

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO**

CAMILA BARRERO BREITENVIESER

**POLÍTICAS PARA MIGRANTES: FORMAÇÃO DA AGENDA DO GOVERNO
MUNICIPAL DE SÃO PAULO**

**SÃO PAULO
2019**

CAMILA BARRERO BREITENVIESER

POLÍTICAS PARA MIGRANTES: FORMAÇÃO DA AGENDA DO GOVERNO
MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Linha de pesquisa: Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional.

Orientadora: Profa. Dra. Marta Ferreira Santos Farah.

SÃO PAULO
2019

Breitenvieser, Camila Barrero.

Políticas para migrantes : formação da agenda do Governo Municipal de São Paulo / Camila Barrero Breitenvieser. - 2019.
205 f.

Orientador: Marta Ferreira Santos Farah.

Dissertação (mestrado CMAPG) – Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Migração - Política governamental. 2. Política migratória - São Paulo (SP). 3. Políticas públicas - São Paulo (SP). I. Farah, Marta Ferreira Santos. II. Dissertação (mestrado CMAPG) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Fundação Getulio Vargas. IV. Título.

CDU 325.1(816.11)

CAMILA BARRERO BREITENVIESER

POLÍTICAS PARA MIGRANTES: FORMAÇÃO DA AGENDA DO GOVERNO
MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas como requisito para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Linha de pesquisa: Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional.

Data da aprovação: 15/02/2019

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Marta Ferreira Santos Farah.
(Orientadora)
FGV- EAESP

Profa. Dra. Gabriela Spanghero Lotta
FGV – EAESP

Profa. Dra. Tatiana Chang Waldman

à tia Marlene

*(não houve um dia destes últimos três anos em que a sua ausência não
tenha se tornado presença em mim)*

AGRADECIMENTOS

A realização deste trabalho não teria sido possível sem as pessoas que fizeram parte dele de diversas formas, com distintas contribuições, todas essenciais para a conclusão desta etapa.

À Professora Marta, pela sua dedicação incansável, pelas observações sempre muito pertinentes e pela confiança.

À Gabriela Lotta e à Tatiana Waldman, pela leitura cuidadosa e considerações na qualificação.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela bolsa concedida para a realização deste mestrado.

Às pessoas entrevistadas, obrigada pela gentileza com que permitiram que eu fosse ouvidos. E aos que facilitaram de alguma forma o acesso às informações.

À Mário de Andrade (a biblioteca mais imigrante da cidade), aos seus funcionários e aos rostos que se tornaram familiares depois de tanto convívio diário.

Aos meus pais, pela fonte inesgotável de amor e de compreensão. E às minhas irmãs pelo apoio e parceria de longa data. Em especial, à Carol pela revisão cuidadosa e gentil deste trabalho. E ao Mateus por ter topado a difícil tarefa das transcrições em prazos tão corridos.

À Karen, que foi o conforto e a inspiração necessários no processo final da escrita.

Aos colegas de mestrado, sempre bem-humorados e dispostos a compartilhar. Em especial à Mariana Haddad, João Villaverde e Giordano Magri pelas contribuições durante a difícil tarefa de organizar conhecimento na forma de trabalho acadêmico.

Ao Erick Paulino, pelo gentileza de sempre e na linha de chegada desse processo.

Aos CPMigues queridos, pelo comprometimento com que se dedicam à árdua tarefa de defender e promover direitos àqueles que de fato importam em tudo isso.

À Luciana Elena, Jennifer Pacheco e Viviana Peña pelas reflexões profundas sobre ser imigrante em São Paulo e sobre a vida.

Às pessoas migrantes que cruzaram o meu caminho e compartilharam de tantas formas as suas histórias de coragem. Migrar é um ato de coragem!

Aos meus chefes, pela compreensão. Andrea Zamur, Ebenézer Oliveira, João Chaves e André Marcon, obrigada!

Às pessoas que me deram oportunidades de desenvolver trabalhos tão gratificantes: Vivian Holzhacker, Antonio Freitas, Milton Bellintani, Paulo Illes, Eduardo Suplicy, Camila Baraldi e Guilherme Otero.

À Juliana Tubini, amiga querida com quem vivi tantas coisas e em tantos espaços. O presente que este trabalho e este mestrado me deram para toda a vida.

À Tatiana Waldman, pela parceria e pela generosidade com que me acolheu neste meio, compartilhando conhecimento e reflexões.

Ao meu amor, Raul Julio, pela paciência, pelo carinho e pelo empenho em contribuir para a finalização deste trabalho. Por ter se disposto a revisá-lo, por ter refletido sobre ele comigo, mas sobretudo pelo seu amor e por ser como é! Minha gratidão por você é imensa!

Sou grata a todos vocês!

*Migro
huyo de lo que me aflige,
del pleito
del desafecto
de los códigos
que no entiendo.*

*Migro
sigo al amor
no soy de aquí,
tampoco lo era de mi suelo fértil
era de la montaña y de su luna llena
llena de lazos y afectos.*

*Vínculos que me enlazan
y me desplazan.
mientras me acogen nuevos brazos y toques
sabores,
olores,
temores
miles de palabras,
preguntas
y algunas acciones.*

*Desemejanzas y similitudes
promesas oblicuas.*

*Nunca seré de aquí
mi acento me delata
mi corazón me ata
la sopa me falta.*

*Confusiones y certezas
identidad extraviada
calles y rumbos mutantes
despedidas incesantes.*

*Hermanos encerrados
en talleres de costura,
confeccionando futuros inciertos,
con la hebra
de su lucha.*

*Niños de ojos brillantes
asechan la tela de la vida
que se enlaza a su destino
y desemboca en el castigo
de ser foráneo y olvidado.*

*Manos fuertes cosen lujo,
manos dulces nutren sueños,
ojos tristes miran hilos,
que deshacen esos nudos
de vivir
en un mundo
dividido.*

Viviana Peña
“Hebras migrantes”, São Paulo 2014
(Lido na abertura do FSMM 2016)

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar a formação da agenda governamental e a seleção de alternativas que culminou na política pública destinada à população imigrante residente no Município de São Paulo, tendo como marco a criação da Coordenação de Políticas para Migrantes no âmbito da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania no ano de 2013. Os estudos de *agenda setting* que destacam o papel das ideias e do conhecimento no processo de políticas públicas foram utilizados como referencial teórico. O Modelo de Múltiplos Fluxos de John Kingdon e o Modelo do Equilíbrio Interrompido de Baumgartner e Jones foram a base teórica mobilizada neste estudo. De caráter qualitativo e intrínseco, o estudo destina-se à compreensão em profundidade do caso selecionado. A escolha do caso de São Paulo se deve ao ineditismo da iniciativa da Prefeitura de São Paulo face à prerrogativa federal da gestão migratória no Brasil, à relevância do tema para a cidade que é o maior destino de migrantes internacionais no país e ao expressivo número de associações e organizações da sociedade civil que atuam na temática, características relevantes para a entrada na agenda do tema. Distinguem-se dois tipos de políticas que são destinadas à população imigrante: a política migratória e as “políticas para migrantes”. A primeira pode ser resumida como o controle de entrada e permanência em território nacional, de incumbência federal. O segundo tipo é entendido como políticas que intencionam promover a integração de migrantes por meio da promoção do acesso a direitos. O estudo realiza a análise das ações de inclusão de imigrantes promovidas pelo governo municipal ao longo do período compreendido entre a primeira eleição local após a promulgação da Constituição Federal, a gestão de Luiza Erundina (1989), e a instituição da Coordenação de Políticas para Migrantes na gestão de Fernando Haddad (2013). A observação destas ações municipais tem o propósito de identificar as diferentes concepções sobre o problema público em tela, e a forma como a migração foi sendo incorporada na atuação do município a partir de demandas sociais concretas.

Palavras-chave: Formação da Agenda. Políticas Públicas. Migração Internacional. Políticas para Migrantes. Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig).

ABSTRACT

The present work seeks to analyze the setting of the governmental agenda and the specification of alternatives which culminated in the public policy aimed at the immigrant population residing in the Municipality of São Paulo, standing as a landmark the creation of the Coordination of Policies for Migrants within the Municipal Secretary of Human Rights and Citizenship in 2013. Studies in the field of agenda setting that highlight the role of ideas and knowledge in the public policy process were used as theoretical framework. John Kingdon's Multiple Flow Model and the Baumgartner and Jones Interrupted Equilibrium Model were the theoretical basis used in this study. Holding qualitative and intrinsic characteristics, the study intends to deepen understanding of the selected case. The choice of the case of São Paulo is due to the novelty of the initiative of the City of São Paulo in face of the federal prerogative of migratory management in Brazil, the relevance of the theme to the city that is the largest destination of international migrants in the country and to the expressive number of associations and civil society organizations that work on the theme, which are relevant to the theme's agenda. There are two types of policies that are targeted at the immigrant population: migration policy and "policies for migrants". The first can be summarized as the control of entry and stay in national territory, of federal concern. The second type is understood as policies that intend to promote the integration of migrants through the promotion of access to rights. The study analyzes the actions of inclusion of immigrants promoted by the municipal government during the period between the first local election after the promulgation of the Brazilian Constitution of 1988, the mayor mandate of Luiza Erundina (1989), and the institution of the Coordination of Policies for Migrants in the mandate of Fernando Haddad (2013). The observation of these municipal actions has the purpose of identifying the different conceptions about migration and the way in which it was incorporated in the performance of the municipality based on concrete social demands.

Keywords: Agenda Setting, Public Policies. International Migration. Immigrant Policies. Coordination Office for Migrant Policy (CPMig).

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Os três componentes do processo de agenda-setting	88
Figura 2 – Modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon.....	101

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Rol e filiação institucional dos entrevistados	28
Quadro 2 – Ações e programas implementados pela CPMig (2013-2016).....	73
Quadro 3 – <i>Agenda-setting</i> : comparação entre os modelos de Kingdon e Baumgartner e Jones	110
Quadro 4 – Projetos exclusivos sobre imigração apresentados na Câmara Municipal de São Paulo	131
Quadro 5 – Rol dos documentos obtidos e analisados	202

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Projetos sobre imigração apresentados na Câmara Municipal de São Paulo (1991-2012).....	130
Tabela 2 – Classificação dos projetos apresentados na Câmara Municipal de São Paulo	132

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACDH – Assessoria de Cidadania e Direitos Humanos
ACNUR/UNHCR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
AL – América Latina
ALESP – Assembleia Legislativa de São Paulo
ASSEMBOL – Associação de Empreendedores Bolivianos da Rua Coimbra
BPC – Benefício de Prestação Continuada
CAMI – Casa do Migrante e a Missão Paz, o Centro de Apoio e Pastoral do Migrante
CATE – Centro de Apoio ao Trabalho e Empreendedorismo
CDHIC – Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante
CEF – Caixa Econômica Federal
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CF – Constituição Federal
CL – Cidadania Local
CMDH – Comissão Municipal de Direitos Humanos
CMSP – Câmara Municipal de São Paulo
CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNIg – Conselho Nacional de Imigração
CNPD – Comissão Nacional de Proteção de Dados
COMIGRAR – Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio
CONARE – Comitê Nacional para os Refugiados
CONSCRE – Comunidades de Raízes e Culturas Estrangeiras
CPMig – Coordenação de Políticas para Migrantes
CRAI – Centro de Referência e Atendimento a Imigrantes
CPTS – Carteira de Trabalho e Previdência Social
DH – Direitos Humanos
DEM – Democratas (Partido)
ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente
FSMM – Fórum Social Mundial das Migrações
GT – Grupo de Trabalho
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPPDH – Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do MERCOSUL

IRI/USP – Instituto de Relações Internacionais/ Universidade de São Paulo

MERCOSUL/MERCOSUR – Mercado Comum do Sul

MI-URBAL – Observatório Experimental sobre las Migraciones Internacionales en las Áreas Urbanas de América Latina

MRE – Ministério das Relações Exteriores

MTE – Ministério do Trabalho e Emprego

NAIR – Núcleo de Atenção ao Imigrante e Refugiado

OIM/IOM – Organização Internacional para as Migrações

OIT/ILO – Organização Internacional do Trabalho

ONU/UN – Organização das Nações Unidas

PAL – Presença América Latina

PDL – Projeto de Decreto Legislativo

PF – Polícia Federal

PL – Projeto de Lei

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMPI – Política Municipal para a População Imigrante

PMSP – Prefeitura Municipal de São Paulo

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PPB – Partido Progressista Brasileiro

PRB – Partido Republicano Brasileiro

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

RNE – Registro Nacional de Estrangeiro

SDH – Secretaria de Direitos Humanos

SDTE – Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo

SEPIR – Secretaria de Políticas para a Igualdade Racial

SEPP – Secretaria Especial de Participação e Parceria

SGM – Secretaria do Governo Municipal

SINCRE – Sistema de Cadastro de Registros de Estrangeiros

SMADS – Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social

SMC – Secretaria Municipal de Cultura

SMDHC – Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania

SME – Secretaria Municipal de Educação

SMIRF – Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas

SMPM – Secretaria Municipal de Políticas para Mulheres

SMPP – Secretaria Municipal de Participação e Parceria

SPM – Secretaria de Políticas para Mulheres

STF – Supremo Tribunal Federal

STI – Sistema de Tráfego Internacional

UE – União Europeia

UN-HABITAT – Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos

URB-AL – Programa de Cooperação Descentralizada entre Cidades da América Latina e União Europeia

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	17
2	MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS E O BRASIL PÓS-REDEMOCRATIZAÇÃO	31
2.1	Definições pertinentes: termos e teorias explicativas sobre os fluxos migratórios..	32
2.2	A centralidade da nacionalidade na compreensão das migrações internacionais ..	39
2.3	Para além da nacionalidade: Cidadania pós-nacional e Cidadania local	46
2.4	Fluxos migratórios de e para o Brasil	52
2.5	Inserção internacional do Brasil e a movimentação político-social em torno do tema das migrações	59
2.6	Gestão migratória: breves considerações sobre pacto federativo, coordenação administrativa e participação social	65
2.7	Cidadania Local e Direitos Humanos: a Coordenação de Políticas para Migrantes	71
3	AGENDA SETTING: MODELOS TEÓRICOS SOBRE A FORMAÇÃO DA AGENDA GOVERNAMENTAL	80
3.1	Modelos de análise de Políticas Públicas.....	83
3.2	Formação de agenda: considerações iniciais	87
3.3	Modelo de Múltiplos Fluxos de John Kingdon.....	90
3.4	Modelo do Equilíbrio Interrompido de Baumgartner e Jones.	102
3.5	As ideias e os atores nos modelos teóricos.....	109
4	AGENDA MUNICIPAL DE POLÍTICAS PARA IMIGRANTES EM SÃO PAULO.....	115
4.1	Os primeiros contatos com a temática migratória no município de São Paulo pós-redemocratização: gestões Erundina, Maluf e Pitta	117
4.2	A migração como ‘problema público’: gestão Marta Suplicy	124
4.3	Novos atores e os limites jurisdicionais difusos na administração pública municipal: gestão Serra/Kassab	142
4.4	Coordenadoria de Imigrantes – a seleção da ‘solução viável’.....	162
4.5	A janela de oportunidade e a criação da CPMig: gestão Haddad	168
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	179
	REFÊRENCIAS	188
	APÊNDICE A – DOCUMENTOS ANALISADOS.....	202

1 INTRODUÇÃO

Diante do incremento recente do fluxo migratório internacional, que em 2017 alcançou a marca de 258 milhões de pessoas deslocadas pelo mundo (OIM, 2018), as migrações internacionais tornaram-se assunto central em disputas eleitorais, ocupando espaço cada vez mais proeminente na agenda política de diferentes países. Nesse sentido, as migrações internacionais convocaram a sociedade global a refletir sobre assuntos determinantes para sua compreensão, tais como a globalização, a integração regional, a segurança nacional e os direitos humanos. Ao mobilizar a opinião pública e os debates presidenciais e parlamentares, a matéria vem assumindo grande destaque nos programas partidários de todo o espectro político, “em especial dos conservadores, em que o anti-imigracionismo tornou-se um elemento político decisivo” (BRITO, 2013, p. 78). Em vista disso, alguns autores chamam a atenção para uma das peculiaridades da questão migratória: a elevada politização tanto no debate internacional quanto no doméstico (CASTLES; MILLER, 2009).

No entanto, a politização das migrações não é uma novidade histórica no capitalismo. No século XIX, “quando da iminência da abolição da escravidão, o Brasil incorporou a ideologia racista ao discurso necessário para justificar a imigração internacional como uma política de Estado” (BRITO, 2013, p. 82). Contemporaneamente, novos elementos somam-se a esta prática, conferindo um grau mais elevado de politização às migrações internacionais: a diversificação dos fluxos (maior número de países envolvidos), a pluralidade de sujeitos migrantes (oriundos de diferentes contextos, etnias, nacionalidades), a multiplicidade de estatutos jurídicos e de causas motivadoras para migrar (perseguição por motivos diversos; deslocamentos ambientais; migrações temporárias e de longa duração) (CASTLES; MILLER, 2009).

No Brasil, embora siga sendo um tema periférico, sua relevância tem crescido, sobretudo devido às alterações recentes nos padrões migratórios brasileiros, tais como o retorno de brasileiros emigrados no contexto de crise global e a diversificação e o crescimento do volume nos fluxos de imigrantes que chegam ao país, motivados, entre outras razões, pelo reposicionamento do país no sistema produtivo mundial. No âmbito acadêmico, desde o início da década de 2000, a atenção sobre o tema vem aparecendo em áreas diversas. Além daquelas já consolidadas (como as análises jurídicas, os estudos demográficos, antropológicos e sociológicos), é possível dizer que as pesquisas sobre as migrações internacionais têm ganhado,

mais recentemente, alguma expressão dentro do campo de públicas (e de políticas públicas¹) (OTERO, 2017).

É nesta perspectiva do debate, especificamente na emergência do tema na área de políticas públicas, que este estudo pretende contribuir. Trata-se da compreensão da migração enquanto processo mais amplo que considera o envolvimento de diversos atores, entre eles a sociedade civil e os governos locais nos países receptores de migrantes. Para tal, buscou-se, neste estudo, investigar e compreender a forma como se relacionam as diferentes concepções sobre a imigração e as respostas dadas pela Prefeitura Municipal de São Paulo às demandas dessa população ao longo dos anos pós-redemocratização.

O propósito deste estudo não foi o de avaliar as práticas, observar as estratégias de implementação ou ainda os elementos de formulação empregados pelo governo local. Antes disso, este estudo se concentrou em compreender quais foram os fatores que impulsionaram o entendimento da migração como problema público, sobre o qual a ação estatal se fez necessária. Ao analisar as diversas compreensões sobre este problema público no decurso do tempo, é possível observar as diferentes soluções dadas pelo município de São Paulo às demandas levantadas. Num momento inicial, as respostas do governo municipal a essas demandas se localizavam dentro de subsistemas de políticas específicas, como na educação, na década de 1990, e na saúde, no princípio dos anos 2000. Posteriormente, com a eleição de Fernando Haddad ao cargo de governante municipal, se consolida a concepção do imigrante como segmento social autonomizado, sobre o qual se reconhece a multidimensionalidade do problema público que demanda respostas integrais por parte dos governos. Nesse período, a solução considerada viável e de fato implementada foi a criação da Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig) no âmbito da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC).

O estudo da ação do governo municipal sobre as migrações internacionais exige que se façam algumas reflexões teóricas a fim de entender o solo, nem sempre fértil, sobre o qual se constrói a política local neste tema. Comumente, as migrações internacionais são tratadas em termos de estabelecimento de regras de entrada e permanência de pessoas em um determinado território nacional. Vista sob esta ótica, é matéria das políticas migratórias: as leis e as regulamentações que os Estados desenham e implementam com o objetivo de alterar o volume, as origens e a composição dos fluxos migratórios (CZAIKA; DE HAAS, 2011). No Brasil, o arranjo institucional da gestão da migração é expressivamente cunhado na esfera federal. A

¹ O campo de políticas públicas é um campo de estudos em formação. Sobre o tema ver Farah (2016).

Constituição Federal (CF) de 1988, no seu artigo 22, versa que é da União a competência de legislar sobre “nacionalidade, cidadania e naturalização” (inciso XIII) e sobre “emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros” (inciso XV).

Além disso, a principal legislação em que se assentava a política migratória brasileira, vigente até o final de 2017, era o Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980). A normativa era fundada em valores de segurança nacional e proteção do trabalhador nacional, que condiziam com as características do momento histórico no qual esta lei foi promulgada: de um lado, o regime político militar e, de outro, a baixa entrada de migrantes no território nacional (FREITAS, 2015). Apesar de obsoleta, a legislação brasileira sobre imigração sofreu mudanças incrementais antes de ser completamente modificada. Segundo Ferraz (2017), as mudanças na legislação imigratória estão associadas às alterações no contexto doméstico do país – transição democrática, Constituição de 1988, impulsionamento de políticas sociais; e nas relações internacionais – o país volta-se para o Sul Global² e se projeta internacionalmente, sobretudo durante os governos compreendidos entre 2002 e 2010.

No entanto, mesmo após a aprovação recente da chamada “Nova Lei de Imigração” (Lei 13.445/2017), a predominância da perspectiva do controle migratório permanece. A ‘nova lei’ e sua regulamentação não trouxeram ganhos significativos no sentido de efetivar a construção de uma política migratória nacional sólida e clara em relação às capacidades e competências dos entes federados, que vise, ao mesmo tempo, à integração do migrante à sociedade brasileira e à garantia do acesso a direitos por esta população. Na atual legislação, incluiu-se um artigo (art. 120) destinado à promoção de uma política integrada entre os entes federativos, prevendo a consolidação da “Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia”, com 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 [...]”³. No

² Baraldi (2014) apresenta discussão sobre o Sul e o Norte Global por meio do prefácio do livro “Pelas mãos de Alice” de Boaventura de Souza Santos (2013): “O Sul é aqui concebido como metáfora do sofrimento humano, injusto e sistêmico, causado pelo capitalismo e pelo colonialismo modernos. Esta concepção do Sul só em parte se sobrepõe com o Sul geográfico, o conjunto de países e regiões do mundo que foram submetidos ao colonialismo europeu (...). No sentido que lhe é atribuído nas epistemologias do sul, o Sul também existe no interior do Norte geográfico sob a forma dos grupos sociais discriminados, vítimas do racismo e da xenofobia. Paralelamente, no interior do Sul geográfico houve sempre pequenos Nortes, as pequenas europas, constituídas pelas elites locais que beneficiaram da dominação capitalista e colonial e que, depois das independências, continuaram a exercê-la, por suas próprias mãos, contra as classes e grupos sociais subordinados” (BARALDI, 2014, p. 21).

³ Íntegra da lei disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm>. Acesso em 14 de julho de 2017.

entanto, embora exista a indicação de coordenação entre governo e sociedade civil e entre os entes federativos, sobre a qual se pode deduzir a ampliação da perspectiva da política migratória brasileira para além do controle de fronteiras, não houve avanço nesse sentido. O Decreto 9.199/2017, que regulamenta a Lei 13.445/2017, não versou sobre a implementação do artigo 120.

Há, contudo, outro tipo de política em que a população imigrante é a principal destinatária, chamadas de “políticas de integração” (JUZWIAK; MCGREGOR; SIEGEL, 2014) ou “políticas para migrantes” (FREITAS, 2015). Essas políticas são associadas ao fornecimento de serviços básicos e de direitos visando a facilitar a integração social dos novos migrantes internacionais. A Prefeitura de São Paulo tem sido referência no endereçamento de políticas para migrantes, sobretudo desde a criação da CPMig, em maio de 2013. No Brasil, a CPMig é a primeira estrutura administrativa pública no nível local a contar com corpo técnico próprio e recursos exclusivos para promoção da temática migratória no âmbito municipal. Segundo o site oficial da CPMig, o seu objetivo é “articular as políticas públicas migratórias no município de forma transversal, intersetorial e intersecretarial, uma proposta pioneira na cidade e no país”⁴.

Além da criação da CPMig por meio de lei, as ações do governo municipal estavam ancoradas na meta 65 do Programa de Metas de São Paulo para 2013-2016. A meta 65 direcionava a ação municipal com o objetivo de “criar e implementar políticas municipais para migrantes e de enfrentamento à xenofobia”⁵. Finalmente, a institucionalização das políticas levadas a cabo sob coordenação da CPMig culminou na aprovação, em 2016, da Lei Municipal 16.478/2016, que estabeleceu as responsabilidades das secretarias municipais no que se refere à população migrante residente na cidade, primeira legislação do tipo no país⁶. Diante disso, é possível afirmar que tal política apresenta um alto grau de desenvolvimento na dimensão jurídico-normativa da institucionalidade social⁷ (SAMPAIO; BARALDI, 2019).

⁴ Disponível em <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/migrantes/coordenacao/index.php?p=156223>. Acesso em 14 de julho de 2017.

⁵ O documento com a íntegra do Programa de Metas pode ser acessado em <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/planejamento/arquivos/15308-004_AF_FolhetoProgrmadeMetas2Fase.pdf>. Acesso em 14 de julho de 2017.

⁶ Disponível em <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/migrantes/programas_e_projetos/index.php?p=205909>. Acesso em 14 de julho de 2017.

⁷ Ao analisar a Política Municipal para População Imigrante de São Paulo, Sampaio e Baraldi (2019) utilizam como marco teórico a discussão sobre institucionalidade social e a definem a partir de Martínez e

A aproximação do governo municipal de São Paulo com a temática migratória tem despertado o interesse acadêmico nacional. A revisão bibliográfica sobre esta experiência nos permite afirmar que os estudos se concentram em dois grupos, consoante o foco. O primeiro, relativo aos estudos que analisam as políticas implementadas, abrange, de um lado, (i) os recortes setoriais – como a promoção da empregabilidade de migrantes pelo setor público (OLIVEIRA, 2018), o acolhimento de migrantes no sistema único de assistência social em São Paulo (SILVA, 2017; GOMES; MIRANDA, 2018), o acesso à saúde pública promovido pelo sistema de saúde local (STEFFENS; MARTINS, 2016; MARTINS, 2016); de outro lado, (ii) os recortes sobre comunidades específicas – centrados na relação com o trabalho na cidade (FREITAS, 2014); na distribuição espacial na cidade (XAVIER, 2010); ou no acesso a serviços (AGUIAR; MOTA, 2014; MARTINEZ, 2010; MARTES; FALEIROS, 2011); ou ainda, (iii) perspectivas ‘globais’ – que analisam o arranjo institucional da política pública para migrantes no Brasil, incluindo a perspectiva local (OTERO, 2017) ou o conjunto de ações e programas que compõem a política pública para população migrante implementada em São Paulo durante a gestão 2013-2016 (SOUZA, 2015; VENTURA; GUIMARÃES; REIS, 2017).

O segundo foco dos estudos revisados tem como característica a intenção de compreender a atuação da sociedade civil e sua articulação com o poder público na promoção de direitos migrantes (WALDMAN, 2012; FREITAS, 2015, 2018). Nesse rol de estudos, é possível localizar também aqueles que são focados na participação social de migrantes internacionais⁸ na política pública desenvolvida na cidade a partir de 2013 (BARALDI; FERRAZ, 2019; ROSSA; MENEZES, 2017).

Ao analisarmos esses estudos, detectamos que não há pesquisas que busquem responder a duas questões que parecem ser centrais para a compreensão mais ampla da atuação da cidade de São Paulo: quais os fatores que levaram o governo municipal a focar atenção sobre o ‘problema público’ migrante, sobretudo durante a gestão 2013-2016?; e como se consolidou a solução de criar um órgão específico para endereçar políticas para migrantes no seio da administração pública municipal?

Maldonado (2017), para quem a insitucionalidade social é o “conjunto de regras, recursos e estruturas organizacionais sobre e em as quais a política social é administrada, desde o diagnóstico e priorização até a implementação e avaliação de seus resultados” (SAMPAIO; BARALDI, 2019, p. 17). Os autores apresentam as dimensões da institucionalidade social, são elas: dimensões jurídico-normativa, organizacional, técnico-operativa e orçamentária.

⁸ Sobre o tema, a autora também dedicou atenção, tendo escrito o artigo intitulado: “Nada sobre mim, sem mim: espaços de participação social na política para imigrantes de São Paulo”, de autoria conjunta, que aguarda publicação (BREITENVIESER, TUBINI, no prelo).

À inquietação acadêmica com tais questões, soma-se a experiência profissional da pesquisadora, que fez parte da equipe técnica da CPMig por quase três anos, abrangendo o espaço político de duas gestões municipais sob o comando de três prefeitos: Fernando Haddad, do Partido dos Trabalhadores (PT), em 2016; João Doria, em 2017-2018; e Bruno Covas, em 2018, ambos do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Além disso, leve-se em conta que a pesquisadora atua com a temática desde 2014, quando iniciou como voluntária de uma das principais organizações que trabalham em prol do imigrante na cidade, mais especificamente com refugiados, a Caritas Arquidiocesana de São Paulo.

Se, por um lado, esse local privilegiado de atuação e observação facilitou imensamente o acesso aos atores relevantes para esta pesquisa, de outro pode ter causado alguma interferência direta nos resultados obtidos. A nosso ver, uma dessas interferências pode estar associada ao fato de que o grupo de atores entrevistados é composto majoritariamente por gestores públicos que atuaram no tema. Uma outra eventual pesquisa, que foque na atuação da sociedade civil, certamente colaboraria com novas dimensões sobre o processo que analisamos. Para esta dissertação, buscamos contornar esta insuficiência da pesquisa de campo fortalecendo a revisão bibliográfica sobre o papel da sociedade civil.

Ainda por conta da inserção e atuação prévia com o objeto de pesquisa a ser analisado, moldou-se a percepção inicial de que a política implementada a partir de 2013 se diferenciava do que havia sido realizado anteriormente por outras gestões municipais, percepção que viria a se confirmar ao longo da realização desse estudo. Sinteticamente, podemos afirmar que a política pública para migrantes internacionais estruturada a partir da gestão 2013-2016 diferencia-se das iniciativas anteriores por dois motivos centrais: pela compreensão do imigrante como segmento social, com demandas específicas e multidimensionais – princípio fundamental da política desenvolvida, concretizada na promoção da **cidadania local**; e pelo esforço de construção de **respostas integrais**, motivadas, em parte expressiva dos casos, pelo arranjo de coordenação orientado para a integração entre diversas secretarias municipais e suas políticas setoriais.

Embora nem todos os programas levados a cabo pela Prefeitura de São Paulo durante a gestão Haddad (PT, 2013-2016) tenham envolvido a CPMig⁹, consideramos que a existência dessa estrutura administrativa foi decisiva para a consolidação da política para migrantes, tanto

⁹ Como se verá na seção dedicada a caracterizar a política implementada, houve três tipos de iniciativas: da CPMig, que formulou e implementou ações e programas; iniciativas conjuntas – implementadas por secretarias municipais em parceria com a CPMig; e iniciativas autônomas de outras secretarias municipais, sem a participação da CPMig.

por ser uma referência para gestores de outras áreas e para o próprio prefeito, quanto por permitir o estabelecimento de espaços de diálogo constantes com a população imigrante, com as organizações atuantes em prol de migrantes e com outros parceiros dos mais variados perfis (organizações internacionais, acadêmicos e outras esferas de governo).

Comparativamente, caracterizamos as **práticas** realizadas nas gestões anteriores como **ações fragmentadas**. A maior parte dessas práticas foi realizada ou em áreas específicas – como o caso da contratação de agentes comunitários migrantes internacionais na saúde na gestão 2001-2004 –, ou de maneira pontual, como o projeto “Integração de imigrantes na cidade como forma de combate à pobreza”, financiado pela Comissão Europeia e implementado pela Secretaria Especial de Participação e Parceria entre 2005-2006. Foram encontrados também projetos que visavam a potencialização da participação social por meio da criação de redes de organizações (públicas e privadas), tendo sido estabelecido em 2009, inclusive, um órgão colegiado municipal: o Comitê Paulista para Imigrantes e Refugiados. Estas evidências nos levam a tomar a criação da CPMig no âmbito da SMDHC, em maio de 2013, como marco fundamental da ação governamental do município voltada para estes migrantes.

À vista disso, entender como se deu a mudança de perspectiva e de atuação municipal, nos aproxima dos estudos de *agenda-setting*, uma vez que estes aportam um referencial teórico capaz de responder a pergunta de pesquisa que inicialmente se formulou: “quais fatores levaram à formação de agenda governamental que culminou na implementação da política pública para população imigrante do município de São Paulo na gestão 2013-2016?”. O estudo sobre a definição da agenda pode revelar como as condições sociais existentes na cidade são interpretadas e definidas como problemas públicos pelo governo municipal, permitindo compreender as razões pelas quais uma alternativa (ou solução) foi priorizada em detrimento de outras, bem como observar a difusão de ideias e defesa dessa alternativa no processo de constituição de uma política pública, neste caso a política para os migrantes de São Paulo.

Dois modelos teóricos de *agenda setting* dão embasamento para este estudo: o modelo de Múltiplos Fluxos de John Kingdon, e o modelo do Equilíbrio Interrompido, de Baumgartner e Jones. Ambos os modelos teóricos selecionados se inserem na discussão conceitual sobre o papel das ideias e do conhecimento no processo de políticas públicas. A importância das ideias na formulação de políticas públicas para o caso analisado encontra respaldo no amplo espaço político que o advento das migrações contemporâneas alcançou. Como ressaltado anteriormente, a imigração apresenta elevado nível de politização, ou seja, a migração internacional tem lugar cada vez mais saliente na agenda política (CASTLES; MILLER, 2009; BRITO, 2013). Nesse sentido, a interpretação da imigração no debate político dialoga com as

contribuições de Fuks (2000), em suas considerações sobre definição de agenda e problemas sociais, ao compreender a emergência de um assunto público como resultado da dinâmica social e política. Ao lançar luz no papel das ideias e na elaboração e veiculação das “versões” referentes a determinado assunto público, os modelos teóricos se afastam da pretensa definição objetiva dos problemas e se aproximam da dinâmica sociopolítica e das disputas em torno da definição do problema público.

Com base nessa contextualização, e em diálogo com os modelos teóricos elencados, estabelecemos os seguintes objetivos de investigação: (i) identificar as **definições e representações do ‘problema público’ migrante** ao longo dos anos, de que forma se alterou e quais os elementos centrais da definição do problema; (ii) identificar os **atores** atuantes na temática migratória em São Paulo, visualizando a comunidade de políticas públicas (*policy community*) referente as migrações internacionais; (iii) especificar qual foi a **alternativa considerada viável** implementada pela gestão municipal 2013-2016 em São Paulo; (iv) entender como se deu o processo de **difusão de ideias relacionadas à alternativa viável quanto ao tema/‘problema público’ migrante**; (v) observar o **contexto institucional** no qual são implementadas as ações do governo municipal, tendo como interesse central perceber como o tema era abordado durante o período analisado; (vi) e identificar **mudanças políticas** que possam auxiliar na compreensão da ascensão do tema na agenda governamental do município de São Paulo.

Em vista de tais objetivos, esta dissertação se estrutura em três seções, além desta primeira seção introdutória e das considerações finais. Mais adiante, ainda na introdução, apresentaremos nossas considerações metodológicas e o percurso trilhado para a coleta e análise de dados.

Na segunda seção, dialogamos com as teorias explicativas sobre os movimentos migratórios, destacando as migrações internacionais no contexto brasileiro pós-redemocratização. A seção se inicia com a apresentação de conceitos e teorias explicativas sobre o tema. Em seguida, na subseção 2.2, debatemos acerca da hegemonia da centralidade do Estado-nação na compreensão das migrações internacionais, por meio de seus critérios de atribuição de nacionalidade e pertencimento, que concede aos imigrantes níveis menos abrangentes de acesso à cidadania. Na subseção 2.3, apresentamos ‘caminhos possíveis para além da nacionalidade’: a cidadania pós-nacional apregoada pelo regime internacional de Direitos Humanos (REIS, 2004); e a cidadania local, que consiste essencialmente na promoção da “cidadania substantiva” (HOLSTON; APPADURAI, 1999), ou seja a efetivação de direitos independentemente do status migratório e documental, promovido por governos locais.

Posteriormente, a seção se aproxima das questões que envolvem as migrações internacionais no contexto brasileiro: na subseção 2.4, são introduzidos dados e reflexões sobre os fluxos migratórios de e para o Brasil; e na subseção 2.5 são apresentadas algumas relações possíveis entre a inserção internacional do Brasil e a movimentação político-social interna e externa concernente às migrações; em seguida, na subseção 2.6, são feitas considerações sobre a gestão migratória no Brasil, a coordenação administrativa e a participação social em torno da migração; e, finalmente, na subseção 2.7, descrevemos a política pública para imigrantes que é mote dessa análise relacionando-a com a efetivação da cidadania local e a promoção de direitos humanos de imigrantes na cidade.

Na terceira seção, desenvolvemos o referencial teórico da formação da agenda governamental. Percorremos o seguinte caminho: na subseção 3.1, apresentamos os modelos de análise de políticas públicas, dentre os quais nos aproximamos daqueles que se interessam pelo papel das ideias nesse processo. Em seguida, na subseção 3.2, tecemos considerações iniciais sobre os estudos de *agenda-setting*. A partir de então, focamos nos dois modelos que, a nosso ver, proporcionam melhor arsenal teórico para a compreensão do caso estudado. Dedicamos a subseção 3.3 ao Modelo de Múltiplos Fluxos e a subseção 3.4 ao Modelo do Equilíbrio Interrompido. Encerramos essa seção teórica, subseção 3.5, realçando o papel das ideias e dos atores nesses dois modelos teóricos.

Na seção 4, tecemos reflexões sobre estudo de caso a partir da pesquisa de campo e em consonância com as categorias de análise definidas nas duas seções teóricas. A sequência está disposta em ordem cronológica, com início na gestão de Luiza Erundina (PT, 1989-1992), e encerramento no primeiro ano da gestão Haddad (PT, 2013-2016). Observar o campo no seu desenrolar temporal nos permitiu identificar as características centrais das ações governamentais destinadas à população imigrante nas diferentes gestões municipais ao longo do período analisado. Na subseção 4.1, discorremos sobre o que consideramos os primeiros contatos do governo municipal com a questão migratória, compreendendo as gestões Erundina (PT, 1989-1992), Maluf (PTB, 1993-1996) e Pitta (PTB, 1997-2000). Nesse momento histórico, o que se destaca é a incorporação do tema por meio do subsistema (BAUMGARTNER; JONES, 2009) das políticas educacionais, uma vez que a matrícula de imigrantes indocumentados (WALDMAN, 2012) era o desafio central da gestão municipal.

No momento seguinte, durante a gestão Marta Suplicy (PT, 2001-2004), discutida na subseção 4.2, há o fortalecimento da compreensão da migração internacional como um ‘problema público’ sobre o qual a esfera municipal tem responsabilidade. Demonstraremos como a ideia da imigração, associada à ‘valorização cultural’ e apoiada no legado histórico dos

fluxos migratórios anteriores, compõe a concepção sobre imigração bastante sólida entre os gestores públicos. Essa compreensão se revela tanto nas ações do executivo municipal como no debate a respeito do assunto no legislativo paulistano. De outro lado, a concepção do migrante como sujeito de direitos é refletida nas ações implementadas no âmbito do subsistema da saúde pública, sobretudo no final da gestão Suplicy.

Durante a gestão Serra-Kassab (PSDB/DEM, 2005-2012) é percebida a multiplicação de atores atuantes na temática migratória na cidade de São Paulo. Observamos, na subseção 4.3, dedicada a este período, em que medida a entrada de novos atores altera a definição do ‘problema público’ da imigração. Outro foco de atenção no período é a atuação de dois órgãos públicos municipais e as implicações causadas para o endereçamento de políticas para migrantes. São eles: a Secretaria Municipal de Participação e Parceria (SMPP) e a Comissão Municipal de Direitos Humanos (CMDH). A seguir, ainda no mesmo período histórico, analisamos, na subseção 4.4, como a criação de um organismo público destino a articular e implementar políticas públicas específicas para a população migrante é entendida como ‘solução viável’, nos termos de Kingdon (2002), para a atuação municipal na questão migratória.

Finalmente, a subseção 4.5 é dedicada ao momento compreendido entre a campanha eleitoral de Fernando Haddad rumo à prefeitura de São Paulo em 2012 e os primeiros meses de sua gestão, até o marco da aprovação da Lei Municipal nº 15.764, de 27 de maio de 2013, que cria a Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig) por meio do seu art. 242. Para tal, observamos o fluxo da política, a abertura da janela de oportunidade e a atuação do empreendedor de políticas públicas, conforme o modelo teórico proposto por Kingdon (2002).

Este estudo visa compreender em profundidade a formação da agenda governamental de políticas para migrantes em São Paulo, a especificação e seleção de uma alternativa viável e identificar os principais atores envolvidos nesse processo. Pretende-se contribuir para o amplo entendimento da política implementada, aportando conhecimento sobre as etapas pré-decisórias dessa iniciativa, fundamental para o entendimento mais extensivo da política pública consolidada. O estudo insere-se ainda na tendência global de respostas locais às demandas provenientes dos fluxos migratórios internacionais. Sendo São Paulo o município brasileiro que protagonizou a construção de uma política pública especificamente para esta população, este estudo pretende ainda contribuir para o fortalecimento de iniciativas como essas, de governos locais, no Brasil e ao redor do mundo.

Considerações metodológicas

Em relação à metodologia de pesquisa empregada, esta pesquisa pode ser definida como tendo caráter qualitativo, com o objetivo de “descobrir e compreender um fenômeno, um processo, ou as perspectivas e visão de mundo das pessoas nele envolvidas” (MERRIAM, 1988, p. 6). O método de pesquisa empregado é o estudo de caso. Tal método é caracterizado por explorar em profundidade “um programa, um fato, uma atividade, um processo ou uma ou mais pessoas. Os casos podem ser agrupados por tempo e atividade, e os pesquisadores coletam informações detalhadas” (CRESWELL, 2007, p. 32). A opção por esse método se deve ao fato que ele permite alcançar profundidade na análise, possibilitando a criação de conhecimento a partir da investigação de uma experiência selecionada (RIBEIRO, 2017). O caso selecionado permitiu a profunda compreensão de uma série de fatores, como o contexto social e institucional, as dinâmicas locais e os valores e ideias dos atores envolvidos na formação da agenda governamental de políticas para migrantes em São Paulo.

Segundo Stake (2000), há três tipos de estudos de caso, consoante às finalidades que apresentam. Os estudos de caso podem ser intrínsecos, instrumentais ou coletivos. Segundo o autor, o caso intrínseco é realizado quando se tem a intenção de melhor compreender um caso, pelo interesse específico que desperta; enquanto o estudo de caso instrumental (coletivos ou não) pretende favorecer ou contestar uma generalização aceita. O caso intrínseco tem como preocupação a compreensão do caso em si, ao invés de privilegiar a generalização, ainda que mesmo um estudo de caso intrínseco possa ser um passo em direção a uma generalização (STAKE, 2000).

Ainda segundo o autor, a escolha do caso a ser estudado deve permitir a realização de um estudo em profundidade, ou seja, as condições de acesso ao campo são determinantes para a seleção do caso (STAKE, 2000). Além disso, deve estar relacionada com as oportunidades que o estudo desse caso gera, possibilitando que haja o entendimento mais amplo do fenômeno que está sendo investigado. A escolha de caso é, portanto, uma escolha de motivação teórica. No caso desta pesquisa, a seleção do caso se relaciona ao fato de que a criação de um órgão específico para o endereçamento de políticas para migrantes no nível local é inédita e apresenta maior grau de institucionalidade no país.

No que tange à coleta e análise de dados, as estratégias empregadas foram: entrevistas semiestruturadas, análise documental e pesquisa bibliográfica. As entrevistas foram feitas com onze atores. A seleção de entrevistados inicialmente tinha como propósito cobrir diversos setores envolvidos no processo de formação da agenda governamental e da especificação de alternativas no caso estudo. A definição da amostragem de entrevista foi realizada tendo como

técnica central a técnica conhecida como ‘bola de neve’ (*snowball sampling*). Esta técnica é definida como um “processo de permanente de coleta de informações, que procura tirar proveito das redes sociais dos entrevistados identificados para fornecer ao pesquisador um conjunto cada vez maior de contatos potenciais” (VINUTO, 2014, p. 205). A técnica dialoga também com o que Kingdon (2002) aponta como um indicativo da existência de uma comunidade de políticas públicas (*policy community*): o fato de, não raro, os atores se conhecerem e trocarem informações entre si, sabendo como as ideias são defendidas pelos diferentes membros da mesma comunidade. A definição da amostragem parte da identificação de informantes-chave, os quais indicam outros atores a serem entrevistados. Selecionamos, inicialmente, dois informantes-chave identificados a partir da atuação da autora nesta área e das considerações feitas pela banca de qualificação. São eles: Oriana Jara e Paulo Illes. O Quadro 1, abaixo, apresenta o rol de entrevistados e um breve perfil da filiação institucional de cada um deles.

Quadro 1 – Rol e filiação institucional dos entrevistados

NOME	FILIAÇÃO INSTITUCIONAL	DATA
ORIANA JARA	Presidente da ONG Presença América Latina, fundada em 2005, foi membro do CONSCRE, migrante chilena residente no Brasil	01/10/18
GILBERTO NATALINI	Vereador de São Paulo desde 2000 (PSDB/ PV); foi Secretario Especial de Participação e Parceria na gestão de José Serra (2005/2006)	16/10/18
VILU SALVATORE	Foi coordenadora de Participação, vinculada a Secretaria Especial de Participação e Parceria, durante os anos 2005/2006. A Coordenação de Parceria foi responsável pelo projeto “Integração dos imigrantes na cidade como forma de combate à pobreza” da Rede URB-AL 10.	25/10/18
ROGÉRIO SOTTILI	1º Secretário Municipal de Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo (2013/2015). Foi Secretário Executivo da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (2005/2010); Secretário Executivo da Secretaria Geral da Presidência da República (2010/2013).	08/11/18
ROSANA GAETA	Foi coordenadora do projeto Somos Hermanos (2004); responsável pelo projeto “Integração dos imigrantes na cidade como forma de combate à pobreza” da Rede URB-AL 10 (2006); trabalhou no projeto “I-migrantes”.	12/11/18
CÉLIA WHITAKER	Secretária Executiva da Comissão de Direitos Humanos (CMDH) (2005/2012)	12/11/18
BEATRIZ SOUZA	Foi funcionária da Comissão Municipal de Direitos Humanos (2012) e posteriormente da Coordenação de Políticas para Migrantes (2013-2014), tendo vivenciado a transição entre gestão Kassab e gestão Haddad atuando com a temática migratória em ambas as gestões.	15/11/18
PAULO ILLES	Fundador do CAMI (2005), fundador do CDHIC (2009), 1º coordenador de políticas para migrantes de São Paulo (2013/2016)	27/11/18

(continua)

(continuação)

NOME	FILIAÇÃO INSTITUCIONAL	Data
AMELINHA TELES	Diretora da União de Mulheres de São Paulo	01/12/18
ROSALINA LEITE	Secretária municipal do Bem-estar Social (SEBE), durante os anos 1990-1992	01/12/18
DEISY VENTURA	Professora Titular de Ética da Faculdade de Saúde Pública (FSP – USP). Foi coordenadora dos projetos "Educar para o Mundo" (2009-2013) e "Cosmópolis" (com parceria com a Prefeitura Municipal de São Paulo, 2013-2017)	14/12/18

Fonte: elaboração própria.

Da lista de entrevistados¹⁰, quatro não foram indicados nominalmente pelos informantes-chave, muito embora tenham surgido como atores relevantes ao longo das entrevistas. Além disso, devido às limitações de recursos, as indicações dos informantes-chave extrapolam as entrevistas de fato realizadas. A capacidade de execução de entrevistas era limitada, não tendo sido possível entrevistar todos os nomes sugeridos. Dessa forma, a seleção de entrevistados esteve relacionada com pelo menos um dos critérios: (i) a indicação do ator/entrevistado ter sido feita por um dos dois informantes-chave (nominalmente ou não); (ii) pela necessidade de abranger espectros políticos distintos das partes envolvidas no processo e/ou (iii) pela necessidade de compreensão mais detalhada sobre alguma informação específica.

Quanto às entrevistas é ainda importante relatar que os informantes-chave inicialmente selecionados e posteriormente também os atores que surgiram do desdobramento das indicações iniciais (característica da técnica bola de neve) acabaram por salientar a rede governamental de atores, mais precisamente atores que estiveram, em algum momento, envolvidos na gestão pública, seja como gestores ou como parceiros. Apontamos que ao longo das entrevistas realizadas os atores foram questionados sobre organizações não governamentais que estiveram envolvidas no processo de formação da agenda governamental. No entanto, os atores governamentais foram os que ganharam maior destaque nas falas dos entrevistados e acabaram por compor o quadro de entrevistas realizadas. Assim, este trabalho acabou se concentrando nesse grupo de atores governamentais e de documentos oficiais, muito embora ao longo da pesquisa tenha se tomado o cuidado de fortalecer a revisão bibliográfica sobre o papel da sociedade civil, como dito anteriormente.

Por sua vez, a pesquisa e análise documental envolveu o levantamento de documentos e relatórios da CPMig; documentos e ofícios das organizações da sociedade civil, alguns dos

¹⁰ Informamos que todos/as os/as entrevistados/as concordaram formalmente com a identificação nominal. Os termos de consentimento assinados pelos entrevistados estão sob posse da pesquisadora e podem ser consultados, se solicitados.

quais foram cedidos pelos próprios entrevistados; produção legislativa sobre o tema; legislações pertinentes; e os programas de governo dos três candidatos com maior intenção de voto nas eleições para o governo municipal de 2012.

Para a consulta da produção legislativa e das legislações atinentes, salvo quando indicado em contrário, utilizamos os sites específicos que compilam a documentação de cada órgão ou entidade das três esferas de governo¹¹. A seleção dos documentos levou em conta o mapeamento realizado a partir da revisão bibliográfica e da indicação dos entrevistados. Os principais documentos analisados estão listados no Apêndice A desta dissertação. Quanto à revisão de literatura, procurou-se levantar as principais contribuições teóricas, conceituais e empíricas concernentes ao objeto de estudo e suas dimensões. A bibliografia analisada se deteve em estudos do campo de públicas, principalmente aqueles sobre *agenda-setting* e estudos migratórios de amplo espectro, como se verá nas seções que se seguem.

¹¹ Foram utilizados os seguintes sites para busca, de acordo com o órgão, entidade ou esfera administrativa: Prefeitura de São Paulo <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/>>; Câmara Municipal de São Paulo <<http://www.splegisconsulta.camara.sp.gov.br/>>; Assembleia Legislativa de São Paulo <<https://www.al.sp.gov.br/alesp/pesquisa-proposicoes/>>; União <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>>.

2 MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS E O BRASIL PÓS-REDEMOCRATIZAÇÃO

A história da humanidade é marcada pela migração, havendo vestígios de deslocamentos humanos pelo globo terrestre ainda em tempos remotos. Do século XVI ao XIX¹², as migrações estiveram associadas ao colonialismo e à dominação de povos em diversas partes do mundo: o deslocamento forçado de pessoas em situação de escravidão e o envio de ‘colonizadores’ das metrópoles para as colônias estavam na base produtiva do sistema colonial. Ao longo do século XX, a economia capitalista reestruturou a produção global, que passou a ser caracterizada por altos níveis de desregulamentação, o que viria a favorecer a circulação de bens, serviços e capitais, com consequências diretas também na circulação de pessoas pelo mundo. Muito embora sejam facilitadas pela comunicação e o barateamento dos transportes na fase atual do capitalismo global, as migrações ainda têm sido pautadas pelo viés do controle e da segurança¹³. As restrições à entrada e permanência de migrantes pelos países do Norte, associadas à crise vivida por estes na primeira década do século XXI, altera o cenário das migrações contemporâneas, que passa a ser marcado pela intensificação de percursos entre países do Sul Global. (BAENINGER *et al.*, 2018, p. 13).

Esta seção se desenvolve da seguinte maneira: na primeira subseção (2.1) são definidos os termos considerados importantes para a compreensão das migrações no âmbito deste estudo. Não sendo o foco da dissertação o aprofundamento da discussão sobre as teorias explicativas sobre a imigração, atemo-nos um pouco mais demoradamente apenas à teoria transnacional, dada a pertinência da lente teórica para a compreensão das migrações contemporâneas. Posteriormente (2.2) analisamos a centralidade do Estado nacional (e da noção de nacionalidade) para a compreensão das migrações internacionais que se consolida no ‘paradigma da nacionalidade’, bem como suas implicações no acesso à cidadania e aos direitos de imigrantes. Na subseção seguinte (2.3), apresentamos dois movimentos que têm rompido com a hegemonia da nacionalidade: a cidadania pós-nacional, fundamentada pelo regime internacional de direitos humanos; e a cidadania local, atinente aos processos implementados pelos governos subnacionais que visam a integração de imigrantes no nível local.

¹² Referimo-nos à descolonização das Américas, que ocorreu majoritariamente no século XIX. Contudo, em outros casos, o colonialismo estendeu-se até a segunda metade do século XX, como ocorreu com a maioria dos países africanos, que passaram por processos de libertação apenas a partir da década de 1950.

¹³ Ao mesmo tempo que a porcentagem de migrantes internacionais cresce (de 0,4% da população mundial em 1990 para 3,3% em 2017), aumenta a proliferação de barreiras nas fronteiras entre países (que em 2017 já alcançava uma extensão de 17 mil quilômetros) (OTERO, 2017).

Findadas as discussões teóricas, abordamos a contextualização dos fluxos migratórios para o Brasil (e São Paulo) na subseção 2.4, e, posteriormente, tecemos algumas considerações com intuito de observar a relação entre o posicionamento internacional do Brasil e a sua atuação interna no que concerne à imigração, na subseção 2.5. Observa-se, a partir dessas análises, o aumento da relevância do tema no debate político e social nacional. É possível afirmar que, apesar da linha adotada internacionalmente, que reforça a imagem de país de migração, as alterações na conduta das políticas públicas relativas à migração internacional foram tímidas no âmbito interno (PATARRA; FERNANDES, 2011). Somente em 2017, passados 37 anos de domínio da perspectiva securitária, a legislação nacional viria a se alterar, abrindo espaço para uma política migratória mais condizente com a ótica garantista da CF de 1988. Nesse contexto, discutimos brevemente, na subseção 2.6, a primazia da esfera federal na gestão migratória, e tecemos alguns comentários importantes sobre coordenação administrativa e participação social no Brasil pós-redemocratização. É nesse panorama que se insere o protagonismo dos governos subnacionais, e onde passamos a nos ater às ações relativas à imigração implementadas no município de São Paulo. Finalizamos a seção analisando, na subseção 2.7, as ações do governo municipal de São Paulo a partir da instalação da CPMig que, a nosso ver, cumpriu o papel de garantir o acesso a direitos e promover a ‘cidadania local’ de migrantes internacionais.

2.1 Definições pertinentes: termos e teorias explicativas sobre os fluxos migratórios

Migrar é o ato de deslocar-se de um lugar para o outro. Pressupõe, portanto, que haja o deslocamento de pessoas do território de onde são originárias e a sua permanência em outro território de forma duradoura¹⁴ (ROCHA-TRINDADE *et al.*, 1995). Definido dessa forma, o ato de migrar abrange um número extenso de situações, podendo ou não ocorrer dentro das fronteiras de um Estado nacional. Quando os deslocamentos se dão entre Estados nacionais, transpondo fronteiras, o acontecimento é denominado “movimento migratório internacional”, ou, mais comumente, “migração internacional”. Para este estudo, a migração refere-se exclusivamente ao estabelecimento de pessoas em outro país, não estando incluídos nessa

¹⁴ O aspecto temporal da migração é bastante controverso no que diz respeito ao que seria a duração mínima que caracterizaria o deslocamento como migração. A Organização das Nações Unidas (ONU), por exemplo, sugere que a imigração ocorre quando há pelo menos um ano de estadia no lugar de destino, considerando períodos menores como sendo uma “visita temporária”. No entanto, Waldman (2016) questiona: “o que poderia, de fato, caracterizar uma permanência duradoura? Como harmonizar essa limitação temporal com a dinâmica das migrações transnacionais?” (WALDMAN, 2016, p. 32).

definição os turistas e os passageiros em trânsito¹⁵, uma vez que não compõem a população de um país.

Toda migração pode ser vista de duas perspectivas distintas: de um lado, a perspectiva de quem observa a saída de alguém, para quem o ‘ausente’ é chamado de emigrante (com ‘e’). Assim é denominado pelo país de origem aquele que sai de suas fronteiras. De outro lado, pelos olhos de quem observa a chegada de alguém, o ‘presente’ é denominado imigrante (com ‘i’). Desse lado, sociedade e Estado observam a chegada do ‘estrangeiro’ no território nacional. É possível ainda incluir no que se compreende como imigrante os nacionais que retornam ao seu país de origem e, como emigrante, os ‘estrangeiros’ que deixaram o país que residiam (BARALDI, 2014).

O fato de haver duas perspectivas diferentes sobre o mesmo processo migratório se deve à centralidade da análise no Estado, seja ele de origem ou destino. Na tentativa de deslocar tal centralidade, e colocando o foco no ato de migrar ou nos atores da migração, a literatura acadêmica sobre o tema tem optado mais recentemente por denominar como ‘migrante’ ou ‘migrante internacional’ o que anteriormente se convencionou chamar de imigrante. Dessa forma, lança-se luz sobre o fato de que a distinção de imigração e emigração se refere mais à gestão de populações por parte do Estado do que a categorias analíticas encerradas em si mesmas.

Quando a questão se volta para os itinerários das trajetórias migrantes, Rocha-Trindade (1995) indica que os Estados podem ser, de um lado, local de procedência; país de origem; Estado emissor (ou expulsor); e, de outro, sociedade de acolhimento; Estado receptor; destino final ou país de residência. Nem sempre o país de residência é o destino final, podendo ser denominado como país de trânsito¹⁶.

¹⁵ Utilizamos a definição do Glossário sobre Migração da Organização Internacional de Migração (OIM), no verbete “passageiro em trânsito”: pessoa de outro país que chega a um Estado enquanto está em trânsito para outro país (terceiro) de destino; e durante o tempo (até ao máximo de 24 horas desde a hora da chegada) que está no Estado, permanece a bordo do transporte em que chegou ou em uma zona neutra do porto ou aeroporto ou sob vigilância policial (OIM, 2010).

¹⁶ Utilizamos a definição do Glossário sobre Migração da OIM, no verbete “Estado de trânsito” (ou país de trânsito): “designa o Estado diferente do Estado de Origem e do Estado de Destino, que uma pessoa transita para chegar ao Estado de origem ou Estado de destino ou de residência habitual” (OIM, 2010). Observamos que, por vezes, as legislações migratórias restritivas ou outras condicionantes (pessoais, econômicas, etc) podem impedir que o deslocamento para o Estado de Destino seja feito de forma imediata ou conforme previsto no projeto migratório, levando os sujeitos migrantes a permanecerem por um período maior do que o esperado no Estado de trânsito. De tal maneira, acabam por se tornarem ‘imigrantes’ no país de trânsito, mesmo que o destino final seja outro. Por esse motivo, quando nos referimos aos migrantes residentes em um país, incluímos aqueles que ali residem mesmo que tenham pretensão de deixar tal país.

A imigração pode ser realizada por diversas causas. Crises econômicas, busca por empregos e melhorias de vida, perseguições políticas ou étnicas, violações de direitos humanos ou falta de serviços fundamentais nos países de origem, motivações acadêmicas ou profissionais, laços familiares ou envolvimento afetivo e catástrofes naturais são somente algumas das razões que mobilizam pessoas a deixar seu país de origem (ou de residência habitual) para tentar construir uma nova vida em outro lugar. De fato, o ato de migrar implica a acomodação de expectativas:

a mobilidade traz, inevitavelmente, consequências e expectativas para os que partem e para os que ficam. Para os que ficam, a espera de um retorno pode, muitas vezes, durar uma vida. Para os que partem, ao mesmo tempo em que podem enfrentar problemas com o idioma local, dificuldades de integração e regularização de sua situação migratória no país, ou mesmo sofrer toda forma de discriminação e intolerância por parte dos nacionais do Estado que agora os acolhe, podem, ou não, encontrar uma melhor qualidade de vida ou um emprego que lhes garanta recursos para o envio de remessas que alcancem financiar os custos de parte da família que se encontra no país de origem (WALDMAN, 2012, p. 21).

Muitas vezes, as motivações (descritas brevemente acima) condicionam a definição do estatuto jurídico (*status* migratório) a que o migrante terá acesso no país receptor. As diferentes possibilidades de regularização migratória (visto humanitário, visto de estudo, refúgio, visto de trabalho etc.) acabam por compor os chamados ‘fluxos mistos’, formados por diversos perfis e necessidades. Por fluxos migratórios mistos, entende-se os movimentos populacionais complexos que incluem diferentes enquadramentos jurídicos, tais como refugiados¹⁷, requerentes de asilo, migrantes econômicos, entre outros (OIM, 2010).

Embora possam implicar diferentes percepções ou carregar consigo necessidades distintas consoante a categoria migratória em que se encaixam os sujeitos, não nos cabe ater nesta dissertação à diferenciação jurídica entre eles. Desta forma, ao nos referirmos a imigrantes, incluímos diversos enquadramentos jurídicos ou motivações para migrar, independentemente, da situação documental (podendo ou não ser portadores de documentos que regularizem a sua situação migratória). Assim, os termos empregados aqui – migrantes,

¹⁷ Vale observar que a situação de refúgio refere-se, de um lado, ao enquadramento jurídico atribuído a pessoas que estão fora de seu país de origem devido a fundados temores de perseguição relacionados à sua raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política, como também devido à grave e generalizada violação de direitos humanos e conflitos armados. De outro, implica no compromisso de proteção internacional de pessoas em situação de refúgio, uma vez que o Estado de origem demonstrou ser incapaz de garantir direitos humanos básicos e segurança física a estas pessoas. Ver <<http://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio/perguntas-e-respostas/>>. Acesso em 12 junho de 2018.

migrantes internacionais, imigrantes, migração internacional – englobam a realidade de toda a movimentação de sujeitos entre Estados nacionais, excluídos os turistas e os passageiros em trânsito.

Essa breve apresentação sobre a diversidade¹⁸ dos fluxos migratórios mistos tem como propósito destacar o desafio que a diversidade de estatutos e realidades migratórias impõe para as políticas de integração de (ou políticas para) migrantes nas localidades receptoras. Mais do que definir e caracterizar cada um dos estatutos jurídicos impostos aos migrantes, ou as causas da indocumentação (a nosso ver, promovida pela própria política migratória)¹⁹, importa observar que, na Política Municipal para População Imigrante de São Paulo²⁰, a fragmentação do *status* migratório é irrelevante para a definição da abrangência do escopo da lei que a institui. Diz o art. 1º da referida lei, no seu parágrafo único:

Parágrafo único: **Considera-se população imigrante**, para os fins desta lei, todas as pessoas que se transferem de seu lugar de residência habitual em outro país para o Brasil, **compreendendo imigrantes laborais, estudantes, pessoas em situação de refúgio, apátridas, bem como suas famílias, independentemente de sua situação imigratória e documental**²¹ (grifo nosso).

O tratamento da migração de forma genérica e essencialmente igual no sentido do acesso a direitos – fato fundamental para legitimar a implementação de políticas públicas voltadas a esse perfil populacional, uma vez que indica a ampla compreensão do imigrante como sujeito de direitos independentemente de suas condições (migratória, jurídica e documental) – não significa que as ações e programas levados a cabo na política municipal para migrantes não tenham sido mais direcionados a um grupo de migrantes do que a outro.

¹⁸ Poderíamos ainda incluir nesse espectro a amplitude da composição populacional de imigrantes: distintas faixas etárias, questões de raciais e de gênero, níveis de instrução, capacidades e experiências profissionais, situações de conflito com a lei. O que nos leva a afirmar que “políticas para migrantes” requerem ação em variadas áreas da gestão pública.

¹⁹ Sobre o tema, ver Waldman (2016).

²⁰ Este estudo não discute a Lei Municipal que institui a Política Municipal para População Imigrante, uma vez que se interessa pelos processos anteriores a sua consolidação. De toda forma, este é o marco legal que define os termos da compreensão sobre imigração no Município, e o faz a partir das ações ocorridas na gestão 2013-2016. Diante disso, entendemos que o embrião dessa definição já vinha sendo utilizada na política municipal e tem ligação direta com o seu momento anterior, a formação da agenda municipal, foco de nosso estudo.

²¹ Disponível em <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16478-de-08-de-julho-de-2016>>. Acesso em 4 de agosto de 2018.

As chamadas ‘novas migrações’²² com destino à cidade de São Paulo trouxeram não só um perfil diversificado em termos de locais de origem e *status* migratório, como também de vulnerabilidades e demandas sociais que foram levadas em conta na elaboração das políticas específicas ou na inserção da imigração em políticas setoriais já existentes, conforme se observa no Decreto 57.533/2016, que direciona as ações sobre o tema, consoante as atribuições das secretarias municipais. São as novas migrações, inclusive, que contribuem para a conformação de uma nova percepção do ‘problema público’, além da sua consequente ascensão na agenda governamental. Nesse sentido, a colocação de Natalini (entrevista 16/10/2018) – primeiro Secretário Especial de Participação e Parceria de São Paulo, vereador da cidade desde 2000 – é emblemática, na medida em que diferencia as demandas de “velhos” e “novos” migrantes internacionais e a ligação desses com a política propriamente dita. Ao dizer que “há imigrantes e imigrantes”, refere-se ao fato de que os primeiros (“velhos imigrantes”) já estão mais organizados, e seus descendentes alcançaram cargos políticos, atentando em alguma medida para as necessidades desse grupo; enquanto os segundos, os “novos imigrantes”, são mais dependentes de políticas públicas devido às condições econômicas e à baixa estruturação e organização social em que estão inseridos. Abordaremos mais detidamente este tema na seção sobre a migração para o Brasil. Por ora, apontamos que as políticas públicas municipais tiveram como foco central o segundo grupo, os chamados ‘novos migrantes’.

