde 1980, praticamente com a mesma composição institucional a partir de 1993, adotou postura mais reativa do que propositiva no âmbito das migrações. O Conselho tinha competência para formular objetivos da política migratória, competência para coordenar as atividades de imigração, mas somente exerceu esse papel nos momentos de crise mais aguda (entrada dos haitianos), ou quando sua própria sobrevivência institucional estava em risco, como nas discussões de anteprojetos de lei elaborados pelo Ministério da Justiça.

Essa comunidade de políticas públicas migratórias composta pelos três espaços institucionais mencionados pode ser enxergada como uma rede pouco integrada, caracterizada pelo seu grande tamanho, competitividade intrínseca, baixa capacidade administrativa e acesso menos restrito. Seu tamanho é considerável observando os mais de cinco mil participantes da COMIGRAR, ou mesmo apenas os 700 integrantes da etapa nacional. A competição estava presente, como pode ser observado pelos documentos que evidenciam que a Comissão de Especialistas do Ministério da Justiça e o CNIg do Ministério do Trabalho apresentaram anteprojetos distintos e concorrentes num lapso temporal muito pequeno. Sua capacidade administrativa é baixa, uma vez que não conseguiu articular em uníssono seus membros e produzir soluções persuasivas para toda a rede. O acesso também era pouco restrito em razão da porta de entrada da COMIGRAR ser acessível a qualquer grupo que fizesse uma conferência livre ou *online* e enviasse as recomendações à comissão organizadora, em que pese o acesso ao CNIg fosse mais restrito.

Seguindo a classificação das comunidades estabelecida por Zahariadis (2003; 2007), chega-se à conclusão de que essa comunidade era do tipo *quantum*, em que ocorre uma rápida

propulsão de novas ideias, o que pode ser confirmado pela quantidade de propostas geradas na COMIGRAR e pelas distintas propostas apresentadas nos dois outros espaços. Ressalva-se que essa comunidade assumiu essa tipologia quando da vigência dos demais nós da rede, que por serem temporários finalizaram seus trabalhos. Se considerar-se apenas o CNIg, essa comunidade estaria mais próxima do tipo gradualista, em que ocorre a devagar gestação de mudanças marginais nas políticas existentes. Para facilitar a visualização de alguns desses pontos, evidencia-se os principais marcos dentro dessa comunidade a partir de três linhas do tempo paralelas na Figura 10.

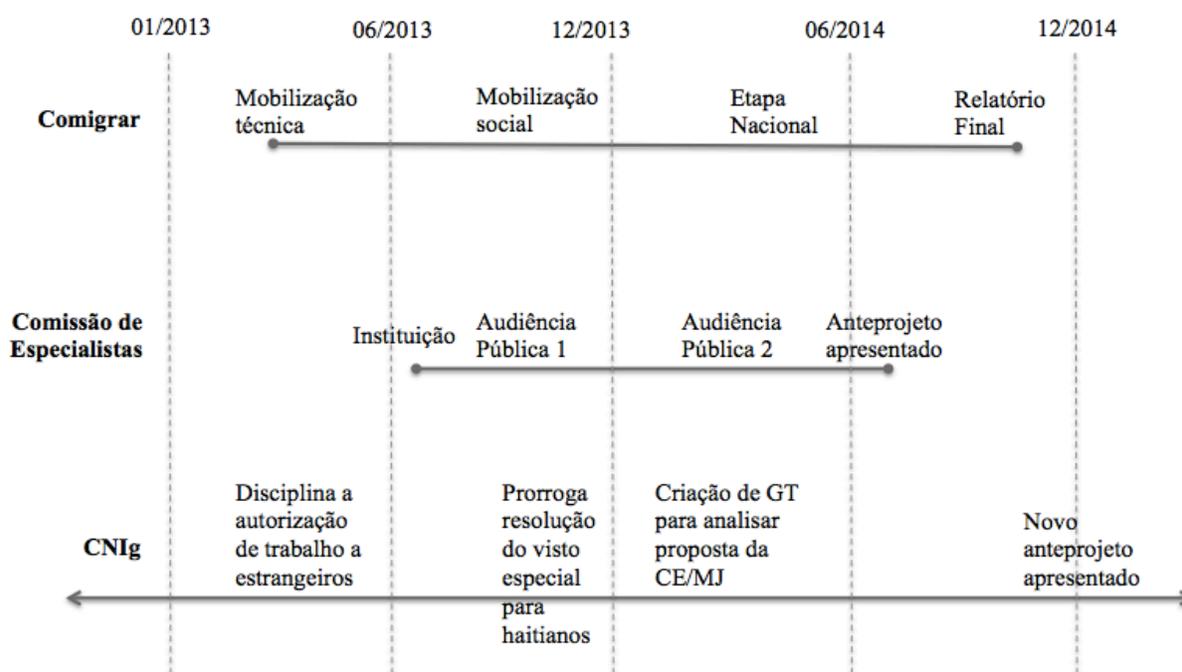


Figura 10. Fragmentação da comunidade de especialistas e marcos principais

Fonte: Elaboração própria.

Ante a fragmentação dessa comunidade não foi possível chegar a uma proposta de consenso dentro do âmbito do Executivo. Diversos relatos evidenciam a disputa por protagonismo e espaços de poder entre o Ministério da Justiça, o Ministério do Trabalho e o Ministério das Relações Exteriores. Dentro do próprio Ministério da Justiça o conflito se estabelecia entre as autoridades da Secretaria Nacional de Justiça e do Departamento de Polícia Federal. O ponto capital de discórdia entre todos esses participantes era o *locus* institucional de governança da Política Migratória Brasileira. A Comissão de Especialistas apoiada pela

Secretaria Nacional de Justiça defendeu a criação de uma Autoridade Nacional Migratória ligada diretamente à Presidência da República, o que retiraria o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) da estrutura do Ministério do Trabalho, e retiraria as competências do Departamento de Polícia Federal no que tange ao aspecto administrativo da relação com os migrantes. O entrevistado 10 ilustra bem essa situação:

“Havia um fator que impediu que o tema avançasse nesses últimos dez anos, de séria divergência entre Ministério da Justiça e Ministério do Trabalho sobre governança. Sobre quem seria responsável pelo tema migratório aqui no Brasil. É um tema que impedia fortemente, e que levou a anos de atraso na aprovação de uma nova lei. A definição de quem cuidaria de migração no Brasil, tinha propostas da SNJ, por exemplo, do comitê de especialistas, de criação de uma agência, ao passo que o CNIg e outros órgãos do Governo Federal se opuseram. Então esse impasse de governança também prejudicou um avanço da discussão de mérito sobre migração no Brasil durante um certo tempo” (entrevistado 10).

Por certo essa profunda alteração de estruturas administrativas e institucionais consolidadas por décadas, não passaria despercebida. A proposta da Comissão de Especialistas era tecnicamente viável, detalhada e passível de implementação. Em relação aos valores e princípios da proposta também não havia maiores discussões, pois como foi visto no fluxo dos problemas, havia um consenso na necessidade de compatibilização da matéria migratória com a Constituição Federal brasileira. O que impediu a proposta de prosperar foi exatamente a não antecipação de restrições futuras, que nem chegaram a ser impostas pelo meio externo, mas sim pela própria comunidade de especialistas, em razão de sua fragmentação e baixa integração. Os próprios membros da Comissão de Especialistas entrevistados confirmam que não fizeram essa avaliação das restrições futuras, mas que decidiram investir em uma proposta que lhes parecesse o melhor modelo de política migratória para o Brasil. A negociação, dizem eles, deveria ficar na esfera política.

O anteprojeto concorrente apresentado pelo CNIg em dezembro de 2014 também atualizava o Estatuto do Estrangeiro de forma tecnicamente viável e com princípios condizentes com a Constituição Federal. No entanto, firmava posição de que o Conselho Nacional de Migração (que substituiria o CNIg) ficaria ligado ao Ministério do Trabalho, com funções descritas na lei, sendo que algumas seriam feitas em coordenação com o Ministério das Relações Exteriores. Não se inscreve qualquer menção ao Ministério da Justiça na coordenação da política nacional de migração.

As autoridades políticas de segundo escalão desses Ministérios, altamente envolvidas com

a matéria, não conseguiram superar esse dissenso, escalando a questão para os Ministros de Estado. Esses, conforme já fora informado, não tinham a pauta migratória como prioridade, de modo que não fizeram movimentos contundentes para arbitrar a disputa e chegar a um acordo. Assim, as propostas do Executivo relativas à reforma migratória foram bloqueadas pela disputa de poder burocrático e pelas visões distintas sobre a quem competiria a gestão da pauta. A ausência de paradigmas comuns dentro das comunidades de especialistas já era vislumbrada por Kingdon (2011) como um fator a provocar a instabilidade na agenda. Assim, essa comunidade como um todo não conseguiu gerar um acordo sobre a proposta proeminente, e essa questão somente conseguiu ser superada na esfera política com uma saída pelo Legislativo, a ser vista no fluxo da política.

4.4 Fluxo da Política

No fluxo da política, primeiramente serão abordados alguns fatores da teoria dos múltiplos fluxos que são tidos como influenciadores nesse âmbito, para depois detalhar o processo concreto a partir da reconstrução das narrativas obtidas via entrevistas e material de audiências públicas. A teoria defende que o fluxo da política é dominado por eventos como mudança no humor nacional, campanhas de grupos de pressão, resultados eleitorais, alterações na distribuição partidária e ideológica do Congresso, e mudanças no Governo. Passa-se a investigar cada um deles.

A expressão do humor nacional já foi comentada quando se discutiu o papel da opinião pública como um participante no processo global da reforma migratória. Não havia uma forte preferência na sociedade brasileira pró ou contra a migração, conforme evidenciado pelas pesquisas de opinião mostradas. As expressões de contrariedade ou favorabilidade provinham de alguns grupos organizados, sem um grande enraizamento ou difusão das ideias na massa da população. A cobertura da mídia influenciava a população em geral, ora potencializando o sentimento de solidariedade, de multiculturalismo do Brasil e dos brasileiros, ora incrementando o medo latente, com discursos de “invasão de migrantes” e com o reforço de estereótipos (“islâmicos são terroristas”, “africanos têm ebola”, entre outros). Assim, com uma sociedade sem uma preferência majoritária contundente nesse tema, o fluxo político foi pouco ou em nada afetado por essa percepção.

As campanhas de grupos de pressão, por sua vez, foram inegavelmente importantes para o seguimento do processo. A tramitação legislativa foi influenciada favoravelmente pela forte atuação das organizações da sociedade civil defensoras dos direitos dos migrantes. A cada fase do processo essas organizações emitiam posicionamentos conjuntos pedindo o seguimento e aprovação do projeto, solicitavam audiências públicas aos parlamentares e sugeriam visitas *in loco* aos centros de atendimento ao imigrante e aos locais que estavam recebendo maiores contingentes populacionais. O papel dessas organizações é reconhecido pelos interlocutores como fundamental para a sensibilização dos parlamentares, no sentido de que elas davam algum respaldo à defesa de um tema que não tinha maiores preferências da sociedade como um todo. E esse movimento foi se intensificando, tendo iniciado com poucas organizações atentas à tramitação e chegando a 151 organizações signatárias de um pedido de sanção da lei ao Presidente da República³⁷. A esse movimento também se somavam as organizações internacionais, como OIM, ACNUR, OIT, UNFPA, UNODC, PNUD e IPPDH, que também apoiavam a reforma migratória, seja por meio de manifestações públicas, seja via assessoramento técnico e produção de subsídios para parlamentares, burocracia do Executivo e do Legislativo, e para as próprias organizações da sociedade civil.

Bem ao final do processo legislativo, já na fase votação conclusiva no plenário do Senado e na fase de sanção e vetos presidenciais, outros grupos de pressão entraram com alguma força contrariamente à reforma. É o caso do grupo que nesse trabalho denominou-se grupo das forças de segurança, composto por Ministério da Defesa, Gabinete de Segurança Institucional e pelo Departamento de Polícia Federal. O entrevistado 02 detalha o papel desse grupo:

“Existe claramente um grupo de pressão formado pelos setores mais conservadores do Estado brasileiro, independentemente de Governo. Gerais, setores da Polícia Federal, do aparato de segurança de uma forma geral, que não superaram a visão da segurança nacional. Não conseguem, ou não tentam, ou não acham lucrativo. O próprio veto, os dispositivos vetados, são frutos desse grupo de pressão. Esse grupo de pressão esteve presente no Congresso, essas falas existiram nas audiências públicas, existiram na boca de parlamentares do DEM, do Bolsonaro e etc. Mas, quando eles não conseguiram no jogo democrático, esse projeto sai aprovado por unanimidade no Senado, eles passam a agir nos bastidores. (...) Acho que tem um conluio policial e militar que operou com muita força e garantiu vetos muito significativos a essa legislação” (entrevistado 02).

³⁷ Moção pela Sanção Integral da Nova Lei de Migração. Recuperado em 14 de dezembro de 2017 em: <http://migramundo.com/mais-de-100-associacoes-entregam-carta-a-temer-pedindo-sancao-da-nova-lei-de-migracao/>.

Outro grupo de organizações da sociedade civil extremamente conservador se mobilizou nesse momento. Trazendo discursos importados de xenofobia internacional, contra o terrorismo, contra o islamismo, esse último grupo tentou viralizar posturas negativas à migração tanto nas redes sociais quanto em manifestações presenciais, como as que ocorreram em São Paulo³⁸. O entrevistado 08 ilustra bem esse ponto:

“Se identificou que havia campanha deliberada contra a aprovação da lei, inclusive com a utilização de máquinas que reproduziam em redes sociais mensagem xenófobas, ou contrárias à lei, ou com informações equivocadas sobre o que significam os processos migratórios e de que maneira poderiam impactar a sociedade brasileira, tanto no que diz respeito à questão de segurança nacional, muitas questões de segurança nacional, como também a questão do mercado de trabalho. E omitindo um debate que é muito mais qualificado, sobre o que significam economicamente esses processos migratórios. (...) isso levou a algumas situações de polarização. Nós tivemos em São Paulo situações de vias de fato. Que levou até à prisão de determinadas pessoas em situações de protesto contra a Lei ou manifestações a favor” (entrevistado 08).

Ambos os movimentos tiveram algum sucesso na medida em que se espalhou um temor por um possível veto integral à nova lei. De fato, alguns vetos importantes foram feitos, desfazendo alguns dos ganhos em todo o processo ocorrido no Legislativo.

No campo das alterações político-eleitorais do Executivo é importante mencionar o *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff. Nesse ponto há uma ambiguidade nas interpretações. A maioria dos entrevistados entende que essa mudança não teve grande impacto na tramitação geral do processo legislativo, pois já se vinha inercialmente formando uma maioria parlamentar pela aprovação da matéria, independentemente da atuação do Executivo, que como visto, estava dividido. O fato do projeto ser de iniciativa do próprio Legislativo também foi ressaltado pelos entrevistados como um fator que evitou que ele fosse para a prateleira quando da troca de governo.

Alguns relatos expressam uma crença de que a turbulência política do período atrasou e prejudicou o processo, considerando que não havia apoio irrestrito do Executivo, e que os grupos de pressão contrários (*e.g.* segurança) foram ganhando força com o enfraquecimento do governo. Outros, no entanto, entendem que o projeto só caminhou por conta da turbulência política, uma vez que a matéria tinha poucos opositores parlamentares abertos, o que combinado com a baixa visibilidade do tema na sociedade, permitiu com que os apoiadores parlamentares e os grupos de

³⁸ Um exemplo dessas manifestações ocorreu no início de maio capitaneado pelo grupo Direita São Paulo. Recuperado em 07 de janeiro de 2018 em: <http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2017/05/protesto-contralei-de-migracao-tem-confusao-e-prisoas-em-sao-paulo.html>.

interesse favoráveis levassem o processo quase que de forma desapercibida. Para esse item, não se firmou uma tendência majoritária no posicionamento dos interlocutores.

No momento dos vetos, a maioria dos relatos compreende que houve perdas em razão da mudança do presidente, sendo Michel Temer mais aberto ao discurso da segurança que se empoderou com a turbulência política. Mas ainda assim, há quem discorde, afirmando que o governo anterior estava em um momento de fraqueza tal que “os vetos poderiam ter acontecido no próprio governo Dilma” (entrevistado 02). A interpretação desse trabalho segue a linha dos entrevistados que tendem a acreditar que o *impeachment* da Presidente Dilma pouco alterou a tramitação legislativa ordinária do projeto, mas que houve sim uma influência negativa à reforma no final do processo, observada pelos vetos feitos pelo Presidente Temer.

As mudanças no Governo, especificamente no primeiro escalão (Ministros), em regra, também não são vistas com significância. Conforme já informado, esses atores pouco interagiram com o processo, e quando agiram, foi no sentido de bloquearem as propostas que não fossem as suas. A exceção, bem pontuada por alguns entrevistados, se refere à assunção do Senador Aloysio Nunes Ferreira, autor do projeto de lei original, como Ministro das Relações Exteriores, em março de 2017. Nesse momento já se caminhava para o período final de votação no Senado, e com o Senador Aloysio empoderado pelo Governo, o projeto caminhou rapidamente para aprovação em abril de 2017. Alguns entrevistados também informam o esforço do Chanceler no momento da sanção presidencial. Teria sido ele responsável pela redução da abrangência dos vetos, pois se colocava como uma força de contraposição aos grupos de pressão contrários dentro do próprio governo.

As mudanças no segundo escalão do Governo demoraram um pouco mais para serem efetivadas³⁹, e como o processo já se encaminhava para o final, não tiveram influência na reforma da espinha dorsal da política migratória brasileira. Essas alterações de segundo escalão vão trazer alguns impactos no processo de regulamentação da Lei, o que será evidenciado na seção referente aos próximos passos da reforma migratória.

Em relação às mudanças de distribuição partidária e ideológica do Congresso, os entrevistados não perceberam influência considerando as últimas duas legislaturas (2010-2014; 2015-2018). Em que pese tenha havido uma renovação em torno de 45% na Câmara dos

³⁹ Como exemplos verifica-se que o Diretor do Departamento de Migrações do Ministério da Justiça, nomeado pelo governo Dilma, somente é exonerado em outubro de 2016, e o Presidente do Conselho Nacional de Imigração do Ministério do Trabalho, designado ainda no governo Lula, somente é dispensado de sua função em fevereiro de 2017.

Deputados em 2015, o que está dentro da média histórica de renovação, com alguma perda para os partidos de esquerda, não se identificou mudança significativa no perfil dos parlamentares, de modo que esse não foi um fator a afetar o desenrolar do fluxo político em matéria migratória. Aqui é relevante mencionar que a estratégia de seguir com o projeto de lei do próprio Legislativo, em detrimento de um projeto do Executivo pode ter sido a fonte do sucesso, pois não era um projeto do governo anterior, que poderia ganhar uma pecha negativa. Era um projeto de um Senador da então oposição (PSDB) que era apoiado substantivamente pelo governo (PT) quando de sua apresentação, que foi relatado no Senado por um parlamentar do PMDB. Na fase da Câmara, acordou-se que a presidência da comissão especial iria para o PSDB e a relatoria do projeto para o PC do B. E na fase final, quando o projeto retorna ao Senado, já havia se alterado o mandante do Executivo, e o autor inicial do projeto passa a ser figura importante da base do Governo. Isso mostra que houve uma construção pluripartidária que percorreu ambos os espectros ideológicos de direita e esquerda, o que pode ter sido determinante para que o projeto pudesse ter sido aprovado.

