

Como nasce uma política pública? Análise do processo de formulação da lei de migração

how is a public policy born? Analysis of the migration law formulation process

DOI:10.34117/bjdv7n10-237

Recebimento dos originais: 07/09/2021

Aceitação para publicação: 18/10/2021

Prof. Ms. Alan da Silva Pereira

<https://orcid.org/0000-0002-8268-2409>

Mestre em Ciência Política - UFPA

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política – PPGCP

E-mail: alanpereiramkt@gmail.com

Prof. Ms. Allan Cavalcante Lira Magalhães

Mestre em Ciência Política - UFPA

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política – PPGCP

E-mail: allan.c.lira@gmail.com

Prof. Dr. Carlos Augusto da Silva Souza

<https://orcid.org/0000-0003-0251-6089>

Mestre e Doutor em Ciência Política - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ) Professor/pesquisador da Universidade Federal do Pará onde atua no curso de Ciências Sociais e no

Programa de Mestrado em Ciência Política

E-mail: carlossouza@ufpa.br

Prof^ª. Ms^ª. Celeste Abel Cuad Maculve

Mestra em Ciência Política - UFPA

Programa de Pós-graduação em Ciência Política - PPGCP

E-mail: celesteabelmaculve@gmail.com

Prof^ª. Ms^ª. Jeniffer Walkiriam e Silva Galvão

Mestra em Ciência Política - UFPA

Programa de Pós-graduação em Ciência Política - PPGCP

E-mail: jenifferwgalvao@gmail.com

RESUMO

O artigo investiga o processo de formulação da nova política pública de regulação da entrada e estadia de migrantes no Brasil, a Lei 13.445, de 24 de maio de 2017, a Lei de Migração. Analisamos como o problema tornou-se relevante, os ciclos políticos percorridos, e a formulação da Lei, identificando os atores políticos envolvidos e as instituições com poder de veto. O processo foi analisado à luz dos argumentos de Klaus Frey, John Kingdon e George Tsebelis.

Palavras-chaves: Migração, Lei de Migração; Fluxo Migratório.

ABSTRACT

The article investigates the process of formulating the new public policy to regulate the entry and stay of migrants in Brazil, Law 13.445, dated May 24, 2017, the Migration Law. We analyze how the problem has become relevant, the political cycles covered, and the formulation of the Law, identifying the political actors involved and institutions with veto power. The lawsuit was examined in the light of the arguments of Klaus Frey, John Kingdon and George Tsebelis.

Key-words: Migration, Migration Law; Migratory Flow

1 INTRODUÇÃO

A migração é o fluxo de pessoas dentro de um espaço geográfico, deixando o seu lugar habitual ou de nascimento para outro local, região, estado ou país. Neste século 21 o mundo tem passado por um imenso fluxo migratório. Muito deste motivado como um espelhamento dos movimentos de mercadorias e capitais que se movimentam pelo mundo com grande liberdade. É a chamada “Globalização Neoliberal”.

É interessante ressaltar que o fluxo migratório sempre existiu na história humana, na maioria das vezes pelo mesmo motivo: a busca de uma vida melhor. Porém, o processo neoliberal e a globalização em curso - que promete integração econômica - excluem parcelas enormes da população, aumentando a disparidade entre ricos e pobres, levando ao desejo de migração para países mais desenvolvidos e onde o capital se encontra de maneira mais “pujante”.

No entanto, o neoliberalismo e o “desaparecimento” das fronteiras têm uma prática e regulamentos condescendentes com a circulação de capitais e mercadorias, mas um severo controle sobre a mobilidade de pessoas e trabalhadores que buscam fixação permanente em países financeiramente atraentes. Na verdade, a raiz da crise migratória é a desigualdade entre as nações. Segundo a Comisión Económica para América Latina y el Caribe - Cepal (2009), há uma grande assimetria no desenvolvimento dos países. Alguns têm uma concentração maior de capital, comércios de bens e serviços e partem na frente na disputa de capitais. Essa assimetria tende a aumentar no decorrer do tempo, com a implantação das políticas neoliberais e o irreversível processo de globalização.

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 para os agricultores de países em desenvolvimento. Estes migram do campo para a cidade e, em busca de maior

“oportunidade”, posteriormente 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 crise de migração nos limites entre os Estados Unidos com o México é um caso prático das desigualdades que levam milhares de pessoas partirem em busca do imaginário “sonho americano”. Ressaltamos que as barreiras impostas pelos países industrializados não permitem a entrada formal destes imigrantes, que entram nos países como “ilegais”, fugindo da pobreza e da violência vivenciada nos países da América Central.