No que tange à compreensão dos processos migratórios, explicações são provenientes de diversas áreas do conhecimento. Modelos teóricos são propostos nas Ciências Sociais, Economia, Geografia, História, Demografia, Relações Internacionais, Direito Internacional e recentemente, conforme apresentado na seção introdutória desta dissertação, tem dialogado também com o campo de públicas, mais especificamente de políticas públicas. Neste panorama multidisciplinar, as correntes teóricas sobre os deslocamentos humanos incluem perspectivas teórico-econômicas, histórico-estruturais, sistêmicas e transnacionais, e se diferenciam nos pressupostos, modelos causais e explicações sobre estes fluxos (MASSEY *et al.*, 1993).

No campo de públicas, no entanto, a análise não está no desenvolvimento de uma teoria explicativa sobre as migrações em si, mas nas suas implicações para o Estado de origem e de destino, quer seja no desenho das políticas migratórias ou na elaboração de políticas públicas voltadas à integração de imigrantes. É nesse campo que este trabalho se insere. Portanto, não é

²² Por novas migrações entendem-se os fluxos migratórios que chegaram ao Brasil a partir do final da década de 1980. Em linhas gerais, os novos fluxos podem ser caracterizados pelo fato de serem provenientes do Sul Global (isso não quer dizer que não haja fluxo migratório com origem no Norte Global nesta altura), e que apresentam demandas sociais associadas a frequente vulnerabilidade desse perfil populacional.

o foco entrar em profundidade no debate sobre os modelos explicativos dos processos migratórios. Há, no entanto, duas observações a serem feitas. A primeira é que esses modelos são insuficientes para reconstruir os movimentos migratórios, uma vez que são multicausais. Frequentemente, as migrações são explicadas pelo desejo de ascensão social dos sujeitos migrantes. Contudo, essa simplificação não condiz com a complexidade das movimentações migratórias:

Pelo aumento de volume, pelas dinâmicas que comportam, pelas motivações implícitas, pelas histórias de vida narradas, pelas rotas que seguem, pelas determinações globais que se impõem, as migrações internacionais são um fenômeno plurifacetado, em constante metamorfose na adaptação às circunstâncias do mundo em que acontecem (NOLASCO, 2016, p. 26).

Para Massey *et al.* (1993), uma teoria geral das migrações que buscasse dar respostas a todas as questões e analisar as forças que se subjazem aos processos migratórios seria caracterizada por fraquezas e debilidades, motivo pelo qual não há uma teoria geral coerente, consistente e unificada, apenas conjuntos teóricos fragmentados normalmente segmentados por fronteiras disciplinares. Diante disso, Castles (2010) afirma que não há uma grande teoria das migrações, mas teorias de médio alcance que possibilitam entender as regularidades e variações dos fluxos migratórios, que tomam (ou deveriam tomar) os processos de transformação social contemporâneos como ponto de partida, para compreender os padrões mutáveis da mobilidade humana. Do mesmo modo, os modelos teóricos também não são necessariamente excludentes, podendo ser utilizados conjuntamente (MASSEY *et al.*, 1993).

A segunda observação, talvez a mais importante, é que as diferentes teorias explicativas estão filiadas a diferentes visões de mundo e implicam formulações de políticas públicas igualmente diversas (PATARRA, 2006). É essa relação entre as diferentes percepções a respeito das migrações internacionais e suas traduções em políticas migratórias e políticas para migrantes que nos interessa observar. Diante disso, alguns autores chamam a atenção para o fato de que os movimentos migratórios internacionais contemporâneos apresentam implicações políticas importantes. Nesse sentido, coloca Câmara (2014), as migrações “se caracterizam por serem mais que fenômenos sociais, pois têm um forte componente político expresso, sobretudo na organização dos Estados e na formação de organismos de âmbito internacional” (CÂMARA, 2014, p. 21). Há, ainda, autores que defendem que a diferença central entre as migrações internacionais e outras migrações (internas, pendulares, sazonais) está justamente no fato de que as primeiras se dão entre dois sistemas políticos diferentes. Dessa forma, as migrações

seriam mais do que um processo social, sendo também inerentemente um processo político (REIS, 2004).

Os fluxos migratórios a partir dos quais o município de São Paulo passou a considerar a migração como tema de interesse e ação governamental (a nosso ver, desde o princípio dos anos 1990 e, mais estruturalmente, após 2013) estão inseridos no contexto da globalização, o que implica “novas modalidades de mobilidade do capital e da população em diferentes partes do mundo” (PATARRA, 2006, p. 7). Neste arcabouço, a globalização – “definida como a proliferação de fluxos transfronteiriços e de redes transnacionais” – alterou o contexto das migrações (CASTLES, 2005, p. 43).

Genericamente, o transnacionalismo tem sido a lente com a qual diversos autores²³ têm observado os múltiplos laços e interações que unem pessoas e instituições através das fronteiras²⁴ (RAMOS, 2012). No que tange às migrações internacionais, a teoria transnacional descreve a atual dinâmica migratória de indivíduos para além das fronteiras, associando o deslocamento com a permanência dos vínculos com o Estado de origem, gerando pertencimentos a ambas as localidades. A partir da década de 1990, as novas formas migratórias podem ser caracterizadas como frequentes movimentos de ida e volta, e pela circulação por várias nações. As migrações contemporâneas podem ser denominadas como migrações transnacionais ou transmigrações (MAZZA, 2015; WIMMER; GLICK-SCHILLER, 2009; FAIST, 2008). Define Waldman:

O transnacionalismo migratório compreende, portanto, um conjunto de processos pelos quais determinados migrantes sustentam relações e atividades sociais que vinculam as sociedades de origem e destino. Com as facilidades contemporâneas de transporte e comunicação, o que inclui o contato telefônico frequente, viagens de avião, correio eletrônico, redes sociais, remessas internacionais de dinheiro, e a possibilidade de atuar, comunicar, produzir e consumir a distância, em rede e em tempo real, os laços entre pessoas e países se mantêm de forma intensa e as famílias e grupos transnacionais não ficam ligados a um único território (WALDMAN, 2016, p. 31).

Segundo Baeninger e Peres (2017), as migrações internacionais na contemporaneidade revelam a complexidade e a diversidade do processo de redistribuição da população em âmbito

²³ Ramos (2012) elenca alguns exemplos dentre os autores que trabalham sobre a perspectiva transnacional: Castles (2005), Baubock e Faist (2010), Portes (2004) e Vertovec (2009).

²⁴ Segundo Ramos (2019, p. 79), “o campo do transnacionalismo é composto por transações econômicas, políticas e culturais”. Para este estudo, interessa destacar o transnacionalismo como lente teórica que permite observar a complexidade da migração internacional contemporânea, bem como os desdobramentos para a cidadania e acesso a direitos políticos.

mundial, e, dessa perspectiva, apresentam dois aspectos teóricos relevantes: a dimensão transnacional (descrita acima) e a ruptura com o nacionalismo metodológico (abordado na seção que se segue).

2.2 A centralidade da nacionalidade na compreensão das migrações internacionais

Conceitualmente, a migração internacional está irrefutavelmente associada à ideia de Estado nacional, materializando essa relação no cruzamento de fronteiras políticas. O Estado é caracterizado pelo monopólio legítimo da mobilidade²⁵, considerado como um dos fundamentos da soberania estatal (REIS, 2004). O acordo de paz de Westphalia, de 1648, tem como princípio embrionário a soberania territorial como conceito fundador do Estado-nação (APPADURAI, 1997). Appadurai (1997) enfatiza que, muito embora outras concepções (a língua, origem comum, consanguinidade, questões relacionadas à etnia etc.) afetem diretamente a capacidade do Estado-nação de se imaginar e criar a sua narrativa sobre si mesmo – no sentido colocado por Anderson (1991), da nação como algo imaginado –, a soberania territorial ainda é determinante no ordenamento do sistema internacional: “a base lógica política e jurídica fundamental do sistema de Estados-nações é a soberania territorial, mesmo que compreendida de forma complexa e articulada de modo delicado em cenários pós-imperiais específicos” (APPADURAI, 1997, p. 34).

É a soberania territorial que imprime as bases da configuração do sistema internacional, que organiza o mundo em um conjunto de Estados soberanos, mutuamente exclusivos. (ZOLBERG, 1999). Nesse sistema, são os Estados que se relacionam entre si. Não há, para o direito internacional tradicional, relação entre um Estado e um cidadão de outro Estado: as divergências e conflitos que eventualmente existam entre eles passam a ser resolvidas no âmbito da relação entre Estados (REIS, 2004).

O Estado-nação constrói-se sobre a tríade povo-Estado-território: “um povo estável (ou estabilizado), localizado em um território definido, é ligado a um governo e a um ordenamento jurídico que possui jurisdição (poder) sobre aquele território” (BARALDI, 2014, p. 16). Pressupõe, portanto, o isomorfismo entre povo, território e soberania legítima (APPADURAI,

²⁵ Vale observar, como coloca Reis (2004), que reconhecer a importância do Estado frente às migrações internacionais não implica em dizer que ele é o fator mais relevante na formação e manutenção dos fluxos migratórios. A migração internacional não é causada exclusiva ou principalmente pelo Estado, mas sua ação tem implicações diretas nos fluxos migratórios.

1997). Na ordem mundial pós-Westphalia a legitimidade do sistema é dada pelo princípio de autodeterminação nacional.

A autodeterminação nacional implica que cada Estado busque a sua própria definição do que é nação, justificando a sua existência como unidade política independente (IKEDA, 2001 *apud* REIS, 2004). É possível dizer que não há critérios naturais ou lógicos para determinar a composição da nacionalidade. Ainda assim, observam-se duas tradições para o estabelecimento da nacionalidade: a tradição francesa – para a qual a nacionalidade está baseada no contrato político, na adesão voluntária do indivíduo à nação, sendo, portanto, uma escolha; e a tradição alemã – que compreende a nacionalidade como uma ligação étnica e cultural do povo, considerando nacionais apenas os indivíduos ligados consanguineamente a uma tradição cultural. Essas tradições formam a base dos princípios do *jus sanguini* e o *jus solis* para concessão da nacionalidade (REIS, 2004).

Por sua vez, o controle de acesso à nacionalidade é relevante e está fortemente ligado à política migratória, visto que “para definir quem é o imigrante, é preciso definir quem é o nacional” (REIS, 2004, p. 156). Sinteticamente, pode-se dizer que, segundo Czaika e De Haas (2011), políticas migratórias são aquelas estabelecidas para influenciar o comportamento de populações-alvo (potenciais imigrantes) em determinada direção. São compostas por *laws, regulations, and measures national states design and implement with the (implicitly or explicitly) stated objective of altering the volume²⁶, origin, and internal composition²⁷ of immigration flows²⁸* (CZAIKA; DE HAAS, 2011, p. 503).

Analisar a política migratória exige um esforço de compreender a forma como o Estado define quem pode ou não entrar, permanecer e sair²⁹; quais os direitos a que essas pessoas terão

²⁶ Por “volume”, os autores compreendem os níveis numéricos de imigração, podendo uma política migratória promover o aumento, a diminuição ou a manutenção do nível existente. Uma forma de controle de volume é a imposição de “quotas migratórias” como as empregadas pelos Estados Unidos e Austrália (CZAIKA; DE HAAS, 2011, p. 489).

²⁷ Podem ser elencados como mecanismos de determinação da composição dos fluxos migratórios: o favorecimento de imigração intra-blocos regionais (União Europeia; Mercosul, por exemplo) em detrimento da imigração Sul-Norte global; e políticas seletivas – como as que promovem a entrada de imigrantes qualificados, priorizando, portanto, classes sociais mais alta, ou ainda as políticas de facilitação de imigração de descendentes, como no caso da Alemanha e do Japão, que acabam por fazer uma seleção étnica da população imigrante.

²⁸ Traduzindo: “leis, regulamentações e medidas que os estados nacionais elaboram e implementam com o objetivo (implícito ou explícito) de alterar o volume, a origem e a composição interna dos fluxos migratórios” (tradução nossa).

²⁹ Zolberg (1999), ao abordar a questão relativa à admissão de estrangeiros, argumenta que a pergunta apropriada não seria ‘quem vamos admitir?’, mas ‘por que não (admitimos) o mundo inteiro?’.

acesso; sob quais condições podem se tornar cidadãos nacionais; o que influencia essas definições; e quais os impactos dessa definição e dos acessos concedidos. É importante ressaltar que outras políticas também influenciam a entrada e saída de pessoas no território nacional e são determinantes em relação ao adensamento ou não de fluxos. Políticas macroeconômicas, laborais, comerciais, de seguridade social, de educação etc. afetam de forma considerável, senão ainda mais que as próprias políticas migratórias, os fluxos de migrantes com destino a determinado país (CZAIKA; DE HAAS, 2011). Além disso, há disputas de interesse³⁰ na formulação de uma política migratória: *Immigration policy is the outcome of a political process through which competing interests interact within bureaucratic, legislative, judicial, and public arenas to construct and implement policies that encourage, discourage, or otherwise regulate the flow of immigrants* (MASSEY, 1999, p. 307)³¹.

Czaika e De Haas (2011) observam que a eficácia da política migratória depende de variados fatores, tais como o discurso sobre ela, os objetivos implícitos na legislação e a implementação da política. A partir disso, ressaltam a discrepância entre os objetivos públicos (explícitos) próprios da retórica política – em que valores e crenças são revelados – e os objetivos reais (implícitos) relacionados à acomodação de diversos interesses e entendimentos conflitantes que existem sobre a temática migratória. Essa concepção permite afirmar que os objetivos da política migratória não são singulares, mas acomodam simultaneamente interesses e crenças divergentes entre si.

Siciliano (2013) elenca algumas das características consideradas observáveis na maioria das políticas migratórias, se não de todas, ao redor do mundo: a contenção da imigração irregular – que apresenta um espectro variado de entendimento a esse respeito, e em casos extremos a migração é criminalizada (“*crimmigration*”)³²; a seletividade da imigração – feita por meio de requisitos objetivos e predeterminados por meio de lei ou por sistema de pontos; e

³⁰ A pluralidade de opiniões e a complexidade do processo de elaboração das políticas de imigração e nacionalidade refletem-se na forma final das legislações sobre essas questões. De fato, tais políticas não são fruto da ação de uma entidade abstrata, o ‘Estado’, mas da luta e da acomodação de interesses divergentes na sociedade e dentro do próprio Estado, sobretudo em democracias liberais” (REIS, 2004, p. 160).

³¹ Tradução: “A política migratória é o resultado de um processo político através do qual os interesses conflitantes interagem dentro de arenas burocráticas, legislativas, judiciais e públicas para construir e implementar políticas que estimulam, desestimulam ou senão regulam o fluxo de imigrantes” (tradução nossa).

³² Segundo Guia (2012, p. 7), “a crimigração tem-se materializado na criminalização de comportamentos ligados a entradas e permanências à margem da lei, os quais acabam por ser facilmente confundidos com a prática efectiva de crimes, área em que os países mais ricos e poderosos estabeleceram regras mais restritivas na área da imigração, verificando-se por isso uma maior taxa de expulsão para os países de origem”.

a distinção entre política migratória voltada ao refúgio e a voltada para os demais contingentes populacionais migrantes.

A política migratória, portanto, fundamenta-se no princípio da soberania do Estado. Como observado anteriormente, a soberania estatal está associada ao monopólio legítimo do Estado sobre a mobilidade dentro de suas fronteiras, submetendo migrantes a um conjunto de regras: a política migratória de um Estado (REIS, 2004). Nesse sentido, os estudos sobre migração comumente estão circunscritos no chamado ‘nacionalismo metodológico’, ou seja, na “naturalização do regime global dos Estados-nação pelas ciências sociais”, na ideia de que migração é um “fenômeno contido dentro [das] fronteiras [do Estado], de onde provém a centralidade de conceitos” (BARALDI, 2014, p. 26).

O nacionalismo metodológico impõe a compreensão do imigrante enquanto inserido em um Estado ou outro, sob as regras desse país, invisibilizando a transnacionalidade da migração. Além disso, essa lente de análise tem implicações diretas nas discussões e ações sobre integração de migrantes nas sociedades de acolhimento: referenda-se a ideia de que a divisão entre imigrante e nativo é um desafio fundamental à coesão social, como se todos os indivíduos e todos os grupos dentro deste território tivessem a mesma história, mesmos valores, costumes, etc. (GLICK-SCHILLER, 2009 *apud* BARALDI, 2014, p. 27).

Assim, sob esta ótica, as políticas migratórias são pautadas não só pela seleção de migrantes para a entrada nos Estados nacionais³³, como também pela expectativa de que os migrantes incorporem por completo a cultura e sociedade nacional, isto é, sejam assimilados³⁴. Dessa forma, acolher ou integrar o imigrante deixa de ser recebê-lo como ele é, e passa a ser um ‘acolhimento’ da forma como o país quer que ele seja:

No caso das migrações internacionais, o nacionalismo metodológico gerou categorias como o estrangeiro/estranho, aquele que ameaça a lealdade a um Estado-nação que lhe outorga direitos e, por isso, o(a) imigrante precisa ser assimilado(a), conferindo o pertencimento dos indivíduos a determinado Estado-nação. (BAENINGER; PERES, 2017, p. 121).

Outras duas implicações conectam-se diretamente à questão do pertencimento ao Estado-nação e à autonomia dos Estados na autodeterminação nacional: a ligação necessária à

³³ “A maior ou menor assimilabilidade também têm sido um critério de seleção das políticas migratórias e de hierarquização dos imigrantes entre desejados e indesejados, além de reduzi-los a típicos expoentes de uma cultura, desconhecendo a sua individualidade” (MEZZADRA, 2006, 2013 *apud* BARALDI, 2014, p. 27).

³⁴ “A pretensa sociedade homogênea e estática à qual deveriam assimilar-se os recém-chegados requer provas extraordinárias de lealdade para que sejam aceitos” (MEZZADRA, 2006; RIGO, 2011 *apud* BARALDI, 2014, p. 27).

nacionalidade para o exercício da cidadania; e a securitização das migrações internacionais associada à seletividade de migrantes.

No caso da cidadania, a relação se estabelece na medida em que o Estado-nação é a forma generalizada de organizar politicamente o mundo: “a cidadania passa a ser atribuída em função da nacionalidade [...] isso significa que o acesso aos direitos de cidadania está condicionado à posse da nacionalidade” (REIS, 2004, p. 155). Nesse contexto, insere-se a imigração. Associada à nacionalidade, o acesso à cidadania plena por imigrantes se vincula determinantemente à permanência no país de acolhimento e a aquisição de uma nova nacionalidade. Em termos regulatórios, em quase todos os países, a solução disponível para o exercício da cidadania é a naturalização e aquisição de uma nova nacionalidade, processo muitas vezes complexo e moroso. A este fato contrapõe-se a uma das características emblemáticas dos novos processos migratórios: a não sedentarização necessária³⁵.

Nos movimentos migratórios transnacionais contemporâneos, a transitoriedade parece ser uma constante. Sayad (1998, p. 3) distingue uma dupla contradição nesse processo, definindo como um “estado provisório que se gosta de prolongar indefinidamente” ou como “um estado mais duradouro mas que se gosta de viver com intenso sentimento de provisoriedade”. Diante desta fluidez da sedentarização não necessária, a atribuição da nacionalidade e, conseqüentemente, o exercício pleno da cidadania vão se tornando ainda mais distantes. Esta situação carrega consigo conseqüências diretas para muitos migrantes, que vão desde a precarização do trabalho à limitação do acesso a direitos sociais e políticos.

Entre tais conseqüências, para este trabalho, destacamos o não acesso ao voto e a limitação da participação política como elementos marcante da ‘condição migrante’. O direito político é definido por Marshall (1998) como o direito de participar no exercício do poder político, tanto como membro de um corpo investido de autoridade política, quanto como eleitor dos membros de tal corpo. Na disputa pelo privilégio de participar do processo político, “diferentes grupos de interesse defendem diferentes concepções de nação para justificar suas escolhas políticas, razão pela qual é tão difícil atribuir a uma única concepção de nação o papel determinante na formulação das políticas de nacionalidade e imigração” (REIS, 2004, p. 160).

No Brasil, embora haja certa postura pacífica com relação ao imigrante e uma tendência ao crescimento do reconhecimento da igualdade de direitos entre nacionais e não-nacionais no

³⁵ Com as migrações contemporâneas intensificadas, os sujeitos que dela emergem têm “identidades múltiplas, transnacionais e em movimento” que questionam a própria noção de cidadania (BARALDI, 2014, p. 19).

que diz respeito aos serviços prestados pelo Estado, os direitos políticos continuam restritos. A despeito dos avanços recentes no sentido da promoção da participação política³⁶, o país segue sendo uma exceção na América do Sul, uma vez que praticamente todos os países sul-americanos “já avançaram em maior ou menor medida na garantia do direito ao voto para os imigrantes, com diferenças no que se refere ao tempo de residência e ao nível político-administrativo das eleições em que lhes é permitido participar” (BARALDI, 2011).

A restrição da cidadania ao imigrante, sobretudo no tocante ao exercício político, é um dos fatores que compõem o panorama global sobre nosso problema central: a formação da agenda do governo municipal que culminou na implementação de uma política específica para essa população na cidade de São Paulo. Ao entender que a concorrência pela atenção do agente político sobre determinado ‘problema público’ já é complexa e acirrada, as restrições impostas à população imigrante relativas à participação cidadã parecem indicar uma dificuldade acrescida nessa disputa pela agenda pública.

No que tange à segunda implicação, relativa à autonomia na autodeterminação dos Estados, observa-se a securitização das migrações internacionais. A Escola de Copenhague, conhecida pelos estudos na área da segurança, chama a atenção para o fato de que a análise da segurança envolve diversos setores. A Escola define segurança como “um ‘ato de discurso’ no qual um agente securitizante designa uma ameaça a um objeto referente especificado e a declara existencial, com a implicação de ter o direito de usar meios extraordinários para repeli-la” (WAEVER, 2000 *apud* BRANCANTE; REIS, 2009, p. 80). Por meio dessa definição, as ameaças à segurança são entendidas como socialmente construídas, contrapondo-se a visão tradicionalista que atrela políticas de segurança a ameaças objetivas.

De tal forma, a definição de securitização é apresentada por Brancante e Reis (2009) como “o processo político e intelectual de identificação de um objeto como ameaça, concluindo, assim, que o assunto deve passar a constar no domínio (e na agenda) da segurança” (BRANCANTE; REIS, 2009, p. 3). Apresenta, portanto, uma dimensão discursiva que está diretamente ligada ao espaço que um ‘objeto’, entendido como ameaça, alcança na agenda política: “quanto mais no topo da agenda das discussões políticas estiver [...] maior caráter emergencial terá. Acarretando, por sua vez, prioridade no debate e em prováveis soluções

³⁶ Por exemplo, a nova lei de imigração, sancionada em 2017, prevê, no seu art. 4º, parágrafo VII, os “direitos de associação, inclusive sindical, para fins lícitos”, o que não era permitido na legislação anterior (Estatuto do Estrangeiro). Ver a íntegra da lei em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm>. Acesso em 4 de agosto de 2018.

extraordinárias no ordenamento político ou jurídico” (BRANCANTE; REIS, 2009, p. 82). Assim, no tocante às migrações, o Estado identifica o imigrante como ameaça e reafirma a proteção dos seus cidadãos nacionais, criando mecanismos de controle cada vez mais severos. Proliferam-se os mecanismos de contenção e vigilância onipresente³⁷ do ‘outro’, do ‘não nacional’. O ‘outro’ não autorizado passa a ser classificado ora como criminoso, ora como vítima, uma vez que evoca “a difícil compatibilização entre a proteção dos direitos humanos dos imigrantes e as hipóteses de criminalização da conduta de migrar sem autorização” (BARALDI; VENTURA, 2013, p. 372).

Nesse contexto, são discutidos os acordos internacionais sobre a questão do tráfico de pessoas, que ganha força diante do aumento do fluxo de migrantes e de refugiados provenientes do Sul Global. Sob a justificativa de combate a esse tipo de tráfico, normas e medidas criminalizam, restringem ou buscam impedir a imigração. Argumentam Baraldi e Ventura (2013) que, por ser um crime abominável, o consenso sobre a aprovação de normas internacionais para o combate ordenado à referida contravenção impulsionou a adoção ampla do Protocolo de Palermo, principal normativa internacional sobre o tema. Contudo, as autoras observam as consequências da vitimização associadas ao acirramento do controle migratório:

Considerar o imigrante contrabandeado como vítima serve ao argumento de que maiores controles no processo migratório o protegeriam. Trata-se de um discurso conservador que fragiliza a sua condição de agente social, desempoderando-o e imobilizando reivindicações complexas para os Estados [...], em especial as relativas aos critérios de admissão de imigrantes em seus territórios (BARALDI; VENTURA, 2013, p. 379).

Fica de fora dessa discussão, no entanto, a questão do trabalho digno, da remuneração justa e da proteção social para migrantes e seus familiares³⁸. A exploração do(a) trabalhador(a) migrante é invisibilizada, sendo este considerado o culpado pelo problema das precárias condições de trabalho. Por fim, mencionamos que, em relação à securitização, uma grande quantidade de estudos revela que o discurso securitário não se sustenta em dados empíricos, além do fato de que as políticas securitárias não são efetivas mesmo com as tentativas de regulação e restrição da migração e dos esforços crescentes e recentes nesse sentido. (BIGO, 2002 *apud* BARALDI, 2014).

³⁷ “Vistos digitais, sistemas de autorização pré-viagem, bancos de dados compartilhados, e controles da situação migratória permanentes e reiterados, que promovem uma multiplicação das zonas de fronteira e um redesenho da liberdade” (BIGO, 2011; SQUIRE, 2011 *apud* BARALDI, 2014).

³⁸ Convenção das Nações Unidas sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias, de 1990.

É importante considerar ainda que há outros modelos de análise e de prática das migrações em termos de segurança. Como exemplo, nomeamos brevemente a proposta de ‘gestão de riscos’, que não envolve uma decisão binária (amigo/inimigo; nacional/imigrante), mas sim a visão de que, “em gestão, um sujeito não é encontrado como uma única pessoa com algum tipo de indispensável singularidade, mas como um agregado de fatores, uma modulação que pode ser gerida e domada através de constante monitoramento” (MALLMANN *et al.*, 2015, p. 128).

A centralidade do Estado-nação na observação das migrações internacionais reforça o nacionalismo metodológico para a análise e compreensão da mobilidade humana. Nesse sentido, podemos denominá-lo como ‘Paradigma da nacionalidade’ ou ‘paradigma da cidadania ligada à nacionalidade’ (BARALDI, 2010). Tal paradigma apresenta implicações como a restrição do pleno acesso à cidadania, que reduz o “direito a ter direitos”, dada a ligação necessária entre nacionalidade e cidadania; e constitui as bases para a securitização das migrações, uma vez que a segurança é pensada em termos mais amplos, que reflete padrões de nacionalidade e exclusão do ‘não-autorizado’, traduzida em leis migratórias restritivas e disfuncionais. Na subseção a seguir, discutimos duas perspectivas distintas de acesso à cidadania que questionam a centralidade da nacionalidade.

2.3 Para além da nacionalidade: Cidadania pós-nacional e Cidadania local

As relações entre nacionalidade/cidadania e soberania/imigração têm passado por processos atuais de mudança. Sob duas perspectivas, é possível dizer que ‘novas formas de cidadania’ estão na base da recente ampliação do acesso a direitos por parte de migrantes: a cidadania pós-nacional e a cidadania local. Esse debate é relevante na medida em que a “centralidade dos processos referentes à promoção dos direitos culturais e de cidadania dos novos imigrantes deve-se à natureza da condição do novo imigrante: não cidadão a ser incorporado no interior de estados nacionais estrangeiros [...]” (FREITAS, 2015, p. 7).

Rompendo com a perspectiva clássica da cidadania descrita acima, a partir dos anos 1990, outra perspectiva de análise passa a destacar a distinção entre a “cidadania formal” (*formal citizenship*), e “cidadania substantiva” (*substantive citizenship*) (HOLSTON; APPADURAI, 1999). Enquanto a cidadania formal refere-se ao pertencimento ao Estado Nacional, a cidadania substantiva está associada ao conjunto de direitos civis, políticos, socioeconômicos e culturais que as pessoas possuem e exercem, independente do acesso à cidadania formal:

*If the formal refers to membership in the nation-state and the substantive to the array of civil, political, socio-economic, and cultural rights people possess and exercise, much of the turmoil of citizenship derives from the following problem: **although in theory full access to rights depends on membership, in practice that which constitutes citizenship substantively is often independent of its formal status***³⁹ (HOLSTON; APPADURAI, 1999, p. 190, grifo nosso)

Holston e Appadurai (1999) argumentam que a afiliação formal ao Estado-nação é cada vez menos uma condição necessária para o exercício de uma cidadania efetiva ou substantiva. Dois argumentos são apresentados para demonstrar a percepção de que o acesso à cidadania formal não é condição para a cidadania efetiva. O primeiro deles é que frequentemente a cidadania formal implica direitos “onerosos”, mais comumente associados com fardos/deveres do que direitos, motivo pelo qual nem sempre se pretende acessar a cidadania formal. É o caso, por exemplo, do serviço militar e da formação de júri popular. O segundo argumento se dá pelo fato de que ter acesso à cidadania formal não garante a efetividade de direitos. Dois exemplos suportam o argumento: os “cidadãos pobres” são excluídos de fato ou de direito de desfrutar dos direitos de cidadania e participar efetivamente da organização social; e há grupos sociais com preferências e desejos de vida que não são adequadamente incorporados na esfera público-nacional de direitos, como o caso das práticas sexuais e religiosas “minoritárias”. Diante disso, os autores afirmam que “*it is now evident that a condition of formal membership without much substantive citizenship characterizes many of the societies which have experienced recent transitions to democracy and market capitalism in Latin America, Asia, and Eastern Europe*”⁴⁰ (HOLSTON; APPADURAI, 1999, p. 190).

Uma consideração importante que fazem os autores é que a distinção entre cidadania formal e cidadania substantiva não acontece sem conflitos. Há, de um lado, movimentos que procuram tornar a cidadania (entendida como acesso a direitos) cada vez mais exclusiva, negando serviços sociais para diversas categorias de não cidadãos; ou ainda grupos que se valem de poder corporativo para influenciar governos locais com o objetivo de criar segregação e discriminação, ao privatizar ou desmantelar os espaços e serviços públicos e implantar

³⁹ Em português: “Se a [cidadania] formal refere-se à filiação ao Estado-nação e a [cidadania] substantiva ao conteúdo do conjunto de direitos civis, políticos, socioeconômicos e culturais que as pessoas possuem e exercem, grande parte da turbulência da cidadania deriva do seguinte problema: embora na teoria o acesso completo à direitos dependa da adesão, na prática, o que constitui a cidadania substantivamente é muitas vezes independente do seu estatuto formal” (tradução nossa).

⁴⁰ Em português: “É, atualmente, evidente que a condição de filiação formal ao Estado-nacional não implica em cidadania substantiva, caracterizando muitas das sociedades que experimentaram transições recentes para a democracia e para o capitalismo de mercado na América Latina, Ásia e Europa Oriental” (tradução nossa).

regulamentações de zoneamento que, de fato, mantêm os indesejados fora (HOSLTON; APPADURAI, 1999).

De outro lado, há respostas que promovem uma cidadania mais inclusiva, baseada no reconhecimento da cidadania em termos supranacionais – chamada de ‘cidadania pós-nacional’ (ou transnacional) –, que ocorrem em movimentos de direitos humanos e de integração regional, como, por exemplo, Mercado Comum do Sul (Mercosul) e União Europeia (UE), ou em termos de gestão local associada a organizações civis e unidades subnacionais de governo – denominada ‘cidadania local’.

No primeiro caso, estudos apontam que o surgimento de uma ‘cidadania pós-nacional’ estaria causando uma certa perda de autonomia do Estado com relação à definição de suas fronteiras a partir de interesses ‘nacionais’. O fortalecimento do regime internacional de direitos humanos, que apregoa a “universalidade dos direitos individuais”, acaba por obrigar os Estados a redefinirem suas fronteiras externas (territorial) e internas (acesso a direitos) (REIS, 2004). A prerrogativa é que, ao contrário do previsto no Direito Internacional clássico (mencionado acima), os indivíduos passam a serem entendidos como sujeitos de direito internacional, ao mesmo tempo em que os direitos vão sendo atribuídos em nome da dignidade inerente à pessoa humana e não ao pertencimento nacional. Há, nesse sentido, a transferência de direitos do cidadão para o indivíduo:

Os direitos e as demandas dos indivíduos são legitimados por ideologias baseadas na comunidade transnacional, por meio de códigos e convenções internacionais, e em leis de direitos humanos, independentemente de suas cidadanias em um Estado-nação. Logo, o indivíduo transcende o cidadão. Essa é a forma mais elementar segundo a qual o modelo pós-nacional difere do modelo nacional (SOYSAL, 1998 *apud* REIS, 2004, p. 158).

O fortalecimento do regime internacional dos direitos humanos a partir da atuação de organismos multilaterais, como a Organização das Nações Unidas (ONU), Organização Internacional para as Migrações (OIM), a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), também é apontado como causador da dissociação entre direitos e cidadania, uma vez que a ideia de direitos universais da pessoa humana rompe com a lógica da exclusividade dos direitos relativos à cidadania:

A *membership* e o acesso aos direitos, que eram definidos pela nacionalidade, passam a ser codificados em termos de humanidade internacional, uma nova forma de *membership* que transcende as fronteiras do Estado-nação. Estaria havendo, portanto, uma profunda transformação na concepção de cidadania, na sua lógica institucional e na maneira como ela é legitimada (REIS, 2004, p. 158)

Contudo, os estudos sobre o regime internacional de direitos humanos indicam que, apesar do reconhecimento do indivíduo como portador de direitos independentemente da nacionalidade que lhe foi atribuída, a implementação de tais direitos continua estando a cargo dos Estados (não há coerção no sistema internacional), e que o ‘direito de migrar’⁴¹ não é reconhecido como direito humano, uma vez que a maior parte das legislações internacionais referem-se a situações concretas “em que o imigrante já existe” (REIS, 2004). É emblemático observar que convenções internacionais que versam sobre os direitos de migrantes – como o caso da Convenção Internacional sobre a Protecção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, de dezembro de 1990; da Convenção dos Trabalhadores Imigrantes (nº 143), de 1975; e da Convenção de Imigração para o Trabalho (nº 97), de 1949 – obtiveram baixíssima taxa de ratificação (dos 193 países existentes, apenas 47 países, 18 países e 41 países, respectivamente, ratificaram os acordos)⁴².

Outra colocação a ser feita é que a ampliação do acesso a direitos aos migrantes não lhes confere a plenitude de direitos. Mencionamos acima a restrição ao acesso a direitos políticos, acrescentando agora que o impedimento de participar das decisões a respeito de sua própria condição tem consequências inclusive sobre a impossibilidade de definir sobre o seu direito de residir:

Somente os cidadãos gozam de um direito incondicional de permanência e residência no território, e podem planejar suas vidas de acordo com esses direitos. A entrada e a residência de não-cidadãos nunca é incondicional. Alguns não-cidadãos, os que entraram clandestinamente, por exemplo, ou pessoas no final do seu período de residência legal, não têm esses direitos. Mas mesmo não-cidadãos privilegiados, aqueles aceitos formalmente como imigrantes ou colonos, continuam residentes probatórios, suscetíveis à exclusão ou à deportação em certas circunstâncias (BRUBAKER, 1992 *apud* REIS, 2004, p. 159).

Embora não supere a questão da sobreposição da soberania nacional ao direito individual, o regime internacional de direitos humanos tem se imposto como um condicionante importante a ser considerado na análise das políticas migratórias. Parece não haver dúvida sobre a existência de uma tensão, até mesmo certo antagonismo, entre o regime jurídico internacional, no qual a nação (ou Estado nacional) é o sujeito de direitos, e regime internacional de direitos

⁴¹ “Na realidade, este só existe em casos de ‘temor justificado’, previsto nas convenções relativas ao refúgio e ao asilo político, mas, mesmo nesses casos, a última palavra é do Estado” (REIS, 2004).

⁴² O Brasil ratificou apenas a mais antiga delas, a Convenção de 1949, em vigência desde 18 de julho de 1966. Relativamente à Convenção de 1990 (em vigor desde 1 de julho de 2003), houve em São Paulo, uma campanha pela ratificação da convenção lançada em 2006 que contou com o apoio de diversas entidades não governamentais e organismos governamentais.

humanos, onde o indivíduo, independentemente de sua nacionalidade, é o sujeito de direito (REIS, 2004).

Em relação à cidadania local, segundo Freitas (2015), o desenvolvimento dessa faceta da cidadania liga-se diretamente à atuação dos governos locais diante da inexistência de políticas migratórias em países de imigração recente, ou às especificidades dos países tradicionalmente receptores que deslocaram a gestão da migração para o âmbito local. Holston e Appadurai (1999) consideram que as cidades podem ser locais especialmente relevantes para a constituição de diferentes cidadanias ou, pelo menos, para considerar o esgotamento dos modos nacionais:

*But with their concentrations of the nonlocal, the strange, the mixed, and the public, cities engage most palpably the tumult of citizenship. Their crowds catalyze processes which decisively expand and erode the rules, meanings, and practices of citizenship. Their streets conflate identities of territory and contract with those of race, religion, class, culture, and gender to produce the reactive ingredients of both progressive and reactionary political movements. Like nothing else, the modern urban public signifies both the defamiliarizing enormity of national citizenship and the exhilaration of its liberties*⁴³ (HOLSTON; APPADURAI, 1999. p. 188).

É na cidade que o nacional e o estrangeiro convivem diariamente. É nela que os direitos assumem expressão tangível na vida dos migrantes (AMRITH, 2015). As cidades, incluindo seus subúrbios ou conurbações, são o lugar privilegiado das atuais “renegociações” da cidadania. Observar o processo migratório da perspectiva de governo local significa compreender a distinção entre dois tipos essenciais: a política migratória (*immigration policies*); e as políticas para migrantes (*immigrant policies*) ou políticas de integração. A primeira diz respeito à regulação de fluxos e controle migratório, como descrito anteriormente. Já a segunda refere-se às políticas de fornecimento de serviços básicos e de direitos que visam facilitar a integração social dos novos migrantes internacionais. Esta distinção permite considerar o fato de que, por um lado, os governos centrais são os responsáveis pelas condições de ingresso dos migrantes nos países; e, por outro, os governos locais têm assumido papel

⁴³ Em português: “Mas, com suas concentrações do não-local, do estranho, do misto e do público, as cidades envolvem mais sensivelmente o tumulto da cidadania. Suas multidões catalisam processos que decisivamente expandem e erodem as regras, significados e práticas de cidadania. Suas ruas confundem identidades de território e contrato com as de raça, religião, classe, cultura e gênero para produzir os ingredientes reativos de movimentos políticos progressistas e reacionários. Como nada mais, o público urbano moderno significa tanto a enormidade desconhecimento da cidadania nacional quanto a alegria de suas liberdades” (tradução nossa).

crucial na implementação de serviços e na promoção de direitos que são acessados diretamente pela população imigrante.

A relevância das unidades subnacionais no endereçamento das políticas para migrantes é crescente. É nas cidades que os sujeitos migrantes buscam trabalho e moradia e demandam serviços que, em geral, são competência do nível local de governo, tais como educação, saúde e cultura (WALLACE; YOUNG, 2018). A integração de migrantes é um processo multidimensional, onde os membros se tornam parte da sociedade tanto como indivíduos, quanto como grupos, e transformam a sociedade de acolhida, uma vez que a integração “*can be viewed as a two-way process of mutual adaptation by migrants and host societies. Integration encompasses a number of elements, including social, economic, legal, cultural and religious dimensions of social interaction*”⁴⁴ (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES, 2008, p. 13).

Segundo a revisão literária feita por Juzwiak, McGregor e Siegel (2014), cinco eixos mais comuns podem ser apresentados relativamente às políticas de integração. São eles:

- a) Social: relativo à recepção de imigrantes, cursos do idioma local, educação, seguridade social e outras políticas relacionadas; b) Cultural e Religioso: coexistência entre tradições e culturas distintas; c) Econômico: acesso ao mercado de trabalho; d) Legal: referente ao status jurídico do imigrante dentro do país e apoio a sua regularização, aquisição da cidadania formal; e) Política: estímulo à participação política e comunitária, ainda que não haja direito ao voto formal (JUZWIAK; MCGREGOR; SIEGAL, 2014 *apud* OTERO, 2017, p. 45)

No Brasil, essas características podem ser associadas ao processo de descentralização, ou seja, a distribuição de funções administrativas entre os diferentes níveis de governo, incluindo transferência de recursos e delegação de funções. No que tange às políticas sociais, a descentralização pode ser entendida como “a institucionalização no plano local de condições técnicas para a implementação de tarefas de gestão de políticas sociais” (ARRETCHE, 2003, p. 137) envolvendo relações intergovernamentais que redesenham o modelo de prestação de serviços sociais. O governo local, com base nas determinações de suas competências nesse processo de descentralização de políticas sociais pós Constituição de 1988, tem assumido protagonismo no endereçamento de políticas voltadas à população imigrante, como se verá mais

⁴⁴ Traduzindo: “pode ser considerada como um processo bidirecional de adaptação mútua pelos migrantes e pela sociedade receptora. Integração engloba uma série de fatores, incluindo econômicos, jurídicos, culturais e religiosos” (tradução nossa).

adiante. Antes nos debruçarmos sobre isso, contextualizaremos, na próxima seção, os fluxos migratórios que envolvem o Brasil.

2.4 Fluxos migratórios de e para o Brasil

O Brasil é um país forjado pela imigração, além de ter sua imagem corriqueiramente associada à ela. Elementos da cultura brasileira, tais como a língua, a música, a culinária e as artes plásticas são relacionados às contribuições de migrantes que formaram o país. As ‘raças’ e cores brasileiras são fruto da trajetória imigrante ao longo da história do Brasil. O mito de país de imigração encontra, assim, representação cotidiana na vida de seus habitantes.

Os primeiros três séculos do país foram marcados pelo regime escravagista, que trouxe e manteve pessoas de maneira forçosa e indigna. Até 1850, ano de interrupção oficial do tráfico de africanos escravizados, foram introduzidas cerca de 4 milhões de pessoas nessas condições, marcando sobremaneira a história e composição étnica e cultural do Brasil (PATARRA; FERNANDES, 2012). A partir do final do século XIX, há o deslocamento espacial do eixo de desenvolvimento econômico do país. O sul e o sudeste do Brasil, especialmente o estado e a cidade de São Paulo, passam a estar no centro do sistema produtivo nacional. Nas bases do novo eixo de desenvolvimento estão o trabalho livre e competitivo, com base no contrato, e a produção cafeeira paulista (SOUZA, 2017). Chegam, nessa altura, milhões de migrantes com o propósito de suprir a necessidade de mão-de-obra da lavoura, não porque não houvesse mão de obra disponível, mas porque, como analisa Jessé de Souza (2017), o ex-escravo foi jogado para fora da nova ordem social, cuja ordem não conhecia e para a qual não havia sido preparado⁴⁵.

Assim, a abolição da escravidão, a expansão da produção cafeeira e a falta de contingente ‘satisfatório’ de trabalhadores abriu o Brasil para a imigração em grande escala, sobretudo de europeus. Esse fato é um dos indicativos da politização da migração na história do Brasil (BRITO, 2013). Entre 1870 e 1930, estima-se que 40 milhões de pessoas tenham migrado do Velho para o Novo Mundo, cerca de 4,5 milhões⁴⁶ delas para o Brasil.

⁴⁵ Em seu livro, Jessé de Souza (2017) dedica um capítulo para discutir a formação das classes sociais no Brasil e a continuação da escravidão no Brasil moderno. A substituição da mão-de-obra escrava pela mão-de-obra imigrante está relacionada com os processos de animalização e humilhação, de destruição progressiva da humanidade do ser humano escravizado, que teve, como consequência, uma libertação que mais significou a sua condenação eterna.

⁴⁶ Até 1876, havia entrado cerca de 350 mil imigrantes; entre 1877 e 1903, cerca de 2 milhões de imigrantes; e entre 1904 e 1930, cerca de 2,15 milhões de imigrantes (LEVY, 1974 *apud* PATARRA; FERNANDES, 2012, p 160- 162).

Com o colapso de 1929 e a consequente crise do café, percebe-se uma mudança na atuação do Estado brasileiro frente à migração internacional. Em fins de dezembro de 1930, foram publicadas as primeiras medidas restritivas à entrada de migrantes ligadas à proteção do trabalhador e à segurança nacional. Essas medidas se consolidaram em cotas de acesso fixadas pela Constituição de 1934 e, posteriormente, também na de 1937. Devido ao advento da II Guerra Mundial, os fluxos migratórios para o Brasil foram praticamente interrompidos (PATARRA; FERNANDES, 2012). O país ficou por quase cinco décadas sem grande expressividade das migrações internacionais em sua demografia (OLIVEIRA, 2017) sendo, inclusive, considerado pelos diagnósticos demográficos dos anos 1970 como um país de “população fechada” (FREITAS, 2015). É nesse cenário que, em 1980, a legislação nacional atinente à imigração, conhecida como Estatuto do Estrangeiro, é promulgada, estabelecendo uma nova relação com os imigrantes “característica dos países que não recebem grandes contingentes populacionais, limitando os seus direitos sociais, políticos e civis ao associá-los a problemas de segurança nacional e de proteção do trabalhador nacional⁴⁷ (FREITAS, 2015, p. 13).

Na década de 1980, uma nova fase se inicia no que concerne às migrações internacionais. O Brasil, até então considerado como país receptor de migrantes, passa a ser expulsor de população. Os principais destinos de brasileiros emigrados a essa altura são: Estados Unidos⁴⁸, Japão, alguns países da Europa – sobretudo Portugal, Espanha e Itália – e Paraguai (PATARRA; FERNANDES, 2012). No tocante à evolução da emigração brasileira⁴⁹,

⁴⁷ Os primeiros artigos do Estatuto do Estrangeiro deixavam clara essa prioridade: “Art. 1º Em tempo de paz, qualquer estrangeiro poderá, satisfeitas as condições desta Lei, entrar e permanecer no Brasil e dele sair, resguardados os interesses nacionais./ Art. 2º Na aplicação desta Lei atender-se-á precipuamente à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, socioeconômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional. / Art. 3º A concessão do visto, a sua prorrogação ou transformação ficarão sempre condicionadas aos interesses nacionais”. A íntegra da lei pode ser acessada em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6815.htm>. Acesso em 24 de agosto de 2018.

⁴⁸ Os Estados Unidos é o principal destino da emigração brasileira, desde a década de 1980. Estima-se que, em 2009, havia entre 1,4 milhão (dados do Ministério das Relações Exteriores) e 400 mil (de acordo com alguns especialistas) imigrantes brasileiros vivendo no país. Durante a década de 1980, os brasileiros tinham como estratégia a entrada no país com visto de turista e posterior permanência irregular após o vencimento do visto. Durante a década de 1990, houve um certo arrefecimento do fluxo, devido às medidas adotadas para o controle de fronteiras nos Estados Unidos. O fluxo volta a se intensificar e tem o seu ápice em 2000, quando aproximadamente 54 mil brasileiros foram detidos na travessia do México para os Estados Unidos, a principal rota com destino ao país (dados do *Department of Home Security*). A partir de 2005 o ingresso de brasileiros diminui consideravelmente, tendo sido registrada a apreensão de 31 mil brasileiros em 2005, e em 2008, foram apenas 977 (PATARRA; FERNANDES, 2011, p. 172).

⁴⁹ Dados do Ministério das Relações Exteriores (MRE) de 2015, indicam que em 2015, o número de brasileiros residentes no exterior era de cerca de 3.08 milhões de emigrantes brasileiros (ou seja, 1,5% da população), residindo majoritariamente nos Estados Unidos, Japão, Paraguai e Reino Unido (OTERO, 2017, p. 49).

é possível dizer que, apesar do aumento ao longo dos anos, a saída de brasileiros vem diminuindo proporcionalmente. Em 2002, dados do Ministério das Relações Exteriores indicam que 1.964.498 brasileiros residiam no exterior. Em 2007, o número de brasileiros fora do país era de 3.044.762. Em 2011, totalizavam 3.122.813. Entre o primeiro e o segundo período houve um aumento de 55%. Entre o segundo e terceiro período, o aumento foi de apenas 2,7%. Os principais destinos, em 2011, eram: a América do Norte, com um total de 1.433.146 de pessoas; seguido da Europa, com 911.889; América do Sul, 406.926 e Ásia, com 241.608 de brasileiros emigrados (PATARRA; FERNANDES, 2012).

Nesse período, a partir da década de 1980, são observadas novas tendências da imigração internacional com destino ao Brasil, que, ao mesmo tempo em que se torna expulsor de nacionais, passa a receber coreanos, chineses, bolivianos, paraguaios, chilenos, peruanos e africanos de países diversos, ou seja, migrantes internacionais originários de regiões em desenvolvimento. É válido ressaltar a dificuldade em precisar o número de migrantes no país, devido ao dinamismo próprio dos fluxos migratórios, o que dificulta a apreensão de registros censitários⁵⁰, principal fonte de mapeamento populacional. Muitas vezes essa dinamicidade cria rotas, desfaz rotas, torna o país destino e depois trânsito de migrantes em períodos breves, dificultando a observação demográfica pelas pesquisas censitárias que ocorrem a cada 10 anos.

O aumento do contingente de migrantes e as incumbências atribuídas pela legislação federal a diferentes órgãos na gestão da migração brasileira têm feito com que o panorama migratório recente venha sendo construído não só a partir de dados censitários e suas estimativas, como também de registros administrativos:

No Brasil tem sido possível explorar os dados de entradas e saídas de estrangeiros pelos postos de controle do Departamento da Polícia Federal/Ministério da Justiça e Segurança Pública – Sistema de Cadastro de Registros de Estrangeiros (Sincro) e Sistema de Tráfego Internacional (STI) –, bem como os registros de autorização de trabalho a estrangeiros concedidos pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg) do Ministério do Trabalho (BAENINGER; PERES, 2017, p. 126).

⁵⁰ É possível ilustrar esta relação entre o dinamismo migratório e a dificuldade de registro e contagem de imigrantes ao se observar o caso dos haitianos em São Paulo. A chegada de haitianos ocorreu após a realização do Censo Demográfico do IBGE de 2010, que, portanto, não captou essa imigração com entradas a partir daquele ano. O próximo Censo Demográfico ocorrerá apenas em 2020. Nesse intervalo, houve certa evasão de haitianos residentes no Brasil com destino ao Chile. Dinâmica que não será traduzida em dados censitários. A esse respeito, ver <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/05/1768958-para-fugir-da-crise-haitianos-trocaram-o-brasil-pelo-chile.shtml>>. Acesso em 28 de agosto de 2018.

Otero (2017) aponta que a carência de dados confiáveis e atualizados sobre imigração no Brasil se deve, sobretudo, à falta de uma base de dados integrada que congregue as informações produzidas pelos diferentes órgãos responsáveis, de acordo com a legislação vigente até 2017. Além disso, nem todos os que ingressam ou ingressaram no Brasil estão formalizados e registrados no órgão responsável, a Polícia Federal (PF), havendo, portanto, certo número de migrantes indocumentados⁵¹ residentes no país⁵². As estimativas não oficiais, que incluem documentados e indocumentados, variam muito, mas superam os números dos dados oficiais. Se contabilizados migrantes indocumentados, naturalizados, sazonais, fronteiriços (que transitam quase que diariamente no território brasileiro), migrantes recém-chegados (que não deram entrada no processo de regularização), migrantes que estão no Brasil como lugar de passagem e não de destino etc., a variação pode ser enorme. Dados relativos mais atuais revelam essa inconsistência: o relatório da OIM (2015) indica que haviam 713 mil migrantes internacionais no Brasil, enquanto os dados cruzados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) indicam 760 mil. Os dados não oficiais estimam 1,7 milhão de migrantes. De toda forma, a porcentagem de migrantes no Brasil não ultrapassaria 1% da população nacional (OTERO, 2017, p. 48).

Diante disso, os dados que apresentamos nessa seção foram obtidos de estudos consolidados, não obstante as ressalvas trazidas quanto às possíveis variações dos dados quando se fizer necessário. É importante salientar que a relevância da imigração não está somente no seu volume:

[...] a importância do fenômeno migratório internacional reside hoje muito mais em suas especificidades, em suas diferentes intensidades e espacialidades e em seus impactos diferenciados (particularmente em nível local) do que no volume de imigrantes envolvidos nos deslocamentos populacionais (PATARRA; BAENINGER, 2006, p. 84).

⁵¹ Alguns imigrantes evitam, ativamente, a regularização e o registro, preferindo, por vários motivos, permanecer invisíveis às autoridades (MARTES, 2010).

⁵² Segundo a Organização Internacional para as Migrações (2010), é indocumentado aquele que: “Entra ou permanece em um país sem ter os documentos necessários, nomeadamente, entre outros: (a) alguém que não tem os documentos legalmente exigidos para ingressar em um país, mas alcança ingressar clandestinamente; (b) alguém que ingressa com documentos falsos; (c) alguém que depois de ingressar com os documentos legalmente exigidos, permanece para além do período de permanência permitido ou viola as condições de ingresso e permanece sem autorização”.

A imigração recebida no Brasil a partir da década de 1980 era composta por um novo tipo de migrantes em relação aos migrantes recebidos anteriormente: “um grupo populacional mais vulnerável do que aquele dos refugiados políticos⁵³ chegava à cidade, em maiores proporções, os migrantes econômicos latino-americanos, principalmente bolivianos” (FREITAS, 2018, p. 236). Na América Latina, Brasil e Argentina são considerados países receptores da maior parte dos migrantes de baixa renda, o que se deve ao baixo custo de deslocamento, à extensa fronteira que possuem e ao fato de serem relativamente mais estruturados economicamente (PATARRA; FERNANDES, 2012).

Ao analisar a evolução do estudo censitário do IBGE de 1980, 1991 e 2000 e os pedidos de visto solicitados ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Patarra (2005) observa que, na década de 1990, os fluxos migratórios com destino ao país tinham composição mista:

dados [permitem] trabalhar com a hipótese da configuração de um mercado dual de imigrantes: com os pobres não documentados – oriundos principalmente de países sul-americanos – e, em menor número, imigrantes documentados, mão-de-obra qualificada, empresários e pessoal de ciência e tecnologia – de origem européia e americana” (PATARRA, 2005, p. 28).

Ainda segundo a autora, os dados estatísticos revelam uma diminuição do estoque de migrantes no Brasil. Ou seja, dados que mostram a contagem do número de migrantes em um determinado instante de tempo e não o registro de um período. Em 1980, o estoque atinge 912.848 (0,77% da população total do país); diminuindo para 767.781 migrantes (0,52% da população total do país) em 1991, e, mais ainda em 2000, quando o número foi de 651.226 (0,38%). Esses números⁵⁴ revelam dados acumulados de migrantes no país, ou seja, “na verdade, grande parte desse contingente é formada pelos sobreviventes dos grandes fluxos das etapas anteriores” (PATARRA, 2005, p. 28).

Com relação aos dados de entrada de migrantes, denominados demograficamente como dados de “fluxo”, ou seja, relativo ao número de migrantes registrados com ingressos no sistema

⁵³ A década anterior, 1970, tinha sido marcada pela baixa taxa de migração, tendo tido destaque a problemática do refúgio político latino-americano, posto que chegavam ao Brasil pessoas oriundas de países sob governos militares, sobretudo chilenos e argentinos (FREITAS, 2018, p. 234).

⁵⁴ Pelos motivos expostos anteriormente, estes dados têm limitada capacidade de refletir o número real de imigrantes residentes no Brasil nos períodos analisados. Patarra apresenta estimativas não oficiais para o ano de 2005: “A Pastoral do Migrante trabalha, hoje, com uma estimativa de 1,8 milhão de estrangeiros no país; esse dado contrasta fortemente com as informações do Ministério da Justiça. Neste caso, o número estimado de estrangeiros teria, após uma estabilidade de dez anos, baixado de 1 milhão para 830 mil, e São Paulo concentraria mais da metade desse total: 440 mil, seguido do Rio, com quase 200 mil [...]” (PATARRA, 2005, p. 28).

no ano ou período de referência, os números apontam aumento nas entradas. Nas duas últimas décadas do século XX, verifica-se a entrada de 89.235 pessoas no período de 1981 a 1991, e 98.514 pessoas entre 1990 e 2000. Desse total, 40% são originários do Mercosul “ampliado”⁵⁵, 26% de países europeus, 12,5% da Ásia e 9,1% da América do Norte (PATARRA, 2005, p. 28).

Nessa época, no Brasil, ocorreram mudanças substanciais em termos econômicos e sociais, sobretudo a partir de 1990. Em 1988, vale ressaltar, foi promulgada a Constituição Cidadã, marcadamente garantista de direitos e fruto de um processo intenso de mobilização social que marcara tais mudanças.

Em 1994, o plano de estabilização econômica permitiu que o combate à inflação (prioridade econômica ao longo da segunda metade do século XX) abrisse espaço para políticas de promoção do crescimento e de inclusão social. Foi durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), entre 1995 e 2002, por meio das medidas com marcante tendência liberal, que o país se inseriu no mercado globalizado (FERNANDES, 2015).

O governo seguinte, de Luís Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), entre 2003 e 2010, promoveu uma gestão voltada à inclusão social, com diálogo e participação constantes. Os investimentos privados e governamentais na construção civil, a prospecção de petróleo, a política de transferência de renda e de inserção laboral da população até então marginalizada contribuíram para a ampliação do mercado interno e são fatores que ajudam a explicar o pouco impacto no país da crise econômica mundial de 2008. Esse fato colocou o Brasil em uma posição de destaque no cenário internacional:

Se fosse possível resumir este **panorama favorável à migração internacional em direção ao país, caberia destacar a situação da internacionalização da economia do Brasil**, ainda nos anos 1990, e, no período seguinte, o crescimento da economia que, de um lado, **demandava mão de obra qualificada para atender aos investimentos** em infraestrutura e indústria, e, de outro, **abria oportunidades de trabalho para imigrantes com menor qualificação técnica que substituíam a mão de obra local deslocada para setores de maior remuneração**. Todos esses aspectos devem ser considerados em um panorama de avanço rápido da transição demográfica que assinala para a redução do volume da população do país já nos próximos 20 anos (FERNANDES, 2015, p. 24-25, grifo nosso).

⁵⁵ Considerava-se Mercosul Ampliado, relativamente aos dados apresentados, os seguintes países: Argentina, Brasil Paraguai e Uruguai (originários no bloco regional), Chile, Bolívia e Peru. Colômbia e Equador passam a fazer parte do Bloco Regional em 2004.

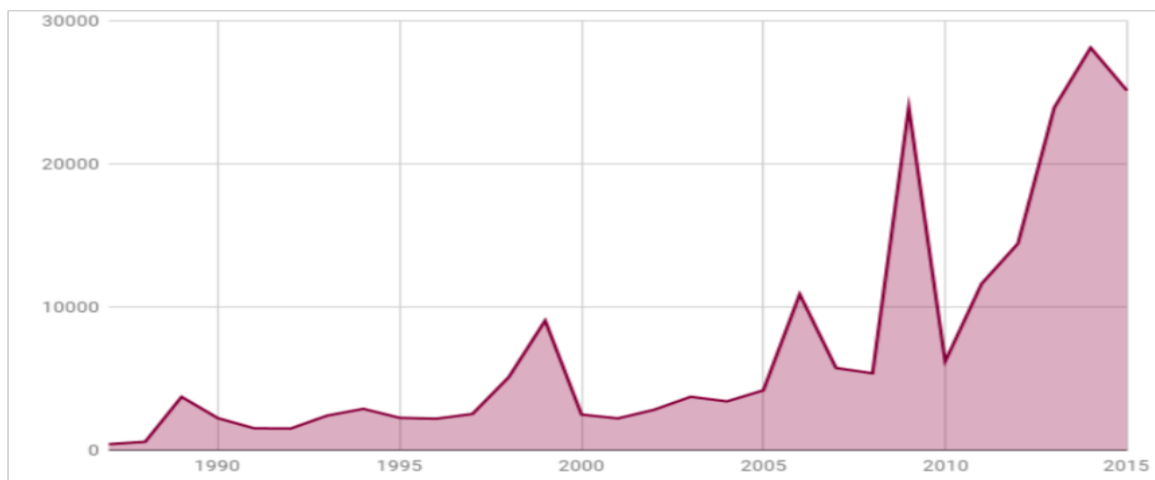
Ainda segundo Fernandes, dados obtidos junto à Polícia Federal⁵⁶ revelam que houve crescimento no número de estrangeiros com registros ativos, em situação migratória, portanto, regular. O aumento foi de 34% no número de migrantes residentes no Brasil entre 2006 e 2012, passando de 1.175.353 em 2006 para 1.575.643 de pessoas em 2012. Em termos da distribuição espacial desses migrantes, 805.668 (51,1%) declararam residir no estado de São Paulo, e outros 325.622 (20,6%) no estado do Rio de Janeiro. Já nos demais estados residem menos de 30% dos estrangeiros residentes (FERNANDES, 2015, p. 28).

Finalizamos esta seção com o Gráfico 1, abaixo, que apresenta o número de registros de novos migrantes internacionais em São Paulo ao longo do período democrático. É possível observar, antes de 2010, três picos de novos registros: em 1988, 1998 e 2009. Esses picos estão relacionados às anistias migratórias. Nota-se também que o gráfico vai se avolumando a partir dos anos 2000, provavelmente relacionado com o reposicionamento econômico do país, como descrito anteriormente. A partir de 2009, a crescente migração pode ser explicada pelo Acordo de Residência entre os países do Mercosul e Associados, no ano de 2009 (Decreto 6.975/2009); pelos reflexos da crise econômica nos países desenvolvidos em 2008 (que redirecionou migrações para o Sul global, incluindo o Brasil); pela chegada de haitianos pela fronteira do Acre a partir de 2010, com pico de entrada em 2014 (em 2010, cerca de 440 haitianos entraram no Brasil. Em 2012, o número era de 3.310 e, em 2014, já se somavam 16.779 haitianos)⁵⁷; e (iv) pela entrada mais expressiva de outras nacionalidades, como sírios (a partir de 2013) e angolanos (a partir de 2015).

⁵⁶ Órgão vinculado ao Ministério da Justiça que tem por competência, além da função do policiamento da fronteira, tratar do registro e do processo de regularização de estrangeiros no Brasil.

⁵⁷ Disponível em <<https://www.unicamp.br/unicamp/ju/noticias/2018/03/20/estrategia-de-entrada>>. Acesso em 12 de setembro de 2018.

Gráfico 1 – Evolução dos registros de imigrantes realizados no município de São Paulo (1987-2015)



Fonte: extraído de Ventura, Guimarães e Reis (2017, p. 65).

Sinteticamente, diante do que foi exposto até aqui, é possível observar que o número de brasileiros no exterior supera em muito a quantidade de migrantes no país, cerca de duas vezes. No entanto, o número de migrantes vem se avolumando, sendo possível observar pontos mais intensos de entrada, como demonstra o gráfico acima. O número de brasileiros no exterior, por sua vez, apesar de crescente, aumenta em proporções menores se comparado com o início dos anos 1990. A partir de 1980 e mais fortemente no começo do século XXI, a migração com destino ao Brasil se diversifica, sendo possível observar a chegada de novos migrantes internacionais com perfil socioeconômico mais vulnerável. Na seção seguinte, discutiremos o espaço que as migrações internacionais alcançam na Política Externa Brasileira, impulsionando, em certa medida, o protagonismo do Brasil em fóruns internacionais.

2.5 Inserção internacional do Brasil e a movimentação político-social em torno do tema das migrações

Estudos sobre o tratamento recente dado à questão migratória no Brasil indicam uma ligação entre o ativismo de migrantes e de organizações atuantes no tema e o posicionamento do país em fóruns internacionais (PATARRA; FERNANDES, 2012; REIS, 2011). A imigração tornou-se matéria sobre a qual o Brasil pode se projetar visando a certo protagonismo tanto na integração regional como na esfera mais ampla do sistema internacional (REIS, 2011). Ao abordamos a relação entre o ‘ativismo emigrante’ (brasileiros residentes no exterior), o ativismo de organizações atuantes em prol do migrante no território nacional e o ‘posicionamento

internacional’ do país sobre o tema, temos o intuito de compreender de que maneira esta relação contribuiu para a mudança de percepção sobre as migrações no nível nacional.

Essa ‘negociação’ pelo reposicionamento internacional do país relaciona-se ao “humor nacional” favorável ao tema. O termo é empregado por Kingdon (2002) e será mais amplamente tratado na próxima seção desta dissertação. Sinteticamente, o humor nacional pode ser definido como ‘o solo fértil’ para que algumas ideias se desenvolvam (KINGDON, 2002). Nesta seção em específico, argumentamos que a combinação entre o “ativismo migrante” e a “negociação visando à projeção internacional” do Brasil indica a existência de uma atmosfera favorável à incorporação das migrações na agenda local, sobretudo se considerarmos que São Paulo é a cidade que concentra a maior parte da população imigrante no país já há algum tempo.