Em resumo, dos fatores elencados pela teoria dos múltiplos fluxos como importantes para a análise do fluxo da política, ressalta-se que no caso concreto apenas manifestaram-se como relevantes as campanhas dos grupos de pressão e a mudança no primeiro escalão que conduziu o autor do projeto de lei original à cadeira de Ministro das Relações Exteriores.

Passa-se agora à narrativa temporal de como o fluxo da política transcorreu ao longo dos últimos anos no âmbito Legislativo. Conforme já informado, em levantamento feito pelo MJ e IPEA (2015), identificou-se 30 projetos de lei em tramitação em alguma das casas do Congresso Nacional visando modificar a política migratória brasileira. A maioria permanecia paralisada em alguma etapa do processo legislativo. No entanto, um dos projetos de lei seria colocado em movimento e abarcaria os demais que propunham alguma alteração na política migratória. Trata-se do PLS 288 apresentado pelo Senador Aloysio Nunes Ferreira, em 11 de julho de 2013. Note-se que esse projeto foi apresentado pouco depois da criação da Comissão de Especialistas (29 de maio de 2013), mas muito antes da apresentação de seus resultados (julho de 2014) e da realização da COMIGRAR (maio de 2014).

A motivação para a apresentação do PLS 288 pelo Senador Aloysio pode ser depreendida da justificativa do projeto. Lá informa-se da defasagem normativa do Estatuto do Estrangeiro por ter sido concebido em período autoritário com forte preocupação com a segurança nacional, o que

não se justificaria no período mais recente. O projeto então adota princípios como da interdependência, universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos dos migrantes, da assistência humanitária, da cooperação internacional, da integração regional e da garantia de igualdade com os nacionais, independentemente da regularidade de sua situação migratória. Amparada nessa visão humanitária, a justificativa do projeto também menciona a situação dos haitianos, propugnando a aceitação de pessoas de cujos países estejam passando por momentos de calamidade.

O projeto não aborda a questão da institucionalidade organizacional migratória para não ferir a iniciativa do Poder Executivo em iniciar matéria que trate de sua organização. No entanto, sua justificativa já apontava a necessidade de repensar os papéis estabelecidos entre Ministério da Justiça, Polícia Federal, Ministério das Relações Exteriores, Ministério do Trabalho e Conselho Nacional de Imigração, falando inclusive em uma Agência Nacional de Migração. Nesse âmbito questionava a inadequação das decisões casuísticas administrativas e a não vocação da Polícia Federal para o trato da matéria. Veja-se a parte final da justificativa do PLS 288/13:

“Por fim, importa destacar que esse projeto zela por não afetar as faculdades do Executivo e seu poder de iniciativa legislativa, já que não atribui funções, nem cria órgãos para a administração pública. Contudo, sobre esse aspecto cabe pontuar que importaria repensar os papéis do Ministério da Justiça, da polícia federal, do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério do Trabalho e do Conselho Nacional de Imigração (CNIg). Diante o grande aumento do fluxo migratório ao Brasil, está no momento de pensarmos na oportunidade de criar uma Agência Nacional de Migração, fundada em lei federal de migração inspirada pelos direitos humanos, como se pretende com esse projeto, e não em decisões administrativas casuísticas, e com pessoal preparado para exercer essa função, sem utilizar a polícia federal para o que ela não é vocacionada” (Ferreira, 2013).

Perceba-se que a justificativa ressalta a maioria das questões abordadas no fluxo dos problemas, de modo que se pode aduzir que o Senador Aloysio Nunes Ferreira já estava atento às percepções que flutuavam nessa seara.

Nos idos de 2013 e 2014, enquanto no âmbito do Executivo a burocracia, dirigentes de segundo escalão e especialistas convidados trabalhavam na elaboração de propostas, o fluxo político no Legislativo seguia. O PLS 288/13 foi primeiramente distribuído à Comissão de Assuntos Sociais do Senado, recebendo parecer favorável em 09 de outubro de 2013. Na sequência se manifestou a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, aprovando o projeto em 04 de junho de 2014, e enviando a matéria para decisão terminativa da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN). O Presidente dessa comissão era o Senador Aloysio

Nunes Ferreira, que atribui a relatoria a alguém próximo a ele, mas da base do Governo à época, o Senador Ricardo Ferraço (PMDB).

Ao fim do ano de 2014 o Senador Ferraço fecha seu parecer e está pronto para realizar a votação na comissão, mas antes disso promove uma audiência pública que conta com a participação de duas autoridades políticas de segundo escalão do Ministério da Justiça (Secretário Nacional de Justiça e Diretor do Departamento de Migrações), do Procurador Federal dos Direitos do Cidadão (integrante da comissão de especialistas) e de duas representantes de organizações da sociedade civil (Cáritas Arquidiocesana de São Paulo e Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante). Os cinco participantes da audiência pública louvaram o PLS 288, mas sugeriram uma harmonização com o anteprojeto elaborado pela Comissão de Especialistas, que nesse momento já havia sido apresentado ao Ministro da Justiça, mas sem grande apoio dessa autoridade. Os participantes da audiência pública defendiam que ambos, projeto e anteprojeto, caminhavam no mesmo sentido, de modo que sua harmonização poderia fortalecer o projeto do Senado. Ante a esse cenário, a votação na CREDN foi postergada para 2015, ficando o Senador Ferraço de incorporar e convergir os projetos.

No entanto, tornaram-se opositores ao anteprojeto da Comissão de Especialistas, notadamente Ministério do Trabalho, Conselho Nacional de Imigração (CNIg) e Departamento de Polícia Federal, que se articularam para barrar esse alinhamento, em especial por conta das disputas de competência na questão migratória. Com a saída do governo do Secretário Nacional de Justiça anterior, Paulo Abrão, o novo Secretário Nacional de Justiça, Beto Vasconcellos, recebe solicitação do Senador Aloysio Nunes, em março de 2015, para tentar consensuar uma proposta do Executivo. O novo SNJ percebendo que não havia condições políticas de arbitragem acerca dos pontos de organização e competência sobre a matéria migratória, consensua abrir mão dessa parte do projeto da comissão de especialistas para garantir o alinhamento dos projetos nos outros itens, de cunho mais substantivo para os direitos dos migrantes em si. Assim, foi superado o dissenso interno no Executivo com a exclusão dos itens em disputa, e o Senado por meio da CREDN harmoniza as propostas e aprova o relatório do Senador Ricardo Ferraço em 02 de julho de 2015, remetendo o projeto à Câmara dos Deputados.

Na Câmara dos Deputados o projeto recebe a identificação de PL 2516 e em setembro de 2015 é constituída uma Comissão Especial para fazer a sua análise de mérito. Em uma articulação pluripartidária, a presidência da comissão fica com o PSDB, por meio da Deputada

Bruna Furlan, enquanto que a relatoria fica com o PC do B, por meio do Deputado Orlando Silva. De setembro de 2015 até julho de 2016, período de vigência da Comissão Especial, ocorre um intenso diálogo entre os parlamentares, autoridades de segundo escalão do Executivo, representantes da sociedade civil e de organismos internacionais. Ao todo 28 requerimentos de audiências públicas e visitas técnicas foram solicitadas na Comissão Especial. De acordo com os relatos dos entrevistados e os áudios das audiências públicas, foi um período muito rico e intenso, de construção de uma maioria na Comissão favorável às mudanças, e que culminou em uma aprovação do relatório do Deputado Orlando Silva de forma unânime em julho de 2016, tendo sido feitas determinadas concessões a alguns deputados, mas sem prejuízo ao *core* do projeto. Essas concessões nada mais são do que as barganhas que ocorrem no fluxo da política, conforme já sustentava Kingdon (2011).

O próximo passo era a aprovação pelo Plenário da Câmara dos Deputados, o que ocorreria em dezembro de 2016. Até a chegada desse momento, o projeto foi tendo sua entrada na pauta adiada, em razão de não ser uma prioridade da mesa diretora da casa legislativa e em razão da turbulência política do período. Lembre-se que nesse espaço de tempo houve a cassação do mandato do Presidente da Câmara, Eduardo Cunha, tendo assumido em seu lugar o Deputado Rodrigo Maia em uma eleição entre seus pares. Em dezembro, o Deputado Orlando Silva solicita a inclusão da matéria em regime de urgência, pedido aprovado e convocada sessão extraordinária da Câmara para discutir e deliberar sobre o projeto. Nessa sessão, vários deputados se inscreveram para manifestar apreço ao trabalho da Comissão Especial, eram representantes de vários partidos, como PT, PSOL, PSDB e PDT. O único deputado que manifestou em plenário grande discordância com o projeto em seu conjunto foi o deputado Jair Bolsonaro (PSC), que adotou um discurso que apelava para o nacionalismo, “*o Brasil é dos brasileiros*”, e reforçava o medo da invasão dos migrantes, essa “*escória*”, em suas próprias palavras. Outro deputado que se destacou na discussão apresentando alguns destaques contrários ao texto do relator Orlando Silva, foi o deputado José Carlos Aleluia (DEM). Em suas manifestações esse deputado acolhe alguns dos pleitos que estavam sendo feitos pela Polícia Federal, no sentido de reduzir algumas garantias dos migrantes em face da autoridade policial, no entanto, seus destaques são derrubados em plenário. Com o consenso que foi obtido na Comissão Especial, e não havendo na Câmara algum líder partidário que se manifestasse contrariamente ao projeto, não foi necessária votação nominal

do texto, o que fez com que o relatório do deputado Orlando Silva fosse aprovado por unanimidade.

Importante notar que os deputados que vocalizaram pela defesa do projeto promoviam um discurso alinhado às questões identificadas no fluxo do problema, com destaque para o grupo normativo. Eles ressaltavam ser a legislação do momento (Estatuto do Estrangeiro) incompatível com a Constituição Federal e com tratados internacionais assinados pelo Brasil. Manifestavam contrariedade por uma legislação do período da ditadura militar ainda estar vigente. Pregavam a recepção humanitária, o respeito ao princípio da dignidade humana e a visão de que a mobilidade é um direito, e não deve ser obstada. Outra imagem destacada nos discursos dos parlamentares e que foi captada pelos entrevistados é a propagação do sentimento de pertença a uma comunidade migrante. Nas palavras do entrevistado 05: “A retórica mais presente, a retórica mais consensual, ainda era a do Brasil país acolhedor, país receptivo, país em que somos todos filhos e netos de migrantes”. Confirmando essa retórica, nos áudios das sessões deliberativas verifica-se parlamentares invocando seus sobrenomes e dos colegas para mostrar a descendência estrangeira, fortalecendo essa noção de empatia com o migrante.

O texto encaminhado ao Senado em dezembro de 2016 ganha a identificação de SCD 7/2016 (Substitutivo da Câmara dos Deputados), e passaria pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN), e na sequência plenário do Senado. Em março de 2017, na CREDN o projeto é atribuído para relatoria do Senador Tasso Jereissati (PSDB), aliado do autor da iniciativa, que apresenta seu parecer no início de abril. O Senador em seu relatório afirma que a Câmara fez alterações positivas no projeto, e ressalta a construção coletiva a que foi submetido como seu fator de sucesso, *in verbis*:

“O sucesso desse projeto é fruto de proveitoso diálogo suprapartidário, a envolver diversificados setores governamentais e da sociedade civil. Ativa participação de organizações religiosas e laicas, de Ministérios de Estado, dos órgãos de segurança, do Ministério Público Federal, da Defensoria Pública da União, das empresas de transporte, de entidades empresariais e de empregados, de organismos internacionais, de especialistas acadêmicos. Como resultado, produziu-se esse ímpar instrumento normativo migratório” (Jereissati, 2017).

O relatório é aprovado por unanimidade na CREDN e vai ao plenário do Senado em abril de 2017. Nessa instância, pronunciam-se favoravelmente ao projeto lideranças da Rede, do PT e do PSDB. Apenas o Senador Ronaldo Caiado (DEM) pronuncia-se contrariamente ao projeto, alegando que ele está na contramão do que está acontecendo no cenário internacional. Esse

Senador também apresenta um destaque solicitando a retirada do texto da expressão “mediante ato fundamentado”, que foi incluída para garantir que as forças policiais precisem fundamentar o ato de deportação, expulsão ou outra medida compulsória aplicada ao migrante. O mesmo Senador solicita também a retirada de dispositivo que garante aos povos indígenas e populações tradicionais a livre circulação nas terras tradicionalmente ocupadas. Percebe-se o lobby do grupo da segurança em relação a essas modificações solicitadas pelo Senador Caiado. Ambos os pedidos de supressão do texto foram derrotados em plenário. O texto global então é aprovado por unanimidade por encaminhamento das lideranças, não havendo votação nominal.

A etapa seguinte passa a ser a sanção presidencial. Relatos dos entrevistados dão conta que nesse momento temeu-se inclusive pelo veto integral à nova lei, dada a movimentação que o grupo da segurança fez junto ao Palácio do Planalto. Se não vetasse integralmente, falava-se em mais de 100 pontos de veto, ao arrepio de todo o processo participativo ocorrido nos anos anteriores. As organizações da sociedade civil se postaram pela sanção integral do projeto, enviando carta ao Presidente da República assinada por 151 dirigentes de distintas organizações declarando o apoio à nova lei e ressaltando o fundamento humanitário com que essa se revestia. Relatos também dão conta de que o titular do Ministério das Relações Exteriores, Chanceler Aloysio Nunes Ferreira, se movimentou pela sanção do projeto. Se de um lado o Presidente estava sendo pressionado pelo grupo da segurança, de outro estava um dos seus principais Ministros, que era o próprio autor do projeto. Um veto integral desacreditaria por completo sua liderança junto ao Ministério das Relações Exteriores.

Desse embate, resultou a sanção do projeto, publicada a nova lei em 25 de maio de 2017, mas com 18 pontos de veto. Nesses, verifica-se claramente a influência do grupo da segurança. Note-se que o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência (GSI) patrocina 06 desses vetos, sendo considerados pelos entrevistados os mais danosos ao espírito da lei. A livre circulação dos indígenas e populações tradicionais é um desses vetos, concretizado mediante argumento de que afrontaria o poder de defesa do território nacional, componente da soberania brasileira. Outro veto se refere ao bloqueio do dispositivo que revogava as expulsões de migrantes ocorridas antes da entrada em vigor da Constituição Federal de 1988. Ou seja, as expulsões decretadas no período da Ditadura Militar continuam valendo, sob o argumento de que caso assim não fosse poder-se-ia gerar insegurança jurídica e passivo indenizatório para a União.

O veto apontado como o mais importante pelos entrevistados, e mais danoso à todo o processo de construção que ocorreu nos anos anteriores e com efeitos para o futuro, se refere à oposição presidencial patrocinada pelo GSI à concessão de residência aos imigrantes que entraram no Brasil independente de sua situação migratória. Trata-se de um processo de anistia, que permitiria que os migrantes que entraram irregularmente ou que tiveram seus vistos expirados se regularizassem perante as autoridades. Como já foi informado nessa pesquisa, outras leis de anistia com esse mesmo propósito foram efetivadas nos anos de 1988, 1998 e 2008. Ou seja, não se tratava de procedimento inovador, ou ainda com resultados desconhecidos e imprevistos para os dirigentes brasileiros, pelo contrário, três experiências nesse sentido já haviam sido realizadas, sem maiores problemas relatados. A justificativa para esse veto também é considerada frágil, uma vez que se alega que se esvaziaria a discricionariedade do Estado brasileiro para o acolhimento dos estrangeiros e de que não poderia se verificar a data efetiva de entrada do imigrante no território nacional. Nas palavras do entrevistado 05:

“E aí, quando finalmente o projeto é sancionado com os vetos, foi um grande choque para nós. A gente não esperava os vetos, a quantidade de vetos que foram. Nós chegamos a ter algumas reuniões na Casa Civil, na época, para manifestar nossa preocupação de que a lei fosse sancionada integralmente (...). Nos disseram que com alguns dos artigos que a gente tinha preocupação, como o por exemplo o da anistia: ‘Não tranquilo, a anistia é uma política consolidada, já fizemos quatro vezes no Brasil, FHC, todos os governos, tranquilo, não há problema’. E aí veio o veto da anistia. Então assim, a gente foi pego de surpresa bastante pelos vetos. Mesmo que a gente ouvisse de burburinho, de bastidor, que ‘há, pode ter vetos’, a gente não imaginava a magnitude que ia ter. Então os vetos foram uma grande frustração, sem dúvida” (entrevistado 05).

Ante a esse relato do fluxo da política, restam claros alguns pontos que merecem ser retomados. Primeiramente sobre o poder dos grupos de interesse, sem dúvida são participantes relevantes na teoria dos múltiplos fluxos e se apresentaram como fundamentais no resultado desse processo, seja pró ou contra a matéria substantiva. A atuação do grupo de segurança junto à Presidência da República evidencia real poder de veto dessa combinação de participantes, que efetivamente só se engajaram no final do processo. Antes disso, não havia oposição declarada por parte desses atores, de modo que sequer houve possibilidade de mediação via fluxo político.

Em segundo lugar, confirma-se a relativa independência da discussão que ocorre nesse fluxo com o reconhecimento dos problemas e a geração de alternativas. Em que pese muito do embasamento seja retirado dos dois outros fluxos, fatores intervenientes e eminentemente políticos se apresentam e podem mudar o resultado final de forma imprevisível.

Em terceiro lugar verifica-se também que o processo de formação de consenso se estabelece a partir de trocas, barganhas, para que o maior ganho atinja o maior número de parlamentares. No exercício das relatorias do projeto, deputados e senadores afirmam nas sessões que abriram mão de pontos mais polêmicos, e incluíram sugestões de colegas cujas convicções eles não estavam certos para preservar o maior consenso na matéria e incluir o maior número de parlamentares na coalização vencedora. No caso concreto, gerou-se verdadeiro fenômeno *bandwagon*, com várias votações unânimes.

4.5 Decisão

Kingdon (2011) e Zahariadis (2007) afirmam que as decisões são tomadas quando ocorre o acoplamento dos três fluxos, fenômeno intimamente ligado à atividade dos empreendedores de políticas públicas e à abertura de janelas de oportunidade. A decisão em si que muda a espinha dorsal da política migratória brasileira foi explicitada de maneira temporalmente linear no final da análise do fluxo da política. Nessa seção complexifica-se a abordagem com a apresentação das janelas de oportunidade e dos empreendedores de políticas públicas e suas estratégias.