Na América Latina a crise migratória chegou com força na segunda década dos anos 2000. Segundo a Organização das Nações Unidas (ONU), mais de 1,6 milhão de venezuelanos haviam se deslocado pela fronteira do país entre 2015 e 2018, fugindo da pobreza¹.

O principal expoente da crise migratória recente na América Latina pode ser visto na fronteira Brasil e Venezuela, onde não existem marcos e limites físicos, sendo em sua maioria linhas divisórias imaginárias. Esta facilidade de trânsito, aliada à crise política e econômica vivida pelo país vizinho, tem levado milhares de venezuelanos a cruzarem a fronteira em busca de melhores oportunidades de vida. São, sobretudo, nativos da etnia indígena Warao, que não possuem qualificação e ficam alijados de qualquer processo de globalização neoliberal.

Para os venezuelanos, o Brasil é a “potência regional” sendo a escolha mais fácil e rápida para busca de oportunidades. Eles adentram ao território brasileiro, principalmente pelo estado de Roraima, que faz fronteira terrestre com a Venezuela, e depois seguem para outras regiões brasileiras, gerando uma crise humanitária, econômica e de saúde pública, pela falta de infraestrutura adequada das cidades para receber este intenso fluxo migratório. O resultado é o aumento da mendicância, como única forma de sobrevivência, e o choque cultural entre os povos das duas nações.

O cenário mundial - com 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.

¹ Portal G1 - <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2018/08/26/quais-sao-efeitos-da-crise-migratoria-da-venezuela-na-america-do-sul.ghtml> - Acessado em 06.12.2018

A legislação brasileira anterior ainda datava do período militar, tendo sido promulgada no governo do general João Figueiredo, como Lei 6.815/80, conhecida como Estatuto do Estrangeiro. Vigorou por quase quatro décadas, até o ano de 2017, quando foi sancionado o novo marco regulatório da migração no país.

O Estatuto do Estrangeiro estabelecia regras e penas ao estrangeiro, demonstrando um caráter mais de segurança nacional do que o objetivo de garantir direitos e segurança ao indivíduo que chegava ao país. Já a nova Lei trouxe algum avanço ao reconhecer o migrante como cidadão. Porém há que ser fazer ressalvas: a Lei traz benefícios principalmente ao imigrante profissionalmente qualificado e pesquisadores. Em resumo: a mão de obra qualificada.

O artigo analisa os processos que levaram à mudança da política que regula a entrada de estrangeiros no Brasil, com a substituição do Estatuto do Estrangeiro pela Lei de Migração.

Pela “policy analysis”, para usar o termo cunhado por Klaus Frey (2000), buscamos estabelecer que tipo de política foi implementada, 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. Enfim, quais etapas foram necessárias até se chegar à sanção da Lei 13.445/2017, conteúdo concreto resultante do processo político, a “policy” (KLAUS, 2000).

Dentro deste contexto de “policy analysis” avaliamos como foi a relação entre os atores institucionais com poder de veto, bem como o engajamento da sociedade civil na discursão do projeto nas fases de formulação e aprovação da Lei. Não sendo possível verificar empiricamente os impactos da nova legislação em virtude de sua pouca temporalidade.

É importante verificar como a sociedade agiu durante as etapas processuais, pois a janela política se abriu principalmente quando a pressão popular deixou clara a percepção e definição do problema da migração para o agendamento político, o que levou às demais etapas: elaboração do projeto, aprovação no Congresso, vetos e sanção pelo Executivo.

O artigo é construído a partir de uma breve revisão da literatura que trata do tema e da análise direta dos documentos gerados pelo fluxo processual (politics) e da redação da Lei publicada no Diário Oficial da União.

2 ESTATUTO DO ESTRANGEIRO E ELEMENTOS TEÓRICOS

O antigo Estatuto do Estrangeiro foi sancionado no ano de 1980 durante um contexto delicado, marcado externamente pela Guerra Fria e internamente pela Ditadura Militar, pelo vigor da Operação Condor e da Lei de Segurança Nacional, de tal modo que o estrangeiro era visto como uma ameaça que vinha de fora, mas que encontrava sua figura paralela no brasileiro subversivo, aquele que se opunha ao regime ditatorial e, por ser visto como ameaça interna, era pressionado a deixar o país (SPRANDEL, 2015).