Como dito anteriormente, o Estado brasileiro passou por mudanças significativas relativas à imigração de e para o país a partir da década de 1990: ao mesmo tempo em que presenciava a saída de nacionais com destino a países cada vez mais diversos, também recebia em seu território migrantes de diferentes partes do globo terrestre, tendo o fluxo de saída sido maior que o de entrada. Até então, pouca atenção era dada aos emigrantes brasileiros. Entre a segunda metade dos anos 1990 e a primeira década dos anos 2000, a mudança de postura do governo brasileiro é notória (FELDMAN-BIANCO, 2016; REIS, 2011).

No âmbito institucional, algumas iniciativas merecem destaque: em 1995, foi implementado o Programa de Apoio aos Brasileiros no exterior, que trabalhou com “consulados itinerantes” para atender as demandas dos emigrados; em 1996, houve mudanças na legislação nacional que introduziram a dupla cidadania como uma forma de manter o vínculo com seus nacionais e os filhos deles no exterior; em 2006, foi criada a Subsecretaria-geral para Comunidades Brasileiras no exterior; nos anos seguintes, foram criados sites na internet para facilitar a resolução de demandas consulares (portal consular, portal das comunidades e ouvidoria consular); e foram celebrados acordos bilaterais com diversos países na área da previdência social (REIS, 2011). Além disso, uma série de acontecimentos influenciaram a mudança de posicionamento e a crescente atenção dada pelo Estado, sobretudo no governo Lula, ao tema: as remessas recebidas de fora se avolumaram (fato muito importante para algumas cidades de pequeno porte)⁵⁸; houve o aumento do número de organizações de

⁵⁸ Estimativas do Banco Interamericano de Desenvolvimento indicam que em 2005 o volume remessas girava em torno de US\$ 6,4 bilhões. Em relatório sobre o Perfil migratório do Brasil de 2009, a OIM declara que o país é o segundo maior receptor de remessas da América Latina, atrás somente do México, com valores que ultrapassam USD 5,0 bilhões anuais, não atingindo, no entanto, nem de 1% do PIB nacional (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES, 2010).

brasileiros espalhados pelo mundo⁵⁹ com o intuito de reivindicar direitos; o número de eleitores brasileiros residentes no exterior cresceu⁶⁰; e as investidas contrárias aos brasileiros no exterior sensibilizaram a opinião pública nacional a respeito da discriminação de imigrantes (REIS, 2011).

A mobilização de brasileiros era intensa entre o final dos anos 1990 e a primeira década do século XXI. Nessa época, foram organizados encontros que visibilizam as demandas de emigrantes e que lograram alguns êxitos. Os encontros contaram com emigrantes de diversas localidades, autoridades nacionais e organizações que atuavam no apoio aos emigrantes: em 2002, em Portugal, foi realizado o I Encontro Ibérico da Comunidade de Brasileiros no Exterior⁶¹, organizado pela Casa do Brasil de Lisboa (fundada em 1992). Esse encontro produziu um conjunto de reivindicações chamado de Documento de Lisboa. Nesse mesmo ano, por pressão das comunidades de brasileiros no exterior, o então candidato à presidência, Luís Inácio Lula da Silva comprometeu-se a agir em prol dessa população, tendo inclusive divulgado a “Carta aos brasileiros longe de casa” (FELDMAN-BIANCO, 2016). Outra mobilização importante ocorreu em 2008⁶², organizada pela Subsecretaria Geral das Comunidades de Brasileiros, que ficou conhecida como o I Encontro das Comunidades Brasileiras no Mundo. Fruto da intensa mobilização anterior, esse evento foi um reconhecimento do Estado brasileiro dos direitos à cidadania de brasileiros residentes no exterior, legitimando a existência desses como grupo social.

Além disso, a movimentação de diversos setores da sociedade (migrantes, organizações sociais, acadêmicos etc), associada às notícias de mortes e deportações a que eram submetidos os migrantes (inclusive brasileiros) ao redor do mundo, destacaram o tema face a atenção pública e governamental federal. É o caso da morte de Jean Charles de Menezes pela Scotland Yard na Inglaterra, em 2005, que acabou por comover a opinião pública no Brasil. Entre 2005 e 2006, o Congresso Nacional mobilizou-se, criando a Comissão Parlamentar de Inquérito Mista para apurar a situação de crimes e outros delitos cometidos contra brasileiros no exterior

⁵⁹ De acordo com dados compilados pelo MRE, em 2009 existiam pelo menos 356 associações e organizações de brasileiros espalhadas em 45 países, além de 216 veículos midiáticos dirigidos somente à questão. (REIS, 2011).

⁶⁰ Entre as eleições de 2006 e 2010, esse número cresceu 132%, saltando de 86.255 para 200.392 eleitores brasileiros morando em outros países (REIS, 2011).

⁶¹ Antecedido por dois seminários, um em 1997, organizado pela Casa do Brasil em Lisboa, e outro pela Comissão Nacional de População e Desenvolvimento (CNPd), que ocorreu em 2001 (FELDMAN-BIANCO, 2016).

⁶² Nesse ínterim, a movimentação de comunidades brasileiras no interior era intensa. Sobre o tema ver Feldman-Bianco (2016).

(REIS, 2011). Feldman-Bianco (2016) sintetiza alguns elementos que ajudam a compreender como o tema das migrações foi ganhando espaço no Brasil:

Por quase duas décadas, recorrentes pressões junto ao Estado brasileiro, por parte de lideranças transmigrantes, organizações religiosas (especialmente às ligadas à Igreja Católica), estudiosos das migrações e outros militantes, no que tange aos direitos de nacionalidade e cidadania de brasileiros e brasileiras residentes no exterior, tenderam a resultar, muitas vezes, somente em conquistas pontuais. Mas, **em seu conjunto, essas diversas mobilizações, dramatizadas por prisões, crescentes deportações, mortes e até assassinatos** na Europa e nos Estados Unidos de brasileiros em situação indocumentada, **bem como conflitos em situações de fronteira na América do Sul, certamente influíram para que a questão migratória se tornasse foco de uma agenda intergovernamental** (FELDMAN-BIANCO, 2016, p. 57-58, grifo nosso).

Outro elemento que compõe o cenário da migração internacional e a compreensão do governo federal sobre o assunto são as chamadas “políticas de dupla face”, ou seja, aquelas que promovem a gestão conjunta entre país receptor e emissor de migrantes. Neste espectro se inserem, sobretudo, as políticas de integração regional na América do Sul⁶³. Sinteticamente, é possível apontar que as tratativas na região se dão de três formas: (i) os acordos multilaterais, que preveem a livre circulação entre os países membros do Mercosul; (ii) os acordos bilaterais; e (iii) as políticas localizadas, com foco nas cidades das fronteiras. Reis (2011, p.57) destaca que o aspecto mais importante das políticas de dupla face são as “iniciativas voltadas para a criação de uma área de circulação livre na América do Sul, e também para a garantia de direitos de cidadania para os migrantes dentro da região”

O Acordo de Residência do Mercosul, que entrou em vigor no ano de 2009 (Decreto 6.975/2009), não exige qualquer justificativa sobre os motivos da migração nos primeiros dois anos, permitindo aos nacionais de qualquer um dos países do bloco regional residirem e trabalharem em outro país do bloco com *status* provisório e, passados dois anos de residência, solicitar a alteração para o *status* de permanente. Certamente, o Acordo facilitou a regularização migratória de pessoas oriundas do bloco, além de promover ganhos em termos de promoção de “cidadania pós-nacional” (BARALDI, 2014).

No que tange à política migratória brasileira, desde a promulgação do Estatuto do Estrangeiro, em 1980, as organizações sociais que defendem os interesses de migrantes no

⁶³ Acordos bilaterais como o Tratado Bilateral de Igualdade de Direitos (1972) e o Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta (2001), ambos estabelecidos com Portugal, também se caracterizam como “políticas de dupla face”. Para o propósito deste estudo, nos interessa destacar as políticas de integração regional que tiveram maior peso na temática.

Brasil apontam as inconsistências da lei nas suas disposições descompassadas com a Constituição de 1988. Como exemplo, encontra-se a questão do acesso à educação de migrantes indocumentados, que fez com que, durante a década de 1990, as organizações em prol dos migrantes articulassem as garantias universalistas da CF e do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)⁶⁴ como estratégia para promoção desse direito, uma vez que o Estatuto do Estrangeiro impunha restrições ao acesso a direitos de migrantes (WALDMAN, 2012). As tentativas de consolidar um consenso a respeito do descompasso da legislação migratória e chamar a atenção do governo foram inúmeras, tendo obtido êxito apenas na mobilização de 2016-2017, precedente à promulgação de uma nova Lei de Migração.

Na esfera da regularização migratória, além dos acordos de livre circulação e residência já referidos, foram concedidas três anistias aos migrantes residentes no país, todas no período democrático: 1988, 1998 e 2009. As anistias anunciavam a dúbia relação do governo brasileiro para com a migração. Ao mesmo tempo em que demonstravam certa postura facilitadora da regularização documental de migrantes residentes no país, promovendo, consequentemente, o acesso a direitos, relevavam, por outro lado, a persistência do problema ao longo dos anos, ou seja, a legislação migratória permanecia inalterada, impondo ao migrante o ‘favor do Estado’. Nesse sentido, ocorre no Brasil o mesmo que De Genova (2002) observou sobre as anistias de maneira geral quanto ao duplo papel que realizam:

elas dão existência jurídica àqueles que até então só possuíam existência física no território, enquanto referendam que outros passem a ocupar o lugar da irregularidade, não eliminando o campo da ilegalidade (DE GENOVA, 2002 *apud* BARALDI, 2014, p. 53).

Ao analisar as mudanças do Estado brasileiro no tocante a migração internacional, Reis (2011) destaca outros fatores além do ativismo dos emigrantes brasileiros e das organizações de apoio a migrantes atuantes no Brasil, descritos acima. O primeiro aspecto é a importância que as migrações assumem no contexto global. A relevância das migrações no século XXI teria possibilitado que as reivindicações de i/emigrantes fossem atendidas, pelo menos em parte, uma vez que o tema estava no foco da atenção política global e foi se consolidando no âmbito federal (Acordo de Residência do Mercosul, melhoria do atendimento consular para emigrantes e facilitação de remessas são alguns desdobramentos dessa atenção na esfera federal)⁶⁵.

⁶⁴ O Estatuto da Criança e do Adolescente foi instituído pela Lei 8.069, de 13 de julho de 1990.

⁶⁵ Mais recentemente, podemos incluir a própria promulgação da ‘Nova Lei de Migração’ em 2017, como um dos momentos em que reivindicações de migrantes e organizações atuantes com o tema fossem atendidas, pelo menos parcialmente”.

Um segundo aspecto é a conexão entre as demandas de emigrantes e migrantes. A movimentação de emigrantes brasileiros recolocou a discussão sobre migrações frente ao governo e serviu de mote para a defesa de direitos de migrantes na esfera doméstica: “[...] esses grupos vêm defendendo a tese de que, para exigir um tratamento mais digno e em consonância com princípios de direitos humanos aos emigrantes brasileiros no exterior, era necessário antes de tudo oferecer o mesmo tratamento aos emigrantes no Brasil” (REIS, 2011, p. 62).

Um terceiro e extremamente relevante aspecto é que a questão dos direitos humanos dos migrantes foi utilizada em fóruns internacionais como reforço da política externa brasileira que buscou, na gestão do presidente Lula, questionar a hierarquia internacional dentro dos organismos multilaterais, fortalecer a cooperação Sul-Sul e alcançar algum protagonismo como representante dos países do Sul Global. Reis (2011, p. 62) considera que as migrações internacionais ofereceram para o Brasil uma “plataforma única para criticar o posicionamento dos países ricos”.

Alguns discursos do então presidente em diferentes encontros de líderes e especialistas mundiais podem ilustrar o posicionamento do Brasil em relação às migrações internacionais e revelam esta investida do governo brasileiro. Na 35ª Cúpula dos Chefes de Estado do Mercosul em Tucumán, Argentina, ocorrida em julho de 2008, Lula classificou a Diretiva de Retorno da União Europeia (ou a Diretiva da Vergonha, como posteriormente ficou conhecida), relativa à promoção da saída de migrantes da Europa como solução para a crise financeira, como “uma odiosa perseguição aos latino-americanos” (REIS, 2011, p. 63). Em outros momentos, Lula demonstrou a posição de defesa dos direitos humanos de migrantes no país, como no discurso proferido no momento da sanção da Lei da Anistia Migratória⁶⁶ de 2009 (Lei 1.664/2009), ao declarar: “defendemos que a questão da migração irregular tem aspectos humanitários e não pode ser confundida com criminalidade” (PATARRA; FERNANDES, 2012, p. 81).

Muito embora o Brasil tenha se posicionado “denunciando a discrepância entre o discurso de direitos humanos desses blocos e países [União Europeia e Estados Unidos principalmente] e o tratamento que tem sido oferecido por eles aos imigrantes” e tenha também reivindicado, por meio da construção de uma posição unificada junto a países do Sul Global, “um papel de vanguarda na defesa dos direitos humanos dos imigrantes” (REIS, 2011, p. 63),

⁶⁶ Para Reis (2011), a própria Lei da Anistia de 2009 pode ser associada à resposta que o Brasil deu ao mundo quanto à gestão, no mínimo controversa, da crise de 2008. A autora ilustra com a fala de Lula no Conselho de Direitos Humanos da ONU, em junho de 2009: “No Brasil, nós acabamos de legalizar centenas de milhares de imigrantes que viviam ilegalmente no país. Para dar uma resposta, um sinal aos preconceituosos, aqueles que imediatamente querem encontrar os responsáveis pela sua própria desgraça, o seu desemprego” (REIS, 2011, p. 62).

na vida cotidiana de migrantes residentes no país a realidade era outra. A situação de trabalho, as resistências e dificuldades burocráticas para a obtenção de documentos e a morosidade na alteração da legislação migratória, que viria a acontecer somente em 2013, indicavam que o país não havia logrado resolver “seus problemas, suas carências, suas necessidades, nem ao menos os problemas da discriminação, exploração e ausência de direitos” (PATARRA; FERNANDES, 2012, p. 84).

Patarra e Fernandes (2012) acrescentam que, além da flexibilização da entrada de migrantes, por meio da revisão na legislação sobre o assunto, também se faziam necessárias ações governamentais no sentido da integração de migrantes na sociedade brasileira. Essas ações e políticas de integração, para os autores, incluíam o fortalecimento do nível local. Na última subseção (2.7), apresentamos as principais ações da Coordenação de Políticas para Migrantes, que consideramos cumprir um papel relevante no endereçamento de políticas de integração no Brasil, a partir do nível local. O município de São Paulo passa a ser, assim, protagonista do fortalecimento do eixo deficitário de ação governamental: as políticas relativas à integração de migrantes.

Antes disso, na próxima subseção, apresentamos algumas considerações sobre a predominância do nível federal quanto à responsabilidade sobre a política migratória brasileira. Diante das limitações causadas por essa centralização, os governos locais têm agido sobre o tema das migrações não por responsabilização legal, mas por omissão do governo federal (OTERO, 2017). Nesse sentido, expomos dois elementos que consideramos essenciais para a resposta estatal adequada a um problema público, mesmo no nível local: a participação social e os arranjos de coordenação.

2.6 Gestão migratória: breves considerações sobre pacto federativo, coordenação administrativa e participação social

Em 1988, foi promulgada a Constituição Cidadã, marcadamente garantista de direitos e fruto de um processo intenso de mobilização social. O Brasil é uma República Federativa, e de acordo com o art. 18 da Constituição Federal (1988), sua organização político-administrativa é formada pela União, pelos estados e pelos municípios, todos gozando de autonomia, nos termos do texto constitucional. No que tange à imigração, é concedida igualdade perante a lei, conforme disposto no *caput* do artigo 5º: “Todos são iguais legalmente, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...]”.

Ainda sobre a imigração, no artigo 22, a Constituição versa que a competência de legislar sobre “nacionalidade, cidadania e naturalização” (inciso XIII) e sobre “emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros” (inciso XV) é da União. Dessa maneira, o arranjo institucional, naquilo que concerne à gestão migratória, está ancorado no governo federal. Contudo, mesmo após a promulgação da CF, a principal legislação sobre imigração continuava vigente e expressava valores incompatíveis com o texto constitucional, significando um contrassenso diante do momento político de abertura democrática e garantista de direitos que o Brasil vivia.

A divisão de competências entre os órgãos federais na gestão da migração era estabelecida pelo Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/80), competindo ao Ministério das Relações Exteriores a concessão de vistos; ao Ministério do Trabalho e Emprego, os vistos para o trabalho; ao Ministério da Justiça, via Departamento de Estrangeiros (órgão da Secretaria Nacional de Justiça), em parceria com a Polícia Federal (PF), a tramitação dos documentos relacionados com as residências temporária e permanente e emissão do Registro Nacional de Estrangeiro (RNE); e ao Ministério da Justiça, via Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), a concessão de visto de refúgio.

Como se pode notar pelo descrito acima, a prerrogativa da gestão migratória é de incumbência do governo federal. Não sendo o foco do nosso trabalho a distribuição de competências federais no que diz respeito à migração, pontuamos apenas que a principal legislação vigente no período analisado (1989-2013) foi constituída em um contexto bastante diverso, não tendo acompanhado as mudanças legais e sociais que se seguiram: a lei foi elaborada sem diálogo e participação social, característica dos regimes militares, e foi estruturada durante um contexto histórico caracterizado por uma população ‘fechada’ (com poucas entradas de migrantes) e com perfil migratório distinto. A manutenção dessa legislação, motivo pelo qual era comumente considerada “anacrônica”, uma vez que não mais correspondia à realidade vivida pelo país em termos migratórios e sociais, acabou por causar uma série de dificuldades de regularização para os recém-chegados. A inalteração da legislação implicou que as acomodações legais dos novos fluxos fossem feitas pelo governo federal como uma série de “exceções”, fruto de “manobra jurídica” (decretos, portarias, resoluções normativas), caracterizando a política migratória brasileira como uma política “*ad hoc*” (OTERO, 2017, p. 53).

No que tange às legislações federais sobre o acesso a direitos sociais e à regulamentação destinada a prover serviços que garantam tais direitos, em seu trabalho de mestrado Otero (2017) concluiu que “as pessoas migrantes devidamente regularizadas – e em alguns casos, até

as indocumentadas – estão legalmente inseridas no regime de proteção. Em alguns casos, tal inclusão está explícita e, em outros, está subentendida, uma vez que não preveem limitações a estrangeiros” (OTERO, 2017, p. 55), ressaltando, ainda, que prevalecem “os princípios de igualdade de tratamento, não-discriminação, universalidade dos direitos sociais e a garantia dos direitos humanos de todos os indivíduos” (OTERO, 2017, p. 57). Apesar do texto legal e das interpretações jurídicas empregadas a partir de tais normativas, o acesso a direitos cotidianamente não se deu (nem se dá atualmente) de forma automática e sem disputas⁶⁷.

É possível relacionar as características da política migratória no Brasil – altamente “retalhada” (política “*ad hoc*”); contraditória (garantista na CF e nas legislações atinentes aos direitos sociais e restritiva no Estatuto do Estrangeiro e em outras normativas que inviabilizam ou dificultam o acesso a direitos por migrantes); e não coordenada (com alta fragmentação institucional das autoridades competentes) (OTERO, 2017) – com as dificuldades enfrentadas pelos migrantes na concretização de seus direitos.

Ainda sobre a legislação brasileira, cabe apontar que nem a Constituição Federal e nem o Estatuto do Estrangeiro mencionam o papel dos governos subnacionais quanto às questões migratórias. Esta ausência acaba por gerar alta discricionariedade dos entes subnacionais no que tange à implementação de políticas de acolhimento e integração de migrantes, uma vez que o fazem não por determinação de competência, mas por omissão do governo federal (OTERO, 2017).

Dois elementos são centrais no que se refere à resposta estatal a determinado problema público. São eles: o engajamento participativo (ou a participação social) e os arranjos de coordenação orientados pela integração de ações (SOUZA, 2015; MARCONDES; SANDIM; DINIZ, 2018). A capacidade de resposta estatal aos problemas sociais está associada, em alguma medida, aos arranjos de coordenação governamental (MARCONDES; SANDIM; DINIZ, 2018, p. 22).

⁶⁷ Para exemplificar, podemos mencionar o caso do acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC). O estudo realizado por Baraldi, Waldman e Almeida (2012) indica que a Constituição Federal não impõe restrições aos estrangeiros no que concerne aos benefícios não contributivos, o que a princípio, não impediria o acesso ao BPC. Contudo, a dificuldade em acessá-lo fez com que uma Ação Civil Pública fosse apresentada a fim de garantir a obtenção de tal benefício a um imigrante residente no país com perfil social indicado pelas regras de concessão do BPC. Apenas em 2017, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu, por unanimidade, conceder o benefício alegando que “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”. Ver a íntegra da decisão em <<http://stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=341292>>. Acesso em 28 de setembro de 2018.

Segundo Inojosa (1998), o modelo de organização do aparato do governo é um elemento determinante na qualidade dos serviços entregues à população, bem como na equidade em sua implementação (INOJOSA, 1998, p. 38). Mais frequentemente as estruturas organizacionais se apresentam no formato piramidal, implicando forte hierarquização e segmentação (departamentalização) setorial por áreas de especialização. Contudo, constantemente a setorialização na qual se acomodam as administrações públicas é desafiada por objetivos políticos, territorialidades, segmentos populacionais que questionam esta fragmentação e acabam por trazer demandas que não se ajustam à divisão clássica da organização (SERRA, 2005). Esses novos desafios podem fomentar a adoção de novos instrumentos ou desenhos organizativos, como as práticas relacionadas com a transversalidade e a intersetorialidade que “passam a ser entendidas como indispensáveis para a ação de organizações públicas, no intuito de criar soluções para problemas cuja atuação unilateral dos distintos setores da política social não é capaz de conseguir [...]” (SOUZA, 2015, p. 3).

No Brasil, antes da redemocratização, as políticas públicas eram caracterizadas pela centralização, fragmentação institucional, especialização setorial e exclusão da sociedade civil (FARAH, 2001). Dentre outras implicações, a fragmentação resultou em exclusão da participação da população das ações do governo, causando o distanciamento dos serviços públicos e dificultando o controle social das políticas setoriais. Estes fatos contribuíram para a configuração de políticas sociais de caráter assistencialista que consideram os problemas sociais como carências em detrimento de perceber a questão como uma problemática de acesso a direitos (INOJOSA, 1998, p. 40).

Após a promulgação da Constituição de 1988, o modelo do aparato estatal no Brasil, apoiado em velhos paradigmas, não se adequava à garantia dos mínimos sociais promulgada pela nova constituição. A partir daí, inaugura-se no país uma nova abordagem das políticas públicas que visam desenvolver estratégias, ações e interação positiva entre as diversas áreas e esferas governamentais, fundada na democracia, autonomia e participação social (JUNQUEIRA, 1998). Esta nova abordagem intencionou dar respostas a crescente complexidade socioeconômica e cultural do país. O amplo leque de questões que deveriam ser objeto da ação estatal sob a perspectiva de acesso a direitos resultou no aumento de temas e atores políticos envolvidos na concretização de políticas públicas” (MARCONDES; SANDIM; DINIZ, 2018, p.23).

Neste contexto, a proposta universalista da seguridade social brasileira, fruto da carta magna, “se pautou pela doutrina da proteção **integral** aos cidadãos como sujeitos de direitos” (SOUZA, 2015, p. 2, grifo nosso). Diante disso, a intersetorialidade e transversalidade passaram

a ser estratégias que ganham visibilidade em diferentes níveis federativos. Estas estratégias foram sendo empregadas especialmente em iniciativas de combate à pobreza e à integração de minorias⁶⁸. Isso se deve ao reconhecimento da multidimensionalidade do problema social: “As políticas de superação da pobreza e de atenção a grupos vulneráveis incorporaram a intersectorialidade como diretriz ou estratégia para a ação governamental, em nível federal, seguindo o que já ocorria em iniciativas de entes subnacionais” (MARCONDES; SANDIM; DINIZ, 2018, p.23).

Não nos ateremos aqui nas discussões teóricas sobre estes termos, transversalidade e intersectorialidade. Observamos apenas que eles guardam semelhanças fundamentais: (i) o objetivo de integrar as abordagens segmentadas em setores das políticas sociais; (ii) a proposta de realizar intervenções sociais mais condizente com a multidimensionalidade dos problemas sociais; e (iii) a sinergia e compartilhamento de práticas, criação de relações de confiança e reciprocidade e a mudança na cultura organizacional (SERRA, 2005; PAPA, 2012; NATALINO, 2009; SANDIM, 2012).

Para o caso estudado, as ações e programas para migrantes em São Paulo por vezes são consideradas ações finalísticas, outras vezes são caracterizadas como ações intersectoriais ou transversais. Em linhas gerais, a Coordenação de Políticas para Migrantes pode ser caracterizada como um organismo transversal criado para promover a temática de migrantes na cidade de São Paulo, como se verá na seção seguinte. Por ora, observamos que a CPMig foi criada no âmbito da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC) que tem o propósito de “aprimorar a articulação e a gestão transversal das políticas de direitos humanos e participação social na Prefeitura de São Paulo, considerando a ocupação do espaço público pela cidadania para o fortalecimento do sentimento de pertencimento à cidade”⁶⁹.

De tal maneira, a criação da SMDHC, assim como o princípio da CPMig, dialoga com o fortalecimento da transversalidade no Brasil, sobretudo a partir de 2003, quando “a transversalidade ganhou força com a criação, em nível federal, das Secretarias de Políticas para as Mulheres (SPM) e para a Igualdade Racial (SEPPIR), e a reorganização da Secretaria de Direitos Humanos (SDH)” (MARCONDES; SANDIM; DINIZ, 2018, p.23). Importante notar

⁶⁸ “Pode-se entender hoje minorias como grupos que, devido a características peculiares de sua inserção na sociedade nacional – em geral marcada pela discriminação e pela negação da condição de sujeitos de direitos –, enfrentam dificuldades em ter suas demandas legitimamente incorporadas à agenda pública, tendo acesso a oportunidades reduzidas de inclusão e estando mais propícios a ter seus direitos violados” (Natalino, 2009, p. 781).

⁶⁹ Disponível em https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/a_secretaria/index.php?p=148581 >. Acesso em 30 de setembro de 2018.

que a transversalidade esteve inicialmente associada à discussão de gênero e à promoção dessa perspectiva em políticas públicas, e, posteriormente, passa a ser entendida como a incorporação de um tema específico na corrente principal da política pública, impactando diretamente na estrutura institucional destas mesmas políticas públicas (PAPA, 2012).

Em São Paulo, muito embora o termo não fosse empregado, é possível afirmar que houve a criação de órgãos no poder executivo com atuação transversal data do governo de Luiza Erundina (PT, 1989/1992). Em setembro de 1989, a então prefeita cria a Coordenadoria Especial do Negro, por meio do Decreto 28.074/89, e em novembro do mesmo ano, constitui a Coordenadoria Especial da Mulher, pelo Decreto 28.245/89, ambas vinculadas à Secretaria dos Negócios Extraordinários. Em 1991, foi estruturada a Assessoria de Cidadania e Direitos Humanos (ACDH), vinculada à Secretaria do Governo Municipal (SGM), que passou a congrega estes órgãos que tinham a incumbência de articular políticas dentro da estrutura executiva do governo municipal, característica de órgãos de caráter transversal. Ao ser eleito pelo período de 1993 e 1996, Paulo Maluf, do Partido Progressista Brasileiro (PPB), extingue as coordenadorias. As Coordenadorias Especiais da Mulheres, e também do Negro são reativadas no governo de Marta Suplicy (PT, 2001/2004). São criadas as Coordenadorias da Juventude, Especial de Participação e Especial do Orçamento Participativo vinculadas à Secretaria de Governo Municipal. A Assessoria de Cidadania e Direitos Humanos, que também foi extinta na gestão de Maluf, não foi reativada, mas o tema passou a ficar a cargo da Comissão Municipal de Direitos Humanos (DELGADO, 2007).

Quanto à participação social, a nova Constituição Federal (de 1988) “mudou o regime das políticas públicas, que passaram a contar com a participação de novos atores em seu processo de formulação e implementação, e também seu conteúdo” (SOUZA, 2015, p. 2). Se, nas décadas de 1960 a 1980, a participação social condensava a crítica de atores da sociedade civil e de acadêmicos quanto ao déficit de inclusão das instituições políticas, após a transição democrática a participação social tornou-se progressivamente “parte da linguagem jurídica do Estado e atingiu patamares de institucionalização ímpares não apenas na história do país, mas em outras democracias” (LAVALLE, 2011, p. 13). Nesse sentido, o engajamento participativo pode ser entendido como os processos de participação da sociedade civil junto à administração pública, com intuito de envolvê-la na governança pública, por meio de instituições deliberativas (LAVALLE, 2011).

No caso específico das migrações internacionais na cidade de São Paulo, é possível afirmar que desde a redemocratização tem-se visto a ampliação do número de organizações em prol de migrantes. Juntamente, tem-se notado o aumento de “arenas políticas, espaços e

estruturas institucionais abertas à participação de representantes das novas populações que passaram a chegar ao país no período [a partir de 1980]” (FREITAS, 2015, p. 3). É possível associar a entrada de migrantes no cenário político-institucional (mediada por organizações civis) com os processos de mudança institucional do pós-redemocratização que marcados “pela descentralização da estrutura federativa com a transformação do Município em ente federativo, pela multiplicação das interfaces sócios estatais institucionalizadas e pela ampliação das parcerias público-privadas na elaboração, execução e avaliação de políticas sociais” (FREITAS, 2015, p. 4).

Diante desse panorama, se insere a criação da Coordenação de Políticas para Migrantes em 2013. Ao criar este organismo, a Prefeitura de São Paulo chama para si a responsabilidade do tema, agindo no espaço da “omissão” da atribuição de competências na gestão migratória, como descrito acima. Por sua vez, a própria natureza da CPMig, um órgão de gestão transversal, se relaciona com a criação desse tipo de estrutura administrativa no Brasil, com intuito de integrar às políticas sociais do país aqueles grupos que, devido a características peculiares, “enfrentam dificuldades em ter suas demandas legitimamente incorporadas à agenda pública” (NATALINO, 2009, p. 78). Por fim, a participação social, como se verá na seção seguinte, foi foco da atuação do órgão recém-criado.

A seguir, descrevemos as principais ações da Coordenação de Políticas para Migrantes com dois propósitos: observar a forma como a política local congrega os elementos centrais trabalhados nessa seção – o deslocamento da centralidade do Estado-nação no tratamento das migrações por meio da promoção da cidadania local de migrantes internacionais e a promoção da compreensão da migração como direito humano, dialogando inclusive com o posicionamento internacional do Brasil; e caracterizar as políticas realizadas pela CPMig, observando a ação do Município sobre o tema e a participação social de migrantes na consolidação desta política.

2.7 Cidadania Local e Direitos Humanos: a Coordenação de Políticas para Migrantes

Em São Paulo, a imigração é relevante quantitativamente: dados apontam que cerca de 40% dos migrantes do país residiam/residem em São Paulo. Além disso, é expressivo número de associações e organizações da sociedade civil que orbitam a temática na cidade. Compõem esse grupo: entidades confessionais - historicamente relevantes na luta por direitos de migrantes; organizações de apoio a migrantes; grupos de pesquisa e extensão universitária; mais

recentemente, associações de migrantes, divididas por nacionalidade ou por região do mundo; e associação de migrantes não ligadas a nacionalidade.

Historicamente, as entidades assistenciais ligadas à Igreja Católica têm prestado apoio e acolhido migrantes na cidade. Essas organizações, junto com outras dos próprios migrantes, foram essenciais para a implementação de ações pontuais, ou segmentadas, que o Município desenvolveu entre 1989 e 2012.

Após a vitória de Fernando Haddad (PT) nas eleições para Prefeitura de São Paulo, o protagonismo das organizações da sociedade civil divide espaço com o poder público. Em 27 de maio de 2013 é criada a Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig), no âmbito da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC), por meio do Art. 242 da Lei nº 15.764. A CPMig é o primeiro órgão público municipal no país a tratar especificamente da temática migratória e de suas implicações para o governo local.

Segundo o Relatório de Ações da CPMig 2013-2016, publicado em parceria com a OIT em 2016, o objetivo do órgão é “implantar uma política municipal para imigrantes de forma transversal, intersetorial e participativa, uma proposta pioneira na cidade e no país”⁷⁰. Em seu site, a Coordenação define seu trabalho como sendo realizado em “estreita relação com os movimentos sociais, com universidades e com as várias esferas do poder público, de forma a construir uma cidade que aponte para a cidadania plena e universal”⁷¹. Além disso, o site oficial também elenca os valores e princípios do órgão:

o reconhecimento da importância dos novos fluxos migratórios para a cidade de São Paulo e dos **imigrantes como sujeitos de direitos**; a **promoção e a garantia de seus direitos fundamentais**; a promoção da integração social e cultural mediante o intercâmbio de saberes entre as diferentes comunidades no espaço público; a **não-criminalização daqueles que migram** e o respeito ao direito de mobilidade⁷².

⁷⁰ Ver a íntegra do documento em <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/participacao_social/ATAS/Relatorio%20CPMig%20OIT_pt_Final.pdf>. Acesso em 04 de outubro de 2018.

⁷¹ Disponível em <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/migrantes/coordenacao/index.php?p=156223>. Acesso em 04 de outubro de 2018.

⁷² Disponível em <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/migrantes/coordenacao/index.php?p=156223>. Acesso em 04 de outubro de 2018.

É possível observar, por meio da análise dos documentos citados acima, que a CPMig direciona suas ações pelo viés de direitos humanos e da participação social. A descrição das ações abaixo corrobora a orientação expressa nos documentos analisados.

Com o propósito de analisar os programas e ações de maneira conjunta, utilizamos os eixos de ação de políticas para migrantes propostos por McGregor e Siegel (2014) apresentados anteriormente: (i) *Social* - recepção, cursos do idioma local, educação, seguridade social e outras; (ii) *Cultural e Religioso* - coexistência entre tradições e culturas distintas; (iii) *Econômico* - acesso ao mercado de trabalho; (iv) *Legal* - referente ao *status* jurídico do migrante dentro do país e apoio a sua regularização; e (v) *Política* - estímulo à participação política e comunitária. A análise do caso estudado exigiu a incorporação de um sexto eixo de ação, estabelecido com base no Relatório elaborado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) (SAMPAIO; BARALDI, 2019), a saber: (vi) *Institucional* - referente às ações de fortalecimento da instituição ou da política implementada.

A fim de sistematizar a análise de forma clara, estruturamos a tabela abaixo, onde é possível visualizar a classificação das ações e programas realizados pela CPMig em um dos cinco eixos descritos acima (coluna ‘eixo’), bem como associar tais ações com temas discutidos nessa seção: a promoção da cidadania local (CL) – que inclui promoção do acesso a direitos e a participação política; e a promoção da migração como Direito Humano (DH). Os temas não são excludentes entre si. No Quadro 2, abaixo, indicamos o tema central de cada ação.

Quadro 2 – Ações e programas implementados pela CPMig (2013-2016)

Ano Inicial	Programa/ Ação	Eixo	DH/CL
2013	Criação da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania	Institucional	CL
2013	Criação da CPMig, art. 242 da Lei Municipal 15.764/2013 no âmbito da SMDHC	Institucional	CL
2013	Diálogos Abertos com a Comunidade Migrante	Política	CL
2013	Audiência Pública na Câmara Municipal	Política	CL
2013	Promoção da Bancarização dos imigrantes baseado nos Acordos de Residência MERCOSUL (CEF)	Econômico	CL
2013	Diálogos Abertos com a Comunidade Imigrante	Política	CL
2013	Encontros preparatórios para COMIGRAR Municipal	Política	CL
2013	1ª COMIGRAR Municipal	Política	CL
2013	Festival de Direitos Humanos	Cultural	CL
2014	Apoio às manifestações culturais e artísticas das comunidades imigrantes da cidade	Cultural	2014
2014	Mapeamento colaborativo on-line dos coletivos de imigrantes ou grupos ligados à temática migratória na cidade de São Paulo	Política	CL
2014	Mapeamento colaborativo on-line das feiras de imigrantes na cidade de São Paulo	Política	CL

(continua)

(continuação)

Ano Inicial	Programa/ Ação	Eixo	DH/CL
2013	Criação da Cadeira do Conselheiro Extraordinário Imigrante no Conselho Participativo Municipal	Política	CL
2014	Mapeamento colaborativo on-line dos cursos de português para imigrantes ofertados na cidade de São Paulo	Política	CL
2014	Curso de português via Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC)	Social	CL
2014	Implementação do Projeto Cosmópolis	Institucional	CL
2014	1ª Eleição dos(as) Conselheiros(as) Extraordinário(as) Imigrante do Conselho Participativo	Política	CL
2014	Oficina de Preparação de Delegados para COMIGRAR - Etapa Nacional	Política	CL
2014	Regularização da Feira Cultural e Gastronômica do Largo do Rosário (Penha)	Cultural	CL
2014	Abrigo emergencial para refugiados e solicitantes de refúgio haitianos	Social	CL
2014	Promoção da Bancarização dos imigrantes baseado nos Acordos de Residência MERCOSUL (BB)	Econômico	CL
2014	Implementação do Centro de Referência e Atendimento a Imigrantes (CRAI)	Legal	CL
2014	Oficina de "Protocolos de atendimento ao imigrante e sua inserção no mercado de trabalho"	Econômico	CL
2014	Regularização da Feira Cultural e Gastronômica da Rua Coimbra	Cultural	CL
2014	Visitas Técnicas sobre Imigração - Lisboa, Portugal	Institucional	DH
2015	Comitê Intersectorial da PMPI	Institucional	CL
2015	Audiência Pública sobre a PMPI	Política	CL
2015	Campanha de conscientização e prevenção à xenofobia	Cultural	CL
2015	Curso de português via Fundação Paulistana	Social	CL
2015	2ª Eleição dos(as) Conselheiros(as) Extraordinário(as) Imigrante do Conselho Participativo	Política	CL
2015	Mesa de Diálogo para a construção da Secretaria Municipal de Políticas para Migrantes de Assunção - Assunção, Paraguai	Institucional	DH
2015	Fórum Regional América Latina: a Livre Mobilidade, a Proteção Internacional de Pessoas e os Processos de Integração - Quito, Equador	Institucional	DH
2015	Oficina de Reflexão: A construção de cidadania em processos regionais: balanços e perspectivas na União Europeia e na América do Sul - Buenos Aires, Argentina	Institucional	DH
2015	Encontro Internacional sobre Governança alternativa das migrações - Paris, França	Institucional	DH
2015	Conferência: Livre circulação, participação social e o Estatuto da Cidadania do MERCOSUL - Brasília, Brasil	Institucional	DH
2015	I Seminário Migrações Contemporâneas e Direitos Fundamentais de Trabalhadores e Trabalhadoras – Florianópolis, Brasil	Institucional	DH
2015	Mesa de Debate: Perspectivas e Propostas para Políticas Migratórias no Brasil - Brasília, Brasil	Institucional	DH
2015	Encontro Regional de Planificação e Coordenação com Sócios do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR - Buenos Aires, Argentina	Institucional	DH

(continua)

(continuação)

Ano Inicial	Programa/ Ação	Eixo	DH/CL
2015	Realização de visita técnica ao CRAI no marco das audiências públicas para debater o PL 2516/2015 que institui a Lei de Migração – São Paulo, Brasil	Institucional	DH
2015	II Foro de Alcades sobre Movilidad Humana, Migraciones y Desarrollo – Quito, Equador	Institucional	DH
2016	Consulta Pública sobre proposta elaborada pelo Comitê Intersetorial da PMPI	Política	CL
2016	Aprovação do Projeto de Lei 142/2016 na Câmara dos Vereadores	Política	CL
2016	Lei Municipal 16.478/2016 que institui a Política Municipal para a População Imigrante	Institucional	CL
2016	Decreto 57.533/2016 que regulamenta a Lei Municipal 16.478/2016	Institucional	CL
2016	Seminário Regional: Inclusão Social de Migrantes e Atenção em Situações de Emergência em Contextos Urbanos - Santiago, Chile	Institucional	DH
2016	Seminário Internacional: Migrantes e Refugiados: Os Direitos Humanos nos Governos Locais – Quilicura, Chile	Institucional	DH
2016	Visita técnica tripartite ampliada para troca de experiências em políticas municipais para imigrantes - Santiago, Chile	Institucional	DH
2016	Curso de Capacitação de Atores em Cooperação Humanitária Internacional - Buenos Aires, Argentina	Institucional	DH
2016	Visita técnica de delegação tripartite ampliada do Chile para conhecer as boas práticas de São Paulo - São Paulo, Brasil	Institucional	DH
2016	Curso Somos Todos Migrantes	Social	CL
2016	Curso de português via PRONATEC IMIGRANTE	Social	CL
2016	Parceria para descentralização do CONARE	Legal	CL
2016	Emenda Parlamentar Protógenes	Social	CL
2016	Sistematização das ações conduzidas pela CPMIg (2013 e 2016) em três idiomas	Institucional	CL
2016	Guia Somos Todas/os Migrantes: Acesso a direitos para migrantes e servidoras/es públicos	Legal	CL

Fonte: Elaboração própria, com base na sistematização de Sampaio e Baraldi (2019).

Observamos que essa é uma proposta de sistematização das ações e dos programas que têm em vista os elementos teóricos utilizados para discussão dos temas considerados relevantes para este estudo de caso, desenvolvido no decorrer desta seção. Eventualmente, a política implementada pode ser analisada sob outros enfoques, como feito pelo estudo organizado por Sampaio e Baraldi (2019), financiado pela CEPAL, que incluiu outras dimensões de análise de políticas públicas.

Por meio das categorias adotadas, podemos observar que as ações e programas abrangeram os eixos propostos no escopo teórico, tendo havido certa predominância dos eixos

institucional e político. A ênfase no **eixo político** parece tornar clara a associação das ações e programas planejados e implementados com os objetivos assumidos pela Coordenação: a construção da política pública de forma participativa, com vistas à cidadania plena e universal. Além disso, o relatório mencionado conclui que a “participação social não foi adotada pela CPMig apenas como um princípio na construção da política para a população imigrante da cidade de São Paulo, mas também como uma diretriz política de seus gestores” (SAMPAIO; BARALDI, 2019, p. 21). Em entrevista, o primeiro coordenador da CPMig apresenta como uma das razões centrais para a alocação da coordenação na SMDHC ter sido justamente o fato de que a incumbência da participação social estava sob a responsabilidade desta pasta.

No que se refere ao **eixo institucional**, que também apresenta volume expressivo de ações, pode-se indicar relação direta com a trajetória institucional e política que acabou por criar a Coordenação de Políticas para Migrantes e sedimentou a entrada na agenda governamental das migrações no Município de São Paulo. Como se verá na seção relativa à análise do estudo de caso, a tentativa de criar um órgão específico para o endereçamento de políticas para migrantes na administração pública municipal data de, pelo menos, 2009. Além disso, o fortalecimento institucional está ligado à necessidade de consolidação deste espaço dentro da própria administração municipal e frente à sociedade, uma vez que se tratava de um organismo recém-criado. Por meio do eixo institucional, a promoção da migração como direito humano ganhou corpo. Como se pode notar, muitas das ações desse eixo referem-se à participação em eventos internacionais e visitas técnicas, com o propósito de difundir o entendimento sobre migração proposto pela CPMig e a fortalecer a sua ação no sentido de garantir a promoção da migração como direito humano.

Além das ações e programas implementados pela CPMig indicadas na tabela acima, durante a gestão 2013-2016 também foram implementadas ações de outras secretarias municipais tanto de maneira conjunta com a Coordenação de Políticas para Migrantes, quanto autonomamente.

As principais ações⁷³ conjuntas foram: (i) capacitação de servidores públicos sobre a temática migratória para atendimento qualificado a essa população, realizada, principalmente, em parceria com as Secretarias Municipais de Educação (SME) e Saúde (SMS); (ii) a criação do Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAI), viabilizada com recursos do Ministério da Justiça e Cidadania e cuja gestão foi compartilhada, na qual a SMDHC/CPMig

⁷³ O levantamento das ações foi feito a partir do material disponível no site da CPMig e da experiência da autora durante sua atuação profissional nesta Coordenação.

se responsabilizou pelo serviço de referência a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), pelo serviço de acolhida⁷⁴; (iii) a criação de quatro Centros de Acolhida para Imigrantes implementada pela SMADS após intensa articulação da CPMig/SMDHC; (iv) a realização de oficinas com empregadores, mutirões de empregabilidade e atuação conjunta à Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo (SDTE) para garantir a descentralização da emissão de Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) pelo Ministério do Trabalho; (v) a inserção da temática e a atenção às especificidades dos coletivos culturais de migrantes internacionais nos editais da Secretaria Municipal de Cultura (SMC), destacando-se a nomeação de servidores da CPMig na comissão avaliadora das propostas do Programa VAI⁷⁵; e (vi) a regularização de feiras culturais de migrantes realizada em conjunto com algumas subprefeituras.

No que se refere às ações implementadas autonomamente, alguns exemplos são ilustrativos desse tipo de ação: a criação dos Grupos de Trabalho (GT) da Saúde do Imigrante e da Saúde da Mulher Imigrante pela SMS, com o objetivo de discutir e implementar estratégias específicas para essa população. No mesmo âmbito foram produzidas a campanha “SUS é para todos”, o material informativo sobre acesso à saúde traduzido em sete línguas. Todas essas ações fizeram parte da construção do que foi nomeado como “Política de Saúde para Imigrantes e Refugiados no Município de São Paulo”⁷⁶. A SDTE, por sua vez, criou em sua estrutura o Programa Diversidade, responsável pela promoção da empregabilidade de segmentos mais vulneráveis da população – dentre eles a população migrante. Ademais, transformou o serviço do Centro de Apoio ao Trabalho e Empreendedorismo da Luz (CATE Luz) em uma referência ao atendimento de migrantes por meio da contratação de atendentes migrantes e da realização de oficinas de informação para essa população.

Tanto nas ações conjuntas como nas ações autônomas (que não envolveram a CPMig) é possível observar os eixos propostos. Nestes dois casos, não fica clara a predominância de nenhum dos eixos, nos levando a afirmar que as áreas implementaram ações em todos eles. Ao

⁷⁴ Posteriormente, o CRAI foi dividido em dois serviços independentes: o Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes, cuja gestão fica a cargo da SMDHC, por meio da CPMig; e o Centro de Acolhida para Imigrantes da Bela Vista, cuja gestão fica a cargo da SMADS.

⁷⁵ Como tempo de residência, documentação exigida, necessidade de tradução dos editais e de realização de oficinas para capacitação de agentes culturais imigrantes para inscrição no processo de seleção.

⁷⁶ Foi produzido pela Secretaria Municipal de Saúde um documento síntese sobre a Política de Saúde municipal intitulado “Inovação e direito à Saúde na cidade de São Paulo (2013-2016), que inclui um capítulo sobre “A implantação da política municipal de saúde para imigrantes e refugiados na cidade de São Paulo/SP”.

observar as ações descritas na tabela e as ações elencadas é possível notar a perspectiva integral no conjunto das respostas dadas ao problema público multidimensional em questão.

A integração de migrantes internacionais na cidade requer, por exemplo, a execução de ações que permitam o aprendizado do idioma local (eixo social) e a promoção de empregabilidade destes sujeitos (eixo econômico). E ainda, o acesso ao emprego formal depende, entre outras coisas, da abertura de uma conta bancária para que o trabalhador migrante possa receber seu salário. Diante disso, a CPMig ofereceu curso de língua portuguesa (em parceria com o Pronatec), promoveu a bancarização de migrantes por meio de acordos com dois bancos públicos e, em conjunto com a SDTE, realizou oficinas para sensibilização de empregadores quanto à contratação de migrantes.

Além disso, outros aspectos que revelam a integralidade da ação foram abordados pela CPMig, como as oficinas de capacitação de agentes públicos para o atendimento qualificado de migrantes em todas as áreas, sobretudo saúde, educação, subprefeituras, trabalho, segurança. Destacam-se também as iniciativas específicas para migrantes como os serviços exclusivos oferecidos pelo CRAI, ou a tradução de materiais informativos na área da saúde.

Após a criação da CPMig, pode-se observar que as ações da Prefeitura de São Paulo buscam dar respostas integrais ao problema público multidimensional que é a imigração. Enquanto tal, o problema exige o diálogo entre as áreas para busca de soluções condizentes com a complexidade da problemática. No conjunto, as políticas implementadas abrangem **diferentes áreas de atuação**: saúde, educação, assistência social, promoção da regularização migratória, cultura, festividades, trabalho e direitos humanos, entre outras. A variedade dos programas e os tipos de ação que promoveram e promovem reforçam a hipótese acima, de que as ações municipais para migrantes promovem o acesso a direitos e, portanto, a **cidadania local**.

É importante destacar que os programas desenvolvidos apresentam um grau de formalização/institucionalização elevado. A promulgação da Lei nº 16.478/2016 e sua regulamentação, por meio do Decreto 57.533/2016, possibilitaram a consolidação das ações e programas implementados no texto legal. Elaborada de forma participativa, por meio do Comitê Intersetorial da Política para População Imigrante, criado em 2015, a lei tem como propósito instituir os objetivos, princípios, diretrizes e ações prioritárias para a implementação da Política Municipal para População Imigrante “a ser implementada de forma transversal às políticas e serviços públicos, sob articulação da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania” (art.1º). A promulgação da lei, além de orientar a atuação dos agentes e órgãos públicos do município em seu conjunto relativamente a questão migratória, também visa a cumprir o propósito de tornar a política para migrantes uma política de Estado menos suscetível às

mudanças de governo, muito embora a existência da Lei não obrigue a continuidade da implementação da política.

Por fim, sucintamente, diante do exposto, caracterizamos a política implementada pela Prefeitura de São Paulo após 2013 como sendo pautada pela promoção do acesso a direitos, que promove respostas integrais as demandas migrantes e que coloca a participação social no centro de sua ação.

3 AGENDA SETTING: MODELOS TEÓRICOS SOBRE A FORMAÇÃO DA AGENDA GOVERNAMENTAL

A presente seção se concentra em apresentar modelos teóricos que procuram explicar o processo de *agenda-setting* de um problema público, sendo esse processo essencial para a construção ou alteração de uma política governamental. Em primeiro lugar, são enunciadas as principais formulações sobre essa área de estudo e, posteriormente, a análise se aprofunda em dois modelos teóricos – Múltiplos Fluxos (Kingdon, 1984) e Equilíbrio Pontuado (Baumgartner; Jones, 1993). Esses modelos apresentam perspectivas de análise que permitem investigar o tema proposto por esta pesquisa. Os modelos teóricos selecionados se inserem na discussão sobre o papel das ideias e do conhecimento no processo de políticas públicas, questionando conceitualizações que priorizam o entendimento dos mecanismos de intermediação de interesses na formulação de políticas. Na última parte da seção, comparamos os dois modelos teóricos, focando o papel das ideias e dos atores em cada um.

Além desses, um terceiro modelo merece destaque entre os demais, sobretudo porque também se estrutura a partir do reconhecimento da centralidade das ideias: trata-se do modelo de Coalizão de Defesa, elaborado por Sabatier e Jenkins-Smith, em 1999. A proposta conceitual foca na interação entre coalizões, formadas por atores diversos, de distintas instituições, que compartilham um sistema de crenças em um subsistema de políticas públicas (CAPELLA, 2006, p. 9). Em cada subsistema, os autores preveem a existência de duas a quatro coalizões de defesa. As coalizões exerceriam papel fundamental no processo de políticas públicas, uma vez que as decisões sobre uma política pública resultariam do conflito estabelecido entre coalizões e da capacidade de influenciar a tomada de decisão, por meio de constrangimentos ou estímulos que levariam à adoção de uma política ou à mudança de alguma já em funcionamento (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999). O modelo analisa não só a formulação, mas também a implementação de políticas e exige um espaço temporal amplo para análise. Característica essencial neste enquadramento teórico é o “alto grau de coordenação das atividades [de uma coalizão] na tentativa de levar adiante suas propostas de intervenção em determinada política pública” (ALMEIDA; GOMES, 2018, p. 447).

Ainda que seja um modelo complexo, altamente estruturado, e que tenha ganhado espaços cada vez maiores entre os estudiosos do processo de políticas públicas, parece haver uma limitação de sua aplicação para o caso estudado: a inexistência de duas coalizões estruturadas e com alto grau de coordenação de atividades, que disputam a compreensão da migração internacional enquanto problema público.

Durante a pesquisa de campo deste estudo, não houve indícios da formação de coalizões de defesa atuantes no âmbito local (na cidade de São Paulo). A pesquisa indicou a possível estruturação de coalizões no nível federal, sobretudo no que tange às disputas durante a formulação de uma nova lei de imigração, com o propósito de substituir o Estatuto de Estrangeiro, reivindicação de longa data de migrantes e de ativistas de direitos humanos.

Nesse sentido, Deisy Ventura relata, na entrevista que nos concedeu, a sua experiência como especialista que participou da formulação do “Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Imigrantes no Brasil”. Em 2013, o Ministério da Justiça criou uma comissão de especialistas⁷⁷ com a proposta de elaborar um anteprojeto de lei que pudesse propor alterações necessárias para a mudança do marco legal no país e compatibilizar a legislação sobre migração com a Constituição Federal e com os tratados internacionais de direitos humanos vigentes. Segundo a entrevistada, três marcos são importantes para a atenção do governo federal sobre o tema das migrações no Brasil: a Lei da Anistia, em 2009 – que gera amplo processo de questionamento da lei migratória vigente (Estatuto do Estrangeiro); a nomeação de Paulo Abrão para Secretário Nacional de Justiça, no Ministério de Justiça, em janeiro de 2011 – que passou a dialogar com ativistas na temática de migrantes; e a chegada de haitianos pela fronteira do Acre, a partir de 2010.

Durante o processo de adequação da Lei de Imigrações, de forma bastante sucinta, podemos apontar a formação de dois grupos. De um lado, estruturou-se um grupo em torno do Ministério da Justiça e de outro, um grupo em torno do Ministério do Trabalho (VENTURA, entrevista 14/12/2018). A divergência de visões sobre a migração e a resistência da burocracia associada a interesses pessoais são indicados por Deisy Ventura como elementos que impedem a revogação da lei vigente (Estatuto do Estrangeiro) por longos anos. Segundo a entrevistada:

O Ministério do Trabalho e Emprego obstaculizou ao máximo que a gente tivesse uma Lei de Migração, porque qualquer projeto de Lei de Migração pautado pelos direitos dos imigrantes diminuiria o peso no Ministério do

⁷⁷ Compunham a Comissão de Especialistas: André de Carvalho Ramos (Professor da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo); Aurélio Veiga Rios (Procurador Federal dos Direitos do Cidadão); Clèmerson Merlin Clève (Professor da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná e da UniBrasil); 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 Estrangeiros 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). Ver a íntegra do anteprojeto em <<https://reporterbrasil.org.br/documentos/anteprojeto.pdf>>. Acesso em 04 de setembro de 2019.

Trabalho nessa questão. Imigração não é um problema de trabalho, imigração é um problema de Direitos Humanos. Além disso, a clivagem é essa dentro do governo: os que pensam que imigração é trabalho, os que pensam que imigração é segurança, que também atrapalharam ao máximo.

[...]

O CNIG/MTE [Conselho Nacional de Imigração/Ministério do Trabalho e Emprego] é um espaço importante de disputa do poder via autorização do trabalho. Para nós [Comissão de Especialistas] uma questão central era acabar com essa autorização de trabalho. Não tem que ter autorização de trabalho. As pessoas têm que vir aqui com o visto e procurar emprego de uma forma tranquila, obviamente quando elas conseguem um emprego, elas têm que se registrar [...] ninguém jamais cogitou que deixasse de existir controle migratório. Muito pelo contrário, o controle é essencial para que haja política migratória. A nossa visão foi: se o sujeito pede o visto para procurar trabalho, o Governo Federal já sabe que ele entrou aqui, quem ele é, onde ele está morando. Ele entra no radar.

No que se refere ao governo municipal, ao observar as interações socio-estatais, Freitas (2018) apresenta a existência de duas alianças formadas entre atores atuantes na temática e a sua relação com partidos políticos, como indicados na citação abaixo:

O acompanhamento da evolução desses ciclos de interações sócio-estatais nos permite vislumbrar um processo de multiplicação e diferenciação dos atores sociais e a formação de um domínio de agência marcado por uma **polarização interna** que se cristaliza, no momento desta análise, em duas configurações com perfis distintos: i) um perfil estabelecido com base em uma articulação de encaixes concentrados, principalmente, **nas estruturas executivas do governo estadual e em estreita ligação com políticos e gestores do PSDB. Da perspectiva da sociedade civil, esses encaixes são protagonizados por duas organizações católicas, a Pastoral do Migrante e o CAMI, por um lado, e pela Associação Gastronômica, Cultural e Folclórica Boliviana Padre Bento – Feira Kantuta**, por outro; e ii) um perfil estabelecido a partir de uma articulação de encaixes concentrados, principalmente, **nas estruturas executivas do governo municipal e em estreita ligação com políticos e gestores do PT. Da perspectiva da sociedade civil, esses encaixes são protagonizados por uma organização civil, o CDHIC (Centro de Direitos Humanos e Cidadania dos Imigrantes) e pela Associação dos Feirantes da Rua Coimbra** (FREITAS, 2018, s.p., grifo nosso).

Embora seja possível observar alianças entre os atores públicos atuantes na cidade de São Paulo, conforme descrito acima, não foram encontrados elementos suficientes que indiquem a existência de coalizões de defesa, nos termos do modelo teórico de Sabatier e Jenkins-Smith (1999). Consideramos que o modelo teórico se apresenta limitado para explicar a formação da agenda governamental em análise, sobretudo porque não foram encontrados indicativos da existência de ações altamente coordenadas no seio dos grupos formados ao longo do período analisado (1989-2012).

Como mencionado, esta pesquisa tem como foco de análise o processo de formação da agenda governamental do Município de São Paulo que aproximou a estrutura administrativa da temática migratória, bem como o processo de seleção de alternativas que culminou na criação da Coordenação de Políticas para Migrantes (CPMig) como proposta de gestão do tema. Pensar sobre a imigração em São Paulo é uma tarefa complexa. Como exposto na seção anterior, a migração tem destaque tanto pelo seu papel histórico como pela diversificação e intensificação de fluxos mais recentemente. Esses fatores imprimem relevância política e significativa expressão econômica das migrações na cidade, sendo possível observar, inclusive, certa tendência de gestores municipais a “naturalizar o processo de elaboração de uma política pública voltada para as pessoas imigrantes como algo bastante óbvio a ser realizado” (SAMPAIO; BARALDI, 2019, p. 10). No entanto, a consolidação de políticas públicas especificamente desenhadas para pessoas migrantes que vivem na cidade só ocorreu, definitivamente, em 2013. Com o propósito de responder à pergunta que se coloca diante desse cenário (“por que só agora as políticas para migrantes se consolidam no Município de São Paulo?”), esta seção se vale do aporte teórico sobre a formação da agenda pública. A análise do processo de formação da agenda municipal de políticas para migrantes propriamente dita será feita na última seção desta dissertação.

3.1 Modelos de análise de Políticas Públicas

Enquanto campo científico, o estudo de políticas públicas emerge da Ciência Política tradicional nos Estados Unidos, a partir de meados dos anos 1950. Cientistas como Harold Lasswell, Herbert Simon⁷⁸, Charles Lindblom⁷⁹ e David Easton⁸⁰ são considerados os “pais fundadores” do estudo das políticas públicas como área autônoma (SOUZA, 2006). É Harold Lasswell, já nos anos 1930, quem introduz pela primeira vez a expressão *policy analysis*

⁷⁸ Simon (1957) introduziu o conceito de racionalidade limitada (*bounded rationality*) dos decisores públicos – que será brevemente apresentado no seguimento desta seção.

⁷⁹ Lindblom (1959) construiu as bases de uma abordagem analítica que ficou conhecida como “incrementalismo”. Nesse espectro, o processo de decisão política tem as seguintes características: é construído passo a passo, com base nas políticas existentes, e com alterações incrementais; envolve ajustes e negociações; não é a solução final de um problema público, uma vez que será seguida de futuras mudanças incrementais. Cabe apontar que Lindblom critica o modelo sequencial de Lasswell, dizendo que as fases sequenciais não são uma forma rigorosa de retratar como o mundo funciona, e propõe a incorporação de outros elementos para a análise de políticas públicas, tais como: o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse (SOUZA, 2006; ARAÚJO; RODRIGUES, 2017).

⁸⁰ Easton (1965) desenvolveu a abordagem sistêmica da análise das políticas públicas, ou seja, as políticas públicas são o “*output*” do sistema político (onde interagem atores e instituições enquadrados em normas, símbolos, valores etc.).

(análise de políticas públicas) ambicionando o desenvolvimento de uma ciência normativa sobre a formulação e implementação de políticas que permitisse aos decisores políticos (*policy makers*) terem acesso à informação necessária para a sua ação, aumentando assim a racionalidade na tomada de decisão (ARAÚJO; RODRIGUES, 2017).

O modelo teórico proposto por Lasswell (1951) analisa sequencialmente a política pública. A partir de suas reflexões iniciais, o debate neste campo científico tem tido como ponto de referência a análise de políticas públicas em etapas, havendo autores que corroboram e desenvolvem o modelo e autores que criticam esse enquadramento. Dentre os autores que corroboram a análise em etapas da política pública há divergências nas formas como estas são designadas. No entanto, é possível identificar quatro etapas comuns entre eles.

Sinteticamente, é possível dizer que o Ciclo da Política Pública (*policy cycle*), como ficou conhecido esta tipologia, é constituído pelos seguintes estágios: (i) formação da agenda (que inclui a definição do problema público, entendida como a fase do debate público sobre as causas do problema público e os mecanismos que possibilitam a entrada do tema na agenda política); (ii) formulação (identificação de alternativas e seleção de soluções viáveis); (iii) implementação (aprovisionamento de recursos – administrativos, humanos, financeiros – e concretização das medidas adotadas); (iv) avaliação (monitoramento dos programas implementados para medir os resultados e, se necessário, implementar mudanças necessárias, quer seja de ajuste de objetivos, quer seja nas ações adotadas) (SOUZA, 2006; ARAÚJO; RODRIGUES, 2017).

Este modelo permite a redução da complexidade ao desagregar em etapas o processo de política pública, uma vez que as etapas são consideradas como categorias de análise, tornando mais simples a apreensão do processo. Segundo Muller (2010), a abordagem do Ciclo da Política Pública é um modelo heurístico e como tal deve ser empregado com cautela e com a compreensão de que se trata de uma representação simplificada da realidade (MULLER, 2010 *apud* ARAÚJO; RODRIGUES, 2017).

No que se refere às críticas feitas ao modelo do Ciclo da Política Pública, essas partem exatamente da excessiva simplificação que acaba por relegar ao modelo uma visão artificial do processo político. Em linhas gerais, pode-se dizer que as críticas ao modelo são críticas à própria crença, implícita ao modelo, da neutralidade positivista da ciência e da racionalidade. Os principais pontos criticados podem ser agrupados em três linhas, a saber: a inexistência de relação de causalidade no modelo, uma vez que não especifica as relações existentes entre um estágio e outro; a impossibilidade de testá-lo empiricamente; o fato de que as etapas não ocorrem ordenadamente, ou seja, que as políticas se processam numa ordem de etapas diferente

da proposta pelo modelo; a ênfase analítica marcadamente *top-down*, concentrando-se no aspecto legalista, desconsiderando outros aspectos relevantes como a interação entre os múltiplos ciclos, os diferentes atores e níveis de decisão e; a desconsideração do papel que as ideias exercem nas políticas públicas. (ARAÚJO; RODRIGUES, 2017; CAPELLA, 2006).

Até os anos 1980, influenciados pelas definições oriundas da Ciência Política tradicional, os modelos denominados “sistêmico-racionalistas” entendiam as políticas públicas como “simples resultados das disputas entre os atores para obtenção de espaço e poder” (BRASIL, 2013, p. 97). Trata-se, portanto, das conceitualizações que priorizam o entendimento de mecanismos de intermediação de interesses, como mencionado acima. Contudo, segundo Faria (2003), nas últimas décadas uma grande variedade de estudos empíricos tem demonstrado a incapacidade de interpretação desses modelos tradicionais. Estes modelos não têm sido suficientes para explicar a diversificação de atores participantes (organizações não-governamentais de atuação transnacional e redes de especialistas, por exemplo) e com relações complexas entre eles (nem sempre com interações hierárquicas e muitas vezes com baixo grau de formalização na troca de recursos e informações).

Diante dessa realidade complexa, inúmeras vertentes teóricas buscam apresentar novas formulações sobre o processo de política pública. Segundo a proposição de John (2003) os modelos de análise podem ser agrupadas em cinco grandes vertentes: (i) abordagens institucionais – que compreendem que as ações humanas são moldadas por instituições e servem mais para explicar os mecanismos de atenuação do que de amplificação de processos políticos, uma vez que operam no sentido da estabilidade; (ii) abordagens de grupos e redes – que entendem as decisões como resultados das interações dentro e fora das instituições, por meio de alianças, redes de atores e mobilização que buscam influenciar a decisão pública; (iii) abordagens socioeconômicas (ou exógenas) – que colocam o foco da análise nas condicionantes externas ao processo de produção de políticas públicas, tais como fatores econômicos e sociais que agem como constrangimentos à ação política e consequentemente à mudança política; (iv) abordagens ligadas à escolha racional – que examinam a política pública (estabilidade, variação e mudança) por meio das estratégias de atores e suas escolhas; (v) abordagens que destacam o papel das ideias e do conhecimento – que observam as ideias como variável independente no processo de políticas públicas.