4.5.1 Janelas de Oportunidade

As janelas de oportunidade são lapsos temporais passageiros em que há a possibilidade de passar-se de um estado inercial para um estado de ação. Para que isso aconteça é preciso que no momento da abertura estejam se alinhando os três fluxos. As motivações para a abertura de uma janela geralmente estão em eventos ocorridos no fluxo dos problemas ou no fluxo da política (Kingdon, 2011; Zahariadis, 2007). As janelas também podem ser rotineiras ou discricionárias, originando uma tipologia com quatro possibilidades (Howlett & Ramesh, 2003).

No âmbito da política migratória não se verificou a formação de nenhuma janela previsível ou rotineira. As mudanças ordinárias do Governo ou a anualidade orçamentária não abriram oportunidades para a discussão do tema. No campo dos eventos imprevisíveis, especificamente no fluxo da política, a mudança extraordinária no Governo ocorrida no período analisado (*impeachment* da presidente Dilma Rousseff) também não gerou uma janela para a política em questão.

Ainda assim, com fundamento nos relatos dos entrevistados, foi possível delinear duas janelas de oportunidade, uma derivada de crise detalhada no fluxo dos problemas, e outra emanada por eventos no fluxo da política, ambas imprevisíveis.

O movimento de vinda de haitianos ao Brasil, intensificado no final do ano de 2011, provocou inúmeros problemas nas cidades de fronteira brasileiras, notadamente da região norte, como sobrecarga dos serviços de saúde e assistência dos pequenos municípios, o que chamou a atenção das autoridades públicas. A indefinição sobre o que fazer com essas pessoas, se deportá-las ou se acolhê-las e documentá-las, tornou-se ponto de tensão entre as unidades da federação brasileira e a União. O entrevistado 13 reforça essa sensação ao dizer que “a entrada dos haitianos em fluxo massivo a partir de 2011 foi determinante para caracterizar a defasagem legal e a necessidade de uma nova lei”.

Essa crise reabriu uma discussão que estava adormecida no âmbito governamental por pelo menos três anos, sendo que a última iniciativa anterior a esse momento tinha sido o envio de um projeto de lei do governo em 2009 para modificar o Estatuto do Estrangeiro, e que não teve grande movimentação nos anos seguintes. A abertura dessa janela mobilizou os grupos de interesse a reavivarem seus pleitos. As organizações da sociedade civil que atendiam os migrantes junto com os organismos internacionais com mandato sobre o tema voltaram a vocalizar com mais intensidade a necessidade da mudança. Apesar disso, não havia naquele momento uma alternativa de consenso que pudesse ser levada às instâncias superiores. Assim, soluções paliativas como a resolução do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) que concedia visto permanente aos haitianos por razões humanitárias⁴⁰, e as transferências financeiras efetivadas pela União para os estados mais afetados para suportar a sobrecarga nos serviços, amorteceram a crise momentaneamente. Kingdon (2011) já argumentava que a tomada de uma decisão sobre um problema, ainda que não fosse resolver o mesmo, reduzia o interesse no tema. A janela então fechou-se com essas medidas tomadas em 2012. Ela voltou a reabrir algumas outras vezes, como quando aconteceu a contenda pública entre o Estado do Acre e a Prefeitura de São Paulo em 2014, mas mais uma vez, medidas emergenciais superficiais foram tomadas, reduzindo a urgência de uma decisão mais profunda.

De acordo com os relatos, a importância da abertura da janela advinda da chegada dos haitianos foi recolocar a questão migratória na agenda governamental, ainda que não tenha

⁴⁰ Resolução Normativa CNIg nº 97/2012.

naquele momento alcançado a agenda decisória para a necessária reforma migratória. Esse novo fluxo de pessoas chamou a atenção das autoridades legislativas e executivas, dos grupos de interesse, comunidades de política e da mídia, que passaram a se movimentar com mais interesse no tema. Nas palavras do entrevistado 01:

“Houve um tema macro político que trouxe o tema migratório a tona, que foi o caso dos haitianos. O fato de trazer o tema para o Parlamento de novo e a discussão, foi a situação haitiana. Zero dúvida sobre isso. O que inspirou o próprio Senador (Aloysio) a pedir estudos sobre estrangeiros, além da própria trajetória pessoal dele, foi porque no parlamento se discutia o tempo todo a situação haitiana” (entrevistado 01).

A segunda janela de oportunidade identificada se liga ao fluxo da política, com a nomeação do autor do principal projeto de lei sobre a reforma migratória, o Senador Aloysio Nunes, como Ministro das Relações Exteriores em março de 2017. Nesse momento, os demais fluxos já estavam se alinhando. Os problemas antigos eram reconhecidos pelas comunidades de políticas e pelos agentes políticos, e novos indicativos de problemas, advindos da intensificação da migração venezuelana, começavam a se mostrar. As comunidades de políticas públicas não haviam chegado a um consenso próprio, mas decidiram apoiar o projeto do Senador por enxergarem no mesmo, não a mudança ideal, mas uma mudança profunda e relevante para o momento. O Executivo também estava majoritariamente apoiando o projeto, uma vez que não alterava o *status quo* da disputa de competências interna a esse Poder.

No fluxo político, o projeto ganhou defensores parlamentares e caminhava nas casas legislativas com um ou outro sobressalto decorrente da crise política nacional, mas ainda assim seguia sendo aprovado nas comissões pelas quais passava. A ascensão do autor do projeto a um dos cargos mais importantes da República, e que exatamente compunha a tríade do Executivo que era responsável pelo tema, fez com que a atratividade do projeto e seu poder de defesa aumentassem significativamente. O prestígio que o Senador Aloysio Nunes ganhara fazia com que parlamentares não quisessem se opor a um projeto de sua autoria. Na mesma medida, tendo sido escolhido pelo Presidente para ser um de seus principais assessores, seria muito complicado se no momento da sanção presidencial, o projeto fosse integralmente vetado ou desconfigurado, como pleitearam alguns grupos de interesse. Veja-se o que fala o entrevistado 06 sobre o papel do senador:

“O fato do Senador Aloysio se tornar o Chanceler, o Ministro de Estado de Relações Exteriores, fez com que o projeto que veio do Congresso Nacional e foi para sanção presidencial, que daí começou a encontrar muita resistência, ele permitiu um apoio político muito importante do lado

do governo, a favor da sanção presidencial, evitando, digamos assim, ainda mais vetos. Então preservando, de certa forma, os aspectos centrais da nova lei de migrações” (entrevistado 06).

Assim, o tema que estava nas raias externas da agenda governamental, mas com diversos acúmulos acontecidos nos anos anteriores, ganha força, atinge a agenda decisória e a reforma migratória é aprovada no Congresso, sancionada com alguns vetos pelo Presidente e publicada.

4.5.2 Empreendedores de Políticas

Os empreendedores de políticas públicas (*policy entrepreneurs*) são pessoas que trabalham constantemente para promover sua alternativa de política preferida, para dar visibilidade ao problema que pretendem enfrentar e para abrir articulações na esfera política em busca de apoio. Eles podem vir de qualquer das categorias de participantes expostos na teoria dos múltiplos fluxos. De acordo com Zahariadis (2007), quanto mais investimento de tempo e energia e quanto mais próximo do centro de poder estiver, maiores as chances de sucesso desse empreendedor.

A partir dos relatos das entrevistas e documentação recolhida para a pesquisa foi possível identificar algumas pessoas que se destacaram ao longo desse processo, e cujas funções desempenhadas se aproximam do tipo teórico do empreendedor. O trabalho de oito dessas pessoas será aqui enfatizado, sendo três delas provenientes da categoria de indicados políticos de segundo escalão, três parlamentares, um servidor da burocracia do Legislativo e um integrante dos grupos de interesse.

A pessoa que mais teve menções nas entrevistas como alguém de suma importância para o processo foi o Secretário Nacional de Justiça do período de 2011 a 2014, Paulo Abrão. Seu papel é destacado pelo protagonismo na proposição e liderança da Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio e pela instituição da Comissão de Especialistas no âmbito do Ministério da Justiça. Ambas as iniciativas foram gestadas no ano de 2012, instituídas no ano de 2013 e apresentaram seus resultados em 2014. A perspectiva desse empreendedor era mobilizar a sociedade civil e a academia para ganhar respaldo para a reforma migratória. Seu papel também é lembrado na gestão da crise do fluxo de haitianos ao Brasil e nas participações nas audiências públicas e articulações junto ao Congresso. Note-se que esse ator identificou a janela de oportunidade aberta com a intensificação do fluxo de haitianos ao Brasil e passou a mobilizar a

comunidade de políticas públicas, a articular com atores parlamentares e a ligar os problemas evidenciados com as soluções que estavam sendo gestadas. Apesar de todo esse esforço, a reforma migratória por ele pretendida ficou bloqueada no próprio Executivo em razão das disputas de poder burocrático com o Departamento de Polícia Federal, Conselho Nacional de Imigração do Ministério do Trabalho e Ministério das Relações Exteriores. A proposta defendida pela Comissão de Especialistas, alinhada com a COMIGRAR e patrocinada pelo Secretário Paulo Abrão tocava em um ponto de discórdia crucial, e ainda pendente de resolução, a criação de uma Autoridade Nacional Migratória que concentraria inúmeras funções que hoje estão divididas entre aquelas instituições que se opuseram. Sem apoio político suficiente para enfrentar essa oposição, sua proposta não prosperou.

O Secretário Nacional de Justiça que o sucedeu na gestão entre 2015 e 2016 também é lembrado com intensidade. Beto Vasconcelos chegou na Secretaria com a proposta anterior bloqueada no âmbito do Executivo e com a demanda do próprio Senador Aloysio Nunes Ferreira para que chegassem a um consenso dentro do Governo visando na sequência uma harmonização entre os projetos do Executivo e do Legislativo (PLS 288/13). Pessoa de habilidade política de destaque, o Secretário Beto Vasconcelos chega com capital político elevado por já ter ocupado o cargo de Secretário Executivo da Casa Civil, quando se iniciou o fluxo de chegada de haitianos, e também por ter sido Chefe de Gabinete da Presidente Dilma Rousseff no período imediatamente anterior ao de assumir a Secretaria Nacional de Justiça. Seu papel como empreendedor na reforma migratória é atribuído à sua capacidade de negociação. A estratégia desse ator passa a ser fortalecer o PLS 288/13 com o apoio do Executivo. Para isso foi necessário deixar de lado a parte do projeto da Comissão de Especialistas que tratava sobre criação de órgão e divisão de competências, mesmo porque, um projeto de iniciativa do Legislativo não poderia trazer disposições que impactassem na estrutura institucional do Executivo. Assim, o Secretário supera o dissenso no Executivo, preservando a parte mais substantiva ligada aos direitos dos migrantes, harmoniza com o projeto do Legislativo a partir do substitutivo ao PLS 288/13 apresentado pelo Senador Ricardo Ferraço, e passa a dialogar nas audiências públicas promovidas pela Câmara dos Deputados em favor de sua aprovação. Nesse momento, o projeto do Senador Aloysio do PSDB passa a contar com o apoio vocalizado do Executivo, governado pelo PT. Para o Congresso essa é uma sinalização muito positiva, embalando a sensação de ganha-ganha com o projeto. Em maio de 2016 o Secretário deixa seu posto com o *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff.

O terceiro indicado político de segundo escalão possui a especificidade de também ser membro efetivo de uma carreira burocrática. Trata-se de João Guilherme Lima Granja Xavier da Silva, Diretor do Departamento de Migrações (antigo Departamento de Estrangeiros) entre os anos de 2013 e 2016, e membro da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Governo Federal. O Departamento de Migrações é subordinado à Secretaria Nacional de Justiça, tendo o Diretor João Guilherme acompanhado as gestões dos Secretários Paulo Abrão e Beto Vasconcelos. Seu nome é lembrado pelos entrevistados como importante para a reforma migratória na medida em que acompanhou os processos de retomada das discussões da pauta, participou ativamente da gestão das crises dos novos fluxos de migrantes, além de estar intimamente ligado à realização da COMIGRAR e instituição da Comissão de Especialistas. Também compareceu a audiências públicas no Congresso, mantendo articulação com a burocracia do Legislativo e com os parlamentares. Trata-se de um empreendedor que foi capaz de conjugar habilidades de formulação técnica de alternativas com a articulação política. Sua permanência no cargo por um período após o *impeachment* também foi importante para garantir a ligação entre as gestões e a memória institucional das tratativas sobre o projeto. Em outubro de 2016 foi exonerado do cargo de diretor, mas continuou a atuar no âmbito de suas tarefas burocráticas na articulação pela aprovação da lei.

O Senador Aloysio Nunes Ferreira é outro participante mencionado pela maioria dos entrevistados como de suma importância para a reforma⁴¹. Além de ter apresentado o PLS 288/13, que representava uma alternativa consistente de nova política e estava embasada nos problemas reconhecidos à época, o Senador articulou no âmbito do Legislativo para ganhar apoio à sua proposta. Buscou também apoios no Executivo, independentemente de sua situação como integrante de partido de oposição ao governo da época. Quando assumiu o Ministério das Relações Exteriores em março de 2017, tornando-se um dos principais assessores do Presidente Michel Temer, colocou o seu capital político para defender o projeto dos vetos que estavam sendo solicitados pelos grupos de interesse contrários. Veja-se que sua respeitabilidade como parlamentar de vários mandatos e sua ascendência junto ao núcleo de poder do Executivo lhe deram capital para atuar como articulador e ver sua proposta culminar na reforma migratória. Percebe-se que ele trabalhou nos três fluxos da teoria, ligando problemas, soluções e política.

⁴¹ O entrevistado 15, por exemplo, o trata como “o pai da criança”, pelo fato de ter sido o proponente do PL que veio a se tornar a nova lei de migração.

Os deputados Bruna Furlan e Orlando Silva, respectivamente presidente da Comissão Especial da Câmara e relator da referida Comissão pela qual passou o projeto de origem do Senado, são mencionados pela sua habilidade política e dedicação que tiveram com a reforma migratória. No âmbito dessa Comissão foram realizadas 3 visitas técnicas (Acre, Rio Grande do Sul e São Paulo) e 10 audiências públicas com 30 interlocutores de diversos segmentos interessados na discussão. Representantes de distintos órgãos de governo e dos três níveis federados, organizações da sociedade civil, organismos internacionais, empresários, migrantes, acadêmicos e religiosos, todos foram ouvidos e tiveram suas proposições consideradas. Apesar da multiplicidade de interesses expostos na Comissão Especial, os dois deputados conseguiram negociar um texto de consenso, articulando com todos os partidos políticos e conseguindo uma aprovação unânime, que foi repetida no plenário da Câmara, apesar de alguns destaques menores e de algumas poucas vozes contrárias, conforme foi exposto no fluxo da política. Diante disso, percebe-se o investimento que foi feito pelos deputados, e o sucesso que conseguiram no âmbito de sua casa legislativa.

Até então, todos os empreendedores citados fazem parte do grupo de participantes classificados como visíveis pela teoria dos múltiplos fluxos. O próximo quebra essa sequência, evidenciando como um participante da burocracia também pode se tornar um empreendedor de políticas públicas. Tarciso Dal Maso Jardim é consultor legislativo do Senado Federal na área de relações exteriores e defesa nacional. Ele apoiou o Senador Aloysio Nunes na escrita do PLS 288/13, na sequência integrou a Comissão de Especialistas do Ministério da Justiça, participou da COMIGRAR, serviu como ponte para a harmonização entre os projetos no substitutivo apresentado pelo Senador Ferraço, apoiou tecnicamente os trabalhos realizados pelos Deputados Bruna Furlan e Orlando Silva na Câmara, e participou de seminários e outros eventos defendendo a reforma migratória. Note-se que ainda que tenha desempenhado tarefas de menor visibilidade pública, ele é um elemento de ligação entre vários âmbitos e momentos do processo de reforma migratória, tendo seu investimento sido reconhecido pelos entrevistados como figura muito relevante.

Por final, cita-se um representante dos grupos de interesse, mais especificamente do grupo das organizações da sociedade civil. Trata-se da Irmã Rosita Milesi, Diretora do Instituto Migrações e Direitos Humanos. Irmã Rosita trabalha com o tema das migrações desde 1984, tornando-se nesse período uma figura icônica da defesa e assistência às pessoas migrantes. No

bojo da reforma migratória, evidenciou-se que as organizações da sociedade civil tiveram papel fundamental na provisão de apoio social a um tema com baixo enraizamento na sociedade brasileira. Também foram fundamentais para pressionar as autoridades políticas a seguir com o andamento do projeto de reforma. Irmã Rosita simboliza a onipresença nas discussões, uma vez que participou da COMIGRAR, acompanhava as reuniões do CNIg, participava e acompanhava as audiências públicas no Congresso, solicitava diálogos com parlamentares e agentes governamentais, angariava apoios e assinaturas para manifestos públicos, além de participar de inúmeros eventos sobre o tema. Vê-se que também é figura importante que investiu seu tempo e recursos para a promoção da reforma migratória. Nas palavras do entrevistado 12: “A Irmã Rosita, não preciso nem dizer, essa é onipresente, baluarte, referência, talvez a pessoa que mais tenha se empenhado, manhã, tarde e noite, nesse processo todo”.

Com certeza, outros participantes poderiam ter sido nominalmente citados como empreendedores públicos da reforma migratória. No entanto, para se ter uma linha de corte, mencionou-se os nomes que foram citados por pelo menos a metade dos entrevistados.

4.5.3 Amarrando a decisão

Além desses pontos, Zahariadis (2007) afirma que a teoria dos múltiplos fluxos responde a três questões sobre a decisão. Como a atenção é racionada, como a busca de soluções é conduzida, e como a seleção é enviesada.

A divisão da atenção dos decisores seria resolvida de acordo com a estrutura institucional, o tipo de janela de oportunidade que se abre e os símbolos utilizados para clamar importância sobre o tema. A estrutura institucional age para que nem todos as questões cheguem ao topo demandando uma decisão. São filtros que podem relegar a questão à prateleira dos problemas a serem eventualmente resolvidos. A abertura de uma janela de oportunidade é um momento em que o tema ganha importância espontaneamente, corroborando com a assertiva da teoria de que as oportunidades racionam a atenção, fugindo das teorias da escolha racional em que necessariamente são os problemas que demandam a atenção. Caso a janela se abra no fluxo dos problemas, aí sim segue-se um processo consequencial (problema – solução – decisão), no entanto, se a janela se abre a partir do fluxo da política, busca-se uma solução antes mesmo de se definir claramente o problema. Os símbolos também atraem a atenção em razão de suas funções

emotivas e cognitivas. Eles podem desencadear uma reação emotiva no conjunto da população, e também simplificam a mensagem que precisa ser passada (Zahariadis, 2007).

No caso concreto da reforma migratória, a decisão sobre a mudança do principal marco legal da política demandava percorrer uma complexa estrutura institucional, com no mínimo vários órgãos do Executivo envolvidos e toda uma tramitação legislativa ordinária. Como já visto, a dificuldade de se conseguir um consenso dentro do Executivo fez com que se perdesse a oportunidade de conseguir uma mudança já em 2012 e 2013 com a primeira janela de oportunidade aberta, qual seja, a chegada dos haitianos. Quando finalmente o Executivo consegue um consenso mínimo sobre a proposta a ser apresentada, em 2015, o processo já teve seu protagonismo tomado pelo Legislativo, restando àquele tentar harmonizar sua proposta com a que estava em tramitação no Congresso.

