

Murillo Silva de Lima

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACOMODAÇÃO DA POPULAÇÃO
IMIGRANTE: ESTUDO DOS CASOS DA CATALUNHA E DO
PARANÁ**

Dissertação submetida ao Programa de
Pós-Graduação em Relações
Internacionais da Universidade Federal
de Santa Catarina para a obtenção do
Grau de mestre em Relações
Internacionais.

Orientador: Prof.^a Dr.^a Iara Costa
Leite

Florianópolis
2017

Lima , Murillo Silva de

Políticas públicas de acomodação da população
imigrante : estudo dos casos da Catalunha e do
Paraná / Murillo Silva de Lima ; orientador, Iara
Costa Leite - Florianópolis, SC, 2017.
203 p.

- Universidade Federal de Santa Catarina, Centro
Sócio-Econômico, Programa de Pós-Graduação em Relações
Internacionais, Florianópolis, 2017.

Inclui referências.

1. Relações Internacionais. 2. Política de
Acomodação de Imigrante. 3. Tomada de Decisão . 4.
Catalunha. 5. Paraná. I. Costa Leite, Iara. II.
Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de
Pós-Graduação em Relações Internacionais. III. Título.

Murillo Silva de Lima

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACOMODAÇÃO DA POPULAÇÃO
IMIGRANTE: estudo dos casos da Catalunha e do Paraná**

Esta Dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título de “Mestre” e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais.

Florianópolis, 30 de março de 2017.

Profa. Dra. Clarissa Franzoi Dri
Coordenadora do Curso

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Iara Costa Leite
Orientadora
Universidade Federal de Santa Catarina

Dra. Camila Bibiana Freitas Baraldi

Dr. Luís Felipe Aires Magalhães
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Dra. Marília Bortoluzzi Severo
Universidade Federal de Santa Catarina

AGRADECIMENTOS

A meu pai que deu apoio e confiança necessários na minha trajetória acadêmica desde minha decisão de migrar para longe da família ainda bem jovem.

À minha família pela paciência e compreensão frente à ausência e ao estresse durante o processo de produção.

Aos amigos e colegas pelo companheirismo e dedicação nos melhores e piores momentos, especialmente à Camila, à Priscila e à Juliana.

Aos amigos, defensores e promotores do direito de migrar e imigrantes, que tive o prazer de conhecer, pelo aprendizado e exemplo de resiliência.

Aos funcionários administrativos e corpo docente do PPGRI pelo profissionalismo e apoio prestados.

À professora e orientadora Iara pela liberdade, dedicação e compreensão que me ofereceu, características que muito admiro na academia.

De modo mais amplo, porém não menos sincero, a todos os atores envolvidos na recente expansão da universidade pública para além dos filhos das elites locais, que permitiu que grandes esforços pessoais encontrassem instituições de ensino superior mais porosas para aqueles que antes as consideravam apenas um sonho distante.

RESUMO

As políticas imigratórias podem ser divididas em políticas de acesso e políticas de acomodação. Nos casos abordados nesta dissertação as políticas de acesso foram responsabilidade exclusiva dos Estados centrais (Espanha e Brasil), ao passo que as políticas de acomodação estiveram a cargo das comunidades autônomas e estados. Catalunha e Paraná, entre outras semelhanças, desenvolveram planos de políticas públicas com múltiplas áreas de intervenção. Os casos, escolhidos inicialmente por suas semelhanças, quando tiveram seus planos comparados, utilizando critérios da Administração Pública, apresentaram divergências estruturais em termos de concretude e especificidade, sendo o Plano Estadual para Promoção e Defesa dos Direitos dos Refugiados, Migrantes e Apátridas do Paraná (2014-2016), em seu conjunto, vago em relação ao *Plan de Ciudadanía y de las Migraciones* (2013-2016). Assim, buscou-se, através do estudo de cada caso, identificar quais elementos poderiam ter influenciado a tomada de decisão que culminou na adoção dos diferentes planos. Buscou-se no nível nacional delimitar os atores e as instituições em torno do subsistema político-administrativo voltado às políticas de imigração na Espanha e no Brasil. No estudo dos casos, buscou-se delimitar o subsistema político-administrativo em torno das políticas de acomodação na Catalunha e no Paraná. Na Catalunha foi identificada uma maior trajetória no recebimento de fluxos imigratórios (1985-2013) em relação ao caso paranaense (2000-2015), que foi acompanhada por cinco planos sucessivos de acomodação de imigrantes. Tomando aportes do incrementalismo, concluiu-se que a decisão que culminou na adoção do plano catalão de 2013 fez parte de um processo longo de construção contínua em que elementos conferidores de concretude e especificidades foram desenvolvidos ao longo do tempo. No caso paranaense, recorrendo às contribuições teóricas do “modelo de tomada de decisão da lata de lixo”, chegou-se à possível conclusão de que a adoção de um plano mais vago esteve relacionada ao ambiente incerto e conflituoso em que foi elaborado, também aliado à ausência de tomadores de oficiais de decisão e à carência de dados sobre o público-alvo.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Tomada de Decisão. Política de Acomodação de Imigrante. Catalunha. Paraná.

ABSTRACT

Immigration policies can be divided into access policies and accommodation policies. In the cases addressed in this dissertation, access policies were the exclusive responsibility of the central states (Spain and Brazil), while accommodation policies were in charge of the autonomous communities and states. Catalonia and Paraná, among other similarities, have developed public policy plans with multiple intervention areas. The cases, initially chosen by their similarities, when they had their plans compared, using Public Administration criterias, presented structural divergences in terms of concreteness and specificity, being the Plano Estadual para Promoção e Defesa dos Direitos dos Refugiados, Migrantes e Apátridas do Paraná (2014-2016), as a whole, vacant in relation to the Plan de Ciudadanía y de las Migraciones (2013-2016). Thus, it was sought, through the study of each case, to identify which elements could have influenced the decision making that culminated in the adoption of the different plans. It was sought at the national level to delimit the actors and institutions around the political-administrative sub-system focused on immigration policies in Spain and Brazil. In the study of the cases, it was sought to delimit the political-administrative sub-system around accommodation policies in Catalonia and Paraná. In Catalonia a greater trajectory was identified in the reception of immigrant flows (1985-2013) in relation to the case of Parana (2000-2015), which was accompanied by five successive plans for the accommodation of immigrants. Taking the contributions of incrementalism, it was concluded that the decision that culminated in the adoption of the Catalan plan of 2013 was part of a long process of continuous construction in which elements that confer concreteness and specificity have been developed over time. In the case of Paraná, using the theoretical contributions of “garbage can model of decision-making”, it was possible to conclude that the adoption of a more vague plan was related to the uncertain and conflicting environment in which it was elaborated, also associated with the absence decision-makers and the lack of data on the target audience.

Keyword: Public policy. Decision Making. Immigrant Accommodation Policy. Catalonia. Paraná.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – Estrutura do <i>Plan de Ciudadanía y de las Migraciones</i>	112
FIGURA 2 – Estrutura do Plano de Promoção e Defesa dos Direitos de Refugiados, Migrantes e Apátridas do Paraná.....	116

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - População nascida no exterior, segundo o país de nascimento – 2010.....	96
GRÁFICO 2 – População estrangeira <i>empadronada</i> na Catalunha 2001-2013.....	126
GRÁFICO 3 – Evolução do número de estrangeiros registrados pela Polícia Federal no estado do Paraná 2000-2014.....	156
GRÁFICO 4 – Principais países de origem dos imigrantes no Paraná – 2010.....	157

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Divisão da revisão de literatura.....	39
QUADRO 2 – Fases da política e sua descrição segundo o modelo de Lasswell.....	53
QUADRO 3 – As fases do processo decisório em diferentes estudos sobre análise de política.....	54
QUADRO 4 – Fases no modelo de Lasswell (1951) e Brewer (1974).....	55
QUADRO 5 – Fases da política, sua descrição e número de atores segundo o modelo de Howlett e Ramesh.....	57
QUADRO 6 – Lista de planos autonômicos de políticas públicas de acomodação de imigrantes de 1993-2014.....	89
QUADRO 7 – Eixos e programas do <i>Plan de Ciudadanía y de las Migraciones</i> (2013 – 2016).....	109
QUADRO 8 – Estrutura do “Programa para desenvolvimento de serviços de acolhida”: atividades, órgãos implementadores e orçamento.....	111
QUADRO 9 – Eixos e programas do Plano Estadual de Políticas Públicas para Promoção e Defesa dos Direitos de Refugiados, Migrantes e Apátridas do Paraná (2014-2016).....	112
QUADRO 10 – Estrutura do “Programa para ampliação dos serviços existentes de acolhimento para migrantes”: atividades, indicadores, agentes implementadores, prazo para implementação e orçamento.....	115
QUADRO 11 - Evolução quadrienal do ranking dos principais países de procedência dos imigrantes na Catalunha.....	125
QUADRO 12 – Elementos presentes em cada um dos planos catalães.....	148
QUADRO 13 – Lista de títulos dos planos interdepartamentais	150
QUADRO 14 – Lista de titulares e suplentes do CERM.....	160

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Crescimento do número de estrangeiros na Espanha de 1998 a 2011 (dados de 1º janeiro de cada ano)	76
TABELA 2 – Estrangeiros segundo o ano em que fixaram residência no Brasil.....	97
TABELA 3 – Estrangeiros com vínculo formal de trabalho segundo principais nacionalidades. Brasil 2011, 2012 e 2013.....	100
TABELA 4 – Orçamento por departamentos da <i>Generalitat de Catalunya</i>	119

SIGLAS E ABREVIATURAS

ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
AEN - Agência Estadual de Notícias
CAONGCG - *Comissió d'Associacions i Organitzacions No Governamentals de les Comarques de Girona*
Casla - Casa Latino Americana
CC – Casa Civil
CEE - Comunidade Econômica Europeia
CEMIGRAR - Conferência Estadual sobre Migrações e Refúgio
CERM - Comitê Estadual para Refugiados e Migrantes no Estado do Paraná
CERMA - Conselho Estadual dos Direitos dos Refugiados, Migrantes e Apátridas do Paraná
CII - *Comissió interdepartamental per al seguiment i la coordinació de les actuacions en matèria d'immigració*
CiU - *Convergència i Unió*
COMIGRAR - Conferência de Migrações e Refúgio
CNIg - Conselho Nacional de Imigração
Conare - Comitê Nacional para os Refugiados
DEDIHC - Departamento de Direitos Humanos e Cidadania
ERC - *Ciutadans pel canvi, Esquerra Republicana de Catalunya*
FAIREA - *Fondo de Apoyo a la Acogida y a la Integración de Inmigrantes*
FISI - Fórum para a Integração Social dos Imigrantes
GRECO - Programa Global de Regularização e Coordenação da Imigração na Espanha
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICV - *Iniciativa per Catalunya-Verds*
IDESCAT - *Instituto de Estadística de Cataluña*
INE - *Instituto Nacional de Estadística*
IPARDES - Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico Social
Mercosul - Mercado Comum do Sul
OIT - Organização Internacional do Trabalho
ONG – Organização não-governamental
ONU - Organização das Nações Unidas
OPI - Observatório Permanente da Imigração
PECI - Plano Estratégico de Cidadania e Integração
PIB - Produto Interno Bruto
PISI - *Plan para la Integración Social de los Inmigrantes*
PP – Partido Popular

PSC - *Partit dels Socialistes de Catalunya*
PSOE - Partido Socialista Operário Espanhol
SEED - Secretaria da Educação
SEET - Secretaria do Turismo
SEDS - Secretaria da Família e Desenvolvimento Social
SEJU - Secretaria de Estado da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos
SERC - Secretaria de Relações com a Comunidade
SESA - Secretaria da Saúde
SESP - Secretaria. da Segurança Pública
SETS - Secretaria do Trabalho, Emprego e Economia Solidária
UE - União Europeia

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	23
1.1. DELIMITAÇÃO DO TEMA E PERGUNTA DE PESQUISA.....	26
1.2. JUSTIFICATIVAS.....	28
1.3. OBJETIVOS DA PESQUISA.....	34
1.4. METODOLOGIA.....	34
1.5. ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO.....	44
2. MARCO TEÓRICO.....	51
2.1. A ABORDAGEM DO CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	51
2.2. A FASE DE TOMADA DE DECISÃO.....	58
2.3. PRINCIPAIS ATORES NO ESTÁGIO DE TOMADA DE DECISÃO.....	59
2.4. MODELO DE TOMADA DE DECISÃO INCREMENTAL.....	63
2.5. MODELO DE TOMADA DE DECISÃO DA LATA DE LIXO.....	66
3. POLÍTICAS IMIGRATÓRIAS NA ESPANHA E NO BRASIL.....	69
3.1. ESPANHA COMO NOVO DESTINO DE IMIGRAÇÃO E A AUSÊNCIA DE UM MODELO ESPANHOL DE ACOMODAÇÃO.....	69
3.1.1. As diretrizes da União Europeia no âmbito da imigração e Espanha no contexto Sul Europeu.....	70
3.1.2. Novos fluxos migratórios para a Espanha (1985-2013).....	75
3.1.3. Políticas de acesso restritivas e a inexistência de um modelo espanhol de acomodação.....	78
3.1.4. Políticas de acomodação e as comunidades autônomas...88	
3.2. BRASIL COMO NOVO DESTINO DE IMIGRANTES E O ANACRONISMO DAS POLÍTICAS VIGENTES.....	93
3.2.1. De país de emigração para país de imigração: crescimento dos fluxos, perfil dos imigrantes e sua distribuição territorial.	94
3.2.2. O anacronismo das políticas de acesso e a inexistência de políticas de acomodação no nível nacional	102
4. ESTUDO DOS CASOS DA CATALUNHA E DO PARANÁ.....	109
4.1. CASO CATALÃO.....	120

4.1.1. Duas ondas migratórias em direção à Catalunha.....	123
4.1.2. Fase de institucionalização embrionária e o protagonismo técnico-administrativo (1985-1999).....	128
4.1.3. Fase de consolidação da institucionalização e expansão da dimensão de atores (2000-2013).....	137
4.2. CASO PARANAENSE.....	152
4.2.1. Aumento dos fluxos migratórios para o Paraná e o conhecimento limitado acerca do problema (2000-2013).....	153
4.2.2. Subsistema político-administrativo em torno das políticas para imigrantes no Paraná e sua influência sobre a oportunidade de escolha.....	158
4.2.3. O processo de tomada de decisão em torno do Plano Estadual Refugiados, Migrantes e Apátridas do Paraná como anarquia organizada.....	171
4.2.3.1. Ausência de tomadores oficiais governamentais de decisão e preferências problemáticas.....	171
4.2.3.2. Tecnologia imprecisa e problema público mal definido...	174
4.2.3.3. Participação fluída.....	177
5. CONCLUSÕES FINAIS.....	181
6. REFERÊNCIAS.....	187

1. INTRODUÇÃO

A Organização Internacional do Trabalho (OIT), em 2013, apontou que a migração internacional tem crescido não somente em volume, como também em complexidade. Muitos países converteram-se em zonas de trânsito e de destino para os trabalhadores migrantes (OIT, 2013). Segundo a mesma organização (OIT, 2013), há vinte anos predominava a migração Sul-Norte, por outro lado, em 2013, as migrações Sul-Sul e Sul-Norte representavam 30%, cada uma, dos migrantes em escala global. Além da diversificação dos países de destino, ocorreu também um aumento do volume dos fluxos migratórios. De acordo como o relatório “Tendências do Stock Internacional de Migrantes: Revisão 2015”, da Organização das Nações Unidas (ONU), o número total de migrantes internacionais alcançou os 244 milhões em 2015. Isso representou um aumento de 41% desde 2000 e inclui quase 20 milhões de refugiados. Em 2015 os migrantes internacionais representavam 3,3% da população mundial, contra 2,8%, em 2000 (ONU, 2016).