Nesse sentido, logo no segundo artigo do Estatuto (Lei 6.815/1980) foram estabelecidas como diretrizes centrais a segurança nacional e a defesa do trabalhador nacional, dentre outras. O significado de Segurança Nacional era fixado pela Lei de Segurança Nacional (DL 314/1967), que chamava atenção à necessidade de prevenção e repressão da guerra psicológica adversa e da guerra revolucionária ou subversiva.

Assim, o antigo Estatuto do Estrangeiro fazia parte de um contexto geral de identificação do Estrangeiro como parte estranha e ofensiva num sistema político com fortes matizes nacionalistas. Nesse sentido, Kenicke (2016, p. 52) afirma que toda a norma tinha como objetivo limitar o fluxo de estrangeiros ao mínimo extremamente útil ao desenvolvimento nacional, citando a mensagem presidencial número 64 de 1980 segundo a qual seria permitido o ingresso do estrangeiro no país quando os níveis de qualificação do trabalhador nacional não pudessem atender às exigências do processo de desenvolvimento econômico.

Portanto, o antigo Estatuto do Estrangeiro foi resultado claro de um conjunto de fatores políticos circunstanciais que reforçavam a necessidade de alteração da norma tal qual se encontrava. A seguir serão analisados alguns elementos teóricos indispensáveis para análise do processo de formulação do novo marco migratório.

2.1 TIPOS DE POLÍTICA

Segundo Klaus (2000, p. 223 e ss.), uma das maneiras de classificar os tipos de política pública no Brasil parte das relações de conflito e consenso que acompanham seus processos de decisão e implementação. Assim, cada tipo de política pública pode ser diferenciado segundo os custos e ganhos que os afetados pela política têm quanto ao desencadear do projeto.

Nesse diapasão, a primeira forma de política, a distributiva, distribui entre os membros da sociedade ou entre alguns deles vantagens ou benesses que não acarretam custos imediatos e óbvios aos sujeitos não beneficiados. Pode-se afirmar que elas são

marcadas por um consenso razoável e quando não, por indiferença. O que caracteriza as políticas distributivas, portanto, é o baixo conflito.

Em segundo lugar, as políticas redistributivas se opõem às primeiras pelo alto caráter conflituoso, dado que se tratam de políticas que implicam no deslocamento de bens, recursos ou oportunidades como forma de diminuição das desigualdades sociais objetivamente concebidas.

Por sua vez, a terceira forma, a política regulatória, não pode ser medida por custos e benefícios contemplados a priori, pois dependem da forma concreta dada à política. Por isso, as relações de conflito e consenso podem se alterar ao longo da produção da política.

Por fim, as políticas constitutivas ou estruturadoras determinam como o jogo de produção dos três tipos anteriores funciona. Nesse sentido, Klaus (2000, p. 224) afirma que “a política estruturadora diz respeito à própria esfera da política e suas instituições condicionantes”.

Portanto, a Lei de Migração pertence ao terceiro tipo de política, uma vez que se trata de um marco regulador que visa tratar da segurança nacional. Apesar dessa classificação ser questionável (KLAUS, 2000), no que tange à análise consciente dos custos e benefícios por cada sujeito afetado e na observação, em alguns casos, de relações de conflito e consenso similares em relação aos três primeiros tipos de políticas (HEINELT, 2007, p. 111), a Lei de Migração preenche os fatores da classificação: o conflito inerente ao projeto não é visível a priori porque a distribuição de custos e benesses depende da forma concreta da política.

2.2 JANELAS POLÍTICAS

Kingdon (2006, p. 233 e ss.) 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. Em contrapartida, quando são formadas combinações parciais, as chances de implementação diminuem.

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. Quando um problema novo surge, abre-se uma janela de problema como oportunidade de defesa de

uma determinada solução; ou ainda, quando se inicia um novo evento na dinâmica do jogo político, como um novo governo, abre-se uma janela política com oportunidade para defesa de novos projetos.

Assim, Kingdon (2006, p. 122 e ss.) afirma que as janelas são oportunidades de baixa duração para formação de associações completas entre as três dinâmicas citadas acima. Nesse sentido, 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.

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.

2.3 ATORES ENVOLVIDOS

Por sua vez, Tsebelis (1997) parte da definição dos “veto players”, ou jogadores com poder de veto, para melhor compreensão de como funciona o processo decisório. Assim, afirma Tsebelis (1997, p. 90), “um veto player é um ator individual ou coletivo cuja concordância (pela regra da maioria no caso dos atores coletivos) é requerida para tomar a decisão de mudar uma política”.