A segunda janela identificada, que abre no início de 2017 no fluxo da política, dá força para que o tema não seja mais uma vez deixado de lado, com um eventual veto integral da nova lei pelo Presidente. Aproveitando essa oportunidade, os empreendedores de políticas públicas favoráveis à reforma migratória fazem suas últimas apostas e investimentos nesse momento, para que o processo chegasse ao final de forma bem-sucedida. Lembre-se que nesse momento final, dos oito empreendedores identificados, dois já haviam se desligado do processo, os Secretários Paulo Abrão e Beto Vasconcelos. Dois haviam mudado de função, o Diretor João Guilherme, que estava nesse momento compondo apenas os quadros da burocracia do Executivo, sem um cargo de indicação política, e o Senador Aloysio Nunes, que assumira o Ministério das Relações Exteriores. Os quatro restantes se mantinham suas funções, os dois deputados, o integrante da burocracia do Legislativo e a integrante dos grupos de interesse.

Em relação aos símbolos, não se identificou nos relatos e documentos influência significativa no processo de chamada de atenção para a reforma migratória. Imagens de migrantes se aglomerando nos limites do território brasileiro, vivendo nas ruas das cidades de fronteira, ou mesmo assassinatos motivados por xenofobia não levaram à criação de um símbolo que pudesse mobilizar efetivamente a sociedade. Esses tiveram efeitos muito pontuais. No plano internacional a imagem da morte de uma criança síria de três anos em uma praia da Turquia que tentava atravessar o mediterrâneo de barco em 2015 chamou a atenção para a crise dos refugiados. A forte imagem constituiu-se em um símbolo que ajudou a despertar um sentimento humanitário em alguns países da Europa reforçando a necessidade da ação (Zahariadis, 2016). No

Brasil, sem dúvida, essa imagem ajudou balancear a cobertura da mídia sobre o tema, que oscilava entre a solidariedade e o medo de invasão. No entanto, esse não se constituiu como um símbolo próximo à realidade dos brasileiros que demandaria uma ação imediata das forças governamentais. A proximidade (territorial e temporal) é um fator que influencia as percepções, que por sua vez influenciam a agenda. Quanto mais próximo da vida das pessoas, mais impacto ganharia esse símbolo (Zahariadis, 2016).

Sobre a busca por soluções, já explicitada no fluxo das políticas públicas, cabe aqui recuperar o que Zahariadis (2007) chama de redes de políticas públicas. Para o autor, a busca por soluções estaria intimamente ligada à estrutura dessas redes. No âmbito da reforma migratória, a rede constituiu-se majoritariamente por três espaços institucionais, sendo dois temporários (COMIGRAR e Comissão de Especialistas) e um permanente (CNIg). A baixa integração desses pontos da rede implicou em uma fragmentação e competição entre as propostas. Várias novas ideias foram se convertendo em soluções, mas não havia poder persuasório suficiente entre os membros da rede para que se obtivesse um consenso. Os entrevistados relatam que as propostas que estavam sendo geradas diferiam bastante do que se discutia nas décadas anteriores. Ao invés de apenas aprimorar o Estatuto do Estrangeiro, havia uma busca por reformá-lo integralmente.

A seleção dessas alternativas é então enviesada pela manipulação de estratégias pelos empreendedores de políticas públicas. Zahariadis (2007) cita quatro tipos de estratégias: *framing*, *affect priming*, *salami tactics* e o uso de símbolos. No caso concreto, os empreendedores do Legislativo conseguiram apresentar o problema (*framing*) de uma forma que quem votasse contrariamente ao projeto estaria reforçando uma medida oriunda da ditadura militar. Por certo, inúmeros acordos foram feitos no âmbito da Comissão Especial da Câmara dos Deputados para acertar detalhes de modo que o projeto saísse de lá com aprovação unânime. Juntando essa calibragem do texto com a percepção de perdas de imagem para quem se visse ligado ao período da ditadura, influenciou-se para que tão poucas vozes se levantassem em plenário contra o projeto como um todo.

A estratégia de *salami tactics* também pode ser observada e foi patrocinada por empreendedores do Executivo e do Legislativo. Os pontos em que não havia consenso foram deixados para regulamento. Ou seja, normativo de hierarquia inferior, no caso, um Decreto, disporia sobre esses pontos, dando tempo para que novas articulações fossem feitas. A questão que inviabilizou o consenso inicial no Executivo, a junção das competências em uma autoridade

nacional migratória, também teve uma porta aberta na lei aprovada. Em dezoito trechos do texto, a lei exime-se de identificar nominalmente o órgão competente para determinada função, cita apenas órgão competente do Poder Executivo. O que futuramente permitiria alterações na distribuição das competências sem necessidade de alteração da nova Lei de Migração. Por sua vez, a estratégia de *affect priming* (influência emotiva no humor nacional) e o uso de símbolos não foram identificados como relevantes junto às fontes de pesquisa.

Explicitadas as condições que chamaram a atenção para os problemas, identificada como se deu a busca por soluções, e evidenciadas as estratégias utilizadas pelos empreendedores para direcionar a seleção, compreende-se como se deu o processo de tomada de decisão pela reforma migratória ocorrida em 2017.

O fluxo dos problemas começa a ganhar destaque no final de 2011, com a migração imprevista dos haitianos, o que se constitui na primeira janela de oportunidade identificada. Soluções antigas e novas voltam a circular com mais intensidade no fluxo das políticas públicas, até mesmo porque são criados espaços temporários em 2013 e 2014 para prover novas ideias e legitimar as propostas (COMIGRAR e Comissão de Especialistas). O fluxo da política não aguarda um consenso da comunidade de políticas públicas migratórias e inicia um processo de alteração legislativa ainda em 2013. Os empreendedores públicos tentam então compatibilizar as propostas (*salami tactics*) e reduzir as divergências políticas (*framing*) visando gerar um clima de ganha-ganha no âmbito parlamentar que permita a decisão favorável pela mudança. Consolidados esses passos a reforma caminha mesmo diante das turbulências políticas nacionais (impeachment da Presidente da República e prisão do Presidente da Câmara em 2016).

Ao longo de todo esse processo, um dos mais importantes grupos de interesse, constituído pelas organizações da sociedade civil defensoras da temática, cresce e se fortalece, dando ares de legitimidade social para a reforma. Em 2017 nos momentos finais de aprovação no Congresso e sanção presidencial alguns grupos de interesse intensificam seus esforços para barrar as mudanças, no entanto, um dos principais empreendedores da reforma torna-se Ministro das Relações Exteriores, um dos mais essenciais assessores do Presidente, de modo que se abre uma segunda janela de oportunidade que permitirá com que o projeto não seja vetado em sua integralidade ou deturpado em seu conteúdo, consumando-se a reforma.

O capítulo que se segue endereçará os dois objetivos específicos ainda não discutidos, quais sejam, os fatores facilitadores e os obstáculos enfrentados no processo de realização da

reforma, assim como os desafios e próximos passos que se seguem com a implementação. Esses dois últimos objetivos estão intimamente ligados à prática da gestão, pois o primeiro consolida a discussão em aspectos bem palpáveis aos interessados, e o segundo permite que se visualize uma agenda subsequente da reforma. Nesse sentido, foram caracterizados como contribuições práticas. Além disso, o próximo capítulo também apresenta um compilado de indícios com potencial para gerarem um aprimoramento da teoria, recolhidos a partir da experiência de aplicação do modelo de múltiplos fluxos ao caso concreto.

5. CONTRIBUIÇÕES PRÁTICAS E TEÓRICAS

Este capítulo traz informações e análises proveitosas tanto para os gestores, grupos de interesse, empreendedores de políticas públicas, quanto para acadêmicos e estudiosos do campo das políticas públicas. As contribuições práticas consolidam o conhecimento desvelado pelo estudo de caso em fatores facilitadores e dificultadores da reforma migratória, tornando de mais fácil acesso o conteúdo analisado. Também são apresentados os próximos passos da reforma migratória, os que foram iniciados com a vigência da lei, bem como os que ainda precisarão ser enfrentados num futuro próximo. As contribuições teóricas apresentam alguns achados da pesquisa que indicam que a teoria pode ser aprimorada. São diversos aspectos que demandam pesquisas específicas, elaboração ulterior, e discussão entre acadêmicos, para eventualmente um dia comporem as bases da teoria dos múltiplos fluxos, ou serem refutadas, mantendo as formulações originais.

5.1 Contribuições Práticas

A pesquisa buscou firmar algumas contribuições práticas para as pessoas que se interessam por políticas públicas, sejam elas agentes governamentais, políticos e burocratas, industriais, categorias profissionais, sindicatos ou organizações da sociedade civil. A primeira contribuição é a explicitação do processo em fatores facilitadores e dificultadores, permitindo aos interessados focar em alguns pontos que podem ser cruciais para reformas futuras, sejam elas no âmbito da política migratória, sejam elas em outras políticas públicas. A própria teoria dos múltiplos fluxos aborda o fenômeno do *spillover*, em que uma mudança em uma área de política pública pode ser aproveitada para a mudança de outras. A segunda contribuição é específica para os interessados na política migratória. Aborda-se quais são os desafios e próximos passos da reforma, e quais questões foram deixadas de lado no processo e que poderão em algum momento voltar a mobilizar novas mudanças.

5.1.1 Sumarizando o processo em fatores facilitadores e dificultadores

Mais de quinze fatores facilitadores da reforma migratória brasileira foram mencionados pelos entrevistados. Dar-se-á destaque aos quatro mais mencionados, que ganharam pelo menos 1/3 de menções espontâneas pelos entrevistados e que também foram confirmados pelos documentos recolhidos, são eles: a participação da sociedade civil, a articulação suprapartidária, o apoio do Senador Aloysio Nunes Ferreira, e o incremento dos novos fluxos migratórios.

A participação da sociedade civil organizada foi o fator mais mencionado como um facilitador de todo o processo. A sua postura de defesa ferrenha da explicitação dos direitos dos migrantes no novo marco legal e pela melhoria das condições de vida daquelas pessoas que chegassem ao Brasil, combinada com a onipresença dessas organizações em todos os eventos e espaços abertos ao diálogo do tema, foi fundamental para o sucesso da reforma. Note-se que, como já visto, a opinião pública brasileira não se posiciona majoritariamente nem pró, nem contra os imigrantes, o que poderia fazer com que o processo não recebesse a devida atenção parlamentar. De alguma maneira, a mobilização dessas organizações dava um respaldo social aos pleitos da mudança, inclusive porque utilizavam seus poucos espaços na mídia para contrabalançar posturas estereotipadas (invasão, terrorismo, ebola), clamando por um tratamento digno e humanitário a todas as pessoas, independente da nação que proviessem. Além disso, essas organizações também contribuía tecnicamente com o texto, uma vez que a rede dessas organizações possuía tanto experiência prática, quanto corpo técnico habilitado a produzir análises jurídicas.

Em outra vertente também é importante mencionar que a sociedade civil organizada em volta do tema migratório cresceu muito com o processo. A COMIGRAR foi um desses momentos que facilitou o contato entre organizações de todo o Brasil. Organizações religiosas históricas que promoviam o atendimento a migrantes, associações de migrantes recém-criadas, e instituições que defendiam os direitos humanos de maneira mais geral puderam se reconhecer, e a partir daí criar laços que potencializaram a ação de cada uma. A ação organizada junto aos parlamentares também foi uma experiência importante para várias dessas organizações que não tinham como atividade inicial o *advocacy* político. A participação nas audiências públicas mostrou na prática como o seu conhecimento adquirido a partir das dificuldades enfrentadas no dia a dia com a assistência aos migrantes poderia ser endereçado a partir da influência na atividade política.

Percebe-se então que a sociedade civil se mostrou atuante tanto na especificação das alternativas quanto na definição da agenda, e participou dos três fluxos da teoria. Na primeira

porque contribuiu tecnicamente no fluxo das políticas públicas, em espaços como a COMIGRAR, CNIg, e no próprio Congresso. Na segunda porque promoveu articulação e pressão junto ao fluxo da política, e vocalizou os problemas da política migratória brasileira junto aos meios de mídia, espaço do fluxo dos problemas. Ante o exposto, avalia-se como elemento fundamental e com certeza facilitador para o processo de reforma migratória brasileira a intensa participação das organizações da sociedade civil.

Confirmando esse entendimento, veja-se as palavras do entrevistado 05:

“A sociedade civil aprendeu com o processo e eu acho que atingiu uma capacidade de articulação e de potência que não tinha no início e que chegou ao final com um grande ganho. Em termos de impacto, em termos de persuasão, em termos de campanha, em termos de materiais produzidos, em termos de interlocução com atores. Eu acho que a própria sociedade civil ganhou muito nesse processo e que isso, sem dúvida nenhuma, foi determinante nos momentos de votação, nos momentos em que surgiram dúvidas e suspeitas e muitas vezes medos infundados com relação à adoção de uma nova lei e o que isso poderia significar. O papel da sociedade civil de ir aos meios de comunicação desmistificar determinadas noções do tipo: ‘ah o Brasil vai ser invadido por estrangeiros’, ‘vão abrir as portas para os terroristas’, toda sorte de falácia que era propugnada por essas visões mais conservadoras. Todo trabalho que a sociedade civil organizada fez de dissuadir isso eu acho que foi determinante, sem dúvida alguma, especialmente nos momentos finais de aprovação e sanção” (entrevistado 05).

A articulação suprapartidária que se constatou nesse processo de reforma migratória foi *sui generis*, e isso também contribuiu definitivamente para a alteração da espinha dorsal da política migratória brasileira. Em um período de forte turbulência política, com um *impeachment* alterando o comando do Executivo federal, partidos como PT e PSDB trocando de posição entre governo e oposição, e mesmo assim o apoio ao projeto foi mantido. A Comissão Especial da Câmara dos Deputados para tratar desse PL foi presidida pelo PSDB e relatada pelo PC do B. Partidos como PTB, PR, PSD, PP, PPS, PSB e PSOL conseguiram ser unidos por essa agenda. As aprovações por unanimidade nas comissões e nos plenários da Câmara e do Senado mostram que uma houve uma articulação política muito bem-sucedida para se conseguir essa façanha. Alguns parlamentares se destacaram pelo empenho e foram citados como empreendedores de políticas públicas do parlamento. Essa articulação é o liame que vai solidificar o acoplamento dos três fluxos da teoria.

Os entrevistados 01 e 10 aliam-se a essa visão, afirmando:

“A abertura da negociação suprapartidária criou condições de aprovação. Isso num turbilhão político de um querer derrubar o outro. Só isso explica o fato de ter passado o projeto. Mudava o assunto e eles estavam se matando” (entrevistado 01).

“Uma prova disso é que no Congresso diferentes partidos de oposição e de governo, que então mudaram de papéis ao longo desse processo com a saída de um governo e a entrada de outro,

(mantiveram apoio ao projeto) sem que houvesse alteração substantiva no conteúdo do projeto e em sua tramitação. O projeto é de autoria de um senador que então se encontrava na oposição, Senador Aloysio Nunes Ferreira. Foi aprovado no Senado, foi enviado para Câmara, naquele momento o relator era do governo, o Deputado Orlando Silva, e a presidente da Comissão de oposição, a deputada Bruna Furlan, que mudaram de papel com a mudança de governo, no primeiro semestre do ano de 2016, mas sem alteração nos trâmites. A impressão que me dá é que se chegou felizmente no Congresso a uma posição suprapartidária, sobre a necessidade de mudança do marco migratório” (entrevistado 10).

Sem essa posição suprapartidária obtida via habilidade política dos empreendedores, uma troca tão brusca e traumática de governo, como é um processo de *impeachment*, poderia ter inviabilizado a decisão. Ainda que os problemas se avolumassem, ainda que houvessem soluções postas à mesa, caso o ambiente político conflagrado tivesse se imiscuído nessa discussão, não se chegaria a um novo marco migratório, e mais uma vez essa mudança seria postergada.

Um terceiro fator tido como relevante e facilitador da reforma é o apoio e respaldo do Senador Aloysio Nunes. Ao longo de todo o processo foi uma figura que se fortaleceu politicamente, agregando adesões parlamentares ao projeto de sua autoria. Intimamente ligado à proposta do Senador Aloysio permaneceu como um agente importante do processo o consultor legislativo Tarciso Dal Maso Jardim, dando apoio técnico para a proposta. Ambos são mencionados como empreendedores de políticas públicas, o que significa dizer que investiram seu tempo, seus recursos, e seu prestígio para defender e impulsionar a mudança pretendida. A ascensão do Senador ao cargo de Ministro das Relações Exteriores já no final do processo foi inclusive percebida na pesquisa como uma abertura de uma janela de oportunidade importante para o sucesso da reforma. Nesse caso, um fato fortuito, como a nomeação do autor do projeto na qualidade de um dos Ministros responsáveis pela pauta, possibilitou com que o projeto que obteve expressivo apoio no Congresso não tivesse como destino o desfiguramento via vetos presidenciais.

Por derradeiro menciona-se aqui o incremento dos novos fluxos migratórios de haitianos, venezuelanos, entre outros migrantes de variadas nacionalidades. Foram esses fluxos que tornaram palpáveis o embate entre as novas realidades migratórias e um Estatuto do Estrangeiro arcaico. Todos os problemas gerados e potencializados por esse choque entre a realidade fática e a jurídica foram relevantes para a criação de uma janela de oportunidade que obrigou à retomada da discussão do tema. Propiciou-se uma visibilidade à questão ainda não experimentada. A mídia eleva seu interesse. Organismos internacionais se mobilizam pelos seus mandatos. Organizações da sociedade civil expandem seus serviços. Governos subnacionais se articulam e também entram

em conflito para buscar soluções para a questão. Sem dúvida, esses novos fluxos migratórios facilitaram para que a reforma migratória não ficasse adormecida.

Note-se que os fatores facilitadores mais mencionados pelos entrevistados se referem a janelas de oportunidade e à atuação de empreendedores de políticas públicas no processo, confirmando a importância dada pela teoria a esses institutos como extremamente relevantes para a saída de um estado de inércia para um momento de decisão.

A respeito dos fatores dificultadores da reforma migratória brasileira, os entrevistados mencionaram 14 itens, mas sem muito consenso entre eles. O fator majoritariamente citado se refere a uma questão afeta ao Executivo. Trata-se das divergências internas e ausência de um mecanismo de coordenação institucional ou governança para esse tema. Como já informado, o CNIg, estrutura ligada ao Ministério do Trabalho, não funcionava com esse propósito, uma vez que seu foco eram as questões laborais e extraordinariamente, em momentos de crise, tomava algumas deliberações de caráter mais geral, a exemplo da resolução sobre visto humanitário a haitianos.