Em razão do aumento do número de imigrantes ou da diversificação dos fluxos em escala global, é notória a ascensão da temática das migrações para as relações internacionais. Esses fluxos de imigrantes¹ impactam as relações internacionais uma vez que a formulação das políticas imigratórias diz respeito à relação das instituições públicas de um determinado Estado com cidadãos de outros países.

A abordagem dessas políticas pode ser feita por meio de dois níveis de análise, que embora interconectados, podem ser diferenciados. Em um primeiro nível estão as **políticas de acesso** ao território, que versam sobre questões de visto, permanência e controle de fronteiras. Em um segundo nível estão as **políticas de acomodação**², uma vez que

¹ O termo **imigrante** é utilizado nesse projeto de modo a abarcar refugiados, apátridas, assilados, imigrantes econômicos e imigrantes com visto humanitário. Os planos analisados, embora tragam a definição de cada categoria e apresentem algumas políticas específicas, têm caráter generalista. Portanto, quando houver necessidade de especificação, esta será mencionada.

² As políticas públicas desenvolvidas por governos - nacionais e subnacionais - voltadas à população imigrante, uma vez que esta é admitida no território, geralmente são denominadas “políticas de integração”. Existe um amplo debate entre teóricos de diversas disciplinas que trabalham com o tema das migrações internacionais contemporâneas sob os conceitos de **integração, assimilação,**

o imigrante é admitido (ZAPATA-BARRERO, 2001). A acomodação dos imigrantes é um processo que abarca múltiplas áreas de intervenção.

Zapata-Barrero (2001 e 2002) observou que as políticas de acomodação tendem a seguir dois enfoques simplistas: **universalista** e **parcial**. Os enfoques universalistas abordam as políticas de acomodação de modo excessivamente amplo, tornando-as suscetíveis de ser aplicadas a qualquer esfera pública e negligenciando as especificidades de cada setor (trabalho, educação, saúde etc.). Os parciais, pelo contrário, centram-se em uma esfera determinada e perdem a visão do conjunto. Assim, o autor ressalta a necessidade de uma abordagem **complexa**, que conecte enfoques universalistas e parciais visando à transversalidade e à coordenação entre as diferentes áreas de intervenção.³

Seja para o estudo de políticas de acomodação ou de acesso, ambas situações tratam de políticas públicas. O campo de conhecimento da Ciência Política denominado “políticas públicas”, nas últimas décadas, presenciou o ressurgimento de sua importância, tal como das instituições, regras e modelos que regem sua decisão, elaboração, implementação e avaliação (SOUZA, 2002). Não existe um único ou melhor conceito de política pública, e aqui adotou-se a definição ampla compartilhada por Howlett, Ramesh, Perl (2013) e Dye (1984). Dye (1984) definiu política pública como tudo aquilo que o governo faz ou deixa de fazer.⁴

Howlett, Ramesh e Perl (2013), em sua obra “Política Pública: seus ciclos e subsistemas” sustentaram que as políticas públicas são produzidas no que denominaram o “universo da política pública”, que

acomodação, aculturação, incorporação, inclusão, inserção (LACROIX, 2010; RODRÍGUEZ, 2008; ZAPATA-BARRERO, 2001, 2002, 2004).

³ Dentro da dimensão do conteúdo das políticas públicas, diversos teóricos do campo das políticas públicas formularam tipologias com base em critérios distintos (LOWI, 1964; WILSON, 1983; GORMLEY, 1986; GUSTAFSSON 1983; BOZEMAN, PANDEY, 2004). Aqui, optou-se em utilizar a classificação de Zapata-Barrero (2001 e 2002) devido sua aplicação especificamente voltada para as políticas de acomodação de imigrantes.

⁴ Conforme apontaram Howlett, Ramesh, Perl (2013), essa definição traz duas implicações que merecem destaque. Em primeiro lugar, o agente primário da *policy-making* é o governo; isto é, as decisões de grupos ou indivíduos societários por si só não são políticas públicas. Em segundo lugar, a *policy-making* envolve uma decisão dos políticos eleitos ou funcionários públicos de fazer ou não fazer alguma coisa acerca de um problema público. Uma não decisão é uma decisão política tanto quanto a escolha de uma decisão positiva.

pode abarcar uma ampla gama de **atores** e **instituições**⁵ nacionais e internacionais. Esses dois principais componentes dos subsistemas políticos-administrativos de Howlett, Ramesh e Perl (2013) podem ser divididos no que Secchi (2013) denominou de **dimensão espacial**, que se refere às instituições, e a **dimensão de atores**.

A extensão desses subsistemas políticos-administrativos pode envolver desde atores e instituições de um grupo de servidores públicos dentro de um contexto burocrático isolado, até um grupo relativamente grande de legisladores em um contexto político-partidário. Nas palavras de Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 91-92),

[o] universo da política pública, em geral, pode ser definido como uma agregação que abarca todos os possíveis atores e instituições internacionais, estatais e sociais que, direta ou indiretamente, afetam uma área específica da política pública. Pode-se dizer que os atores e instituições que se encontram em cada um dos setores ou nas áreas de problema constituem um subsistema político-administrativo dentro de um sistema político e econômico mais amplo.

Como o foco dessa dissertação repousa sobre os atores e instituições domésticas - estatais e sociais - que afetam a área específica das políticas públicas de acomodação de imigrantes no Brasil e na Espanha e, em especial, no nível provincial, na Catalunha e no Paraná; a ênfase do estudo está em subsistemas políticos-administrativos mais restritos. Embora Brasil e Espanha componham blocos regionais de integração, Mercado Comum do Sul (Mercosul) e União Europeia (UE), respectivamente, estes permitem aos Estados-membros grande discricionariedade na escolha de suas políticas migratórias. No caso catalão, no que tange às políticas públicas de acomodação destinadas

⁵ Aqui se optou por uma definição de instituições associada às organizações e às regras ou às convenções editadas pelas organizações formais, como o conceito destacado por Taylor e Hall (2003). Para os autores, instituições podem ser definidas como procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política. Isso se estende às regras de uma ordem constitucional ou aos procedimentos habituais de funcionamento de uma organização. Foi adotada a abordagem estatista visto que se encontra em consonância com a definição estado-cêntrica de política pública aqui também aplicada.

aos imigrantes de terceiros países, Gómez (2008) observou que tanto o Estado, quanto a UE, emitem diretrizes generalistas sobre o tema sem grande impacto sobre os planos provinciais de acomodação. O autor apontou como evidência disso a grande variação entre as políticas provinciais dentro da Espanha. No Mercosul existem iniciativas ainda incipientes de harmonização das políticas imigratórias dos países-membros (CULPI, 2015), enquanto o próprio governo federal brasileiro não possui políticas públicas de acomodação voltadas à população imigrante no nível nacional.

Haja vista que unidades subnacionais espanholas e brasileiras não têm competência na gestão de políticas de acesso, pois essas estão a cargo dos respectivos Estados, a dissertação ora proposta investiga exclusivamente as políticas de acomodação desenvolvidas nessas províncias. No caso desse estudo, debruça-se sobre o nível provincial⁶, especificamente, a comunidade autônoma da Catalunha e o estado do Paraná.

1.1. DELIMITAÇÃO DO TEMA E PERGUNTA DE PESQUISA

As unidades subnacionais da comunidade autônoma da Catalunha e do estado do Paraná formularam políticas de acomodação de imigrantes com múltiplas áreas de intervenção, de enfoque complexo, dentro das competências que lhes foram atribuídas pelos Estados espanhol e brasileiro, respectivamente. Catalunha e Paraná foram os pioneiros entre seus respectivos pares, comunidades autônomas e estados, na formulação de planos de políticas de acomodação. A Catalunha encontra-se em seu quinto exemplar, o *Plan de Ciudadanía y de las Migraciones* (2013-2016), sendo que o primeiro data de 1993. Já no Brasil, o Paraná, em 25 de abril de 2015, adotou o primeiro e único plano estadual de políticas públicas de acomodação de imigrantes entre as unidades federativas brasileiras: o Plano Estadual para Promoção e Defesa dos Direitos dos Refugiados, Migrantes e Apátridas do Paraná (2014-2016).

Em decorrência da maior experiência catalã no recebimento de imigrantes, os contextos sociais, econômicos, políticos analisados dos diferentes casos destoam. No caso catalão, esse período corresponde desde meados dos anos de 1980, quando os primeiros efeitos da presença de imigrantes começaram a afetar o mercado laboral espanhol

⁶ O autor optou pelo uso do termo **província** para referir-se tanto às comunidades autônomas espanholas quanto às unidades federativas brasileiras.

até 2013, ano de adoção do quinto plano (ALONSO, 2016). No caso paranaense, corre um intervalo de tempo mais curto, desde 2000, quando se passa a constatar o aumento dos fluxos imigratórios para o Brasil até 2015, ano de adoção do primeiro plano de acomodação no estado (UEBEL, 2015).

Apesar das similaridades abordadas, e outras apontadas de modo mais detalhado na justificativa, uma comparação prévia exclusivamente da configuração⁷ dos planos elaborados Catalunha e no Paraná, foi possível constatar que o plano catalão é mais detalhado em relação ao paranaense em termos de especificidade e concretude⁸. Quanto à concretude, na configuração do plano paranaense os dados sobre o público-alvo e orçamento não estão disponíveis. Em contrapartida, a configuração do plano catalão é dotada de um extenso banco de dados sobre a população imigrante na comunidade autônoma e orçamento atrelado a cada atividade do plano. No que se refere à especificidade, destaca-se no plano paranaense a ambiguidade quanto ao agente implementador das ações propostas, enquanto no plano catalão cada atividade está atrelada a um agente implementador, orçamento específico e prazo de implementação anual.

Em suma, casos inicialmente escolhidos por suas semelhanças apresentaram resultados distintos. A partir da constatação de um conjunto de divergências estruturais na configuração dos planos elaborou-se a pergunta de pesquisa, que buscou identificar **quais elementos influenciaram a fase de tomada de decisão⁹ que culminou na adoção dos planos**. Partiu-se do pressuposto de que os dois planos de políticas públicas de acomodação de imigrantes analisados

⁷ Configuração caracteriza a dimensão material da política (*policy*), a política publicada. Refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas (FREY, 2009). A *policy* constitui o resultado final da fase de tomada de decisão no ciclo de políticas públicas.

⁸ No terceiro capítulo, na seção “Análise da configuração dos planos”, o leitor pode acessar a base de constatação elaborada acerca da comparação entre a configuração do *Plan de Ciudadanía y de las Migraciones* (2013-2016) e do Plano Estadual para Promoção e Defesa dos Direitos dos Refugiados, Migrantes e Apátridas do Paraná (2014-2016).

⁹ Como será pormenorizado no marco teórico, a política pública pode ser dividida analiticamente em fases: montagem de agenda; formulação de políticas; tomada de decisão; implementação de políticas; e avaliação de políticas.

constituem o resultado final deste estágio de tomada de decisão dentro do ciclo da política pública.

1.2. JUSTIFICATIVAS

Como justificativa para escolha do tema de pesquisa, em primeiro lugar, chama-se a atenção para a ascensão e a urgência da temática das migrações internacionais no nível internacional, nacional e estadual. Segunda, destacam-se as possíveis contribuições acadêmicas do trabalho ora proposto. Na sequência, de maneira mais específica, justifica-se a seleção dos casos paranaense e catalão. Por fim, são expostas as motivações pessoais do autor para as escolhas feitas.

Em primeiro lugar, como já mencionado anteriormente, as migrações internacionais impactam sobre as relações internacionais uma vez que a formulação das políticas imigratórias diz respeito à relação das instituições públicas de um determinado Estado com cidadãos de outros países. Frente ao aumento dos fluxos em volume e diversidade em escala global, países que não eram receptores tradicionais de imigrantes em um passado recente passaram a experimentar a chegada de fluxos imigratórios significativos, inclusive países em desenvolvimento.

Entre estes novos países de imigração, o Brasil acolhe uma parcela aquém da média mundial (3,3%) da população que vive fora de seus Estados de origem. Em 2013, cerca de 1% dos residentes em território nacional eram estrangeiros (UEBEL, 2015), enquanto países como Estados Unidos, Inglaterra, França, Alemanha superavam um dígito. Na década de 1980, sendo até então um território historicamente receptor de estrangeiros, o Brasil passou a ser intenso “expulsor” de população (PATARRA, 2005). No entanto, o Brasil voltou a ser atrativo no século XXI para brasileiros residentes no exterior e estrangeiros, especialmente após um bom desempenho econômico durante a crise financeira internacional de 2008 (VENTURA; ILLES, 2012).

A despeito da pequena parcela de estrangeiros residentes no Brasil, o aumento e a diversificação repentinos dos fluxos migratórios passaram a ocupar maior espaço na agenda pública, no meio acadêmico e na mídia. Existem Projetos de Lei em tramitação que visam substituir o anacrônico Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6815), um enclave da ditadura civil-militar (1964-1985) pautado pelo paradigma da Segurança Nacional, que ainda regula a política migratória brasileira.

Diante da inexistência de políticas de acomodação da população imigrante no nível nacional, as entidades subnacionais - municípios e

estados - têm buscado soluções nas áreas que lhes são delegadas. Cinco estados da Federação instituíram comitês de apoio à população imigrantes, compostos por representantes de diversas secretarias estaduais e entidades sociais: São Paulo (2007), Rio de Janeiro (2009), Rio Grande do Sul (2012), Paraná (2012), e Minas Gerais (2015). Amazonas e Mato Grosso do Sul avaliam instituir comitês similares.

Visto que a imigração é um tema novo para a agenda governamental no nível estadual no Brasil, essa pesquisa procurou trazer contribuições para esse novo tema de estudo das políticas públicas no país. Segundo Davis (2008, p.11), existe uma carência de estudo sobre políticas de acomodação no nível provincial em relação àqueles dedicados ao nível nacional: “problematizing the nexus of immigration, integration and the welfare state at the meso level has received comparatively little attention compared to national model approaches”.¹⁰

Assis e Sasaki (2000) realizaram um amplo levantamento bibliográfico da produção acadêmica sobre os novos fluxos migratórios do e para o Brasil nas décadas de 1980 e 1990. As autoras constataram que a produção acadêmica estava muito vinculada ao percurso dos próprios fluxos migratórios nesse contexto. Notaram que as primeiras pesquisas sobre esses novos fluxos procuravam responder duas perguntas gerais: “quem são os brasileiros emigrantes?” e “o Brasil ainda atrai imigrantes, quem seriam?” (*Ibidem*).