Assim, Tsebelis (1997) defende que a capacidade de alterar o status quo deve ser interpretada como resultado da interação de jogadores com poder de veto que participam do sistema político; sejam eles membros do congresso ou da presidência (veto players institucionais), ou ainda integrantes de coligações que exerçam poder de veto sobre as decisões do Executivo (veto players partidários). A conclusão do autor é a de que quanto maior o número de atores com poder de veto, maior a improbabilidade de que o status quo seja alterado, ou melhor, maior é a estabilidade da política.

A questão da quantidade de veto players e a consequente maior estabilidade da política são questões que estabelecem uma importante conexão com a necessidade de abertura de janelas para a alteração do estado atual da política em questão. A seguir serão analisadas as participações mais evidentes dos atores envolvidos no processo de reforma da legislação migratória.

3 REDAÇÃO APROVADA PELA COMISSÃO

A discussão sobre a necessidade de criação de um novo marco regulatório para as migrações no Brasil, em substituição à Lei 6.815/1980 – o Estatuto do Estrangeiro – teve início logo depois da aprovação da referida lei. Segundo Kenicke (2016) a própria tramitação do Estatuto foi marcada por intensos debates no Congresso Nacional e protestos de defensores dos direitos humanos. O anteprojeto de lei foi enviado ao Congresso no dia 20/05/1980 pelo presidente João Figueiredo por meio da mensagem número 64, transformando-se no PL 09/1980 com tramitação em regime de urgência (KENICKE, 2016). Foram muitos debates e confronto de teses, mas não houve votação, tendo o Estatuto do Estrangeiro sido aprovado no dia 05/08/1980 por decurso do prazo, possibilidade prevista no Ato Institucional número 2, de 1965 e aperfeiçoada na Constituição de 1967/1969 (KENICKE, 2016).

Depois da promulgação da Constituição Federal de 1988 o tema migração foi alvo de preocupação constante no Congresso Nacional. No levantamento feito por Kenicke (2016) foram encontradas mais de 400 proposições com referência à migração na Câmara Federal e cerca de 40 no Senado. O autor pesquisou as palavras chave “6.815”, “estrangeiro” e “migração”, no período entre 1989 e 2014. Os dados demonstram o grande interesse do Congresso Nacional pelo assunto, sem que houvesse o que Kingdon (2006, p. 236) chama de janela para políticas públicas, “uma oportunidade para que os defensores de uma determinada causa ofereçam suas soluções”. Dentre as proposições feitas no Senado apenas uma previa a revogação global do Estatuto do Estrangeiro: o Projeto 288/2013 de autoria do senador do PSDB de São Paulo, Aloysio Nunes (KENICKE, 2016).

No Senado, o Projeto “foi aprovado terminativamente, isto é, sem ser discutido e votado em plenário, com emenda substitutiva, pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional” (KENICKE, 2016, p. 108).

A aprovação do PL 288/2013 - que institui a Lei da Migração - ocorreu no dia 02/07/2015². Informações divulgadas pela imprensa nacional mostram que o registro de imigrantes pela Polícia Federal do Brasil havia aumentado 160% entre 2006 e 2015³. Ainda segundo a reportagem do G1, o número de registro de imigrantes apresentou crescimento constante ano após ano entre 2011 e 2014, apresentando uma pequena queda em 2015. Vale ressaltar que os números são de registros, sem contar a entrada de pessoas de outros países que não passam pela regularização da Polícia Federal. Os números de registros ajudam a explicar, mesmo que parcialmente, o contexto da aprovação do PL no Senado. Vivia-se um período de grande pressão migratória. Oliveira (2017) destaca dentre as causas do crescimento imigratório no território brasileiro a entrada irregular de bolivianos e paraguaios em busca de trabalho e “a chegada massiva de haitianos e africanos, no início dos anos 2010” (OLIVEIRA, 2017, p. 172).