Com a elaboração de propostas para a reforma, o local institucional de um Conselho Nacional de Migrações foi disputado entre Ministério da Justiça e Ministério do Trabalho. O primeiro entendia que o protagonismo sobre a coordenação institucional do Governo sobre a matéria deveria lhe competir, enquanto o segundo não queria abrir mão do já tradicional Conselho Nacional de Imigração (CNIg), existente desde 1980. Quando se apresentou a alternativa de criação de uma Agência Nacional Migratória civil que reuniria grande parte das competências dispersas por vários Ministérios, diversos foram os grupos burocráticos que se opuseram. As forças de segurança, notadamente a Polícia Federal, objetaram fortemente a ideia, pois faria com que essa deixasse de atuar nas atividades administrativas relativas aos migrantes (cadastramento, regularização, entre outros), ficando apenas com as tarefas de investigação criminal. Assim, à medida que propostas de reforma iam sendo geradas, outras surgiam para lhes contrapor, criando uma competição interna à comunidade que discutia a pauta. Como já informado, as autoridades máximas dos Ministérios envolvidos e a Presidência da República não tomaram para si a mediação das disputas. Assim, as contendas de poder internas ao Executivo atrasaram a reforma migratória, e fizeram com que não fosse enviada ao Congresso uma proposta desse Poder, de maneira que qualquer discussão sobre alteração de competências e governança migratória ficou interdita.

Outro fator dificultador do avanço da reforma era a visão conservadora que possuía a burocracia do Executivo. Muitos desses profissionais tiveram o seu exercício laboral marcado pelo Estatuto do Estrangeiro por 37 anos, criando uma cultura que voltava seu olhar para os impedimentos, para as medidas compulsórias, para as infrações e penalidades. O paradigma que moldou a atuação dessas pessoas era a segurança nacional. O migrante não era percebido como uma pessoa com direito a se movimentar, era visto como o estrangeiro, etimologicamente falando, o estranho, aquele que vem de fora. Assim, uma proposta que viria a reconhecer prioritariamente os direitos do migrante, independente de sua situação migratória (documentado ou não), também enfrentou barreiras nessa categoria para se consolidar. Nas palavras do entrevistado 12:

“Nós convivemos durante mais de 30 anos com uma legislação extremamente conservadora. Ela moldou os agentes públicos, não todos, mas ela moldou parte dos agentes públicos que conduziam esse tema no país, de forma não coordenada. Então você tem, naturalmente, uma tendência de manutenção do *status quo*, por uma moldagem conservadora, proveniente de uma lei extremamente conservadora. Você tem uma resistência pessoal. Resistências pessoais, de agentes responsáveis pelo tema” (entrevistado 12).

A ausência de uma movimentação incisiva da massa da sociedade em prol do direito da migração também foi identificada como um dificultador para o avanço da reforma. Como foi abordado no âmbito da discussão sobre o papel da opinião pública, vários entrevistados comentaram que havia um desconhecimento profundo sobre a temática.

O tema passou a chamar mais atenção com a chegada dos novos fluxos de migrantes ao Brasil (haitianos, ganeses, senegaleses, venezuelanos) e com a crise internacional dos refugiados. Ainda assim com sentimentos mistos na população, potencializados pela mídia, ora de acolhida, ora de medo. Essa postura definitivamente não contribuiu para os rumos que se pretendia com a reforma.

Os outros fatores dificultadores são mencionados por uma minoria de entrevistados, mas cabe aqui fazer um registro ainda que superficial deles: a instabilidade política vivida pelo país nos últimos anos; a falta de prioridade do tema em razão da invisibilidade do migrante; a assunção de um governo com espectro político mais conservador em 2016; a escalada de um discurso internacional xenofóbico; a ausência de pessoal interno à burocracia com capacidade de elaboração e discussão sobre o tema; o reforço de estereótipos decorrente do tratamento midiático

da questão; a discussão rasa que ocorria no âmbito geral da opinião pública; a estagnação econômica do país; e a falta de prioridade do Congresso com temas sociais.

5.1.2 Desafios e próximos passos da Reforma Migratória

A nova Lei de Migração entrou em vigor no final de novembro de 2017, seis meses após a sanção presidencial. Nesse período, aguardou-se por um Decreto que regulamentasse os pontos da lei, normativo que foi publicado em 20 de novembro daquele ano. Antes de mais nada importa destacar que as entrevistas para essa pesquisa foram realizadas antes da edição do Decreto, e essa regulamentação era uma preocupação da maioria dos interlocutores. Preocupava-lhes pois não havia sido debatida fora do âmbito do Executivo, diferentemente de todo o processo participativo e dialógico ocorrido na reforma legal. Também constituía preocupação dos interlocutores o fato de que a maioria das pessoas que estavam trabalhando na regulamentação da lei não eram as pessoas que trabalharam na construção e aprovação do novo marco legislativo, restando a dúvida se a regulamentação traria alinhamento ao espírito humanitário anteriormente estabelecido.

Como já foi informado, pessoas chave para a reforma migratória saíram do processo em 2015 e 2016, como os Secretários Nacionais de Justiça Paulo Abrão e Beto Vasconcelos. Outros foram substituídos ao longo de 2016 e 2017, como as figuras do Diretor do Departamento de Migrações, que permaneceu no cargo entre 2013 e o final de 2016, e do Presidente do Conselho Nacional de Imigração, designado para essa função entre 2008 e o início de 2017. De todos os empreendedores já mencionados, apenas um deles estava em posição de decisão quando da regulamentação, o Ministro Aloysio Nunes Ferreira. Os demais empreendedores que não compunham o Executivo não estavam conseguindo acesso à discussão sobre a regulamentação. Essa preocupação se traduz nas palavras do entrevistado 03:

“Nesse momento em que é aprovado todos esses atores que trabalharam na gestão do projeto estão fora do Governo, pelas razões óbvias, estão todos fora do Governo. Quem regulamenta é gente que não participou desse debate. São essas pessoas que vão regulamentar. No Ministério da Justiça, o novo Secretário Nacional de Justiça não estava acompanhando esse debate. A Diretora do Departamento de Migrações não acompanhou esse debate prévio da Lei. No Ministério do Trabalho, o Presidente do CNIg não acompanhou esse debate da lei. No Ministério das Relações Exteriores não ficou ninguém que acompanhou esse processo da lei. Ficou a sociedade civil que acompanhou esse projeto, mas já não tinha os canais de interlocução como antes. (...) Qual é então o grande paradoxo que a gente pode ter: uma lei das mais avançadas da região, mas a regulamentação pode ser mais conservadora”. (entrevistado 03)

Um pouco antes da entrada em vigor da nova lei o Executivo abriu uma consulta pública sobre a minuta de Decreto regulamentador, exatamente entre os dias 07 e 13 de novembro, e realizou uma reunião pública no dia 13 para aprofundar a discussão. Por meio de contatos informais com representantes de organizações da sociedade civil, de organismos internacionais e alguns integrantes da burocracia do Executivo e do Legislativo nesse período, várias reclamações sobre o curto prazo da consulta e a baixa intensidade do diálogo foram expressas.

Um coletivo de organizações da sociedade civil, com quarenta e sete assinantes, se manifestou em nota pública a respeito da ausência de participação social na regulamentação, e criticou a minuta que foi disponibilizada na consulta pública:

“Nós, organizações da sociedade civil, organismos internacionais, acadêmicos, imigrantes e refugiados presentes na reunião pública sobre a regulamentação da nova Lei de Migração, realizada em 15 de novembro de 2017, no auditório da Missão Paz, em São Paulo, participamos e contribuimos desde o ano de 2014 no processo de construção desta Lei sancionada pelo Presidente da República em 24 de maio de 2017. (...)”

Considerando essencial que a discussão pública das normativas de migrações fosse realizada de maneira qualificada, em 24 de abril de 2017, este grupo, acrescido de outros signatários, protocolou um ofício junto ao Ministério da Justiça solicitando ampla transparência e participação social no processo de discussão sobre a regulamentação da lei, como por exemplo, a expansão do Grupo de Trabalho destinado à elaboração da minuta de Decreto, com vistas à inclusão de representantes de organizações da sociedade civil, bem como a de outras esferas do poder público com atuação relevante no tema: Defensoria Pública da União (DPU) e Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão do Ministério Público Federal (PFDC-MPF). Solicitou-se também, na ocasião, a realização de Consultas Públicas (virtuais e/ou presenciais) para permitir a participação dos diversos setores afetados e interessados. Com o decorrer dos meses outras tentativas de participação foram pleiteadas por diversas organizações, porém sem sucesso. (...) caso aprovada sem alterações substanciais a minuta (de Decreto) não cumprirá com a sua finalidade de detalhar e tornar efetiva a mudança do paradigma em prol da garantia dos direitos humanos proposta pela Lei nº 13.445/17. Mas, legislará sobre a questão migratória em sentido contrário ao espírito da lei e em desacordo com a Constituição Federal de 1988, o que dará ensejo às medidas judiciais cabíveis [grifo nosso].” (Carta Pública, 2017).

O Ministério Público Federal por meio da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão em conjunto com a organização da sociedade civil Cáritas São Paulo, também se manifestaram por meio de uma nota técnica pedindo alterações na minuta do Decreto:

“Preocupados com a proposta de regulamentação da Lei de Migrações – Lei 13.445/17 - levada à consulta pública pela Casa Civil da Presidência da República, cujo conteúdo apresenta-se, em muitos pontos, em desconformidade com o texto da Lei aprovada, ora por restringir-lhe, ora por reproduzir procedimentos cuja práxis tem demonstrado serem potencialmente violadores de direitos, [grifo nosso] o Ministério Público Federal, por meio de seu Procurador Federal dos Direitos do Cidadão Adjunto e a Cáritas São Paulo, vêm apresentar algumas considerações, as que foram possíveis levantar no curto prazo antes de sua entrada em vigência, que deverá ocorrer no próximo dia 21.

Sabemos que a interpretação é que dá sentido, vida e significado às leis e que a regulamentação

e os procedimentos nela estabelecidos é que dão concretude e materialidade aos direitos nelas enunciados, neste sentido, estamos certos de que as sugestões propostas são fundamentais para uma adequada transição de regime, permitindo que se inicie, de fato, o distanciamento das práticas estabelecidas sob o antigo Estatuto do Estrangeiro, afastando alguns vícios de interpretação, que querem contaminar o novo texto, e promovendo a correção de aspectos procedimentais essenciais para a garantia e a promoção de direitos.” (PFDC & CARITAS, 2017).

A Defensoria Pública da União, por meio do Grupo de Trabalho Migrações e Refúgio e do Grupo de Trabalho Erradicação do Trabalho Escravo, também encaminhou considerações sobre a minuta de decreto regulamentador. Mais precisamente, quarenta e sete pontos foram questionados. Destaca-se alguns, por serem mais abrangentes e gravosos, como os dispositivos que previam medidas cautelares (como prisão preventiva) para deportação e expulsão; o rito de formalização de procedimento de reconhecimento de apatridia que demanda que o pedido seja feito no país; a dispensa da apresentação de defesa técnica na expulsão, quando o advogado deixar de apresentá-la, não se intimando a Defensoria Pública; e o protelamento da concessão de registro ou visto quando restar dúvida sobre a condição de hipossuficiência da pessoa (DPU, 2017A).

Uma vez publicado o Decreto regulamentador, que recebeu o número de 9.199/17, vários interlocutores que tinham algum espaço na mídia criticaram essa normativa como sendo um retrocesso em relação ao espírito da lei, como já se antevia pela minuta disponibilizada em consulta pública. Os membros da Comissão de Especialistas do Ministério da Justiça que vigeu entre 2013 e 2014 assinaram artigo nesse sentido:

“A regulamentação da nova lei causou-nos perplexidade e grande apreensão. Submetido a uma brevíssima consulta pública que durou não mais do que alguns dias, o texto do Regulamento foi alvo de numerosas críticas formuladas por especialistas, entidades sociais e instituições que se ocupam do tema em nosso país. Malgrado a plena pertinência jurídica, técnica e política de tais críticas, elas foram ignoradas pelo Poder Executivo. Caberia perguntar qual o sentido de uma consulta pública realizada nestas condições.

Ao longo de mais de três centenas de artigos, o Decreto que regulamenta a nova lei, Decreto 9.199, de 20 de novembro de 2017, é visivelmente alheio ao debate que acompanhou o longo processo de elaboração do novo diploma, transcorrido sobretudo ao longo dos últimos dez anos, e não é exagero dizer que ele desvirtua o espírito da nova lei. Assim, representa uma grave ameaça a conquistas históricas, tanto no que se refere aos direitos dos migrantes como no que tange à capacidade do Estado brasileiro de formular políticas adequadas [grifo nosso] em relação a esta matéria de relevância crescente” (Comissão de Especialistas, 2017).

A Defensoria Pública da União também publicou em seu site institucional a fala de uma defensora pública em um evento com críticas à regulamentação:

“Fabiana Severo alertou para os problemas contidos no Decreto 9199/2017, publicado pelo Executivo Federal para regulamentar a Lei de Migração. Para ela, o decreto traz diversos retrocessos do que foi aprovado na lei, trazendo empecilhos para a acolhida humanitária e na efetivação da regularização migratória, com especial destaque para a questão da isenção de taxas para migrantes hipossuficientes, que é garantida pela lei mas ainda carece de regulamentação [grifo nosso].

A defensora pontuou os principais problemas de regulamentação da Lei de Migração, como o caso do tratamento de saúde, no qual o migrante deve comprovar meios de subsistência e de custear o tratamento; a questão da acolhida humanitária, que ainda se encontra no limbo já que não há certeza de como será regulamentada, podendo haver a exclusão de haitianos ou venezuelanos; e dos prazos exíguos para a efetivação de registro migratório e expedição de documentos, que passaram de 90 para 30 dias – tempo bastante curto tanto para o migrante, que corre sérios riscos de não conseguir o que pretende, como para a Polícia Federal, que pode não conseguir atender a demanda.

Fabiana Severo também pediu atenção dos presentes para a questão das multas que continuarão sendo aplicadas, inclusive a crianças, e a falta de defesa técnica nos Inquéritos de Expulsão produzidos pela Polícia Federal. Além disso, ressaltou possíveis ameaças à situação migratória que podem advir de mudanças na Lei Antiterrorismo e na reforma do Código Penal” (DPU, 2017B).

Importa aqui mencionar que o passo seguinte à reforma legal foi a edição do Decreto, no entanto, outros atos regulamentadores de menor nível hierárquico, como portarias e resoluções também precisarão ser tomados. Em que pese o Decreto 9.199/17 tenha mais de 300 artigos, aproximadamente 70 pontos foram deixados para regulamentação inferior. Regulamentação essa que passa a ser menos escrutinável a cada nível que desce, pois estará cada vez mais no âmbito da burocracia e dos indicados políticos de menor escalão.

A maioria dos pontos relacionados às questões exclusivamente laborais foram regulamentadas em resoluções do CNIg após a publicação do Decreto. Vinte e três resoluções foram editadas em dezembro de 2017, tratando de casos como o de profissionais embarcados, atletas, artistas, cientistas e pesquisadores, correspondentes de mídia, prestadores de serviço voluntário, religiosos, investidores, representantes de empresas internacionais, entre outros profissionais com ou sem vínculo empregatício.

Uma questão que não entrou na regulamentação do Decreto 9.199/17, foi objeto do Decreto 9.277 de 05 de fevereiro de 2018. Trata-se do Documento Provisório de Registro Nacional Migratório. Esse documento será conferido aos solicitantes de refúgio até a decisão final sobre seu processo. Em termos práticos, esse documento, que passará a ser emitido a partir do final de 2018, substituirá o protocolo de refúgio que é concedido atualmente pelo Departamento de Polícia Federal. É uma identificação provisória, mas que melhora o aspecto simbólico da estada do migrante, pois ele passa a ter um documento com vários requisitos e

informações, e não somente um protocolo de que está à espera de uma decisão final sobre seu pleito.

Diversos outros pontos importantes ligados diretamente aos problemas vivenciados e que justificaram a alteração da lei, ainda não foram endereçados, e no entender desse pesquisador, constituiriam questões prioritárias para serem enfrentadas num período mais imediato. Um exemplo de lacuna ainda a ser regulamentada se refere ao artigo 120 da lei, *in verbis*:

“Art. 120. A Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia terá a finalidade de coordenar e articular ações setoriais implementadas pelo Poder Executivo federal em regime de cooperação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com participação de organizações da sociedade civil, organismos internacionais e entidades privadas, conforme regulamento.

§ 1º Ato normativo do Poder Executivo federal poderá definir os objetivos, a organização e a estratégia de coordenação da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia.

§ 2º Ato normativo do Poder Executivo federal poderá estabelecer planos nacionais e outros instrumentos para a efetivação dos objetivos desta Lei e a coordenação entre órgãos e colegiados setoriais.

§ 3º Com vistas à formulação de políticas públicas, deverá ser produzida informação quantitativa e qualitativa, de forma sistemática, sobre os migrantes, com a criação de banco de dados.” (Lei n. 13.445, 2017)

Essa Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia mencionada no artigo 120 da lei é imprescindível para materializar as bases das relações que se estabelecerão dentro da Federação brasileira, entre União, Estados e Municípios, e com as organizações da sociedade civil, organismos internacionais e entidades privadas. Em concreto, isso significaria uma divisão de responsabilidades entre a Federação, a abertura de participação seja na formulação, implementação ou avaliação, para entidades não governamentais, e a própria instituição de uma instância de governança do tema migratório no Brasil. Essa Política poderia consolidar toda a experiência de coordenação que foi necessária à Federação brasileira no recebimento de fluxos não previstos, como foi o caso dos haitianos, evitando ações tomadas apenas emergencialmente. O Decreto 9.199/17 não faz nenhuma menção a essa Política Nacional, de modo que deverá ser endereçada por outro Decreto, ainda sem prazo para edição.

Outro exemplo de lacuna da regulamentação se refere ao visto temporário para acolhida humanitária, que foi utilizado anteriormente para atender aos haitianos via instrumento precário (resolução do CNIg). A nova Lei dispõe que esse visto seria concedido na forma de regulamento, mas o Decreto apenas repetiu o dispositivo da Lei, e atribuiu essa regulamentação a ato conjunto dos Ministros da Justiça, das Relações Exteriores, e do Trabalho, *in verbis*:

“Art. 36. O visto temporário para acolhida humanitária poderá ser concedido ao apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário.

§ 1º Ato conjunto dos Ministros de Estado da Justiça e Segurança Pública, das Relações Exteriores e do Trabalho definirá as condições, os prazos e os requisitos para a emissão do visto mencionado no caput para os nacionais ou os residentes de países ou regiões nele especificados.

§ 2º Ato conjunto dos Ministros de Estado da Justiça e Segurança Pública, das Relações Exteriores e do Trabalho poderá estabelecer instruções específicas para a realização de viagem ao exterior do portador do visto de que trata o caput.