Esse último tipo de abordagem passa a ser desenvolvido mais amplamente a partir da década de 1990 quando pesquisadores começam a destacar o efeito que as ideias têm no desenvolvimento de políticas públicas. Para esses modelos teóricos, as ideias (consideradas como um conjunto de crenças que refletem visões distintas de mundo) produzem a realidade e,

portanto, a disputa entre ideias diferentes, defendidas por diferentes atores, está no centro da “*policy process*”⁸¹ (processo de produção de políticas públicas) (CAPELLA, 2006).

Segundo Stone (2002), as ideias são “um meio de troca e um modo de influência mais poderoso do que dinheiro, votos e armas” estando, portanto, no centro do conflito político. Por sua vez, a “produção de políticas é uma luta constante sobre os critérios de classificação, os limites das categorias e a definição dos ideais que guiam as ações dos indivíduos (STONE, 2002, *apud* CAPELLA, 2006, p. 2).

Em seu artigo sobre a trajetória do campo de política pública no Brasil, Farah (2018) destaca, nas teorias contemporâneas, elementos importantes para a compreensão da política pública, entre elas, o reconhecimento do papel “das instituições, da política e das ideias na determinação da ação estatal” (FARAH, 2018, p. 53). Ao expor sobre a abordagem cognitiva – como nomeia a perspectiva que destaca o papel das ideias, das crenças e do conhecimento – indica que “a escolha de uma alternativa seria influenciada por valores e ideias e não algo neutro derivado de uma racionalidade instrumental” (FARAH, 2018, p. 58). Além disso, a abordagem cognitiva pode ser dividida em três correntes – a minimalista, a equilibrada e a maximalista. A primeira privilegia fatores não cognitivos, a segunda equilibra fatores cognitivos e não cognitivos, e a terceira exclui fatores não cognitivos. Farah (2018), relaciona as correntes e seus autores, a partir da classificação de Sabatier e Schlager:

Sabatier e Schlager (2000) identificam três correntes no interior dessa abordagem. A minimalista, representada por autores como King, Goldenstein e Keohane, veria as ideias como uma forma de legitimar a ação, prevalecendo na análise, em última instância, fatores não cognitivos. A variante equilibrada, que inclui autores como Kingdon, Baumgarten e Jones, Ingram e Schneider e o próprio Sabatier e seus colegas, busca um equilíbrio entre fatores cognitivos e não cognitivos, isto é, entre ideias, instituições e fatores socioeconômicos. Finalmente, Sabatier e Schlager (2000) identificam uma terceira variante, maximalista, representada por autores como Rein e Schon, Roe e por Muller, Sured e Palier, na qual, ao se insistir na importância das ideias, excluem-se fatores não cognitivos (FARAH, 2018, p. 58).

Como indicado na afirmação acima, os modelos teóricos que revisamos nesta seção estão associados à corrente equilibrada da abordagem cognitiva. Para Faria (2003), os modelos selecionados – “Modelo de Múltiplos Fluxos” de John Kingdon, elaborado em 1984; o “Modelo

⁸¹ O conceito de “*policy process*” concebe que as políticas públicas são moldadas em todas as fases por atores e instituições. Analisar o processo de produção de políticas públicas significa compreender a interação entre diversas variáveis (instituições, atores, subsistemas, ideias, fatores contextuais, eventos, entre outros) ao longo do tempo. Para Weible e Carter (2017), estudar o *policy process* significa analisar “interações que ocorrem ao longo do tempo entre políticas públicas e atores, eventos, contextos e resultados” (WEIBLER; CARTER, 2017 *apud* ALMEIDA; GOMES, 2018, p. 445).

do Equilíbrio Interrompido” desenvolvido por Frank Baumgartner e Bryan John (1993) – fazem parte dos modelos teóricos considerados sofisticados analiticamente e que possuem grande potencial de aplicabilidade (FARIA, 2003).

Em comum, os modelos teóricos enquadram-se nos estudos sobre agenda, que evidenciam que na própria definição do problema há influência de valores e ideias, sendo objeto de disputa política (FARAH, 2018). Ainda que semelhantes em muitos pontos, os modelos distinguem-se entre si pelos objetivos analíticos que apresentam: Kingdon se preocupa em responder como determinado tema alcança a agenda governamental; Baumgartner e Jones buscam explicar como ocorrem os momentos de mudança repentina após períodos de estabilidade a que estão submetidas, na maior parte do tempo, nas políticas públicas (ALMEIDA; GOMES, 2018).

3.2 Formação de agenda: considerações iniciais

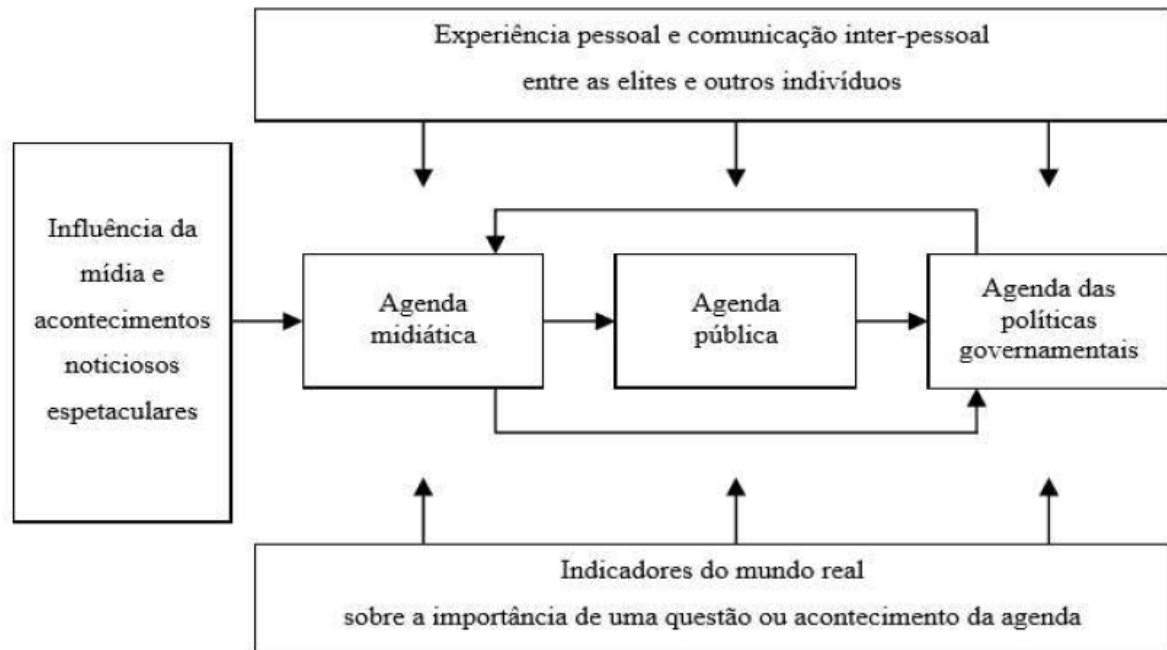
Tendo em vista o problema de pesquisa proposto (compreender como as migrações internacionais ascendem à agenda do governo municipal), é necessário discutir modelos teóricos que possibilitem entender as razões pelas quais um problema público, dentre tantos possíveis, é considerado importante em um determinado momento e passa a integrar uma agenda governamental. Primeiramente, é importante definir o que se entende por ‘agenda’. A agenda é definida por Capella (2004) como o conjunto de questões que são relevantes, durante certo período de tempo, na mídia, na opinião pública ou dentro do governo. Referenciando Kingdon (2002), Capella sintetiza que o processo altamente competitivo que as ideias (ou temas) enfrentam para ganhar atenção da mídia, do público e dos altos escalões governamentais é denominado *agenda-setting* (formação da agenda) (CAPELLA, 2004, p. 9).

Os estudos de *agenda-setting*, ou de formação da agenda, surgem na área de Comunicação, com o trabalho de Cohen (1963), seguido pela pesquisa de McCombs e Shaw (1972). Nesse âmbito, a questão central é a hipótese da existência de uma relação entre a agenda midiática, a agenda pública e a agenda governamental. Entretanto, a relação não se estabelece em uma única direção: os governos também têm interesse em definir problemas e soluções, estabelecendo sua agenda própria que, por sua vez, pauta a mídia e a opinião pública, buscando legitimar suas decisões.

Na literatura sobre *agenda-setting*, é possível identificar três eixos temáticos sobre formação de agenda: “(i) a agenda midiática (*media agenda-setting*); (ii) a agenda pública (*public agenda-setting*) e, (iii) a agenda governamental (*policy agenda-setting*)” (BRASIL;

CAPELLA, 2015, p. 47). A relação entre elas pode ser observada a partir da esquematização proposta por Traquina (1995), que revela o processo dinâmico de formação de agenda, sujeita a vetores diversos de influência e pressão, conforme a Figura 1, abaixo:

Figura 1 – Os três componentes do processo de agenda-setting



Fonte: extraído de Traquina (1995, p. 193 *apud* Capella, 2004)

Por meio desse esquema, é possível notar que há relações diretas entre os três tipos de agenda: temas que aparecem na agenda midiática influenciam a agenda pública, tendo também influência na agenda governamental. De outro lado, assuntos presentes na agenda pública se materializam na agenda governamental, que por sua vez pauta a agenda midiática. E, ainda, questões geradas pela agenda governamental incidem nas outras duas agendas.

Segundo Capella (2004), os estudos pioneiros na análise do processo de *agenda-setting* têm foco na agenda midiática e a relação com a agenda pública, como o caso dos estudos de McCombs e Shaw (1972). É possível dizer que a mídia tem maior capacidade de definir aquilo a que o público depositará atenção do que sobre como pensará sobre os assuntos (TRAQUINA, 1995 *apud* CAPELLA, 2004). O processo de *agenda-setting* da agenda midiática pode ser resumido por meio dos elementos abaixo:

- (1) A mídia ao selecionar determinados assuntos e ignorar outros define quais são os temas, acontecimentos e atores (objetos) relevantes para a notícia;
- (2) ao enfatizar determinados temas, acontecimentos e atores sobre outros estabelece uma escala de proeminências entre esses objetos;
- (3) ao adotar enquadramentos positivos e negativos sobre temas, acontecimentos e atores

constrói atributos (positivos ou negativos) sobre esses objetos; (4) há uma relação direta e causal entre as proeminências dos tópicos da mídia e a percepção pública de quais são os temas (*issues*) importantes num determinado período de tempo (AZEVEDO, 2004 *apud* CAPELLA, 2004, p. 11).

Mais recentemente, a partir de 1972, com os estudos de Cobb e Elder, as áreas de Ciência Política e de Administração Pública incorporaram os estudos de *agenda setting*. Segundo Souza (2006), a abordagem cíclica de políticas públicas enfatiza o momento de definição da agenda, buscando responder como as questões ou temas entram na agenda política. As respostas podem ser de três tipos: (i) as que focalizam os problemas, ao assumir que é necessário fazer algo sobre determinado problema, e esse passa a compor a agenda (nesse debate se encaixam as contribuições de Kingdon e de Baumgartner e Jones); (ii) as respostas que focam na política propriamente dita (*politics*), ou seja, na construção da consciência coletiva sobre determinado assunto, entendendo que essa consciência coletiva ocorreria via eleitoral, mudanças de partidos políticos no poder ou nas ideologias dominantes (a principal contribuição nesta abordagem é feita por Dahl); e (iii) as respostas que priorizam o papel dos atores participantes na definição da agenda governamental (perspectiva para a qual contribuem os estudos de Kingdon e de Sabatier e Jenkins-Smith).

Outra definição sobre agenda é apresentada por Cobb e Elder (1972). Os autores definem dois tipos: agenda sistêmica e agenda formal (ou institucional ou governamental). A primeira é composta por todas as questões consideradas pelo público em um dado momento; e a segunda é aquela formada pelas questões que estão no foco da atenção e ação de uma instituição governamental. Para os autores, determinada questão chega à agenda formal quando há o engajamento de proponentes na defesa de tal questão, com o objetivo de atrair o público (*audience*) e mobilizar o seu apoio (COBB; ELDER, 1995). Nessa definição, fica clara a questão simbólica na construção de ideias, essencial no processo pré-decisório de formação de agenda. É possível afirmar que interpretações, discursos e argumentação exercem influência direta sobre a formulação das políticas públicas.

Em geral, pode-se dizer que um tema aparece primeiro na agenda sistêmica e depois na agenda formal. No entanto, esse processo não é automático, pois há barganha e negociação para que o salto ocorra. São definidos pelos autores três movimentos pelos quais um determinado tema acessa a agenda formal: (i) a “iniciativa externa”, que corresponde ao surgimento de temas entre grupos não governamentais e sua expansão até alcançar a agenda institucional; (ii) o processo conhecido como “mobilização”, pelo qual as questões surgidas no seio do governo obtêm quase automaticamente o *status* de agenda formal, sobre as quais os governos destinam

esforços para a sensibilização da sociedade em favor da pauta em questão; e, (iii) a “iniciativa interna”, que se refere às questões que surgem dentro da esfera governamental, mas não há interesse ou preocupação em atingir outras camadas ou setores sociais (COBB; ELDER, 1995).

Para Kingdon (2006), agenda é definida como “a lista de temas ou problemas que são alvo em dado momento da séria atenção tanto da parte das autoridades governamentais como de pessoas fora do governo, mas estreitamente associadas às autoridades” (KINGDON, 2006, p. 222). Dentro do amplo espectro de problemas públicos aos quais os governos poderiam dedicar atenção e ação, há apenas alguns sobre os quais essa atenção recai. A lista de temas que são objeto da atenção séria do governo é denominada “agenda de governo” (ou agenda governamental). Dentro desse reduzido conjunto de temas, há outro ainda menor: a lista de assuntos encaminhados para deliberação, chamada de “agenda de decisões” (ou agenda decisional). É possível também que determinado assunto seja foco da atenção de um setor específico de atuação, ou seja, aquelas consideradas agendas “setoriais”, como o caso da saúde ou do transporte, chamadas por Kingdon de “agendas especializadas”. Essas podem ser ainda mais específicas, sendo “agendas mais especializadas”, como é o caso dos serviços médicos dentro da área da saúde, ou a questão das ciclovias dentro da questão do transporte (KINGDON, 2006).

Sobre o processo de *agenda-setting*, John (2003) considera que há perspectivas analíticas que envolvem elementos diversos e tendem a ser mais integradoras, refletindo melhor realidades complexas e mutáveis, enfatizando também a importância das ideias que circulam e ganham influência nos processos das políticas públicas. Nesse rol, incluem-se os modelos que se apresenta a seguir.

3.3 Modelo de Múltiplos Fluxos de John Kingdon

O modelo *Multiple Streams* (Múltiplos Fluxos) de John Kingdon (2002) é um dos referenciais teóricos mais consolidados em estudos sobre os processos pré-decisórios da política pública. Segundo Capella (2005), Kingdon se tornou uma referência nos estudos voltados à análise da formulação de políticas governamentais”, uma vez que desenvolve seu modelo a partir de um “corpo extenso de dados empíricos, obtidos em sua maior parte por meio de entrevistas com altos funcionários públicos” (p. 3).

Esse modelo procura dar conta de indagações tais como: as razões pelas quais um problema, entre tantos, se torna importante para um governo, ou ainda como uma ideia se transforma em política pública, uma vez que foi inserida no conjunto de preocupações de

formuladores de políticas. Tais perguntas orientadoras indicam que, para além do conjunto de problemas que são objeto da atenção das autoridades governamentais e seus assessores (definição de Kingdon para agenda governamental, conforme exposto acima), há também um conjunto de alternativas que são consideradas. Juntos, o estabelecimento da agenda (*agenda-setting*) e a especificação de alternativas (*policy formulation*) compõem os processos pré-decisórios da política pública⁸², foco da análise de Kingdon.

Os “Múltiplos Fluxos” de Kingdon têm suas raízes no “modelo da lata do lixo” (*Garbage Can model*), proposto por Cohen, March e Olsen (1972). Nesse modelo, os autores consideram as organizações como “anarquias organizadas” que operam em condições de grande incerteza e ambiguidade. Os autores assinalam três propriedades comuns às “anarquias organizadas”: preferências problemáticas, tecnologia pouco clara e participação fluida. A primeira propriedade se dá pela incapacidade das organizações em definir precisamente os seus objetivos ou preferências. Dessa forma, as organizações podem ser mais bem descritas como “*a loose collection of ideas than as a coherent structure; it discovers preferences through action more than it acts on the basis of preferences*”⁸³ (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972, p. 1). Assim, as preferências não são definidas previamente de forma a orientar as decisões organizacionais, sendo reveladas apenas no próprio momento da ação.

A segunda característica se refere ao fato de que os membros desse tipo de organizações não conhecem muito bem os processos da organização, tendo uma compreensão bastante fragmentada e rudimentar sobre como seus trabalhos compõem a totalidade dela. Assim, agem mais por “tentativa e erro” e algum aprendizado residual das tentativas e erros anteriores do que por conhecimento estruturado (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972).

A terceira propriedade se refere ao fato de que há grande rotatividade de participantes em processos de tomada de decisão, bem como níveis diferentes de envolvimento de membros naquele processo decisório (dado que o tempo e os esforços dedicados a diversos assuntos são bastante variáveis). O resultado de tamanha fluidez é que “*the boundaries of the organization are uncertain and changing; the audiences and decision makers for any particular kind of choice change capriciously*”⁸⁴ (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972, p. 1).

⁸² Para Kingdon (2002), políticas públicas são um conjunto formado por quatro processos: a formação da agenda, a especificação de alternativas, a seleção de alternativa viável e a implementação desta decisão.

⁸³ Traduzindo: “um conjunto de ideias soltas do que como uma estrutura coesa; mais do que agir motivadas por suas preferências, elas descobrem suas preferências ao agirem” (tradução nossa).

⁸⁴ Traduzindo: “os limites da organização são incertos e em transformação; os participantes e os tomadores de decisão para qualquer tipo específico de escolha mudam arbitrariamente” (tradução nossa).

As características apresentadas destacam a ambiguidade e a falta de certeza organizacional. O modelo do *Garbage Can* aplica a noção de racionalidade limitada (*bounded rationality*), desenvolvido inicialmente por Simon (1957)⁸⁵. A perspectiva da racionalidade limitada sugere que a capacidade de lidar com problemas de forma racional é sempre limitada por fatores externos (como a fragmentação e incompletude das informações, a ocorrência de mudanças imprevisíveis de contexto, a limitação do tempo para a tomada de decisão) ou por fatores endógenos (conhecimento e memória limitados, valores e autointeresse de decisores) (SOUZA, 2006; ARAÚJO; RODRIGUES, 2017).

É possível dizer que, para o *Garbage Can*, o processo decisório é “caótico, randômico e frequentemente irracional” (CAPELLA, 2004, p. 17). Nesse cenário, os problemas e as soluções não apresentam relação de causalidade: “problemas não alimentam, necessariamente, soluções específicas e, por outro lado, as soluções apresentadas podem não resolver os problemas originais” (CAPELLA, 2004, p. 17). É nesse espectro teórico, crítico ao modelo racionalista de análise de políticas públicas, que Kingdon (2002) constrói seu modelo, caracterizando o governo federal estadunidense (base empírica do autor) como uma “anarquia organizada”. Contudo, o modelo coloca a ênfase mais na parte “organizada” do que na “anarquia” das organizações, uma vez que considera descobrir estruturas e padrões nesse processo (KINGDON, 2002, p. 87).

John Kingdon estrutura o modelo de formação da agenda em três fluxos (*streams*) que se desenvolvem separadamente e são essenciais para o estabelecimento da agenda e a especificação de alternativas. São eles: o fluxo de problemas (*problems*); o fluxo de soluções ou alternativas (*policies*); e o fluxo de políticas (*politics*). Para o autor, a chave para a compreensão da entrada na agenda e da mudança na política pública é justamente o acoplamento dos três fluxos:

*We conceive of three process streams flowing through the system-streams of problems, policies, and politics. They are largely independent of one another, and each develops according to its own dynamics and rules. But at some critical junctures the three streams are joined, and the greatest policy changes grow out of that coupling of problems, policy proposals, and politics*⁸⁶ (KINGDON, 2002, p. 19).

⁸⁵ Para Simon (1957), é possível maximizar a racionalidade por meio da criação de estruturas (regras e incentivos) que modelem o comportamento dos decisores (SOUZA, 2006; ARAÚJO; RODRIGUES, 2017).

⁸⁶ Traduzindo: “Concebemos três fluxos de processos fluindo através do sistema de fluxos de problemas, de alternativas e de políticas. Eles são bastante independentes um do outro, e cada um se desenvolve de acordo

Nesse processo, as ideias cumprem papel crucial. Observar as condições de receptividade das ideias e não sua origem é essencial para a compreensão da ascensão na agenda de uma determinada questão e para a especificação de alternativas.

Fluxo dos Problemas

No primeiro fluxo – dos problemas – a questão que se coloca é: “por que alguns problemas recebem atenção e outros não?”. A resposta dada pelo autor revela a distinção entre problemas (*problems*) e condições (*conditions*). As condições são situações sociais percebidas, mas que não geram necessariamente uma ação em contrapartida. Por sua vez, os problemas são condições sobre as quais se acredita ser necessária alguma ação para modificá-la. Devido ao grande volume de questões existentes ao mesmo tempo e à incapacidade de lidar com todas elas, a atenção que será ou não conferida à determinada condição depende da forma como formuladores de políticas interpretam tais condições.

A transformação de condições em problemas não é um processo objetivo, envolve a organização de elementos de forma a constituir a percepção subjetiva da necessidade de ação para alteração de uma dada condição. Três mecanismos são frequentemente utilizados nesse processo: (i) indicadores⁸⁷; (ii) eventos-foco e (iii) *feedback*.

Os (i) indicadores, mais ou menos sistematizados⁸⁸, mostram aos tomadores de decisão governamental a “existência de um problema lá fora” (KINGDON, 2002, p. 90). Ao serem reunidos, apontam para uma questão existente que pode passar a receber atenção de formuladores de políticas. Além do monitoramento de rotina (promovido por iniciativa governamental), frequentemente são conduzidos estudos (por pesquisadores, acadêmicos, organizações não-governamentais, organizações internacionais ou pelos próprios governos) em

com suas próprias dinâmicas e regras. Mas, em alguns momentos críticos, os três fluxos são reunidos e as grandes mudanças nas políticas públicas emergem desse acoplamento de problemas, alternativas propostas e políticas” (tradução nossa).

⁸⁷ Taxa de mortalidade em autoestradas, taxas de doença, taxas de imunização, preços de transporte e de mercadorias, passageiros em viagens regulares e interurbanas, custos de um programa, taxas de mortalidade são exemplos de indicadores dados por Kingdon (2003, p. 91). No caso das migrações internacionais, pode-se considerar como indicadores: taxas de entrada e saída de migrantes do território nacional ao longo dos anos; número de imigrantes documentados e não documentados; porcentagem de imigrantes residentes no país; frequência de entrada por nacionalidade; gênero; raça; etnia; faixa etária; tipo de visto concedido; entre outros.

⁸⁸ Discorrendo sobre diferentes indicadores e sua relação com a evidenciação de um problema público, Kingdon diz que os problemas “quantificáveis” costumam ser mais apreciados: “*the countable problem sometimes acquires a power of its own that is unmatched by problems that are less countable*” (KINGDON, 2002, p. 93). Em português, seria: “o problema quantificável, por vezes, adquire um poder próprio que é superior ao encontrado em problemas que são menos quantificáveis” (tradução nossa).

torno de determinado problema que podem sugerir mais densamente a necessidade de atenção por parte dos agentes de governo.

Apesar de auxiliarem a demonstrar a existência de uma questão, os indicadores não determinam a existência concreta de um problema, visto que a determinação de existência de um problema é uma questão de interpretação. Em vez disso, os indicadores são usados pelos *decision makers* e por outros atores próximos a eles para avaliar a magnitude do problema e para observar as eventuais mudanças ocorridas em determinado problema.

Muitas vezes a atenção de tomadores de decisão não é capturada por meio de indicadores, mas sim por um (ii) evento-foco de grande magnitude. Podem ser considerados como evento-foco: um desastre, uma crise, uma experiência pessoal de um *policy maker* ou símbolos que concentram atenção em um problema⁸⁹. Geralmente, os eventos-foco atuam no sentido de reforçar a percepção preexistente de um problema e raramente são capazes de elevar o assunto a agenda: “*they need to be accompanied by something else [...] they reinforce some preexisting perception of a problem, focus attention on a problem that was already ‘in the back of people’s minds’*”⁹⁰ (KINGDON, 2002, p. 98). Um desastre ou uma crise pode atuar como um alerta antecipado e, caso a situação sobre a qual o evento-foco chamou a atenção permaneça, estabelece-se uma condição mais generalizada para qual se deve colocar atenção. Os eventos-foco podem também fortalecer a percepção de alguma condição prévia, contribuindo para o fortalecimento do entendimento da necessidade de ação. Os eventos têm apenas efeito temporário. Se não forem acompanhados de uma indicação precisa de que se constituem em um problema, ou de uma definição anterior sobre o tema, ou por uma sequência de eventos similares, não serão capazes de elevar uma condição à definição do problema (KINGDON, 2006, p. 227)

Por fim, o terceiro grupo de mecanismos que podem transformar condições em problemas consiste no (iii) *feedback* de programas governamentais já em desenvolvimento. Os canais de ‘recebimento’ de *feedbacks* podem ser: o monitoramento sistemático de determinada política; as reclamações de usuários ou beneficiários da política; e a análise de casos ou a experiência da burocracia envolvida. Por sua vez, os conteúdos dos *feedbacks* podem estar

⁸⁹ “Another variation on the focusing event is the emergence and diffusion of a powerful symbol. A subject is on the minds of important people anyway, and a symbol comes along to focus their attention” (KINGDON, 2002, p. 97). Traduzindo, temos: “Outra variação do evento-foco é o surgimento e a difusão de um símbolo poderoso. Um assunto já está na mente de pessoas importantes de todo jeito, e um símbolo aparece para focar sua atenção” (tradução nossa).

⁹⁰ Traduzindo: “Eles precisam ser acompanhados por algo mais [...] eles [eventos-foco] reforçam alguma percepção preexistente de um problema, focam a atenção em um problema que já estava no ‘fundo da mente das pessoas’” (tradução nossa).

relacionados com o custo do programa, relativos a atingir ou não os objetivos desejados; o desajuste entre a implementação e a intenção política; e as consequências imprevistas no desenho da política pública.

Os mecanismos apresentados (indicadores, evento-foco e *feedback*) precisam ser combinados com o elemento interpretativo para que uma condição se transforme em problema, uma vez que os problemas são construções sociais. Assim, os problemas não são totalmente autônomos, dependendo da maneira como as pessoas definem algo como um problema⁹¹. Valores, comparações e categorias simbólicas contribuem para a tradução de uma condição em problema.

Para o modelo, os valores são determinantes na definição do problema, podendo haver encontros ou desencontros entre uma situação (ou condição) e a concepção de ‘estado ideal’ sobre esta situação. O autor exemplifica dizendo que pode haver consenso entre diferentes espectros políticos (conservadores e liberais no cenário político dos Estados Unidos, para o caso estudado pelo autor) sobre a distribuição de renda entre a população, ou ainda que a pobreza seja classificada com base em certo parâmetro. No entanto, aqueles que entendem que o combate à pobreza deve estar endereçado ao Estado definiriam a pobreza como um problema, enquanto aqueles que não acreditam na intervenção tendem a definir a pobreza como condição:

The values one brings to an observation play a substantial role in problem definition. A mismatch between the observed conditions and one's conception of an ideal state becomes a problem. Conservatives and liberals might agree that there is a given income distribution in the population, for instance, and might even agree that some people are poor by any classification. But those who believe in using government to address poverty would define the presence of poor people as a problem; those who do not believe in using government for such purposes would define poverty as a condition. That tendency is accentuated if one adds the phrase, ‘appropriate for governmental action’. Some conservatives might grant that poverty is a problem, but not a problem ‘appropriate for governmental action’⁹² (KINGDON, 2002, p. 110-111).

⁹¹ Duas colocações do autor ilustram a relevância de aspectos subjetivos na definição dos problemas: “*If things are going basically your way, for instance, you want to convince others that there are no problems out there*”; e “*We live with these social problems for a while, and then we finally decide that if we're serious about them we should do it. The problem doesn't have to get any worse or any better. It doesn't have to be some major change in the problem*” (KINGDON, 2002, p. 110). Traduzindo, respectivamente, temos: “Se as coisas estão indo do jeito que gostaria, por exemplo, você quer convencer os outros de que não há problemas com que se preocupar” e “Nós vivemos com esses problemas sociais por um momento, e então finalmente decidimos que se realmente os levamos a sério, então devemos agir. O problema não precisa piorar ou melhorar. Não precisa haver alguma grande mudança no problema” (tradução nossa)

⁹² Em português: “Os valores que se trazem para uma observação desempenham um papel substancial na definição do problema. Um descompasso entre as condições observadas e a concepção que se tem de um estado ideal torna-se um problema. Conservadores e liberais podem concordar que existe uma dada

Nesse sentido, para Fuks (2000), “a emergência de questões na agenda pública explica-se mais em termos da dinâmica social e política do que dos atributos intrínsecos dos assuntos em disputa, ou seja, das ‘condições reais’ dos problemas em questão” (p. 80). O autor apresenta os principais fatores que propiciam a emergência de um assunto público: (i) a criação de instituições públicas – ou ainda a elaboração de leis, alocação de recursos, são exemplos da eficácia da ação governamental na definição de assuntos públicos; (ii) uso de recursos materiais, organizacionais e simbólicos – que são manipulados por grupos de interesse que promovem ou excluem outros atores das arenas de ação e debate público; (iii) contexto cultural – que favorece certos assuntos por associação a elementos culturais e valores de uma sociedade; (iv) elementos estruturais – como a organização do Estado e a Constituição que compõem o cenário sob o qual se estabelecem as regras do debate público; (v) formato e dimensão da arena de política pública – maior ou menor abertura para a atenção pública, permanecendo encerrado em uma ‘unidade específica’ do setor da administração pública ou ampliando-se para a visão e pressão pública (FUKS, 2000). Por fim, é importante destacar que “o reconhecimento de problemas é um passo crítico para o estabelecimento de agendas” (KINGDON, 2006, p.228), e que a definição dos problemas afeta significativamente os resultados.

Fluxos das Soluções ou Alternativas

O segundo fluxo – das soluções ou alternativas – ocorre sem estar necessariamente relacionado à percepção de um problema. A geração de alternativas é explicada pelo modelo em analogia ao processo de seleção natural⁹³, denominando-o como “caldo primordial de políticas” (*policy primeval soup*) – uma espécie de ‘ambiente propício’ para a constituição de ideias a respeito de soluções. Nesse caldo, algumas soluções serão descartadas e outras terão mais chances de serem selecionadas. A combinação entre ideias ou elementos, mais do que a aparição de novas ideias, pode ser propícia ao fortalecimento de uma solução neste processo análogo ao de seleção natural.

A lista de alternativas possíveis para os gestores públicos é gerada dentro das comunidades de políticas (*policy communities*), onde ocorre o caldo primordial de políticas

distribuição de renda na população, por exemplo, e podem até concordar que algumas pessoas são pobres por qualquer classificação. Mas aqueles que acreditam em usar o governo para enfrentar a pobreza definem a presença de pessoas pobres como um problema; aqueles que não acreditam no uso do governo para tais propósitos definem a pobreza como uma condição. Essa tendência é acentuada se acrescentarmos a frase ‘apropriada para ação governamental’. Alguns conservadores podem admitir que a pobreza é um problema, mas não um problema ‘apropriado para a ação governamental’.”(tradução nossa).

⁹³ A ideia central é que a vida na Terra se origina a partir de moléculas que flutuam no “caldo primordial”, ou seja, uma mistura (teórica) de compostos orgânicos necessários para a formação da vida terrestre.

públicas. As comunidades de políticas são compostas por pesquisadores, membros do congresso, funcionários públicos, acadêmicos, grupos de interesse etc. Tais atores compartilham a preocupação sobre determinado tema e se relacionam entre si, sabendo como cada um pensa e o que propõe, e frequentemente se conhecem muito bem pessoalmente (KINGDON, 2002, p. 117). As comunidades podem ser mais ou menos fragmentadas e, quanto mais unidas forem, mais próxima será a forma de pensar, sendo mais certa a defesa de ideias. A importância da defesa de ideias geradas nas comunidades de políticas públicas é apresentada por Kingdon (2002):

*as officials and those close to them encounter ideas and proposals, they evaluate them, argue with one another, marshal evidence and argument in support or opposition, persuade one another, solve intellectual puzzles, and become entrapped in intellectual dilemmas. This mode of working through problems and proposals, in contrast to working through them by lobbying muscle or mobilization of numbers of people, is particularly true of the policy community we are discussing*⁹⁴ (KINGDON, 2002, p.125)

No processo competitivo de seleção de soluções, sobrevivem as ideias que são consideradas viáveis tecnicamente, que não são intoleráveis economicamente, que representam valores compartilhados, que contam com a aceitação da opinião pública e que têm receptividade dos formuladores de política (CAPELLA, 2004). Desse pequeno grupo de soluções consideradas, a ideia de ‘sobrevivente’ passa pelo processo de difusão⁹⁵. Descrito por Kingdon (2002) como a defesa de ideias em fóruns diversos na tentativa de sensibilizar o público em geral, o processo de difusão é um grande esforço para que determinada ideia defendida saia do domínio exclusivo das *policy communities* e passe a ganhar audiências maiores. A difusão é necessária para que determinada ideia se propague e seja tomada seriamente como alternativa viável⁹⁶, num processo que pode demorar anos para se consolidar. Por vezes, as ideias falham

⁹⁴ Traduzindo: “quando agentes governamentais e aqueles próximos a eles se deparam com ideias e propostas, eles as avaliam, discutem entre si, elencam evidências e argumentos a favor ou contra, persuadem uns aos outros, resolvem enigmas intelectuais e colocam-se em dilemas intelectuais. Esse modo de trabalhar por meio de problemas e propostas, em contraste com o trabalho de fazer esforço em lobbies ou mobilizações de diversas pessoas, é particularmente verdadeiro na comunidade política da qual estamos falando” (tradução nossa).

⁹⁵ *This diffusion between specialists involves two different kinds of subject matter: awareness of problems, and agreement on solutions or proposals* (KINGDON, 2002, p. 139). Traduzindo, temos: “Essa difusão entre especialistas envolve dois tipos diferentes de assunto: consciência dos problemas e concordância sobre as soluções ou propostas” (tradução nossa).

⁹⁶ Caso não haja o processo de difusão, “*many good proposals [may fall] on deaf ears because they arrived before the general public, the specialized public, or the policy communities were ready to listen*” (KINGDON, 2002, p. 130). Em português: “muitos objetivos [podem] cair em ouvidos ‘mortos’ porque

em emergir das comunidades de política pública porque não são consideradas pelo público como atraentes intelectualmente: “*sometimes ideas fail to surface in a policy community, not because people are opposed to them, not because the ideas are incompatible with prevailing ideological currents, but because people simply find the subjects intellectually boring*”⁹⁷ (KINGDON, 2002, p. 127).

Condição para o sucesso da difusão de uma ideia é o processo conhecido como *soften up* (amaciamento) de ideias junto às comunidades de políticas (*policy communities*) e ao público em geral. Em meio ao processo de difusão, ocorre o efeito multiplicador (*bandwagon*), em que a ideia vai gradualmente ganhando projeção: “*after some degree of diffusion, there seems to be a take-off point: many people are discussing the proposal or idea*”⁹⁸ (KINGDON, 2002, p. 140).

Sinteticamente, pode-se dizer que o fluxo das alternativas produz uma lista restrita de propostas que reúnem ideias e sobrevivem ao processo de seleção. Tais ideias não são fruto de uma visão consensual entre os participantes das comunidades de políticas sobre determinada proposta, mas sim do reconhecimento de que algumas propostas são relevantes dentro de um conjunto enorme de potenciais propostas. O destaque do modelo às ideias e interpretações auxilia, portanto, na compreensão da dimensão simbólica do processo de formulação de políticas públicas (CAPELLA, 2004, p. 25).

Fluxo da Política

O fluxo da política (*politics*), assim como os demais, segue seu curso de forma independente. Uma característica importante desse fluxo é que os desdobramentos da esfera da política, que ocorrem periodicamente, são poderosos formadores de agenda. Três elementos influenciam a agenda governamental: o “humor nacional” (*national mood*); as forças políticas organizadas (ou grupos de pressão) e as mudanças dentro do próprio governo. O primeiro deles, o “humor nacional” (*national mood*), pode ser definido como “o solo fértil” para que algumas ideias se desenvolvam: “a percepção, pelos participantes do processo decisório, de um humor favorável cria incentivos para a promoção de algumas questões e, por outro lado, pode também desestimular outras ideias” (CAPELLA, 2004, p. 26). O “humor nacional” pode ser captado

eles chegaram antes do público geral, e do público especializado, ou da comunidade de políticas públicas estarem prontos para escutar” (tradução nossa).

⁹⁷ Traduzindo: “às vezes as ideias não surgem em uma comunidade política, não porque as pessoas se opõem a elas, nem porque as ideias são incompatíveis com as correntes ideológicas prevalentes, mas porque as pessoas simplesmente acham os assuntos intelectualmente entediantes” (tradução nossa).

⁹⁸ Em português: “após algum nível de difusão, parece haver um ponto de largada: muitas pessoas passam a discutir a proposta ou ideia” (tradução nossa).

pelos atores políticos por meio de contato com os eleitores, cobertura jornalística ou pelo relato de assessores.

Muitas vezes, as mudanças de percepção sobre determinada política não estão diretamente ligadas à política em si, mas a mudanças no “humor nacional” mais geral. A título de exemplo, no texto de Kingdon, um entrevistado da área da saúde relata que a mudança de direção rumo a medidas que enfatizavam os benefícios do mercado privado na área da saúde não estava ligada ao campo da saúde, mas a um amplo ambiente fora da saúde que estava se movendo na direção da privatização (KINGDON, 2002, p. 46). A percepção do clima nacional favorável é detectada em viagens, contato com eleitores, cobertura jornalística, relatos de assessores políticos, funcionários públicos (por meio de palestras, conversas com ativistas, políticos e grupos de interesse) etc. (CAPELLA, 2004).

O segundo elemento é composto pelas forças políticas organizadas, composto de grupos de pressão, mobilização política e comportamento das elites políticas⁹⁹. O apoio dessas forças organizadas a uma determinada questão sinaliza o consenso numa arena política e conseqüentemente se configura uma situação altamente favorável à mudança. De outro lado, se há conflito em relação a uma determinada proposta não há necessariamente o abandono desta, podendo indicar apenas que haverá custos (às vezes alto) durante o processo de defesa desta proposta e sua ascensão à agenda governamental.

Relativamente às mudanças no interior da política, a alteração na agenda pode ocorrer de duas maneiras: ou porque os gestores mudam suas prioridades ou porque há mudanças de pessoas que ocupam estas posições de autoridade. No que se refere à “mudança de pessoal”, podem ser incluídos: mudanças de gestão (do Executivo), mudanças na composição do Legislativo e mudanças na liderança de órgãos e empresas públicas. Dentre estes desdobramentos políticos o que apresenta maior relevância na formação de agenda governamental é a mudança de governo (KINGDON, 2006, p. 229).

No interior da política, também pode haver alterações de jurisdição de determinado órgão público, abrindo espaço para mudanças de agenda. Os órgãos governamentais têm suas competências e atividades determinadas por leis, decretos, estatutos, regulamentações que estabelecem o campo de ação de cada órgão. Por vezes, os campos de atuação de duas organizações podem se sobrepor e ocasionar disputas entre elas, podendo levar a imobilidade governamental ou a inclusão de temas na agenda.

⁹⁹ Os resultados eleitorais, as distribuições partidárias ou ideológicas no legislativo são determinantes do comportamento das elites políticas.

Pode-se dizer, portanto, que no fluxo da política há elementos previsíveis, marcados pelo ciclo político, como as eleições que determinam mudanças de agenda, e elementos aleatórios, como a mudança de “humor nacional” ou a pressão exercida por determinados grupos. Assim, ao contrário do fluxo das alternativas, no fluxo da política operam os processos de barganha e negociação política¹⁰⁰.

Janela de Oportunidade

Conforme visto, os três fluxos seguem seu curso de forma relativamente independente. Contudo, em momentos críticos, esses fluxos convergem, gerando uma janela de oportunidade (*policy window*), e é nesse momento que são produzidas as mudanças na agenda. A mudança é, portanto, o resultado da convergência (*coupling*) entre os três fluxos, momento oportuno em que as janelas encontram-se abertas: “*the separate streams come together at critical times. A problem is recognized, a solution is available, the political climate makes the time right for change, and the constraints do not prohibit action*”¹⁰¹ (KINGDON, 2002, p. 88).

As circunstâncias que permitem a convergência dos três fluxos surgem quando aparece um problema que consegue atrair atenção do governo ou quando há mudanças na dinâmica política, ou seja, estão mais conectadas com o fluxo dos problemas e com o fluxo da política do que com o fluxo das soluções. Esse último fluxo não está diretamente relacionado com a entrada na agenda, mas sim com a especificação de alternativas, ou seja, ele só é acionado quando as oportunidades criadas pelos outros dois fluxos exigem soluções viáveis. Assim,

embora a mudança na agenda seja resultado da convergência dos três fluxos, a oportunidade para que esta mudança se processe é gerada pelo fluxo dos problemas e fluxo político [...]. O fluxo das soluções [...] é fundamental para

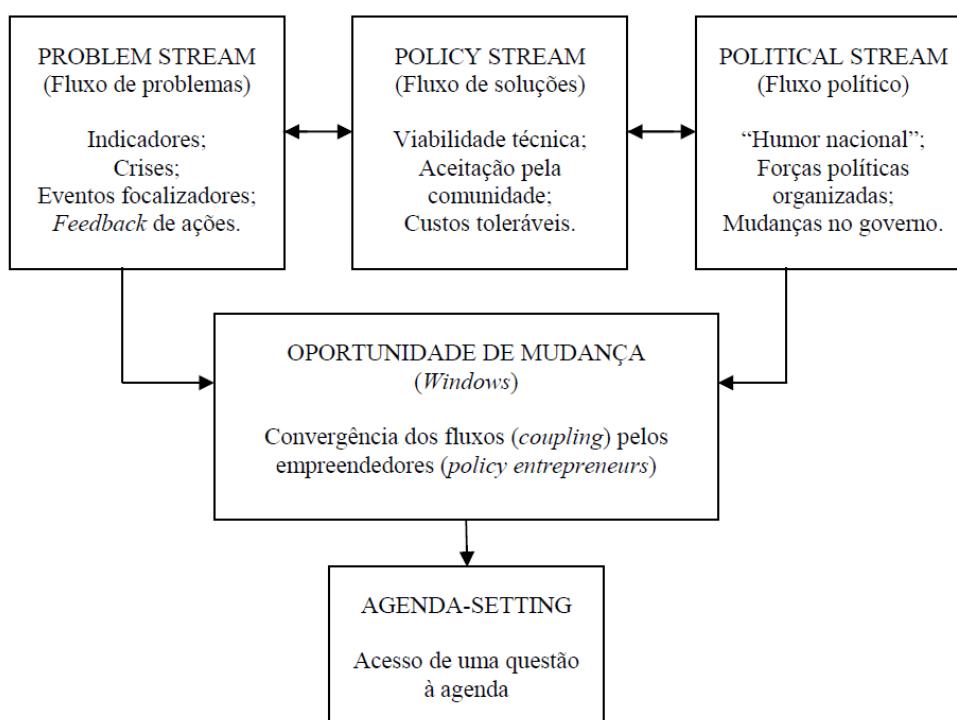
¹⁰⁰ Kingdon define em que sentido utiliza a palavra “política” em seu modelo. Distancia-se da definição ampla da Ciência Política, e se atém a definição utilizada no próprio Congresso Americano: “*The intra-Washington definition, implicitly, is more narrow. Political factors in such parlance are electoral, partisan, or pressure group factors. As one talks to practitioners of the art, they use “political” motivations, for example, to refer to politicians’ attention to voter reactions, their skewering of members of the opposite political party, and their efforts to obtain the support of important interest group leaders. I employ this more narrow usage here*” (KINGDON, 2002, p. 145). Em português: “A definição [de política] em Washington, implicitamente, é mais estreita. Fatores políticos em tal linguagem são fatores eleitorais, partidários ou grupos de pressão. Como se fala com os profissionais da área, eles usam motivações ‘políticas’, por exemplo, para se referir à atenção dos políticos às reações dos eleitores, o enviesamento de membros do partido político oposto e aos esforços para obter o apoio de importantes líderes de grupos de interesse. Eu uso este uso mais estreito aqui” (tradução nossa)

¹⁰¹ Traduzindo: “os fluxos separados juntam-se em momentos críticos. Um problema é reconhecido, uma solução está disponível, o clima político torna o momento apropriado para mudança, e as restrições não proíbem a ação”.

que uma questão já presente na agenda tenha acesso à agenda decisional (CAPELLA, 2004, p. 29).

O esquema abaixo, na Figura 2, sintetiza a correlação dos três fluxos do modelo, permitindo a visualização gráfica do momento que se forma a “janela de oportunidade” e a entrada na agenda de determinado tema:

Figura 2 – Modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon



Fonte: extraído de Capella (2004, p. 32).

A partir do esquema acima, é possível notar o papel que desempenha o chamado “empreendedor de políticas públicas” (*policy entrepreneur*), compreendido como aquele que exerce papel fundamental na integração dos fluxos. Esses atores detêm qualidades básicas, tais como a articulação política, a habilidade de negociação, a facilidade de se fazer ouvir e a persistência (GOTTEMS *et al.*, 2013, p. 514). São pessoas especialistas em determinada questão, que têm habilidade de expor ideias ou que desfrutam de certa posição de autoridade, conseguindo juntar os três fluxos quando as janelas de oportunidade se abrem. Considerando que as ideias são difundidas basicamente por meio da argumentação e persuasão, como dito anteriormente, o empreendedor de políticas públicas tem um papel fundamental na defesa de uma ideia (seja relativa à definição do problema ou à solução viável) e, uma vez que são habilidosos especialistas no tema, com conexões políticas e capacidade de persuasão, levam as

ideias a diferentes fóruns, ou seja, atuam no processo de difusão e “amaciamento” de ideias, descritos acima. Sem os empreendedores e os mecanismos de defesa de uma ideia, a junção de fluxos (*coupling*) pode não acontecer. Kingdon (2002) define que os empreendedores de políticas “*are willing to invest their resources – time, energy, reputation, money – to promote a position in return for anticipated future gain in the form of material, purposive or solidary benefits*”¹⁰² (KINGDON, 2002, p. 179). Zahariadis (1999) revela que, no modelo de Kingdon, os empreendedores podem “ênfatizar determinadas predisposições ideológicas para aproveitar oportunidades passageiras”, e ainda que o “empreendedor de políticas” não necessariamente renegue “a importância do autointeresse” (ZAHARIADIS, 1999 *apud* FARIA, 2003, p. 78).

Por fim, é necessário apontar o caráter transitório das janelas de oportunidade. Caso não seja aproveitada essa oportunidade de mudança, seja pela ausência de um empreendedor político atento à oportunidade, seja pela falta de soluções viáveis, a janela se fecha e será necessário que se aguarde um novo evento no fluxo da política ou dos problemas para que nova janela venha a se abrir.

3.4 Modelo do Equilíbrio Interrompido de Baumgartner e Jones.

O modelo desenvolvido por Baumgartner e Jones em 1993, conhecido como “*Punctuated-Equilibrium Model*” (Modelo do Equilíbrio Interrompido), analisa tanto períodos de estabilidade quanto de mudança na formulação das políticas públicas, enquanto outros modelos teóricos se concentram em compreender apenas a estabilidade ou a mudança. (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 2007, p. 155).

Segundo Baumgartner e Jones (2009), o processo de políticas públicas (*policy process*) é mais frequentemente dirigido pela lógica da estabilidade e do incrementalismo, caracterizado por longos períodos nos quais as mudanças ocorrem de maneira lenta e linear. Contudo, em alguns momentos críticos, a estabilidade é interrompida por momentos de mudança rápida (*punctuations*).

A pergunta de reflexão que se coloca é: como o mesmo sistema governamental, com as mesmas instituições e regras de funcionamento, pode acomodar momentos de estabilidade, caracterizados por pequenas “acomodações”, e momentos de intensa ruptura, entendida como abandono substancial das práticas anteriores? As razões que explicariam esses dois momentos

¹⁰² Traduzindo: “estão dispostos a investir seus recursos – tempo, energia, reputação, dinheiro – para promover uma posição em troca de um ganho futuro antecipado, na forma de benefícios materiais, intencionais ou solidários” (tradução nossa).

(estabilidade e ruptura) estão relacionadas com o fato de o modelo compreender o processo de políticas públicas numa dupla base de fundamentos: as estruturas institucionais e a racionalidade limitada na tomada de decisão.

A teoria do Equilíbrio Interrompido enfatiza dois elementos do *policy process*: a *issue definition* e a *agenda setting* (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 2007, p. 156). As questões (*issues*) são definidas de maneiras diferentes no discurso público, alterando a compreensão sobre um tema. Essas definições estão relacionadas com o surgimento ou a queda de assuntos na agenda pública, e podem reforçar ou minar as políticas existentes. Quando há reforço das definições existentes, há fortes obstáculos para grandes mudanças, que ocorrem em intensidade mais modesta. Quando há questionamento, criam-se oportunidades para mudanças substanciais em tais políticas ou até mesmo a reversão de suas trajetórias.

A racionalidade limitada (*bounded rationality*) tem implicações diretas no processo de definição das políticas públicas. Partindo da concepção de que os tomadores de decisão estão sujeitos a limitações cognitivas nas suas escolhas, os autores vão além e ampliam essa compreensão também para os governos¹⁰³. Da perspectiva da tomada de decisão (*decision making*), as alterações abruptas surgem, em grande medida, da mudança de preferência ou do foco de atenção. Considerando que as preferências são relativamente estáveis, os autores explicam que as “*punctuations*” estão relacionadas com a interação entre imagem (*policy image*) e espaços institucionais nos quais as decisões políticas ocorrem (*policy venue*¹⁰⁴): quando uma imagem consagrada passa a ser questionada, o monopólio de políticas (*policy monopoly*), e consequentemente a estabilidade da política pública, estão ameaçados, fazendo aumentar a possibilidade de mobilização e a ascensão do tema na agenda governamental (*macropolitical agenda*) (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 2007, p. 163).

A centralidade ocupada pela *policy image* pode ser explicada, pelo menos em parte, pelo mecanismo de atenção “serial” da tomada de decisão. Jones (1994) descreve que as mudanças de decisão, sejam elas individuais ou coletivas, mesmo as mudanças que são inversões de

¹⁰³ Os autores ressaltam que esta ampliação da racionalidade limitada aos governos também é comumente empregada em modelos de *agenda-setting*, motivo pelo qual avaliam que a proposta feita é a extensão desse enquadramento também para os momentos de estabilidade (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 2007, p. 157). Anteriormente, nesta seção, discutimos esta questão ao apresentar as bases do modelo teórico de Kingdon, ou seja, a concepção do modelo de *Garbage Can*, que também observa a noção de racionalidade limitada.

¹⁰⁴ “Each institutional venue has its own language, set of participants, and limitations, leading to evolving sets of strategies among those who would try to affect the agenda-setting process” (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 2007, p. 162). Na tradução: “Cada instituição tem a sua linguagem própria, conjunto de participantes e limitações, levando ao desenvolvimento de conjuntos de estratégias entre os quais aqueles que tentariam influenciar o processo de formação da agenda” (tradução nossa).

escolha, não vêm de mudanças repentinas de preferência ou de mera irracionalidade, mas sim estão relacionadas com a mudança de foco de atenção (*serial shifts*). No caso individual, Jones (1994) observa que os sentidos podem processar informações em paralelo (várias, ao mesmo tempo), mas a atenção (ou a decisão) é dada em série, para uma única coisa, ou no máximo algumas coisas poucas coisas de cada vez (*apud* TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 2007).

A mesma coisa acontece com os governos. Ao estabelecer a distinção entre o “processamento paralelo” e o “processamento serial” de questões, o modelo teórico descreve a forma como os governos se organizam para lidar com a limitada atenção que pode ser prestada por eles mediante a ampla diversidade de temáticas às quais estão submetidos. A diversidade de temas associada à racionalidade limitada¹⁰⁵ faz com que os governos deleguem autoridade para agentes governamentais em subsistemas de políticas públicas orientados para temas específicos¹⁰⁶, deixando para o foco da preocupação de líderes governamentais apenas poucas questões. São os subsistemas de políticas públicas que permitem que milhares de questões sejam processadas simultaneamente, em paralelo, nas suas respectivas comunidades de especialistas. E é justamente esse processamento paralelo de temas que opera contra mudanças políticas maiores: “*issue processing within subsystems allows for a politics of adjustment, with incremental change resulting from bargaining among interests and marginal moves in response to changing circumstances*”¹⁰⁷ (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 2007, p. 158).

Por sua vez, o macrossistema político (ou sistema político-decisório), ao contrário dos subsistemas, opera de forma serial, ou seja, trata as questões uma a uma ou, no limite, algumas poucas por vez. Dessa forma, apenas as questões que não podem ser consideradas dentro dos limites de um subsistema de políticas públicas passam a ser trabalhadas no âmbito das preocupações de líderes do governo. Geralmente, isso ocorre porque novos participantes se tornaram interessados na definição sobre determinado tema e promovem novos debates e percepções sobre a questão: “*when a policy shifts to the macropolitical institutions for the serial processing, it generally does so in an environment of changing issue definitions and heightened*

¹⁰⁵ A ideia de racionalidade limitada estava inicialmente associada à teoria do incrementalismo desenvolvida por Lindblom (1959). No entanto, o incrementalismo mostrou ser incompleto enquanto enquadramento teórico, uma vez que justamente não é capaz de explicar as grandes mudanças nas políticas pública, além de ter pouca aderência empírica (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 2007, p. 164)

¹⁰⁶ Como é o caso, por exemplo do subsistema de saúde, o subsistema de educação, etc., nos quais são discutidos temas relevantes para estas pautas.

¹⁰⁷ Em português: “o processamento de problemas dentro dos subsistemas permite uma política de ajustamento, com mudanças incrementais que resultam da barganha entre interesses e movimentos marginais em resposta a circunstâncias mutáveis” (tradução nossa).

attentiveness by the media and broader publics”¹⁰⁸ (BAUMGARTNER; JONES, 2009, p. 185). É nesse momento, quando a agenda política é acessada, que as grandes mudanças tendem a acontecer, figurando praticamente como uma pré-condição. Assim, a entrada de um tema na agenda política acontece quando determinado tema deixa de estar ‘confinado’ ao subsistema de políticas públicas (*policy subsystems*) e alcança o macrossistema político (*macropolitics*).

Segundo Baumgartner e Jones (1999), os subsistemas de políticas públicas são entendidos como comunidades de especialistas com participação limitada no processo decisório, que operam fora dos ‘holofotes’ políticos. Na maior parte do tempo, as questões são tratadas apenas nessas comunidades de especialistas. Nos subsistemas, são predominantes as mudanças lentas e graduais, a partir da experiência implementada e avaliada, caracterizando-os como uma situação de equilíbrio que é reforçada pelo *policy monopoly* (monopólio de políticas), por uma imagem compartilhada (*policy image*) e pelo *feedback* negativo (questões que não têm condições suficientes para se expandirem para além do subsistema). Nos subsistemas, a decisão é descentralizada no triângulo de ferro e nas redes de especialistas que compõem a burocracia, os subgrupos legislativos e os interesses partidários (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 2007, p. 162).

Comumente, os subsistemas de políticas públicas são dominados por um único interesse, ou pelo compartilhamento do entendimento sobre determinado tema que acaba por se tornar dominante e constituir um monopólio de política pública (*policy monopoly*). O monopólio de política tem a uma estrutura institucional definida, responsável pela execução de políticas públicas em determinada área, e sua responsabilidade está amplamente apoiada em uma poderosa ideia ou imagem (*policy image*) (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 2007, p. 159). Por meio da estrutura institucional, o acesso ao processo decisório é permitido (ou restringido), e a essa estrutura está fortemente associada uma ideia relacionada com os valores políticos (*core political values*) daquela comunidade. Nesses monopólios, a estrutura institucional reforça e mantém o processo decisório limitado a um grupo pequeno de atores, ocasionando a manutenção da estabilidade da agenda governamental na maior parte do tempo, bem como o acesso restrito ao processo decisório por parte de outros atores. Os atores que fazem parte do monopólio ganham a “habilidade de controlar a interpretação sobre um problema e a forma como este é percebido e discutido” (BRASIL; CAPELLA, 2015, p. 66). O estabelecimento de

¹⁰⁸ Traduzindo: “quando uma política pública muda para as instituições macropolíticas pelo processamento serial, geralmente isso acontece em um ambiente em que as definições de problemas estão em mudança, e quando se observa um aumento da atenção dada pela mídia e pelo público mais amplo” (tradução nossa).

um monopólio é, portanto, o interesse primordial de todo grupo, de todo empreendedor de políticas públicas¹⁰⁹.

A forma como uma ideia é discutida, compreendida e disseminada é denominada *policy image*, como apresentam sucintamente Baumgartner e Jones (2009): “*how a policy is understood and discussed is its policy image. Policy images play a critical role in the expansion of issues to the previously apathetic*”¹¹⁰ (p. 25). As *policy images*, que dão sustentação aos monopólios, estão fortemente conectadas a valores fundamentais, de forma que essa imagem permite a comunicação simples e direta com a comunidade. Quando uma imagem é amplamente aceita, o monopólio se mantém. Quando há divergências sobre o entendimento de uma política, há embates entre imagens e ideias distintas, que podem acabar por colapsar o monopólio até então constituído e gerar mudanças.

Dois fatores definem a força de uma imagem (ou ideia) a respeito de uma política pública, determinando o quanto ela é capaz de mobilizar o público. São eles: informações empíricas e apelo emotivo (*tone*). O apelo emotivo é fundamental para determinar a mobilização em torno de determinada ideia. O exemplo dado pelos autores é bastante elucidativo: a questão nuclear nos Estados Unidos. Enquanto a imagem política associada ao tema era de progresso econômico e científico, havia um monopólio em torno da questão. Quando a imagem associada à questão passa a ser de degradação ambiental e insegurança, tal monopólio se esgota. A partir desse exemplo, é possível compreender que a *policy image* intervém fortemente na transformação de condições em problemas, além de ser central na seleção de soluções viáveis. Outro elemento importante, como dito anteriormente, é a consideração das instituições (*policy venues*) nas quais se desenvolve o tema em questão, e quem tem autoridade para decidir sobre as questões que estão em sua jurisdição.

Por vezes, uma questão pode estar associada à competência de uma única instituição, enquanto que em outros casos, outros temas podem estar sob a competência de mais de uma instituição. É frequente que haja mudanças de competência institucional, ou ainda que envolvam níveis federativos diversos em determinada política. Posto isso, ao mesmo tempo que

¹⁰⁹ “Every interest, every group, every policy entrepreneur has a primary interest in establishing a monopoly – a monopoly on political understandings concerning the policy of interest, and an institutional arrangement that reinforces that understanding” (BAUMGARTNER; JONES, 2009, p. 06). Em português: “Cada interesse, cada grupo, cada empreendedor de políticas públicas tem um interesse primordial em estabelecer um monopólio – um monopólio de entendimentos políticos sobre a política pública de interesse, e um arranjo institucional que reforce essa compreensão” (tradução nossa).

¹¹⁰ Traduzindo: “a forma como uma política pública é compreendida e discutida é a sua imagem ‘política’. Imagens ‘políticas’ desempenham um papel crítico na expansão de problemas que antes eram vistos com apatia” (tradução nossa).

os formuladores de políticas buscam alterar a imagem de uma política, buscam também influenciar as instituições que têm jurisdição sobre o tema, podendo haver instituições favoráveis ou refratárias à imagem que se apresenta (CAPELLA, 2006). Os limites jurisdicionais difusos das várias instituições governamentais acabam por permitir que muitos atores se envolvam em uma nova área política e o que acaba por facilitar que o processo de mobilização em torno da construção de uma nova *policy image* ganhe escala e ocorram mudanças (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 2007, p. 157).

Para que um problema obtenha a atenção dos governos, é necessário que uma imagem (ou entendimento sobre a política pública em questão) faça a ligação entre o problema e a solução viável por meio de um empreendedor de políticas públicas (*policy entrepreneur*) (BAUMGARTNER; JONES, 2009, p. 27). Nesse aspecto, é possível dizer que Baumgartner e Jones concordam com Kingdon quanto à questão de que nem todas as “condições” são consideradas “problemas”. Além disso, é possível observar que os autores reconhecem a importância da seleção de alternativas para o processo da política pública:

*Policymaking is strongly influenced not only by changing definitions of what social conditions are subject to a government response [...] but also and at the same time by changing definitions of what would be most effective solution to a given public problem*¹¹¹ (BAUMGARTNER; JONES, 2009, p. 29).

No modelo, a criação de uma imagem sobre um tema é estratégica para a mobilização da atenção do macrossistema político. Assim, a chave para a compreensão dos períodos de estabilidade e de mudança é a forma como uma questão é definida, considerando que ela se desenvolve dentro de contextos institucionais que favorecem determinadas visões políticas em detrimento de outras (CAPELLA, 2004, p. 48).

Os momentos críticos, que “pontuam” o equilíbrio do sistema, são iniciados quando uma questão rompe os limites do subsistema e chega ao macrossistema político. As razões pelas quais isso pode ocorrer podem ser relacionadas a fatores endógenos aos subsistemas (conflitos internos, mudança de imagem, mudança de foco de atenção) ou a fatores exógenos (alteração do nível de atenção pública sobre o tema, novas informações relacionadas, mudanças nas condições iniciais) (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 2007, p. 166). Quando uma questão está na agenda do macrossistema político, uma simples mudança nas circunstâncias objetivas

¹¹¹ Em português: “A produção de políticas públicas é influenciada fortemente não apenas pelas definições mutáveis de quais condições sociais estão sujeitas a respostas governamentais [...], mas também, e ao mesmo tempo, pela mudança de definição de quais seriam as soluções mais eficazes para um dado problema público” (tradução nossa).

pode causar grandes mudanças na política pública. Esse momento é chamado de “*positive feedback*” (*feedback* positivo)¹¹². Os autores exemplificam o *feedback* positivo como sendo o gotejar de areia em um monte por um certo período, o que pode levar a um deslizamento. A metáfora sugere que pequenos eventos, cujos efeitos são acumulados ao longo do tempo, podem causar grandes mudanças, que se amplificam e se difundem num efeito cascata (*bandwagon*) (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 2007, p. 159). O que determina se esses pequenos eventos serão capazes de ocasionar grandes mudanças é a interação entre a mudança de imagem associada e as instituições onde as políticas são implementadas (*policy venues*).

Uma vez que determinada questão obtém atenção dos líderes governamentais e do público, levando à ascensão de novas ideias e atores à agenda governamental e ultrapassando os limites de um determinado subsistema, tem-se uma transformação desse cenário. Com os novos atores, agora incluídos no processo decisório, há mudanças e reorganização institucional, forçando as agências e instituições anteriormente estabelecidas a compartilhar espaço e poder com os novos grupos que ganharam legitimidade. Gera-se, então, um novo equilíbrio no subsistema da política pública onde ocorreu a mudança e uma nova *policy venue* se constitui (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 2007, p. 159). As novas ideias e instituições tendem a permanecer ao longo do tempo (*policy legacy*) e alcançar um novo equilíbrio, voltando à estabilidade.

Nessa perspectiva teórica, alguns pontos são importantes: (i) o estudo deve ser realizado em longos períodos de tempo¹¹³; (ii) deve-se atentar para como as políticas públicas complexas acabam por desenvolver simplificações cognitivas; (iii) não é possível analisar apenas as atividades de uma organização governamental para a compreensão do processo político, uma vez que as políticas ocorrem em locais potencialmente variáveis; (iv) a constatação de que o *feedback* positivo propicia grandes mudanças são provenientes de interações rápidas entre *policy images* e as alterações na *policy venue* (ARAÚJO, 2007, p. 29).

Como bem sintetiza John (2003), o modelo conecta elementos importantes do processo decisório: as instituições que acabam por determinar quais os atores participantes do processo; os interesses e redes que definem padrões de associação e na consolidação de agendas; atores

¹¹² Por *feedback negativo* os autores entendem o baixo retorno dos atores políticos com relação aos seus investimentos. Tem, portanto, ligação direta com a capacidade dos monopólios de políticas em atenuar as pressões por mudanças. A imagem metafórica usada para exemplificar é a estabilização da temperatura de um quarto por um termostato (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 2007, p. 160).