Especialistas entrevistados pelo portal da Globo apontam entre os motivos atrativos do Brasil para os imigrantes o momento econômico vivido pelo país, com baixa taxa de desemprego. O terremoto no Haiti, em 2010, também é indicado como fator de deslocamento para o Brasil. O registro de haitianos pela PF do Brasil foi cinco vezes maior entre 2011 e 2014. “Tudo isso escapava ao controle do governo brasileiro e requeria uma tomada de posição, dado que o aparato legal não conseguia dar conta de enfrentar todas essas situações.” (OLIVEIRA, 2017, p. 172). Assim, identifica-se o aparecimento de um “problema”, usando os argumentos de Kingdon (2006). “As situações passam a ser definidas como problemas e aumentam suas chances de se tornarem prioridade na agenda” (KINGDON, 2006, p. 227).

Seguindo o processo de tramitação, o PL 288/2013 foi recebido pela mesa diretora da Câmara dos Deputados no dia 04/08/2015 onde a matéria passou a ser identificada como PL 2516/2015 para tramitação em regime de urgência. No dia 02/09/2015 foi criada a Comissão Especial destinada a proferir parecer ao PL 2516/2015 e seus apensados (PL 5.655, de 2009; PL 206, de 2011; PL 3.354, de 2015; e PL nº 5.293, de 2016). A reunião de instalação da Comissão se deu no dia 23/09/2015 tendo sido eleita presidente a deputada Bruna Furlan (PSDB-SP) e designado como relator o deputado Orlando Silva

²<https://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI222852,101048-PL+que+dispo+e+sobre+entrada+de+estrangeiros+no+pais+e+aprovado+por> Acesso em 11/01/2019

³ <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/06/em-10-anos-numero-de-imigrantes-aumenta-160-no-brasil-diz-pf.html> Acesso em 11/01/2019

(PCdoB-SP). Os trabalhos prosseguiram até abril de 2016 com a realização de dez audiências públicas e três visitas técnicas.

O relator atribui a necessidade de ampliação do debate à complexidade da matéria. Nas audiências públicas foram ouvidos representantes de mais de 30 entidades entre organismos governamentais e não governamentais ligados à questão da migração. As visitas formais foram realizadas nas cidades de Rio Branco (AC), São Paulo (SP) e Porto Alegre (RS). Todas as sugestões das organizações ao projeto de lei foram recebidas pela Comissão, sendo algumas delas acolhidas pelo relator. “Podemos colher decisivas contribuições de entidades da sociedade civil, agências componentes do Sistema das Nações Unidas (ONU), congregações religiosas, professores universitários, pesquisadores e intelectuais.”, enfatiza o deputado Orlando Silva (PCdoB-SP) no relatório do PL. A proposta apresentada pela Comissão Especial é composta de 124 artigos em onze capítulos.

Segundo o relator,

A espinha dorsal do projeto está condensada nos artigos 2º, 3º e 4º. Nesses dispositivos, em linhas gerais, consagram-se: o respeito às normas internas e internacionais sobre refugiados e asilados; os princípios norteadores da política migratória brasileira, pautados pelos direitos humanos, repúdio à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação, e a não criminalização da imigração; acolhida humanitária; a igualdade com os nacionais; a inviolabilidade do direito à vida; os direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos; e o acesso a serviços públicos de saúde, de assistência e previdência social, nos termos da lei. (RELATÓRIO PL 2516/2015, p. 12)

Entre as sugestões acatadas pelo relator está a mudança da palavra “imigrante” do caput do artigo 4º pelo termo “migrante”, mais abrangente. A sugestão foi feita por diversas organizações da sociedade civil e organismos internacionais. Outra proposição acolhida pelo deputado Orlando Silva foi feita pela Organização Internacional do Trabalho – OIT – que solicitou a extensão dos direitos previstos na proposta para todos os migrantes, “independentemente de sua condição migratória” (RELATÓRIO PL, 2015, p. 13). Um dos pedidos constantes das entidades participantes das audiências públicas foi a supressão do parágrafo 5º do artigo 4º, pois “não há motivos para que se estabeleçam distinções entre os imigrantes, sejam eles documentados ou não, no que se refere ao gozo de direitos” (Idem, p. 15). Ainda entre as sugestões acolhidas destacam-se: a não criminalização da migração com a inserção de dispositivo vetando a privação da liberdade por razões migratórias; não repatriação de menores de 18 anos desacompanhados,

ressalvada a hipótese de reintegração familiar; respeito ao direito de ampla defesa e ao contraditório no caso de procedimentos de deportação.

O texto do PL 2516/2015 foi aprovado pelo plenário da Câmara Federal no dia 06/12/2016⁴, tendo sido aprovado por 207 votos a favor e 83 contra, além de uma abstenção⁵. De volta ao Senado a matéria foi aprovada pelo plenário da Casa no dia 18/04/2017⁶. Finalmente, a proposta foi sancionada pela presidência no dia 24/05/2017, transformando-se na Lei 13.445, a Lei da Migração.

