



COMO NASCE UMA POLÍTICA PÚBLICA? ANÁLISE DO PROCESSO DE FORMULAÇÃO DA LEI DE MIGRAÇÃO

Alan Silva Pereira, Allan Cavalcante Lira Magalhães, Celeste Abel Cuad Maculuve,
Jeniffer Walkiriam e Silva Galvão *

Palavras-chave: Processos legislativos. Ciclos políticos. Lei de Migração.

RESUMO

O sistema globalizado e a falta de proteções sociais dos países que seguem a cartilha neoliberal geram uma onda de deslocamentos humanos dentro dos territórios e entre nações em busca de locais onde se encontra o capital. Por exemplo, o incentivo dado ao produtor rural nos países desenvolvidos gera uma baixa renda nos agricultores de países em desenvolvimento. Estes migram do campo para a cidade e posteriormente, em busca de uma maior “oportunidade”, procuram ultrapassar as fronteiras para outros locais onde o imaginário imposto pela filosofia liberal dita ser mais desenvolvido e com maiores chances de realização do “sonho americano” para aqueles que querem trabalhar (IBARRA, 2011).

A ampliação das políticas liberais no cenário mundial – gera um fluxo migratório intenso de pessoas em busca do capital e do emprego - e a pressão da opinião pública sobre os *decision-makers* - cobrando uma solução para o problema - abriram a “janela política” para a implementação de uma nova Lei de Migração, já que anterior estava defasada e datava do período militar.

Usando a *policy analysis*, termo cunhado por Klaus Frey (2000), estabelecemos quem e como foi a participação dos atores políticos dentro da *policy arena*, indicando como se desenvolveu a dimensão processual (*politics*) da Lei de Migração dentro do Legislativo e do Executivo, destacando a *policy networks* bem como a tramitação legal dentro dos sistemas políticos constituídos (*polity*) do Estado Brasileiro.

Dentro deste contexto de *policy analysis* avaliamos como foi a relação entre os atores institucionais com poder de veto nas fases de formulação e aprovação da Lei.

Kingdon (2006) afirma que a implementação de uma política depende da confluência de três dinâmicas distintas: existência de questão problema, proposta de política pública e o jogo político. Embora sejam três processos próximos, o funcionamento de cada um tem características próprias. Quando os três processos confluem no mesmo momento, as chances de um tema se tornar decisão aumentam decisivamente. As janelas políticas surgem na relação dessas três dinâmicas como oportunidades de defesa de propostas, dinâmica das políticas públicas; elas podem surgir a partir de problemas, primeiro processo, ou de eventos políticos, último processo.

*Universidade do Pará. E-mails: alanpereiramkt@gmail.com; allan.c.lira@gmail.com;
celesteabelmaculuve@gmail.com; jenifferwgalvao@gmail.com



Coutinho (2018) não atribui a mudança na legislação migratória a uma janela previsível ou rotineira. Não obstante, o autor identifica duas janelas; a primeira, uma janela de problema, surgiu com a intensificação, no final do ano de 2011, da vinda de haitianos para o Brasil e a decorrente sobrecarga nos canais de políticas públicas locais de saúde.

A segunda janela, vinda da dinâmica política, surgiu com a nomeação do autor do principal projeto de lei sobre a reforma migratória como Ministro das Relações Exteriores em março de 2017, o então Senador Aloysio Nunes, sendo ele. O Ministro é um dos jogadores institucionais importantes que influenciaram na aprovação da Lei, pois tinha trânsito político junto aos *veto players* institucionais (partidos e comissões do Congresso Nacional e a Presidência da República).

A estabilidade das políticas públicas de um sistema político depende de três características de seus veto players: seu número, sua congruência (diferença entre suas posições políticas), e sua coesão (a similaridade das posições políticas das unidades que constituem cada um deles). Assim, segundo Tsebelis (1997) um ‘jogador com poder de veto’ é um indivíduo, um grupo ou uma organização que tem a prerrogativa de mudar uma política.

Ademais, a reforma em questão também contou com a atuação de personagens que Kingdon (2006) define como *policy entrepreneurs*, ou empreendedores políticos, que são partes determinadas a aplicar recursos para a promoção das políticas que lhes interessam. Coutinho (2018) identifica os seguintes empreendedores: Paulo Abraão, Secretário Nacional de Justiça do período de 2011 a 2014; Beto Vasconcelos, Secretário Nacional de Justiça entre 2015 e 2016; João Guilherme Lima Granja Xavier da Silva, Diretor do Departamento de Migrações entre 2013 e 2016, além de ser membro da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Governo Federal, que participaram ativamente do debate da formulação da Lei.

A atual legislatura fez um longo percurso até sua aprovação, com a atuação de diversos atores políticos institucionais ou da sociedade civil. A proposta de mudança na regulação migratória só ganhou maior impulso em 2015, com a primeira aprovação do PSL 288/2013 no Senado e chegada à Câmara, onde virou o PL 2516/2015. Nesse processo, ocorreram incessantes discussões sobre a formulação de uma lei que não estivesse pautada nos paradigmas militares da época ditatorial.

A nova lei mostra ser fruto de um trabalho árduo da sociedade civil que não apenas representou os interesses dos não-nacionais, mas também cobrou agilidade e transparência durante todo o trâmite para a sua aprovação. As propostas de mudanças versam principalmente sobre combater a criminalização do imigrante e contribuir para a desburocratização de processos documentais. Mas nem tudo foi aprovado conforme os movimentos sociais e organizações civis desejavam e aguardavam (NOVO, 2017).

REFERÊNCIAS

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 288, de 2013**. Institui a Lei de Migração e regula entrada e estada de estrangeiros no Brasil. Brasília, DF, 2017.
Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/113700>.
Acesso em: 05 jul. 2019.



COUTINHO, Frederico de Moraes Andrade. **Análise da reforma migratória brasileira: formulação, agenda e decisão**. 2018. 170 f., il. Dissertação (Mestrado em Administração) — Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Política Públicas** IPEA, Rio de Janeiro, n. 21, p. 211-259, jun. 2000. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89> Acesso em: 4 jan. 2019.

IBARRA, David. O neoliberalismo na América Latina. **Revista de Economia Política**, v. 31, n.2, p.238-248, 2011. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-31572011000200004>. Acesso em: 4 jan. 2019.

KINGDON, J. Como chega a hora de uma ideia? Juntando as coisas. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas públicas**. Coletânea, v. 1. Brasília: ENAP, 2006.

NOVO, Benigno Nuñez. **Migração na visão da nova lei**. 2018. Disponível em <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,migracao-na-visao-da-nova-lei,590518.html>. Acesso em: 4 jan. 2019.

TSEBELIS, George. Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 12, n. 34, p. 89-117, jun. 1997. Disponível em: http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_34/rbcs34_06.htm. Acesso em: 2 jan. 2019.