§ 3º A possibilidade de livre exercício de atividade laboral será reconhecida ao imigrante a quem tenha sido concedido o visto temporário de que trata o caput, nos termos da legislação vigente.” (Decreto n. 9.199, 2017)

Isso significa que essa regulamentação que já poderia ter sido efetivada via Decreto 9199/17, ficará para ato inferior, sem prazo para ser estabelecido. Enquanto isso, um centro que coordenava a emissão de vistos brasileiros no Haiti, parceria entre OIM e MRE, parou de funcionar em novembro de 2017 no aguardo de nova normativa. Sem esses vistos, os haitianos não conseguem mais migrar pelas vias aéreas convencionais, o que poderá implicar no retorno da migração pela via terrestre mediada por coiootes e traficantes de pessoas. Outro problema no atraso da regulamentação desse ponto impacta os novos fluxos, como o de venezuelanos, que continuam chegando ao Brasil e aqui se estabelecendo em bases precárias, por meio dos protocolos temporários de requerente de refúgio, mantendo a situação de vulnerabilidade vista anos atrás com os haitianos.

Outra omissão na regulamentação se refere à explicitação do que seria “ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal”. Essa expressão é utilizada na lei como motivo de impedimento de entrada no país, e o próprio Decreto a repete além do impedimento de entrada, passando a ser também um fundamento para negativa de visto, negativa de autorização de residência e repatriação, e deportação extraordinária. No entanto, deixa-se à discricionariedade do agente público o enquadramento de eventual conduta do migrante como contrária aos princípios e objetivos da Constituição Federal. Essa discricionariedade do agente público já fora questionada por alguns entrevistados quando da explicitação do fluxo dos problemas, sugerindo-se o necessário esclarecimento do conceito por meio de atos regulamentadores.

Um tema que foi endereçado pelo Decreto 9.199/17, mas que poderá voltar à discussão em médio prazo se refere à atuação da Polícia Federal como autoridade administrativa na relação com os migrantes. Como informado no fluxo dos problemas, esse era um ponto de discórdia entre

os entrevistados, não havendo consenso sobre quem deveria ter essa função. A Lei silenciou sobre esse ponto, não identificando órgãos, mas atribuindo essas funções à autoridade competente. O Decreto conferiu essas atribuições à Polícia Federal, não alterando o status das competências já estabelecidas anteriormente sob a vigência do Estatuto do Estrangeiro. A decisão pela manutenção do *status quo* esvazia a mobilização pela mudança no momento, mas sabe-se que este ainda é um ponto sensível, e que pode voltar a ser discutido num futuro não tão distante.

Outro ponto que merece destaque, mas não pela omissão e sim pela regulamentação, foi questionado pelas autoridades do Ministério Público Federal e pela Defensoria Pública da União. Trata-se do artigo 211 do Decreto 9.199/17:

“Art. 211. O delegado da Polícia Federal poderá representar perante o juízo federal pela prisão ou por outra medida cautelar, observado o disposto no Título IX do Decreto-Lei no 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal.

§ 1º A medida cautelar aplicada vinculada à mobilidade do imigrante ou do visitante deverá ser comunicada ao juízo federal e à repartição consular do país de nacionalidade do preso e registrada em sistema próprio da Polícia Federal.

§ 2º Na hipótese de o imigrante sobre quem recai a medida estar preso por outro motivo, o fato deverá ser comunicado ao juízo de execuções penais competente, para determinar a apresentação do deportando ou do expulsando à Polícia Federal.

§ 3º O deportando ou o expulsando preso será informado de seus direitos, observado o disposto no inciso LXIII do caput do art. 5º da Constituição e, caso ele não informe o nome de seu defensor, a Defensoria Pública da União será notificada”. (Decreto n. 9.199, 2017)

Por esse artigo a Polícia Federal pode solicitar a prisão ou outra medida cautelar para proceder à deportação ou expulsão de migrantes, medida essa que não encontra respaldo na nova Lei de Migração. Pelo contrário, o espírito da lei era exatamente a não criminalização da migração, expressamente inscrito no artigo 3º dessa.

“Art. 3º A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes:
(...)
III - não criminalização da migração”; (Lei n. 13.445, 2017)

A possibilidade de prisão por motivo de irregularidade migratória evidencia com alguma clareza que as forças que promoveram a reforma legislativa se alteraram quando do momento da edição dos atos infra legais. A agenda pautada pela segurança readquire força, permitindo a regulamentação em prejuízo ao espírito humanitário da lei, seja por ação, seja por omissão. O entrevistado 09, antes mesmo da publicação do Decreto, já demonstrava essa preocupação:

“A nova lei só vai ocorrer efetivamente se ela tiver uma regulamentação conforme, vamos dizer assim. Me parece que a gente está se deparando com forças aí que querem restringir um pouco essa eficácia da nova lei né. Não querem que ela seja o que ela poderia ser. E muitas dessas forças, foram forças derrotadas no embate da discussão da Lei no Congresso. Essas forças, várias foram derrotadas, e estão agora voltando a carga na regulamentação talvez para restringir um pouco a eficácia da lei” (entrevistado 09).

Esse ponto específico que se refere à possibilidade de prisão inclusive já está sendo questionado judicialmente em um caso concreto de um nigeriano que teve sua expulsão decretada e determinada sua prisão até a concretização da medida. Nesse caso, a Defensoria Pública da União impetrou *habeas corpus* solicitando a soltura do migrante, e teve liminar deferida pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Nas palavras do desembargador Nino Toldo “a Lei de Migração não previu a prisão para fins de expulsão, retirando tal modalidade de segregação cautelar do ordenamento jurídico nacional, de sorte que, em razão disso, não há fundamento legal hábil a embasar a prisão do paciente” (DPU, 2017C).

Outra questão que precisará ser enfrentada se refere aos migrantes indocumentados ou com documentação irregular que já estavam no território brasileiro quando da edição da Lei. Os dispositivos que concediam anistia e permitiam a regularização da estada dessas pessoas foram vetados a pedido do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República e da Casa Civil. Com o Decreto, o procedimento de regularização depende de notificação da Polícia Federal, deixando ser voluntário. Além disso, aplicar-se-ão ao migrante que queira se regularizar todas as taxas e multas previstas, a não ser aos reconhecidos como hipossuficientes ou vulneráveis. Ao não se realizar um amplo plano de regularização migratória, como previsto na anistia, restam dúvidas sobre como ficará essa população que hoje está totalmente à margem do Estado e da sociedade, sofrendo todo o tipo de azares em sua vida cotidiana. Cabe aos gestores públicos, diante desse cenário, pensar em como atuar nessa situação.

Por certo que uma análise aprofundada da regulamentação da lei demandaria pesquisa própria, e que foge do escopo dessa investigação, que não pretende adentrar em questões sobre a implementação da Reforma Migratória. Assim, deixa-se aqui apenas uma contribuição para os práticos e estudiosos da política migratória sobre temas que devem estar no seu rol de preocupações. Além disso, fica um chamado para futuras pesquisas nesse âmbito, para verificar os reais impactos da reforma tendo em vista uma regulamentação efetivada até o momento, a princípio, mais restritiva.

5.2 Contribuições Teóricas

As contribuições teóricas a serem apresentadas são produto da análise do caso concreto à luz da teoria dos múltiplos fluxos. Ao longo da pesquisa foram identificados alguns pontos que podem indicar futuros desenvolvimentos teóricos, cabendo aqui relatá-los. Ressalta-se que as categorias da teoria trouxeram luzes para a compreensão do caso concreto, de modo que não há um ponto nevrálgico que foi refutado com a pesquisa de campo, mas apenas algumas ideias que se apresentam para discussão futura entre os estudiosos de políticas públicas, especialmente em relação a adaptação de um modelo pensado para o cenário institucional norte americano para casos brasileiros. Nessa seção se explicita a necessidade de desdobramento de algumas categorias teóricas de participantes, do alargamento do conceito de comunidades de políticas públicas, e do aprimoramento da inter-relação entre os fluxos das políticas públicas e da política.

5.2.1 Desdobramentos das Categorias Teóricas de Participantes

A análise do caso da Reforma da Política Migratória Brasileira trouxe a necessidade de alguns desdobramentos e destaques dentro das categorias de participantes expostos na teoria dos múltiplos fluxos. Foi identificada a necessidade de desdobrar a categoria dos indicados políticos, reparar a definição dos grupos de interesse para abarcar grupos internos ao Governo e também organismos internacionais, e destacar a subcategoria da sociedade civil organizada com algumas funções e recursos adicionais na categoria dos grupos de interesse.

Primeiramente será evidenciada a proposta de divisão da categoria dos indicados políticos. Segundo Kingdon (2011) são profissionais que assumem as mais altas funções no Executivo, na chefia de Ministérios e importantes órgãos do Executivo. No nosso país essa categoria seria representada pelos ocupantes dos cargos em comissão, desde Ministros, Presidentes de empresas estatais, Secretários Nacionais, diretores, coordenadores, entre outros postos comissionados da Administração Pública. A teoria dos múltiplos fluxos menciona que seriam indicados diretamente pelo Presidente, o que se aplica no caso dos Estados Unidos, com não mais do que 15 chefes de Departamento, o equivalente aos Ministros brasileiros. No Brasil, tem-se 29 Ministérios ou órgãos com status ministerial atualmente, sendo que já foram quase 40

há poucos anos atrás. Os titulares desses órgãos são indicados pelo Presidente em acordo a sua coalização de partidos da base no Congresso. Outros cargos comissionados de nível inferior ao de Ministro raramente são indicados pelo Presidente. Além disso, na prática observou-se uma distinção muito grande entre atuação dos indicados políticos ligados diretamente ao Presidente, o qual chamou-se de primeiro escalão, e dos indicados políticos de menor nível hierárquico, os quais denominou-se de segundo escalão. Teoricamente, a proposta de divisão entre essas duas subcategorias para aplicação em estudos nacionais ficaria como se segue.

Os indicados políticos de primeiro escalão são escolhidos pelo Presidente da República em acordo com a coalizão governante, e que possuem uma função política muito destacada, atuando com prioridade no fluxo da política. Eles propiciam a abertura de janelas de oportunidade e a mobilização da agenda por meio especialmente de seus recursos de visibilidade pública, como a cobertura de mídia gratuita. Também possuem forte poder hierárquico e respaldo presidencial, o que permite modificar a agenda da instituição que comandam. A principal dificuldade que carregam é sua impermanência, uma vez que não possuem mandato estabelecido e são os primeiros a serem atingidos com a volatilidade da política. No Brasil são representados pelos Ministros de Estado e presidentes de empresas estatais.

Os indicados políticos de segundo escalão são profissionais escolhidos por altos dirigentes do Executivo, não necessariamente o Presidente, para o comando de unidades administrativas subordinadas a algum Ministério ou empresa estatal. Eles dividem suas funções entre a especificação de alternativas, junto à sua equipe burocrática e de indicados políticos de menor grau, e a mobilização da agenda, junto aos dirigentes máximos dos órgãos a que estão subordinados. Seus recursos são uma combinação de expertise no tema específico, com alguma mobilização de atenção pública e poder hierárquico no âmbito de suas unidades. Também padecem da impermanência decorrente de seus cargos em comissão, uma vez que são indicados politicamente, mas geralmente são afetados após as mudanças no primeiro escalão. No Brasil são representados pelos Secretários Nacionais, Diretores, e outros chefes de unidades administrativas.

Dada essa diferença de atuação (foco no fluxo da política x foco misto entre a política e a especificação de alternativas) e o grau de proximidade do Presidente, identificou-se a necessidade de desdobrar a categoria dos indicados políticos em duas. Essa divisão foi adotada ao longo dessa pesquisa, e facilitou a compreensão dos distintos papéis exercidos pelos participantes. Entende-se que ela pode ser transladada para outros estudos que utilizem a teoria no Brasil.

A segunda categoria com proposta de modificação é referente aos grupos de interesse. De acordo com a teoria dos múltiplos fluxos esses grupos são representados por indústrias, categorias profissionais, sindicatos, organizações da sociedade civil e lobistas de governos subnacionais. São organizações que possuem interesse, mas estão fora do Governo Federal. No entanto, no âmbito dessa pesquisa, identificou-se um grupo de interesse composto por instituições do próprio Poder Executivo federal. Trata-se do denominado grupo da segurança, integrado pelo Gabinete de Segurança Institucional, Ministério da Defesa e Departamento de Polícia Federal. Com exceção da Polícia Federal, os outros dois órgãos não tinham atribuições diretas e imediatas relativas à temática migratória, no entanto, houve uma confluência de ação entre os três, muito característica dos grupos de interesse. Atuaram para que as forças de segurança não perdessem voz no debate migratório, e contribuíram para vetos significativos no projeto aprovado no Congresso.

Ainda dentro do Executivo Federal, outros atores apareceram com alguma recorrência atuando na forma de grupo de interesse, como a Defensoria Pública da União e o Ministério Público Federal, muitas vezes se somando às organizações da sociedade civil para se contrapor ao grupo da segurança. O Ministério Público Federal também tentou aumentar sua esfera de competência pleiteando assumir a pauta da cooperação jurídica internacional, atualmente no âmbito do Ministério da Justiça, mas não obteve sucesso nesse ponto. Esses órgãos são uma especificidade do sistema de justiça brasileiro, e devem ser considerados em abordagens feitas no país.

Nesse sentido, entende-se que seja prudente reconhecer a possibilidade de formação de grupos de interesse dentro do próprio Executivo Federal, capazes de bloquear alternativas que lhes desfavoreçam, impulsionar outras que lhes sejam benéficas, e afetar a agenda com alguma exposição pública.

Também é preciso que a teoria inclua como componentes dos grupos de interesse os Organismos Internacionais. São organizações que possuem mandatos próprios nos mais diversos temas de políticas públicas, e que os Estados Nacionais chamaram a atuar no país via tratados internacionais. Esses organismos possuem como recursos principais a *expertise* no tema, respaldo internacional e alguma visibilidade na mídia. Seus objetivos estão expressos em seus atos constitutivos, e foram legitimados pelos países que os acolhem. No caso da política migratória brasileira, vários Organismos Internacionais se somaram ao processo da reforma, como ACNUR,

OIM, OIT, UNFPA, UNODC e IPPDH, defendendo posições diante das mudanças que estavam sendo propostas. Como os demais participantes dos grupos de interesse, podem atuar tanto no estabelecimento da agenda, vocalizando suas preferências, quanto na especificação de alternativas, utilizando seu corpo técnico. Ou seja, podem atuar nos três fluxos da teoria, visibilizando problemas, produzindo soluções e fazendo *lobby* político.

A título de contextualização, informa-se que as soluções de políticas produzidas nos Estados Unidos são em grande parte desenvolvidas no ambiente doméstico, diferentemente da Europa, onde o Direito Internacional e Regional é muito mais forte (Cairney & Zahariadis, 2016), e mais ainda no Brasil, onde as agências internacionais atuam de forma muito presente na cooperação para o desenvolvimento, tanto em parceria com o Governo quanto financiando projetos da sociedade civil. Ou seja, dentro dos Estados Unidos os Organismos Internacionais realmente têm um papel muito pequeno em relação à política doméstica, diferentemente de outros países do globo, e isso deve ser considerado nas aplicações da teoria dos múltiplos fluxos.

Ainda no âmbito dos grupos de interesse, percebeu-se na política em análise que as organizações da sociedade civil influenciaram sobremaneira o processo. No entanto, a teoria de múltiplos fluxos dedica poucas linhas a essas organizações. Além de, como qualquer outro grupo de interesse, poderem atuar na especificação de alternativas e na mobilização da agenda, esse é um grupo que tem o poder de legitimar socialmente os participantes da esfera política, pois falam em nome de um público e um bem maior. Diferentemente dos outros grupos de interesse, que têm o proveito particular e ou de um grupo muito circunscrito estampados, como industriais, sindicatos e categorias profissionais. Na reforma migratória ficou claro o uso desse recurso de legitimidade. A ausência de uma tendência da opinião pública ou de um debate aberto mais profundo poderia resultar na postergação indefinida da reforma, pois não seria observado um componente de cunho mais social. As organizações da sociedade civil então se mobilizaram para fazer frente a essa ausência de vocalização da sociedade como um todo. Inúmeras organizações se mobilizaram, sejam as vocacionadas ao atendimento da população migrante, sejam as especializadas em realizar *advocacy*, seja as organizações religiosas e de defesa geral dos direitos humanos. Elas foram importantes para dar legitimidade social ao processo. Essa é uma avenida que se abre para futuros estudos, compreender um pouco mais sobre esse recurso que se denominou aqui de legitimidade social.

5.2.2 – Alargamento do Conceito de Comunidades de Políticas Públicas

Kingdon (2011) ao discutir o conceito de comunidades de políticas públicas afirma que são espaços em que as alternativas de políticas públicas são lançadas, re combinadas e evoluídas, cujos participantes são, em sua maioria, pesquisadores, acadêmicos, consultores, *staff* do Congresso, burocratas do Executivo e analistas de grupos de interesse. A comunidade não se estabelece necessariamente em um espaço físico próprio em que são debatidas as ideias. A comunidade nada mais é do que a composição desses especialistas, que circulam *papers*, publicam artigos, participam de eventos, incentivam propostas legislativas e promovem audiências públicas. Zahariadis (2007) ao revisar a teoria dos múltiplos fluxos aponta que as comunidades de políticas seriam como redes, e que a forma com que as ideias se desenvolvem seria influenciada pelo grau de integração dessas redes. Kingdon (2011) ainda assevera que a comunidade é independente de eventos políticos, como mudanças no Governo e pressões legislativas. Seus especialistas podem ser afetados e reagir a essas mudanças, mas em regra são arenas que possuem vida própria.

A partir da análise da reforma migratória brasileira identificou-se três importantes nós da rede que discutia políticas migratórias, quais sejam, o Conselho Nacional de Imigração, a Comissão de Especialistas do Ministério da Justiça e a Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio. As instâncias da COMIGRAR e da Comissão de Especialistas não são espaços permanentes e sim temporários, foram instituídas e impulsionadas pelo Poder Executivo com um objetivo e chegaram a seu termo final. Alguns dos componentes desses dois espaços se desmobilizaram e outros passaram a desempenhar diferentes funções na comunidade de políticas públicas.

Esses dois espaços deram contribuições relevantes que mudaram as bases de discussão das alternativas para a política migratória brasileira, e note-se, sua instituição foi uma estratégia elaborada por indicados políticos exatamente para produzir essa mudança. A COMIGRAR lançou inúmeras ideias e contribuiu para a legitimação social das mesmas, uma vez que todo o processo conferencial contou com a participação de mais de cinco mil pessoas, entre integrantes de governo e da sociedade. A Comissão de Especialistas contribuiu para a legitimação técnica, uma vez que era composta por pessoas de diversas universidades e reconhecidas pelos seus trabalhos no tema.