O presidente Michel Temer vetou pelo menos 20 pontos da proposta do Congresso Nacional. Um dos vetos mais criticados pelos movimentos de defesa dos direitos humanos foi a possibilidade de regularização dos imigrantes que entraram no país irregularmente até 2016. Apesar dos vetos, o deputado Orlando Silva considera que a Lei é um avanço nos direitos humanos ao garantir o acesso igualitário e livre a trabalho, benefícios sociais e seguridade social⁷. Oliveira (2017) e Venturini e Mazzardo (2017) concordam que a nova Lei da Migração significa um grande avanço, apesar de lamentarem os vetos de Temer. Venturini e Mazzardo (2017) enfatizam que os cortes na proposta do Congresso Nacional são um golpe aos objetivos da Lei, mas as autoras avaliam que a instituição da nova legislação “é um grande avanço ao país, sobretudo quando o cenário mundial se movimenta no sentido de restringir os direitos à imigração internacional, considerando o estrangeiro como um verdadeiro inimigo” (VENTURINI e MAZZARDO, 2017, s.p). Oliveira (2017) considera que mesmo não sendo a lei ideal, o novo marco regulatório deve ser comemorado pela sociedade brasileira “dado que, mesmo com os vetos presidenciais de última hora, avanços fundamentais para garantias de direitos e proteção da pessoa migrante foram colocados em vários dos dispositivos da nova lei.” (OLIVEIRA, 2017, p. 178).

O autor ressalta a necessidade de seguir num caminho de avanços, lembrando que tramita no Senado PL que prevê a participação de migrantes nas eleições municipais e foi apresentado na Câmara pelo deputado Orlando Silva proposta que visa retomar a anistia vetada por Michel Temer. Vale ressaltar, diante do otimismo dos autores citados, que há resistência na população brasileira em relação a esses avanços. Houve protestos contra a

⁴<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/RELACOES-EXTERIORES/520860-CAMARA-APROVA-PROPOSTA-DE-NOVA-LEI-SOBRE-MIGRACAO.html> Acesso em 11/01/2019

⁵<https://www.brasildefato.com.br/2016/12/07/camara-aprova-pl-da-nova-lei-de-migracao-e-projeto-volta-para-o-senado/> Acesso em 11/01/2019

⁶<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/04/18/projeto-da-nova-lei-de-migracao-segue-para-sancao-presidencial> Acesso em 11/01/2019

⁷ <http://www.vermelho.org.br/noticia/300264-1> Acesso em 11/01/2019

aprovação da lei, inclusive com incidentes de violência entre pessoas a favor e contra o novo marco regulatório. Nos dias 02⁸ e 16/05/2017⁹ o grupo ‘Direita São Paulo’ realizou manifestações contrárias à aprovação do PL 2516/2015 no Senado. Como confirmação dessa resistência xenofóbica no país, foi eleito para presidente da República nas últimas eleições Jair Bolsonaro, reconhecido como representante da extrema direita brasileira. Novas janelas parecem se abrir, mas como um túnel do tempo que pode apagar os parcos avanços alcançados.

4 ATUAÇÃO DOS ATORES INSTITUCIONAIS COM PODER DE VETO

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. Ainda segundo o autor, a estabilidade das políticas aumenta de acordo com: 1) o número de atores envolvidos; 2) com suas divergências de posições políticas; 3) com a coesão interna a cada um deles (TSEBELIS, 1997, p. 90).

Pode se dizer que a construção da nova legislação se deu de forma ampla e democrática, por meio de interlocuções entre o Congresso Nacional e a sociedade civil, por meio de debates, fóruns, audiências públicas, que tiveram a participação de várias entidades e instituições públicas. As discussões contaram especialmente com discussões ligadas a direitos humanos, segurança nacional, questões burocráticas, acesso à Justiça e várias outras, de forma a possibilitar a construção duma lei efetivamente plural e modernizada.

De acordo com Ricci & Silva (2018) é importante destacar a importância do trabalho de uma coalizão de organizações que monitorizaram a tramitação da nova lei e incidiram sobre sua formulação. Essa coalizão apresentou propostas concretas, fazendo um diálogo de forma direta com autoridades e parlamentares por meio, principalmente, de audiências públicas.