Nesse novo cenário após 2000, pela revisão bibliográfica feita pelo autor pode-se notar a mesma tendência apontada por Assis e Sasaki (2000): a produção acadêmica segue vinculada ao percurso dos próprios fluxos migratórios. Assim, há uma ampla gama de novos estudos que abordam a temática imigratória sob a ótica de uma nacionalidade específica (principalmente haitianos), condição migratória (refúgio, visto humanitário etc.) ou acordos regionais de livre residência, entre outras. Porém, foram encontrados poucos estudos acadêmicos que tratam políticas públicas de acomodação de imigrantes desde o nível de análise provincial no Brasil, como é proposto nessa pesquisa. Especificamente sobre o plano de acomodação desenvolvido no Paraná, foi encontrado apenas a monografia de H. Cardoso, de 2015, intitulada “Os emaranhados institucionais constituídos a partir da coexistência entre políticas públicas e ações desempenhadas por grupos ligados à Igreja Católica frente ao fenômeno da migração”.

¹⁰ Tradução nossa: A problematização do nexos entre a imigração, a integração e o Estado de Bem-Estar Social no nível meso tem recebido comparativamente pouca atenção em comparação com as abordagens de modelos nacionais.

Quanto à seleção dos casos paranaense e catalão, pode ser justificada por suas similaridades. Primeiro, um ponto em comum é a unidade de análise: estado e comunidade autônoma. Mesmo com diferentes origens e expressão formal, as formas de organização dos Estados brasileiro e espanhol não configuram um modelo unitário centralizado, o que permite uma base de comparação entre as comunidades autônomas espanholas e as unidades federativas brasileiras (ANDERSON, 2009). Segundo, Brasil e Espanha foram marcados por um longo período como países emissores de imigrantes por razões econômicas e políticas, que em um passado recente, de modo repentino, precisaram lidar com a reversão do fluxo migratório provocado, sobretudo, por um cenário de forte expansão econômica.

No âmbito político, ambos os países atravessaram períodos ditatoriais no contexto da Guerra Fria, a ditadura civil-militar no Brasil (1964-1985) e franquismo na Espanha (1939-1975). Esses regimes, além de produzirem exilados, também adotaram medidas restritivas quanto ao ingresso de estrangeiros sob a justificativa da Segurança Nacional.

Na esfera econômica, no caso espanhol, em um contexto de aumento das restrições ao ingresso de trabalhadores do Terceiro Mundo pela Europa do Norte, o país atingia níveis de crescimento sem precedentes a partir da segunda metade da década de 1980 (CALAVITA, 2005). Entre 1985 e 2008, o país obteve um crescimento médio anual de 3,3% em seu Produto Interno Bruto (PIB) (BANCO MUNDIAL, 2016). Ao mesmo tempo, em meados da década de 1980 a Espanha passou a observar as primeiras pressões imigratórias caracterizadas pelo influxo de trabalhadores oriundos de países do Terceiro Mundo, sendo que até então predominavam estrangeiros europeus (CALAVITA, 2005).

Em cinco anos, entre 1985 e 1990, a população imigrante passou de 240 mil pessoas para 400 mil (PECI – ESPANHA, 2007). Em 2000 já somava 895 mil. A cifra tem uma expansão ainda maior na década seguinte. Em 2012, o número de imigrantes totalizou 5,4 milhões, aproximadamente 12% da população total do país (CATALUNHA, 2013). Na década de 1980, não somente a Espanha, mas também os países que formam Europa do Sul (Espanha, Grécia, Portugal e Itália), passaram a ser denominados como novos países de imigração, enquanto o fenômeno migratório já constituía uma característica marcante dos países da Europa Central (Alemanha, Áustria, Bélgica, França, Holanda, Irlanda, Reino Unido) desde o término da Segunda Guerra Mundial (SOLÉ, 2010).

No caso do Brasil, entre 2000 e 2015, o país apresentou crescimento médio do PIB de 2,9% ao ano (BANCO MUNDIAL, 2016). Ademais, na conjuntura internacional, a crise financeira nos países desenvolvidos (2008) e o terremoto no Haiti (2010) podem ser destacados como dois eventos importantes que contribuíram para a diversificação dos fluxos migratórios em direção ao país. Baeninger (2012) afirma que o Brasil entra em um novo patamar da migração internacional no final da primeira década do século XXI. Para além dos imigrantes regionais, sul-americanos, o país observou a chegada de imigrantes europeus, principalmente espanhóis e portugueses, e haitianos, entre diversas outras nacionalidades.

Uma comparação entre os censos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2000 e 2010 revelou um grande aumento da entrada no país de imigrantes internacionais: estrangeiros e brasileiros retornados, ou seja, nacionais que viviam no exterior nos últimos cinco anos. Em 2010, foram 286,5 mil pessoas pelo critério de data-fixa, isto é, indivíduos que residiam no Brasil na data de referência do censo. Essa cifra foi 86,7% maior do que em 2000 (143,6 mil). Os principais estados de destinos desses imigrantes internacionais nacionais e estrangeiros foram São Paulo, Paraná e Minas Gerais que, juntos, receberam mais da metade desse contingente populacional. Porém, é preciso ressaltar que, do total de imigrantes, apenas 111,9 mil (45%) são estrangeiros. Em 2000, foram 55,7 mil imigrantes de outras nacionalidades, 38,8% dos imigrantes do período (JORNAL DO BRASIL, 2012).

Se os anos 2000 já indicavam um aumento expressivo dos fluxos migratórios de estrangeiros e retornados para o Brasil, o biênio 2013-2014 registrou o maior ingresso e estoque de estrangeiros desde a década de 1930. Em 2013 ingressaram 65 mil estrangeiros, até outubro de 2014 chegaram mais 1,13 milhões – número que ultrapassa o somatório dos dez anteriores -, e o estoque de estrangeiros no Brasil, em 2014, atingiu 1,9 milhões de pessoas (UEBEL, 2015). Esses novos processos migratórios não se dão em um único sentido e com temporalidade restrita. O Brasil se viu inserido no sistema de migração internacional como país de origem, destino e trânsito, onde a emigração, a imigração e o retorno acontecem de forma simultânea (FERNANDES; RIBEIRO, 2015).

Os estrangeiros residentes no Brasil e na Espanha estão distribuídos por seus territórios de maneira desigual. Os imigrantes concentram-se nas regiões de maior atividade econômica. No país ibérico, a população imigrante está localizada principalmente nas

comunidades autônomas litorâneas (Mar Mediterrâneo) e na comunidade autônoma de Madri. Segundo os dados da distribuição de autorizações de residência em vigor no Estado espanhol de 2012, entre as comunidades autônomas, a Catalunha sozinha acolhe 22,9% dos imigrantes documentados no país, seguida por Madri (16,9%), Andaluzia (12,9%) e Valência (12,9%) (CATALUNHA, 2013).

No Brasil, no início desta década, houve um aumento da presença de estrangeiros em todas as Unidades da Federação. Porém, existe uma considerável concentração de imigrantes nas regiões Sul e Sudeste (UEBEL, 2015). Devido à fragmentação dos órgãos responsáveis pela política imigratória brasileira, há grande dificuldade de mapear a distribuição dos estrangeiros entre as unidades subnacionais (estados e municípios). Embora o contingente de trabalhadores imigrantes formalmente empregados represente uma parcela pequena da população estrangeira residente no país, a análise do mercado de trabalho oferece algumas pistas sobre a distribuição territorial da mesma (*Ibidem*).

No triênio 2011-2013, São Paulo se apresenta como o estado com maior número de estrangeiros formalmente empregados. Dos cerca de 80 mil trabalhadores imigrantes que ocuparam vagas de trabalho no Brasil em 2011, o mercado de trabalho paulista acolheu mais de 27,5 mil, ou seja, 34,6% do total. Em 2013, já podia ser percebida a diminuição da participação do estado de São Paulo, quando empregou 38,3 mil imigrantes, o que corresponde a 31,9% do total (UEBEL, 2015).

Observa-se um deslocamento da preferência dos imigrantes do Sudeste para a região Sul. Entre 2011 e 2013, os três estados do sul do país foram os que experimentaram o maior crescimento relativo dos postos de trabalho ocupados por trabalhadores imigrantes: Santa Catarina com aumento de 63,5% de 2011 para 2012 e 133,4% de 2012 para 2013; Rio Grande do Sul com 53,6% de 2011 para 2012 e 42% de 2012 para 2013; e o Paraná, com 44,2% de 2011 para 2012 e 68,2% de 2012 para 2013 (UEBEL, 2015). Segundo Cavalcanti, Oliveira e Tonhati (2014), São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, nesta ordem, são os estados que mais empregaram estrangeiros no Brasil entre 2011 e 2013.

Especificamente sobre os casos escolhidos, Paraná e Catalunha, é preciso destacar que não se destacaram somente por estarem entre as províncias de maior recebimento de estrangeiros em seus respectivos Estados, como também foram unidades subnacionais que apresentaram grande participação no PIB nacional e elevado PIB per capita em

relação a seus pares. O Paraná, em 2014, sustentou o quarto maior PIB (6,3%) e o sexto PIB per capita entre os 27 estados da Federação (IPARDES, 2016). Por sua vez, a Catalunha, em 2013, entre as 17 comunidades autônomas espanholas, firmava-se como a província com maior participação no PIB nacional espanhol (18,8%), seguida pela comunidade autônoma de Madri (18,7%). Os catalães também detêm o quarto maior PIB per capita entre as províncias espanholas (DATOS MACRO, 2016).

Além dessas similaridades, frente ao aumento de imigrantes em seus territórios, ambos criaram órgãos colegiados com a participação de diversos atores governamentais - secretarias de estado (Paraná) e departamentos (Catalunha) – e não governamentais e elaboraram planos de políticas públicas voltadas a essa população. Essas iniciativas, por sua vez, abarcam diversos setores das políticas públicas nas áreas que são delegadas às respectivas administrações provinciais, o que denota uma tentativa de abordagem complexa das políticas de acomodação que busca conectar enfoques universalistas e parciais visando à transversalidade e à coordenação entre os setores.

Já as motivações pessoais do autor para a realização da pesquisa proposta justificam-se por seu interesse e envolvimento direto com a temática imigratória desde 2012, quando teve o primeiro contato com coletivos de refugiados colombianos em um projeto de fotografia oferecido pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), no Equador, durante um intercâmbio acadêmico pelo *Esquema de Movilidad Universitaria de América Latina y el Caribe* (EMUAL). Na monografia, para a aquisição do diploma de bacharel em Relações Internacionais, no ano de 2014, intitulada “Política Migratória Brasileira: atores e normas”, também ocupou-se do tema da imigração, com ênfase na construção da política imigratória brasileira.

Por fim, mais recentemente, durante sua estadia em Florianópolis entre 2015 e 2016, participou na articulação conjunta de atores governamentais e não-governamentais que procuravam, através de pressão e colaboração junto à esfera pública, respostas aos problemas enfrentados pela população estrangeira residente no estado de Santa Catarina. Sua participação no Observatório das Migrações de Santa Catarina; no Grupo de Apoio a Imigrantes e Refugiados em Florianópolis (GAIRF), que congrega mais de 15 entidades sociais envolvidas com a temática migratória na Grande Florianópolis; e no Grupo de Trabalho junto a Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (Alesc), além de

impulsioná-lo em direção ao tema proposto, também serviram como fonte de aprendizagem prática acerca do processo de elaboração de políticas públicas.

1.3. OBJETIVOS DA PESQUISA

O objetivo geral da pesquisa é identificar quais fatores influenciaram a fase de tomada de decisão do *Plan de Ciudadanía y de las Migraciones* (2013-2016) e do Plano Estadual para Promoção e Defesa dos Direitos dos Refugiados, Migrantes e Apátridas do Paraná (2014-2016). Para viabilizar o alcance deste objetivo geral, propõem-se os seguintes objetivos específicos:

- a) Compreender os aspectos teóricos que fundamentam os processos de tomada de decisão dentro da abordagem do ciclo políticas públicas;
- b) Descrever e analisar o contexto econômico-político relacionado ao aumento dos fluxos imigratórios no Brasil (2000-2015) e Espanha (1985-2013);
- c) Identificar, delimitar e analisar os principais atores e instituições envolvidos na tomada de decisão acerca dos planos paranaense e catalão.

1.4. METODOLOGIA

Esta dissertação produziu uma pesquisa de abordagem qualitativa que utilizou do método/ferramenta de estudo de casos múltiplos (dois) para alcançar os objetivos propostos. O termo “pesquisa qualitativa” refere-se a qualquer tipo de pesquisa que produza resultados não alcançados através de procedimentos estatísticos ou de outros meios de quantificação. Isso não excluiu a abordagem de dados quantitativos, como no caso do censo ou de informações históricas sobre pessoas ou objetos estudados, mas o grosso da análise é interpretativo (STRUSS; CORBIN, 2008). Segundo Frey (1996), os estudos qualitativos oferecem um direcionamento processual, que permite aprofundar na gênese e percurso do objeto estudado. Isso condiz com os objetivos desta pesquisa.

Os estudos tradicionais sobre políticas públicas – baseados em métodos quantitativos – frequentemente são forçados a se limitar a um número reduzido de variáveis explicativas, devido às dificuldades técnicas e organizativas. No entanto, se quisermos saber mais detalhes sobre a gênese e o percurso de certos programas políticos – os fatores

favoráveis e os entraves bloqueadores -, então a pesquisa comparativa não pode deixar de se concentrar de forma mais intensa na investigação da vida interna dos processos político-administrativos. Com esse direcionamento processual, tornam-se mais importantes os arranjos institucionais, as atitudes e objetivos dos atores políticos, os instrumentos de ação e as estratégias políticas (FREY, 1996, 221).

Segundo Yin (2001) usar a ferramenta do estudo de caso permite uma investigação para se preservar as características holísticas e significativas dos eventos da vida real - tais como ciclos de vida individuais, processos organizacionais e administrativos. Em ambos os casos escolhidos para esta dissertação, foram avaliados processos de tomada de decisão, com ênfase especial à fase de tomada de decisão dentro do ciclo das políticas públicas. Para Yin (2001), embora em algumas áreas, como Ciência Política e Administração Pública, haja a tentativa de delinear uma linha bem-delimitada entre estudo de caso único e casos múltiplos (sobre os quais são empregados termos como método de caso comparativo como forma de distinção de estudos de casos múltiplos; veja Agranoff, Radin, 1991; George, 1979; Lijphart, 1975), estudos de caso único e casos múltiplos, na realidade, podem ser nada além do que duas variantes dos projetos de estudo de caso.

Nessa dissertação é especialmente importante apontar essa contribuição de Yin (2001) sobre o estudo de múltiplos casos porque, embora este estudo tenha utilizado os mesmos critérios para seleção dos casos e para análise da configuração dos planos, tal como no método de caso comparativo, o trabalho após essa etapa inicial foi buscar aprofundar o conhecimento sobre cada caso em específico, utilizando, inclusive, aportes teóricos distintos para o caso catalão e para o caso paranaense. Isso tem a ver com a finalidade do estudo de casos.