Em suma, argumenta-se que a mudança de Governo ocorrida em 2011 que trouxe novo indicado político para a chefia da Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça influenciou de forma decisiva que ocorreria no âmbito da comunidade de políticas. Importante dizer que a comunidade de políticas públicas migratórias era uma comunidade relativamente nova, e com vários pesquisadores discutindo o fenômeno da migração de brasileiros para o exterior, talvez por isso tenha sido tão afetada por esses espaços temporários criados pelo Poder Executivo. Outro fator que justifica a influência dessas duas instâncias é o fato de que o CNIg, nó permanente da rede de políticas públicas da área, não conseguiu alavancar propostas estruturantes ao longo dos 37 anos de sua existência, agindo mais de forma reativa do que propositiva. O CNIg, criado pelo Estatuto do Estrangeiro em 1980, e que possui atribuição de articular a política migratória brasileira, se focou majoritariamente em seu aspecto laboral, provavelmente por conta de sua localização institucional e composição entre governo, empregados e empregadores. Essa especificidade da influência do fluxo da política no âmbito de uma comunidade de políticas públicas nova e pouco integrada é algo que pode ser agregado à teoria.

Outro aspecto que foi visibilizado pelo caso concreto é a inclusão do próprio público beneficiário na discussão sobre as alternativas de políticas públicas da área. A COMIGRAR abriu a possibilidade de os migrantes vocalizarem diretamente suas demandas e construir as alternativas junto com os demais integrantes clássicos da comunidade de políticas. Como informado, esse componente deu legitimidade social para as propostas ali lançadas. Esse aspecto não é vislumbrado na teoria dos múltiplos fluxos, e considera-se importante fazer esse reparo. As comunidades de políticas públicas podem contar com representantes da população diretamente interessada, e até mesmo promoverem chamadas para contribuições da população geral.

Ante a essas considerações, advoga-se que o conceito da comunidade de políticas públicas deve fazer menção a espaços institucionais temporários e permanentes de discussão, deve ser permeável à participação do público interessado e afetado pela política, além de reconhecer que comunidades novas podem ser significativamente influenciadas por fatores decorrentes do fluxo da política, como a mudança de um Governo.

5.2.3 – Aprimoramento da Inter Relação entre o Fluxo das Políticas Públicas e o Fluxo da Política

A teoria dos múltiplos fluxos trabalha com a noção de independência entre os fluxos, de modo que eles podem se desenvolver autonomamente, sem se fiar a alguma ordem racional consequencial pré-estabelecida, como identificação dos problemas, produção de alternativas e decisão política. Kingdon (2011) também argumenta que as discussões nas comunidades de políticas públicas são pouco afetadas pelos eventos políticos, o que já foi mitigado no item anterior.

Um ponto que induz a uma aproximação dos fluxos das políticas públicas e da política, e que foi percebido em face do caso concreto, se trata da arena legislativa. Sabe-se que as discussões no Parlamento são de caráter eminentemente político e seguem lógicas de negociação distintas das que ocorrem na comunidade de políticas públicas. No entanto, percebeu-se que o processo legislativo que transcorreu dos anos de 2013 a 2017 se constituiu efetivamente como um espaço produtor de alternativas. Os parlamentares instigaram verdadeira participação com a chamada de dezenas de especialistas dos grupos de interesse e dos órgãos centrais de Governo para debater em audiências públicas o texto que estava em tramitação. A proposta então foi sendo lapidada a partir das contribuições em verdadeiro processo de lançamento, recombinação e evolução, similar à dinâmica da *policy primeval soup*. Diante desse cenário, coloca-se a questão de se o espaço legislativo também não poderia ser entendido como um nó da rede de uma comunidade de políticas públicas, estreitando ainda mais os laços entre os fluxos da política e das políticas públicas. Um nó a princípio temporário, uma vez que as discussões se estabelecem majoritariamente no momento da tramitação de uma proposta legislativa, tal como os nós temporários criados pelo Executivo que também influenciaram as soluções da comunidade de políticas públicas. Esse item abre nova avenida para estudos futuros, visando confirmar ou refutar essa reformulação teórica.

6. CONCLUSÕES

O objetivo geral dessa pesquisa foi descrever o processo de reforma da política migratória brasileira. Para permitir alcançar esse resultado buscou-se atingir sete objetivos específicos: (1) identificar os participantes do processo; (2) identificar os problemas que levaram à reforma; (3) identificar como e onde se deu a formulação das alternativas de políticas públicas; (4) identificar como os fatores no âmbito da política influenciaram a agenda; (5) explicitar o processo de decisão; (6) explicitar obstáculos e facilitadores da reforma; e (7) apontar os desafios que se seguem com a implementação da política.

Os cinco primeiros objetivos específicos foram endereçados no Capítulo 4, dos resultados. O primeiro objetivo específico foi cumprido na seção 4.1, em que se apresentou uma análise sobre os participantes do processo, identificando as categorias mais proeminentes, que tomaram o protagonismo da reforma, como os indicados políticos de segundo escalão, os parlamentares, os grupos de interesse, os acadêmicos, e em menor medida as burocracias do Legislativo e do Executivo. Constatou-se também ausências de atores relevantes que poderiam ter influenciado o processo mais diretamente, mas não o fizeram, como os Presidentes da República, os indicados políticos de primeiro escalão, a mídia e a opinião pública.

O segundo objetivo específico foi endereçado na seção 4.2, em que se apresentou os problemas percebidos sobre a política migratória então vigente, dividindo-os em quatro categorias: normativos, fáticos, organizacionais e simbólicos. Os problemas normativos se constituíram na base menos controversa entre os entrevistados. Havia grande concordância com a incongruência entre o Estatuto do Estrangeiro e a Constituição Federal de 1988. Também se revelou a precariedade de atos normativos infra legais, como as resoluções do CNIg e CONARE, que muitas vezes iam além do Estatuto do Estrangeiro. Os problemas fáticos, como a sobrecarga de serviços públicos locais, também foram percebidos com grande recorrência, em especial os decorrentes dos fluxos não planejados de migrantes, como haitianos entre 2011 e 2016, e venezuelanos a partir de 2016, e que segue em 2018. Dos problemas organizacionais, a ausência de coordenação entre os órgãos federais com alguma competência sobre a política migratória, e entre esses e as unidades federativas chamaram a atenção. Em menor medida questionou-se a vocação da Polícia Federal para atuar como autoridade administrativa no tema migratório. Os

problemas simbólicos foram revelados com menor intensidade, mas ainda assim não devem ser desconsiderados. O medo latente do migrante, daquele que vem de fora, e o racismo velado em relação aos migrantes negros fazem parte do cenário dos problemas revelados na pesquisa.

O terceiro objetivo específico foi alcançado por meio da seção 4.3, em que se explicitou a dinâmica do fluxo das políticas públicas, revelando os espaços mais proeminentes da comunidade de políticas públicas e informando como a formulação das soluções ocorreu. Identificou-se que a rede da comunidade de políticas públicas migratórias era fragmentada, pouco integrada e com baixa barreira a novos entrantes, o que propiciou a rápida elaboração de diversas alternativas concorrentes entre si. Os principais nós dessa rede foram identificados como sendo o Conselho Nacional de Imigração, a Comissão de Especialistas do Ministério da Justiça e a Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio. Revelou-se que a comunidade não chegou a uma alternativa de consenso para oferecer ao fluxo da política, de modo que foi nesse último espaço que a busca por uma solução majoritária precisou ser buscada.

O quarto objetivo específico foi atingido na seção 4.4, em que se explicitou a dinâmica do fluxo da política, revelando a influência de fatores desse fluxo no processo da reforma. Viu-se que as mudanças no mais alto nível do Governo, como a decorrente do *impeachment* em 2016, pouco afetaram os caminhos da reforma. Verificou-se também que as mudanças na composição parlamentar do Congresso e a expressão do humor nacional não foram significativas para a reforma. Nesse fluxo o fator mais determinante para a mudança foram as campanhas dos grupos de pressão, seja das organizações da sociedade civil para impulsionar a tramitação legislativa e para garantir uma aparente legitimidade social, seja do grupo da segurança, bloqueando pontos que não lhes interessavam.

O quinto objetivo específico foi alcançado por meio das seções 4.4 e 4.5, em que se apresentou o passo a passo do processo legislativo percorrido pela reforma, e se discutiu o processo de decisão tendo por base os conceitos de janela de oportunidade e empreendedor de políticas públicas. Percebeu-se duas janelas de oportunidades, uma derivada do aumento do fluxo de haitianos a partir do ano de 2011, e outra criada com a nomeação do autor do projeto de reforma como Ministro das Relações Exteriores em 2017. Identificou-se oito pessoas que atuaram como empreendedores, dando voz a problemas, defendendo alternativas e articulando apoio político. Viu-se também as estratégias que foram utilizadas pelos empreendedores, como *salami tactics* e *framing*. Amarrando a decisão, percebeu-se que os três fluxos estavam em alinhamento

sob a tutela de hábeis empreendedores e de uma janela de oportunidade que acabava de se abrir. Assim, saiu-se de um estado inercial que já durava 37 anos, alterando-se profundamente as bases legais que balizam a política migratória brasileira.

O sexto e sétimo objetivos específicos foram relatados no Capítulo 5 como contribuições práticas da pesquisa. Os obstáculos e facilitadores da reforma retomam alguns aspectos que se ressaltaram ao longo da investigação. Como facilitadores identificou-se a intensidade da participação da sociedade civil, a obtenção de uma coalizão suprapartidária em defesa do tema, o apoio do Senador Aloysio Nunes Ferreira, autor e patrocinador do projeto legislativo vitorioso, e o incremento dos novos fluxos migratórios, que evidenciaram os problemas da política anterior. Aqui tem-se empreendedores, janelas, fluxo dos problemas, da política e das políticas públicas, imbricados nesses fatores. Como obstáculos, percebe-se que o principal foi o dissenso dentro do próprio Executivo, intensificado pela ausência de espaços de coordenação da política e também pela omissão dos dirigentes de maior nível político em mediar as disputas. Não havendo alinhamento dessas forças o processo foi sendo delongado, até o momento em que o protagonismo foi assumido pelos parlamentares e pela sociedade civil.

O sétimo objetivo específico da pesquisa relata alguns desafios e próximos passos da reforma que ainda estão por vir. Informa-se dos últimos esforços em se regulamentar a nova política, ressaltando-se que o espírito de sua elaboração e discussão já não está mais presente, com medidas regulamentadoras contraditórias a ele sendo expedidas. Evidencia-se também que grandes ganhos da nova lei ainda pendem de regulamentação, como os vistos de acolhida humanitária e a concretização da Política Nacional de Migração, Refúgio e Apatridia. Outros temas poderão voltar à discussão no médio prazo, como a anistia para os migrantes que estejam com alguma pendência⁴², e a discussão sobre o papel da Polícia Federal como autoridade administrativa para o tema. Como a própria teoria dos múltiplos fluxos argumenta, essas questões não devem gerar mudanças de imediato, uma vez que há uma reforma muito recente que faz com que os problemas tenham sua visibilidade reduzida. As contribuições práticas mostram que novas pesquisas sobre a temática migratória, em especial sobre a implementação da nova política, são um caminho frutífero a ser percorrido daqui para frente.

⁴² O Deputado Orlando Silva apresentou em junho de 2017 o PL 7876 que visa conceder a anistia aos migrantes indocumentados conforme estava previsto no projeto do Senado convertido na lei n. 13.445/17, mas que teve esse dispositivo vetado. Até a finalização dessa pesquisa o PL 7876 não havia concluído sua tramitação em nenhuma comissão da Câmara dos Deputados.

Ao final do Capítulo 5 apresenta-se algumas contribuições teóricas da pesquisa, ideias que emergiram durante e após a realização do campo, e que servem para abrir novas avenidas de discussão sobre alguns aspectos da teoria dos múltiplos fluxos. A categoria dos indicados políticos deveria ser desdobrada em primeiro e segundo escalão, pois notou-se que possuem especificidades em relação a seus recursos e atividades. Há que se destacar o papel da sociedade civil organizada como proeminente na categoria dos grupos de interesse, assim como seu papel garantidor de alguma legitimidade social. A categoria dos grupos de interesse deveria ser alargada, incluindo os organismos internacionais e atores do próprio Poder Público. O conceito das comunidades de políticas públicas também deveria ser ampliado para abarcar expressamente nós temporários da rede, assim como o público interessado na política. A relação entre os fluxos das políticas públicas e da política também poderia ser repensada, em especial no momento em que se desenvolve o processo legislativo, em que ambos aparecem bem imbricados. Entende-se que novos estudos que foquem nesses itens poderão confirmar essas assertivas e com isso apoiar o aprimoramento teórico, ou ainda refutá-las, mantendo a formulação original.

Importante retomar algumas das limitações da pesquisa. Sabe-se que a análise poderia ter sido adensada se os nove dos 24 potenciais entrevistados que negaram ou não responderam tivessem aceitado a solicitação de entrevista com o pesquisador. Além disso, a ausência de um acesso mais qualificado junto aos membros do grupo de segurança dificultou a compreensão da forma de atuação dessas instituições. Com certeza essas outras entrevistas trariam elementos que enriqueceriam as análises.

Outra limitação decorre do próprio caráter abrangente da pesquisa, que pretendeu evidenciar os processos de formulação, agenda e decisão da reforma migratória brasileira. Dado os poucos estudos na área entendeu-se que essa abordagem seria relevante para desbravar o campo, no entanto, perde-se a possibilidade de realizar um aprofundamento necessário para indicar contribuições teóricas mais sólidas, que poderiam ser obtidas caso apenas um aspecto da teoria dos múltiplos fluxos tivesse sido enfrentado em várias áreas de políticas públicas, por exemplo.

De qualquer forma, foi possível aplicar a teoria ao caso concreto gerando conhecimento sobre o processo da reforma migratória nacional. Após décadas de vigência de um marco legal autoritário que se tornou operacionalmente defasado, além de ser incompatível com a Constituição, um ciclo de incremento da atenção sobre o tema se inicia no final de 2011, com o

reconhecimento de novos problemas e reforço de antigos. Antes mesmo de se ter uma alternativa de política de consenso ou majoritária no âmbito da comunidade de políticas públicas, o fluxo da política já começa a se movimentar, dando início a um processo legislativo em que os vários participantes se lançaram a defender suas propostas. Algumas pessoas se destacaram pelo investimento de tempo e recursos na reforma, além da habilidade em perceber as janelas de oportunidade que se abriam, manipulando estratégias para a obtenção de resultados positivos. Esses empreendedores conseguiram gerar uma percepção de ganha-ganha com a reforma, reduzindo os obstáculos políticos para sua aprovação. Por final a nova legislação é sancionada, com alguns vetos importantes, mas que não descaracterizaram o projeto como um todo. A partir daí, passa-se a um processo de regulamentação e implementação da nova Política em si, momento em que essa pesquisa faz as suas contribuições finais, apontando para a necessidade de se concretizar os ditames legais e abrindo novas vias de investigação, tanto sobre o tema migratório, quanto sobre a teoria dos múltiplos fluxos.

REFERÊNCIAS

- Aelst, P.van., & Walgrave, S. (2016). Political agenda setting by the mass media: ten years of research, 2005-2015. In N. Zahariadis (Ed.). *Handbook of Public Policy Agenda Setting* (pp. 157-179). Cheltenham: Edward Elgar.
- Bache, I., & Reardon, L. (2013). An Idea Whose Time has Come? Explaining the Rise of Well-Being in British Politics. *Political Studies*, 61(4), 898-914.
- Bardin, L. (2009). *Análise de Conteúdo* (4ª Ed.). Lisboa: Edições 70.
- Baumgartner, F. (2016). John Kingdon and the evolutionary approach to public policy and agenda setting. In N. Zahariadis (Ed.). *Handbook of Public Policy Agenda Setting* (pp. 53-65). Cheltenham: Edward Elgar.
- Besharov, D., Lopez, M., & Siegel, M. (2013). International Conference News: Trends in Migration and Migration Policy. *Journal of Policy Analysis and Management*, 32(3), 655-660.
- Birkland, T.A. (2016). Attention and natural disasters . In N. Zahariadis (Ed.). *Handbook of Public Policy Agenda Setting* (pp. 389-414). Cheltenham: Edward Elgar.
- Bonafont, L.C. (2016). Interest groups and agenda setting. In N. Zahariadis (Ed.). *Handbook of Public Policy Agenda Setting* (pp. 200-216). Cheltenham: Edward Elgar.
- Cairney, P., & Zahariadis, N. (2016). Multiple Streams Approach: a flexible metaphor presents an opportunity to operationalize agenda setting process. In N. Zahariadis (Ed.). *Handbook of Public Policy Agenda Setting* (pp. 87-105). Cheltenham: Edward Elgar.
- Carta Pública (2017). Carta Pública sobre regulamentação da Lei de Migração. Recuperado em 20 de janeiro de 2018, em <https://racismoambiental.net.br/2017/11/22/carta-publica-sobre-regulamentacao-da-lei-de-migracao/>
- Cavalcanti, L., Oliveira, A.T., Araújo, D. & Tonhati, T. (2017). A inserção dos imigrantes no mercado de trabalho brasileiro. Relatório Anual 2017. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais. OBMigra. Brasília, DF.
- Cogo, D., & Silva, T. (2016). Entre a 'fuga' e a 'invasão': alteridade e cidadania da imigração haitiana na mídia brasileira. *Revista FAMECOS (Online)*, 23(1), 1-18.
- Cohen, N. (2016). Policy entrepreneurs and agenda setting. In N. Zahariadis (Ed.). *Handbook of Public Policy Agenda Setting* (pp. 180-199). Cheltenham: Edward Elgar.
- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1-25.