⁸<http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2017/05/protesto-contr-lei-de-migracao-tem-confusao-e-prisoas-em-sao-paulo.html> Acesso em 11/01/2019

⁹<https://veja.abril.com.br/mundo/manifestantes-protestam-em-sp-contr-nova-lei-de-migracao/> Acesso em 11/01/2019

O projeto foi aprovado tanto pelo Senado como pela Câmara por meio de consenso resultante de debates entre partidos de diferentes tendências políticas, assim como de diversas audiências públicas junto à sociedade civil e no Legislativo. Houve contribuições de diversos organismos públicos do terceiro setor, entidades sociais e órgãos governamentais.

A atual legislatura fez um longo percurso até sua aprovação. 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 proposta define os direitos e os deveres do migrante e do visitante no Brasil; regula a entrada e a permanência de estrangeiros; e estabelece normas de proteção ao brasileiro no exterior, e outros.

Dentre vários aspectos aprovados pelo Senado, destacamos as seguintes:

A garantia dos direitos humanos das pessoas migrantes, sem discriminação de nenhum tipo e independente da situação migratória;

O estabelecimento de procedimentos de regularização migratória rápidos, efetivos e acessíveis como uma obrigação do Estado e um direito do migrante;

A não discriminação das migrações, incluindo o princípio de não detenção do migrante por razões vinculadas a sua situação migratória;

Que haja um controle judicial e acesso dos migrantes a recursos efetivos sobre todas as decisões do poder público que possam causar vulnerabilidade de seus direitos;

A criação de uma instituição nacional autônoma, com um corpo profissional permanente e especializado, com mecanismos de supervisão e controle social, responsável pela aplicação da lei.

Autorizada a moradia no Brasil para os casos previstos de visto temporário e também para o aprovado em concurso; para beneficiário de refúgio ou apátrida e menores de 18 anos desacompanhados ou separados de suas famílias, de asilo ou de proteção ao apátrida (sem pátria); para quem tiver sido vítima de tráfico de pessoas, de trabalho escravo ou de violação de direito agravada por sua condição migratória; a quem já tiver possuído a nacionalidade brasileira e não desejar ou não reunir os requisitos para readquiri-la. Todos terão que ser identificados por dados biográficos e biométricos.

Mas, a residência poderá ser negada se a pessoa interessada tiver sido expulsa do Brasil anteriormente, se tiver praticado ato de terrorismo ou estiver respondendo a crime passível de extradição, entre outros.

Em suma, direitos sociais por meio de políticas públicas, acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviços bancários (GUERRA, 2017).

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).

O projeto recebeu a sanção presidencial com 20 vetos em relação à versão aprovada pelo Congresso Nacional que foi resultado de longos debates, audiências públicas junto à sociedade civil e partidos de diferentes tendências políticas.

Feito isso, aponta-se a seguir os principais vetos feitos pelo então presidente Michel Temer.

É vetado o parágrafo que dispunha sobre a circulação de povos indígenas nas terras tradicionalmente ocupadas por eles;

Que versa sobre o direito aos estrangeiros visitantes de acessar o Sistema Único de Saúde (SUS) de forma gratuita;

O paragrafo que dava direito aos migrantes de exercerem cargo, emprego ou função pública;

Extensão da autorização de residência a pessoas sem vínculo familiar direto;

Dispensa do serviço militar de brasileiros por opção ou naturalizados que cumpriram obrigações militares em outro país;

Concessão de visto ou de autorização de residência para fins de reunião familiar a outras hipóteses de parentesco, dependência afetiva e fatores de sociabilidade;

Definição que considera como grupos vulneráveis: solicitantes de refúgio; requerentes de visto humanitário; vítimas de tráfico de pessoas; vítima de trabalho escravo; migrantes em cumprimento de pena ou que respondem criminalmente em liberdade; menores de acompanhados (RICCI e SILVA, 2018).

5 CONCLUSÕES

A Lei de Migração brasileira veio atualizar a legislação, que datava da década de 1980 e encarava o imigrante como uma ameaça à soberania nacional. Era uma Lei concebida ainda durante a Guerra Fria, num cenário de um mundo polarizado. Os avanços para uma economia globalizada trouxeram a necessidade de uma nova política regulatória, que dependia de uma “janela política”.

Surgindo a confluência para esta nova política (a existência da questão problema, proposta de política pública e o jogo político) tínhamos os elementos necessários para a abertura do ciclo político que permite a criação de uma nova política pública.