Stake (2005) distingue três tipos de estudos de caso a partir de suas finalidades: intrínseco, instrumental e coletivo. No estudo de caso intrínseco busca-se melhor compreensão de um caso apenas pelo interesse despertado por aquele caso particular. O estudo de caso intrínseco parte de um desejo de entender um caso particular, em que o caso em si é de interesse. No estudo de caso instrumental há o exame do particular principalmente para fornecer insights sobre uma questão mais ampla ou redesenhar uma generalização amplamente aceita; a escolha do caso é feita para promover a compreensão de outro interesse. Por fim, no estudo de caso coletivo, os casos individuais, que podem ou não exibir algumas características comuns, são selecionados porque se acredita que sua interpretação levará a uma melhor compreensão sobre uma maior coleção de casos. Em síntese, os estudos de caso

instrumentais, coletivos ou não, buscam endossar ou, ao contrário, contestar uma generalização aceita, enquanto os estudos de casos intrínsecos, em princípio, não têm essa preocupação.

Chama-se a atenção para estes três tipos escolha de estudo de caso conforme suas finalidades visto que, embora a escolhas dos casos catalão e paranaense não tenha ocorrido por simples “interesse intrínseco”, o aprofundamento nos casos escolhidos não terá a preocupação em gerar ou refutar generalizações. Conforme foi detalhado na justificativa, existe uma carência de estudo sobre políticas de acomodação no nível provincial em relação àqueles dedicados ao nível nacional (DAVIS, 2008). Além disso, especificamente sobre a escolha do caso paranaense, visto que a imigração é um tema novo para a agenda governamental no nível estadual no Brasil, essa pesquisa procurou trazer contribuições para esse novo tema de estudo das políticas públicas no país ao passo que estuda um plano desta natureza, ainda inédito para os outros estados da Federação.

Em suma, este estudo de casos estará preocupado com a particularidade, muito embora admita que essas políticas de acomodação a nível provincial encontrem diversos outros com características em comum, como, por exemplo, os estudos comparados das políticas de acomodação nas diversas comunidades autônomas mostraram (BONINO, 2003; GÓMEZ, 2008; USSEL, 2010; ZAPATA-BARRERO, 2004). Segundo Stake (2000 *apud* ALVES-MAZZOTTI, 2006) a preocupação com a generalização compete com a busca da particularidade, e não deveria ser enfatizada em toda pesquisa. Observou que se, por um lado, as pesquisas que tomam a metodologia dos estudos de caso são conduzidas essencialmente por especialistas, convencidos de que a pesquisa científica deve contribuir para a generalização, a maior parte dos estudos é conduzida por pesquisadores com interesse no aspecto intrínseco do caso estudado e demonstram pouca preocupação com o avanço da ciência. No entanto, Stake (2000 *apud* ALVES-MAZZOTTI, 2006) admite que, mesmo no estudo intrínseco, os pesquisadores não negam a generalização, frequentemente antecipando acontecimentos esperados em seus casos e em outras situações.

Para o autor (STAKE, 2000 *apud* ALVES-MAZZOTTI, 2006), os problemas acontecem quando o compromisso com a generalização ou com a teorização é tão grande que a atenção do pesquisador é desviada de características importantes para a compreensão do caso em si. Com sua própria história, única, o caso é uma entidade complexa operando dentro de vários contextos – político, econômico, cultural. O caso é singular, mas tem subunidades, diferentes grupos, situações, uma

concatenação de domínios que não são compreendidos com facilidade. A compreensão holística do caso implica a análise dessas complexidades, e é isso que se propõe neste estudo.

Neste caso, em se tratando da análise do estágio de tomada de decisão dentro do ciclo de políticas públicas a partir de dois casos empíricos, vale a pena ressaltar a observação feita por Frey (1996, p. 243):

Os estudos de políticas públicas enfocam basicamente casos empíricos e seus resultados têm, portanto, pelo menos em um primeiro momento, apenas validade situacional. Corre-se, pois, o risco de considerar padrões de ação e estruturas observados e detectados nos estudos empíricos, os quais de fato estão presentes só conjunturalmente, como características inerentes de um certo sistema político-administrativo. Todavia, vale mencionar que, à medida que cresce o número de estudos específicos realizados nos vários campos de política, aumenta não apenas o conhecimento referente às políticas específicas, mas também o conhecimento teórico referente às inter-relações entre estruturas e processos do sistema político-administrativo, por um lado, e os conteúdos da política estatal, por outro. Levando-se em conta por meio do ciclo político a dinâmica temporal dos diversos processos, abrem-se acima de tudo possibilidades para uma compreensão mais consistente de processos transicionais de caráter dinâmico.

Como já mencionado, embora não haja a preocupação em formular generalizações, com este estudo pretende-se contribuir para o avanço do tema da imigração dentro da área das políticas públicas no Brasil.

No que se refere ao delineamento, esta pesquisa empregou os seguintes procedimentos técnicos: a) revisão bibliográfica, ao mapear e explorar a literatura disponível sobre o tema; b) investigação documental, ao buscar materiais que ainda não tinham sido submetidos à análise, exclusivamente no caso paranaense; e c) pesquisa de campo, ao realizar uma investigação empírica com atores governamentais e não-governamentais ligados às políticas públicas de acomodação no Paraná, com utilização de entrevistas semi-estruturadas. O emprego de procedimentos distintos para os diferentes casos se deve ao fato da

revisão bibliográfica ter fornecido pouca literatura sobre o caso paranaense. O pesquisador julgou que a vasta literatura sobre as políticas desenvolvidas na Espanha e na Catalunha forneceram insumos suficientes para a pesquisa.

Segundo Gil (1987) a revisão bibliográfica é desenvolvida a partir de material já elaborado, formado principalmente por livros, teses, dissertações e artigos científicos. Embora em quase todos os estudos seja necessário algum tipo de atividade desta natureza, há pesquisas desenvolvidas exclusivamente a partir de fontes bibliográficas (GIL, 1987). Este seria o caso do estudo de caso catalão se não fosse também feita a análise do conteúdo do plano. A revisão bibliográfica forneceu a primeira aproximação aos casos e o entendimento que, embora estejam sendo estudados casos particulares, estes estão inseridos em uma vasta literatura sobre políticas migratórias e, de modo mais específico, sobre políticas de acomodação.

A fim de cumprir o objetivo de identificar quais os principais fatores que incidem sobre a fase de formulação dentro do modelo do ciclo políticas públicas, foi realizada uma revisão de literatura de estudos que trazem contribuições teóricas da Ciência Política e da Administração Pública sobre esse estágio específico, de modo semelhante ao trabalho realizado no marco teórico. Devido à multidisciplinariedade do tema das políticas migratórias - entendidas aqui em seu aspecto mais amplo que inclui políticas de acesso e acomodação - e à pluralidade dos estudos que o abordam, a revisão bibliográfica sobre as políticas migratórias em seus diferentes níveis foi estruturada em sete partes. Primeiro, foram abordados aspectos gerais acerca das políticas migratórias. Segundo, foi levantada a literatura que abarca a política migratória brasileira e as recentes alterações no fluxo migratório para o país. Terceiro, foram analisados alguns estudos que tangenciam as políticas públicas de acomodação desenvolvidas pelos estados brasileiros. Todavia, vale notar que não foram encontrados estudos comparados das políticas de acomodação desenvolvidas nos estados brasileiros. Quarto, foram analisadas as poucas fontes secundárias disponíveis sobre as políticas de acomodação no Paraná. Porém, nesse ponto a revisão bibliográfica esteve calcada principalmente no levantamento de fontes primárias realizado pelo autor. O delineamento das fontes primárias será melhor abordado mais à frente.

Na sequência, passando para Espanha, foram identificados livros, teses, dissertações e artigos que tratam da política migratória no país ibérico, principalmente após seu ingresso na Comunidade Europeia,

em 1986. Sexto, foi realizada uma revisão bibliográfica que abarca estudos comparados sobre as políticas públicas de acomodação desenvolvidas pelas comunidades autônomas espanholas. Por fim, explorou-se a bibliografia que trabalha especificamente sobre as políticas de acomodação desenvolvidas na Catalunha. O quadro abaixo resume a divisão da revisão de literatura.

QUADRO 1 – Divisão da revisão de literatura.

Partes da revisão	Obras
Contribuições teóricas	ALA-HARJA; HELGASON, 2014; ANDERSON, 2009; BAPTISTA; REZENDE, 2011; BREWER, 1974; CARVALHO, 2013; CASTRO; AMABILE; GONTIJO, 2012; CHOO, 2006; COHEN; MARCH; OLSEN, 1972, DAFT, 2009; DYE, 1984; FREY, 1996, 2009; HALL; TAYLOR, 2003; HILL, 1992; HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; HOWLETT; RAMESH, 1995; LASSWELL, 1951; LINDBLOM, 1959, 1979; ROSE, 2002, 2004; SECCHI, 2013; SIMON, 1957; SOUZA, 2002, 2003, 2006; STAKE, 2005; STRAUSS; CORBIN, 2008.
Políticas imigratórias	CASANOVA, 2014; FERRERO, 2008; LACROIX, 2010; MENEZES, 2008; MILESI, 2012; OCDE, 2015; ONU, 2016; ZAPATA-BARRERO, 2001, 2002; ZINCONE, 2008.
Política imigratória brasileira	ASSIS; SASAKI, 2000; BAENINGER, 2012; BARALDI, 2014; CAMPOS, 2015, 2012; CAVALCANTI, 2015; CULPI, 2014, 2015; DE ALMEIDA, 2009; FERNANDES; CASTRO; MILESI, 2014; FERNANDES, et al. 2013; FERNANDES; MILESI; FARIAS, 2011; FERNANDES; RIBEIRO, 2015; MILESI, 2007; OLIVEIRA, 2015; PATARRA, 2005, 2012, 2013; REIS, 2011; SICILIANO, 2013; SILVA, 2013; SIQUEIRA; ASSIS; DIAS, 2010; VENTURA; ILLES, 2010, 2012; WAISBERG, 2016;
Políticas de acomodação nos estados brasileiros	OLIVEIRA, 2015; SICILIANO, 2013; UEBEL, 2015.
Políticas de acomodação no Paraná	BERARDI, 2014; CARVALHO, 2015; MOURA; CARDOSO, 2014; VIOR, 2014.
Política imigratória	BERMEJO, 2008; BRUQUETAS-CALLEJO,

espanhola	2008; CALAVITA 2005; CORELLA, 2004; KING, 2000; ORTEGA-PÉREZ, 2011; PÉREZ, 2013; RODRÍGUEZ, 2008; SOLÉ, 2000, 2004; ZAPATA-BARRERO; ADAMUZ; MARTINEZ, 2002; ZAPATA-BARRERO, 2004.
Estudos de políticas de acomodação das comunidades autônomas comparadas	BONINO, 2003; GÓMEZ, 2008; MÍNGUEZ, 2009; USSEL, 2010.
Políticas de acomodação na Catalunha	ALONSO, 2016; BOCHACA, 2007; BRUGUÉ, 2010; CASEY, 1998; DAVIS, 2008; MORALES, 2016; ZAPATA-BARRERO, 2012.

Fonte: elaboração própria.

Uma vez aprofundado o conhecimento sobre os casos através da revisão de literatura, os planos catalão e paranaense foram analisados com mais afinco. Foi realizada uma análise comparada da configuração dos planos. Aqui se chama a atenção para os termos “concretude” e “especificidade”, utilizados pelo autor da dissertação como critérios para análise da configuração dos planos estudados. Em primeiro lugar, quanto à especificidade aplicaram-se aqui os conceitos de **plano**, **programa** e **atividade**¹¹ de maneira que possibilitasse sua avaliação. A configuração do **plano** pode ser caracterizada como uma série de programas que a administração pública pretende organizar. Um **programa**, por sua vez, é constituído por um “conjunto de **atividades** organizadas para serem realizadas dentro de cronograma e orçamento específicos disponíveis para a implementação de políticas, ou para a criação de condições que permitam o alcance de metas políticas desejáveis” (ALA-HARJA; HELGASON, 2014, p.8, grifo nosso). No que se refere ao segundo aspecto analisado, a concretude, foram utilizados como indicadores: a disponibilidade de dados acerca do público-alvo das políticas públicas, a população imigrante; e de recursos necessários para sua implementação, o orçamento.

A fim de cumprir o objetivo de identificar quais os principais fatores que incidem sobre a fase de tomada de decisão dentro do modelo do ciclo políticas públicas, que culminou nos planos, utilizou o conceito

¹¹ Para facilitar a comparação, os termos empregados no texto do plano catalão e paranaense, respectivamente, foram substituídos pelos conceitos anteriormente apresentados (em negrito): programa e ações por **programa**; actuación e meta por **atividade**.

de subsistema político-administrativo de Howlett, Ramesh e Perl (2013), que transpassou todo o trabalho. Segundo os teóricos, esses subsistemas podem abarcar uma ampla gama de **atores** e **instituições** nacionais e internacionais. Esses dois principais componentes dos subsistemas políticos-administrativos de Howlett, Ramesh e Perl (2013) podem ser divididos no que Secchi (2013) denominou de **dimensão espacial**, que se refere às instituições, e a **dimensão de atores**. Assim, seja no nível nacional ou provincial, em ambos os casos, buscou-se delimitar as dimensões espacial e de atores em torno do tema da imigração. Como nesta dissertação se adotou um conceito estado-cêntrico de políticas públicas (DYE, 1984) e a definição de instituição desenvolvida por Taylor e Hall (2003), associada às organizações e às regras ou às convenções editadas pelas organizações formais, a delimitação desses subsistemas políticos administrativos frisou o papel dos atores governamentais e das instituições formais.

Embora o objetivo geral dessa pesquisa seja identificar quais fatores influenciaram a fase de tomada de decisão dos planos paranaense e catalão em subsistemas políticos-administrativos mais restritos, antes é preciso situar estes em um contexto socioeconômico mais amplo relacionado ao aumento dos fluxos imigratórios no Brasil e na Espanha, com ênfase no Paraná e na Catalunha. Deste modo, foram utilizados artigos, dissertações e teses que tratam do recente período de reversão do fluxo imigratório na Espanha (desde meados dos anos 1980) (ZAPATA-BARRERO; ADAMUZ; MARTÍNEZ, 2002; BRUQUETAS-CALLEJO et. al 2011; CORELLA 2004, ORTEGA-PÉREZ, 2011; PATARRA et. al. 2011) e no Brasil (desde os anos 2000) (BARALDI, 2014; SICILIANO, 2013; VENTURA; ILLES, 2012; BAENINGER, 2013; FERNANDES; RIBEIRO, 2015; UEBEL, 2015). Buscou-se enfatizar as relações entre expansão econômica e aumento do número de imigrantes.

Especificamente sobre o caso catalão, tendo em conta a aplicação dos aportes teóricos da tomada de decisão incremental, buscou-se investigar as reformas e continuidades dos principais órgãos responsáveis pela formulação do plano catalão e os atores que deles participaram, as reorganizações institucionais e a evolução da configuração dos cinco planos sucessivos. Também buscou relacionar essas modificações graduais na dimensão de atores e institucional a evolução dos planos de acomodação adotados na Catalunha. Além da análise de cada plano em seu conjunto, tendo em mente os mesmos critérios de avaliação empregados para análise comparada da configuração dos planos catalão (2013-2016) e paranaense, foram

avaliados como os cinco elementos específicos presentes na configuração dos planos - interdepartamentalidade, temporalidade, informação global do público-alvo, disposição de orçamento e especificação de atividade relacionada ao agente implementador - foram desenvolvidos ao longo do tempo. Como o modelo incrementalista também frisa a preponderância dos aspectos políticos, para além dos técnicos, durante a tomada de decisão onde ocorrem processos de barganha, buscou-se identificar as produções legislativas e documentos de consenso entre diversos partidos políticos em matéria migratória na Catalunha.