¹¹³ Os autores “codificaram centenas de artigos publicados pela mídia e audiências no Congresso relacionadas às políticas em estudo” em períodos que abrangiam de 40 a 100 anos (CAPELLA, 2004, p. 56).

individuais e seus interesses que são recompensados ou excluídos da formação da agenda; e, as ideias por meio das quais se constroem as agendas:

*The punctuated equilibrium model connects together in a dynamic framework the various elements of the decision-making. **Institutions** are important because they freeze a set of political participants into the policy process and exclude others. Institutions help ensure that problems are defined in a particular manner and not in another [...] **Interests_and_networks** are important in the model because, along with the institutional framework, there are patterns of association which help cement agendas and determine the definition of problems. In addition, changes in agendas are often associated with new interest groups and coalitions which may become important in setting the agenda. [...] **Individual actors**, and their interests, are crucial. The shift in agendas is driven by the way in which the policy system rewards some and excludes others. [...] **Ideas** are also vital. They are the building-blocks of agendas. Baumgartner and Jones argue that policy-makers and the institutional framework shape the way policy problems are defined¹¹⁴ (JOHN, 2003, p. 170, grifos do autor).*

3.5 As ideias e os atores nos modelos teóricos

Considerando os dois modelos expostos acima como os modelos teóricos que dão base para a análise que este estudo propõe, apresentamos brevemente um comparativo entre ambos, enfatizando o lugar das ideias em cada enquadramento teórico. Para a realização dessa comparação, além dos textos originais dos autores dos modelos, este trabalho se apoiou no estudo feito por Capella (2004).

O Quadro 3, abaixo, sintetiza a comparação dos modelos:

¹¹⁴ Tradução: “O modelo de Equilíbrio Interrompido conecta-se junto a uma estrutura dinâmica dos vários elementos da tomada de decisão. **Instituições** são importantes porque elas fixam um conjunto de participantes políticos no processo de políticas públicas e excluem os demais. Instituições ajudam a garantir que problemas sejam definidos de uma dada maneira particular, e não de outra [...] **Interesses e redes** são importantes no modelo porque, junto à estrutura institucional, existem padrões de associação que ajudam a cimentar agendas e a determinar a definição dos problemas. Além disso, mudanças nas agendas são frequentemente associadas a novos grupos de interesse e coalizões que podem se tornar importantes na definição da agenda. [...] **Atores individuais** e seus interesses são cruciais. As mudanças nas agendas são guiadas pela forma como o sistema de política recompensa alguns e exclui outros. [...] **Ideias** são também vitais. Elas são os tijolos das agendas. Baumgartner e Jones argumentam que os formuladores de políticas e a estrutura institucional moldam a forma como os problemas políticos são definidos” (tradução nossa).

Quadro 3 – Agenda-setting: comparação entre os modelos de Kingdon e Baumgartner e Jones

	Kingdon <i>Multiple Streams Model</i>	Baumgartner e Jones <i>Punctuated Equilibrium Model</i>
Problemas	<p>Não há vínculo causal entre problemas e soluções.</p> <p>Condições não se transformam em problemas automaticamente: problemas são construções que envolvem interpretação sobre a dinâmica social.</p> <p>Definição de problemas é fundamental para atrair a atenção dos formuladores de políticas.</p> <p>Problemas são representados por meio de indicadores, eventos, crises e símbolos relacionam condições a problemas.</p>	<p>Não há vínculo causal entre problemas e soluções.</p> <p>Condições não se transformam em problemas automaticamente: problemas são construídos (<i>policy images</i>) e difundidos.</p> <p>Definição de problemas é essencial para mobilizar a atenção em torno de uma questão. Problemas são representados por meio de componentes empíricos e valorativos (<i>tone</i>): números, estatísticas, argumentação, histórias causais.</p>
Soluções	<p>Não são desenvolvidas necessariamente para resolver um problema.</p> <p>Geradas nas comunidades (<i>policy communities</i>), difundem-se e espalham-se (<i>bandwagon</i>), no processo de amaciamento (<i>soften up</i>).</p> <p>Soluções tecnicamente viáveis, que representam valores compartilhados, contam com consentimento público e receptividade dos formuladores de políticas têm maiores chances de chegar à agenda.</p>	<p>Não são desenvolvidas necessariamente para resolver um problema.</p> <p>Geradas nos subsistemas, difundem-se e Espalham-se rapidamente (<i>bandwagon</i>).</p> <p>Soluções que têm imagens fortemente vinculadas a uma instituição e representam valores políticos (<i>policy images</i>), têm maiores chances de uma chegar ao macrossistema.</p>
Dinâmica político-institucional	<p>O contexto político cria o “solo fértil” para problemas e soluções.</p> <p>“Clima nacional”, forças políticas organizadas e mudanças no governo são fatores que afetam a agenda.</p> <p>Ideias, e não apenas poder, influência, pressão e estratégia são fundamentais no jogo político.</p>	<p>O contexto político e institucional exerce influência sobre a definição de problemas e soluções.</p> <p>Imagens sustentam arranjos institucionais (<i>policy venues</i>), incentivando ou restringindo a mudança na agenda.</p> <p>Disputa em torno da <i>policy image</i> é fundamental na luta política.</p>

(continua)

(continuação)

	Kingdon <i>Multiple Streams Model</i>	Baumgartner e Jones <i>Punctuated Equilibrium Model</i>
Atores	<p>O presidente exerce influência decisiva sobre a agenda. Alta burocracia e legislativo também afetam a agenda.</p> <p>Grupos de interesse atuam mais no sentido de bloquear questões do que de leva-las à agenda.</p> <p>A mídia retrata questões já presentes na agenda, não influenciando sua formação.</p>	<p>O presidente exerce influência decisiva sobre a agenda.</p> <p>Grupos de interesse desempenham papel importante na definição das questões.</p> <p>A mídia direciona a atenção dos indivíduos, sendo fundamental à formação da agenda.</p>
Mudança na agenda	<p>Oportunidades de mudança (<i>windows</i>) possibilitam ao empreendedor (<i>policy entrepreneur</i>) efetuar a convergência de problemas, soluções e dinâmica política (<i>coupling</i>), mudando a agenda.</p>	<p>Momentos críticos, em que uma questão chega ao macro-sistema, favorecem rápidas mudanças (<i>punctuations</i>) em subsistemas anteriormente estáveis. <i>Policy entrepreneurs</i>, imagens compartilhadas (<i>policy image</i>) e a questão institucional são fundamentais neste processo.</p>

Fonte: extraído de Capella (2004, p. 55-56).

É possível perceber que os modelos teóricos são bastante similares em diversos aspectos. A transformação de uma questão – denominada como *issue* em Baumgartner e Jones, e como “condição” em Kingdon – em problema não se dá de forma automática em nenhum dos casos. Os primeiros destacam o papel da *policy image* neste processo, sendo que alterações na compreensão e ‘imagem’ de determinada questão é a sua porta de entrada na agenda governamental. Por sua vez, Kingdon enumera três elementos que atuam na construção de um problema (indicadores, eventos-foco e *feedback* das ações governamentais) e enfatiza que mesmo com essas ‘evidências’, uma condição precisa ser interpretada para se tornar problema. Nessa mesma linha, Baumgartner e Jones destacam que, para além dos elementos empíricos, uma *policy image* é construída por elementos valorativos (*tones*). Em ambos os modelos, a produção de políticas públicas é, portanto, imersa em valores, normas, crenças e conhecimento, colocando as ideias no centro da análise feita.

Ambos os modelos rejeitam a ideia de desenvolvimento linear e sequencial das políticas públicas. Argumentam, como exposto no início desta seção, que o modelo sistêmico não é um

modelo causal e não pode ser verificado empiricamente (CAPELLA, 2006, p. 1). Além disso, são complementares em alguns pontos. A incorporação do papel das instituições no processo de políticas públicas, no enquadramento teórico de Baumgartner e Jones, torna possível compreender mais amplamente os momentos de estabilidade. Aliás, esse é o ponto central da diferença entre ambos: a questão da dinâmica estabilidade/mudança. Kingdon, por sua vez, não está preocupado em explicar os momentos de estabilidade da política pública. Foca sua análise nos momentos em que os três fluxos (problemas, alternativas e político) se conectam e acabam por gerar janelas de oportunidades que favorecem a inserção de novos temas na agenda governamental. Ainda que não tenha se preocupado com a estabilidade, assume que a fragmentação das *policy communities* influencia a estabilidade da agenda (ALMEIDA; GOMES, 2018, p. 451). Não lidar com os momentos de estabilidade em seu modelo fez com que Kingdon fosse alvo de críticas, inclusive de Baumgartner e Jones. Em seu modelo, os autores buscam lidar justamente com a estabilidade nas políticas públicas, processo muito mais frequente do que os momentos de ruptura.

Outra diferença importante está na metodologia aplicada. De um lado, Baumgartner e Jones observam longos períodos (de quarenta a cem anos) de artigos publicados pela mídia e pelo congresso dos Estados Unidos a respeito das políticas estudadas. De outro, Kingdon coleta dados a partir de entrevistas com gestores, sobretudo de alto escalão, por um período de quatro anos. Essa questão pode ter imprimido diferenças nos modelos, como, por exemplo, o papel da mídia na formação da agenda governamental: enquanto para Kingdon a mídia retrata e reforça temas já presentes na agenda, para Baumgartner e Jones a mídia direciona a atenção do público, sendo importante no processo de sua formação (CAPELLA, 2004).

Por fim, cabe apresentar o papel dos atores e sua capacidade de influenciarem o processo de políticas públicas em cada um dos modelos. Em “Múltiplos Fluxos”, os atores assumem papel crucial para os processos de *agenda-setting* e de especificação das alternativas. Os recursos possuídos pelos atores, adquiridos consoante a sua posição no ambiente político-institucional, têm ligação direta com sua capacidade de influenciar o processo. Há atores capazes de influenciar a definição da agenda governamental, atuando nos fluxos da política e dos problemas – são denominados atores visíveis (*visible cluster of participants*); e há atores que são influentes apenas na definição das alternativas, atuando no fluxo das soluções – são denominados atores invisíveis (*hidden clusters of participants*). Compõem o primeiro grupo os agentes políticos e a alta burocracia do Poder Executivo e do Poder Legislativo, grupos de interesses, partidos políticos, mídia e opinião pública. Do segundo grupo, participam

comunidades de acadêmicos, pesquisadores e consultores, servidores públicos e assessores parlamentares, compondo o que Kingdon denomina como *policy communities*.

Kingdon assume que os atores governamentais têm mais recursos disponíveis para interferir no processo da política pública do que os atores não-governamentais. Sendo assim, as características constitutivas do ambiente institucional em que se encontram determinam a sua capacidade de influência (ALMEIDA; GOMES, 2018, p. 449). Exemplo claro disso é que nenhum outro ator é mais capaz de influenciar o processo político do que o presidente (KINGDON, 2002, p.23). Isso se deve ao fato de que em suas mãos estão recursos institucionais importantes como o poder de veto e o poder de nomear dirigentes. No entanto, sozinho o presidente não é capaz de determinar o resultado da política, pois a ele não cabe a definição de alternativas, concentradas nas mãos de especialistas (atores invisíveis).

Um papel híbrido é conferido aos atores do Poder Legislativo que influenciam tanto a agenda governamental como a geração de alternativas. Esta dupla função se deve ao fato de que os legisladores, além de serem os responsáveis pela produção de leis essenciais às grandes mudanças, também estão expostos a outros participantes (sociedade civil, por exemplo) e à cobertura da mídia. O Poder Legislativo tem ainda o acesso à informação de caráter generalista, uma vez que atuam em diversas frentes temáticas (sendo, portanto, bastante diferente do tipo de informação que circula nas *policy communities*, mais especializadas). Por fim, a influência do Poder Legislativo também tem relação direta com a estabilidade dos parlamentares, uma vez que, ainda que haja mudanças nos quadros do Legislativo, tal mudança nunca é tão frequente como nos altos cargos da burocracia do Executivo. Assim, o papel do Legislativo é central para a formação da agenda “seja porque os parlamentares buscam satisfazer seus eleitores, ou porque buscam prestígio e diferenciação entre os demais congressistas, ou ainda porque defendem questões relacionadas a seus posicionamentos político-partidários” (CAPELLA, 2004, p. 34).

Ainda no grupo de atores visíveis, merecem destaque os grupos de interesse e a mídia. O primeiro pode ser exemplificado com as categorias profissionais, grupos de interesse público, lobistas, grupos ligados à indústria ou aos negócios, entre outros (KINGDON, 2002). A principal ação desses grupos é o bloqueio do acesso de determinados temas à agenda governamental, mais do que à sua inclusão. No caso da mídia, Kingdon não atribui papel central, uma vez que os processos pré-decisórios costumam ter pouco interesse da parte dela, sendo seu papel mais importante na circulação de ideias do que na influência na constituição

de temas ou questões: “*media can help shape an issue and help structure it, but they can't create an issue*”¹¹⁵ (KINGDON, 2002, p. 60).

No que tange à geração de alternativas, os servidores públicos desempenham papel fundamental, uma vez que são frequentemente consultados pelos níveis hierárquicos superiores quando às soluções viáveis. No mesmo sentido, as comunidades de acadêmicos, pesquisadores e consultores são trazidas ao debate quando um tema ascende à agenda governamental em busca de opiniões que possam auxiliar na definição de alternativas (CAPELLA, 2004, p. 38-39).

Um último ator merece destaque no modelo de Kingdon: o empreendedor de políticas públicas (*policy entrepreneur*). Ele é o responsável pela junção entre os três fluxos, desempenhando papel fundamental. Sem ele, a janela de oportunidade aberta seria desperdiçada e a formação da agenda não ocorreria. O modelo dos Múltiplos Fluxos considera o aspecto da ação individual por meio dessa figura (ALMEIDA; GOMES, 2018, p. 450).

O Modelo do Equilíbrio Interrompido, no que tange aos atores envolvidos, guarda semelhanças com o modelo anterior. Parte da mesma ideia de que a capacidade de influência dos atores está diretamente relacionada com os recursos institucionais que possuem. Os subsistemas de políticas públicas são os espaços reservados aos especialistas, atuam no processamento paralelo de questões e são responsáveis pelas mudanças incrementais, pela estabilidade do sistema. Por sua vez, o macrossistema político é composto por tomadores de decisão (presidente, Legislativo, ministros), sendo o espaço onde as mudanças abruptas ocorrem. A ascensão de um tema à agenda governamental depende da *policy image* associada a determinada questão. A alteração nessas imagens se dá quando novos atores passam a atuar na disputa pela definição do problema dado. Devido aos limites jurisdicionais difusos, muitos atores estão habilitados a se envolver em uma nova área política e a estabelecer o processo de mobilização em torno da construção de uma nova *policy image*.

Diante do exposto, é possível dizer que ambos os modelos “privilegiam a explicação dos diferentes níveis de influência dos atores no processo como consequência dos recursos que têm, que, por sua vez, dependem da posição ocupada no ambiente político-institucional” (ALMEIDA; GOMES, 2018, p. 450).

¹¹⁵ Em português: “a mídia pode ajudar a moldar um problema e ajudar a estrutura-lo, mas não pode criar uma questão” (tradução nossa).

4 AGENDA MUNICIPAL DE POLÍTICAS PARA MIGRANTES EM SÃO PAULO

A partir das discussões teóricas apresentadas anteriormente e da pesquisa de campo realizada durante a elaboração dessa dissertação, é possível estabelecer pontes entre teoria e o que se tem analisado no caso estudado.

A presente seção está dividida em cinco subseções que buscam compreender como o governo municipal de São Paulo lidou com a problemática migratória ao longo dos anos, a partir da primeira gestão eleita depois de promulgada a Constituição Federal em 1988. A primeira subseção envolve as gestões de Luiza Erundina (PT, 1989-1992), Paulo Maluf (PPB, 1993-1996) e Celso Pitta (PPB, 1997-2000). Esses três governos compõem o que consideramos ser a fase de baixa atuação do município relativamente à questão da migração internacional. É neste período, no entanto, que, a partir da educação e da luta pelo acesso a esse direito, a migração é inserida na política educacional implementada no município, ocorrendo o que consideramos a primeira inflexão do tema na agenda governamental no período analisado.

Na subseção seguinte, discutiremos a atuação governamental durante a gestão de Marta Suplicy (PT, 2001-2004). A partir dos anos 2000, a questão migratória internacional se consolida como tema na agenda pública. É no começo dos anos 2000 que as comunidades de brasileiros no exterior buscam chamar atenção do governo federal para a situação vivida fora do país e, associadas às notícias de mortes e deportações de imigrantes (inclusive brasileiros) ao redor do mundo, destacaram o tema para a atenção pública e governamental no país (FELDMAN-BIANCO, 2016; REIS, 2011). Nessa época também são noticiadas as precárias condições de trabalho e moradia em que se encontravam muitos imigrantes residentes em São Paulo. Além disso, organizações da sociedade civil buscavam dar visibilidade ao tema. Sob esse panorama, em São Paulo, se percebe a transformação da imigração de uma “condição” para um “problema público” (KINGDON, 2002).

Discutimos nessa subseção as concepções sobre imigração que marcam o período. De um lado, a imagem consolidada entre agentes públicos era a percepção da migração como legado cultural histórico. A análise das ações do Executivo e das proposições do Legislativo permitem evidenciar a definição de imigração que estava em questão, e nos indagamos se ainda estará, atualmente, consolidada entre gestores públicos, sobretudo políticos. De outro lado, nesse período, uma demanda social concreta acabou por impulsionar a atuação do município a partir de um problema público existente: as dificuldades de acesso à saúde. Globalmente, a gestão de Marta Suplicy é marcada pela municipalização da saúde, com a adesão ao Sistema Único de Saúde (SUS), e pela descentralização administrativa, mediante a criação das

subprefeituras. No caso dos imigrantes, a inclusão na saúde pública (subsistema), promovida por intermédio de um projeto desenvolvido na Subprefeitura da Mooca, denota outra definição do problema público: o imigrante enquanto sujeito de direitos. O reconhecimento de especificidades dessa parcela populacional e a visibilização desse segmento social configuram um segundo momento de inflexão da imigração na agenda governamental.

Nos anos seguintes, durante a gestão Serra-Kassab (PSDB/DEM, 2005-2012), novos atores que trabalham em prol da população imigrante surgem na cidade. Esse fato promove alterações na imagem associada ao problema público e às ações implementadas. À disputa entre atores se soma a disputa por protagonismo por parte de dois órgãos da gestão municipal: a Comissão Municipal de Direitos Humanos e a Secretaria Municipal de Participação e Parceria. Na terceira subseção, discutiremos dois pontos importantes: a entrada em cena de novos atores e os novos elementos empregados na definição do problema público – imigrantes como segmento social e a multidimensionalidade relacionada a “identidade imigrante”; e as consequências da imprecisa jurisdição sobre o tema disputada por dois órgãos municipais – bloqueio da criação de um órgão de ação transversal sobre a imigração. Dedicamos um subseção exclusiva para a discussão sobre o processo de defesa e difusão da alternativa considerada viável – a criação de uma “coordenadoria de imigrantes”.

Na última subseção, nos deteremos na entrada do tema de migrantes na agenda municipal, que iria associar a imigração concebida como problema público multidimensional à criação da Coordenação de Políticas para Migrantes como alternativa viável selecionada e ao momento político de mudança de gestão municipal, assumindo em São Paulo um prefeito que promove uma política de Direitos Humanos para a cidade. Em termos de marco temporal, engloba-se o período entre a campanha eleitoral de Fernando Haddad e a definição da criação da Coordenação de Políticas para Migrantes no âmbito da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, em 2013.

Nessa última seção, o foco recai sobre a dinâmica da política, elemento que consideramos importante para a ampla compreensão do processo. Analisamos também o papel fundamental exercido pelo empreendedor de políticas públicas para que a janela de oportunidade que se abria com a mudança da gestão pudesse de fato ser aproveitada para uma nova ascensão da migração à agenda governamental. As estratégias de atuação e mobilização articuladas pelo empreendedor de políticas públicas também serão destacadas.

4.1 Os primeiros contatos com a temática migratória no município de São Paulo pós-redemocratização: gestões Erundina, Maluf e Pitta

A busca por indícios das ações municipais voltada para imigrantes em São Paulo aponta que elas se deram sobretudo no final da década de 1980, sob o governo da então prefeita Luíza Erundina (PT, 1989-1992). Essa informação surgiu da pesquisa de campo em duas fontes: uma por meio da revisão bibliográfica – no artigo de Teresa Juzwiak (2014); e outra por meio de entrevista realizada pela autora com Paulo Illes, em 27/11/2018.

A primeira fonte indica que teriam sido realizadas ações para a acolhida de imigrantes recém-chegados na cidade: “*At the end of the 1980s, under Luiza Erundina’s mandate, the city government, for the first time, designed a policy aiming at the reception of newly arrived immigrants*”¹¹⁶ (JUZWIAK, 2014, p. 18). Segundo a pesquisa de Juzwiak (2014), essa ação teria sido complementada pelo projeto “São Paulo Cidade dos Mil Povos”, em 2001, na gestão da prefeita Marta Suplicy (PT, 2001-2004). Contudo, a autora ressalva que “*the only other information found on this project was published in the online magazine Partes*¹¹⁷, *describing the base documents for the project; however, the information could not be retrieved*”¹¹⁸ (JUZWIAK, 2014, p. 18).

Por sua vez, a entrevista concedida por Paulo Illes indica que a prefeita Luiza Erundina teria criado um programa que foi coordenado por Amelinha Teles. Segundo seu relato, o programa consistia em “um trabalho com as mulheres bolivianas no posto de Saúde da Barra Funda” e estaria em consonância com a trajetória política e ativista da prefeita: “[...] é um olhar. Então, a Erundina, uma prefeita, mulher, feminista, uma das ações dela foi criar uma política para mulheres imigrantes” (ILLES, entrevista 27/11/2018).

A fim de entender do que se tratavam exatamente essas possíveis ações implementadas na gestão em questão, alguns meios para verificação da informação foram utilizados para esta pesquisa. Primeiramente, revisamos outros estudos sobre a política para migrantes em São Paulo (BALBO, 2005; CYMBALISTA; NAKANO, XAVIER, 2009; FREITAS, 2015; FREITAS, 2018; OTERO, 2017; PATARRA; FERNANDES, 2011; ROSSA; MENEZES,

¹¹⁶ Traduzindo: “No final dos anos 1980, sob o mandato de Luiza Erundina, a Prefeitura, pela primeira vez, concebeu uma política pública com objetivo de receber imigrantes recém-chegados” (tradução nossa).

¹¹⁷ Ver <<http://www.partes.com.br/2013/07/09/documento-base-projeto-sao-paulo-dos-mil-povos/>>. Acesso em 14 de dezembro de 2018.

¹¹⁸ Em português: “a única informação adicional encontrada sobre este projeto foi publicada na revista online Partes, descrevendo o Documento Base do projeto; no entanto, a informação não pode ser recuperada” (tradução nossa).

2017; SOUZA, 2015)¹¹⁹, não tendo sido encontrada menção a ações do governo Erundina senão brevemente em apenas um deles, sem detalhar como se deram tais ações (OTERO, 2017)¹²⁰. Posteriormente, examinamos o site da Prefeitura Municipal de São Paulo¹²¹, onde constam variados tipos normativos¹²² por meio dos quais a prefeitura regulamenta suas ações; e o buscador da Câmara Municipal de São Paulo¹²³, onde é possível encontrar documentos produzidos pelo Legislativo paulistano¹²⁴. Não localizamos nenhum registro normativo válido¹²⁵ para o período de 1989-1992 referente à ação do governo municipal sobre o tema das migrações internacionais.

Finalmente, entrevistamos Amelinha Teles, mencionada por Paulo Illes, e Rosalina de Santa Cruz Leite, secretária de bem-estar social da cidade de São Paulo durante os anos 1990-1992. Segundo Amelinha Teles, o projeto realizado sob sua coordenação e destinado a atenção de mulheres imigrantes ocorreu em 2009, sem participação do governo municipal (TELES, entrevista 12/12/2018). A entrevistada não referenciou nenhum outro projeto realizado junto a imigrantes durante a gestão de Luiza Erundina. Por sua vez, Rosalina Leite mencionou que, no âmbito da Secretaria de Bem-Estar Social (SEBES), havia uma discussão sobre o acolhimento

119 Os textos aqui indicados descrevem, de alguma maneira, políticas públicas levadas a cabo pelo município de São Paulo, sob diferentes perspectivas. Além desses, em nenhum texto da bibliografia utilizada nesta dissertação foi encontrado menção às ações do governo da prefeita Erundina que pudesse agregar elementos substanciais que nos permitam afirmar que houve algum tipo de intervenção ou programa voltado à população imigrante neste período e que já tenha sido discutido ou apresentado em textos acadêmicos.

120 “Em paralelo, diferentes gestões da Prefeitura Municipal implementaram projetos direcionados aos migrantes, com destaque para a área da saúde. O entrevistado cita o programa de atendimento a mulheres imigrantes vítimas de violência e a contratação de imigrantes no Programa Saúde da Família, da gestão Luiza Erundina (1989-1992) [...]” (OTERO, 2017, p. 82)

121 O site para busca de legislação mantido pela Prefeitura de São Paulo pode ser acessado em <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/>>. Acesso em 10 de agosto de 2018.

122 Estão inclusos no mecanismo de busca os seguintes tipos normativos: lei, decreto, portaria, portaria intersecretarial, portaria conjunta, razões do veto ao projeto de lei, instrução normativa, projeto de lei, ordem interna, comunicado, orientação normativa, parecer normativo, instrução normativa conjunta, resolução, publicação, parecer, resolução conjunta, ato declaratório interpretativo, regimento interno, ato, circular, comunicado conjunto, decreto legislativo, decreto-lei, deliberação, despacho, emenda, instrução, instrução serviço, memorando, memorando circular, nota técnica, ofício circular, ofício, ordem de serviço, ordem interna conjunta, ordem interna intersecretarial, projeto de emenda, projeto de resolução e resolução intersecretarial.

123 O site para busca de legislação mantido pela Câmara Municipal de São Paulo pode ser acessado em <<http://www.splegisconsulta.camara.sp.gov.br/>>. Acesso em 10 de agosto de 2018.

124 São eles: projetos de lei, projetos de resolução, projetos de emenda à lei orgânica, composição de processo, indicação, moções, requerimento, documentos recebidos, ofícios e recursos.

125 Foram utilizadas as seguintes palavras de busca: migrante, imigrante, estrangeiro, estrangeira e migração. Dentre essas nenhum registro foi considerado válido, ou seja, relativo a atenção voltada a migrantes internacionais.

de migrantes oriundos de outras partes do país que se encontravam em situação de rua e que se tinha conhecimento da presença de alguns grupos de imigrantes na cidade, tendo destacado os imigrantes bolivianos. No entanto, diz não se recordar de ações destinadas especificamente à essa população (LEITE, entrevista 12/12/2018).

Dessa forma, não foram encontrados indícios que permitam assegurar a existência de ações da Prefeitura de São Paulo durante a gestão de Luiza Erundina que fossem destinadas especificamente a imigrantes ou relativas à promoção de direitos sociais à essa parcela da população por meio do acesso universalizado aos serviços públicos. De outro lado, não é possível afirmar em definitivo que tais ações não tenham ocorrido. Isso se deve, a nosso ver, a dois motivos: (i) a análise e coleta de informações sobre o período feitas no escopo desta dissertação não foi exaustiva, podendo haver fontes não trabalhadas por nós que eventualmente confirmem a existência da ação municipal para imigrantes; e (ii) o amplo debate e atuação da Prefeitura de São Paulo a respeito da condição das pessoas em situação de rua, durante o governo de Luiza Erundina, pode sugerir que as ações de acolhida implementadas tenham abrangido também os imigrantes.

Sobre essa segunda observação, faça-se necessário pontuar que a década de 1990 é marcada por uma crise econômica aguda¹²⁶ e pelo aumento no número de pessoas em situação de rua (ESQUINCA, 2013). Diante desse cenário, a Prefeitura de São Paulo agiu de forma inédita no país, organizando uma pesquisa sobre população em situação de rua, realizada pela SEBES em 1991. Pela primeira vez no país eram gerados dados que permitiam a caracterização socioeconômica dessa população, a quantificação de pessoas nessa situação e uma compreensão mais ampla sobre a “vida de rua” (VIERA *et al.*, 2004). É no princípio dos anos 1990 que as primeiras políticas sociais voltadas às pessoas em situação de rua do país começam a ser estruturadas e a cidade de São Paulo toma a dianteira nesse processo (ESQUINCA, 2013).

No início da gestão seguinte, o debate sobre a acolhida de pessoas em situação de rua passa a incluir a questão da migração, como revela o texto do Projeto de Lei 207/1994¹²⁷, de autoria da vereadora Aldaíza Sposati (PT), que previa

¹²⁶ A crise econômica do final dos anos 1980 faz com que em princípios da década de 1990, 60 milhões pessoas vivessem com renda familiar menos que um salário-mínimo ao mês (ESQUINCA, 2013, p.25), no total de aproximadamente 146 milhões de pessoas residentes no Brasil segundo o Censo 1991 do IBGE.

¹²⁷ O Projeto só foi sancionado em 1997 (Lei 12.316/1997) e regulamentado em 2001. A lei implicou a consolidação da rede de atenção à população em situação de rua, criando princípios orientadores, além de ter elencado e tipificado os serviços prestados (DE LUCCA, 2010 *apud* GOMES; MIRANDA, 2018, p. 2014).

Albergues com provisão de instalações preparadas com recursos humanos e materiais necessários para acolhida e alojamento de pessoas na cidade em tratamento de saúde, imigrantes recém-chegados, situações de despejo, desabrigo emergencial e mulheres vítimas de violência [...] (art. 3º, inciso III, alínea b).

Não fica claro no texto do projeto e tampouco em sua justificativa¹²⁸ se a palavra “imigrantes” remete à migração internacional. É mais provável que se refira à migração oriunda de outras regiões do Brasil que chegavam à São Paulo, uma vez que, entre 1991 e 1994, pelo menos outros três Projetos de Lei (PL) foram apresentados na Câmara Municipal de São Paulo sobre o tema da migração, referindo-se propriamente à migração interna (PL 465/1991¹²⁹; PL 504/1991¹³⁰; PL 381/1993¹³¹). A nossa intenção ao expor essa preocupação com a questão migratória interna é de revelar que esse pode ser um indicativo de que a migração internacional tenha sido abrangida nas ações de acolhida do município. Mesmo porque associa-se a esse panorama o fato de que, a partir do final da década de 1980, começava a se avolumar a entrada de imigrantes sul-americanos no Brasil que demandavam serviços públicos (PATARRA, 2005; MARTES, 2010).

Esse cenário nos leva a considerar que é possível que imigrantes tenham usufruído dos serviços de acolhida existentes. Se o fizeram, valeram-se de políticas universais, como o caso da política de assistência social, e não de políticas públicas específicas ou com a intenção declarada de promover a integração local de imigrantes na sociedade de acolhida. De todo modo, o que estava na agenda do governo municipal nesta altura era o ‘problema público’ **população em situação de rua**, não o ‘problema público’ **imigrante**. Nesse sentido, a afirmação da responsável pela pasta da assistência social sobre a inexistência de um programa de acolhimento específico para população imigrante (LEITE, entrevista 14/12/2018) corrobora essa ideia.

¹²⁸ A justificativa é componente obrigatório dos projetos de lei formulados pelo Executivo ou pelo Legislativo.

¹²⁹ PL 465/1991, de autoria do vereador Osvaldo Sanches (PPB): “Estabelece que no Município de São Paulo seja proibida discriminação regional para fins de trabalho, e dá outras providências”. Refere-se especificamente à migração nordestina: “ainda que a cidade os receba, grande e o número de paulistanos, paulistas e até pessoas oriundas de outras partes do país, que frequentemente os discriminam – especialmente os nordestinos” - trecho da Justificativa do Projeto.

¹³⁰ PL 504/1991, de autoria do vereador Eder Jofre (PSDB): “Dispõe sobre o atendimento ao migrante, nas estações rodoviárias do Município de São Paulo, e dá outras providências”. Refere-se à migração interna.

¹³¹ PL 381/1993, de autoria do vereador Mario Dias (DEM): “Institui o programa de apoio ao migrante, e dá outras providências”.

Nos anos seguintes, a migração internacional se torna tema da atenção pública. Durante as gestões do PPB em São Paulo – Paulo Maluf (1993-1996) e Celso Pitta (1997-2000) – houve intensa discussão (e mobilização da sociedade civil) sobre o acesso de imigrantes indocumentados às escolas municipais (WALDMAN, 2012).

Em 1998, o tema é levado ao Conselho Municipal de Educação (CME) por meio da solicitação de matrícula de imigrantes na Rede Municipal de Ensino sem documentação pessoal ou escolar completa. O que se debate nessa esfera é a permissão de acesso de imigrantes indocumentados ao direito à educação, uma vez que, apesar das inúmeras normativas ‘favoráveis’ (Constituição Federal, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Estatuto da Criança e do Adolescente), o Estatuto do Estrangeiro¹³² impunha restrições de pleno gozo do direito mencionado. A solução encontrada pelo CME, exposta no Parecer n.º 07/1998, é a permissão da matrícula de alunos não brasileiros, documentados ou não. Contudo, apesar do avanço na garantia desse direito, ainda se manteve a exigência de que as escolas reportassem a existência de alunos indocumentados ao Ministério da Justiça, em casos específicos (suspensão, matrícula cancelada ou conclusão do curso) (WALDMAN, 2012, p. 125). A manutenção dessa exigência revela que o propósito da decisão extrapolava a garantia do direito à educação, reforçando a preocupação com a segurança nacional. Nesse sentido, o relator do parecer argumentava que a remessa de dados é necessária para cumprir as finalidades do Estatuto do Estrangeiro: “a segurança nacional e a defesa do trabalhador, hoje preocupação também de caráter universal” (WALDMAN, 2012, p. 126).

A discussão sobre acesso à educação escolar já vinha sendo feita no Estado de São Paulo desde 1990, pelo menos. No entanto, naquela altura, a resposta à questão foi diferente: a Resolução n.º 09/1990 da Secretaria de Educação (do Estado de São Paulo), se valendo do disposto no Estatuto do Estrangeiro, proíbe a frequência escolar e impõe o cancelamento da matrícula de imigrantes indocumentados. Estima-se que essa medida tenha atingido quatrocentas crianças e adolescentes imigrantes sem documentação ao longo dos cinco anos de vigência da normativa (WALDMAN, 2013). Segundo o estudo realizado por Waldman (2012, 2013), a reversão dessa resolução ocorreu graças à intensa mobilização gerada pelas instituições atuantes em São Paulo, preocupadas em acolher e trabalhar com migrantes internacionais, como o Centro Pastoral dos Migrantes e a Comissão de Justiça e Paz (CJP) da Arquidiocese de São Paulo. Essa mobilização durou cerca de cinco anos, até que a Resolução n.º 09/1990 fosse

¹³² “Art. 48. Salvo o disposto no § 1º do artigo 21, a admissão de estrangeiro a serviço de entidade pública ou privada, ou a matrícula em estabelecimento de ensino de qualquer grau, só se efetivará se o mesmo estiver devidamente registrado (art. 30)” (Lei 6.815 de 1980).

revogada pela Resolução SE nº10/1995 (WALDMAN, 2013). O momento final da luta pela reversão da normativa se consolida quando Belisário dos Santos, advogado da Comissão de Justiça e Paz, é nomeado, em 1995, Secretário de Justiça e Defesa da Cidadania do Estado de São Paulo pelo então governador Mário Covas (PSDB, 1995-2001). Nessa posição, Belisário acaba por dar respaldo a decisão tomada pela Secretaria de Educação do Estado de alterar a restrição imposta em 1990 (WALDMAN, 2012).

O debate sobre o acesso a esse direito evidencia o diálogo entre a esfera municipal e a estadual. A discussão se inicia no âmbito estadual, com o parecer negativo de 1990. Após cinco anos, ocorre a alteração da decisão na União. Essa discussão chega ao município em 1998, tendo inclusive sido apropriada pelo relator do parecer do CME, que menciona o “parecer da Procuradoria-Geral do Estado (Parecer PA-3 n.º 124/96), segundo o qual não seria aplicado aos imigrantes em situação irregular tão somente o *caput* do art. 48 do Estatuto do Estrangeiro” (WALDMAN, 2012, p.125).

A questão do acesso à educação torna claro o embate entre as distintas ideias existentes em torno da temática migratória. Se, de um lado, o parecer do CME de 1998 permite a matrícula de imigrantes indocumentados nas escolas municipais – enxergando o imigrante como sujeito de direitos; por outro, mantém a necessidade de reportar os dados de alunos indocumentados ao Ministério da Justiça (nos casos especificados), associando a imagem do imigrante à questão da segurança nacional.

Nessa disputa, a fala de Ruth Camacho, advogada boliviana que trabalhou na Pastoral do Migrante entre 1990 e 2013, a respeito de sua atuação pela garantia do acesso à educação de imigrantes indocumentados, revela que a estratégia central das organizações sociais ativistas de direitos dos imigrantes era justamente se valer do cenário democrático e dos novos princípios constitucionais há pouco aprovados:

Naquela época, a Polícia Federal seguia estritamente o que o Estatuto do Estrangeiro determinava. E eles ameaçavam dizendo que iriam nos estabelecimentos educacionais para ver se as crianças estavam legalizadas ou não. Então, com base no Estatuto da Criança e do Adolescente que estava começando a funcionar, a gente começou a sensibilizar o governo dizendo que se tratava de um direito das crianças. Porque o ECA fala de um direito indiscriminado das crianças, não fala da necessidade de documentos. E foi aí que começamos com as ações na justiça e a sensibilizar o governo do estado de São Paulo em relação a essas crianças e tudo foi através da Pastoral [trecho de entrevista com Ruth Camacho, realizada por Patrícia Tavares de Freitas, em fevereiro de 2015] (FREITAS, 2015, p. 14-15).

O trecho acima indica que o acesso a direitos de imigrantes conseguiu ser pautado pelas organizações em prol do imigrante atuantes na época por uma estratégia mais atrelada à questão da educação do que propriamente por uma discussão sobre a integralidade do acesso a direitos por parte de imigrantes. Nesse sentido, a questão associa-se ao subsistema de políticas de educação, tendo ocorrido o que Baumgartner e Jones (2009) definem como processamento paralelo de uma questão (*issue*), não tendo havido, por sua vez, a ascensão à *macropolitical agenda*, uma vez que a questão foi tratada dentro do subsistema da política de educação.

Tal como definido pelos autores, predominam nos subsistemas as mudanças lentas e graduais, a partir da experiência implementada e avaliada, reforçando a situação de equilíbrio característico dos subsistemas de políticas públicas (BAUMGARTNER; JONES, 2009). No caso do acesso à educação, embora tenha havido mudança dentro da política de educação, que passou a permitir a matrícula de imigrantes indocumentados na rede pública, a mudança foi modesta – alteração de normativa – e gradual – inicialmente concedeu-se a permissão da matrícula sob a condição de reportar casos específicos ao órgão competente (Parecer CME n.º 07/1998) e, posteriormente, ampliou-se o acesso por meio do Parecer CME n.º 17/2004¹³³, revogando a necessidade de relatar os casos.

Nos espaços institucionais (*policy venue*) ocorrem decisões e disputas políticas rotineiramente. As decisões, no entanto, competem a um número bastante limitado de participantes¹³⁴, que compartilham uma visão comum da questão. Dessa forma, as mudanças, mesmo que pequenas, exigem grande mobilização. No caso da matrícula de imigrantes indocumentados, o movimento foi grande por parte da sociedade civil:

Para resolver o problema das crianças que passaram a ter suas matrículas negadas pela rede estadual de ensino, a primeira reação da Pastoral do Migrante, após tentativas, sem sucesso, de diálogo com representantes da própria Secretaria de Educação, foi a realização de uma grande mobilização, em parceria com a CJP. Foram contatadas escolas, delegacias, polícia federal, centros de defesa de direitos humanos, coordenadorias de ensino, grupos profissionais e paroquiais, consulados etc (BONASSI, 2000 *apud* FREITAS, 2018, s.p.).

¹³³ O acesso à educação de imigrantes passa a ser definido sob a ótica do acesso ao direito social (educação) e o universalismo da educação pública somente em 2004. O que ocorre por meio do Parecer CME n.º 17/2004 ao apresentar o entendimento de que a escola não tem que cumprir o papel de fiscalizador, mas sim de garantir a todas as crianças e adolescentes o direito à educação, sendo inadmissível a discriminação no tocante ao acesso a este direito.

¹³⁴ “Nos subsistemas a decisão é descentralizada no triângulo de ferro e nas redes de especialistas que compõem a burocracia, os subgrupos legislativos e os interesses partidários” (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 2007, p. 162).

Além dessas estratégias, pouco efetivas inicialmente, as organizações da sociedade civil incluíram outras, como a mediação da CJP, a intervenção de Dom Paulo Evaristo Arns, a elaboração do “Dossiê Escola” e a apresentação ao Ministério Público (FREITAS, 2018; WALDMAN, 2012). Ainda que as organizações defendessem o direito de imigrantes, a porta de entrada foi a questão da educação e da universalidade do seu direito. A compreensão da política pública em disputa não era a da “imigração”, mas sim da “educação”. Não houve, portanto, uma disputa sobre a *policy image* da política de educação, uma vez que o entendimento de que ela era e devia ser universal não foi alterado, mas, sim, uma acomodação da abrangência dessa universalidade, gerando uma mudança incremental na política educacional de forma a incluir a questão da migração.

Embora o acesso tenha ocorrido pela via da educação, a temática de imigrantes foi incorporada, nos termos de Baumgartner e Jones (2009), a um subsistema de política pública. Se observada a partir da perspectiva da imigração e não da educação, podemos dizer que essa é a primeira inflexão do tema nas ações municipais de São Paulo, surgida a partir de uma demanda concreta desta população. Nesse sentido, a educação foi a primeira ‘porta de entrada’ para a questão das políticas públicas para imigrantes em São Paulo.

4.2 A migração como ‘problema público’: gestão Marta Suplicy

A diversificação de fluxos migratórios¹³⁵, o aumento do volume de entrada¹³⁶ e uma série de eventos intervenientes marcaram a década de 1990 e o princípio dos anos 2000. Na virada do milênio, no Município de São Paulo, o volume de imigrantes que utilizava os serviços públicos estava aumentando e as demandas específicas desse perfil populacional eram defendidas por organizações sociais. Este cenário possibilitou que houvesse uma reconfiguração da percepção do poder municipal sobre a migração. É possível observar o processo de alteração da definição do problema público por meio da mudança nas características da atuação municipal com relação à população imigrante, o que trataremos nessa seção.

¹³⁵ Conforme apresentado na seção 1, na década de 1990, os fluxos migratórios com destino ao país tinham composição mista: “dados [permitem] trabalhar com a hipótese da configuração de um mercado dual de imigrantes: com os pobres não documentados – oriundos principalmente de países sul-americanos – e, em menor número, imigrantes documentados, mão-de-obra qualificada, empresários e pessoal de ciência e tecnologia – de origem européia e americana” (PATARRA, 2005, p.28).

¹³⁶ No período 1981-1991, um total de 89.235 pessoas ingressaram no país, enquanto 98.514 pessoas ingressaram no período 1990-2000 (PATARRA, 2005, p.28).

No decurso da gestão de Marta Suplicy (PT, 2001-2004) as ações do governo municipal para imigrantes se avolumaram e se diversificaram comparativamente ao período anterior. As ações realizadas podem ser divididas em dois eixos: valorização das culturas imigrantes para a cidade de São Paulo; e ações inseridas na política de saúde no tocante ao tratamento de “especificidades” imigrantes (CYMBALISTA; NAKANO, 2005). No primeiro eixo, são destacados: o projeto “São Paulo Cidade dos Mil Povos”, lançado em 2002 e a formalização da Praça Kantuta, em setembro de 2004.

O projeto “São Paulo Cidade dos Mil Povos” foi desenvolvido no contexto do 448º aniversário da cidade, no âmbito da Secretaria Municipal de Relações Internacionais (SMRI), visando “desenvolver mecanismos de interlocução e ações práticas com as comunidades de oriundos(as) de outros países ou outras regiões do Brasil, organizadas em entidades ou não”. O Documento Base do projeto elenca ainda os seguintes objetivos:

- Criar uma marca forte da Cidade que possa servir como referência para impulsionar uma série de **atividades culturais, de turismo e de participação popular**;
- Criar um **canal de comunicação e participação permanente das comunidades** de origem estrangeira ou de migração interna, organizadas ou não;
- Preservar e cultivar a memória da imigração e dos processos migratórios internos e, com isso, a história da cidade, por meio de estudos, pesquisas, debates, e diversas **formas de divulgação (principalmente o portal) a respeito da influência cultural e social** dos diversos fluxos migratórios na cidade;
- Promover a participação das comunidades de origem estrangeira no intercâmbio e na **cooperação internacional**, assim como das comunidades de migrantes internos na aproximação com outras unidades da federação brasileira”¹³⁷ (grifos nossos).

É possível observar que (i) a valorização das culturas migrantes que compõem a cidade de São Paulo, (ii) a criação de mecanismos de diálogo entre poder público e sociedade civil (organizada ou não) e (iii) o impulsionamento do potencial de cooperação entre o local de recebimento e de origem dos imigrantes são as linhas centrais do projeto. Os objetivos apontam o caráter altamente cultural do projeto, com a dupla intenção de valorizar culturalmente suas comunidades i/migrantes e projetar a cidade internacionalmente. Esses propósitos também são reforçados na consideração feita sobre o nome do projeto:

¹³⁷ Ver a íntegra do Documento Base em <<http://www.partes.com.br/2013/07/09/documento-base-projeto-sao-paulo-dos-mil-povos/>>. Acesso em 23 de dezembro de 2018.

Cabe observar que a expressão ‘São Paulo: Cidade dos Mil Povos’ é de caráter emblemático, com um nítido apelo popular. Isto é, trata-se da busca de uma **imagem simpática da cidade** para a maioria das pessoas que tiverem interesse por ela, além da construção de uma política de **integração da população não nativa, a partir da história da formação do conjunto dos seus habitantes**¹³⁸ (grifo nosso).

O trecho revela a preocupação com a imagem da cidade ao mesmo tempo em que apresenta a atenção conferida a integração na cidade por meio do resgate histórico da imigração, ou seja, a integração ocorreria a partir de elementos culturais. Além disso, é interessante notar que o Documento Base diferencia as realidades distintas da migração em cinco grupos: (i) a nova imigração – composta principalmente por imigrantes latino-americanos, coreanos e africanos. O projeto relaciona a nova imigração com a informalidade, a superexploração no mercado de trabalho e dificuldades linguísticas, além de apresentar como diretriz da ação da Prefeitura o trabalho de orientação para regularização documental e para o acesso a direitos e serviços; (ii) a imigração antiga – definida como aquelas comunidades já “quase todas constituídas por brasileiros, mas ainda com forte identificação com a cultura do território de origem”, relacionada com a diversidade cultural, culinária e religiosa. O projeto assume que é “de interesse da PMSP explorar esta diversidade cultural e considerá-la como o cartão-postal de São Paulo, uma realidade que orgulhe e que se contraponha a imagens do tipo São Paulo como laboratório do fim do mundo”; (iii) comunidade afro-brasileira; (iv) povos indígenas; e (v) comunidades de migração interna¹³⁹.

De fato, a diversificação de fluxos migratórios com destino a São Paulo é acompanhada não só pela modificação de culturas e nacionalidades presentes no Município, mas também pela transformação de demandas sobre as quais a cidade deveria agir. Os novos grupos de imigrantes reivindicam serviços públicos, geram demandas pela rede de atenção básica e pressionam pelo reconhecimento de direitos ao chegarem à cidade, conforme discutimos na seção 1. Contudo, a partir da análise de Cymbalista e Nakano (2005) é possível concluir que o projeto se concretizou de maneira bem mais “modesta” do que era previsto em seus objetivos. Duas linhas de atuação foram as principais: (i) atividades culturais – como as apresentações artísticas das comunidades

¹³⁸ Ver a íntegra do Documento Base em <<http://www.partes.com.br/2013/07/09/documento-base-projeto-sao-paulo-dos-mil-povos/>>. Acesso em 23 de dezembro de 2018.

¹³⁹ Os tipos (iii) comunidade afro-brasileira; (iv) povos indígenas; e (v) comunidades de migração interna não estão compreendidos no foco de análise dessa dissertação, de modo que são aqui apenas mencionados por constarem nas definições do projeto analisado.

migrantes¹⁴⁰; e (ii) um site ¹⁴¹ contendo a história da imigração na cidade, incluindo datas comemorativas e festividades das diversas comunidades e informações sobre as associações e organizações que provinham serviços para imigrantes (CYMBALISTA; NAKANO, 2005)

De acordo com os autores, o projeto focou sobretudo na construção da imagem da cidade, não tendo logrado melhorias necessárias às demandas de imigrantes relativas às políticas sociais.

As respostas do poder público continuavam sendo fragmentadas e ‘experimentais’:

*Mil Povos conveys a peaceful and harmonious image of immigrant communities, but does not refer to the fact that some of the communities might demand specific social policies from the municipality to address their needs. Yet these poor immigrants do exist, and they are eliciting both fragmented and experimental responses by some municipal services and civil society*¹⁴² (CYMBALISTA; NAKANO, 2005, p. 222, grifo nosso).

Outra iniciativa do eixo de valorização cultural foi a formalização¹⁴³ da Praça Kantuta, situada no bairro do Pari, em setembro de 2004. A oficialização deste espaço é considerada por alguns estudos (OLIVEIRA, 2011; SAMPAIO; BARALDI, 2019) como uma iniciativa relevante no sentido do processo de reconhecimento da importância cultural e social da ‘nova imigração’ para a cidade de São Paulo (neste caso, a migração boliviana).

A problemática em torno da formalização da feira cultural boliviana se deu devido aos conflitos surgidos entre a população brasileira residente no bairro do Pari, nas imediações da Praça Padre Bento, e os feirantes bolivianos e frequentadores da feira realizada informalmente naquele local. Segundo Oliveira (2011), havia um movimento intenso de moradores do bairro para que a feira saísse do local:

Provavelmente, mais do que o incômodo pela nova dinâmica imprimida ao espaço público no momento da feira, razão alegada pelos moradores, os protestos reverberavam o incômodo pela presença de pessoas identificadas com a pobreza, com o trabalho ilegal, oriundas de um país identificado com o

¹⁴⁰ Segundo Sampaio e Baraldi (2019), a comunidade latino-americana participou, dois anos depois, da celebração dos 450 anos de São Paulo, no âmbito do Projeto “São Paulo Cidade dos Mil Povos”, organizando um palco com apresentações artísticas no Centro Cultural Vergueiro.

¹⁴¹ O site do Projeto não estava disponível durante todo o período de elaboração desta dissertação. O único vestígio *on-line* encontrado pelas autoras desta pesquisa parece indicar o que provavelmente seria o *layout* do site em questão, disponível em: <https://www.ime.usp.br/~salles/ceaca/milpovos/teste/interna.ceaca.html>

¹⁴² Em português: “Mil Povos transmite uma imagem pacífica e harmoniosa das comunidades de imigrantes, mas não se refere ao fato de que algumas das comunidades podem demandar políticas sociais específicas do município para atender às suas necessidades. No entanto, esses imigrantes pobres existem e estão provocando respostas fragmentadas e experimentais de alguns serviços municipais e da sociedade civil” (tradução nossa).

¹⁴³ A formalização se deu por meio do Decreto Municipal 45.326 de 24 de setembro de 2004.

subdesenvolvimento e com as drogas, com seus rostos escuros, seus cabelos negros, seus olhos puxados e, sobretudo, sua posição vulnerável pela própria clandestinidade que caracteriza parte significativa da comunidade na cidade (OLIVEIRA, 2011, p. 4).

Diante da situação, a Subprefeitura da Sé apresentou ao representante da feira a proposta de formalizá-la. Para tal, foi criada a Associação Gastronômica Cultural Folclórica Boliviana Padre Bento, que passou a ser a gestora (e continua sendo até o presente momento). A feira foi deslocada cerca de um quilômetro de distância do local original se estabelecendo no local onde ocorre até hoje aos domingos¹⁴⁴.

As ações da Prefeitura nesse eixo (da valorização cultural) apontam que a imigração é entendida, a essa altura, como uma questão que merece atenção do Estado, além de revelar a associação bastante frequente entre a imigração e a dimensão cultural. Não só as ações do Executivo municipal, que acabamos de apresentar, como também as proposições feitas pelo Legislativo evidenciam a compreensão da migração a partir da sua vertente cultural, culminando em ações e proposições voltadas à cultura, sua preservação e valor histórico.

Com o intuito de melhor entender a circulação de ideias e a definição ou compreensão da migração que era empregada pelo poder público municipal, analisamos o conteúdo dos projetos de lei apresentados na cidade de São Paulo. Examinar a atividade legislativa, as propostas feitas e os discursos em plenário, permite observar de que maneira o tema estava sendo discutido. O Poder Legislativo é um espaço importante de circulação de ideias, capaz de influenciar tanto a agenda governamental como a geração de alternativas (KINGDON, 2002). Essa dupla função se deve ao fato de que os legisladores além de serem responsáveis pela produção de leis essenciais às grandes mudanças nas políticas públicas, também estão expostos a outros atores relevantes na formação da agenda governamental, como a mídia e a sociedade civil. Como dito anteriormente, o Legislativo pode ter papel

central para o processo de formação da agenda, seja porque os parlamentares buscam satisfazer seus eleitores, ou porque buscam prestígio e diferenciação entre os demais congressistas, ou ainda porque defendem questões relacionadas a seus posicionamentos político-partidários (CAPELLA, 2004, p. 34).

¹⁴⁴

A partir dessa formalização foi possível empreender novas ações, por parte da Associação Padre Bento: “o oferecimento de aulas de português para os migrantes e a criação de uma brinquedoteca em sua sede, aberta aos filhos de imigrantes e aos moradores do bairro, [são] formas de construção de um espaço intercultural em que a igualdade entre os sujeitos seja permanentemente sublinhada” (OLIVEIRA, 2011).

Antes de apresentarmos os caminhos trilhados que nos permitiram concluir que a imigração estava associada à questão cultural e à valorização das tradições imigrantes, apontamos que não estabeleceremos considerações sobre a relação entre Executivo e Legislativo por não ser a proposta deste estudo. O Legislativo é entendido aqui como um locus da circulação de ideias.

Analizamos a produção legislativa da Câmara Municipal de São Paulo, como já mencionado, utilizando como fonte de dados o site SPLegis, onde se encontram registrados os projetos que tramitam e tramitaram¹⁴⁵ na Câmara Municipal de São Paulo. Foram buscadas as seguintes palavras-chave: imigrante, migrante, migração e estrangeiro(a). Ademais, selecionamos os itens autocompletados pelo sistema como, por exemplo, “migração japonesa”, “migração portuguesa” etc. (na tabela a seguir é possível visualizar as palavras pesquisadas completadas automaticamente pelo sistema). Não se utilizou nenhum outro filtro disponível no sistema de busca (data, tipo do promovedor, tipo de matéria legislativa, número do projeto etc). Foram obtidos 74 resultados, dos quais 48 resultados não se repetiram ao buscar palavras-chave diferentes. Ou seja, 48 dos 74 projetos não eram duplicados. Os outros 26 registros são projetos que apareceram mais de uma vez durante a busca, por estarem etiquetados pelo sistema por mais de uma palavra utilizada. É o caso, por exemplo, do PR 10/2004, que está etiquetado com os termos “estrangeiro” e “imigrante”. Nesses casos, os projetos repetidos foram considerados apenas uma vez. Na tabela, os projetos selecionados, excluindo as repetições, são chamados de “inéditos”. Consideramos como projetos inválidos: projetos sobre migração interna (exclusivamente), com data posterior a 2013 (período que excede o escopo desta pesquisa), projetos que não estavam relacionados à migração (migração de animais, fornecimento de informações a turistas, entre outros); e projetos de autoria do Executivo (dado que a proposta era observar a ação do legislativo). Totalizaram 27 projetos inválidos.

A Tabela 1, abaixo, relaciona os resultados obtidos, indicando o número de projetos considerados válidos por palavra pesquisada. É possível visualizar também, dentre os projetos válidos, os tipos de projetos propostos:

¹⁴⁵ São eles: projetos de lei, projetos de resolução, projetos de emenda à lei orgânica, composição de processo, indicação, moções, requerimento, documentos recebidos, ofícios, recursos.

Tabela 1 – Projetos sobre imigração apresentados na Câmara Municipal de São Paulo (1991-2012)

PALAVRA PESQUISADA	Imigrante	Migração	Migrante	Imigração/Imigrante por nacionalidade (1)	Estrangeiro	TOTAL
Nº PROJETOS ENCONTRADOS	20	1	15	20	18	74
PROJETOS INÉDITOS	20	1	9	8	10	48
PROJETOS VÁLIDOS	11	0	0	8	2	21
TIPOS	2 não exclusivos sobre imigrante, mas que abrangem o tema	--	--	7 comunidades imigrantes específicas	2 exclusivos	--
	7 exclusivos	--	--	1 honraria	--	--
	2 comunidades específicas	--	--	--	--	--

(1) Aqui se enquadram os seguintes termos: Imigração Japonesa; Imigrante Alemão; Imigrante Boliviano; Imigrante Chinês; Imigrante Coreano; Imigrante Haitiano; Imigrante Japonês; Imigrante Peruano; Imigrante Português; Imigrantes Leste Europeu.

Fonte: elaboração própria.

Dos 21 resultados considerados válidos, dois são projetos **não exclusivos** sobre o tema das migrações, mas que incluem imigrantes internacionais na sua abrangência – PL 243/2005 e PL 210/2006: o primeiro dispõe sobre a criação de pontos de encontro na cidade relacionado ao desaparecimento de pessoas, o que beneficiaria imigrantes também, de acordo com o seu proponente; o segundo trata da cobrança de custos da Companhia de Engenharia de Trânsito (CET) dispendo sobre as festividades em espaços públicos. Um dos projetos é referente à *honraria* concedida em celebração ao centenário da migração japonesa (PDL¹⁴⁶ 79/2007).

Nove projetos, denominados “**comunidades imigrantes específicas**”, destinam-se a valorizar a cultura de comunidades específicas, dispendo sobre: monumento em homenagem a imigrantes japoneses (PL 466/1996); dia de Portugal (PR¹⁴⁷ 25/1997); instalação do museu do imigrante português (PL 296/1997); dia da casa de Portugal (PL 1082/1997); criação de comissão extraordinária de comemoração dos 100 anos da migração japonesa (PR 7/2005);

¹⁴⁶ Segundo o Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo, a definição de PDL – Projeto de Decreto Legislativo – é: “Projeto de decreto legislativo é a proposição destinada a regular matéria que exceda os limites da economia interna da Câmara, mas não sujeita à sanção do Prefeito, sendo promulgada pelo Presidente”. Comumente utilizado para atribuição de honorárias. Ver a íntegra do Regimento em <<https://www.saopaulo.sp.leg.br/wp-content/uploads/2019/03/RC291C.pdf>>. Acesso em 06 de janeiro de 2019.

¹⁴⁷ De acordo com o já citado Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo, por PR – Projeto de Resolução, entende-se: “Projeto de resolução é a proposição destinada a regular matéria político-administrativa da Câmara”.

construção do monumento alusivo à família do imigrante japonês (PL 368/2005); instituição do dia do imigrante português no calendário oficial da cidade (PL 180/2006); instituição do Bairro do Bom Retiro como polo cultural das tradições coreanas (PL 283/2009); e inclusão no calendário oficial da cidade o dia do imigrante do Leste Europeu (PL 95/2012).

Dos demais, totalizam em nove os **projetos exclusivos** sobre imigração, tratada de forma ampla, não relativos a uma comunidade específica. O Quadro 4, abaixo, indica os assuntos e o tema de cada projeto exclusivo para imigrantes:

Quadro 4 – Projetos exclusivos sobre imigração apresentados na Câmara Municipal de São Paulo

PROJETO	ASSUNTO/ EMENTA	TEMA
PL 388/2001	Dispõe sobre o Conselho Municipal das Comunidades Estrangeiras	valorização cultural; participação social
PR 10/2004	Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Comunidades de Raízes e Culturas Estrangeiras	valorização cultural; participação social
PL 13/2007	Inclui no calendário oficial do Município o Dia do Imigrante	valorização cultural
PL 196/2007	Dispõe sobre o Conselho das Comunidades Estrangeiras	valorização cultural; participação social
PL 269/2007	Dispõe sobre o atendimento de estrangeiros nos equipamentos de saúde do Município de São Paulo	política social (acesso à saúde)
PL 126/2009	Inclui Olimpíada das Comunidades Estrangeiras na Lei 14.485/2007	valorização cultural
PL 273/2009	Disciplina funcionamento da feira dos imigrantes e refugiados	valorização cultural
PR 3/2010	Frente Parlamentar em defesa das comunidades de raízes estrangeiras migratórias (normativa interna da Câmara Municipal de SP)	valorização cultural
PL 21/2011	Dispõe sobre a inclusão no calendário oficial, o encontro de cultura e arte das comunidades de raízes estrangeiras	valorização cultural

Fonte: elaboração própria.

Na Tabela 2, abaixo, classificamos os 21 resultados de projetos considerados válidos de acordo com temas propostos, tendo como base o tipo de projeto em que foram divididos (como descrito acima):

Tabela 2 – Classificação dos projetos apresentados na Câmara Municipal de São Paulo

TIPO	TEMA	QUANTIDADE
Comunidades Imigrantes específicas Exclusivos sobre imigração	valorização cultural	9
	valorização cultural	5
	valorização cultural + participação social	3
		1
Honraria Não exclusivo	política social	1
	valorização cultural	1
	valorização cultural	1
	outros temas	1
TOTAL		21

Fonte: elaboração própria.

As informações apresentadas indicam que, dos 21 projetos considerados válidos, apenas o PL 269/2007 dispõe sobre acesso à saúde. Os demais abordam a imigração como valorização cultural das comunidades imigrantes. Três deles, além do escopo da valorização cultural incluem a participação social, uma vez que propõem a criação de um conselho com participação da sociedade civil. Portanto, ao examinar a produção legislativa na cidade de São Paulo, podemos concluir que a imigração foi associada recorrentemente (no espaço temporal analisado) à valorização cultural, não implicando a problematização sobre os fluxos migratórios (distintos entre si) ou a tentativa de impulsionar alguma discussão sobre as melhorias necessárias às respostas do poder público às demandas de imigrantes por acesso a serviços públicos, conforme apontado como uma necessidade por Cymbalista e Nakano (2005), ou de consolidação das chamadas “políticas para migrantes”.

Nesse sentido, a fala de Gilberto Natalini, do Partido Verde (PV)¹⁴⁸, sobre as ações realizadas em seus mandatos na Câmara Municipal de São Paulo ilustra a imagem consolidada (nos projetos do legislativo) sobre a migração:

Então, desde 2001 que eu faço aqui na Câmara as **sessões solenes em homenagem** aos heróis e mártires da Segunda Guerra Mundial. A gente faz junto com a comunidade Judaica e o Exército e as Forças Armadas Brasileiras e o nosso mandato [...]. Eu fiz a **Lei pra reconhecer o genocídio armênio**. A cidade de São Paulo reconheceu o genocídio armênio. E isso nos aproximou muito dos armênios. Também tivemos contatos muito bons com a comunidade Italiana. Mesmo com a comunidade Japonesa, nós tivemos vários contatos.

¹⁴⁸ Gilberto Natalini, vereador de São Paulo, é filiado ao Partido Verde desde 19 de agosto de 2011. Antes disso, entre 2000 e 2011 ocupou cargos eletivos pelo Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB). Por esse motivo, referenciamos o partido de afiliação do vereador Natalini conforme o momento histórico em que nos dirigimos. A informação está disponível em <<http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2011/08/novos-filiados-ao-pv-declaram-apoio-candidatura-de-secretario-de-kassab.html>>. Acesso em 03 de janeiro de 2019.

Então, quer dizer, além dos contatos individuais com lideranças com cônsules. A Oriana [Jara] veio e trouxe também a questão dos países da América Latina. Nós temos várias atividades aqui: **prêmios para escritores, cientistas latino-americanos [...]. Fizemos uma parceria também com aquele festival chamado ‘Soy Latino’, com o Ives [Berger] [...]. Chegamos a promover corrida entre imigrantes latino-americanos, organizar atendimento médico pra eles e etc.** (NATALINI, entrevista 16/10/2018).

Até 2004, haviam sido apresentados quatro projetos relativos a comunidades específicas (PL 466/1996; PR 25/1997; PL 296/1997; PL 1082/1997) e dois projetos exclusivos, não específicos (PL 388/2001; PR 10/2004). Todos abordavam a valorização cultural de imigrantes como tema central.

Em 2001, o vereador William Woo (PSDB) propôs a criação do Conselho Municipal das Comunidades Estrangeiras, por meio do Projeto de Lei 388/2001, que tinha como uma das principais propostas para funcionamento do Conselho a competência de formular e encaminhar propostas relativas à coordenação, supervisão e avaliação da política de preservação da memória e manutenção dos vínculos de imigração, no âmbito da Prefeitura do Município”. A associação da imigração com a tradição cultural também é reforçada na justificativa do PL:

Os imigrantes e seus descendentes, **os portadores dessa diversidade cultural que hoje enriquece o povo brasileiro**, por tanta receptividade e a consequente miscigenação, precisam de um espaço, de um fórum, onde possam estar reiterando, **reafirmando as tradições, a cultura, as festas e manifestações de cada povo**, através de ações coordenadas, movimentos, debates e programas de intercâmbio¹⁴⁹ (grifo nosso).