- Comissão de Especialistas. (2017). Regulamento da nova Lei de Migração é *contra legem e praeter legem*. Recuperado em 11 de janeiro de 2018 em <https://www.conjur.com.br/2017-nov-23/opinioao-regulamento-lei-migracao-praetem-legem>
- Comitê Nacional para os Refugiados. (2017). *Pedidos de Refúgio*. Informações obtidas pela Lei de acesso à informação. Brasília, DF.
- Constituição da República Federativa do Brasil*. (1988). Brasília, DF.
- Coutinho, F.M.A., Bijos, D. & Ribeiro, H. (no prelo). O Estado da Arte das Discussões sobre Migrações Internacionais e Políticas Públicas. *Revista do Serviço Público*, 69(2).
- Decreto n. 86.715 de 10 de dezembro de 1981*. (1981). Regulamenta a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, que define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração e dá outras providências. Brasília, DF.
- Decreto n. 840 de 22 de junho de 1993*. (1993). Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Conselho Nacional de Imigração e dá outras providências. Brasília, DF.
- Decreto n. 9.199 de 20 de novembro de 2017*. (2017). Regulamenta a Lei no 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. Brasília, DF.
- Decreto n. 9.277 de 05 de fevereiro de 2018*. (2018). Dispõe sobre a identificação do solicitante de refúgio e sobre o Documento Provisório de Registro Nacional Migratório. Brasília, DF.
- Defensoria Pública da União. (2017A). Ofício n.2/2017-DPU CAESP/19OFSCR CAESP. Brasília, DF.
- Defensoria Pública da União. (2017B). DPU alerta para problemas na regulamentação da Lei de Migração. Recuperado em 11 de janeiro de 2018 em <http://dpu.def.br/noticias-sao-paulo/155-noticias-sp-slideshow/40583-dpu-alerta-para-problemas-na-regulamentacao-da-lei-de-migracao>.
- Defensoria Pública da União. (2017C). DPU conquista liminar para que nigeriano aguarde expulsão em liberdade. Recuperado em 05 de fevereiro de 2018 em <http://www.dpu.def.br/noticias-defensoria-publica-da-uniao/233-slideshow/40563-dpu-conquista-liminar-para-que-nigeriano-aguarde-expulsao-em-liberdade>.
- Departamento de Polícia Federal. (2017). *Registros de Estrangeiros*. Informações obtidas pela Lei de acesso à informação. Brasília, DF.
- Departamento de Polícia Federal. (2018). *Registros de Estrangeiros Anistiados*. Informações obtidas pela Lei de acesso à informação. Brasília, DF.
- Dunlop, C.A. (2016). Knowledge, epistemic communities, and agenda setting. In N. Zahariadis

- (Ed.). *Handbook of Public Policy Agenda Setting* (pp. 273-294). Cheltenham: Edward Elgar.
- Ellington, S. (2011). The Rise of Battlefield Private Contractors. *Public Integrity*, 13(2), 131-148.
- Ferreira, A. N. Filho. (2013). Justificativa ao Projeto de Lei 288 de 2013. Recuperado em 11 de dezembro de 2017 em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/113700>.
- Flick, U. (2004). Triangulation in qualitative research. In U. Flick, E.V. Kardorff & I. Steinke (Eds.). *A companion to qualitative research* (pp.178-183). Londres: Sage Publications.
- Flick, U; Kardorff, E.von & Steinke, I. (2004). What is Qualitative Research? An Introduction to the Field. In U. Flick, E.V. Kardorff & I. Steinke (Eds.). *A companion to qualitative research* (pp.3-12). Londres: Sage Publications.
- Flyvbjerg, B. (2007). Five Misunderstandings about case-study research. In C. Seale, G. Gobo, J. F. Gubrium, D, Silverman (Eds). *Qualitative Research in Practice* (pp. 390-404). Londres: Sage Publications.
- Gallup. (2016). Migrant Acceptance Index. *Gallup News Web site*. Recuperado em 28 de novembro de 2017, em: <http://news.gallup.com/poll/216377/new-index-shows-least-accepting-countries-migrants.aspx>
- Gottens, L. B. D., Pires, M. R. G. M., Calmon, P. C. D. P, & Alves, E. D. (2013). O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon na análise de políticas de saúde: Aplicabilidades, contribuições e limites. *Saúde e Sociedade*, 22(2), 511-520.
- Gray, D. B. (2004). *Doing Research in Real World*. London: Sage Publications Ltd. 422.p.
- Henstra, D. (2010). Explaining local policy choices: a multiple streams analysis of municipal emergency management. (Report). *Canadian Public Administration*, 53(2), 241-258.
- Herzog, C., & Karppinen, K. (2014). Policy streams and public service media funding reforms in Germany and Finland. *European Journal of Communication*, 29(4), 416-432.
- Holstein, J.A., & Gubrium, J.F. (2007). Context: working it up, down, and across. In C. Seale, G. Gobo, J. F. Gubrium, D, Silverman (Eds). *Qualitative Research in Practice* (pp. 267-281). Londres: Sage Publications.
- Howlett, M. & Ramesh. M. (2003). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, 2nd edn. Oxford: Oxford University Press.
- Ibope. (2016). Imigração de trabalhadores estrangeiros. *Ibope Inteligência Web site*. Recuperado em 28 de novembro de 2017, em: <http://www.ibopeinteligencia.com/noticias-e-pesquisas/50-da-populacao-brasileira-considera-negativa-a-vinda-de-trabalhadores-estrangeiros-para-o-pais/>

- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2015). Relatórios PNAD 2002-2014. *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) Web site*. Recuperado em 20 de julho de 2017, em http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=40
- International Organization for Migration (2017). Measuring Global Migration Potential, 2010–2015. *International Organization for Migration (IOM) Web site*. Recuperado em 28 de novembro de 2017 em <http://publications.iom.int/books/global-migration-data-analysis-centre-data-briefing-series-issue-no-9-july-2017>.
- International Organization for Migration (2015). World migration report 2015. *International Organization for Migration (IOM) Web site*. Recuperado em 20 de julho de 2017 em http://publications.iom.int/system/files/wmr2015_en.pdf
- International Organization for Migration (2013). World migration report 2013. *International Organization for Migration (IOM) Web site*. Recuperado em 20 de julho de 2017, em http://publications.iom.int/bookstore/free/WMR2013_EN.pdf
- Jereissati, T. (2017). Parecer ao Substitutivo da Câmara dos Deputados no 7, de 2016, ao Projeto de Lei do Senado no 288, de 2013. Recuperado em 11 de dezembro de 2017 em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5223025&disposition=inline>.
- Jones, M., Pierce, J., Bernal, A., Peterson, H., Herweg, N., & Lamberta, H. (2016). A river runs through it: A multiple streams meta-review. *Policy Studies Journal*, 44 (1), 13–36.
- Katikireddi, S. V., Hilton, S., Bonell, C., & Bond, L. (2014). Understanding the development of minimum unit pricing of alcohol in Scotland: a qualitative study of the policy process. *PLOS one*, 9(3), 1-10.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives and public policies*. Boston: Little, Brown and Company.
- Kingdon, J. W. (2011). *Agendas, alternatives and public policies*. Updated 2. ed. Pearson.
- Lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980* (1980). Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Diário Oficial da União. Brasília, DF.
- Lei n. 7.685 de 02 de dezembro de 1988*. (1988). Dispõe sobre o registro provisório para o estrangeiro em situação ilegal em território nacional. Brasília, DF.
- Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997* (1997). Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF.

- Lei n. 9.675 de 29 de junho de 1998.* (1998). Amplia, para o estrangeiro em situação ilegal no território nacional, o prazo para requerer registro provisório. Brasília, DF.
- Lei n. 11.961 de 02 de julho de 2009.* (2009). Dispõe sobre a residência provisória para o estrangeiro em situação irregular no território nacional e dá outras providências. Brasília, DF.
- Lei n. 13.344 de 06 de outubro de 2016.* (2016). Dispõe sobre prevenção e repressão ao tráfico interno e internacional de pessoas e sobre medidas de atenção às vítimas; altera a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); e revoga dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal). Brasília, DF.
- Lei nº 13.445 de 24 de maio de 2017.* (2017). Institui a Lei de Migração. Brasília, DF.
- Lima, L. D. de., Machado, C. V., O'Dwyer, G., Baptista, T. W. de F., Andrade, C. L. T. de., & Konder, M. T. (2015). Interdependência federativa na política de saúde: a implementação das Unidades de Pronto Atendimento no estado do Rio de Janeiro, Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, 20(2), 595-606.
- Lima, M. L. O. F., & Medeiros, J. J. (2012). Empreendedores de políticas públicas na implementação de programas governamentais. *Revista de Administração Pública*, 46(5), 1251-1270.
- Mello, M. A. (2017). Voto do Relator Marco Aurélio Mello no Recurso Extraordinário 587.970. *Supremo Tribunal Federal Web site*. Recuperado em 07 de dezembro de 2017 em <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RE587.970votoMMA.pdf>
- Metten, A., Costa, L. S., Gadelha, C. A. G., & Maldonado, J. (2015). A introdução do complexo econômico industrial da saúde na agenda de desenvolvimento: uma análise a partir do modelo de fluxos múltiplos de Kingdon. *Revista de Administração Pública*, 49(4), 915-936.
- Merkens, H. (2004). Selection Procedures, Sampling, Case Construction. In U. Flick, E.V. Kardorff & I. Steinke (Eds.). *A companion to qualitative research* (pp.165-171). Londres: Sage Publications.
- Ministério da Justiça. (2014A). *1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio. Relatório Final pós Etapa Nacional*. Brasília: DF.
- Ministério da Justiça. (2014B). *Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil. Relatório da Comissão de Especialistas*. Brasília: DF.

- Ministério da Justiça; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2015). *Migrantes, apátridas e refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil*. Brasília: DF.
- Ministério da Justiça. (2017). *Resoluções Normativas do Comitê Nacional para os Refugiados Web site*. Recuperado em 04 de dezembro de 2017 em <http://www.justica.gov.br/central-de-atendimento/estrangeiros/refugio-1/refugio>
- Ministério do Trabalho. (2017A). *Carteiras de Trabalho e Previdência Social para Imigrantes*. Informações obtidas pela Lei de acesso à informação. Brasília, DF.
- Ministério do Trabalho. (2017B). *Resoluções Normativas do Conselho Nacional de Imigração Web site*. Recuperado em 04 de dezembro de 2017 em <http://trabalho.gov.br/mais-informacoes/cni/2016-02-16-20-30-45/itemlist/category/632-cnig-resolucoes-normativas>.
- Ministério do Trabalho. (2017C). *Resoluções Recomendadas do Conselho Nacional de Imigração Web site*. Recuperado em 11 de dezembro de 2017 em <http://trabalho.gov.br/mais-informacoes/cni/2016-02-16-20-30-45/itemlist/category/633-cnig-resolucoes-recomendadas>.
- Ministério do Trabalho. (2018). *Atas de Reunião do Conselho Nacional de Imigração*. Recuperado em 04 de janeiro de 2018 em <http://trabalho.gov.br/mais-informacoes/cni/atas>.
- Mintzberg, H., Raisinghani, D., & Théorêt, A. (1976). The structure of “unstructured” decision process. *Administrative Science Quarterly*, 21(2), 246-275.
- Monteiro, J. V. (1982). O processo decisório de política. In: *Fundamentos de política pública* (pp. 63-83). Rio de Janeiro: Ipea.
- Morse, J. M. (1994). Designing Funded Qualitative Research. In N. K. Denzin and Y. S. Lincoln (eds), *Handbook of Qualitative Research* (pp. 220–235). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Novotny, V., Perottino, M., & Polasek, M. (2016). Political Parties and the Policy Agenda. In N. Zahariadis (Ed.). *Handbook of Public Policy Agenda Setting* (pp. 217-235). Cheltenham: Edward Elgar.
- Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão [PFDC], & Cáritas Arquidiocesana São Paulo. (2017). Nota Técnica Conjunta PFDC e CARITAS n. 13. Brasília, DF.
- Rapley, T. (2007). Interviews. In: Qualitative Research in Practice. In C. Seale, G. Gobo, J. F. Gubrium, D. Silverman (Eds). *Qualitative Research in Practice* (pp. 15-33). Londres: Sage Publications.
- Rousseff, D.V. (2011). Discurso da Presidente Dilma na Assembleia Geral da ONU de 2011.

- Recuperado em 08 de janeiro de 2018 em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-do-debate-geral-da-66a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-iorque-eua>.
- Rousseff, D.V. (2015). Discurso da Presidente Dilma na Assembleia Geral da ONU de 2015. Recuperado em 08 de janeiro de 2018 em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-abertura-da-70a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas>.
- Rutledge, P. (2016). Presidential Power and Agenda Setting. In N. Zahariadis (Ed.). *Handbook of Public Policy Agenda Setting* (pp. 236-253). Cheltenham: Edward Elgar.
- Sabbe, A., Temmerman, M., Brems, E., & Leye, E. (2014). Forced marriage: an analysis of legislation and political measures in Europe. *Crime, Law and Social Change*, 62(2), 171-189.
- Santos, F. V. dos. (2016). A inclusão dos migrantes internacionais nas políticas do sistema de saúde brasileiro: O caso dos haitianos no Amazonas. *Historia, Ciências, Saúde - Manguinhos*, 23(2), 1-17.
- Silva, L.I.L. da (2008). Discurso do Presidente Lula na Assembleia Geral da ONU de 2008. Recuperado em 08 de janeiro de 2018 em <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/O-discurso-do-presidente-Lula-na-Assembleia-Geral-da-ONU/6/14484>.
- Silva, A. B., & Moraes, I. H. S. (2012). O caso da Rede Universitária de Telemedicina: análise da entrada da telessaúde na agenda política brasileira. *Physis: Revista de Saúde Coletiva*, 22(3), 1211-1235.
- Stake, R. E. (2005). Qualitative Case Studies. In N. K. Denzin, Y. S. Lincoln (Eds). *The Sage Handbook of Qualitative Research* (pp. 443-466). Londres: Sage Publications.
- Stake, R. E. (2010). *Qualitative Research: studying how things work*. New York: The Guilford Press.
- Subirats, J. (1989). *Análisis de políticas y eficacia de la administración*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Temer, M. (2016). Discurso do Presidente Michel Temer na Assembleia Geral da ONU de 2016. Recuperado em 08 de janeiro de 2018 em <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/discursos/discursos-do-presidente-da-republica/discurso-do-senhor-presidente-da-republica-michel-temer-durante-abertura-do-debate-geral-da-71a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-york-eua>.

- Trevisani, J. J. D., Burlandy, L., & Jaime, P. C. (2012). Fluxos decisórios na formulação das condicionalidades de saúde do programa bolsa família. *Saúde e Sociedade, 21*(2), 492-509.
- United Nations (2015). Population Facts. N°2015/04. *United Nations (UN) Web site*. Recuperado em 20 de julho de 2016 em http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/popfacts/PopFacts_2015-4.pdf
- Véran, J., Noal, D. da., & Fainstat, T. (2014). Nem refugiados, nem migrantes: A chegada dos haitianos à cidade de Tabatinga (Amazonas). *Dados, 57*(4), 1007-1041.
- Young, T. V., Shepley, T. V., & Song, M. (2010). Understanding agenda setting in state educational policy: An application of Kingdon's multiple streams model to the formation of state reading policy. *Education Policy Analysis Archives, 18*(15), 1-28.
- Walhart, T. (2013) The application of Kingdon's Multiple Streams Theory for human papillomavirus-related anal intraepithelial neoplasia. *Journal of Advanced Nursing 69*(11), 2413–2422.
- Zahariadis, N. (2003). *Ambiguity and Choice in Public Policy: Political Decision Making in Modern Democracies*. Washington, DC: Georgetown University Press. 199p.
- Zahariadis, N. (2007). The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects. In P. A. Sabatier (Ed.). *Theories of the Policy Process* (pp 65-92). Westview Press.
- Zahariadis, N. (2016). Setting the agenda on agenda setting: definitions, concepts, and controversies. In N. Zahariadis (Ed.). *Handbook of Public Policy Agenda Setting* (pp. 1-24). Cheltenham: Edward Elgar.
- Zappellini, M. B. (2014). Montagem de agenda no Comitê Itajaí: uma aplicação do modelo de Kingdon. *Revista de Administração Contemporânea, 18*(6), 795-812.
- Zittoun, P. (2016). The domestication os a “wild” problem: taming policy agenda setting. In N. Zahariadis (Ed.). *Handbook of Public Policy Agenda Setting* (pp. 254-272). Cheltenham: Edward Elgar.

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA

- Apresentação da pesquisa
- Solicitação de gravação da entrevista
- Assinatura de termo de consentimento livre e esclarecido (Apêndice B)

Bloco 1 - Introdução (delimitação do horizonte de experiência do entrevistado)

- 1.1 – Conte um pouco de sua história profissional, mais especificamente do momento em que você iniciou contatos com o tema das migrações no Brasil.
- 1.2 – Considerando a sua experiência, a partir de quando você entende que se inicia o processo de mudança da Política Migratória Brasileira até chegar na Lei 13.445 de maio de 2017?

Bloco 2 - Participantes e Empreendedores de Políticas Públicas

- 2.1 – Quais instituições você destacaria como muito importantes para o processo de formulação dessa nova Política?
- 2.2 – Quais pessoas você destacaria como muito importantes para o processo de discussão da Política Migratória Brasileira? Quais foram seus papéis?

Bloco 3 - Fluxo dos Problemas

- 3.1 – Quais eram os problemas derivados da política anterior que demandavam uma mudança?

Bloco 4 - Fluxo das Políticas Públicas

- 4.1 – Como se deu a formulação da nova PMB? Em quais espaços ela foi discutida?
- 4.2 – Qual a sua percepção sobre a proposta que é apresentada no Congresso Nacional? Parecia-lhe tecnicamente adequada (suficiente, consistente, implementável)? E quanto a seus valores, eram adequados?

Bloco 5 - Fluxo da Política

- 5.1 – Na sua visão, como a opinião pública se posiciona sobre o tema das migrações? Isso foi relevante para o processo de alteração da Política anterior?
- 5.2 – Algum grupo de pressão atuou para a mudança da PMB? Como?

5.3 – Você identifica alguma alteração no cenário político eleitoral brasileiro que impactou a deliberação e encaminhamento dessa política?

5.4 – Houve alguma mudança em postos chave do Governo que afetou a deliberação dessa política?

Bloco 6 – Janelas de Oportunidade

6.1 – Você acha que é possível identificar um ponto de virada, uma janela de oportunidade, para a alteração da política migratória brasileira?

Bloco 7 - Entraves e facilitadores

7.1 – Na sua visão, quais foram os principais entraves e desafios à alteração da PMB?

7.2 – Quais fatores facilitaram essa alteração?

Bloco 8 - Finalização

8.1 – Há algo mais que você gostaria de dizer sobre o tema da nossa entrevista que não tenha sido contemplado nas perguntas anteriores?

APÊNDICE B - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

O senhor está convidado a participar de uma pesquisa sobre a agenda decisória da política migratória brasileira, elaborada pelo mestrando em Administração Frederico de Moraes Andrade Coutinho, orientado pelo Professor Doutor Adalmir de Oliveira Gomes, do Programa de Pós-graduação em Administração da UnB, com o objetivo de identificação e descrição da dinâmica de formação da agenda da política migratória brasileira. Esta pesquisa se endereça a gestores públicos, acadêmicos, representantes do Congresso, representantes de Organizações da Sociedade Civil, representantes de Organismos Internacionais entre outros atores relevantes para compreender o tema. A sua participação ocorrerá por meio de entrevista, para a qual utilizaremos um roteiro de perguntas, estimando-se como tempo de duração para sua realização um período entre 30 a 45 minutos. Informamos que o senhor pode se recusar a responder quaisquer perguntas caso não se sinta à vontade, podendo desistir de participar da pesquisa em qualquer momento de sua ocorrência, sem nenhum prejuízo. Sua participação é voluntária e não há gratificação por sua colaboração. Os resultados da pesquisa poderão ser divulgados pela Universidade de Brasília (UnB).

Precisamos de sua sinceridade nas respostas. Lembre-se de que não há respostas certas ou erradas. Todas são corretas desde que correspondam ao que você pensa.

Para esclarecer dúvidas e fazer comentários a qualquer momento ou mesmo para conhecer os resultados desta pesquisa, não hesite em contatar: fred_morais@yahoo.com.br.

Este documento foi elaborado em duas vias: uma ficará com o pesquisador responsável e a outra com o entrevistado.

Nome / assinatura

Frederico de Moraes Andrade Coutinho
Pesquisador Responsável

Brasília, ____ de _____ de 2017