Esse esforço foi realizado em razão do argumento das abordagens incrementalistas de que os planos de políticas públicas e instrumentos políticos empregados não partem do zero e sim de decisões marginais e incrementais, em um processo de construção contínua. Assim, as políticas adotadas no passado condicionam as políticas ulteriores, ao encorajarem os atores a se organizar segundo certas orientações de preferência a outras (SOUZA, 2002; HALL; TAYLOR, 2003; LINDBLOM 1959. 1979). A ênfase ao processo de construção contínua justifica a aplicação do modelo incrementalista para o caso catalão, onde já na apresentação do quinto plano de políticas de acomodação de imigrantes adotado na comunidade autônoma foi frisado seu objetivo de atualizar e renovar as políticas implementadas e as estruturas organizacionais estabelecidas desde a primeiro plano desta natureza, que remonta a 1993 (CATALUNHA, 2013). Ainda, Carvalho (2013) apontou que o modelo incrementalista é útil na descrição de casos com relativa estabilidade, tal como ficará evidente no estudo da experiência catalã.

O caso paranaense exigiu maior empenho do pesquisador na investigação documental, com busca de materiais que ainda não tinham sido submetidos à análise. A pesquisa documental é muito semelhante à revisão de literatura, porém muda a natureza das fontes. Enquanto a pesquisa bibliográfica faz uso fundamentalmente das contribuições de diversos autores sobre um assunto, a pesquisa documental utiliza matérias que não receberam tratamento analítico (GIL, 1987).

A investigação documental realizada pelo pesquisador teve três principais fontes oficiais: leis (PARANÁ, 2015), decretos (PARANÁ, 2012, 2014b), notícias vinculadas pelos órgãos governamentais (AEN, 2012, 2015, 2016; CURITIBA, 2015; DEDIHC, 2015, s.d.; SEJU, 2016a, 2016) e o próprio conteúdo do plano (PARANÁ 2014a). Todo o material selecionado aborda diretamente as políticas acomodação no estado ou os órgãos responsáveis por elas. As notícias foram

selecionadas através da busca no site da Agência Estadual de Notícias (AEN) do Paraná, do Departamento de Direitos Humanos e Cidadania (DEDIHC) e da Secretaria de Estado da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos (SEJU) utilizando palavras-chave (imigrante, refugiado, imigração, refúgio) e estabelecendo o intervalo de tempo entre 2000 e 2015 referente às datas de publicação. Posteriormente, foi feita uma triagem para escolher aquelas notícias de maior relevância para o estudo.

Ao caso paranaense foram aplicadas as variáveis fornecidas pelo modelo de tomada de decisão da lata de lixo: preferências problemáticas, tecnologia imprecisa e participação fluída (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972; DAFT, 2009). As preferências problemáticas têm a ver objetivos inconsistentes e pouco definidos. Para analisar isso foram avaliados tanto os programas contidos no plano quanto sua falta de especificidade e a (im)possibilidade dos atores participantes de tomar decisões efetivas. A tecnologia imprecisa corresponde à ambiguidade e imprecisão sobre os melhores meios para alcançar os objetivos. Para operacionalizar a variável da tecnologia imprecisa foi avaliada a especificidade dos indicadores fornecidos na configuração do plano, a ausência de dotação orçamentária para os programas e a carência de dados estatísticos sobre o público-alvo. Por fim, para averiguar a participação fluída dos atores buscou identificar aquelas pessoas que tiveram maior participação durante o processo de formulação do plano através da constância dos seus nomes entre os membros dos órgãos, eventos e situações que antecederam a adoção do plano. Visto que o modelo de tomada de decisão da lata de lixo aplica-se às decisões sob condições incertas e conflituosas, quando não há experiência prévia para embasar-se (CHOO, 2006), portanto transpassando todas as variáveis aqui expostas, buscou-se identificar essas condições por meio das escassas fontes na literatura e nas entrevistas.

Justamente pela possibilidade de haver situações de conflito que dificilmente seriam detectáveis através da pesquisa documental, o pesquisador julgou necessária a realização de um estudo de campo. Quanto ao estudo de campo, tendo em vista que o CERM foi o órgão formalmente responsável pela elaboração dos planos de acomodação de imigrantes; no caso do Paraná buscou-se uma aproximação aos atores membros oficiais governamentais e não-governamentais eleitos para o Comitê. Em decorrência da carência de literatura, foi realizado um estudo de campo onde foram feitas entrevistas por pautas, aliadas à observação informal, com atores governamentais (representantes de secretarias de estado) e não-governamental (ONG).

De acordo com Gil (1987), a entrevista por pautas requer certo grau de estruturação visto que se guia por uma relação de pontos de interesse que o entrevistador explora ao longo do seu curso. As pautas devem ser ordenadas e guardar alguma relação entre si. O entrevistador faz poucas perguntas diretas e permite o entrevistado falar livremente conforme aborda as pautas assinaladas. Caso este se afaste delas, o entrevistador intervém, sutilmente, para preservar a espontaneidade do processo.

Durante as entrevistas, buscou-se focalizar em três pautas: a narrativa da criação do plano como processo, desde sua concepção até adoção; a delimitação dos principais atores e instituições envolvidos na política; e a identificação dos defeitos e qualidades da configuração do plano do ponto de vista administrativo e político. Houve tentativa de entrevista com 12 pessoas divididas em três categorias: ONGs, burocratas e políticos. Destas, 3 pessoas participaram, duas pertencentes ao grupo dos burocratas (BUC 1 e BUC 2) e uma membro do grupo das ONGs (ONG 1). Optou-se pela não identificação dos entrevistados para que se sentissem mais abertos a falar sobre possíveis conflitos e contradições durante o processo.

Para finalizar, é preciso ressaltar que a finalidade com a qual foi selecionado o caso paranaense enquadra-se no que o Gil (1987) denomina pesquisa exploratória, um estudo de caso exploratório. A pesquisa exploratória tem como principal objetivo desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, no intuito de formular problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores. De todos os tipos de pesquisa, a exploratória é a que exige menor rigidez e planejamento. Geralmente envolve levantamento bibliográfico e documental, entrevistas não padronizadas e estudos de caso. Ainda segundo Gil (1987), as pesquisas exploratórias são feitas com o objetivo de oferecer uma visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato, o que as tornam especialmente úteis quando o tema escolhido é pouco explorado e que, por isso, há dificuldade para formular hipóteses precisas e operacionalizáveis.

1.5. ESTRUTURAÇÃO DA DISSERTAÇÃO

A dissertação estará dividida em três capítulos. O **primeiro capítulo** trará os aportes teóricos, dentro da área das Políticas Públicas, que serão utilizados ao longo dos capítulos seguintes como insumos para interpretação dos casos estudados. O conteúdo do marco teórico

está estruturado de uma perspectiva mais ampla em direção a questões mais específicas.

A primeira seção buscará introduzir ao leitor o desenvolvimento do modelo de análise do ciclo da política dentro da área das Políticas Públicas até chegar à proposta de Howlett, Ramesh (1995) de divisão do *policy cycle*, denominada *improved model*, concebida nos anos 1990, que será empregada nesta dissertação. Como o foco principal da dissertação repousa no estudo do estágio de tomada de decisão, na segunda seção será exposta a definição desta fase específica da política conforme a abordagem do ciclo da política adotado, o *improved model*.

A terceira seção tratará dos principais atores que participam do estágio de tomada de decisão, os tomadores de decisão governamentais oficiais. Nas duas seções seguintes serão apresentados dois modelos de tomada de decisão que serão aplicados aos casos. A quarta seção, aplicado ao caso catalão, será abordado o modelo incremental. A quinta seção ocupará-se do modelo da lata de lixo, empregado ao caso paranaense.

O **segundo capítulo** tem por objetivo servir de introdução ao estudo dos casos catalão e paranaense. Partindo do mais amplo, com ênfase no nível nacional será feita uma abordagem histórico-descritiva, também sem perder a dimensão analítica, da trajetória do fenômeno migratório e a evolução institucional em torno desse problema público na Espanha, na primeira parte, e no Brasil, na segunda parte.

Em ambos os casos, os recortes temporais escolhidos abarcarão os períodos de transformação destes em países de emigração em países de imigração. Na Espanha, esse recorte correspondeu ao período que se estende entre 1985 e 2013 e, no Brasil, entre 2000 e 2015. Apesar de ser um capítulo com foco no nível nacional, buscar-se-á evidenciar o papel proeminente das comunidades autônomas e estados nas políticas de acomodação, ao passo que os Estados centrais concentraram-se nas políticas de acesso para, posteriormente, ingressar no estudo dos casos, no terceiro capítulo.

O **terceiro capítulo** começa com uma análise comparativa da configuração do *Plan de Ciudadanía y de las Migraciones* (2013-2016) e do Plano Estadual de Políticas Públicas para Promoção e Defesa dos Direitos de Refugiados, Migrantes e Apátridas do Paraná (2014-2016). A partir do conjunto de divergências estruturais encontradas na configuração dos planos, de casos escolhidos inicialmente por suas similaridades, elaborou-se a pergunta de pesquisa que se buscou responder no estudo dos casos que segue ao longo do capítulo: quais

elementos influenciaram a fase de tomada de decisão, que culminou na adoção dos planos?

O terceiro capítulo em ambos os casos analisados, embora com aportes teóricos diferentes, buscará identificar quais elementos influenciaram a fase de tomada de decisão da qual os diferentes planos resultaram. Deste modo, o capítulo foi dividido em duas partes. Na **primeira parte**, sobre o **caso catalão**, aplicando principalmente os aportes teóricos do incrementalismo, em sua primeira seção buscará inserir o fenômeno dos fluxos migratório em direção à Catalunha no contexto nacional e internacional, ao passo que salientará algumas peculiaridades da comunidade autônoma em relação à Espanha e às demais comunidades. O período investigado, de 1985 a 2013, será dividido em duas grandes ondas migratórias: a primeira entre 1985 e 1999 e a segunda entre 2000 e 2013.

A segunda seção, que cobrirá o período entre 1985 e 1999, versará sobre fase de institucionalização embrionária, que coincidiu também com a primeira onda migratória. Foi uma etapa caracterizada pelo protagonismo técnico-administrativo da burocracia atuante em diversos departamentos, análogos às secretarias de estado no Paraná, nas medidas tomadas no sentido de melhorar a coordenação inter-administrativa, ao passo que também se destacou o papel das ONGs no provimento de serviços, informações e insumos para formulação de políticas para a população migrante (BOCHACA, 2007; ZAPATA-BARRERO; ADAMUZ; MARTÍNEZ, 2002). Nesse espaço de tempo, no âmbito institucional, a Catalunha deu os primeiros passos no desenvolvimento de políticas de acomodação para os imigrantes, à época um pequeno contingente em relação à população estrangeira atual em seu território, com a criação dos primeiros órgãos especializados, ainda atuantes, e a adoção do *I Plan Interdepartamental de Inmigración* (1993-2000). Esse primeiro plano, na realidade, não constituiu propriamente um plano de ação; funcionou como uma declaração de compromisso que serviria de base para os posteriores.

Na terceira seção será destacada a fase de consolidação da institucionalização, entre 2000 e 2013. O ano 2000 se constituiu como ponto de inflexão por demarcar o princípio da segunda onda migratória, a adoção do segundo plano interdepartamental (2001-2004), com a estrutura temporal quadrienal empregada desde então, e criação da *Secretaria per a la Immigració*. Como será exposto, na fase de consolidação da institucionalização, na dimensão institucional, para além dos órgãos de consulta e coordenação inter-administrativa introduzidos na fase anterior, foram criados órgãos de execução e

gestão, além das primeiras produções legislativas em matéria de imigração e documentos de consenso entre diversos partidos políticos. Na dimensão dos atores houve uma expansão quantitativa e qualitativa de atores envolvidos com a temática imigratória de um pequeno subsistema político-administrativo de grupos de servidores públicos, acadêmicos e associativos dentro de um contexto burocrático mais isolado para contexto político-partidário amplo. Essas modificações graduais na dimensão institucional e dos atores estão relacionadas com a adoção de políticas incrementais nos planos de acomodação que foram formulados durante o período até o *Plan de Ciudadanía y de las Migraciones*, aprovado em 2013.

Na **segunda parte**, sobre o **caso paranaense**, aplicando principalmente os aportes teóricos do modelo de tomada de decisão da lata de lixo, estará dividida em três seções. A primeira seção buscará inserir o fenômeno dos fluxos imigratório em direção ao Paraná no contexto nacional e internacional tratado no capítulo anterior, que se estendeu de 2000 a 2015, ao passo que salientará algumas especificidades do estado em relação aos demais estados brasileiro.

A segunda seção trará uma descrição do subsistema político-administrativo em torno do processo de formulação de políticas públicas voltadas aos imigrantes no estado do Paraná com foco na sua dimensão espacial, das instituições, e dos atores. Na dimensão espacial, destacar-se-á como se deu a institucionalização (2012) e a atuação do Comitê Estadual para Refugiados e Migrantes no Estado do Paraná (CERM), como órgão central para articulação dos principais grupos de atores envolvidos, até o lançamento do Plano, em 2015. Na dimensão dos atores, será exposta a proeminência de dois grupos dos principais grupos que atuaram em torno da temática imigratória no estado: burocracia e ONGs. Concluiu-se que temática das políticas de acomodação no Paraná abarcou um sistema político administrativo bem restrito e centrado em atores e instituições sediados na capital do estado. Essa restrição do sistema político-administrativo acabou influenciando na oportunidade de escolha encontrada para adoção do Plano Estadual.

Na última seção buscar-se-á demonstrar, resgatando pontos já levantados nas seções anteriores, como o processo de tomada de decisão, que culminou na adoção do Plano Estadual, apresentou as propriedades que configuram uma anarquia organizada, segundo a concepção de Cohen, March e Olsen (1972), que no seu conjunto parecem ter a contribuído para escolha de um plano mais vago, com pouca concretude e especificidade.

Nas **conclusões finais**, tomando os aportes teóricos do incrementalismo, constatou que para identificar quais elementos influenciaram a fase de tomada de decisão, que culminou na adoção do último plano de acomodação formulado na comunidade autônoma, o *Plan de Ciudadanía y de las Migraciones* (2013-2016), seria necessário investigar a trajetória de construção contínua da dimensão dos atores, das instituições e das políticas, ou seja, dos planos anteriores. Na dimensão das instituições, constatou-se que os primeiros órgãos especializados já têm duas décadas de atividade interrupta. Além disso, ao longo da trajetória dessas instituições ocorreram diversos processos de barganha entre os atores envolvidos. Visto que a barganha envolveu a distribuição de recursos escassos entre diversos atores, uma vez concluída tornou-se mais fácil seguir os padrões existentes de distribuição do que negociar uma redistribuição radicalmente nova (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; LINDBLOM, 1959). Com base em Lindblom (1959, 1979), depreendeu que o processo de tomada de decisão acerca de problemas complexos e dinâmicos, como os abordados nos planos, não partiram do zero, mas, sim, de alternativas marginais em relação às políticas anteriormente adotadas. Notou-se que elementos utilizados como critérios de avaliação da concretude e da especificidade da configuração do último plano catalão foram desenvolvidos ao longo do tempo através de sucessivos planos interdepartamentais, como incrementos das políticas anteriores.