O Projeto de Lei foi vetado pela então Prefeita Marta Suplicy, sob as justificativas de vício na propositura, pois a execução dessa Lei implicaria gastos à administração municipal, concernente à realização de despesas com recursos humanos; e por se tratar de modificações na organização administrativa. Por essas duas características, a proposta do projeto caberia exclusivamente à iniciativa do Prefeito: “são de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre organização administrativa, serviços públicos e matéria orçamentária”¹⁵⁰.

¹⁴⁹ A íntegra do PL pode ser acessada em <<https://leismunicipais.com.br/a2/sp/s/sao-paulo/projeto-de-lei-ordinaria/2001/38/388/projeto-de-lei-ordinaria-n-388-2001-dispoe-sobre-o-conselho-municipal-das-comunidades-estrangeiras>>. Acesso em 04 de janeiro de 2019.

¹⁵⁰ Entre as razões do veto da Prefeita também há justificativas de caráter técnico do Projeto, como a questão da contradição relativa a paridade entre sociedade civil e governo na propositura (o projeto prevê a paridade, mas indica 12 membros da sociedade civil e 16 do poder público para composição do Conselho). Estas razões não são relevantes para a análise feita nesta dissertação, muito embora o técnico, por vezes, seja utilizado para respaldar determinações políticas. O veto completo pode ser consultado em

Em 2004, Natalini (PSDB) propõe criar o Conselho Municipal de Comunidades de Raízes e Culturas Estrangeiras (PR 10/2004¹⁵¹), também com caráter fortemente voltado à migração como valorização cultural. Os incisos destacados abaixo revelam essa associação:

- I – formular diretrizes e sugerir a promoção de atividades que visem preservar a memória da imigração e possibilitar a plena inserção social, econômica, política e cultural dos imigrantes e seus descendentes;
- IV – desenvolver **estudos, pesquisas e debates relacionados à preservação da história, memória e influência cultural dos imigrantes** (grifo nosso).

Posteriormente, esse projeto foi retirado da tramitação pelo próprio autor, que alegou se tratar de um erro de enquadramento, uma vez que a matéria da propositura exigia um Projeto de Lei e não um Projeto de Resolução (NATALINI, entrevista 16/10/2018).

Esses dois projetos do Legislativo municipal (PL 388/2001 e PR 10/2004) dialogam¹⁵² com a concepção do Conselho Estadual Parlamentar de Comunidades de Raízes e Culturas Estrangeiras (CONSCRE), no âmbito da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Criado pela Resolução 817/2001, de autoria do deputado estadual Walter Feldman (PSDB), compete ao Conselho, segundo art. 2º da Resolução, “a formulação, coordenação, supervisão e avaliação de ações de preservação da memória e manutenção dos vínculos da imigração”¹⁵³. Nota-se que as três iniciativas buscam aproximar o poder legislativo da temática migratória, por meio da imagem do imigrante associada às tradições culturais, sobretudo, de comunidades imigrantes antigas. Mesmo quando se atêm as migrações recentes, como o caso da migração latino-americana, fazem-no a partir da mesma perspectiva, de valorização cultural, como fica claro na colocação de Natalini: “Nós temos várias atividades aqui: prêmios para escritores, cientistas latino-americanos [...]. Fizemos uma parceria também com aquele festival chamado

<http://splegisconsulta.camara.sp.gov.br/Pesquisa/DetailsDetalhado?COD_MTRA_LEGL=1&ANO_PCS S_CMSP=2001&COD_PCSS_CMSP=388>. Acesso em 08 de janeiro de 2019.

¹⁵¹ A íntegra do PR pode ser acessada em <http://splegisconsulta.camara.sp.gov.br/ArquivoProcesso/GerarArquivoProcesso?COD_MTRA_LEGL=3&NUM_MTRA_LEGL=10&ANO_MTRA_LEGL=2004&volume=1>. Acesso em 06 de janeiro de 2019.

¹⁵² No caso do PR 10/2004, a relação é bastante direta. Pudemos ter acesso à informação, por meio da pesquisa de campo, de que Gilberto Natalini e Walter Feldman têm relação bastante próxima (JARA, 2018. Entrevista em 01 de outubro de 2018). E que esta proximidade entre os dois também aproxima Natalini do CONSCRE: “[...] antes de eu ser Secretário [em 2005], a gente já tinha esse trabalho de reunir com as pessoas, tive muita relação com o CONSCRE na Assembleia Legislativa, com o pessoal de lá a partir do Walter Feldman presidente. Enfim, a gente teve uma boa relação com esse pessoal” (NATALINI, Entrevista 16/10/2018).

¹⁵³ A íntegra da Resolução pode ser acessada em <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/resolucao.alesp/2001/resolucao.alesp-817-22.11.2001.html>>. Acesso em 11 de janeiro de 2019.

‘*Soy Latino* [...]’. Chegamos a promover corrida entre imigrantes latino-americanos” (NATALINI, entrevista 16/10/2018).

Diante da argumentação exposta, concluímos que o poder público municipal (Legislativo e Executivo), entre os anos de 2001 e 2004, compreendia a migração como uma questão associada a memória e preservação cultural. Nesse sentido, a “tendência de gestores públicos [...] a naturalizar o processo de elaboração de uma política voltada para as pessoas migrantes como algo bastante óbvio a ser realizado” (SAMPAIO; BARALDI, 2019, p. 10), já mencionada anteriormente, está associada, a nosso ver, à questão da valorização cultural, tendo sido alterada a perspectiva após uma longa trajetória que acabou por mudar a imagem da migração junto ao poder público. Na mesma direção, Vilu Salvatore observa, a partir dos diálogos estabelecidos com organizações de imigrantes em 2005-2006 no âmbito do projeto promovido pelo Programa de Cooperação Descentralizada entre Cidades da América Latina e União Europeia (URB-AL), que esse enfoque predominava na compreensão do poder público: “Uma das críticas das ONGs era que o poder público, quando falava em atividades com imigrantes, se limitava às questões culturais, tradição, danças típicas e festas comemorativas. Natalini, com o projeto URB-AL, tentou mudar esse enfoque” (SALVATORE, entrevista 25/10/ 2018)

No segundo eixo de atuação da Prefeitura de São Paulo durante a gestão de Marta Suplicy (PT, 2001-2004), encontram-se duas ações: (i) o projeto “*Somos Hermanos*” (2004-2005); e (ii) a contratação de agentes comunitários de saúde no âmbito do Programa de Saúde da Família da Secretaria Municipal de Saúde (2004), motivada a partir do desenvolvimento do “*Somos Hermanos*”. O projeto “*Somos Hermanos*” foi desenvolvido pela Coordenação de Saúde da Subprefeitura da Mooca em parceria com a Pastoral do Migrante. Sua estruturação se deu a partir do contato proporcionado pela reunião convocada por Márcio Pochmann, que dirigia a Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade, com o propósito de diagnosticar e discutir o trabalho desenvolvido por imigrantes nas oficinas de costura clandestinas. A essa altura, eram constantes as denúncias das condições precárias de trabalho a que se submetiam, sobretudo, imigrantes bolivianos na cidade¹⁵⁴ (FREITAS, 2009). A

¹⁵⁴ No âmbito do Legislativo do município de São Paulo, há o Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito Trabalho Escravo, que pode ser acessado em <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/arquivoWeb/com/com3042.pdf>>. Acesso em 14 de dezembro de 2018.

insegurança do trabalho de imigrantes, sobretudo nas oficinas de costura¹⁵⁵, já vinha sendo denunciada desde o final da década de 1980¹⁵⁶, tendo se intensificado durante os anos 1990.

Para Rosana Gaeta, coordenadora do “*Somos Hermanos*”, a realidade vivenciada por imigrantes na cidade no início do novo milênio era desconhecida pela sociedade e pelo poder público: “em 2003 e 2004 a gente tinha pouquíssimo conhecimento sobre a causa da imigração, os imigrantes já estavam em um número muito grande na região que eu estava atuando (Brás, Pari, Belém, Mooca) e havia um total desconhecimento dessa problemática” (GAETA, entrevista 12/11/2018). Nesse contexto, em 2003, a Secretaria do Trabalho convoca reunião com o intuito de encontrar alguma

solução negociada para o problema da multiplicação de oficinas de costura clandestinas com força de trabalho imigrante – responsáveis por gerar importantes distorções no mercado de trabalho local, bem como processos e acusações de *dumping* social no interior do setor confecções” (FREITAS, 2018, s.p.).

São convidados para este encontro representantes do poder público – das subprefeituras com maior número de imigrantes (Mooca, Sé e Brás) e do governo Estadual e Federal – e representantes da Pastoral do Migrante e do Serviço Pastoral do Migrante – organizações que tradicionalmente se dedicavam a questão migratória e que desenvolviam trabalho junto as oficinas, denunciando as condições precárias, responsabilizando as empresas do final da cadeia produtiva ao invés dos donos das oficinas e promovendo o acesso à rede de serviços municipais por parte dos imigrantes inseridos nessas situações (FREITAS, 2015).

Apesar de não ter gerado frutos diretos no seio da administração pública municipal relacionados à problemática do trabalho que motivou a reunião, foi a partir desse encontro que a coordenadora de saúde da Subprefeitura da Mooca (Rosana Gaeta) se aproximou do coordenador da Pastoral do Migrante (Roque Patussi), e que se desenvolveu o projeto “*Somos Hermanos*”¹⁵⁷ (FREITAS, 2015).

¹⁵⁵ Sobre o tema, Freitas (2009) desenvolveu sua dissertação de mestrado a respeito do circuito de subcontratação das oficinas de costura em São Paulo. Entre as fontes de dados utilizadas, a autora analisou jornais que retrataram a questão entre 1989 e 2007, tendo encontrado 45 registros de periódicos variados.

¹⁵⁶ Por exemplo, a reportagem intitulada “*San Pablo – São Paulo é terra boa para quase 400 mil*”, do jornal Folha de S. Paulo, de 23 de julho de 1989.

¹⁵⁷ Formaram parte do projeto *Somos Hermanos*, organizações da sociedade civil – a Associação Gastronômica Cultural Folclórica Boliviana Padre Bento, a ONG Presença América Latina, entidades do governo local – Coordenadoria de Saúde da Subprefeitura da Mooca, Secretaria do Verde e Meio Ambiente e a Secretaria de Saúde da Prefeitura de São Paulo (GAETA, 2012).

Os objetivos centrais do projeto eram a conscientização dos imigrantes sobre cuidados com a saúde em seu local de habitação e de trabalho e a sensibilização dos agentes públicos de saúde atuantes no território com relação às condições de vida e à cultura dos imigrantes que eram por eles atendidos (DORNELAS, 2009). Entre as atividades desenvolvidas, destacam-se: (i) a capacitação de funcionários¹⁵⁸; (ii) a contratação de imigrantes como agentes no Programa de Saúde da Família (PSF); (iii) a participação em novenas e eventos da comunidade boliviana para aproximação dos agentes envolvidos no projeto com a comunidade (DORNELAS, 2009, p. 20); e (iv) a tradução de material informativo sobre saúde (prevenção de tuberculose, saúde da mulher, etc) (CYMBALISTA; NAKANO, 2005).

As ações do projeto estavam inseridas no processo de municipalização do atendimento básico de saúde iniciado no governo de Marta Suplicy (PT, 2001-2004). Durante as duas gestões anteriores – Maluf /Pitta (PPB, 1993-2002) – a saúde no município de São Paulo era organizada de forma diferente do previsto pelo Sistema Único de Saúde (SUS). Em 1993, o recém-eleito prefeito Paulo Maluf rompe com o SUS e organiza o Programa de Atendimento à Saúde (PAS). Nessa altura, a cidade se distanciava da municipalização e descentralização dos serviços de saúde que estavam em andamento no Estado de São Paulo e no restante do país (COELHO; SZABZON; DIAS, 2014, p. 144). Quando Marta Suplicy (PT, 2001-2004) é eleita, o município volta a se aproximar do SUS. A reinserção estava associada com a preocupação de observar as diferenças intramunicipais e ampliar a oferta de serviços nas periferias (COELHO; SZABZON; DIAS, 2014). Os principais componentes da municipalização da saúde são: (i) a parceria entre a Secretaria Municipal de Saúde e a Secretaria Municipal de Assistência Social¹⁵⁹; (ii) a

¹⁵⁸ No que se refere a capacitação de funcionários, foi identificada como necessária uma vez que o distanciamento entre os agentes de saúde e os imigrantes atendidos e as reclamações recebidas por parte dos funcionários prejudicavam a qualidade e alcance do serviço (DORNELAS, 2009).

¹⁵⁹ Segundo entrevista por Rosana Gaeta à Freitas (2018), “no governo da Marta Suplicy houve uma grande descentralização de poder e autonomia [...] A gente tinha o mesmo desenho geográfico para a saúde, educação, assistência social, esporte – toda a rede de proteção social e mais a subprefeitura detinham o mesmo território para podermos fazer, de fato, uma gestão focada naquele território, otimizando recurso e fazendo uma política fortalecida e de fácil acesso ao cidadão comum”.

implementação da estratégia Programa de Saúde da Família (PSF)¹⁶⁰; e (iii) a criação de coordenadorias de saúde dentro das subprefeituras recém-estruturadas¹⁶¹ (FREITAS, 2018).

Uma das estratégias do PSF é a visita a domicílio como estrutura de atendimento. A prática já vinha sendo realizada por algumas unidades de saúde (como o Centro de Saúde Escola da Barra Funda, da Fundação Santa Casa – CSEBF) desde os anos 1990, junto a domicílios vulneráveis¹⁶², mas só se generaliza para toda a cidade como consequência da municipalização ocorrida a partir de 2001 (FREITAS, 2015). Com a adesão ao SUS, as visitas domiciliares passam a ser realizadas por agentes comunitários, contratados no escopo do Programa de Agentes Comunitários (PAC), que atuam nas áreas de abrangência das Unidades Básicas de Saúde (UBS) (COELHO; SZABZON; DIAS, 2014).

Nesse cenário, concomitantemente ao projeto *Somos Hermanos*, outro projeto era implementado. O projeto “A gente na Rua” voltava a atenção às vulnerabilidades específicas da população em situação de rua e criava a ponte com a saúde pública. Segundo a pesquisa realizada por Patrícia Tavares de Freitas, no âmbito de seu pós-doutorado, os dois projetos guardam bastante semelhança. Essa relação foi essencial para que se lograsse a contratação de imigrantes como agentes comunitários de saúde:

Ambas as populações em foco nesses projetos possuíam, em comum, uma vulnerabilidade marcada pela intensa mobilidade (não possuem uma residência fixa) e extrema segregação (social, linguística, simbólica etc.) em relação à população local. Circunstância diferente daquela vivida pelos habitantes dos bairros populares em foco na implementação do PSF [...] Para o então secretário adjunto da saúde, o médico sanitário Marco Akerman, teria sido, inclusive, devido às reivindicações da população em situação de rua que se inventou a estrutura que, posteriormente, seria apropriada para o trabalho junto aos novos imigrantes econômicos latino-americanos (FREITAS, 2018, s.p., grifo nosso).

¹⁶⁰ “O Programa de Saúde da Família (PSF), proposto em 1994 pelo Ministério da Saúde, atualmente definido como Estratégia Saúde da Família, foi instituído pela Política Nacional de Atenção Básica (PNAB) como uma estratégia de reorganização da Atenção Primária à Saúde (APS), em substituição ao modelo tradicional de atenção, tendo atingido, em janeiro de 2013, uma cobertura nacional de 105 milhões de habitantes (54%)” (AGUIAR; MOTA, 2014, p. 494)

¹⁶¹ Foram criados inicialmente 41 distritos de saúde, os quais foram incorporados às 31 subprefeituras posteriormente, cada distrito contava com conselhos de unidade de saúde que deveriam contribuir para a definição e monitoramento das políticas de saúde nas regiões (COELHO; SZABZON; DIAS, 2014, p. 145)

¹⁶² Em entrevista concedida a Patrícia Tavares de Freitas, o médico sanitário atuante no CSEBF, Nivaldo Carneiro Júnior, relata que já nos anos 1990 tinha sido possível perceber a mudança socioespacial da região, que passou a contar com a presença cada vez maior de pessoas em situação de rua e de imigrantes da comunidade boliviana (FREITAS, 2018)

Assim, a contratação de pessoas em situação de rua como agentes comunitários de saúde possibilitou a admissão de imigrantes para a mesma função (FREITAS, 2018). As visitas domiciliares passaram a ser realizadas por uma equipe que contava também com agentes da Pastoral do Migrante. A proposta era de que, após o atendimento de saúde feito pelo agente comunitário, o membro da pastoral pudesse “suprir uma forte demanda dos imigrantes [...] [por] informações sobre documentação, sobre o modo de vida do Brasil, questões culturais e religiosas, relacionamentos familiares” (DORNELAS, 2009, p. 21). A experiência foi exitosa e permitiu, pelo elo criado, que os imigrantes fossem “lentamente saindo dos espaços segregados em que se encontravam [...]”. Um sinal claro [foi] o aumento da frequência dos imigrantes nos serviços públicos dos bairros do Brás, Pari, Bom Retiro e arredores” (DORNELAS, 2009, p. 22). Além disso, a experiência permitiu que a Pastoral do Migrante tivesse acesso privilegiado aos grupos de imigrantes, e que adquirisse a expertise que, segundo Freitas (2018), a legitimaria nos anos seguintes como a principal organização atuante na temática migratória, conferindo papel de interlocutor com atores estatais.

Se, na década anterior, a indocumentação era a problemática central para o acesso do direito à educação, na questão da saúde ela também aparece. É nesse sentido que a relação do imigrante com o Programa de Saúde da Família acaba por assumir um significado fundamental no processo de inserção na cidade, cumprindo inclusive a função secundária de documentação que não era prevista inicialmente, uma vez que o cartão SUS passa a funcionar também como “uma espécie de identificação, muitas vezes a primeira recebida no Brasil” (XAVIER, 2010, p. 197). Ainda no aspecto da documentação e do acesso à saúde, o projeto *Somos Hermanos* logrou outra conquista: a mudança de regra de obtenção do cartão SUS relativa à exigência do CPF. Segundo a pesquisa de campo de Freitas (2018), essa alteração era uma necessidade não só de imigrantes, mas de outros grupos populacionais e impedia, no caso dos imigrantes, a continuidade no atendimento para o tratamento de tuberculose¹⁶³.

[Em 2004] os técnicos de saúde das subprefeituras com imigrantes latino-americanos (em especial, bolivianos) estavam às voltas com o primeiro importante surto de tuberculose nas oficinas de costura em que esses imigrantes moravam e trabalhavam. E um dos **entraves à continuidade do**

163

O já citado Relatório da CPI “do Trabalho Escravo” aponta como uma das preocupações do município de São Paulo, no que se refere à Saúde, a questão da tuberculose que tinha alta incidência entre a população boliviana residente na cidade: “de acordo com citações das autoridades sanitárias brasileiras presentes ao Dia Mundial de Combate à Tuberculose, o Brasil tem cerca de 90 mil casos de tuberculose por ano e esse número é particularmente alto na população de bolivianos residentes em São Paulo”. As organizações da sociedade civil também apontavam esta incidência e suas causas: “grande maioria dos bolivianos trabalha e mora no mesmo local insalubre onde estão instaladas as oficinas de costura, o que traz sérios problemas para a saúde. Um dos mais graves é a tuberculose” (ILLES; TIMÓTEO; PEREIRA, 2008, p. 206).

tratamento dessa população com tuberculose era a exigência do número do CPF (documento inacessível aos imigrantes indocumentados) para a expedição do cartão SUS. Conforme avalia a coordenadora de saúde da subprefeitura da Mooca da época, a suspensão dessa exigência era uma agenda que contemplava outros grupos populacionais igualmente desprovidos de CPF, como a população em situação de rua e a indígena (FREITAS, 2018, s.p.).

A experiência do “*Somos Hermanos*” evidenciou também outra questão: a “ausência” de imigrantes no serviço público. Segundo Dornelas (2009), essa escassez estava associada com a condição de quase “confinamento” (por vezes, situação real) relacionada diretamente às condições trabalhistas a que estavam submetidos. Nesse sentido, apontam Cymbalista e Xavier que a baixa visibilidade da comunidade boliviana em São Paulo e a “praticamente ausência do grupo em estatísticas públicas” se deve ao que chamam de “privacidade coletiva” do espaço das oficinas de costura, sinalizando o confinamento da comunidade, a “hipertrofia” do local de trabalho, gerando consequências diretas na invisibilidade do grupo e a pouca utilização de equipamentos públicos, do comércio e dos serviços (CYMBALISTA; XAVIER, 2007, p. 122).

Diante de tal realidade, o projeto expande a atuação para além da promoção da saúde. É o caso, por exemplo, da incorporação de festividades andinas no calendário de escolas localizadas em regiões com grande concentração de imigrantes:

*The Education Coordinating Unit for Mooca has begun to work together with the Health Coordinating Unit; the purpose is to appraise school heads of the conditions and needs of some of the immigrant pupils, and to promote integration – including with the addition of Andean features to school parties*¹⁶⁴ (CYMBALISTA; NAKANO, 2005, p. 225).

Os desdobramentos do *Somos Hermanos* permitem considerar que a percepção sobre a questão migratória passa por modificações na cidade de São Paulo. Se, de um lado, é possível observar que a imagem da questão migratória está associada a perspectiva cultural para o poder público municipal, de outro, é possível notar que há preocupação em dar visibilidade às condições da vida imigrante em São Paulo. Segundo Rosana Gaeta, no momento em que se realizava o *Somos Hermanos*, havia a necessidade de visibilizar a situação vivida por imigrantes e promover a ação do poder público:

Tanto é que [junto com a Pastoral] a gente fez a opção de **ampliar essa divulgação** mesmo sabendo o preço da possibilidade de aumentar o

¹⁶⁴ Traduzindo: “A Coordenação de Educação da Mooca começou a trabalhar junto com a Coordenação de Saúde; o objetivo é informar os direitos das escolas sobre as condições e necessidades de alguns dos alunos imigrantes e promover integração – inclusive com a adição de festividades andinas no calendário das escolas” (tradução nossa).

preconceito e a criminalização social dessas pessoas. Ai, até o Roque conseguiu uma entrevista no *New York Times*, a gente conseguiu ir pra imprensa e divulgar: **‘O imigrante está aqui, está sofrendo, as pessoas precisam conhecer essa realidade’**. A gente queria criar uma agenda política para esta discussão, porque sozinho a gente sabia que não ia dar conta. A gente conseguiu criar [...] acabamos tendo uma voz, mesmo que não fosse para dar as respostas as suas necessidades, **mas que as pessoas soubessem que estava tendo um problema muito grave com relação a nossa imigração na capital de São Paulo** e na região que a gente estava atuando (GAETA, entrevista 12/11/2018).

Problematizar a migração expondo a existência de imigrantes e de suas demandas foram estratégias usadas para a definição da ‘condição’ imigrante como um ‘problema público’ que carecia da ação do Estado. De acordo com Kingdon (2002), parte importante do processo de formação da agenda governamental é o reconhecimento de uma questão como problema, o que ocorre pelo uso de dados, indicadores e elementos difusores que permitam associar a questão a um determinado entendimento do problema.

A inclusão de imigrantes como população focal, marcada por especificidades próprias, em um projeto desenvolvido no âmbito da saúde, denota a definição do problema público que concebe o imigrante como sujeito de direitos. O Projeto *Somos Hermanos* impulsiona a (re)definição do problema público que acaba por gerar mudanças no subsistema da política de saúde (contratação de agentes comunitários imigrantes, formação de servidores públicos da saúde, fim da exigência documental para cadastramento de usuários do sistema). No mesmo sentido, o reconhecimento cultural e social por meio da regularização da feira da Praça Kantuta também evidencia a migração como problema público, especialmente por se tratar de um espaço com grande presença de imigrantes, ponto fundamental se considerada a pouca frequência em ambientes externos às próprias oficinas de costura, contribuindo para a visibilização do tema frente a sociedade e ao governo.

O que se percebe nesse momento é que a Prefeitura de São Paulo, diferentemente da política pública que viria a ser estruturada quase dez anos depois, assentada na compreensão multidimensional do problema público e na oferta de resposta integrais a ele, agia, a essa altura, por meio de políticas setoriais, localizadas em subsistemas. O Projeto *Somos Hermanos* logrou êxito em muitos aspectos, não só dentro do subsistema específico onde se desenvolvia, mas também na visibilização do ‘problema público’ imigrante. A ‘saída’ dos espaços privados (sobretudo das oficinas de costura) e o aumento da presença de imigrantes nos equipamentos de saúde da região onde o projeto funcionava são evidências dessa visibilidade. Assim, embora a mudança de gestão implique a descontinuidade do projeto, em junho de 2005 (DORNELAS, 2009), a imigração alcança outros espaços dentro da administração pública local.

4.3 Novos atores e os limites jurisdicionais difusos na administração pública municipal: gestão Serra/Kassab

Ao assumir seu mandato, José Serra (PSDB, 2005-2006) reestruturou a organização da Prefeitura de São Paulo e criou a Secretaria Especial de Participação e Parceria (SEPP)¹⁶⁵. Ao mesmo tempo, herdou da gestão anterior a Comissão Municipal de Direitos Humanos (CMDH), instituída através de uma emenda à Lei Orgânica do Município¹⁶⁶. Entre esses dois órgãos ocorreram disputas que permearam e alteraram a ação do município no tema das migrações. Além disso, este período também é caracterizado pelo surgimento de novos atores atuantes na temática migratória na cidade de São Paulo. Estes grupos relacionaram-se, em alguma medida, com o poder público municipal, em distintas ocasiões, tendo gerado alterações na concepção sobre o problema público em questão. Sobre estas duas características centrais do período é que desenvolvemos esta subseção.

Inicialmente, a SEPP, criada no início da gestão Serra (PSDB, 2005-2006), foi estabelecida com o objetivo de conduzir ações governamentais voltadas à democratização da gestão pública municipal, de forma a garantir a participação de segmentos sociais específicos da população na construção e implementação de políticas públicas que tinham como propósito a melhoria das condições de vida na cidade (art. 2º do Decreto 45.712/2005). Contava, em sua estrutura, com seis coordenadorias temáticas: Assuntos da População Negra; Mulher; Idoso; Assuntos de Diversidade Sexual; Participação Social e Juventude (art.3º).

Em São Paulo, contudo, como já mencionado, a criação de órgãos no Poder Executivo com atuação transversal não surge na gestão Serra (PSDB, 2005-2006). Em 1989, a então prefeita Luiza Erundina (PT, 1989-1992) criou a Coordenadoria Especial do Negro e a Coordenadoria Especial da Mulher, ambas vinculadas à Secretaria dos Negócios Extraordinários (REINACH, 2013, p. 49). Ao ser eleito, Paulo Maluf (PPB, 1993-1996) extinguiu esses dois órgãos. As Coordenadorias Especiais da Mulher e do Negro são reativadas no governo de Marta Suplicy (PT, 2001-2004) e foram criadas a Coordenadoria da Juventude; Coordenadoria Especial de Participação e Coordenadoria Especial do Orçamento Participativo – vinculadas à Secretaria de Governo Municipal (DELGADO, 2007). Observa-se que em nenhum dos momentos de criação de estruturas administrativas, seja no governo Erundina, no

¹⁶⁵ Por meio do Decreto 45.712 de 10 de fevereiro de 2005.

¹⁶⁶ A Comissão Municipal de Direitos Humanos (CMDH) foi criada por meio da Emenda 21/01 à Lei Orgânica do Município, artigos 238. A Lei que regulamenta o funcionamento da CMDH é a Lei 13.292 de 14 de janeiro de 2002.

governo Marta Suplicy ou no governo Serra, optou-se pela criação de uma Coordenadoria de Imigrantes.

Uma vez instituída a Secretaria Especial de Participação e Parceria no mandato de José Serra (PSDB, 2005-2006), a primeira gestão foi realizada pelo vereador Gilberto Natalini (PSDB), que ficou à frente da pasta de 2005 a meados de 2006. Nesse momento inicial, a SEPP incorpora em sua esfera de ação as atividades do Programa de Cooperação Descentralizada entre Cidades da América Latina e União Europeia (URB-AL). Criado em 1995 e financiado pela Comissão Europeia, o Programa URB-AL é um programa de cooperação descentralizada destinado às cidades da América Latina (AL)¹⁶⁷ e União Europeia (UE)¹⁶⁸, reunindo municípios, regiões e autoridades locais, com a possibilidade de participação de universidades ou associações (RODRIGUES; MATIOLLI, 2016).

O objetivo do Programa era a troca de experiências, fomentar ‘boas práticas’, desenvolvimento de capacidades institucionais e a capacitação de recursos humanos nas localidades envolvidas. O programa se dividiu em três fases, e se estruturou inicialmente em oito Redes Temáticas (Fase I) – posteriormente, acrescentou seis temas, totalizando catorze temas que correspondiam a catorze Redes Temáticas, cada uma coordenada por uma cidade designada para tal. São Paulo coordenou a Rede 10, inserida na Fase II (2001-2006), que tinha como tema “Luta contra a Pobreza Urbana” (DESSOTTI; MATTIOLI, 2010). No escopo de projetos desenvolvidos, encontrava-se o Projeto “Integração dos imigrantes na cidade como forma de combate à pobreza”, da Rede URB-AL 10.

Segundo Gaeta, o projeto havia sido concebido dentro da subprefeitura da Mooca, a partir da experiência proporcionada pelo “*Somos Hermanos*”, e submetido ao financiamento externo por meio da Secretaria Municipal de Relações Internacionais, no final da gestão Suplicy (PT, 2001-2004) (GAETA, entrevista 12/11/2018). De fato, com a mudança de gestão, a existência do projeto abre precedentes para que o poder público continue atuando na questão migratória, não sendo essa, claramente, a única razão para a continuidade de ação do poder público. Conforme relata Vilu Salvatore, então coordenadora de Participação Social, o projeto da Rede URB-AL 10 foi o motivador para que a Secretaria Especial de Participação e Parceria viesse a trabalhar com o tema (SALVATORE, entrevista 25/10/ 2018).

¹⁶⁷ Países incluídos: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela (RODRIGUES; MATIOLLI, 2016).

¹⁶⁸ Países incluídos: Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Portugal, Reino Unido e Suécia (RODRIGUES; MATIOLLI, 2016).

A partir desse mote, com o projeto sob sua responsabilidade, a então coordenadora de Participação Social começa a estabelecer diálogo com a rede de organizações atuantes na temática migratória na cidade. O grupo de organizações que se aproxima da SEPP é formado por integrantes do Conselho Estadual Parlamentar de Comunidades de Raízes e Culturas Estrangeiras (CONSCRE). Essa aliança se deve, em grande medida, pela familiaridade política e pessoal entre o secretário de Participação e Parceria, Gilberto Natalini (PSDB), e o deputado estadual criador do CONSCRE, Walter Feldman (PSDB) (JARA, entrevista 01/10/2018; NATALINI, entrevista 16/10/2018). Este grupo que inicialmente se avizinha dessa esfera do poder municipal é um grupo composto por imigrantes de comunidades “tradicionais”¹⁶⁹, já consolidadas no Brasil (comunidade judaica, armênia, húngara e italiana são algumas das citadas por entrevistados)¹⁷⁰, mas que também conta com a presença de alguns nomes atuantes junto aos novos movimentos migratórios que chegavam a São Paulo, como é o caso de Oriana Jara e Paulo Illes, e que trazem demandas por políticas para migrantes, nos termos descritos anteriormente.

A ligação com as comunidades imigrantes, motivadas pelo projeto da Rede URB-AL 10, insere a problemática da imigração na Secretaria Especial de Participação e Parceria. Segundo Salvatore, as demandas eram diversas, mas se destacava entre todas o desejo pelo reconhecimento de imigrantes como sendo um segmento próprio e, conseqüentemente, o desenvolvimento de políticas públicas para esse segmento.

A reivindicação que eles fizeram, e eu achei bacana, porque **eles queriam ser reconhecidos como segmento: imigrantes. Antes dessa data eles eram considerados sem teto, movimento de moradia, movimento de mulher... não tinham uma identidade própria, eles queriam esse reconhecimento pelas três esferas de governo.** Eles queriam também contar com espaço de reflexão em defesa dos direitos humanos e queriam que isso envolvesse todas as secretarias... lembrando que a Secretaria de Participação e Parceria e tinha a Comissão de Direitos Humanos separada. **Eles queriam que isso fosse organizado debaixo dessa identidade. ‘Imigrantes’** (SALVATORE, entrevista 25/10/2018, grifo nosso)

Corroborar esta percepção apontada por Salvatore a fala de Oriana Jara (entrevista 01/10/2018) sobre a sua articulação junto às esferas de participação promovidas pela Assembleia Legislativa de São Paulo (ALESP), que culminou na incorporação, pela primeira

¹⁶⁹ A Pastoral do Migrante, organização reconhecida na altura pela sua atuação com migrantes (FREITAS, 2015), foi convidada a participar das reuniões iniciais promovidas pela coordenadora de Participação. No entanto, segundo relato de Salvatore, apesar do convite, os representantes da Pastoral não estiveram presentes em nenhuma reunião (SALVATORE, entrevista 25/10/2018).

¹⁷⁰ Referimo-nos às entrevistas concedidas por Oriana Jara (01/10/2018) e Gilberto Natalini (16/10/2018).

vez, da temática migratória enquanto segmento social em uma esfera de participação social. Segundo seu relato, a incorporação da temática da imigração e refúgio na V Conferência Estadual de Direitos Humanos, realizada em dezembro de 2005, foi fruto da atuação de um grupo de imigrantes, entre eles a organização Presença América Latina (PAL), da qual Oriana Jara é presidente e fundadora. A atuação da PAL no âmbito do CONSCRE, a participação como ouvintes de um grupo de imigrantes na IV Conferência Estadual de Direitos Humanos (realizada em 2004)¹⁷¹ e a proximidade com os movimentos sociais presentes na Conferência (movimento de mulheres, movimento LGBT etc.) foram fatores que possibilitaram a inserção da migração como tema da conferência do ano seguinte, a V Conferência Estadual de Direitos Humanos (JARA, entrevista 01/10/2018).

Por não ser o foco desta dissertação compreender como o tema das migrações é incorporado nas ações do governo estadual, não nos ateremos em apresentar razões mais aprofundadas que permitam compreender a inclusão do tema na Conferência Estadual, ou ainda, de que maneira esse fato se relaciona (ou não) com outras ações no âmbito do governo do Estado. O que nos interessa apontar é que a ideia sobre o ‘problema público’ do imigrante, interpretado enquanto segmento social, circulava em diversas esferas governamentais por meio da ação de atores diferentes e em oportunidades diferentes.

Nesse sentido, o relatório final da V Conferência Estadual de Direitos Humanos indica algumas considerações importantes sobre esta nova interpretação. O item 298 do relatório propõe “[c]riar e implementar serviços gratuitos de orientação jurídica e assistência judiciária especializada aos refugiados e imigrantes, atendendo as particularidades de língua e cultura”, portanto voltado às especificidades da dificuldade de documentação que enfrentam os imigrantes. Os itens 301 e 304 do Relatório, indicam medidas que promovem a cidadania imigrante nas esferas locais: “Criar uma legislação estadual para garantir os direitos de cidadania dos migrantes, imigrantes e refugiados que vivem no Brasil” e “Garantir a participação, com direito a voto, dos migrantes através de suas organizações em todos os conselhos da esfera estadual”, respectivamente¹⁷².

¹⁷¹ Segundo Oriana Jara, a participação do grupo na IV Conferência Estadual de Direitos Humanos se deu pelo fortúnio de estarem presentes no local da conferência e pela proximidade que tinha construído com Renato Simões (PT), então presidente da Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa de São Paulo, uma vez que a entrevistada fazia parte do Conselho Estadual Parlamentar de Comunidades de Raízes e Culturas Estrangeiras (CONSCRE), ligado à Comissão.

¹⁷² A íntegra do relatório está disponível em <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/255_arquivo.pdf>. Acesso em 15 de janeiro de 2019.

Assim, a interpretação do imigrante como segmento social em toda sua complexidade, que diz respeito a áreas setoriais distintas (saúde, educação, habitação etc.), começa a encontrar espaços de ‘reverberação’: a V Conferência Estadual e o desenho do Projeto da URB-AL 10, iriam se transformar, posteriormente, na proposta de criação de uma coordenadoria específica para trabalhar com o tema no âmbito do governo municipal.

Por volta de 2004, novos atores das migrações começam a atuar na cidade. Até então, se pode dizer que a cena migratória na cidade de São Paulo era dominada por alguns atores, sendo dois deles, segundo Freitas (2018), os mais relevantes: Pastoral do Migrante (parte da missão scalabriana dentro da Igreja Católica) e o Serviço Pastoral do Migrante (SPM), vinculado à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB).

A Pastoral do Migrante tem suas raízes na Itália de 1887, quando o bispo Dom Giovanni Batista funda o projeto pastoral. No Brasil, a Pastoral do Migrante atua, num primeiro momento, junto aos italianos que aqui chegavam no século XIX. Posteriormente, em 1940, a Congregação Scalabriana inaugura a Igreja Nossa Senhora da Paz, no bairro do Glicério, região central de São Paulo. Na década de 1970, é fundada a Casa do Migrante voltada para o acolhimento de migrantes¹⁷³ (RIBEIRO, 2007). Também na década de 1970, os padres scalabrinianos fizeram parte da constituição SPM, que está “vinculado ao Setor Pastoral Social da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), [sendo, a SPM] o organismo que coordena a Pastoral dos Migrantes no país” (RIBEIRO, 2007, s.p.). Valendo-nos da proposta analítica de Freitas (2018), nos referiremos a ambas as instituições como Pastoral do Migrante “por atuarem em conjunto e possuírem a mesma localização, nos eventos considerados”. A Pastoral do Migrante manteve-se como a principal organização a atuar junto a imigrantes na cidade desde a década de 1970, quando sua ação estava “voltada para o acolhimento e atuação política junto aos migrantes internos e refugiados políticos latino-americanos” (FREITAS, 2018).

A descontinuidade do Projeto *Somos Hermanos* marca também o fim de uma atuação hegemônica da Pastoral do Migrante. Muito embora seja possível observarmos a ação de atores coletivos, ou, melhor dizendo, a ação das organizações sociais, no caso que analisamos, os atores individuais assumem relevância. Dois deles são centrais em todo o processo de formação da agenda municipal para migrantes: Oriana Jara e Paulo Illes. Em 2004, Oriana Jara, junto com outros representantes de países latino-americanos, funda a organização Presença da

¹⁷³ Em 1887, na região do Brás, havia sido criada a Hospedaria do Imigrante, parte da política do Estado brasileiro de atração de mão de obra imigrante no final do século XVIII (RIBEIRO, 2007). Essa fase da migração para o Brasil está descrita mais detalhadamente na seção 1 desta dissertação.

América Latina (PAL), “com a finalidade de articular e fortalecer comunidades de imigrantes latino-americanos residentes no Brasil”¹⁷⁴.

Em 2005, Paulo Illes funda o Centro de Apoio ao Imigrante (CAMI). A sua permanência nessa organização vai até 2009, quando por divergências internas (políticas e pessoais) há uma cisão dentro do CAMI, e Paulo Illes funda o Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante (CDHIC). O CAMI, que havia sido fundado com objetivo inicial de “dar celeridade e apoio burocrático aos novos projetos e convênios que começaram a ser realizados pela Pastoral [como, por exemplo, o primeiro convênio celebrado entre a Pastoral e o Instituto C&A, em 2005]” continuou a existir e permaneceu alinhado à Pastoral do Migrante. O CDHIC, por sua vez, “passou a articular um campo de oposição à atuação da Pastoral, em que a dimensão política da presença dos novos imigrantes (direito ao voto, participação social, autorepresentação etc.) passou a contrastar com a atuação provedora e religiosa da organização católica” (FREITAS, 2018, s.p.).

Além dessas duas organizações, novas viriam a se formar, com destaque para as associações de imigrantes surgidas do comércio ambulante e da necessidade de reivindicar melhorias nas condições e na permissão de realização do trabalho informal realizado por imigrantes em espaços públicos. São elas: a Associação Gastronômica Cultural Folclórica Boliviana Padre Bento – fundada em 2002 (descrita acima), nomeada aqui como Associação Kantuta; e a Associação Coimbra, nos finais de 2008, que mais tarde se formalizaria (em 2012)¹⁷⁵ como a Associação de Empreendedores Bolivianos da Rua Coimbra (ASSEMPBOL).

São esses novos atores que passam a defender, em diferentes esferas, a ideia que associa imigrantes a um segmento social específico e que reivindica respostas integrais do Estado sobre suas demandas, cada vez mais complexas. Vimos anteriormente que a reivindicação no âmbito da educação e posteriormente da saúde já haviam sido colocadas, e as novas associações de imigrantes (Associação Kantuta e Associação Coimbra) agregaram um novo elemento a complexidade do problema público: o direito à realização de atividades econômicas, culturais e políticas no espaço urbano. De tal forma, o que se percebe é que a definição do ‘problema público’ imigrante vai se alterando e, a nosso ver, tal alteração tem ligação com multiplicação dos atores atuantes na temática.

Considerando que alteração na *policy image* é central para o processo de acesso à agenda decisional, e consequentemente, a promoção de grandes mudanças em determinada política

¹⁷⁴ Ver o site oficial da organização em <<http://www.palbrasil.com.br/>>. Acesso em 10 de janeiro de 2019.

¹⁷⁵ Segundo informação obtida pela autora junto ao atual presidente da Associação.

pública, o aparecimento de novos atores é parte essencial para a quebra do monopólio de políticas públicas (*policy monopoly*), uma vez que uma imagem consagrada passa a ser questionada. Dessa forma, o monopólio de políticas passa a se encontrar ameaçado, e, conseqüentemente, também estabilidade da política pública, crescendo a possibilidade de mobilização e a ascensão do tema na agenda governamental (*macropolitical agenda*) (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 2007, p. 163).

O aparecimento de novos atores na temática em tela, questiona a ação do estado relativamente as respostas dadas às demandas de imigrantes. Se considerada a ação municipal para migrantes sob o mote do Projeto da URB-AL, podemos apontar que essa nova definição do problema estava sendo reivindicada, questionando a localização das ações como as empregadas em gestões anteriores, em políticas específicas – educação, saúde, valorização cultural – relacionadas às demandas concretas – matrícula de imigrantes indocumentados, promoção da saúde fortemente vinculada ao combate à tuberculose, e o reconhecimento do legado cultural, seja na formalização da Feira Kantuta, seja com o reconhecimento das festividades imigrantes, sobretudo no Legislativo.

Nesse sentido, as propostas aventadas para a realização do projeto “Integração dos imigrantes na cidade como forma de combate à pobreza” da Rede URB-AL 10 indicam a percepção abrangente do problema público. Por meio dos documentos relacionados à estruturação do projeto compartilhados conosco por Salvatore, podemos indicar como propostas de ação elaboradas pela Coordenação de Participação Social/SEPP, em parceria com organizações sociais: (i) a elaboração e disponibilização de um “Guia de Boas Práticas”, com o propósito de favorecer a “inserção dos imigrantes na comunidade em que vivem em um contexto de exercício de direitos e deveres” e de promover “a equidade e autonomia do imigrante e de sua família”; (ii) a capacitação de funcionários públicos no atendimento direto de imigrantes, especialmente nas áreas de Saúde, Ação Social, Esporte, Educação e Subprefeituras (praças de atendimento); (iii) a criação do Observatório da Imigração, articulado com atores da sociedade civil com o intuito de consolidar um sistema de imigração sobre imigração que “permitirá um posicionamento sólido das distintas instâncias municipais, facilitará sua transversalização, fortalecendo o compromisso do Município para um desenvolvimento equitativo inclusivo e atento a diversidade”; e (iv) a elaboração de diagnóstico sobre imigração na cidade de São Paulo, com o objetivo de “dar visibilidade às condições de vida e à vulnerabilidade social dos imigrantes [...], apresentar e fomentar propostas e ações de políticas públicas que contribuam para a melhoria na qualidade de vida da população imigrante, inseridas em um contexto de políticas sociais para as populações vulneráveis”.

As ações propostas para a execução do Projeto descritas acima – Guia de Boas Práticas, Capacitação de servidores, Observatório da Imigração, e Diagnóstico, são propostas que anunciam a concepção do ‘problema público’ imigrante como um grupo social específico e com demandas sociais específicas associadas a situação de vulnerabilidade dessa população, incluindo os diversos setores das políticas públicas em que o tema já se inserira, mas extrapolando a ‘localização’ da imigração em uma ou outra pasta. Na elaboração das propostas de ação, os novos atores se fizeram presentes por meio de consultas e reuniões realizadas na Coordenadoria de Participação Social, e tiveram papel fundamental para a alteração da percepção sobre imigração junto à administração pública municipal.

No entanto, a saída de José Serra (PSDB, 2005-2006) da Prefeitura para se candidatar a governador do Estado de São Paulo, e sua substituição por Gilberto Kassab (DEM, 2006-2012) gerou uma troca de gestores da Secretaria Especial de Participação e Parceria (SEPP) que acarretaram implicações diretas no Projeto URB-AL. Gilberto Natalini retorna à Câmara Municipal e é sucedido por José Police Neto (PSDB). Com isso, a coordenação geral da Coordenadoria de Participação Social da SEPP também é substituída, e o Projeto passa a ser coordenado por Rosana Gaeta. A alteração na gestão do projeto acabou por imprimir mudanças no seu escopo, culminando na execução de uma única ação: o diagnóstico sobre a situação da migração em São Paulo. A pesquisa foi realizada por Ruth Camacho, que atuava na Pastoral do Migrante, empregando a metodologia de grupos focais. O projeto foi encerrado em 2006, prazo estabelecido pela Rede URB-AL 10 (GAETA, entrevista 12/11/2018).

Segundo a proposta do modelo teórico de John Kingdon (2002) as mudanças no interior da política são momentos em que há oportunidade de alteração na agenda governamental, desde que associadas ao entendimento de uma condição como problema público. No modelo teórico, a mudança de lideranças de órgãos municipais (troca de secretários municipais e coordenadores) podem ser momentos propícios de formação de agenda, uma vez que também há mudança de prioridades políticas. Nesse sentido, Salvatore coloca que a troca de secretários de Participação e Parceria indicou a mudança de prioridade com relação às migrações, tanto pelas diferentes agendas de cada um deles, como pelo fato de que o tema não estava na agenda do prefeito, o que poderia ter fortalecido o tema independente de quem ocupasse o cargo de secretário:

O político, quando assume um alto cargo, tem uma agenda própria ou uma agenda do partido da base de sustentação política do prefeito. O secretário também tem, claro que ele é subordinado ao prefeito, mas com um prefeito não muito centralizador, o secretário tem a liberdade de e cumprir a sua própria agenda. O **Police valorizava determinadas questões o Natalini**

outras e assim por diante. [...] A questão dos imigrantes não fazia parte da agenda oficial do prefeito. O Natalini sempre foi sensível às questões das minorias, aí incluídos os imigrantes. Aí surge o projeto da URB-AL e nesse momento se percebe a característica, a sensibilidade e visão do gestor. Ele abraçou a causa (SALVATORE, entrevista 25/10/ 2018, grifo nosso)

Com o término do projeto “Integração dos imigrantes na cidade como forma de combate à pobreza”, a Secretaria Especial de Participação e Parceria (SEPP) desenvolveu outro projeto de cooperação internacional com o tema das migrações. Em 2006 foi lançado o projeto “I-migrantes” como parte do projeto guarda-chuva “Cibernarium”, também financiado pela Comunidade Europeia. O projeto Cibernarium estava vinculado à rede Vitalis¹⁷⁶. A proposta do projeto “I-migrantes” era apoiar a integração de imigrantes na cidade por meio da informática e do acesso a informações disponíveis em um site¹⁷⁷ sobre serviços e oportunidades, promovendo também a inclusão digital dessa população (CALZA, 2007, p. 12). Dentre as atividades desenvolvidas no âmbito desse projeto, foram ofertadas oficinas e aulas de língua portuguesa, organizados o “coral dos imigrantes” e as “olimpíadas dos imigrantes” e disponibilizado o uso da internet gratuitamente nos telecentros (GAETA, 2012).

Segundo Cymbalista e Xavier (2007), o projeto financiado por uma agência internacional previa ações que tinham a potencialidade de propiciar uma atenção mais sólida por parte do governo municipal:

[O] projeto também pretende realizar uma pesquisa sobre os imigrantes na cidade, formar funcionários públicos municipais para desenvolver trabalhos com os imigrantes, construir um guia de boas práticas, entre outras atividades [...]. Essas são de certa forma **ações pioneiras e, apesar de terem sido impulsionadas por um financiamento de que veio de fora, podem alavancar a construção de um olhar mais ativo, por parte do poder público para ação junto a essa questão** (CYMBALISTA; XAVIER, 2007, p. 129, grifo nosso).

A cooperação internacional promovida por agências internacionais evidencia o papel de tais agentes no estabelecimento de ‘prioridades’ públicas locais, de concepções sobre determinado tema, na geração de alternativas de políticas públicas. Ao estudar a formação da

¹⁷⁶ “A rede Vitalis é uma rede de cooperação que nasceu do interesse em colaborar com a criação de uma Sociedade da Informação mais inclusiva, compartilhando resultados e projetos sobre temas relacionados com esta sociedade, como e-educação, e-saúde, e-governo, e-inclusão e outros” (CALZA, 2007, p. 12)

¹⁷⁷ Durante o período que desenvolvemos essa pesquisa, o site do projeto já não estava mais no ar. O endereço eletrônico do mesmo foi obtido pelo artigo escrito por Cymbalista e Xavier (2007). Contudo, tivemos acesso ao *layout* e o menu de conteúdo do site, disponibilizado por Rosana Gaeta (entrevista 12/11/2018). Fazemos constar, para informação, que o endereço era <www.projetoefabrica.com.br/i-migrantes>.

agenda na reforma da administração pública no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Capella (2005) aponta que os organismos internacionais atuam como “instâncias de transferência de experiências entre países, contribuindo para a disseminação de ideias e soluções sobre a administração pública¹⁷⁸” (CAPELLA, 2005, p. 149). Uma das estratégias adotadas que potencializam a capacidade de influência das agências internacionais é o apoio financeiro, quer seja de programas locais, seminários e conferências ou de consultorias técnicas que dialogam com as agendas de tais organizações internacionais.

No caso estudado, dois projetos realizados pelo município de São Paulo (“Integração dos imigrantes na cidade como forma de combate à pobreza” e “I-migrantes”) foram financiados pela Comissão Europeia, entre os anos de 2005 e 2008. Um pouco antes, entre 2004-2005, a UN-HABITAT, em parceria com a Università Iuav di Venezia, iniciou um projeto de pesquisa internacional chamado “Políticas e Práticas Urbanas destinadas às migrações internacionais”, com o propósito de levantar e disseminar estudos de caso sobre como as cidades com presença de imigrantes lidavam com o tema¹⁷⁹. No Brasil, o Instituto Pólis foi parceiro do projeto e desenvolveu a pesquisa sobre a cidade de São Paulo. O estudo gerou a publicação *“International Migrants and the City – Bangkok, Berlin, Dakar, Karachi, Johannesburg, Naples, São Paulo, Tijuana, Vancouver e Vladivostok”* (BALBO, 2005), que contém um capítulo sobre São Paulo, intitulado *“São Paulo, Brazil: A Need for Stronger Policy Advocacy”*. Posteriormente, o grupo fundou o *“Observatorio Experimental sobre las Migraciones Internacionales en las Áreas Urbanas de América Latina – MIUrb-AL”*, que prolongou os estudos até 2008¹⁸⁰. Em comum, os projetos consideram a perspectiva do governo local no endereçamento de políticas e ações governamentais para imigrantes, ou seja, estão relacionados com a promoção da cidadania local.

Outros dois espaços de circulação de ideias sobre migrações internacionais se instalaram a partir de 2005. O primeiro deles é o Fórum Social Mundial das Migrações (FSMM)¹⁸¹. O FSMM teve origem em 2005, na cidade de Porto Alegre, tendo ocorrido simultaneamente ao

¹⁷⁸ No caso estudado por Capella (2005), a reforma na administração pública, são influentes as seguintes organizações internacionais: Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD); Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD); Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

¹⁷⁹ Disponível em <<http://www.unescochair-iuav.it/miurbal/about.html>>. Acesso em 15 de janeiro de 2019.

¹⁸⁰ Disponível em <<http://www.unescochair-iuav.it/miurbal/about02.html>>. Acesso em 15 de janeiro de 2019.

¹⁸¹ O Fórum Social Mundial das Migrações já foi realizado nas seguintes cidades: Porto Alegre, Brasil (2005); Rivas-Vaciamadrid, Espanha (2006 e 2008); Quito, Equador (2010); Manila, Filipinas (2012); e Joanesburgo, África do Sul (2014); São Paulo, Brasil (2016); Cidade do México, México (2018).

Fórum Social Mundial. Na primeira edição do FSMM, Rosana Gaeta esteve presente e participou da mesa de debates sobre políticas públicas¹⁸² apresentando o projeto *Somos Hermanos* sob a perspectiva local para o endereçamento de políticas para migrantes. Segundo Paulo Illes, na segunda edição do Fórum das Migrações¹⁸³, em 2006, a perspectiva local das migrações internacionais estava sendo discutida¹⁸⁴ (ILLES, entrevista 27/11/2018). Ao longo dos anos, o espaço e a perspectiva de integração e ação local face às migrações internacionais se consolidaram: foi na edição realizada em São Paulo (em 2016) que o então prefeito da cidade, Fernando Haddad, assinou a Lei que instituía a Política Municipal para População Imigrante (PMPi), um marco da política local para migrantes. Nessa mesma edição, o Fórum declarou “a cidade de São Paulo como capital mundial dos imigrantes” (ILLES, entrevista 27/11/2018), fortalecendo a compreensão da migração em contexto local.

A partir do Fórum Social Mundial das Migrações, inaugura-se em São Paulo a Marcha dos Migrantes. A Marcha é organizada pelo CAMI desde 2007 e ocorre com periodicidade anual. Segundo Paulo Illes, ambos os espaços guardam relação entre si:

[...] a Marcha nasce no Fórum Social Mundial das Migrações, quando na Assembleia Geral nós falamos: ‘vamos fazer marcha todo dia 18 de dezembro’¹⁸⁵ como forma de contestação’. Aí nós viemos para São Paulo, isso foi em agosto, e aí eu organizei a primeira marcha em 2007¹⁸⁶ [e em] 2008” (ILLES, entrevista 27/11/2018).

A Marcha dos Migrantes tem sido um espaço importante de reivindicação por direitos e denúncia de violações de direitos de imigrantes. Desde sua primeira edição, os seguintes temas foram adotados: 2007– “Integração, cidadania universal e direitos humanos”; 2008 – “Nossas

¹⁸² A programação do I Fórum Social Mundial das Migrações pode ser consultada na página <https://lainsignia.org/2005/enero/con_003.htm>. Acesso em 15 de janeiro de 2019.

¹⁸³ O tema do II Fórum Social Mundial das Migrações foi “*Ciudadanía Universal y Derechos Humanos. Otro mundo es posible, necesario y urgente*”. Ver <<http://fsmm2018.org/foro-social-mundial-de-las-migraciones-2018/>>. Acesso em 15 de janeiro de 2019.

¹⁸⁴ Observamos, no entanto, que a discussão sobre as políticas locais para migrantes provavelmente não era o tema central do Fórum Social Mundial das Migrações de 2006. Esta edição do Fórum editou um documento final com as principais questões e reivindicações abordadas no encontro, conhecido como “I Declaração de Rivas”. Nesse documento a perspectiva local é tangencial. Para consultar a Declaração de Rivas, ver informação disponível em <http://fsmm2018.org/wp-content/uploads/sites/21/2017/09/Declaracao_de_Rivas.pdf>. Acesso em 15 de janeiro de 2019.

¹⁸⁵ A Organização das Nações Unidas proclamou, no ano 2000, o dia 18 de dezembro como Dia Internacional do Migrante.

¹⁸⁶ Sobre a Marcha dos Migrantes de 2007, ver registro disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=c_0trr3KsNU>. Acesso em 15 de janeiro de 2019.

vozes, nossos direitos por um mundo sem muros, @s imigrantes pedem: ANISTIA JÁ”; 2009 – “Por acesso a todos os direitos”; 2010 – “Por um MERCOSUL livre de xenofobia, racismo e toda forma de discriminação”; 2011 – “Trabalho decente e Cidadania Universal”; 2012 – “Nenhum direito a menos para @s imigrantes”; 2013 – “Nova lei de imigração justa e humana para o fim da discriminação”; 2014 – “Basta de violência contra @s imigrantes”; 2015 – “Fronteiras livres, não a discriminação”; 2016 – “Dignidade para os imigrantes no mundo: nenhum direito a menos”; 2017 – “Pelo fim da invisibilidade dos imigrantes”; 2018 – “Por direitos iguais: Não me julgue antes de me conhecer”¹⁸⁷. É possível observar que a Marcha dialogou com os temas discutidos no Fórum, como é o caso do ano de 2008, cujo tema do Fórum naquele ano foi: “Nossas Vozes, nossos direitos. Por um mundo sem muros!”¹⁸⁸. E ainda que, em 2009, a questão do acesso a direitos (relacionada com o âmbito local) se tornou o tema da Marcha.

As iniciativas aqui relacionadas indicam a construção da ideia da migração como tema a ser observado por governos locais e sua defesa em diferentes espaços com o propósito de sensibilizar o público em geral, fazendo com que a ideia saia do domínio de uma *policy community*. Trata-se, portanto, da difusão de uma alternativa para lidar com a problemática da imigração pelo que consideramos ser a “comunidade da política de imigração”. Dentre os atores que compõem este grupo, podemos elencar os movimentos sociais de imigrantes e de organizações em prol do imigrante, e as agências internacionais. Aqui, expusemos apenas as iniciativas protagonizadas por esses atores locais (como o caso da Marcha e dos projetos financiados por organismos internacionais), ou que foram indicadas pelos entrevistados como iniciativas relevantes para o fortalecimento desse entendimento/ideia (como o Fórum Social Mundial das Migrações, por exemplo). Além dessas, certamente outras iniciativas internacionais realizadas nos primeiros anos da primeira década do século XXI poderiam ser mapeadas.

A partir da iniciativa do Cibernarium/I-migrantes, começa a ser mobilizada pela Prefeitura de São Paulo uma rede “ampliada o máximo possível, com mesas de trabalho mensais que discutissem temas específicos” (GAETA, 2012, p. 78) e, que tinha como objetivo a promoção de ações e políticas públicas na cidade de São Paulo:

¹⁸⁷ Disponível em <<http://camimigrantes.com.br/site/?p=1801>>. Acesso em 15 de janeiro de 2019.

¹⁸⁸ Disponível em <<http://fsmm2018.org/wp-content/uploads/sites/21/2017/09/SegundaDeclaracaoRivas.pdf>>. Acesso em 15 de janeiro de 2019.

unir pessoas, instituições do governo e da sociedade civil que querem debater os problemas e ações possíveis para o fenômeno migratório e de refúgio, bem como promover políticas públicas que garantam a integridade humana dos imigrantes e refugiados de acordo com os direitos humanos e a participação ativa dos mesmos como cidadãos na cidade de São Paulo (GAETA, 2012, p. 80)

A rede foi intitulada de “Imigrantes: que visibilidade queremos?”, uma vez que diagnosticava que “o cenário da invisibilidade como um dos mais críticos para a implantação de políticas públicas” (GAETA, 2012, p. 78). No mesmo sentido, Cymbalista e Xavier (2007), ambos membros do Observatório MIUrb-AL, apontam que a pouca visibilidade a que imigrantes estavam submetidos estava relacionada com a baixa prioridade que representavam para o poder público. Os autores também destacam que a restrição ao voto imposta à maioria dos imigrantes – somente imigrantes naturalizados têm acesso ao voto – indica, para a classe política, que a comunidade imigrante “não é sequer interessante para o desenvolvimento de relações clientelistas com vistas à constituição de bases eleitorais” (CYMBALISTA; XAVIER, 2007, p. 128).

As reuniões do grupo foram iniciadas em outubro de 2007 e tinham como pautas iniciais: “o problema do acesso à justiça, à educação e à saúde”. As ações desenvolvidas pela rede se concentraram em (i) realizar reuniões periódicas para fortalecimento do grupo e troca de conhecimento entre os participantes; (ii) dar visibilidade ao tema por meio de ações e publicações; (iii) contribuir com a V Conferência Regional de Direitos Humanos do Município de São Paulo (ocorrida em 15 de agosto de 2008), realizando a Reunião Preparatória Livre e auxiliando os debates durante a Conferência (GAETA, 2012, p. 78). Em 2009, a rede “Imigrantes: que visibilidade queremos?” passa a compor o Comitê Paulista de Refugiados e Migrantes, criado no âmbito da Comissão Municipal de Direitos Humanos da Prefeitura de São Paulo. Em 2010, a Rede publica a cartilha “Dicas para os imigrantes: viver e se integrar em São Paulo”¹⁸⁹, em parceria com a Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça (XAVIER, 2010).

Paralelamente às ações organizadas e executadas pela Secretaria Municipal de Participação e Parceria¹⁹⁰, outra estrutura existente na Prefeitura de São Paulo também era responsável por **práticas** relativas à temática de imigrantes: a Comissão Municipal de Direitos

¹⁸⁹ Disponível em <https://issuu.com/incabrazil/docs/dicas_para_os_imigrantes_s_o_paulo>. Acesso em 15 de janeiro de 2019.

¹⁹⁰ Em 14 de Janeiro de 2008, Gilberto Kassab cria a Secretaria Municipal de Participação e Parceria (SMPP) por meio da Lei 14.667/2008. De tal forma, a Secretaria deixa de ter um *status* provisório, característico de órgãos instituídos por Decreto, como era o caso da Secretaria Especial de Participação e Parceria.

Humanos (CMDH). A Comissão foi instituída em 2002, durante o governo de Marta Suplicy, com “a finalidade de promoção e defesa dos direitos humanos mediante ações preventivas, corretivas, reparadoras e, dentro de sua competência, sancionadoras das condutas e situações que lhes são contrárias” (ROMBACH; ORTIZ, 2013, p. 14). Dentre as competências previstas na legislação, destaca-se o papel de órgão responsável por auxiliar em casos de violação de direitos humanos facilitando a denúncia, inquérito e investigação dos casos recebidos. Contudo, avaliam Rombach e Ortiz (2013), o escopo de atuação da CMDH é amplo:

[...] o escopo de atuação delineado pela legislação sobre o papel da CMDH-SP se mostra amplamente vasto, comportando ainda – para além dos papéis de fiscalização e de denúncia – a possibilidade de tal órgão realizar desde estudos e pesquisas, até formular, avaliar e implementar políticas públicas correlatas à área de direitos humanos. Além de prover cursos para gestores municipais e encaminhar à chefia do executivo periodicamente uma lista tríplice de nomes para ocupar o cargo chefe da Ouvidoria Geral do Município. (ROMBACH; ORTIZ, 2013, p. 15).

Inicialmente, a estrutura da CMDH se assemelhava à estrutura de órgãos colegiados. O Regimento Interno da Comissão previu sua composição com três membros nomeados, seis membros natos e dez membros eleitos. Entre os membros eleitos, deveriam compor a Comissão representantes de entidades relacionadas aos seguintes segmentos sociais: (i) à defesa dos direitos da criança e do adolescente; (ii) à defesa dos direitos indígenas; (iii) à defesa dos direitos dos idosos; (iv) à defesa dos direitos das mulheres; (v) à defesa dos direitos dos negros; (vi) à defesa dos direitos dos portadores de deficiências; (vii) à defesa dos direitos das minorias sexuais; (viii) ao combate ao racismo¹⁹¹. Nota-se que, inicialmente, o segmento de imigrantes não estava representado.

Dada abrangência das possibilidades de atuação prevista em lei, o órgão também contava com um Balcão de Atendimento já na gestão de Marta Suplicy. Com a mudança de governo municipal, a compreensão sobre a atuação do Balcão de Atendimento é modificada, deixando de ter como propósito central a denúncia de violações:

[...] no **relatório de 2002 a 2004, o foco da gestão esteve em ampliar a vocalização das denúncias advindas do Balcão de Atendimento**. Percebe-se a mobilização da pequena estrutura interna para atuar como um órgão de controle interno ao próprio poder público às violações de direitos humanos em que este é acusado de ser perpetrador. A partir das denúncias do balcão de atendimentos – além dos encaminhamento psicossociais –, a CMDH

¹⁹¹ Ver o I Relatório da CMDH (2002-2004), disponível em <http://www.dhnet.org.br/dados/manuais/dh/br/sp/1_relatorio_sp_cmdh.pdf>. Acesso em 20 de janeiro de 2019,

peticionou uma série de casos à Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Nas gestões Serra/Kassab, esse viés de controle interno é evidentemente abandonado.** O volume de denúncias do Balcão de Atendimento é crescente, mas **os encaminhamentos se limitam ao atendimento psicossocial e ao envio de ofícios para os órgãos acusados** [...]Se em um **primeiro momento, o viés de atuação estava em publicizar as acusações de violações aos direitos humanos cometidas pelo poder público** e, com isso, constranger os acusados e pressionar o sistema judiciário; a **segunda gestão é categórica**, no Relatório de 2006 (PMSP, 2006, p. 10) sobre a reformulação do Balcão de Atendimento, lê-se: ‘Reformulado pela atual gestão, este serviço visa abranger, além do simples encaminhamento da denúncia, o foco social e político que a motivou. **Não a consideramos um cartório de queixas ou amplificação de acusações**’ (ROMBACH; ORTIZ, 2013, p. 24, grifo nosso).