O projeto, que estava parado há algum tempo, ganhou os holofotes e, com isso, a agenda de pautas, seguindo para as “arenas políticas” a fim sofrer as dimensões processuais e a ação dos “veto players” e dos “policy networks”.

Na Câmara dos Deputados, o projeto foi identificado como PL 2516/2015, passando a tramitar em regime de urgência, em virtude das crises migratórias na fronteira brasileira. Até abril de 2016 foram dez audiências públicas, três visitas técnicas e a participação de mais de trinta entidades.

Em 06 de dezembro de 2019, o PL 2516/2015 foi aprovado pela Câmara Federal e em 18 de abril, pelo Senado. A Lei que saiu do Congresso trazia um grande avanço, com a possibilidade de regularização dos imigrantes que entraram no país irregularmente até 2016, ponto que foi vetado pelo presidente Temer, junto com mais vinte outros pontos. O PL foi sancionado pelo Poder Executivo em 24 de maio de 2017, sob o número 13.445, a Lei da Migração.

A construção desta nova legislação regulatória se deu de forma a incluir os atores da sociedade civil, por meio de audiências públicas e debates feitos com a interlocução do Congresso. As discussões resultaram em propostas que buscaram construir uma Lei que garantisse os direitos do migrante como ser humano, em contraposição à legislação anterior que o via como invasor.

Mesmo com os vetos presidenciais, que retiraram do PL 2516/2015 artigos como o que garantiria aos estrangeiros acessar o Sistema Único de Saúde (SUS) de forma gratuita, a nova Lei ainda pode ser considerada um grande avanço na proteção dos direitos dos migrantes, se levarmos em consideração a legislação anterior, o Estatuto do Estrangeiro, que os tratava como casos de Segurança Nacional.

REFERÊNCIAS

CEPAL- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2009). **Series Históricas de Estadísticas Económicas de América Latina y el Caribe 1950-2008**. Santiago: Impresiones de las Naciones Unidas – CEPAL, publicado em [http://www.cepal.org/es/publicaciones/4315-america-latina-y-el-caribe-series-historicas-de-estadisticas-economicas-1950-2008].

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**. Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), n. 21, p. 211-259, ISSN 0103-138, jun 2000. Disponível em: <http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper21.pdf>.

GUERRA, Sidney. **A nova lei de Migração no Brasil: Avanços e Melhorias no campo dos Direitos Humanos**. 2017. Disponível em: <https://www.e-publicacao.uerj.br/>;

HEINELT, Hubert. **Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods**. Edited by Frank Fischer, Gerald J. Miller and Mara S. Sidney. Public administration and public policy ; 125. New York: CRC Press, 2007.

IBARRA, David. **O neoliberalismo na América Latina**. Rev. Econ. Polit. [online]. 2011, vol.31, n.2, pp.238-248. ISSN 0101-3157. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-31572011000200004>.

KENICKE, Pedro Henrique Gallotti. **O estatuto do estrangeiro e a lei das migrações: da Doutrina da Segurança Nacional ao Desenvolvimento Humano**. 1ª edição, Curitiba-PR, 2016. Disponível em <https://unibrasil.academia.edu/PedroHenriqueGallottiKenicke> Acesso em 11/01/2019

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>

OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. **Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças**. Revista Brasileira de Estudos de População – vol 34, no I, São Paulo, janeiro/abril/2017. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rbepop/v34n1/0102-3098-rbepop-34-01-00171.pdf> Acesso em 11/01/2019.

RELATÓRIO – PL 2516/2015. Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 2.516, de 2015.

RICCI, Carla e SILVA, J. M. C. **Atualizações da lei migratória Brasileira: um novo paradigma das migrações?** Revista O Social em Questão - Ano XXI - nº 41 - Mai a

Ago/2018. Disponível em http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_41_art_1_Ricci_Silva.pdf

SPRANDEL, M. A. **Migração e crime: a Lei 6.815, de 1980**. REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum. vol.23 n°.45 Brasília Jul/dez. 2015.

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

VENTURINI, Andressa de Medeiros, MAZZARDO, Luciane de Freitas. **Um novo olhar acerca do direito humano de migrar: uma análise a partir da sanção da lei 13.445/17**. Disponível em <https://br.boell.org/pt-br/2017/04/17/nova-lei-de-migracao-no-brasil-e-os-direitos-humanos> - Acesso em 10/01/2019.