No caso paranaense, a necessidade de evitar conflito inter-administrativo entre as diversas secretarias participantes, o fato de se tratar uma nova temática para a Administração do estado e a ausência de tomadores oficiais durante o processo parecem ter contribuído no seu conjunto para adoção de objetivos e meios pouco específicos para que estes, posteriormente, fossem mais bem delimitadas no interior de cada secretaria de estado junto aos tomadores oficiais de decisão, na figura dos secretários de estado. Relacionados a esses objetivos e meios amplos, também chamados de preferências problemáticas e tecnologia imprecisa, respectivamente, somou-se a dificuldade de produção de estatísticas sobre a população-alvo da política. Por fim, também se destacou que o todo processo de tomada de decisão foi acompanhado por poucas figuras específicas, provenientes de órgãos do governo (na sua maioria) e das ONGs sediados na capital, enquanto os demais participantes tiveram uma participação fluída durante o processo. De tal modo, o Plano serviu como uma declaração de compromisso das secretarias de estado participantes quanto à deliberação e adoção de ações dentro de suas respectivas áreas de intervenção. A criação de

objetivos e meios mais bem definidos seriam encontradas mais através da ação (implementação), do que preferências prévias bem definidas na configuração do Plano (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972; DAFT, 2009).

2. MARCO TEÓRICO

O objetivo deste capítulo é expor os aportes teóricos, dentro da área das Políticas Públicas, que serão utilizados ao longo dos próximos capítulos desta dissertação como insumos para interpretação dos casos estudados. O conteúdo do marco teórico está estruturado de uma perspectiva mais ampla em direção a questões mais específicas. A primeira seção buscará introduzir ao leitor o desenvolvimento do modelo de análise do ciclo da política dentro da área das Políticas Públicas até chegar à proposta de Howlett, Ramesh (1995) de divisão do *policy cycle*, denominada *improved model*, concebida nos anos 1990, que será empregada nesta dissertação. Como o foco principal da dissertação repousa no estudo do estágio de tomada de decisão, na segunda seção será exposta a definição desta fase específica da política conforme a abordagem do ciclo da política adotado, o *improved model*. A terceira seção tratará dos principais atores que participam do estágio de tomada de decisão, os **tomadores decisão governamentais oficiais**. Nas duas seções seguintes serão apresentados dois modelos de tomada de decisão que serão aplicados aos casos. A quarta seção, aplicado ao caso catalão, será abordado o modelo incremental. A quinta seção ocupar-se-á do modelo da lata de lixo, empregado ao caso paranaense.

2.1. A abordagem do ciclo das políticas públicas

A preocupação com a explicação do processo político e a identificação de estágios distintos neste processo surgiu praticamente de forma paralela ao desenvolvimento do próprio campo de análise da política, entre os séculos XIX e XX, num contexto de busca de racionalização do Estado e da política pública. Afirmava-se um modelo de ciência calcado na identificação e estudo das leis da natureza (BAPTISTA; REZENDE, 2011).

No pós-segunda guerra os estudos nesta linha intensificaram-se, sobretudo nos Estados Unidos e na Inglaterra, tendo como principal objetivo conferir efetividade ao processo decisório, ou seja, reduzir os riscos e ampliar as certezas na tomada de decisões dos governos. Foi neste contexto que teve início a construção do enfoque da política em fases ou estágios, ressaltando os diferentes momentos de formulação e desenvolvimento de uma política pública (BAPTISTA; REZENDE, 2011).

Apesar da produção acadêmica sobre políticas públicas ter avançado consideravelmente desde os primeiros esforços de teorização

dos fundadores da área, suas formulações iniciais continuam a influenciar a literatura teórica, as pesquisas empíricas e os métodos de análise que circulam na produção acadêmica contemporânea sobre políticas públicas (SOUZA, 2003). Segundo Souza (2002), a área da política pública contou com quatro “grandes pais fundadores”, a saber: H. Lasswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton. A partir dessas formulações iniciais, vários modelos explicativos foram desenvolvidos.¹² Um desses modelos foi o ciclo de políticas públicas.

O modelo do ciclo de políticas públicas foi abordado por diversos autores, inclusive pelos “pais fundadores”. Lasswell que, já nos anos 1930, introduziu a expressão *policy analysis* (análise de política pública) foi importante em subsidiar tanto a consolidação teórica da área de política pública, quanto do enfoque nas fases da política (BAPTISTA; REZENDE, 2011). Lasswell, em 1951, juntamente com D. Lerner na coedição do livro *The Policy Sciences*, esboçou um modelo racional para a análise da política pública. Nesse modelo o processo de tomada de decisão na política pública foi comparado ao comportamento de mercado dos compradores e vendedores que buscam tirar o máximo de utilidade de seus recursos limitados por meio da minimização dos custos e maximização dos benefícios.

Como um modelo idealizado, prescrevia que na tomada de decisão racional os tomadores de decisão empreendessem, de forma consciente e previsível, um conjunto de atividades sequenciais voltadas à decisão que, em teoria, levariam toda vez à escolha dos meios mais eficientes possíveis para atingir os objetivos de uma política (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Dessa forma, Lasswell (1951) propôs uma simplificação e divisão do processo de elaboração da política pública em sete fases sequenciais circunscritas apenas ao âmbito governamental¹³, como mostra o quadro a seguir.

¹² Segundo Souza (2003) os modelos ou tipologias listados a seguir podem ser considerados os mais difundidos e testados empiricamente: a tipologia desenvolvida por Lowi (1964; 1972), que classifica as políticas públicas de acordo com seus possíveis pontos de veto ou de apoio; o das redes sociais; o do ciclo da política pública; o incrementalismo, de Lindblom (1979), Caiden e Wildavisky (1980) e Wildavisky (1992); o modelo da lata de lixo, de Cohen, March e Olsen (1972); o de múltiplas correntes, de Kingdon (1984); o da coalizão de defesa, de Sabatier e Jenkins-Smith (1993) e o do equilíbrio interrompido, de Baugartner e Jones (1993).

¹³ Para uma descrição de cada estágio proposto por Lasswell ver também Brewer (1974).

QUADRO 2 – Fases da política e sua descrição segundo o modelo de Lasswell.

Fase	Descrição
Informação	Coleta, processamento e disseminação de informação pelos <i>policy makers</i> .
Promoção	Promoção das opções particulares dos envolvidos na tomada de decisão.
Prescrição	Prescrição do curso de ação.
Inovação	Curso de ação é invocado juntamente com uma série de sanções para aqueles que não cumprirem com as ações prescritas na fase anterior.
Aplicação	A política é posta em prática pela burocracia ou corte.
Término	Esgotamento da aplicação até o término ou encerramento da política.
Avaliação	Os resultados políticos são avaliados com base nos alvos e objetivos originais.

Fonte: elaboração própria com base em Lasswell (1951) e Howlett, Ramesh e Perl (2013).

Desde a identificação de sete estágios por Lasswell, em 1951, foram criadas muitas variantes alterando o número de fases ou as definindo de formas diferentes. Simon (1957), também considerou que o processo de decisão racional implicaria algumas etapas. Primeiro, a busca de informação e a pesquisa sistemática a fim de identificar os problemas presentes ou potenciais. Segundo, a concepção de todas as alternativas possíveis para solucionar cada problema. Por fim, a avaliação de todas as possíveis alternativas e suas consequências e a seleção da alternativa que maximize os valores do tomador de decisão. Todavia, o próprio autor admitiu que o modelo racional de tomada de decisão é um tipo ideal.

Em vista do reconhecimento de uma série de limitações da racionalidade dos tomadores de decisão – seja por problemas de informação incompleta/imperfeita, falta tempo para a tomada de decisão, autointeresse dos tomadores de decisão, entre outras questões – Simon (1957) introduziu o conceito de racionalidade limitada. Argumentou, todavia, que a limitação da racionalidade poderia ser minimizada pelo conhecimento racional. Segundo Simon (1957 *apud* SOUZA, 2006), a escolha das melhores alternativas poderia ser realizada, não a um ponto máximo, mas até um ponto suficientemente satisfatório no sentido de alcançar os resultados desejados. Isso se daria pela criação de estruturas (regras e incentivos) que enquadrassem o comportamento dos tomadores de decisão a um comportamento

satisfatório, ou seja, que modelassem esse comportamento na direção de resultados desejados do ponto de vista técnico, coibindo, inclusive, a busca de maximização de interesses próprios.

Simon (1957), apesar de fazer críticas importantes ao modelo racional, não criou um modelo alternativo. Em resposta à ênfase no racionalismo de Lasswell e Simon, a crítica de Lindblom (1959; 1979), um dos fundadores do modelo incremental que será abordado na Seção 2.4., sustentava que a aplicação restrita de um modelo racional especificamente no que se refere ao ciclo das políticas públicas criava a percepção da política como processo administrativo linear e funcional. Lindblom questionou a utilidade deste modelo aplicado a casos concretos e lançou uma abordagem que levasse em consideração o poder e a interação entre as fases. Com isso, salientou que o processo político e decisório é um processo interativo e complexo, sem começo nem fim (LINDBLUM, 1959).

Para além dos “pais fundadores”, muitos outros analistas da política partiram das etapas propostas por Lasswell para desenvolver seus estudos, trazendo contribuições e sugerindo novos modelos. O quadro abaixo, baseado no levantamento feito por Baptista e Rezende (2011), aponta alguns dos principais modelos que utilizaram a abordagem do ciclo das políticas públicas e os distintos estágios da política identificados em cada um deles.

QUADRO 3 - As fases do processo decisório em diferentes estudos sobre análise de política.

Estudos	Fases definidas
H. Simon – <i>Administrative Behaviour</i> (1947)	Inteligência, Desenho, Escolha.
H. Lasswell – <i>The Policy Orientation</i> (1951)	Informação, Promoção, Prescrição, Invocação, Aplicação, Término e Avaliação
R. Mack – <i>Planning and Uncertainty</i> (1971)	Reconhecimento do problema, Formulação de alternativas, Decisão, Efetivação, Correção/Ajuste.
R. Rose – <i>Comparing public policy</i> (1973)	Reconhecimento público das necessidades existentes, Como os temas são colocados na agenda, Como as demandas avançam, Como o governo se envolve no processo decisório, Recursos e constrangimentos, Decisões políticas, O que determina as

	escolhas de governo, A escolha no contexto, Implementação, Resultados, Avaliação da política e Feedback.
G. Brewer – <i>The policy sciences emerge</i> (1974)	Invenção, Estimativa, Seleção, Implementação, Avaliação e Término.
W. Jenkins – <i>Policy Analysis: a political and organizational perspective</i> (1978)	Iniciação, Informação, Consideração, Decisão, Implementação, Avaliação e Término.
B. Hogwood e L. Gunn – <i>Policy analysis for the Real World</i> (1984)	Definição de temas, Filtro de temas, Definição de temas, Prognóstico, Definição de objetivos e prioridades, Análise de opções, Implementação da política, monitoramento e controle, Avaliação e revisão, Manutenção da política, Sucessão e Término.
Howlett e Ramesh - <i>Studying Public Policy</i> (1995)	Montagem da agenda, formulação da política, tomada de decisão, implementação e avaliação.

Fonte: Elaboração própria com base no levantamento de Baptista e Rezende (2011).

Em 1974, G. Brewer levantou novas críticas ao modelo proposto por Lasswell. Alertava para o fato de que as políticas não possuíam um ciclo definido ou linear, ocorrendo modificações em seu curso. O teórico, tomando as fases desenhadas por Lasswell, dividiu o processo decisório em seis fases. Note o quadro comparativo abaixo.

QUADRO 4 – Fases no modelo de Lasswell (1951) e Brewer (1974).

Fases de Lasswell	Fases de Brewer
Informação	<i>Invenção/Iniciação</i>
Promoção	Apreciação
Prescrição	Seleção
Inovação	Implementação
Aplicação	<i>Avaliação</i>
<i>Término</i>	<i>Término</i>
<i>Avaliação</i>	

Fonte: elaboração própria.

Brewer (1974) introduziu duas principais novidades ao modelo de Lasswell, que tiveram desdobramentos importantes. Primeiro, Brewer (1974) compreendeu a política pública como um ciclo contínuo.

Sendo assim, o autor inverteu a ordem das etapas finais da política de Lasswell: término e avaliação, por considerar incoerente que a avaliação da política estivesse localizada no tempo posterior ao seu término. Além disso, reconheceu que a maioria das políticas públicas não apresenta um ciclo fixo, com início e fim, tal como no modelo incremental.

Segundo, além de condensar algumas fases do modelo de Lasswell, Brewer (1974) expandiu o ciclo da política para além da esfera governamental. O teórico criou o estágio inicial denominado invenção/iniciação, que precederia a fase de coleta de informação do modelo de Lasswell.

Invention/initiation, the earliest phase in the sequence, begins when a given problem is initially sensed, e.g., "problem recognition" or "identification". Once a problem is recognized, many possible means to alleviate, mitigate, or resolve it may be explored. In this early creative phase, one comes to expect that numerous, ill-resolved, and inappropriate "solutions" will be advanced (BREWER, 1974, p.292).¹⁴

Para Howlett, Ramesh e Perl (2013) a introdução desta fase inicial de Brewer constituiu um aperfeiçoamento do modelo de Lasswell ao ultrapassar as fronteiras do governo na exploração de como os problemas são reconhecidos.

Como base nessas duas contribuições principais de Brewer (1974), nos anos 1990, Howlett e Ramesh, através da obra *Studying Public Policy: policy cycles and policy subsystems* (1995), lançaram uma ideia de ciclo da política que até os dias atuais é bastante divulgada e trabalhada (BAPTISTA; REZENDE, 2011). Conforme já sinalizado na Introdução, adotou-se, nesta dissertação, essa a proposta de Howlett, Ramesh (1995) de divisão do *policy cycle*, denominada *improved model* a qual concebe o processo dividido em cinco estágios, como o quadro abaixo mostra.

¹⁴ Tradução nossa: Invenção/iniciação, a fase inicial da sequência, começa quando um determinado problema é detectado inicialmente, por exemplo, "reconhecimento de problemas" ou "identificação". Uma vez que um problema é reconhecido, muitos meios possíveis para aliviar, mitigar ou resolver isso podem ser explorados. Nessa fase criativa inicial, pode-se esperar que muitas "soluções" mal-resolvidas e inadequadas sejam postas (BREWER, 1974, p.292).

QUADRO 5 – Fases da política, sua descrição e número de atores segundo o modelo de Howlett e Ramesh.