A entrevistada que ocupou o cargo de Secretária Executiva da Comissão de Direitos Humanos (2005-2012), ao se referir ao início da gestão de José Gregori à frente da CMDH, descreve que: “não existia uma Comissão de Direitos Humanos, existia um lugar de delatar violação de direitos humanos do Estado pelo Estado, mas só da polícia” (WHITAKER, entrevista 12/11/2018). Sob a perspectiva de que o Balcão de Atendimento não deveria ter como principal atividade a publicização de acusações de violações cometidas pelo poder pública, portanto de delatar violação do Estado pelo próprio Estado, o serviço é reformulado e passa a ter um caráter mais socioassistencial, perceptível pela composição da equipe de trabalho: “era um balcão multidisciplinar, onde tinha uma psicóloga, uma assistente social, uma advogada e vários estagiários” (WHITAKER, entrevista 12/11/ 2018). As demandas recebidas eram de diversos públicos, entre os quais se incluía a população imigrante.

A mudança de gestão também imprime outra mudança na estrutura da CMDH. A Comissão passa a contar com mais dois núcleos – Núcleo Administrativo e Núcleo de Projetos, além dos dois já existentes anteriormente – Núcleo Jurídico e Núcleo Social. Posteriormente, em 2011, é criado também o Núcleo de Atenção ao Imigrante e Refugiado (NAIR). No entanto, as limitações orçamentárias e de recursos humanos comparativamente a outros órgãos da administração municipal fez com que, segundo Rombach e Ortiz (2013), a atuação da Comissão não tenha sido alterada substancialmente relativamente ao desenvolvimento de um número significativo de novos programas e projetos.

Ao analisar os Relatórios Anuais da CMDH¹⁹², observa-se que em 2006 o tema da migração é incorporado no rol de ações da Comissão. Esse parece ser o momento em que as

¹⁹² Foram encontrados e analisados quatro relatórios: I Relatório Anual da CMDH – abrange as ações de 2002 a 2004; II Relatório Anual da CMDH – relativo às ações de 2005; III Relatório Anual da CMDH – ações de 2006; IV Relatório Anual da CMDH – ações de 2007, todos obtidos pela autora a partir da pesquisa de campo.

migrações internacionais encontraram um novo espaço na administração pública, associado à pasta responsável dos direitos humanos. Como dito anteriormente, a migração foi trabalhada no subsistema da política de educação (na década de 1990), no subsistema das políticas de saúde (pelo Projeto *Somos Hermanos*) e, pelos programas desenvolvidos com financiamento externo e gerenciados pela Secretaria Especial de Participação e Parceria.

São ações concernentes à população imigrante elencadas no III Relatório Anual da CMDH (2006): (i) reuniões periódicas na sede da CMDH para discussão de temas relativos à imigração (Proposta de Lei que propunha alteração do Estatuto do Estrangeiro e a importância da Convenção Internacional para Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e de suas Famílias¹⁹³); (ii) realização do Ciclo de Palestras “Direitos Humanos, Migrantes e Refugiados”; (iii) atendimento de casos de violação contra refugiados no Balcão de Atendimento¹⁹⁴ (III Relatório da CMDH, 2006). O relatório menciona também o acompanhamento da CMDH junto ao projeto desenvolvido pela Secretaria Especial de Participação e Parceria relativas à Rede URB-AL 10, indicando uma relação harmoniosa entre as duas esferas, fato também confirmado na pesquisa de campo (SALVATORE, entrevista 25/10/2018).

No entanto, o fato de haver dois órgãos municipais que desenvolviam ações para imigrantes e com limites jurisdicionais de contornos imprecisos e que muitas vezes se sobrepunham, acaba por ter consequências no tratamento do tema no Município. Como colocam Baumgartner e Jones (2009), os limites jurisdicionais difusos das instituições envolvidas em determinada política (*policy venues*) habilitam inúmeros atores a se envolverem em uma nova área política e a estabelecer o processo de mobilização em torno da construção de uma nova *policy image*. Ao mesmo tempo que os formuladores de políticas buscam alterar a imagem de uma política, buscam também influenciar as instituições que têm jurisdição sobre o tema, podendo haver instituições favoráveis ou refratárias à imagem que se apresenta (TRUE;

¹⁹³ A Convenção foi aprovada pela Assembleia Geral da ONU em 1990, entrou em vigor em 2003, mas não foi assinada, nem ratificada pelo Brasil até o término dessa pesquisa. Em 2006, o grupo que atuava junto à CMDH e à ALESP, lançou a “Campanha em prol da Convenção da ONU sobre Trabalhadores Migrantes e suas Famílias” (JARA, 2018). Em 15 de dezembro de 2016, houve o lançamento da Campanha na ALESP, do qual participaram Paulo Vannuchi (Ministro da Secretaria Especial de Direitos Humanos); Ítalo Cardoso (Presidente da Comissão de DH da ALESP); José Gregori (Presidente da CMDH); Luiz Bassegio (Secretário Nacional do SPM e do Grito dos Excluídos Continental); Irmã Rosita Milesi (Diretora do Instituto Migrações e Direitos Humanos) e Oscar Vilhena Vieira (Diretor Executivo da Conectas Direitos Humanos) (documento disponibilizado por Oriana Jara, no âmbito da entrevista concedida a autora).

¹⁹⁴ Segundo o III Relatório Anual da CMDH, em 2006 foram atendidos 615 casos no Balcão de Atendimento. Destes, foram registrados “31 casos de denúncias de violação contra idosos, mulheres e refugiados” (CMDH, 2006, p. 13).

JONES; BAUMGARTNER 2007). No caso analisado, constatamos que diferentes atores se aproximam de cada um dos órgãos. Isso se torna claro ao observarmos a composição de duas redes de atores organizadas, ambas em 2007, por cada um deles: a Rede “Imigrantes, que visibilidade queremos?” - associada à SEPP; o Grupo de Trabalho de Refugiados e Imigrantes - organizada pela CMDH.

A rede “Imigrantes, que visibilidade queremos?” era composta, nas duas primeiras reuniões (outubro e novembro de 2007), pelas organizações: Secretaria Especial de Participação e Parceria (equipe do projeto Cibernarium/I-migrantes); Comissão Municipal de Direitos Humanos; Unidade Básica de Saúde Bom Retiro; Secretaria Municipal de Saúde; Defensoria Pública do Estado de São Paulo; Escritório de Enfrentamento e Prevenção ao Tráfico de Seres Humanos da Secretaria de Justiça do Estado de São Paulo; Defensoria Pública da União; Instituto Pólis; Escritório Modelo de Assistência Jurídica D. Paulo Evaristo Arns (PUC-SP); Instituto de ensino de Idiomas Santiago de Compostela; Decanato de Extensão Universitária Mackenzie; Missão Scalabriniana; Centro Pastoral do Migrante e a Casa do Migrante (CALZA, 2007, p. 12). Por sua vez, o Grupo de Trabalho de Refugiados e Imigrantes, associado à CMDH congregava as seguintes organizações da sociedade civil: Presença da América Latina (PAL); Centro de Apoio ao Migrante (CAMI) e Cáritas Arquidiocesana de São Paulo; além de contar com a colaboração de duas professoras de psicologia, uma da Universidade São Marcos e outra da PUC-SP (IV Relatório da CMDH, 2007).

Nota-se a ampla variedade de organizações que, por portas de acesso distintas, buscam incidir sobre a definição das políticas destinadas à população imigrante na cidade de São Paulo. Considerando que os diferentes grupos de atores atuantes na temática migratória na cidade provavelmente concebiam diferentes definições da questão (*issues*) ou do ‘problema público’ do imigrante, de maneira geral podemos dizer que tais grupo parecem compartilhar a concepção do imigrante como sujeito de direitos¹⁹⁵. Nesse sentido, a disputa parece se dar mais em função da zona de influência de cada grupo, ou seja, sobre os espaços institucionais governamentais envolvidas com a imigração sobre os quais tais grupos buscam influir. Tendo em conta que pode haver instituições favoráveis ou refratárias à imagem que se apresenta, a disputa por espaços de adesão à determinada definição do problema parece ganhar maior importância.

¹⁹⁵ As nuances sobre o entendimento de tais grupos sobre a imigração e a política para imigrantes, ou mais propriamente de cada uma das organizações, não puderam ser apreendidas nesta pesquisa, uma vez que os atores entrevistados, de maneira geral, atuaram na esfera governamental e não na sociedade civil. Esta limitação da pesquisa foi exposta na seção destinada às considerações metodológicas.

O momento em que a Comissão Municipal de Direitos Humanos passa a incorporar em seu rol de ações também aquelas destinadas à população imigrante, poderia ser um momento propício para que ocorressem mudanças significativas na política que o município desenvolvia. No entanto, a incipiência do tema nessa esfera e a falta de clareza sobre a forma de trabalhá-lo é revelada pelo IV Relatório da CMDH:

Verificam-se alguns pontos que ainda precisam avançar, em especial a definição da estratégia da CMDH quanto ao tema: trabalhar a integração do imigrante sob a ótica multicultural (modelo canadense) ou inserção (modelo norte-americano)” (IV Relatório da CMDH, 2007, p. 29).

Tal afirmação indica que essa compreensão mais definida sobre a política para migrantes ainda estava em construção. As disputas existentes, sobretudo as divergências sobre a alternativa que era considerada viável para ação governamental, se evidenciam numa terceira esfera participativa, criada em fevereiro de 2009, no âmbito da CMDH. Trata-se do Comitê Paulista para Imigrantes e Refugiados, que tinha como objetivo congregar esforços entre poder público e sociedade civil e propiciar um espaço para discussões sobre a proposição e a implementação de políticas públicas para esta população. Três entrevistadas relataram que as disputas entre diferentes grupos acabaram por se tornar acentuadas e minar a existência do próprio Comitê, como é possível notar no trecho extraído de uma das entrevistas:

O Comitê se perdeu em brigas pessoais, em disputas e foi desviando, foi perdendo... É impressionante! Quando você institucionaliza as coisas ficam muito ruins, né? Ficou muito ruim e a gente até acabou abandonando o Comitê. Não participei mais, acabei não indo. Até que um dia que o [José] Gregori chamou todo mundo e avisou que essa agenda de imigração, ele escreveu isso no documento, não tinha mais necessidade dentro da Comissão de Direitos Humanos e que ele estava extinguindo o Comitê por falta de necessidade do tema (GAETA, entrevista 12/11/2018).

A segunda entrevistada, secretária-executiva de CMDH, ao relatar brevemente o tema, disse que alguns membros do Comitê resolveram “fazer política” e que esse foi motivo para a descontinuidade das ações conjuntas (WHITAKER, entrevista 12/11/ 2018). A terceira entrevistada menciona que em determinado momento o Secretário Especial José Gregori teria se pronunciado sobre a não necessidade de continuidade dos trabalhos do Comitê, descontinuando seu trabalho (SOUZA, entrevista 15/11/2018)¹⁹⁶. Os registros de realizações

¹⁹⁶ “Acontecia um convite na antessala do Secretário especial José Gregori, e ali se passava virtualmente as reuniões do que foi. [...] me contaram [...] que houve reuniões nesse sentido da sociedade civil, com diversos representantes sobre imigração e refúgio na antessala do Secretário especial José Gregori. Até que

do Comitê encontrados foram: a produção e distribuição de cartilha¹⁹⁷ com orientações gerais sobre a Lei da Anistia (de 2009); e mutirões informativos sobre a Anistia 2009, em diversas localidades da cidade¹⁹⁸, organizados em parceria com a Defensoria Pública da União.

As ações do Comitê, o atendimento de demandas no Balcão, as palestras e ações de sensibilização, o apoio institucional a eventos, e o Núcleo de Atenção ao Imigrante e Refugiado (NAIR) compõem, em linhas gerais, a atuação da Comissão Municipal de Direitos Humanos relativa à população imigrante. Sobre o papel desempenhado pelo NAIR, Beatriz Souza, que foi funcionária tanto da CMDH no último ano da gestão de José Gregori (2012) quanto da Coordenação de Políticas para Migrantes/SMDHC em 2013-2014, sintetiza o papel pouco abrangente e integral do Núcleo:

Aí eu fui entender um pouco que **o apoio dado pela Comissão de Direitos Humanos era institucional apenas**, ou seja, era de dar apoio, era institucional mesmo a realização de ações sobre imigração/refúgio na cidade, que estivessem relacionadas a Direitos Humanos. **Mas isso era meio discricionário da pessoa que tivesse acompanhado a pauta**, que no caso era eu. **Aí, eu desenvolvi outras funções, porque o Núcleo de Projetos**, que era muito pequeno, eram apenas três funcionários e um estagiário. E fui deslocada pra outras funções nesse meio tempo em que **não tinha pauta específica de imigração, não era um cargo pra atuar somente com imigração**. Eu ia a seminários, audiências públicas, tudo isso, mas não ficava só nesse tema. Eu atuei também, assessorando as meninas na finalização e implantação da meta 32 na gestão Kassab, que era sobre núcleos de Direitos Humanos, que foram depois descontinuados na gestão Haddad (SOUZA, entrevista 15/11/2018, grifo nosso).

Cymbalista e Xavier (2007), ao analisarem as iniciativas realizadas pelo Município de São Paulo até o ano de 2007, avaliam que havia algumas **práticas** de inclusão de imigrantes na cidade e **não políticas**: “o que se pode mapear no âmbito municipal são práticas de inclusão dos imigrantes na cidade, mas que pouco a pouco podem vir a tomar contornos de políticas” (CYMBALISTA; XAVIER, 2007, p. 128). A observação das iniciativas implementadas pela Prefeitura de São Paulo ao longo dos anos (1989-2012), por meio de fontes secundárias e das

ele pessoalmente se incomodou com aquilo e não quis mais aquelas reuniões ali” (SOUZA, entrevista 15/11/2018)

¹⁹⁷ Disponível em <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/comite%20imigrantes%20-%20miolo%20-%20v1bx_1256575132.pdf>. Acesso em 20 de janeiro de 2019.

¹⁹⁸ No guia informativo há indicativo que os mutirões ocorrerão em várias localidades e as informações sobre data e local seriam disponibilizados pelas organizações da sociedade civil envolvidas nos mutirões. No site da Prefeitura de São Paulo foi possível encontrar notícia sobre o mutirão que ocorreria no dia 15/12/2009, na Praça Kantuta - Pari. A notícia pode ser acessada em <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/noticias/?p=11112>. Acesso em 20 de janeiro de 2019.

entrevistas realizadas, e a relação com a bibliografia revisada sobre ‘políticas para migrantes’, nos leva a afirmar que de fato há diferenças estruturais entre as **práticas** realizadas antes de 2012 e a **política** implementada a partir de 2013. Como descrito anteriormente, a ‘política para migrantes’, consolidada na gestão municipal 2013-2016, abrange uma ampla gama de programas e tipos de ação que, em seu conjunto, significaram uma **resposta integral**, abarcando **diferentes áreas de atuação** (saúde, educação, assistência social, promoção da regularização migratória, cultura, festividades, trabalho, direitos humanos, entre outras).

Como discutido anteriormente sobre a resposta estatal a ‘problemas públicos’, dois elementos são centrais: o engajamento participativo (ou a participação social) e os arranjos de coordenação orientados pela integração de ações (SOUZA, 2015; MARCONDES; SANDIM; DINIZ, 2018). A capacidade de resposta estatal aos problemas sociais está associada, em alguma medida, aos arranjos de coordenação governamental (MARCONDES; SANDIM; DINIZ, 2018, p. 22). Segundo Inojosa (1998), o modelo de organização do aparato do governo é um elemento determinante na qualidade dos serviços entregues à população, bem como na equidade em sua implementação (INOJOSA, 1998, p. 38). Cada vez mais frequentemente as estruturas organizacionais se apresentam no formato piramidal, implicando forte hierarquização e segmentação (departamentalização) setorial por áreas de especialização. Contudo, a setorialização na qual se acomodam as administrações públicas é constantemente desafiada por objetivos políticos, territorialidades, segmentos populacionais que questionam esta fragmentação e acabam por trazer demandas que não se ajustam a divisão clássica da organização (SERRA, 2005).

De acordo com a proposta teórica de Kingdon (2002), a geração de alternativas se dá dentro de ambientes propícios para a constituição de ideias a respeito de soluções. Nesses ambientes (*policy primaverl soup*), são geradas as listas de alternativas possíveis. As alternativas (ou soluções) passam por um processo competitivo de seleção em que sobrevivem as ideias que são consideradas viáveis tecnicamente, que não são intoleráveis economicamente, que representam valores compartilhados, que contam com a aceitação da opinião pública e que têm receptividade dos formuladores de política (CAPELLA, 2004).

Nesse sentido, a articulação feita por organizações atuantes em prol da população imigrante para a construção de um órgão específico para o endereçamento de políticas para migrantes pode ser entendido como a solução “sobrevivente” no processo seleção de alternativas relacionada a problema público em tela. Na subseção a seguir, discutiremos o processo de articulação e consolidação desta solução viável, para o ‘problema público’ imigrante.

4.4 Coordenadoria de Imigrantes – a seleção da ‘solução viável’.

A partir do que descrevemos nesta seção, fica possível afirmar que, no caso específico das migrações internacionais na cidade de São Paulo, a ampliação do número de organizações em prol de imigrantes, e o aumento de “arenas políticas, espaços e estruturas institucionais abertas à participação de representantes das novas populações que passaram a chegar ao país no período [a partir de 1980]” (FREITAS, 2017, p. 3) possibilitou a consolidação de um órgão transversal como solução para o tratamento das demandas de imigrantes no bojo da Prefeitura Municipal de São Paulo. De fato, foi essa a solução implementada em 2013 com a instituição da Coordenação de Políticas para Migrantes no âmbito da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania. Contudo, a proposta de criação deste órgão já vinha sendo aventada desde a gestão anterior, processo que passamos a abordar a partir de agora.

Expusemos anteriormente que dois órgãos da gestão municipal empregavam ações para a população imigrante em São Paulo. Na composição de ambos é observável a existência de estruturadas destinadas ao reconhecimento das especificidades de segmentos sociais. No caso da Secretaria Municipal de Participação e Parceria, as Coordenadorias existentes eram: Assuntos da População Negra; Mulher; Idoso; Assuntos de Diversidade Sexual; Participação Social e Juventude, e posteriormente são adicionadas Coordenadoria da Inclusão Digital e a Coordenadoria de Atenção às Drogas¹⁹⁹. Na Comissão Municipal de Direitos Humanos estavam representados, pelos seus membros eleitos, os segmentos sociais de Criança e do Adolescente; Indígenas; Idosos; Mulheres; Negros; Portadores de deficiências e Minorias sexuais. Este fato indica a recorrência do emprego de estruturas administrativas intersetoriais e transversais com o intuito de integrar “minorias” às políticas sociais, tendo como foco a “proteção **integral** aos cidadãos como sujeitos de direitos” (SOUZA, 2015, s.p., grifo nosso), mediante o reconhecimento da multidimensionalidade do problema social (MARCONDES; SANDIM; DINIZ, 2018). Contudo, até aquele momento, não estava contemplada a população imigrante como “minorias” social em nenhuma das duas estruturas transversais municipais.

É difícil precisar o início da articulação em prol da criação de uma coordenadoria específica para imigrantes, devido à falta de consenso na fala dos entrevistados e à impossibilidade de validar as informações por outros meios. De todo mundo, os registros que

¹⁹⁹ Em 2008, a Secretaria Municipal de Participação e Parceria incorpora em sua estrutura a Coordenadoria da Inclusão Digital (Decreto 49.134 de 14 de janeiro de 2008) e a Coordenadoria de Atenção às Drogas (Decreto 49.795 de 22 de julho de 2008).

tivemos alcance, muitos deles disponibilizados pelos entrevistados, nos levam a indicar que a “solução-coordenação”²⁰⁰ estava sendo desenhada pelo menos desde a gestão de José Serra (PSDB, 2005/2006), mas certamente ganha maior destaque no primeiro ano do segundo mandato de Gilberto Kassab (2009-2012).

Segundo Natalini, a ideia de criar a “Coordenadoria de Movimentos Migratórios” (nome dado pelo entrevistado) havia surgido enquanto esteve à frente da Secretaria de Participação e Parceria (2005/2006), uma vez que foi sob sua gestão que as demais coordenadorias foram criadas (NATALINI, entrevista 16/10/2018). Devido à falta de tempo, Natalini argumenta que não foi possível concluir o processo de criação (NATALINI, entrevista 16/10/2018). Por sua vez, Oriana Jara, de maneira imprecisa, indica que a “solução-coordenação” tem seu embrião na V Conferência Estadual de Direitos Humanos, quando o contato com diversos movimentos sociais, já representados nesse tipo de estruturas, impulsiona essa ideia (JARA, entrevista 01/10/2018).

Mais do que encontrar as origens da proposta, o que interessa é compreender a forma como a “solução-coordenação” se difunde, como se dá o “amacramento” (*soften up*) da ideia e ocorre o efeito multiplicador (*bandwagon*) em que a ideia vai gradualmente ganhando projeção, transcurso essenciais para a formação da agenda governamental (KINGDON, 2002). Como apontado na seção 2, no processo competitivo de seleção de soluções, sobrevivem as ideias que são consideradas viáveis tecnicamente, que não são intoleráveis economicamente, que representam valores compartilhados, que contam com a aceitação da opinião pública e que têm receptividade dos formuladores de política (CAPELLA, 2004). Desse pequeno grupo de soluções consideradas, a ideia “sobrevivente” passa pelo processo de difusão, necessário para que determinada ideia se propague e seja tomada seriamente como alternativa viável.

É em 2009 que a difusão da “solução-coordenação” ocorre mais intensamente. Um grupo de imigrantes e ativistas (entre eles Oriana Jara e Paulo Illes), em parceria com o vereador Natalini (PSDB), se reúne com o Secretário Municipal de Participação e Parceria da época, Ricardo Montoro. A reunião tem como pauta a criação de uma Coordenadoria de Movimentos

²⁰⁰ Nos referiremos a proposta de criação de órgão transversal para atenção à população imigrante em São Paulo como “solução-coordenação”, relacionando com o aporte teórico proposto por Kingdon (2002), relativo a consolidação de uma solução viável como condição para a entrada de um tema na agenda governamental. Optamos por usar o termo “coordenação” ao invés de coordenadoria, muito embora durante o processo de defesa da proposta tenha sido chamado de “coordenadoria”, como forma de fazer menção ao momento em que esta estrutura administrativa (a solução viável) de fato ocorre, ou seja, quando é instituída a Coordenação de Políticas para Migrantes, em 2013.

Migratórios. Segundo consta no site do vereador²⁰¹, o objetivo dessa coordenadoria seria de “formular, coordenar, acompanhar, sugerir, implementar políticas públicas e programas de ação governamental para atender as necessidades específicas da população e imigrantes por meio da geração de políticas públicas que promovam a inclusão e invistam no desenvolvimento local”. Em setembro de 2009, o grupo organiza um debate intitulado “Coordenadoria do Imigrante – sua importância para a cidade de São Paulo”, realizado na sede da Fecomércio onde, segundo Jara, ocorreu o lançamento da criação da “Coordenadoria do Imigrante”.

Corroborar a existência de um acordo pela criação da Coordenadoria de Imigrantes a notícia publicada no site da Prefeitura em 05 de outubro de 2009: “A Secretaria de Participação e Parceria deverá contar, em breve, com a Coordenadoria do Imigrante, cuja criação já foi autorizada pelo Prefeito Gilberto Kassab”²⁰². No decorrer da pesquisa tivemos acesso a ofícios²⁰³ enviados pela Presença América Latina (PAL) ao Prefeito Gilberto Kassab que contribuem para entender esse momento. Esses documentos mencionam o evento de lançamento da Coordenadoria de Imigrantes solicitando resposta do governo municipal, inclusive por meio de audiência, quanto ao destino da coordenadoria. Em nota, a organização esclarece que teve acesso a informações que revelam a concordância com a proposta de Coordenadoria por parte do Secretário de Governo Municipal (Clóvis de Barros Carvalho), do Secretário Municipal de Relações Internacionais (Alfredo Cotait Neto) e do Secretário Municipal de Participação e Parceria (Ricardo Montoro), sendo a única posição contrária à proposta, a defendida pelo Presidente da Comissão de Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (José Gregori). Segundo o ofício, o argumento do Presidente da Comissão é “*por contar allí con un Comité para Refugiados e Inmigrantes. Opinión que atrasó y paralizó la oportuna creación de esa Coordinadoría y que aún se mantiene estancada*”²⁰⁴.

Segundo relata a assessora de José Gregori, secretária-executiva da Comissão de Direitos Humanos, Célia Whitaker, a ação (lançamento da coordenadoria) pegou a CMDH de

²⁰¹ Ver <<http://vereadornatalini.com.br/noticias/30042009-213022-secretario-montoro-recebe-delegacao-de-comunidades-estrangeiras/>>. Acesso em 20 de janeiro de 2019.

²⁰² Disponível em <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/noticias/?p=10365>>. Acesso em 20 de janeiro de 2019.

²⁰³ Os documentos recebidos foram enviados pela representante da PAL, Oriana Jara, após entrevista realizada pela autora. Totalizam três documentos recebidos, entre eles uma extensa nota pública da organização. Não tivemos acesso às cópias protocoladas de tais ofícios. De toda forma, os documentos revelam a movimentação em torno da consolidação da proposta de Coordenadoria de Imigrantes.

²⁰⁴ Em português: “por contar lá com um Comité para Refugiados e Imigrantes. Opinião que atrasou e paralisou a criação oportuna dessa Coordenação e que ainda permanece estagnada” (tradução nossa). Vale ressaltar que a pesquisadora obteve cópia reprográfica do referido ofício a partir da pesquisa de campo.

“surpresa”, causando certo mal-estar e controvérsia dentro da assessoria de gabinete do Prefeito (Gilberto Kassab) (WHITAKER, 12/11/2018). Esse fato fez com que a CMDH, na figura de seu Secretário, se posicionasse contrária à criação da Coordenadoria de Imigrantes associada a Secretaria Municipal de Participação e Parceria por alegar que a Comissão Municipal de Direitos Humanos já trabalhava com o tema e que a existência de dita coordenadoria sobreporia funções na administração pública (WHITAKER, 12/11/2018). Retomando a questão dos limites jurisdicionais (BAUMGARTNER; JONES, 2009), nesse caso, embora tenha possibilitado a ampliação de atores participantes (como analisado acima), significou a ‘competição’ pelo protagonismo da compreensão, da ideia, sobre imigração na cidade, impedindo, por vários anos, tanto a consolidação da ‘solução-coordenação’, como a seleção de outra solução viável diferente da que estava sendo implementada.

A negativa não assumida pela Prefeitura (não houve posicionamento oficial) não impediu que a difusão da solução viável continuasse ocorrendo. Dois atores se destacam nessa empreitada: Oriana Jara (por meio da Presença América Latina) e o vereador Gilberto Natalini. Além deles, outro ator muito importante para a difusão da proposta, Paulo Illes, participava, neste momento, um pouco mais distante da esfera municipal, retomando o protagonismo nesta esfera, no momento da disputa eleitoral de 2012 (ILLES, entrevista 27/11/2018; JARA, entrevista 01/10/2018). Mesmo focando a sua atuação no nível federal, Illes continua apoiando as tratativas do nível local em diversas instâncias, tendo sido citado em muitas entrevistas realizadas.

Duas iniciativas são emblemáticas no processo de difusão da “solução-coordenação”. Em nota à Prefeitura de São Paulo, a Presença América Latina apresenta seu posicionamento, também reforçado em entrevista com a representante da organização (JARA, 01/10/2018), pela defesa da proposta de criação da Coordenadoria junto à SMPP. O trecho abaixo expõe os fatores de ordem técnica, institucional e de governabilidade que sustentam tal posicionamento:

Una Coordinadoría es un órgano de gobierno municipal, institucionalizada como instancia de gobierno, - su lugar natural es la Secretaría Municipal de Participación y Parcería que articula iniciativas públicas y privadas, proyectos y programas que abarcan intersectorialmente algunas o todas las secretarías.

Para tal objetivo fue creada por el actual Gobernador José Serra, cuando Alcalde del Municipio. Para este efecto, la SMPP es sede de otros segmentos sociales, considerados excluidos de políticas públicas necesarias por su especificidad, como es el caso de negros, diversidad sexual, personas mayores, juventud, etc.

Un comité es un grupo de personas con más o menos ciencia, que asesora poderes públicos o privados en temas específicos, dentro del área de su

*competencia, en este caso Derechos Humanos. Por definición no es constructor ni de proyectos ni programas ni articulador de otras secretarías, El tema migraciones es multidisciplinar y multisectorial, así considerado por las organizaciones internacionales y gobiernos de países con enfoque más avanzados en el tema. No es solo un asunto de Derechos Humanos. Es propuesto en São Paulo, como programa piloto, dado a que es la 'ciudad de la diversidad', 'de las migraciones'*²⁰⁵ (grifo do autor).

A nota revela alguns elementos importantes sobre a 'solução-coordenação'. Em primeiro lugar, explicita a necessidade de um espaço institucional estruturado para acomodar um órgão específico que articularia projetos e programas relativos à temática migratória junto a secretarias municipais. Neste aspecto, uma secretaria municipal teria condições institucionais mais adequadas e amplas de atuação, sobretudo se comparado com as possibilidades diminutas de atuação de uma comissão, de caráter consultivo e não articuladora de políticas públicas. Outro ponto de destaque é os elementos de multidimensionalidade do 'problema público' (a imigração) e do trabalho intersetorial entendido como necessário para a atuação adequada do Município. Nessa perspectiva, a Secretaria de Participação e Parceria também é entendida como o *locus* para a abrigar a coordenadoria proposta, sobretudo porque em sua estrutura já havia coordenadorias de outros segmentos sociais.

Outra iniciativa é relevante na difusão da proposta. Em discurso proferido na 143ª Sessão Ordinária da Câmara Municipal de São Paulo, realizada em 18 de maio de 2010, em defesa do Projeto de Lei 196/2007²⁰⁶, nessa altura já aprovado em 1ª votação, o vereador Gilberto Natalini (PSDB) reafirma seu posicionamento favorável à Coordenadoria de Imigrantes:

[...] precisamos ter políticas públicas para preservar o passado e programar o futuro. **Propus ao Prefeito Gilberto Kassab e está em tratativa na Secretaria de Participação e Parceria** – secretaria que tive a honra de

²⁰⁵ Traduzindo: “Uma Coordenadoria é um órgão do governo municipal, institucionalizado como uma instância de governo – seu lugar natural é a Secretaria Municipal de Participação e Parceria [SMPP], que articula iniciativas públicas e privadas, projetos e programas que abrangem intersetorialmente algumas ou todas as secretarias [municipais]. Com este objetivo, [a SMPP] foi criada pelo atual governador José Serra, quando o prefeito do município. Para este efeito, a SMPP é sede de outros segmentos sociais, considerados excluídos das políticas públicas atentas às suas especificidades, como negros, diversidade sexual, idosos, jovens, etc. Um comitê é um grupo de pessoas com mais ou menos ciência, que aconselha poderes públicos ou privados sobre questões específicas dentro de sua área de competência, neste caso, os Direitos Humanos. Por definição, ele não é um construtor de projetos ou programas ou articulador de outras secretarias. A questão da migração é multidisciplinar e multisectorial, assim considerada por organizações internacionais e governos de países com enfoque mais avançado [estruturado] no assunto. Não é apenas uma questão de Direitos Humanos. Propõe-se em São Paulo um programa piloto, já que é a 'cidade da diversidade', 'das migrações'” (tradução nossa). A nota foi disponibilizada pela entrevistada.

²⁰⁶ O PL propõe a Criação do Conselho das Comunidades de Raízes Estrangeiras.

organizar no Governo Serra –, **a criação da Coordenadoria das Comunidades de Raízes Estrangeiras e Correntes Migratórias do Município de São Paulo**. Essa coordenadoria será implantada e, se tudo der certo, se os Vereadores me ajudarem, será aprovado o Conselho que tem quase o mesmo nome, mas que tem outra função, que é a de ajudar o Poder Executivo. **A Coordenadoria irá captar políticas públicas voltadas à riqueza étnica dos povos** que fundaram, construíram e continuam construindo a felicidade e a harmonia, e que convivem na cidade de São Paulo sem se atacarem mutuamente²⁰⁷ (grifos nossos).

Contudo, a proposta de criação de uma estrutura dentro do poder público municipal específica para articular e implementar políticas para imigrantes não foi acatada pelo prefeito à época, Gilberto Kassab (DEM, 2006-2012). As entrevistas realizadas no âmbito desse mestrado indicam que a principal motivação dessa não efetivação foram divergências existentes entre a SMPP e a CMDH, reveladas anteriormente. Segundo os entrevistados, o peso político do Secretário Especial da Comissão Municipal de Direitos Humanos, José Gregori²⁰⁸, foi determinante para que o caminho que se trilhava em direção à Secretaria de Participação e Parceria fosse bloqueado, não tendo sido concluída a criação da coordenação por pelo menos quatro anos (até o final da Gestão Kassab). Uma das entrevistadas, Beatriz de Souza, sugere que a criação do Núcleo de Atenção ao Imigrante e Refugiado (NAIR)²⁰⁹ no âmbito da Comissão Municipal de Direitos Humanos foi a forma de acomodar a demanda por uma estrutura exclusiva (SOUZA, entrevista 15/11/2018). No entanto, a atuação do Núcleo foi bastante limitada, se resumindo a apoiar institucionalmente as ações de terceiros (SOUZA, 2015, p. 225).

²⁰⁷ Ver a íntegra das notas taquigráficas em <[http://www.saopaulo.sp.leg.br/wp-content/uploads/taquigrafia/\[2010.05.18\].01.0143.pdf](http://www.saopaulo.sp.leg.br/wp-content/uploads/taquigrafia/[2010.05.18].01.0143.pdf)>. Acesso em 20 de janeiro de 2019.

²⁰⁸ José Gregori tem uma longa trajetória de militância em Direitos Humanos, tendo assumido a chefia da Secretaria Nacional de Direitos Humanos, logo que foi criada (em 1997), sendo o responsável pela coordenação e execução do PNDH I (Programa Nacional de Direitos Humanos). Em 1999, foi elevado a Secretário de Estado para Direitos Humanos, com status de Ministro. Assumiu a pasta da Justiça entre 2000 e 2001. Em assumiu a presidência da Comissão Municipal de Direitos Humanos em janeiro de 2005, tendo sido nomeado Secretário Especial de Direitos Humanos da Cidade de São Paulo em 2009, e permaneceu à frente da CMDH até o final da gestão Kassab, em 2012. Disponível em <<http://www.iea.usp.br/pessoas/pasta-pessoaaj/jose-gregori>>. Acesso em 20 de janeiro de 2019.

²⁰⁹ Ao NAIR competia “coordenar projetos de atenção voltados à temática da imigração e do refúgio, promovendo e estimulando ações, assim como formulando proposições de políticas públicas, a partir das diretrizes emitidas pela presidência da Comissão Municipal de Direitos Humanos” (Portaria 01/11 – CMDH/SGM).

4.5 A janela de oportunidade e a criação da CPMig: gestão Haddad

Nesta subseção nos deteremos no processo de entrada na agenda municipal da temática migratória, entendida a imigração sob o prisma da multidimensionalidade do problema público, bem como a seleção de alternativa associada a esta concepção da imigração. Temporalmente, este processo engloba o período entre a campanha eleitoral de Fernando Haddad e a definição da criação da Coordenação de Políticas para Migrantes no âmbito da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania em 2013. Compreendemos este processo como uma nova formação da agenda decisional do governo municipal de São Paulo, que relaciona uma determinada concepção do problema (imigrantes como segmento social) a uma alternativa específica selecionada (criação de um órgão transversal), em um momento político específico (mudança de governo).

Sob a ótica de Kingdon (2002), a entrada de um tema na agenda governamental se dá quando há convergência de três fluxos (problemas, soluções e política), momento chamado de janela de oportunidade. Neste modelo teórico, a convergência dos fluxos ocorre pelas dinâmicas do fluxo dos problemas e do fluxo da política, ou seja, a oportunidade para que ocorra mudança é gerada pelo fluxo dos problemas e pelo fluxo da política.

Nas seções anteriores, pudemos observar que o ‘problema público’ imigrante já vinha sendo interpretado pela *policy community* como um tema em que a ação do Estado se fazia necessária para alteração da condição existente. Ao longo dos anos, pode-se observar a mudança de entendimento do ‘problema público’ imigrante: (i) associado à valorização cultural do legado de comunidades imigrantes (observável no projeto “São Paulo dos Mil Povos”, na formalização da Feira da Praça Kantuta e nos Projetos de Lei apresentados na Câmara Municipal); (ii) interpretado como um problema de acesso a direitos e igualdade mediante a lei (sobretudo no caso do acesso à educação, na década de 1990); (iii) entendido como acesso a direitos e tratamento das especificidades da população imigrante (como no caso da atuação do projeto *Somos Hermanos* e da contratação de agentes comunitários de saúde). Não se quer dizer com isto, que as interpretações do problema público eram excludentes entre si, mas antes que estavam associadas às demandas sociais concretas. A partir de 2009, somou-se um novo elemento à interpretação do ‘problema público’: a compreensão de imigrantes como ‘minorias sociais’ e a sua associação às ações do estado que promovessem respostas integrais a tal problema.

Até aquele momento (limiares da campanha de 2012), novos atores haviam entrado em cena, novas interpretações do problema público estavam em disputa, e uma alternativa

despontava entre outras. No entanto, embora as interpretações sobre a migração pudessem oferecer elementos para o reconhecimento do problema, as ações do governo municipal continuavam a ser ações pontuais, fragmentadas, ou seja, práticas públicas que não estruturavam uma política robusta para a ‘minorias social’ em questão. De tal modo, consideramos que o modelo de Kingdon (2002) possibilita a análise adequada desse processo, oferecendo elementos associadas a dinâmica da política que oportunizam a compreensão mais ampla da formação da agenda decisional que estabelece as políticas para migrantes posteriormente implementadas. Retomamos os três elementos do fluxo da política que influenciam a agenda governamental, são eles: o “humor nacional” (*national mood*); as forças políticas organizadas (ou grupos de pressão) e as mudanças dentro do próprio governo.

Para o caso analisado, a mudança de governo foi de suma importância, sendo que, no modelo dos Múltiplos Fluxos, este é justamente o desdobramento político que apresenta maior probabilidade de formação de novas agendas governamentais (KINGDON, 2002). A mudança de governo, como dito anteriormente, ocorre periodicamente e traz consigo novos temas e interpretações de problemas públicos relacionadas com as ideologias dos partidos políticos.

Durante o processo eleitoral, um dos atores atuantes na temática migratória na cidade fazia parte das discussões dentro do Partido dos Trabalhadores (PT). Paulo Illes relata que a forte pré-candidatura de Carlos Zarattini (PT) a prefeito – o pré-candidato foi o que acabou por ter mais apoio interno naquela altura –, teve desdobramentos na disputa relativa às temáticas que comporiam a campanha do PT naquelas eleições. Além disso, Antonio Donato (PT) era o coordenador da campanha petista. Essas posições eram ocupadas por pessoas (Carlos Zarattini e Antônio Donato) com as quais Paulo Illes tinha grande afinidade política, sendo considerados por ele próprio como seus ‘padrinhos políticos’. Essa combinação de elementos abriu espaço para a temática migratória na plataforma política do partido:

Muitas coisas que foram a favor da pauta e a favor do meu poder de decisão dentro do Partido. Várias coisas, a primeira delas, foi o **Donato como coordenador** [da campanha à prefeitura] e como presidente [do diretório municipal] do PT na época. O Donato assume compromisso dentro do partido de ganhar aquela eleição de 2012. Ele adotou uma estratégia incrível que foi começar quase dois anos antes, fazendo as caravanas do PT em todos os diretórios zonais. Nessas caravanas, ele levou os pré-candidatos a prefeito. Então tinha o Suplicy, a Marta, tinha o Haddad, tinha o Zarattini e tinha o Jilmar Tatto. **Como eu era do grupo do Zarattini politicamente, eu acompanhava nesse processo.** Então passamos em vários zonais [...] Então todo esse processo foi passando, alguns foram desistindo. **Faltando alguns dias pra Convenção, tinha o Zarattini e o Haddad como pré-candidatos. Agora você imagina quem ganharia pelo voto do PT?**

[há a confirmação pela entrevistadora da sugestão feita pelo entrevistado de que seria Zarattini o vencedor da disputa interna entre os pré-candidatos]

Com isso, o **Zarattini sai muito forte [...]** **Je o Zarattini também traz a agenda dele. E dentro dessa agenda dele também tem a agenda de imigrantes**” (ILLES, entrevista 27/11/2018)

Diante desse cenário de fortalecimento das agendas políticas de Zarattini (PT), um grupo de pessoas associadas a ele passa a fazer parte da elaboração do Plano de Governo “Um tempo novo para São Paulo” do então candidato Fernando Haddad (PT). Ao analisarmos o documento, de fato é possível verificar que no capítulo “Cidadania, Direitos e Dignidade Humana” há uma seção especialmente dedicada a migração na cidade, intitulada “Migrações e Trabalho Escravo”:

- A) Mapeamento qualitativo e quantitativo sobre as condições dos imigrantes de São Paulo como subsídio à gestão de **políticas públicas de acolhimento e apoio**, em parceria com diferentes órgãos do governo federal;
- B) Promoção e valorização da **participação da sociedade civil e de grupos organizados de imigrantes** no debate em torno da efetivação de todos os seus direitos sociais e profissionais;
- C) Implantação de programas de informação e assistência que combatam práticas análogas ao trabalho escravo, sem que isso leve à deportação de imigrantes ou provoque mais estigmatização ou agravamento da vulnerabilidade;
- D) **Orientação a todas as secretarias** com interface nesse tema a levarem em conta as **questões específicas relacionadas com diferenças culturais e linguísticas**, debatendo a necessidade de oficialização de unidades escolares e de saúde multi ou interculturais, onde a formação dos trabalhadores seja prioridade.
- E) Apoiar e reconhecer como verdadeiro **patrimônio cultural** contemporâneo de São Paulo as feiras e espaços abertos de convivência que os imigrantes vem criando e fortalecendo ao longo dos anos, como é o caso da já tradicional feira dominical do Brás (HADDAD, 2012, s.p., grifo nosso).

Como se pode notar por meio das partes destacadas acima, há diálogo entre as propostas e a definição do ‘problema público’ imigrante que vinha sendo fortalecida por grupos atuantes com a temática na cidade, conforme já discutimos. Nota-se também que há indicativos da gestão transversal do tema – “orientação a todas as secretarias com interface nesse tema” –; e, a atenção às especificidades deste perfil populacional – “questões específicas relacionadas com diferenças culturais e linguísticas” e “oficialização de unidades [...] multi ou interculturais, onde a formação dos trabalhadores seja prioridade” –; sendo elementos associados a “solução viável” que acaba por ser selecionada no momento posterior, quando Haddad se torna prefeito.

A notória inclusão do tema no Plano de Governo do candidato Haddad, ganha relevância se considerado o fato de ter sido o único plano a incorporar o tema. Para esta pesquisa,

revisamos os planos de governo dos três candidatos com maior intenção de voto²¹⁰ – Celso Russomano (PRB), Fernando Haddad (PT) e José Serra (PSDB). Não foram encontradas menções a políticas específicas para população imigrante em nenhum outro plano. Apenas dois candidatos se aproximaram de comunidades imigrantes durante a campanha eleitoral, Haddad e Russomano, conforme reportagem da Folha de S. Paulo, de 04 de agosto de 2012. A reportagem aponta a importância da participação de imigrantes (naturalizados) no processo eleitoral e a consequente disputa entre os dois candidatos que se aproximaram do tema:

Imigrantes da Bolívia e de outros países vizinhos, como o Peru e o Paraguai, **estão na mira dos candidatos em São Paulo e já influenciam no debate eleitoral da cidade. Dois dos principais candidatos a prefeito, Celso Russomano (PRB) e Fernando Haddad (PT) tiveram encontros com imigrantes e pelo menos dois candidatos a vereador querem se eleger tendo como base os latinos.** [...] As principais bandeiras da comunidade são o combate ao preconceito e ao trabalho degradante, a garantia de um local para realizar as suas festas e **a criação de uma secretaria específica para eles**²¹¹

Além do assunto ter alcançado a atenção de candidatos a prefeito, a imigração também ressoou em seis²¹² candidaturas a vereador de São Paulo, de diferentes partidos (FREITAS, 2018). Entre os candidatos estava Paulo Illes (PT). Em entrevista, o ator associa a sua candidatura a vereador com o maior acesso que lhe foi conferido junto ao candidato a prefeito do mesmo partido e ao fato de as migrações internacionais terem ganhado a atenção do candidato:

Eu convidava alguns bolivianos na época para ir junto e [isso] começou a mostrar uma presença. **E como eu saí vereador, então também tinha um espaço próximo do Haddad.** Por isso que você vai escutar frases [de alguns imigrantes] ‘nós, quando o Haddad tinha 3% das intenções de votos, estávamos lá’. Não era cheio de gente [nessa fase da campanha]. **O Haddad fazia agenda onde não tinha muita gente, mas eu sempre estive lá. E tinha sempre cinco ou seis imigrantes bolivianos comigo.** Tanto que o **Haddad**

²¹⁰ Na véspera do primeiro turno da eleição, que ocorreria no dia 07/10/2012, o ibope divulgou empate nas intenções de voto dos três candidatos, cada um com 26%. Ver <<http://g1.globo.com/sao-paulo/eleicoes/2012/noticia/2012/10/russomano-serra-e-haddad-tem-26-dos-votos-validos-diz-ibope.html>>. Acesso em 20 de janeiro de 2019.

²¹¹ Título da reportagem veiculada pela Folha de S. Paulo, caderno Poder, em 04/08/2012: “Votos de imigrantes sul-americanos são disputados em São Paulo”. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/63016-votos-de-imigrantes-sul-americanos-sao-disputados-em-sp.shtml>>. Acesso em 20 de janeiro de 2019.

²¹² “Abel Fernandes, do PRB, Felipe Prado do PSC, Paulo Illes e Juliana Cardoso, do PT, Juscelino Gadelha, do PSB e Nilda Neves, do PCdoB, conforme apurou o site Bolívia Cultural, que acompanhou as eleições municipais da perspectiva do debate sobre a integração dos novos migrantes internacionais, em especial, da comunidade boliviana” (FREITAS, 2018). Segundo Illes, Abel Fernandes é filho de imigrantes bolivianos, a parte este candidato, os demais são candidatos solidários ao tema, mas não têm as migrações internacionais como tema central de atuação (ILLES, entrevista 27/11/2018).

tinha de falar de imigrante o tempo todo porque os bolivianos sempre perguntavam pra ele. E o Haddad falava ‘tenho um capítulo’ [no Plano de Governo]. (ILLES, entrevista 27/11/2018)

Ainda durante a campanha, outras estratégias de aproximar a imigração do rol de temas do candidato a prefeito são empregadas por Paulo Illes e seus parceiros.

Tem uma foto bem bacana dentro do diretório municipal [do PT] [...]. Eu falei com o Zarattini que **tínhamos que trazer o Haddad pra pauta, porque se a gente ganhar essa eleição, o tema tem que entrar**. E então o Zarattini falou: ‘Vamos fazer uma agenda com os imigrantes’. E foi aí que nós levamos o Haddad no diretório municipal e aí foi muito louco, porque nós pensamos em fazer uma coisa pequena, mas deu muita gente. Não tinha como entrar. Veio a Bolívia inteira, pra essa reunião. Veio todo mundo. **Nessa agenda, foi muito legal porque o Haddad se emocionou**. Ele lembrou da história dele: o pai dele era libanês, trabalhou na 25 de março. Foi uma agenda muito bacana mesmo [...] **No final, o Haddad falou ‘vou implantar uma política de imigração’**. (ILLES, entrevista 27/11/2018)

O trecho destacado acima revela também a presença de imigrantes (mencionada aqui a comunidade boliviana mas, ao longo da entrevista, também outras comunidades latino-americanas foram referidas) em momentos estratégicos da defesa do tema durante o processo eleitoral. Nesse sentido, Paulo Illes, devido ao fato de que era ao mesmo tempo candidato à vereador, parte do grupo político que havia se fortalecido durante a pré-candidatura, membro do Partido dos Trabalhadores e militante do tema das migrações internacionais em São Paulo já desde 2005, conseguia articular espaços importantes de visibilização do tema, e o fazia juntamente com um grupo de pessoas imigrantes interessadas e mobilizadas pela possibilidade de desenvolvimento de políticas específicas para esta população. Ou seja, embora tenha havido certo protagonismo de Paulo Illes durante esse processo, pelas características descritas acima, a presença de imigrantes nesses espaços é reconhecida como elemento importante para o fortalecimento e sensibilização da temática.

Segundo Kingdon (2002), os participantes do processo eleitoral, especialmente partidos políticos e *campaigners*, podem elevar uma questão à agenda governamental por meio de planos de governos ou das ‘coalizões’/base de apoio (*supporting coalition*). No caso da ascensão à agenda pela temática de imigrantes em São Paulo, observa-se que as duas vias foram canais de acesso. O plano de governo de Haddad incorporou o tema de imigrantes. Grupos de imigrantes organizados em torno da candidatura (a vereador) de Paulo Illes apoiaram Fernando Haddad desde o princípio da campanha eleitoral – “nós, quando o Haddad tinha 3% das intenções de votos, estávamos lá”.

Com a vitória do candidato petista à prefeitura, as migrações pareciam incorporadas à agenda governamental: “quando termina a eleição e o Haddad sai vitorioso, quer dizer, o plano de governo sai vitorioso, então nos saímos vitoriosos! Porque pela primeira vez o tema de imigrantes ganhou uma eleição. O povo votou por um plano de governo que tinha uma política de imigrante” (ILLES, entrevista 27/11/2018).

Contudo, segundo Kingdon (2002), nem sempre a plataforma eleitoral ou o plano de governo direciona completamente as ações de um partido quando ele assume o poder, ainda que “*once in office, it is possible that these promises rather directly affect the agendas of new administrations, partly because presidents and their close aides believe in their stated policy goals and want to see them advanced*”²¹³ (KINGDON, 2002, p. 62). No entanto, as eleições têm efeitos indiretos poderosos nas agendas políticas governamentais, porque mudam também os ocupantes de cargos de autoridade: “*Thus elections take on great importance, not because there is any kind of mandate from the public to move in one direction rather than another, but simply because the cast of characters in positions of authority can change*”²¹⁴ (KINGDON, 2002, p. 62).

A entrada de Haddad na Prefeitura de São Paulo, em 2012, de fato proporcionou mudanças notáveis na política de direitos humanos da cidade, na qual se inclui a política para migrantes. A política de direitos humanos foi estruturada por Rogério Sottili (o primeiro a ocupar o cargo de Secretário Municipal de Direitos Humanos e Cidadania – SMDHC). Em entrevista, Sottili revela que a estrutura da SMDHC foi pensada logo no início da gestão (ainda em 2013) e superava, em termos de aprofundamento da temática, a ‘roposta inicial do prefeito para a área de direitos humanos, e mais ainda a política que vinha sendo implementada anteriormente:

Na verdade, depois eu entendi. **Para o Haddad, ele se assustou muito com a estrutura e a proposta que eu apresentei.** Depois eu me dei conta que ele tinha uma ideia de Secretaria de Direitos Humanos completamente diferente da que eu tinha. **Como não tinha Secretaria anterior, mas existia status de secretário para o José Gregori.** O José Gregori era secretário, mas não tinha pasta [...] Ele achava, quando ele me convidou, que era pra ser isso. Um secretário sem pasta, coordenando um balcão [...] **Mas ele acabou dando todo apoio. O Haddad tem essa qualidade, mesmo sem entender no início ele acaba acreditando e dando uma carta de crédito** e depois ele vai

²¹³ Traduzindo: “Uma vez no poder, é possível que essas promessas afetem diretamente as agendas de novas administrações, em parte porque os presidentes e seus assessores próximos acreditam em seus objetivos políticos declarados e querem vê-los avançados” (tradução nossa).

²¹⁴ Na tradução: “Assim, as eleições assumem grande importância, não porque haja qualquer tipo de mandato do público para se mover em uma direção em vez de outra, mas simplesmente porque o elenco de personagens em posições de autoridade pode mudar” (tradução nossa).

incorporando e acaba defendendo de forma bem consistente aquela ideia. **Isso aconteceu em relação aos imigrantes também** (SOTTILI, entrevista, 08/11/2018).

A fala de Rogério Sottili pode ser interpretada a luz da proposição de Kingdon (2002) sobre o fato de que, embora as promessas sejam feitas, especialmente à base de apoio, e haja associação com o programa de governo influenciando a agenda governamental, ambos (promessas e programa de governo) não asseguram que mudanças sejam promovidas. De tal forma, uma vez eleito o novo governo, a atuação de Paulo Illes (e do grupo de imigrantes mobiizados) foi novamente importante para que houvesse a concretização da entrada na agenda governamental.

Quando perguntado sobre a razão que o levou a se aproximar da temática de imigrantes, Rogério Sottili revela que, até então, nunca tinha pensando em trabalhar as migrações dentro de estruturas públicas voltadas a atuação em direitos humanos. Mesmo tendo trabalhado na Secretaria de Direitos Humanos do Governo Federal por seis anos, nunca havia cogitado fazer esta ligação. A possibilidade surge do contato com Paulo Illes, que inicialmente se deu em um “evento em Brasília”:

Isso é interessante **porque eu trabalhei seis anos na Secretaria dos Direitos Humanos do Governo Federal e essa temática passou longe da Secretaria de Direitos Humanos do Governo Federal. E eu nunca pensei que ela pudesse estar lá.** Ela estava no Ministério da Justiça e pra mim era alguma coisa assim muito dada. Nunca me questionei sobre isso [...] Quando eu fui convidado para vir para São Paulo, no dia que eu aceitei, eu estava num evento, ainda no governo federal, no Itamaraty, sobre Participação Social, algo assim... E o Ministro Gilberto Carvalho anunciou que eu estava saindo do governo pra assumir a Secretaria de Direitos Humanos da Prefeitura de São Paulo. **E o Paulo Illes estava lá.** E imediatamente disse que queria conversar comigo e **adiantou que achava que o tema de imigrantes tinha que estar na Secretaria de Direitos Humanos** e se colocou à disposição para ajudar... Como eu não conhecia muito bem [Paulo Illes], aquilo me deixou meio assim, achei ele meio atrevido, já se oferecendo pra trabalhar e etc. Mas aquilo ficou registrado. **Ai que começa meu olhar a se aproximar [da temática de imigrantes]** (SOTTILI, entrevista, 08/11/2018).

Nota-se pela fala acima, que a atuação de Paulo Illes foi essencial para a aproximação do então Secretário ao tema. A relevância deste ator é confirmada em outros momentos da entrevista. Destacamos aqui a atribuição literal ao seu papel para que a Secretaria Municipal de Direitos Humanos, que estava sendo estruturada, incorporasse desde seu início esta minoria social. Segundo Rogério Sottili:

Se o Paulo Illes não tivesse falado, não teria a Coordenação de Imigrantes na Secretaria de Direitos Humanos, porque não estava no meu radar, o

Paulo Illes foi decisivo para isso. Quando ele colocou, na hora eu registrei, com uma certa resistência no momento inicial, mas logo eu me conectei com a temática e eu achei que deveria ser (SOTTILI, entrevista, 08/11/2018).

No modelo de Kingdon (2002), um ator em especial, tem papel fundamental na integração dos fluxos: o empreendedor de políticas públicas (*policy entrepreneur*). Estes atores, como dito anteriormente, são habilidosos especialistas no tema, com conexões políticas e capacidade de persuasão, levam estas ideias a diferentes fóruns, ou seja, atuam no processo de difusão e “amaciamento” de ideias. Essas características pessoais e as estratégias de ação empregadas indicam que no caso estudado, Paulo Illes, no momento de campanha eleitoral e no início do governo cumpre o papel de empreendedor de políticas públicas. É importante localizar temporal e conjunturalmente o destaque que esse ator ganha. Durante a trajetória de aproximação da Prefeitura de São Paulo com a população imigrante, outros atores atuam como “empreendedores de políticas” muito embora não tenham conseguido, por motivos diversos, que o tema fosse incorporado tão amplamente na agenda governamental.

Outra questão chama atenção no momento imediatamente posterior ao início do novo governo, a gestão Haddad (2013-2016), está relacionada ao entendimento da migração e à solução viável para este problema público. Trata-se da resposta que o município daria ao tema, ou seja, a alternativa que seria considerada como viável. Nesse sentido, Paulo Illes aponta que antes da definição da alocação na pasta de direitos humanos, pelo menos outras duas foram cogitadas: a Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas (SMRIF) e a Secretaria do Desenvolvimento Trabalho e Empreendedorismo (SDTE). Além das secretarias municipais, também se cogitou alocar o tema diretamente no Gabinete do Prefeito de forma que o assunto fizesse parte da agenda do prefeito: “o que nós queríamos [...] era que o prefeito falasse de imigrante, que tivesse na pauta do prefeito, porque é a única forma que se consegue colocar na imprensa, falar com a sociedade, é [essa]: o presidente, ou o governador, ou o prefeito se empoderando do tema” (ILLES, entrevista 27/11/2018).

A SMDHC, na gestão Haddad, tinha sob sua jurisdição implementar uma política de participação social, tendo como diretriz que esta deveria ser uma “ferramenta de gestão”, concepção que dialogava diretamente com o que seria o Plano Nacional de Participação Social²¹⁵, lançado no ano seguinte, 2014, pelo governo federal. No site da SMDHC, a missão

²¹⁵ Disponível em <<http://www.secretariadegoverno.gov.br/participacao-social/politica>>. Acesso em 23 de dezembro de 2019.

da Secretaria é apontada como sendo a responsável pela gestão transversal de políticas de direitos humanos e participação social, tendo dois eixos como base:

Missão: Aprimorar a articulação e a **gestão transversal das políticas de direitos humanos e participação social na Prefeitura de São Paulo**, considerando a ocupação do espaço público pela cidadania para o fortalecimento do sentimento de pertencimento à cidade, a partir de dois eixos principais:

- Afirmação de direitos, incluindo a desconstrução da cultura de violência e violações, com o fortalecimento da cultura de direitos humanos, e a articulação de políticas para a garantia desses direitos no Município
- **Participação social como método de gestão**, com a utilização de mecanismos tradicionais, como conferências e audiências públicas, e formas inovadoras, como diálogos sociais e as novas mídias²¹⁶

A definição de alocar a temática de migrantes na Secretaria Municipal de Direitos Humanos tem relação direta com o papel de “mediadora com a sociedade” que a secretaria deveria cumprir na gestão municipal:

Então, o Haddad concorda em fazer uma política de participação muito forte e por isso que vem o Rogério [Sottili] também, porque ele tinha coordenado o Programa Nacional da Participação Social como método de gestão [...] **Aí, o Rogério recebe essa missão de ser o grande mediador [do governo] com a sociedade. A partir dessa definição da Secretaria de Direitos Humanos, ficou muito claro que era o melhor lugar pra ter essa política de imigrantes** (ILLES, entrevista 27/11/2018).

A SMDHC é formada com base na compreensão da gestão transversal dos direitos humanos. Nesse sentido, a adoção de um desenho organizativo com práticas relacionadas a transversalidade e intersectorialidade dialoga com o que discutimos anteriormente, na subseção 2.6, sobre este tipo de organismos que passa a ser “entendido como indispensável para a ação de organizações públicas, no intuito de criar soluções para problemas cuja atuação unilateral dos distintos setores da política social não é capaz de conseguir (INOJOSA, 1998, 2001; JUNQUEIRA, 2004; FERNANDES *et al.*, 2013)” (SOUZA, 2015, s.p.). Rogério Sottili evidencia essa proposta organizativa na formação da SMDHC e a necessidade de que o tema estivesse incorporado também pelo prefeito para que fosse considerada uma política de governo:

a política de Direitos Humanos não pode ser responsabilidade de um órgão de Direitos Humanos [...] não pode ser segmentada, não pode estar sobre

²¹⁶

Disponível

<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/a_secretaria/index.php?p=148581>. Acesso em 23 de dezembro de 2019.

em

responsabilidade de um órgão e ficar lá e ele realiza como se fosse um política de Saúde, de Educação e assim por diante [...] ia ter um grande desafio [...] [defender] essa compreensão de que tinha que ser uma política a ser incorporada pelo governo. **Tinha que ser uma política de governo dos Direitos Humanos, ela devia ser transversal, permeando, desde o prefeito até todas as outras pastas.** O espaço específico de uma Secretaria de Direitos Humanos, se justificava, porque se não tiver um órgão responsável para criar as políticas em conjunto com o governo e coordenar o processo de execução dessa política de construção da cultura de Direitos Humanos do governo, ninguém vai fazer. Porque todos os órgãos, todas as Secretarias têm as suas prioridades, elas têm os seus focos e elas perdem o olhar sobre os Direitos Humanos. Então eu entendia que tínhamos que ter uma Secretaria muito forte, que tinha que estar muito próximo do prefeito [...] E ele tinha que incorporar isso, porque se ele não incorporasse isso, o conjunto do governo não conseguiria fazer isso. Isso teria que ser uma visão do prefeito (SOTTILI, entrevista, 08/11/2018).

No processo de construção da estrutura da nova secretaria, o então secretário conta com um grupo de funcionárias que já fazia parte do governo federal. A vinda de Sotilli, Larissa Beltramim (secretária-adjunta de SMDHC), Joana Zylberstajn (chefe de gabinete de SMDHC), Luana Bottini (assessora especial de gabinete de SMDHC) e Carla Borges (assessora especial de gabinete de SMDHC), permitiu que a experiência de gestão adquirida no governo federal pudesse ser utilizada na formação do novo órgão municipal. Dois fatores sobressaem dessa constatação. O primeiro é a nítida aproximação da estruturação da nova secretaria com as estruturas já conhecidas no governo federal, ou seja, como descrito anteriormente, com o fato de que nesta esfera de governo, a partir de 2003, “a transversalidade ganhou força com a criação, em nível federal, das Secretarias de Políticas para as Mulheres (SPM) e para a Igualdade Racial (SEPPIR), e a reorganização da Secretaria de Direitos Humanos (SDH)” (MARCONDES; SANDIM; DINIZ, 2018, p. 23). E o segundo fator é que a proximidade com a experiência no governo federal destas quatro atrizes, de fato não tornava imediata a incorporação das políticas para imigrantes no rol de temas trabalhados em SMDHC. O trecho abaixo, destacado da entrevista com Sotilli, conta um pouco sobre o processo de estruturação da secretaria, sobretudo a seleção de temas²¹⁷ a serem trabalhados, sendo possível notar os elementos referidos:

Eu já vinha com experiência do governo Federal, então eu tinha uma base de temáticas que eu sabia que eu queria trabalhar. Eu confesso que tinha uns temas que eu sabia que tinha que estar comigo, mas eu não queria [...] mas não tinha como [...] Nós tínhamos uma base, que era: LGBT, Criança e

²¹⁷ Quando questionado sobre temas que foram inclusos no escopo da SMDHC, Sotilli lembra que um deles era a questão do Direito do Consumidor. Segundo o entrevistado, o interesse em trabalhar o tema surgiu do processo de escuta inicial, e que potencializaria a participação social, sobretudo nas regiões periféricas. No entanto, o tema foi deixado de lado por motivos que não foram amplamente apresentados na entrevista, deixando apenas o indicativo de que o desenho da estrutura da nova secretaria já abrangia inúmeros temas.

Adolescentes, Pessoas com Deficiência seria aí mas já existia a Secretaria, Idosos. Como eu passei pela Secretaria Geral da Presidência da República e lá já tinha a questão da Participação Social e na Secretaria de Direitos Humanos não tinha, então **achei muito importante fazer a articulação de Direitos Humanos e Participação Social** [...] Nós começamos a desenhar, primeiramente, considerando a experiência que nós tínhamos, **então eu comecei a ter muita escuta. O Paulo Illes traz a questão do imigrante e eu começo a elaborar em relação a isso.** A questão de drogas veio [de suas relações pessoais com ativistas com o tema] [...] e na estrutura que eu ia herdar, já existia o conselho de drogas, o COMUDA [...] Fomos construindo por aí (SOTTILI, entrevista 08/11/2018).

Diante disso, um evento é realizado com o propósito de difusão da solução de criação de uma coordenação de imigrantes junto ao novo governo. O evento ocorreu ainda em 2012, mas já com a definição de quem estaria a frente do governo municipal a partir de 2013. Trata-se do Seminário “Por uma Política Municipal de Migração em Defesa da Vida e da Dignidade dos Trabalhadores Imigrantes e suas Famílias”, organizado pelo Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante-CDHIC, Instituto de Relações Internacionais IRI-USP e Associação de Empreendedores Bolivianos da Rua Coimbra, realizado dia 18/12 no Centro Universitário Maria Antônia, da USP²¹⁸. O Seminário recebeu destaque na fala de Illes, pelo fato de que Larissa Beltramin (que viria a ser a primeira secretária-adjunta de SMDHC), esteve presente e pode ter contato direto com as bases teóricas da proposta e com os atores que a defendiam:

Ali, a gente deu praticamente o programa. E a Larissa [Beltramin] foi com o caderninho [*entrevistado faz alusão ao fato de que anotava o que era dito*] E [ela] disse: ‘nós estamos criando a Coordenação para Imigrantes’ [...] **É um momento super importante. Talvez já estava até decidido, mas digamos que é ali, publicamente, que o governo diz: ‘vamos fazer!’** (ILLES, entrevista 27/11/2018).