Fase	Definição	Número de atores
Montagem de agenda	Uma questão passa a ser interpretada como um problema público (<i>public issue</i>) potencialmente sujeito à ação governamental.	Todos e quaisquer atores políticos que conformam o universo da política pública podem envolver-se nos debates acerca de um problema.
Formulação	Processo de criação, identificação, refinamento e formalização de opções sobre o que fazer a respeito de um problema público.	Apenas um subsistema do universo da política composto por atores com suficiente conhecimento sobre a área problemática ou domínio sobre os recursos em jogo.
Tomada de decisão	Estágio em que uma ou mais, ou nenhuma, das opções políticas são aprovadas como curso oficial de ação.	De modo geral, políticos, burocratas do alto escalão e juizes, que estão investidos de autoridade para tomar decisões vinculantes como tomadores de decisão governamentais oficiais.
Implementação	Fase em que são empregados esforços, conhecimentos e recursos para traduzir decisões políticas em ação. Enquanto a maioria das decisões políticas identifica meios para alcançar objetivos, na implementação as escolhas subsequentes têm que perseguir resultados.	O número de atores aumenta novamente a um nível relevante do subsistema político-administrativo.
Avaliação	Processo em que se determina como uma política de fato está funcionando na prática, envolve a avaliação dos	O número de atores se expande ainda mais em relação à fase de implementação, até abarcar todo o universo

	meios que são empregados e dos objetivos que são atingidos.	da política.
--	---	--------------

Fonte: elaboração própria com base em Howlett, Ramesh e Perl (2013).

Howlett, Ramesh e Perl (2013) alertaram que é preciso ter cuidado para na interpretar os diferentes estágios como algo sequencial e estanque. Na prática, muitas fases podem ser comprimidas ou evitadas, ou seguidas em um uma ordem diferente daquela sugerida pelo modelo. Apesar das limitações, o modelo do ciclo de política pública continua a ser uma ferramenta analítica importante por ajudar a entender um processo multidimensional por meio do desmembramento em fases, com cada uma delas podendo ser investigada isoladamente ou em termos de sua relação com cada uma ou com todas as demais fases do ciclo. Outra função do modelo do ciclo de políticas públicas, bem explorada nas contribuições de Howlett, Ramesh e Perl (2013), está em estabelecer um corte que permite identificar e caracterizar os principais atores sobre os quais se deseja aprofundar o conhecimento.

2.2. A FASE DE TOMADA DE DECISÃO

Ainda segundo a abordagem do ciclo da política elaborado por Howlett, Ramesh e Perl (2013), a tomada de decisão como um processo eminentemente político no qual uma ou mais, ou nenhuma, das opções que foram debatidas no estágio anterior do ciclo de políticas públicas é aprovada como curso oficial de ação. Segundo Secchi (2013), é o momento em que as intenções – objetivos e métodos – de enfrentamento de um problema público são explicitadas. Todavia, vale frisar a tomada de decisão não é uma fase autocontida e também não se configura um sinônimo de todo o processo da tomada de decisão política. Ela é um estágio firmemente calcado na fase de formulação de políticas, que implica fazer escolhas de um número relativamente pequeno de opções políticas alternativas identificadas no estágio anterior (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Para Baptista e Rezende (2011), na tomada de decisão desenham-se as metas que deverão ser atingidas, os recursos que serão utilizados e o horizonte temporal da intervenção. Neste modelo de análise, a fase de tomada de decisão ganha relevância, pois nela se definem os princípios e as diretrizes para o desenvolvimento de uma

ação. É quando se explicitam as escolhas políticas dos principais atores envolvidos, governamentais ou não.

Nos casos investigados, os cursos oficiais de ação, ou as intenções, são os próprios planos provinciais analisados. Os planos são caracterizados como formas de organizar toda estratégia governamental para dar cumprimento às políticas públicas que precisam ser implementadas, que podem ser configurados por uma coleção de programas.

Nesse sentido, Rose (2002, p.2) advertiu que programas, que constituem um plano, precisam ser "concretos e específicos". Segundo Rose (2004), um **programa** é bem mais do que a invocação vaga de objetivos políticos; deve especificar **quem faz o que** e **com qual custo**.

Programme is a specific measure that sets out the way in which public employees are authorized to spend money in pursuit of stated objectives. A programme is about the 'how' of public policy. In the absence of a programme detailing the nuts-and-bolts means by which good intentions are to be achieved, a statement of good intentions may produce a 'feel-good' effect, but the same can be said of a blast of hot air on a cold morning (*Ibidem*, p. 16).¹⁵

A estratégia governamental se viabiliza por meio dos instrumentos de planejamento particulares da administração pública, nos quais estão inseridos as ações - programas e atividades - que a administração pública pretende realizar e expressa através de planos como cursos oficiais de ação (CASTRO; AMABILE; GONTIJO, 2012).

2.3. PRINCIPAIS ATORES NO ESTÁGIO DE TOMADA DE DECISÃO

¹⁵ Tradução nossa: "Programa é uma medida específica que define a maneira pela qual os funcionários públicos estão autorizados a gastar o dinheiro na busca de objetivos definidos. Um programa trata do "como" da política pública. Na ausência de um programa que detalhe os meios pelos quais as boas intenções serão alcançadas, uma mera declaração de boas intenções produz um efeito de bem-estar, tal como uma explosão de ar quente em uma manhã fria" (ROSE, 2004, p.16).

Adotar a abordagem do ciclo da política pública desenvolvido por Howlett, Ramesh, Perl (2013) apresenta-se como recurso para estudar a dimensão dos atores. Na literatura de Ciência Política, os atores são todos aqueles indivíduos, grupos e organizações que têm um papel na arena política, ou seja, onde a disputa política acontece (SECCHI, 2013). Quando se trata especificamente da fase de tomada de decisão, os atores mais relevantes são aqueles que têm capacidade de influenciar, direta ou indiretamente, no conteúdo dos planos.

Segundo Howlett, Ramesh, Perl (2013), na fase de tomada de decisão existe um afunilamento do número de atores. O estágio de tomada de decisão tem seu número de atores reduzido, de modo geral restrito a políticos, burocratas do alto escalão e juízes, que estão investidos de autoridade para tomar decisões vinculantes como **tomadores de decisão governamentais oficiais**. Outros atores, na melhor das hipóteses, têm voz, não voto, neste estágio (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Esse protagonismo dos tomadores oficiais de decisão está calcado da definição de política pública estado-cêntrica aqui adotada com base na formulação de Dye (1984). Conforme apontaram Howlett, Ramesh, Perl (2013), essa definição implica que os agentes primários da *policy-making* sejam aqueles encarregados formalmente de fazer ou não alguma coisa acerca de um dado problema público.

Segundo a definição de Frey (2009), o estágio de tomada de decisão é eminentemente político, envolvendo conflito e acordo entre esses atores mais influentes. Normalmente precedem, ao ato de decisão propriamente dito, processos de conflito e de acordo envolvendo pelo menos os atores mais influentes na política e na administração. Frey, ao destacar os agentes mais influentes na política e na administração, assim como Howlett, Ramesh e Perl (2013), trouxe o foco para os políticos eleitos e para a burocracia. Sobre a restrição de opções políticas, o autor notou que a instância de decisão responsável decide sobre um programa de compromisso negociado antecipadamente entre os atores políticos mais relevantes. Decisões de fato, isto é, escolhas entre várias alternativas de ação, são raras exceções nesta fase do ciclo político (FREY, 2009).

Entre os **tomadores de decisão governamentais oficiais**, em primeiro lugar, é preciso destacar os políticos, do Executivo ou Legislativo, como atores-chave de qualquer subsistema de política pública. O Executivo tem sua centralidade no processo derivada de sua autoridade para governar, que lhe permite utilizar instrumentos políticos e outros atores para alcançar suas preferências (HOWLETT; RAMESH;

PERL, 2013; SECCHI, 2013). Esses instrumentos políticos são estratégias que os políticos utilizam para influenciar os resultados políticos ou forçar outros atores a realizarem as estratégias que eles desejam (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Embora haja centralidade do Executivo, é comum o Executivo enfrentar legisladores opositoristas que buscam e priorizam políticas distintas. Porém, mesmo nessa situação, o Executivo tem ampla área de discricção, para além do controle legislativo, sobre matéria financeira e regulatória (*Idem*, 2013).

Além disso, o Executivo tem a burocracia à sua disposição para assessoramento e implementação de suas preferências. Esses recursos podem ser utilizados para controlar e influenciar atores fora da esfera governamental. Porém, muitas tarefas do Executivo podem ser delegadas à burocracia. O crescimento de tamanho, escopo e complexidade das funções governamentais impede que muitos políticos controlem ou, muitas vezes, consigam estar cientes das muitas atividades específicas do governo, nominalmente sob seu controle (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; SECCHI, 2013).

Os funcionários públicos nomeados que lidam com a política e a administração pública, muitas vezes são chamados, coletivamente, de “burocracia”. Estes podem ter um papel auxiliar ao governo ou, até mesmo, tomar seu protagonismo (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Atualmente, boa parte das funções, que antes estavam a cargo dos políticos eleitos, é realizada por burocratas, tendo em conta que as responsabilidades do governo moderno são demasiadamente complexas e numerosas (*Idem*, 2013).

Hill (1992) listou uma série de *recursos* que formariam a base do poder da burocracia sobre o processo de políticas públicas. Em primeiro lugar, o **recurso legal** garante que certas funções importantes sejam delegadas à burocracia e que burocratas individuais tomem decisões em nome do Estado. Segundo, os burocratas têm acesso incomparável a **recursos materiais** para seguir seus próprios objetivos organizacionais, e até pessoais. Terceiro, visto que maneja problemas semelhantes em áreas específicas em base contínua, a burocracia dispõe de **recursos estratégico-organizacionais** através de um repositório de expertises e informações privilegiadas. Quanto maior o acesso da burocracia a esses recursos, maior será sua autonomia em relação a outros atores políticos. Por fim, os **recursos de ação política**, na maioria das vezes, as deliberações políticas ocorrem em segredo dentro da burocracia, onde se nega a outros atores a oportunidade de apresentar outras opções políticas.

Para Zincone (2008), que pensou o *policy-making* aplicado à área de políticas de acomodação de imigrantes, o processo de tomada de decisão mais restrito à administração pública pode contribuir para adoção de políticas mais favoráveis ao acesso dos imigrantes aos direitos sociais básicos.

[...] social rights are less contested than political rights; this has to do with decisions on the former being situated more within the realm of public administration, while decisions on the latter are made in Parliament and exposed to public opinion. According to this thesis, public administration should facilitate the extension of welfare entitlements to immigrants. Civil servants' attitudes towards innovation or conservation do not depend on the role such individuals play, but on their personal attitudes and their independence from or dependence on politicians (ZINCONE, 2008, p. 399-400).¹⁶

Todavia, o papel da burocracia não pode ser superdimensionado. A autonomia da burocracia em relação aos políticos, a estabilidade e a especialização dos cargos e a capacidade de processar dados independentemente de grupos de interesses são elementos importantes para a força e a eficácia da burocracia que muitas vezes não se fazem presentes. Em última instância, o governo tem autoridade sobre todas as políticas. As políticas que têm grande espaço na agenda pública apresentam maiores chances de envolver níveis mais elevados do governo. Também, é possível que ocorra maior ingerência do governo onde há conflitos intra e interburocráticos. Esses conflitos aparecem relacionados na literatura ao grau de concentração de poder. A concentração de poder em poucos órgãos reduz as chances de conflito e permite o planejamento de longo prazo. A difusão do poder, por outro

¹⁶ Tradução nossa: [...] os direitos sociais são menos contestados do que os direitos políticos; isto tem a ver com decisões sobre os primeiros situados mais dentro do âmbito da administração pública, enquanto as decisões sobre estes últimos são feitas no Parlamento e expostas à opinião pública. De acordo com esta tese, a administração pública deve facilitar a extensão dos direitos do Estado de bem-estar aos imigrantes. As atitudes dos funcionários em relação à inovação ou à conservação não dependem da função que esses indivíduos desempenham, mas de suas atitudes pessoais e de sua independência ou dependência de políticos.

lado, estimula o conflito entre repartições e a falta de coordenação; as políticas podem ser adotadas com base em sua aceitabilidade pelos órgãos envolvidos e não fundamentalmente por seu custo/benefício (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

2.4. MODELO DE TOMADA DE DECISÃO INCREMENTAL

Como foi exposto na seção anterior, que tratou das abordagens do ciclo da política pública, o modelo racional propõe, dentro de uma racionalidade econômica, que a tomada de decisão é inerentemente uma busca por soluções maximizadoras para os problemas públicos em que se recolhiam informações relevantes à política e aplicavam métodos científicos para análise das opções de políticas disponíveis (LASSWELL, 1951). O modelo incremental, por sua vez, caracteriza a tomada de decisão como uma atividade menos técnica e mais política, na qual o cálculo em torno da melhor alternativa tem menor relevância para a determinação dos cursos de ação escolhidos do que a barganha e outras formas de interação entre os principais atores envolvidos. Sendo assim, as decisões tomadas representam de preferência o que é politicamente viável, mais do que o que é tecnicamente desejável ou máximo resultado a um custo mínimo (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

O desenvolvimento inicial da visão da política pública como um processo incremental foi atribuído ao cientista político Charles Lindblom e a seus colegas de outras universidades americanas (BRAYBROOKE, LINDBLOM, 1963; DAHL, LINDBLOM, 1953; LINDBLOM 1959; 1979). Lindblom empregou as ideias de Herbert Simon da racionalidade limitada e do comportamento satisfatório entre os tomadores de decisão, e com base na observação de casos empíricos, criou um modelo alternativo ao racionalista. Para Lindblom (1959, 1979), a maior parte dos processos de tomada de decisão acerca de problemas complexos não começa do zero; a análise das opções políticas na tomada de decisão limita-se a poucas alternativas marginais em relação às políticas anteriores, apenas com pequenas mudanças incrementais, em um processo de construção contínua.

Com base nessas premissas, Lindblom (1979, p.517) esboçou um “conjunto de estratégias de simplificação e enfoque que se apoiam mutuamente”. Essas estratégias seriam elementos que os tomadores de decisão efetivamente levam em conta durante o processo de decisão política:

- a) Limitação da análise a poucas alternativas políticas mais ou menos familiares;
- b) Entrelaçamento da análise dos objetivos políticos e outros valores com aspectos empíricos do problema público;
- c) Maior preocupação analítica com os males a serem remediados do que com os objetivos positivos a serem alcançados;
- d) Sequência de tentativas, erros e revisão das tentativas;
- e) Análise que explora somente algumas, não todas, as possíveis consequências de uma alternativa em pauta;
- f) Fragmentação do trabalho analítico entre muitos atores interessados durante a *policy making*.

Pode-se destacar duas razões principais pelas quais os elementos supracitados geralmente se conjugam em decisões que tendem a não mudar substancialmente em relação às implementadas outrora. Primeiro, dado que a barganha exige a distribuição de recursos escassos entre diversos atores, é mais fácil seguir os padrões existentes de distribuição do que negociar uma redistribuição radicalmente nova (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; LINDBLOM, 1959). Como exemplo disso, para Souza (2006), a “força do incrementalismo” fica evidente para tomadores de decisão governamentais oficiais e pesquisadores sobre orçamentos públicos. Essa força é capaz de manter as estruturas governamentais e dos recursos para políticas que deixaram de estar nas agendas dos governos, o que limita a capacidade dos governos de adotar novas políticas públicas e/ou reverter a rota das políticas atuais.