Estiveram presentes diversos atores neste encontro, tendo sido destacada a presença de Deisy Ventura (IRI-USP). Segundo Illes, Deisy Ventura teve “participação e importância política teórica fundamental”, tendo sido o ponto de apoio teórico que dava embasamento e legitimidade para as definições e respaldo para a defesa da solução viável. A acadêmica foi ainda muito importante, posteriormente, na composição da equipe técnica que atuou nos quatro anos de gestão Haddad (ILLES, entrevista 27/11/2018).

Outros atores estiveram presentes no processo de consolidação da coordenação de imigrantes. Em entrevista, Oriana Jara menciona que, tão logo se soube que Rogério Sottili

²¹⁸ Disponível em <<https://oestrageiro.org/2012/12/25/por-uma-politica-municipal-de-migracao/>>. Acesso em 23 de janeiro de 2019.

seria o Secretário de SMDHC, solicitou uma reunião com ele com intuito de defender a ‘solução’ da coordenação de políticas para migrantes alocada na futura Secretaria de Direitos Humanos (JARA, entrevista, 01/10/2018). De acordo com Rogério Sottili, o papel de reforçar a decisão que já havia sido tomada coube a outros atores. A escuta desses atores da sociedade civil foi, para o Secretário, de grande relevância para a definição de quem estaria à frente da futura Coordenação de Políticas para Migrantes e, posteriormente, para a construção da política para migrantes implementada por ela ao longo dos quatro anos de gestão.

Ao analisarmos nesta última subseção o processo de entrada do tema imigrantes na agenda municipal que precede a criação da Coordenação de Políticas para Migrantes, observamos, sobretudo, os elementos políticos: a eleição municipal de 2012, o processo de definição de temas que comporiam a plataforma política da campanha eleitoral do Partido dos Trabalhadores e a ascensão do partido ao governo da cidade, além da alteração de gestores públicos associada à mudança de gestão municipal. O foco recai, portanto, sobre a dinâmica da política, elemento que consideramos importante para a ampla compreensão do processo. Analisamos também o papel fundamental exercido pelo empreendedor de políticas públicas para que a janela de oportunidade que se abria com a mudança da gestão pudesse, de fato, ser aproveitada para uma nova ascensão da migração à agenda governamental. As estratégias de atuação e mobilização articuladas pelo empreendedor de políticas públicas, que agiu conjuntamente com grupos de imigrantes mobilizados, também foram destacadas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação buscou compreender os fatores que levaram o município de São Paulo a focar a atenção no ‘problema público’ da imigração, bem como os mecanismos de difusão da alternativa considerada viável na gestão 2013-2016, compreendendo como marco fundamental desse processo a criação da Coordenação de Políticas para Migrantes no âmbito da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, em maio de 2013. De tal forma, pretendeu-se contribuir para a compreensão aprofundada da política pública desenvolvida, colocando luz nos processos pré-decisórios de sua constituição.

Segundo Kingdon (2002) os processos pré-decisórios de uma política pública compreendem o estabelecimento da agenda governamental (*agenda-setting*) e a especificação de alternativas viáveis. No modelo proposto pelo autor, as etapas pré-decisórias da política pública se estruturam em três fluxos (*streams*) que se desenvolvem separadamente: o fluxo de problemas (*problems*); o fluxo de soluções ou alternativas (*policies*); e o fluxo de políticas (*politics*). Para o autor, a chave para a compreensão da entrada na agenda e da mudança na política pública é justamente o acoplamento (*coupling*) dos três fluxos. Isto ocorre quando certas circunstâncias (quando um problema público chama atenção do governo ou quando há mudanças na dinâmica da política) geram janelas de oportunidade (*policy windows*). Nesse momento, os empreendedores de políticas públicas (*policy entrepreneurs*) agem integrando os três fluxos, evidenciando uma determinada concepção sobre um problema e defendendo uma solução entendida como viável. Nesse processo, as ideias cumprem papel crucial. Observar as condições de receptividade das ideias é essencial para a compreensão da ascensão na agenda de uma determinada questão e para a especificação de alternativas.

Somou-se a este referencial teórico o Modelo do Equilíbrio Interrompido (*Punctuated-Equilibrium Model*), de Baumgartner e Jones (2009). Este modelo entende que o processo de políticas públicas é mais frequentemente marcado pela estabilidade e pelo processamento paralelo de temas, mas que em momentos críticos ocorre o processamento serial de um tema, ou seja, o tema alcança a agenda governamental (*macropolitical agenda*) e a estabilidade da política pública é interrompida por rápidas mudanças (*punctuations*). Neste processo, a forma com uma questão é definida (*issue definition*) e a formação da agenda (*agenda setting*) são determinantes. As definições estão relacionadas com o surgimento ou a queda de assuntos na agenda pública, e podem reforçar ou minar as políticas existentes. Esses dois referenciais teóricos permitiram compreender a forma como a Prefeitura de São Paulo deu respostas às demandas de imigrantes ao longo do tempo. Na seção 3 desenvolvemos essa análise de forma

mais densa. Organizamos aqui os elementos apresentados, associados aos modelos teóricos, de maneira sintética a fim de tecer algumas considerações.

Conforme apresentado na seção introdutória, um dos objetivos deste trabalho era identificar as *definições e representações do 'problema público' imigrante* ao longo dos anos, de que forma se altera e quais os elementos centrais da definição do problema. Este objetivo dialoga com o *fluxo dos problemas* (KINGDON, 2002). Foi possível observar a transformação da imigração de condição (*condition*) em problema público (*problem*) sobre o qual se acredita que haja necessidade de ação governamental e a modificação da concepção deste problema ao longo do tempo. Kingdon (2002) elenca três mecanismos que são frequentemente utilizados para a constituição da percepção subjetiva de um problema público: (i) indicadores; (ii) eventos-foco e (iii) *feedback*.

Identificamos como principal indicador o aumento do fluxo migratório com destino a São Paulo, a partir da década de 1990. A “nova imigração” apresenta não só um perfil diversificado em termos de locais de origem e *status* migratório, como também de vulnerabilidades sociais. Esse grupo de imigrantes é composto neste primeiro momento, sobretudo por imigrantes latino-americanos que chegam ao país (especialmente à cidade de São Paulo) motivados, entre outras razões, pelas mudanças econômicas e sociais que caracterizaram o país desde o começo dos anos noventa.

As demandas oriundas de imigrantes em situação de vulnerabilidade acabam por pressionar os serviços públicos por respostas. É notório, no caso analisado, que a ação do estado ocorreu a partir de demandas concretas que culminaram em reacomodações de políticas específicas. Nesse sentido, observamos num primeiro momento a demanda pela matrícula de imigrantes indocumentados ao longo da década de 1990. A partir da mobilização social gerada em torno desta demanda, principalmente de organizações que tradicionalmente atuavam no tema, o Conselho Municipal de Educação (Parecer n.º 07/1998) flexibilizou as exigências documentais impostas pelo Estatuto do Estrangeiro. Sobre o mote da universalidade da educação, das garantias constitucionais e do recém promulgado Estatuto da Criança e do Adolescente, o acesso a esse direito foi garantido às crianças e aos jovens imigrantes. De tal forma, compreendemos que houve uma adequação dentro do subsistema da política educacional a fim de abranger a população imigrante.

Na década seguinte, princípio dos anos 2000, a demanda pelo acesso à saúde impulsiona a elaboração e execução de um projeto que deu respostas às singularidades da migração. O Projeto *Somos Hermanos*, elaborado pela Coordenação de Saúde da Subprefeitura da Mooca em parceria com a Pastoral do Migrante, logra êxitos na promoção da saúde do imigrante por

medidas como a contratação de imigrantes como agentes comunitários de saúde, o fim da exigência documental do CPF para registro no Sistema Único de Saúde e a tradução de materiais informativos em diferentes línguas a fim de facilitar a compreensão pelo grupo atendido. Embora o projeto tenha sido realizado no seio de uma política setorial específica e tenha ocorrido uma nova reacomodação de subsistema, dessa vez a saúde, o desenvolvimento do projeto foi essencial para a visibilização da migração junto à esfera governamental. A ‘saída’ dos espaços privados (sobretudo das oficinas de costura) e o aumento da presença de imigrantes nos equipamentos de saúde da região onde o projeto funcionava são evidências dessa visibilidade. Sob esse ponto de vista, podemos considerar que o projeto também lidava com um *feedback* das ações na saúde pública, que eram incapazes de atingir adequadamente a população atendida. É o caso, por exemplo, das ações voltadas ao tratamento e prevenção da tuberculose em 2004, quando ocorre o primeiro surto nas oficinas de costura em que trabalhavam e residiam alguns imigrantes, o que pode ser compreendido como um evento-foco que evidencia um problema. A dificuldade de acesso aos locais de moradia e trabalho, as diferenças linguísticas e os entraves à continuidade de tratamento, devido à exigência de documentação para a expedição do cartão SUS, geram limitações na efetivação do direito à saúde e podem ser considerados como *feedback* de ações governamentais que evidenciam a necessidade de reformulação na ação governamental.

Essas duas práticas do poder público municipal, localizadas na educação e na saúde, indicam a concepção do imigrante como “sujeito de direitos”. A nosso ver, essa definição do problema público se consolidou a partir de atores que compunham a *policy community*, sobretudo da organização que atuava em prol de imigrantes na cidade desde a década de 1970, a Pastoral do Imigrante. A atuação desta organização foi notória nos dois momentos. Durante a reivindicação da matrícula de imigrantes indocumentados, neste caso associada com a Comissão de Justiça e Paz, e na promoção da saúde do imigrante no projeto *Somos Hermanos*, que surgiu por meio do contato com a Coordenação de Saúde da Subprefeitura da Mooca estabelecido durante a reunião promovida na Secretaria do Trabalho em 2003, para a qual a Pastoral foi convidada em reconhecimento ao desempenho do trabalho social que realizava junto a imigrantes nas oficinas de costura.

Por meio da análise das proposições do Poder Legislativo e de algumas ações do Poder Executivo municipais, foi possível evidenciar uma outra concepção sobre o ‘problema público’ imigrante. Trata-se do que nomeamos como ações que promovem a valorização da(s) cultura(s) imigrante(s). A esse tipo de ação está associado a definição do problema como “legado cultural”. A nosso ver, essa ideia é fortemente enraizada entre gestores públicos na cidade uma

vez que está associada aos fluxos migratórios históricos, ou seja, às comunidades tradicionais. Ainda que nessa concepção sobre o problema também estejam inclusas as novas comunidades de imigrantes, o amplo vínculo com as migrações de períodos históricos anteriores permanece. As proposições do Legislativo analisadas são um indício acentuado de como este entendimento tem perdurado ao longo do tempo. Examinamos 74 projetos apresentados na Câmara Municipal de São Paulo no período de 1991 a 2012. Dentre esses, apenas 21 foram considerados válidos após terem sido observados os critérios de validação. O resultado obtido por essa análise indica que apenas dois deles não abordaram a questão da imigração associada ao entendimento do ‘legado cultural’. Quanto às ações do Executivo, estão associadas a compreensão da migração como ‘legado cultural’ tanto a formalização da Feira da Kantuta, em 2004, como o projeto “São Paulo Cidade dos Mil Povos”, iniciado em 2002.

Ainda relativamente às concepções do problema público, foi possível evidenciar que uma outra definição passa a ser defendida: o imigrante entendido como segmento social, não circunscrito em outras ‘minorias sociais’, mas sim com demandas sociais próprias. Ou seja, essa outra concepção compreende o imigrante como portador de um conjunto de direitos e não apenas como subgrupo dos beneficiários de políticas setoriais dispersas, e está relacionada ao surgimento de novos atores na cena migratória em São Paulo. Se, anteriormente, a Pastoral do Migrante era hegemônica esta área de atuação social, a partir de 2005 uma série de novas organizações em prol do imigrante são criadas na cidade.

Segundo True, Jones e Baumgartner (2007), o aparecimento de novos atores é parte essencial para a quebra do monopólio de políticas públicas (*policy monopoly*), uma vez que uma imagem consagrada passa a ser questionada, ameaçando o monopólio de políticas (*policy monopoly*). A multiplicação de atores abre espaço para a defesa de uma nova concepção sobre a imigração, que associa imigrantes a um segmento social específico com demandas multidimensionais que reivindica respostas integrais do Estado. Consideramos que a essa ‘nova’ definição do problema estava sendo reivindicada, principalmente durante os anos da gestão Serra/Kassab (PSDB/DEM, 2005-2012), por meio do questionamento da localização das ações em políticas específicas – educação, saúde, valorização cultural. Neste sentido, o desenho das ações que seriam implementadas pelo Projeto URB-AL 10 – Guia de Boas Práticas, Capacitação de servidores, Observatório da Imigração, e Diagnóstico – são propostas que anunciam a concepção do ‘problema público’ imigrante como um grupo social próprio e com demandas sociais específicas associadas à situação de vulnerabilidade dessa população, extrapolando a ‘localização’ da imigração em um ou outro subsistema de políticas públicas. O que se percebe é o início da autonomização da temática.

Apontamos que outro dos objetivos elencados foi trabalhado durante o desenvolvimento deste estudo, a saber: identificar os atores atuantes na temática migratória em São Paulo, visualizando a “comunidade de políticas públicas” (*policy community*) referente às migrações internacionais. A identificação de atores se deu por dois meios. O primeiro deles foi a indicação dos nomes de entrevistados por dois informantes-chave. A técnica de definição de amostragem empregada, conhecida como “bola de neve”, permitiu que a identificação de atores relevantes fosse feita a partir dos informantes-chave inicialmente selecionados. De tal forma, consideramos que a relação de entrevistados indica, em parte, os atores que compõem a *policy community*. O segundo meio empregado foi a revisão bibliográfica. A bibliografia especializada indicou como protagonistas da sociedade civil, no sentido da aproximação do esfera pública, as seguintes organizações: Presença América Latina (fundada em 2004), o Centro de Apoio ao Imigrante/ CAMI (fundado em 2005), o Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante/CDHIC (fundado em 2009), a Associação Gastronômica Cultural Folclórica Boliviana Padre Bento (fundada em 2002) e a Associação Coimbra (fundada em 2008, e formalizada em 2012 como Associação de Empreendedores Bolivianos da Rua Coimbra/ ASSEMPBOL).

Relativamente ao **fluxo das alternativas**, dois processos são relevantes: a especificação de alternativas viáveis e a difusão da alternativa considerada viável. A esse fluxo se conectam os objetivos de especificar qual foi a **alternativa considerada viável** implementada pela gestão municipal 2013-2016 de São Paulo e entender como se deu o processo de **difusão de ideias relacionadas à alternativa viável quanto ao ‘problema público’ imigrante**. Concluímos que a multidimensionalidade do problema e a exigência de respostas integrais culminou na defesa da criação de um órgão transversal como estratégia para o endereçamento de políticas que visa à integração da população imigrante. Nesse sentido, a criação de um órgão específico para imigrantes no âmbito do governo local, dialoga com o fortalecimento da transversalidade no Brasil, que ocorreu mais fortemente a partir de 2003, com a criação, no nível federal, das Secretarias de Políticas para as Mulheres (SPM) e para a Igualdade Racial (SEPPIR), e a reorganização da Secretaria de Direitos Humanos (SDH).

Pontuamos que, durante as entrevistas realizadas, buscamos questionar a alternativa de criação de um órgão específico como sendo a única alternativa possível para lidar com o tema. As respostas conduziam a certa ‘obviedade’ da solução encontrada. A nosso ver, a solução que foi considerada viável no âmbito local foi, por um lado, relatada com esse certo sentido de obviedade por guardar forte relação com a forma como as políticas destinadas às ‘minorias sociais’ têm sido trabalhadas no Brasil, por meio de organismos que promovem a coordenação

transversal. Por outro lado, essa alternativa viável é inédita no tocante à imigração se relacionada com o que foi discutido a respeito do nacionalismo metodológico nas análises sobre imigração e da predominância do nível federal no endereçamento de políticas destinadas à população imigrante.

No caso das políticas para migrantes em São Paulo, há dois momentos em que a possibilidade de criação de um organismo exclusivo para o tratamento do tema é discutida mais fortemente. O primeiro ocorre por volta de 2009, durante a gestão Kassab (DEM, 2006-2012). Nessa altura, a sobreposição da jurisdição de dois órgãos municipais relativamente às ações destinadas à população imigrante impede que a proposta se consolide. Muito embora este não tenha sido o único elemento que explique este bloqueio à proposta, foi certamente determinante. O segundo momento ocorre nos primeiros meses da gestão Haddad (PT, 2013-2016), durante o período em que se estruturava a recém-criada Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania e também se desenhava a estrutura administrativa sobre a qual se assentaria o novo governo.

Nessa altura, a criação de um órgão voltado à promoção de políticas para migrantes volta a ser discutida. As alternativas que surgem, relacionadas ao entendimento da questão, estão ligadas às diferentes secretarias municipais que eventualmente poderiam abarcar o tema: a de Direitos Humanos, a de Relações Internacionais, a de Trabalho e a secretaria de Governo (conectada ao Gabinete do prefeito). Dadas as alternativas, a solução viável que é defendida dentro do novo governo eleito é a alocação do tema dentro da pasta responsável pelos Direitos Humanos. Em entrevista, o primeiro coordenador de políticas para migrantes de São Paulo revela que a decisão estava ligada ao fato de que sob a jurisdição dessa pasta também estaria a responsabilidade pela promoção da participação social, elemento que foi considerado essencial para colocar o ‘imigrante no centro da política’ que seria implementada. Outro elemento parece ser importante para essa definição, que aferimos a partir da revisão bibliográfica: a imigração, no nível federal, esteve por muito anos circunscritas na doutrina da segurança nacional e na proteção do trabalhador nacional. De tal forma, conceber o imigrante sob a perspectiva de direitos humanos superava a concepção do problema público como ameaça (à segurança e ao trabalho) e possibilitava a promoção da cidadania local de imigrantes.

No tocante ao processo de difusão da solução considerada viável, pudemos observar dois momentos de intensa defesa da proposta de criação de uma coordenação para imigrantes. O primeiro deles tem como marco principal a organização do debate intitulado “Coordenadoria do Imigrante – sua importância para a cidade de São Paulo”, realizado em setembro de 2009, onde foi feito o lançamento da suposta criação da “Coordenadoria do Imigrante”. A solução

não se concretizou naquela ocasião. A segunda ocasião em que defesa dessa proposta foi intensa ocorreu durante o período que envolve a campanha eleitoral para prefeito de São Paulo em 2012 e o princípio da gestão de Fernando Haddad, que sai vitorioso nas eleições. Nessa situação, a articulação do empreendedor de políticas públicas, Paulo Illes, foi essencial para que a alternativa fosse entendida como viável.

Finalmente, no que se refere ao **fluxo da política**, o caso estudado indicou que a mudança de gestão foi de fato o elemento definitivo para a formação da janela de oportunidade que abriu espaço para a consolidação da política para migrantes na cidade. A identificação das mudanças políticas que auxiliaram a compreensão da ascensão do tema na agenda governamental no município de São Paulo está relacionada ao objetivo apresentado na introdução desse trabalho. A posse de Fernando Haddad abriu espaço para que o a questão do imigrante fosse incorporada definitivamente ao rol de temas do governo. Sobre esse fluxo, nos detivemos tanto sobre os fatores que possibilitaram a defesa do tema dentro do Partido dos Trabalhadores no momento da campanha eleitoral, tendo inclusive incorporado a temática no plano de governo do candidato petista; e os processos de defesa do tema após os resultados da eleição, visando garantir que o tema de fato fosse incorporado.

Ao nos debruçarmos sobre o processo de formação da agenda governamental, constatamos que os fluxos, apesar de independentes (como definido por Kingdon), seguem trajetórias que por vezes são tão próximas que é difícil distingui-los com clareza. No caso estudado, por vezes problema e solução viável se fortaleciam mutuamente, motivo pelo qual foram trabalhados conjuntamente. Outra consideração que fazemos é que a dinâmica da política agregou elementos cruciais para a análise do processo discutido neste trabalho, seja na formação da janela de oportunidade – relacionada à ascensão de Haddad à prefeitura –, seja na mudança de gestores de alto escalão da Secretaria Municipal de Participação e Parceria, que alterou o desenho do projeto que estava sendo elaborado para trabalhar a questão migratória na cidade em 2005-2006.

Por fim, algumas considerações acerca da identificação dos atores. A inclusão de outros atores significaria, certamente, um ganho em termos de aprofundamento da compreensão do caso estudado. Nomeadamente, (i) as organizações internacionais, tais como ACNUR, OIM e OIT; (ii) as comunidades acadêmicas nacionais e internacionais, no sentido de melhor compreender a circulação de ideias a respeito da temática migratória e o endereçamento de políticas locais para migrantes; e, (iii) outras organizações de imigrantes que tenham atuado nessa época ainda que de forma menos protagonista. Esse, no entanto, trabalho não se concentrou nas contribuições desses outros autores, fato que se deu tanto pela priorização feitas

pelos próprios atores com quem falamos, que indicaram outros atores de alguma forma conectados à atuação governamental, quanto pela necessidade de delimitar o escopo de entrevistados com o propósito de tornar a pesquisa exequível.

Outro caminho para o desenvolvimento do tema estudado seria a observação mais profunda das pontes que existiram entre governo federal e o governo local, e como se deu a atuação de organizações de imigrantes em ambas as esferas. Esse foco agregaria a dimensão das relações intergovernamentais ao estudo, possibilitando compreender de que maneira a incidência federal teve desdobramentos na cidade. Além desses, visualizamos outros dois caminhos possíveis para desenvolvimento em estudos futuros: a compreensão dos fatores que fizeram com que, mesmo após a mudança do governo local, não houvesse descontinuidade da política implementada, ou seja, caberia refletir se o tema continua focalizando a atenção de gestores públicos municipais e de que maneira isso ocorre. E, ainda, a realização de um estudo comparativo com os outros governos locais ao redor do mundo com o propósito de entender as similitudes e diferenças nos processos de formação de agenda governamental que acaba por endereçar.

REFÊRENCIAS

- AGUIAR, Márcia Ernani de; MOTA, André. O Programa Saúde da Família no bairro do Bom Retiro, SP, Brasil: a comunicação entre bolivianos e trabalhadores de saúde. **Interface: Comunicação, Saúde e Educação**. Botucatu (SP), vol.18, n.50, p. 493-506, jul/set. 2014.
- ALMEIDA, Lia de Azevedo; GOMES, Ricardo Corrêa. Processo das políticas públicas: revisão de literatura, reflexões teóricas e apontamentos para futuras pesquisas. **Cad. EBAPE.BR**, v.16, nº 3, Rio de Janeiro, jul./set. 2018.
- AMRITH, Megha. Pathways to urban citizenship for low-income migrants in São Paulo. **Citizenship Studies Journal**, Detroit (EUA), v. 19, pp. 649-663, 2015.
- APPADURAI, Arjun. Soberania sem territorialidade: notas para uma geografia pós-nacional. Tradução: Heloísa Buarque de Almeida. **Novos Estudos CEBRAP**, nº 49, p. 33-46., nov. 1997.
- ARAÚJO, Luísa; RODRIGUES, Maria de Lurdes. Modelos de análise das políticas públicas. **Sociologia, Problemas e Práticas**. ISCTE. Lisboa, n. 83, 2017.
- ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. **Coalizões de advocacia na formulação da política nacional de biodiversidade e florestas**. 2007. 334 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade de Brasília, Brasília, 2007.
- ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas. **Revista Brasileira Ciências Sociais**. São Paulo, vol. 18, n. 51, fev. 2003.
- BAENINGER, Rosana *et al.* **Migrações Sul-Sul**. Núcleo de Estudos de População-Nepo/ Unicamp. 2ª ed. Campinas, 2018.
- BAENINGER, Rosana. São Paulo e suas migrações no final do século 20. **São Paulo Perspec.** São Paulo, v. 19, n. 3, p. 84-96, set. 2005.
- BAENINGER, Rosana; PERES, Roberta. Migração de crise: a migração haitiana para o Brasil. **Rev. bras. Est. Pop.**, Belo Horizonte, v.34, n.1, p.119-143, jan./abr. 2017.
- BAENINGER, Rosana (org). **Imigração boliviana no Brasil**. Núcleo de Estudos de População-Nepo/ Unicamp; Fapesp; Unfpa. Campinas, 2012a.
- BAENINGER, Rosana. **Fases e faces da migração em São Paulo**. Núcleo de Estudos de População-Nepo/ Unicamp. Campinas, 2012b.
- BALBO, Marcello (ed.). **International migrants and the city** – Bangkok, Berlin, Dakar, Karachi, Johannesburg, Naples, São Paulo, Tijuana, Vancouver, Vladivostok. UN-HABITAT; Università Luav di Venezia. Venice, 2005.

- BARALDI, Camila Bibiana de Freitas *et al.* Informe Brasil: Políticas migratorias e integración en América del Sur. In: GAINZA, Patrícia P. (org.). **Políticas migratórias e integración en América del Sur**: Realidad del acceso a derechos políticos, económicos, sociales y culturales de las personas migrantes. São Paulo: Espaço Sin Fronteras, p. 111-158, 2013.
- BARALDI, Camila Bibiana de Freitas. Cidadania, migrações e integração regional – notas sobre o Brasil, o Mercosul e a União Européia. In: **Encontro Nacional da ABRI – Governança Global e Novos Atores**, Atores, Anais [...], n. 1 v. 1. Belo Horizonte, 2011.
- BARALDI, Camila Bibiana de Freitas. **Cidadania europeia e exclusão**: o paradigma da nacionalidade na integração regional. 2010. 123 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010.
- BARALDI, Camila Bibiana de Freitas. **Migrações Internacionais, Direitos Humanos e Cidadania Sul-Americana**: o prisma do Brasil e da integração sul-americana. 2014. 151 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.
- BARALDI, Camila Bibiana de Freitas; FERRAZ, Maria Isabel Meunier. **O processo de construção da política municipal para a população imigrante de São Paulo**: desafios e potências (no prelo).
- BARALDI, Camila Bibiana de Freitas; VENTURA, Deisy. Políticas migratórias e tráfico de pessoas: quando a árvore esconde a floresta. In: ANJOS, Fernanda Alves dos *et al* (org.). **Tráfico de Pessoas – uma abordagem para os direitos humanos**. BRASIL, Secretaria Nacional de Justiça. Brasília, Ministério da Justiça, 2013.
- BARALDI, Camila Bibiana de Freitas; WALDMAN, Tatiana Chang; ALMEIDA, Táli Pires de. O Direito dos Imigrantes ao Benefício de Prestação Continuada: uma questão de cidadania. In: SERAU JÚNIOR, Marco Aurélio; COSTA, José Ricardo Caetano. (org.). **Benefício Assistencial**: temas polêmicos. Lei 8.742/93. 2. ed. São Paulo: LTr, v.1, p. 116-126, 2015.
- BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. **Agendas and instability in American politics**. University of Chicago Press, 2ª edição, 2009 [1993].
- BOGUS, Lucia Maria M.; FABIANO, Maria Lucia Alves. O Brasil como destino das migrações internacionais recentes: novas relações, possibilidades e desafios. **Rev. Ponto e Vírgula**. PUC-SP. São Paulo, n.18, 2o sem., p. 126-145, 2015.
- BRANCANTE, Pedro Henrique; REIS, Rossana Rocha. A “securitização da imigração”: mapa do debate. **Lua Nova**, São Paulo, n. 77, p. 73-104, 2009.
- BRASIL, Felipe Gonçalves. **Instituições participativas e políticas públicas**: uma nova literatura para a agenda de pesquisa. 2013. 140 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2013.
- BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Cláudia Neidhardt. O processo de *agenda-setting* para os estudos das políticas públicas. **Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**. Brasília, Ed.Brasília, Ed. nº6. 1ª sem, 2015.

- BREITENVIESER, Camila Barrero; TUBINI, Juliana Moreira de Souza. **Nada sobre mim sem mim**: espaços de participação social na política para imigrantes de São Paulo. (no prelo).
- BRITO, Fausto. A politização das migrações internacionais: direitos humanos e soberania nacional. **R. Bras. Est. Pop.**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 1, p. 77-97, jan./jun. 2013.
- CALZA, Severine. A mobilização da sociedade civil no processo de integração dos migrantes internacionais na cidade de São Paulo. **Boletim MiUrb-AL**. Observatório experimental sobre las migraciones internacionales en las áreas urbanas de América Latina, nº2, p.12-14, dez. 2007.
- CÂMARA, Átila Rabelo Tavares da. **Fluxos Migratórios para o Brasil no início do Século XXI**: respostas institucionais brasileiras. 2014. 112 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UnB; Brasília, DF, 2014.
- CAPELARI, Mauro Guilherme Maidana; ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães; CALMON, Paulo Carlos du Pin. *Advocacy Coalition Framework*: um balanço das pesquisas nacionais. **Administração Pública e Gestão Social**. Universidade Federal de Viçosa. Viçosa (MG), n. 7(2), p. 91-99, abril/jun. 2015.
- CAPELLA, Ana Cláudia Neidhardt. Formação da agenda governamental: perspectivas teóricas. In: **XXIX Encontro Anual da ANPOCS**. Anais [...], Caxambu, out. 2005.
- CAPELLA, Ana Cláudia Neidhardt. O papel das idéias na formulação de políticas públicas. In: **II Encontro de Administração Pública e Governança**. Anais [...], nov. 2006.
- CAPELLA, Ana Cláudia Neidhardt. **O processo de agenda-setting na reforma da administração pública (1995-2002)**. 2004. 234 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2004.
- CAPELLA, Ana Cláudia Neidhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves. Análise de políticas públicas: uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes. **Revista Novos Estudos - CEBRAP**. São Paulo, mar., 2015.
- CARNEIRO, Cynthia Soares. Políticas migratórias no Brasil e a instituição dos “indesejados”: a construção histórica de um Estado de exceção para estrangeiros. **Rev. Opin. Jur.** Fortaleza, ano 16, n. 22, p. 56-85, jan./jun., 2018.
- CASTLES, Stephen. Entendendo a Migração Global: uma perspectiva desde a transformação social. **Revista Internacional de Mobilidade Humana**. Ano XVIII, n.º 35, p. 11-43, jul./dez. 2010. Brasília, 2010.
- CASTLES, Stephen. **Globalização, transnacionalismo e novos fluxos migratórios**. Edições Fim de Século. Lisboa, 2005.
- CASTLES, Stephen; MILLER, Mark J. **The age of Migration: international population movements in the modern world**. 4. ed. Nova York (EUA): The Guilford Press, 2009.
- COBB, Roger; ELDER, Charles D. Issues and agendas. In: THEODOULOU, Stella; CAHN, Matthew A. **Public policy: the essential readings**. p. 96-105. Upper Saddle River, NJ, Prentice Hall, 1995.

- COBB, Roger; ELDER, Charles D. **Participation in American Politics**: the dynamic of agenda building. Boston, Allyn and Bacon, 1972.
- COELHO, Vera Schattan P.; SZABZON, Felipe; DIAS, Marcelo. Política municipal e acesso a serviços de saúde: São Paulo 2001-2012, quando as periferias ganharam mais que o centro. **Novos Estudos-CEBRAP**, nº 100, São Paulo, nov. 2014.
- COHEN, Bernard C. **The Press and Foreign Policy**. Princeton, Princeton University Press, 1963.
- COSTA, Marcelo Marchesini da. O papel de atores governamentais e da sociedade civil na formação da agenda governamental. In: **XXXII Encontro Anual da ANPAD – ENADAP**. Anais [...], Rio de Janeiro, set., 2008.
- CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. [trad. de Luciana de Oliveira Rocha]. 2ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.
- CYMBALISTA, Renato; NAKANO, Kazuo. São Paulo, Brazil – A need for stronger policy advocacy. In: BALBO, Marcello (ed.). **International migrants and the city** – Bangkok, Berlin, Dakar, Karachi, Johannesburg, Naples, São Paulo, Tijuana, Vancouver, Vladivostok. UN-HABITAT; Università Luav di Venezia. Venice, 2005.
- CYMBALISTA, Renato; NAKANO, Kazuo; XAVIER, Iara Rolnik. Imigrantes bolivianos em São Paulo: prácticas y políticas públicas. In: PAULICS, Veronika (org.). **Desafios de la construcción democrática en Brasil**: nuevos temas. Instituto Pólis, p. 81-113. São Paulo, 2009.
- CYMBALISTA, Renato; XAVIER, Iara Rolnik. A comunidade boliviana em São Paulo: definindo padrões de territorialidade. **Cad Metropole**. São Paulo, Ed. 17, p.119-133, 1º sem., 2007.
- CZAIKA, Mathias; DE HAAS, Hein. **The effectiveness of immigration policies**: a conceptual review of empirical evidence. International Migration Institute Working Papers, nº 33. Oxford, 2011.
- DE HAAS, Hein. Migration and development: a theoretical perspective. **IMR – International Migration Review**. Vol. 44, n. 1, 2010.
- DELGADO, Maria do Carmo Godinho. **Estruturas de Governo e ação política feminista**: a experiência do PT na Prefeitura de São Paulo. 2007. 255 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.
- DESSOTTI, Fabiana R; MATTIOLI, Thiago. Cooperação Descentralizada: O caso do Programa URB-AL. **RECRIE: Revista de Ensaios dos Cursos de Relações Internacionais e Economia**, v. 1, p. 115-141, 2010.
- DORNELAS, Sidnei Marco. Para sair do confinamento: a experiência das visitas às oficinas de costura de imigrantes bolivianos no quadro do projeto Somos Hermanos. **Travessia, Revista do Migrante**. Centro de Estudos Migratórios (CEM). São Paulo, Ano XXII, nº 63, jan/ abril, 2009.

- EDERHARDT, Leonardo Dresch; MIRANDA, Ary Carvalho de. Saúde, trabalho e imigração: revisão de literatura científica latino-americana. **Saúde Debate**. Rio de Janeiro, v. 41, n. especial, p. 299-312, jun. 2017.
- EISENHARDT, K. M. Building theories from case study research. **Academy of Management Review**. Dallas, v. 14, n. 4, p. 532-550, 1989.
- ESQUINCA, Michelle Marie Méndez. **Os deslocamentos territoriais dos adultos moradores de rua nos bairros Sé e República**. 2013. 254 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013.
- FAIST, Thomas. Migrants as transnational development agents: an inquiry into the newest round of the migration–development nexus. **Population, space and place**, v. 14, n. 1, p. 21-42, 2008.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. Abordagens teóricas no campo de política pública no Brasil e no exterior: do fato à complexidade. **Rev. Serv. Público**, ENAP. Ed. Especial Repensando o Estado Brasileiro. Brasília, v. 69, p.53-84, dez. 2018.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. Formação em política pública no Brasil. Das iniciativas pioneiras dos anos 60 à institucionalização do “campo de públicas”. **Estudios Políticos**. Medellín, v. 49, p. 192-215, jul/dez., 2016.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. Políticas Públicas e Municípios: inovação ou adesão? Texto preparado para apresentação no Colóquio Internacional “Analyser lês politiques publiques brésiliennes”. **Institute de Amériques**. 2012.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 35, nº 1, p. 19-44, 2001.
- FARAH, Paulo Daniel. Combates à xenofobia, ao racismo a à intolerância. Dossiê Interculturalidades. **Revista USP**. São Paulo, n. 114, p. 11-30, jul./ago./set., 2017.
- FARIA, Carlos A. P. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 18, nº. 51, p. 21-29, fev. 2003.
- FELDMAN-BIANCO, Bela. Memórias de luta: brasileiros no exterior (1993-2010). **REMHU - Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.** Brasília, v. 24, n. 48, p. 45-61, set./dez., 2016.
- FERNANDES, Duval. O Brasil e a migração internacional no século XXVI – notas introdutórias. In: **Migrações e trabalho**. DO PRADO, Erlan José Peixoto; COELHO, Renata (org.). Brasília, Ministério Público do Trabalho, 2015.
- FERRAZ, Maria Isabel Meunier. **O Estado incremental: ação e interação do Executivo na política migratória brasileira**. 2017. 395 f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

- FREITAS, Patrícia Tavares de. A entrada dos novos imigrantes na política local de São Paulo: domínio de agência e disputa partidária. *In: GURZA- LAVALLE, Adrian; CARLOS, Euzeneia; DOWBOR, Monika; SZWAKO, José (org.). Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição.* 1ed. Rio de Janeiro: EdUERJ, p. 81-110; 2018a (no prelo).
- FREITAS, Patrícia Tavares de. Coalizões de defesa dos migrantes internacionais e política partidária, durante a transição democrática, em São Paulo. **REMHU - Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.** Brasília, v. 26, n. 54, p. 231-246, dez, 2018b.
- FREITAS, Patrícia Tavares de. Migrações internacionais e cidadania local: Um estudo sobre a formação de um novo domínio de agência na cidade de São Paulo. *In: II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas.* Anais [...], Campinas: Unicamp, 2015.
- FREITAS, Patrícia Tavares de. Participação política como representação: construção de capacidades e prestação de contas das organizações civis em defesa dos novos imigrantes na cidade de São Paulo. *In: III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas.* Anais... Vitória: UFES, 2017.
- FREITAS, Patrícia Tavares de. **Projeto costura: percursos sociais de trabalhadores migrantes, entre a Bolívia e a indústria de confecção das cidades de destino.** 2014. 435 f. Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade de Campinas, Campinas, 2014.
- FREITAS, Patrícia Tavares de. **Imigração e experiência social:** o circuito de subcontratação transnacional de força-de-trabalho boliviana para o abastecimento de oficinas de costura na cidade de São Paulo. 2009. 291 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Universidade de Campinas, Campinas, 2009.
- FUKS, Mario. Definição da agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. **Bib – Rev. Bras. Info. Bibl. Ciências Sociais.** Rio de Janeiro, n.49, pp. 79-94, 1º sem., 2000.
- GAETA, Rosana. Relatório Imigração, do cuidado à visibilidade. 2012 (mimeo).
- GLICK-SCHILLER, Nina. A Global Perspective on Transnational Migration: Theorizing migration without Methodological Nationalism. **COMPAS Working paper series.** nº 67. University of Oxford, 2009.
- GOMES, Janaína Dantas Germano; MIRANDA, Juliana Rocha. Interações entre migrantes internacionais e brasileiros em situação de rua em São Paulo: reflexões sobre a narrativa de “disputa por vagas” nas políticas públicas locais. **Cadernos de Direito.** Piracicaba (SP), v. 18 (34), p. 105-121, jan./ jun., 2018.
- GOTTEMS, Leila Bernarda Donato *et al.* O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon na análise de políticas de saúde: aplicabilidades, contribuições e limites. **Revista Saúde Sociedade.** São Paulo, v.22, n.2, p.511-520, 2013.
- GUIA, Maria João. Imigração, crime e crimigração: alteridades e paradoxos. *In: VII Congresso Português de Sociologia.* Sociedade, Crise e Reconfigurações. Anais... Universidade do Porto, Porto (Portugal), 2012.

- HADDAD, Fernando. **Plano de Governo 2013-2016**. Coligação para mudar e renovar São Paulo. São Paulo, 2012.
- HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização**: do fim dos territórios à multiterritorialidade. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.
- HOLSTON, James; APPADURAI, Arjun. Introduction: cities and citizenship. *In*: HOLSTON, James (ed.). **Cities and Citizenship**. Duke University Press, 1999.
- ILLES, Paulo; TIMÓTEO, Gabrielle Louise Soares; FIORUCCI, Elaine da Silva. Tráfico de pessoas para fins de exploração do trabalho na cidade de São Paulo. 2008, **Cadernos Pagu**. Campinas, n.31, p.199-217, jul./dez. 2008
- INOJOSA, Rose Marie. A intersectorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, n. 32, p.35-48, março/abril, 1998.
- JOHN, Peter. Is There Life After Policy Streams, Advocacy Coalitions, and Punctuations: Using Evolutionary Theory to Explain Policy Change? **Policy Studies Journal**, 31 (4), p. 481-498, 2003.
- JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. Descentralização e intersectorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal. **Revista de Administração Pública (RAP)**. Rio de Janeiro, 32 (2), p. 11-22, mar./abr., 1998.
- JUZWIAK, Teresa. São Paulo, Brazil – a case study. **Working paper of the UNU Maastricht economic and social research institute on innovation and technology (UNU-MERIT)**, Maastricht graduate school of governance (MGSoG). The Hague: The Hague Process on Refugees and Migration (THP). 2014.
- JUZWIAK, Teresa; MCGREGOR, Elaine; SIEGEL, Melissa. Migrant and refugee integration in global cities: the role of cities and businesses. **Working paper of the UNU Maastricht economic and social research institute on innovation and technology (UNU-MERIT)**, Maastricht graduate school of governance (MGSoG). The Hague: The Hague Process on Refugees and Migration (THP). 2014.
- KENICKE, Pedro Henrique Gallotti. **O estatuto do estrangeiro e a lei de migrações**: entre a doutrina da segurança nacional e o desenvolvimento humano. 2016. 174 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2016.
- KINGDON, John. Juntando as coisas. *In*: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). **Políticas públicas**: coletânea. v. 1. Brasília: ENAP, 2006a.
- KINGDON, John. Como chega a hora de uma idéia? *In*: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). **Políticas públicas**: coletânea. v.1. Brasília: ENAP, 2006b.
- KINGDON, John. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. Série Longman Classics in Political Science. Editora Pearson; Longman, 2ª edição, 2002 [1984].
- LASSWELL, Harold D. The Policy Orientation. *In*: LERNER, Daniel; LASSWELL, Harold D. (eds.). **The Policy Sciences**: Recent Developments in Scope and Method. Stanford: Stanford University Press, 1951.

- LAVALLE, Adrian Gurza. Após a participação: notas introdutórias. **Lua Nova**. São Paulo, n. 84, p. 13-23, 2011
- MAGALHÃES, Luís Felipe Aires; BÓGUS, Lúcia; BAENINGER, Rosana. Migrantes e refugiados sul-sul na cidade de São Paulo: trabalho e espacialidades. In: BAENINGER, Rosana *et al* (org.). **Migrações Sul-Sul**. Núcleo de Estudos de População – Nepo/Unicamp, 2ª edição. Campinas, 2018.
- MALLMANN, Arthur Lersch *et al*. A securitização da migração e sua faceta expressiva por meio das noções de cidadania e cultura nas sociedades de recebimento. **Revista SURES**. UNILA, ano 2015, n. 6, p.119-131. Foz do Iguaçu, 2015.
- MARCH, James G.; OLSEN, Johan P.; COHEN, M. D. A Garbage Can Model of Organizational Choice. **Administrative Science Quartely**, 17, p. 1-25, 1972.
- MARCONDES, Mariana Mazzini; DINIZ, Ana Paula Rodrigues; FARAH, Marta Ferreira Santos. Transversalidade de gênero: uma análise sobre os significados mobilizados na estruturação da política para mulheres no Brasil. **ver. Serv. Público**. Brasília, v. 69, n.2, p. 35-61, abr./jun., 2018.
- MARCONDES, Mariana Mazzini; SANDIM, Tatiana Lemos; DINIZ, Ana Paula Rodrigues. Transversalidade e intersetorialidade: mapeamento do debate conceitual no cenário brasileiro. **Rev. Administração Pública e Gestão Social**, v. 10, n.1, p. 22-33, jan./mar., 2018.
- MARSHALL, T. H. Citizenship, class and status”. In: SHAFIR, Gershon (org.). **The citizenship debates**. Minneapolis, University of Minnesota. 1998.
- MARTES, Ana Cristina Braga. Velho tema, novos desafios: Gestão pública da imigração. In: FISCHER-BOLLIN, Peter (org.) **Cadernos Adenauer X**. Fundação Konrad Adenauer. Rio de Janeiro, n. 1, Migração e políticas sociais, p. 9-28, Rio de Janeiro, 2010.
- MARTES, Ana Cristina Braga; FALEIROS, Sarah Martins. Acesso dos imigrantes bolivianos aos serviços públicos de saúde na cidade de São Paulo. **Rev. Saúde Soc.** São Paulo, v.22, n. 2, p. 351-364, 2013.
- MARTES, Ana Cristina Braga; FALEIROS, Sarah Martins. Acesso à saúde e migrações internacionais – os bolivianos na cidade de São Paulo. In: **XXXV Encontro da ANPAD**. Anais [...]. Rio de Janeiro, set., 2011.
- MARTINEZ, Vanessa Nogueira. **Equidade em saúde**: o caso da tuberculose na comunidade de bolivianos no município de São Paulo. 2010. 91 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- MARTINS, Jameson. A tensão entre o nacional e o local no âmbito das políticas migratórias: o acesso dos migrantes aos serviços de saúde nas cidades de São Paulo e Barcelona. In: **III Seminário de Relações Internacionais da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI)**. Anais [...]. Florianópolis, 2016.
- MASSEY, Douglas. International Migration at the Dawn of the Twenty-First Century: The Role of State. **Population and Development Review**, v. 25, n. 2, p.303-322, 1999.

- MASSEY, Douglas *et al.* Theories of International Migration: a review and appraisal. **Population and Development Review**, vol. 19, n. ° 3, p. 431-466. set. 1993.
- MATTOS, Ricardo Mendes; YAMAGUCHI, Maruro Kenji; DOMINGUES, Adriana Rodrigues. Para a crítica do sistema albergal: subversões, submissões e possibilidades de sublevações. **Revista Psicologia Política**. Sociedade Brasileira de Psicologia Política. São Paulo, v. 5, n.10, p. 239-272, jul/dez, 2005.
- MAZER, Roberta de Moraes. Breve panorama histórico da imigração no estado de São Paulo e o fluxo boliviano na região. In: **XXIX Reunião Brasileira de Antropologia**. Anais [...], Natal/RN, ago. 2014.
- MAZZA, Débora. O direito humano à mobilidade: dois textos e dois contextos. **REMHU - Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.**, ano XXIII, n. 44, p. 237-257, jan./jun. 2015. Brasília, 2015.
- MAZZOTTI, Alda Judith Alves. Usos e abusos dos estudos de caso. **Cadernos de Pesquisa**, v. 36, n. 129, p. 637-651, set./dez. 2006.
- McCOMBS, Maxwell E.; SHAW, Donald L. The Agenda-Setting Function of the Mass Media. **Public Opinion Quarterly**, vol. 36, 1972.
- MERRIAM, S. B. **Case study research in education**. A qualitative approach. San Francisco (CA): Jossey-Bass, 1988.
- NASCIMENTO NETO, Paulo *et al.* Análise de políticas públicas: entre a modelagem e a realidade da política habitacional brasileira. **Rev. Adm. Pública**. Rio de Janeiro, v.49 (4), p. 847-868, jul/ago, 2015.
- NATALINO, Marco Antonio. Avanços e desafios da transversalidade nas políticas públicas federais voltadas para minorias. In: IPEA. **Brasil em desenvolvimento: estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília, v.3, p. 779-795, 2009.
- NOLASCO, Carlos. Migrações internacionais: conceitos, tipologia e teorias. **Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra**. Oficina nº 434, março 2016. Coimbra, 2016.
- OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. **Rev. Bras. Est. Pop.** Belo Horizonte (MG), v. 34, n. 1, p. 171-179, jan./abr., 2017.
- OLIVEIRA, Ebenézer Marcelo Marques de. **Análise de implementação das políticas públicas de trabalho e promoção do trabalho decente para migrantes na cidade de São Paulo (2013-2016)**. 2018. 122 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas). Universidade Federal do ABC, Santo André, 2018.
- OLIVEIRA, Lucia Maciel Barbosa de. A cidade tecida pela cultura; a cultura tecida pela cidade. Reflexões sobre a interculturalidade. **Ponto Urbe – revista do núcleo de antropologia urbana da USP**, n. 9, p. 1-9. São Paulo, 2011.

- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). **Direito Internacional da Migração: Glossário sobre Migrações**. Genebra: Organização Internacional para as Migrações, 2010. Disponível em <<http://publications.iom.int/bookstore/free/IML22.pdf>>. Acesso em 10 de julho de 2018.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). **World Migration Report 2015: Migrants and cities, new partnerships to manage mobility**. Genebra, 2015.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). **World Migration Report 2018**. Genebra, 2018.
- OTERO, Guilherme Arosa Prol. **Migrações, Políticas Públicas e Federalismo: análise da política migratória brasileira a partir da abordagem dos arranjos institucionais**. 2017. 131 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas). Universidade Federal do ABC, Santo André, 2017.
- PAPA, Fernanda. **Transversalidade e políticas públicas para mulheres no Brasil: percursos de uma pré-política**. 2012. 198 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2012.
- PATARRA, Neide Lópes. Migrações internacionais do e para o Brasil contemporâneo: volumes, fluxos, significados e políticas. **São Paulo em Perspectiva**, v. 19, n. 3, p 23-33, 2005.
- PATARRA, Neide Lópes. Migrações internacionais: teorias, políticas e movimentos sociais. Dossiê Migrações: **Revista Estudos Avançados**, v. 20, n. 57, pp. 7-24, maio/ago, 2006.
- PATARRA, Neide Lópes; BAENINGER, Rosana. Mobilidade espacial da população no Mercosul: metrópoles e fronteiras. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 60, fev. 2006.
- PATARRA, Neide Lópes; FERNANDES, Duval. Brasil: país de imigração? **RILP – Revista Internacional em Língua Portuguesa**. Lisboa (Portugal), III Série, nº 24, p. 65-97, 2011.
- PATARRA, Neide Lópes; FERNANDES, Duval. Desenvolvimento e Migração. In: CHIARELLO, L. M. (org); **Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina – los casos de Argentina, Brasil Colombia y México**. Scalabrini International Migration Network. Nova York, 2011.
- PEREIRA, Tayara Calina. **A formação da agenda da lei de acesso à informação pública no Brasil: o papel do Executivo e o controle da burocracia pública**. 2016. 111 f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas). Escola de Artes e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.
- RAMOS, Maria da Conceição Pereira. Migrações, desenvolvimento e dinâmicas locais e regionais. In: **VII Jornadas Internacionais - Grandes Problemáticas do Espaço Europeu**. Faculdade de Letras da Universidade do Porto (FLUP), p. 63-102, Porto (Portugal), 2012.

- REINACH, Sohia. **Gestão transversal de políticas públicas no âmbito federal brasileiro: uma leitura inicial**. 2013. 163 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2013.
- REIS, Rossana Rocha. A política do Brasil para as migrações internacionais. **Rev. Contexto Internacional**. Instituto de Relações Internacionais – PUC-RIO. Rio de Janeiro, v. 33, n.1, jan/jun., 2011.
- REIS, Rossana Rocha. Soberania, direitos humanos e migrações internacionais. **Revista brasileira de ciências sociais**, v.19, n.55, p.149-161, 2004.
- RIBEIRO, Gabriel Martim Jacinto. **Articulações entre governo local e sociedade em torno do desenvolvimento da pesca artesanal: estudo de caso no município de Ubatuba –SP**. 2017. 175 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2017.
- RIBEIRO, Heloísa Mazzoccante. **Política imigratória no Brasil contemporâneo: limites e desafios na relação entre direitos humanos, democracia e desenvolvimento**. 2007. 190 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Universidade de Brasília, Brasília, 2007.
- ROCHA-TRINDADE, Maria Beatriz. (org.). **Sociologia das Migrações**. Lisboa: Universidade Aberta, 1995.
- RODRIGUES, Gilberto M. A.; MATTIOLI, Thiago. Políticas públicas e redes internacionais de cidades: o Programa URB-AL (1995-2013). **Cuadernillos FUNDAPEM**. San José, Costa Rica, 1 ed., v. 4, p. 61-75, 2016.
- ROMBACH, Melina; ORTIZ, Marília Sorrini Peres. Comissão Municipal de Direitos Humanos de São Paulo e as Mulheres: avaliando a efetividade da Comissão a partir dos dilemas de representação, 2002 a 2008. In: **XXXVII Encontro Anual da ANPOCS**, Anais [...], Águas de Lindoia (SP), 2013.
- ROSSA, Lya Amanda; MENEZES, Marilda Aparecida de. Política municipal para imigrantes da cidade de São Paulo: gênese e disputas eleitorais. In: **XL Encontro Anual da ANPOCS**, Anais [...] Caxambu (MG), 2017.
- SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, H. The advocacy coalition framework: an assessment. In SABATIER, Paul A. (ed.). **Theories of the Policy Process**. Boulder: Westview Press, 1999.
- SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher M. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In: SABATIER, Paul A. (ed.) **Theories of the Policy Process**. 2ª ed. p. 189-223. Boulder: Westview Press, 2007.
- SAMPAIO, Cyntia; BARALDI, Camila. Políticas migratórias em nível local: análise sobre a institucionalização da política municipal para a população imigrante de São Paulo. CEPAL – Documentos de Projetos. Disponível em <<http://hdl.handle.net/11362/44491>>. Acesso em 24 de janeiro de 2019.

- SANDIM, Tatiana Lemos. **A nova configuração do programa travessia: a intersectorialidade tem se fortalecido?** 2012. 200 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas. São Paulo, 2012.
- SASSEN, Saskia. Será este o caminho? Como lidar com a imigração na era da globalização. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 64, p. 41-54, 2002.
- SAYAD, Abdelmalek. **A Imigração ou os Paradoxos da Alteridade**. Prefácio de Pierre Bourdieu. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.
- SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. Cengage, São Paulo, 2010.
- SERRA, Albert. La gestión transversal. Expectativas y resultados. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**. Caracas, n. 32, jun. 2005.
- SICILIANO, André Luiz. **A política migratória brasileira: limites e desafios**. 2013. 67 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013.
- SILVA, Adriana Moura Mattos da. **Política pública para migrantes no município de São Paulo: análise de ações de acolhida**. 2017. 208 f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas). Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Fundação Getulio Vargas. São Paulo, 2017.
- SILVA, Silvana Cristina da. O papel do circuito inferior de confecções da cidade de São Paulo na dinamização das interações espaciais na América do Sul. **Rev. Geonordeste**. Universidade Federal de Sergipe. Sergipe, Ano XX, n. 1, 2009.
- SOUZA, Beatriz de Barros. Pelos imigrantes: experiências com direitos humanos e imigração na Prefeitura de São Paulo (2013-2014). **Aracê – Direitos Humanos em Revista**. Associação Nacional de Direitos Humanos, Pesquisa e Pós-graduação. Ano II, n.3, set. 2015.
- SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, ano VIII, n.16. p.20-45, jul/dez, 2006.
- SOUZA, Jessé. **A elite do atraso – da escravidão à lava jato**. Rio de Janeiro: Leya, 2017.
- SOUZA, Wanderson Felício. Intersetorialidade e transversalidade em políticas públicas para as juventudes no Brasil. In: **VIII Congresso Latino-americano de Ciência Política**. Associação Latino-americana de Ciência Política (ALACIP). Pontifícia Universidade Católica do Peru, Lima, jul. 2015.
- SOUZA, Wanderson Felício. **Jovens, políticas públicas e estratégias administrativas: o papel das ideias e dos discursos na constituição do campo e na trajetória das políticas de juventude no Brasil**. 2016. 207 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Fundação Getulio Vargas. São Paulo, 2016.

- STAKE, Robert E. Qualitative case studies. In: DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvona S. (ed.) **Handbook of Qualitative Research**. 2. ed. cap. 17, p. 443-454. London: Sage Publications, 2000.
- STEFFENS, Isadora da Silveira. **Mobilidade humana internacional sob a perspectiva das políticas locais**: um estudo de caso de Caxias do Sul. 2017. 146 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.
- STEFFENS, Isadora da Silveira; MARTINS, Jameson. “Falta um Jorge”: a saúde na política municipal para migrantes de São Paulo (SP). **Lua Nova**. São Paulo, n. 98, p. 275-299, 2016.
- TRUE, James L.; JONES, Bryan D.; BAUMGARTNER, Frank R. Punctuated- Equilibrium Theory: Explaining stability and change in public policymaking. In SABATIER, Paul A. (ed.). **Theories of The Policy Process**. p. 155-188. University of California, Davis, Westview Press, 2007.
- VENTURA, Deisy; GUIMARÃES, Feliciano de Sá; REIS, Rossana Rocha (coord.). **Imigrantes em São Paulo**: diagnóstico do atendimento à população imigrante no município e perfil dos imigrantes usuários de serviços públicos, E-book disponível em doi.org/10.11606/9788569229018, 2017.
- VENTURA, Deisy. Migrar é um Direito. **Revista E-Sesc**, 2016. Disponível em <https://www.sescsp.org.br/online/artigo/9732_NOVAS+MIGRACOES>. Acessado em 25 de julho 2018
- VINUTO, Juliana. A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto. **Revista Temáticas**, nº 22, p. 203-220. ago/dez 2014. Campinas, 2014.
- WALDMAN, Tatiana Chang. Entraves ao acesso à educação escolar de imigrantes indocumentados no Brasil sob a vigência do Estatuto do Estrangeiro: um debate necessário. In: **Congresso Internacional da Associação Latino-Americana de Sociologia (ALAS)**, n. 29, 2013, Santiago/Chile. Anais [...] Santiago: ALAS, 2013.
- WALDMAN, Tatiana Chang. **Nem clandestinos, nem ilegais**: construindo contornos para uma definição da condição migratória não documentada no Brasil. 2016. 245 f. Tese (Doutorado em Direito). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.
- WALDMAN, Tatiana Chang. **O acesso à educação escolar de imigrantes em São Paulo**: a trajetória de um direito. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito). 236 f. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.
- WALDMAN, Tatiana Chang. Movimentos migratórios sob a perspectiva do direito à saúde: imigrantes bolivianas em São Paulo. **Revista de Direito Sanitário**, v. 12, n.1, p. 90-114, mar./jun, 2011. São Paulo, 2011.
- WALLACE, Steven P.; YOUNG, Maria Elena de Trinidad. Immigration versus Immigrant: the cycle of anti-immigrant policies. **AJPH Editorials**. Vol 18, n.4, April, 2018.

- XAVIER, Iara Rolnik. **Projeto Migratório e espaço**: os migrantes bolivianos da região metropolitana de São Paulo. 2010. 271 f. Dissertação (Mestrado em Demografia). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.
- ZOLBERG, Aristide (1999). Matters of State: theorizing immigration policy. *In*: HIRSCHMAN, Charles; KASINITZ, Philip; DEWIND, Josh. **The handbook of international migration, the American Experience**. Nova York, Russel Sage Foundation, pp.71-93. 1999.

APÊNDICE A – DOCUMENTOS ANALISADOS

Quadro 5 – Rol dos documentos obtidos e analisados

Tipo	Documento	Ano	Fonte institucional
Carta Pública	Sobre Coordenadoria e Conselho	sem data	Presença América Latina
Guia	Lei da Anistia - Orientação Geral	2009	Comitê Paulista para Imigrantes e Refugiados - CMDH
Informativos	Boletín del Observatório n. 1 - Mayo 2007	2007	Observatório experimental sobre las migraciones internacionales en las áreas urbanas de América Latina
Informativos	Boletín del Observatório n. 2 - Diciembre 2007	2007	Observatório experimental sobre las migraciones internacionales en las áreas urbanas de América Latina
Informativos	Jornal da CMDH - Informativo. Ano I, nº 1 , Janeiro 2008	2008	Comissão Municipal de Direitos Humanos
Informativos	Jornal da CMDH - Informativo. Ano I, nº 2 , Fevereiro 2008	2008	Comissão Municipal de Direitos Humanos
Informativos	Jornal da CMDH - Informativo. Ano I, nº 3 , Março/Abril 2008	2008	Comissão Municipal de Direitos Humanos
Informativos	Jornal da CMDH - Informativo. Ano I, nº 5 , Julho/Agosto 2008	2008	Comissão Municipal de Direitos Humanos
Informativos	Jornal da CMDH - Informativo. Ano I, nº 6 , Setembro/Outubro 2008	2008	Comissão Municipal de Direitos Humanos
Informativos	Jornal da CMDH - Informativo. Ano I, nº 7 , Novembro/Dezembro 2008	2008	Comissão Municipal de Direitos Humanos
Informativos	Jornal da CMDH - Informativo. Ano II, nº 8 , Janeiro/Fevereiro 2008	2008	Comissão Municipal de Direitos Humanos
Informativos	Jornal da CMDH - Informativo. Ano II, nº 9 , Março/Abril 2008	2008	Comissão Municipal de Direitos Humanos
Informativos	Jornal da CMDH - Informativo. Ano II, nº 10, Maio/Junho 2008	2008	Comissão Municipal de Direitos Humanos
Informativos	Jornal da CMDH - Informativo. Ano II, nº 12, Outubro/Novembro 2008	2008	Comissão Municipal de Direitos Humanos
Legislação	Decreto 28.245/1989 - Cria a Coordenadoria Especial da Mulher, vinculada à Secretaria de Negócios Extraordinários	1989	São Paulo
Legislação	Decreto 28.074/1989 - Cria a Coordenadoria do Negro, vinculada à Secretaria de Negócios Extraordinários	1989	São Paulo

(continua)

(continuação)

Tipo	Documento	Ano	Fonte Institucional
Legislação	Lei Municipal 13.169/2001 - Cria Coordenadorias de Participação, Orçamento Participativo e da Juventude, vinculadas à Secretaria do Governo Municipal	2001	São Paulo
Legislação	Emenda à Lei Orgânica do Município - Lei 13.292/2001 - Cria a Comissão Municipal de Direitos Humanos	2001	São Paulo
Legislação	Resolução Assembleia Legislativa de São Paulo - nº 817/2001 - Cria o Conselho Estadual Parlamentar de Comunidades de Raízes e Culturas Estrangeiras (CONSCRE)	2001	Estado São Paulo
Legislação	Decreto Municipal 42.380/2002 - Aprova o Regimento Interno da Comissão Municipal de Direitos Humanos	2002	São Paulo
Legislação	Decreto Municipal 45.712/2005 - Cria a Secretaria Especial de Participação e Parceria	2005	São Paulo
Legislação	Lei 14.667/2008 - Cria a Secretaria Municipal de Participação e Parceria	2008	São Paulo
Legislação	Decreto Municipal 49.134/2008 - Vincula a Coordenadoria de Inclusão Digital à Secretaria de Participação e Parceria	2008	São Paulo
Legislação	Decreto Municipal 49.795/2008 - Cria a Coordenadoria de Atenção às Drogas no âmbito da Secretaria Municipal de Participação e Parceria	2008	São Paulo
Legislação	Portaria 001/11 - SGM/CMDH - Cria o Núcleo de Atenção ao Imigrante e Refugiado (NAIR) no âmbito da Comissão Municipal de Direitos Humanos	2011	São Paulo
Legislação	Portaria 002/11 - SGM/CMDH - Nomeia cinco funcionárias para o Núcleo de Atenção ao Imigrante e Refugiado (NAIR)	2011	São Paulo

(continua)

(continuação)

Tipo	Documento	Ano	Fonte Institucional
Legislação	Portaria 003/11 - SGM/CMDH - Nomeia cinco funcionárias para o Núcleo de Atenção ao Imigrante e Refugiado (NAIR)	2012	São Paulo
Legislação	Lei Municipal 15.764/2013 - Cria a Coordenação de Políticas para Migrantes no âmbito da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania	2013	São Paulo
Legislação	Lei Municipal 16.478/2016 - Institui a Política Municipal para População Imigrante	2016	São Paulo
Ofício	Ao Prefeito Gilberto Kassab (minuta) - sobre a Criação da Coordenadoria de Imigrantes	2009	Presença América Latina
Ofício	Ao Prefeito Gilberto Kassab (minuta) - sobre Coordenadoria de Imigrantes aprovada pelo Prefeito Gilberto Kassab - Espanhol	sem data	Presença América Latina
Minuta	Proposta para o Guia de Boas Práticas	2006	Coordenadoria de Participação Social (SEPP)
Minuta	Proposta de formação de funcionários públicos que trabalham com imigrantes	2006	Coordenadoria de Participação Social (SEPP)
Minuta	Projeto Observatório da Imigração da Cidade de São Paulo	2006	Coordenadoria de Participação Social (SEPP)
Minuta	Termo de Referência Projeto Ubal-Rede 10	2006	Coordenadoria de Participação Social (SEPP)
Plano de governo	Fernando Haddad	2012	Coligação Para Mudar e Renovar São Paulo
Plano de governo	José Serra	2012	Coligação Avança São Paulo
Plano de governo	Celso Russomano	2012	PRB
Relatório	I Relatório da Comissão Municipal de Direitos Humanos (2002-2004)	2004	Comissão Municipal de Direitos Humanos

(continua)

(continuação)

Tipo	Documento	Ano	Fonte Institucional
Relatório	II Relatório da Comissão Municipal de Direitos Humanos (2005)	2005	Comissão Municipal de Direitos Humanos
Relatório	Relatório Final - V Conferência Estadual de Direitos Humanos	2005	Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo; Secretaria de Justiça e da Defesa da Cidadania do Governo do Estado de São Paulo; Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CONDEPE)
Relatório	III Relatório da Comissão Municipal de Direitos Humanos (2006)	2006	Comissão Municipal de Direitos Humanos
Relatório	IV Relatório da Comissão Municipal de Direitos Humanos (2007)	2007	Comissão Municipal de Direitos Humanos
Relatório	Relatório Final da Conferência Regional de Direitos Humanos do Município de São Paulo	2008	Comissão Municipal de Direitos Humanos; Câmara Municipal de São Paulo
Relatório	Imigração, do cuidado a visibilidade	2012	Rosana Gaeta

Fonte: elaboração própria.