Segundo, procedimentos operativos padronizados adotados pela burocracia também tendem a promover a continuação e consolidação de práticas. Os procedimentos, regras e métodos, que caracterizam o contexto institucional, através dos quais os funcionários públicos identificam as opções políticas, são muitas vezes estabelecidos previamente, o que inibe a inovação e a autonomia dos atores políticos (LINDBLOM, 1959), bem como influencia o grau de coesão ou fechamento dos subsistemas políticos-administrativos (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Ainda como contraponto ao modelo racional, Lindblom (1959, 1979) identificou que, na prática, a divisão entre meios e fins não é clara porque presume que os atores políticos detêm informações, tempo e recursos suficientes para a resolução de cada problema público, além de acreditar na possibilidade de acordo entre os atores políticos sobre cada política destinada ao respectivo problema. Para o teórico, geralmente os fins são indissociáveis dos meios para atingi-los visto que os objetivos a

serem alcançados muitas vezes dependem da (in)disponibilidade de meios viáveis para galgá-los.

Embora crítico ao modelo incrementalista por considerá-lo conservador e pouco técnico nas alternativas políticas, Forester (1984) destacou algumas restrições que podem influenciar tomada de decisões mais no sentido daquilo que é politicamente viável do que administrativamente desejável. Essas restrições apontadas por Forester servem como auxiliares tanto do modelo incrementalista, quanto do modelo da lata de lixo, que será exposto na seção seguinte.

O estudioso partiu do pressuposto de que a racionalidade depende do contexto no qual os administradores atuam. Posto isto, apontou as condições que considerou mais relevantes para a concretude de uma política, porém advertiu que dificilmente todas se fazem presentes em casos empíricos:

Depending upon the conditions at hand, a strategy may be practical or ridiculous. With time, expertise, data and a well-defined problem, technical calculations may be in order; without time, data, definition, and expertise, attempting those calculations could well be a waste of time. [...] In an environment of inter-organizational conflict, bargaining and compromise may be called for. Administrative strategies are sensible only in a political and organizational context (FORESTER, 1984, p.25).¹⁷

Baptista e Rezende (2011), no mesmo sentido, apontaram que no estágio de tomada de decisão ainda há conhecimento limitado sobre o impacto efetivo das novas medidas propostas, o que explicaria o fato de muitas decisões serem adiadas para a fase seguinte da política, a implementação. Indicaram, como obstáculo ao desenvolvimento de muitas políticas, a pouca materialidade. Acrescenta-se ainda às

¹⁷ Tradução nossa: Dependendo das condições disponíveis, uma estratégia pode ser prática ou ridícula. Havendo tempo, expertise, dados e problemas bem definidos, torna-se oportuna a realização de cálculos técnicos; se não houver tempo, dados, definição e expertise, o esforço de realizar esses cálculos pode ser muito bem perda de tempo. [...] Em um ambiente de conflito interorganizacional, pode ser necessário fazer barganhas e concessões. As estratégias administrativas só fazem sentido em contexto político e organizacional.

condições indicadas por Forester (1984) a disponibilização de orçamento específico para a implementação de políticas ou para a criação de condições que permitam o alcance de metas políticas desejáveis (ALA-HARJA; HELGASON, 2014; ROSE, 2002 e 2004). Nessas condições de pouca materialidade e conhecimento pode emergir outro modelo da lata de lixo, que nega ao processo de tomada de decisão o caráter científico derivado dos modelos racionalistas (CARVALHO, 2013).

2.5. MODELO DE TOMADA DE DECISÃO DA LATA DE LIXO

Esse modelo, desenvolvido com ênfase especial nas instituições públicas, sobretudo aquelas caracterizadas por uma mudança rápida e/ou que possuem um contexto organizacional orgânico sem um ambiente burocrático bem definido (DAFT, 2009), foi concebido por estudiosos da teoria organizacional como Cohen, March e Olsen (1972). O conceito de anarquia organizada serve para tanto para analisar *organizations*, quanto *decision situations*, ou seja, pode ser empregado para o estudo de **instituições** e **processos** de tomada de decisão (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972, p.1).

Os autores tomaram a metáfora da cesta de lixo para afastar a aura de autoridade científica atribuída à tomada de decisão nos modelos racionalista e incrementalista (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Nele não há necessariamente uma sequência entre os estágios de aparecimento do problema, a sua definição, o levantamento e avaliação das diferentes alternativas de políticas e a opção por aquela que oferece a melhor relação custo/benefício. As soluções podem preceder o problema e ambas as soluções e problemas podem procurar ou esperar oportunidade de escolha da lata do lixo (CARVALHO, 2013). O conceito de anarquia organizada é útil quando aplicado a processos de tomada de decisão que envolvem problemas públicos novos: “this can happen when the decision situation is highly ambiguous and unfamiliar to the organization—it is not clear what ought to be done, and there is no prior experience to draw upon”¹⁸ (CHOO, 2006, p.224).

Especificamente sobre a tomada de decisão nesse modelo, ou *decision situation*, sua definição é entendida como **processo** em que funciona em uma **anarquia organizada**, ou lata de lixo, onde são

¹⁸ Tradução nossa: isso pode acontecer quando a situação de decisão é altamente ambígua e desconhecida para a organização - não está claro o que deveria ser feito e não há nenhuma experiência prévia para espelhar-se.

despejados vários tipos de problemas e soluções, à medida que vão sendo criados pelos atores. Quando surge uma oportunidade, estes podem recorrer à lixeira e retirar uma solução para acoplar a um problema que necessite ser resolvido com urgência, ou extrair um problema para justificar a implementação de determinada política (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972). Assim, as decisões são produto de uma **cadeia independente** de eventos nessa anarquia organizada. Os resultados da tomada de decisão são uma mera mistura de lixo processado, ou seja, de **problemas, soluções, atores e oportunidade de escolha** (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972). Oportunidade de escolha ocorre quando ator, problema e solução se encontram. Nessa situação espera-se produzir um comportamento que possa ser chamado de decisão. Oportunidades de escolha surgem com regularidade e há várias maneiras que podem ser declaradas: assinatura de um contrato; pessoa contratada, demitida ou promovida; dinheiro gasto; e responsabilidade alocada (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972).

Segundo Choo (2006), embora um “modelo anárquico de tomada de decisão” (como denomina o modelo da lata de lixo) possa parecer improdutivo, o lixo processar não é disfuncional, pois pode produzir decisões sob condições incertas e conflituosas quando os objetivos são ambíguos, os problemas são mal compreendidos e os tomadores de decisão variam na quantidade de tempo e energia eles dão para questões. Segundo Cohen, March e Olsen (1972), as anarquias organizadas são caracterizadas na sua forma “pura” por três principais propriedades:

[...] problematic preferences, unclear technology, and fluid participation. [...] Such organizations can be viewed for some purposes as collections of choices looking for problems, issues and feelings looking for decision situations in which they might be aired, solutions looking for issues to which they might be an answer, and decision makers looking for work (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972, p. 1).¹⁹

¹⁹ Tradução nossa: [...] preferências problemáticas, tecnologia pouco clara e participação fluída. [...] Essas organizações podem ser vistas para alguns propósitos como coleções de escolhas procurando problemas, questões e sentimentos procurando situações de decisão nas quais elas possam ser empregados, soluções procurando por questões para as quais possam ser uma resposta e os tomadores de decisão procurando por trabalho.

A primeira propriedade é formada por **preferências problemáticas**. Ou seja, o processo de decisão ocorre a partir de objetivos inconsistentes e pouco definidos, o que pode ser caracterizado por uma coleção de ideias soltas ao invés de uma estrutura coerente dos resultados que se pretende alcançar. As soluções são encontradas mais através da ação, do que através das preferências prévias. As preferências na tomada de decisão não são sistematizadas, como no modelo racional, ou processuais, como no modelo incremental. Assim, os processos e procedimentos não são muito bem definidos (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972; DAFT, 2009).

A segunda propriedade, a **tecnologia imprecisa**, corresponde à ambiguidade e à imprecisão dos meios e dos procedimentos para alcançar os objetivos (CHOO, 2006). Em vista da tecnologia imprecisa, mesmo que a tomada de decisão produza efeitos, os membros participantes não entendem muito bem o processo e suas funções. Não há uma base de conhecimento disponível que se aplique às decisões. As escolhas das opções políticas se dão na base de tentativa e erro, aprendendo de acidentes em experiências anteriores e criando invenções pragmáticas quando necessárias (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972; DAFT, 2009). A ausência de uma base de conhecimento também pode ser relacionada à carência dados e boa definição do problema, que impedem cálculos técnicos durante a tomada de decisão, destacados por Forester (1984).

Finalmente, a terceira propriedade é a **participação fluída** dos atores. Participantes variam ao longo do tempo da tomada de decisão, com alta rotatividade de participantes. Além disso, sua participação é devotada a diferentes domínios e com um tempo limitado para alocar a qualquer problema ou decisão. De tal modo, as decisões são tomadas por tipos particulares de escolha pessoal (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972; DAFT, 2009).

3. POLÍTICAS IMIGRATÓRIAS NA ESPANHA E NO BRASIL

O presente capítulo tem por objetivo servir de introdução ao estudo dos casos catalão e paranaense. Buscar-se-á evidenciar o papel proeminente das comunidades autônomas e estados nas políticas de acomodação, ao passo que os Estados centrais concentraram-se nas políticas de acesso para, posteriormente, ingressar no estudo dos casos, no terceiro capítulo. Partindo do mais amplo, com ênfase no nível nacional será feita uma abordagem histórico-descritiva, também sem perder a dimensão analítica, da trajetória do fenômeno migratório e a evolução institucional em torno desse problema público na Espanha, na primeira parte, e no Brasil, na segunda parte.

Em ambos os casos, os recortes temporais escolhidos abarcarão os períodos de transformação destes em países de emigração em países de imigração. Na Espanha, esse recorte correspondeu ao período que se estende entre 1985 e 2013 e, no Brasil, entre 2000 e 2015.

3.1. ESPANHA COMO NOVO DESTINO DE IMIGRAÇÃO E A AUSÊNCIA DE UM MODELO ESPANHOL DE ACOMODAÇÃO

No plano mais amplo da União Europeia, apesar do compartilhamento de normas comuns referentes às políticas migratórias, observa-se uma grande heterogeneidade de políticas migratórias de Estado para Estado. Além do compartilhamento de diretrizes, de modo mais específico, a constituição da Espanha como país de imigração guardou muitas semelhanças com países vizinhos do Sul Europeu (Espanha, Portugal, Grécia e Itália) por sua temporalidade, contexto econômico, social e político. Na década de 1980, não somente a Espanha, mas os países que compõem a Europa do Sul passaram a ser chamados de novos países de imigração, enquanto o fenômeno migratório já constituía uma característica marcante dos países da Europa Central (Alemanha, Áustria, Bélgica, França, Holanda, Irlanda, Reino Unido) desde o término da Segunda Guerra Mundial (SOLÉ, 2010).

Na Espanha, o aumento da presença de imigrantes no país foi acompanhado por uma evolução institucional em torno de sua política migratória. Apesar dessa evolução, o país ibérico ainda carece de um modelo nacional de acomodação de imigrantes. As políticas de acomodação foram delegadas principalmente às comunidades autônomas, enquanto o Estado deteve o monopólio sobre as políticas de acesso.

Partindo do geral para o particular, esta parte do capítulo será dividida em quatro seções. Primeiro, serão abordadas alguns aspectos da tentativa de construção de uma política imigratória comum no âmbito da União Europeia e, mais especificamente, o processo de transformação do Sul Europeu em região composta de novos países de imigração. Segundo, serão apresentados dados sobre o crescimento do fenômeno imigratório em direção ao território espanhol, bem como a evolução do perfil dos imigrantes presentes na Espanha e sua distribuição no território. Terceiro, será exposta a evolução da dimensão espacial, o contexto institucional, da política imigratória espanhola entre o período de 1985 e 2013, a qual resultou em uma bifurcação entre políticas de acesso a cargo do Estado e políticas de acomodação sob competência das comunidades autônomas e municípios. Por fim, na quarta seção será destacada a proliferação de planos autonômicos de políticas públicas com múltiplas áreas de intervenção voltados à população imigrante, que se inseriu na bifurcação já mencionada da política imigratória espanhola.

3.1.1. As diretrizes da União Europeia no âmbito da imigração e Espanha no contexto Sul Europeu

A história da Europa como berço de um processo de livre circulação de trabalhadores e, posteriormente, de cidadãos de Estados-membros de uma área europeia, remonta à Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, formada em 1951 (BRUQUETAS-CALLEJO et al, 2008). Todavia, as políticas comuns europeias em relação a cidadãos extracomunitários, bem mais recentes, tiveram início com o Tratado de Amsterdã de 1997. O acordo estabelecia que, em maio de 2004, cinco após a sua ratificação, asilo e migração deveriam tornar-se partes de uma política comunitária, ou seja, seriam deslocados do terceiro pilar intergovernamental da União Europeia para o primeiro pilar supranacional (BRUQUETAS-CALLEJO et al, 2008). Com o Tratado de Amsterdã e por meio do Programa de Tempere (1999) foram lançadas as bases do que pretendia ser uma política europeia de imigração (BRUQUETAS-CALLEJO et al, 2008; FERRERO, 2008; MENEZES, 2008).

Na verdade, desde o Tratado de Maastricht (ou Tratado da União Europeia), de 1993, houve o reconhecimento formal do desenvolvimento de uma política comum de imigração. Todavia, apesar dos diferentes tratados e acordos sobre o tema (Amsterdã, 1997; Tampere, 1997; Nice, 2000; Laeken 2001; Sevilha, 2002 e Haia, 2004), as diretrizes e princípios gerais neles expressos não avançaram muito

além de uma finalidade retórica, sem grande reflexo na implementação das políticas nacionais de acomodação (FERRERO, 2008).

A tentativa do estabelecimento de um arcabouço institucional em torno de uma política imigratória europeia nos finais da década de 1990 aponta duas tendências em direções opostas. Ao passo que se busca a superação da ideia de cidadania atrelada à nacionalidade por meio do conceito de cidadania europeia, que abarca uma série de direitos e deveres adicionais sem que substitua a cidadania nacional, há o desenvolvimento de uma política europeia de imigração baseada em assuntos policiais e de segurança para imigrantes extracomunitários (FERRERO, 2008; MENEZES, 2008). Como exemplo desses vetores opostos, Ferrero (2008) citou o caso dos imigrantes turcos de segunda e terceira geração na Alemanha, lá chamados de minorias étnicas, que gozam de menos direitos do que os imigrantes de primeira geração europeus.

Ainda segundo a mesma autora, além da clara diferenciação entre imigrantes comunitários e extracomunitários, o conjunto de políticas de acomodação de cada país do bloco, o qual denominou “modelo de integração”, varia em grande medida de Estado para Estado. As maiores convergências, em geral, são encontradas nas políticas de acesso em um sentido de contenção dos fluxos.

El proceso de construcción de una política europea común convive, en prácticamente todos los Estados Miembros, con procesos interiores de reforma de las leyes de inmigración, normalmente tendentes a instaurar políticas más restrictivas de las ya existentes, o simplemente con políticas restrictivas instauradas por parte de aquellos Estados Miembros en los que no existía una legislación específica de extranjería e inmigración (FERRERO, 2008, p.15-16).²⁰

Para Solé (2010), as políticas de acesso e de acomodação diferem de país para país de acordo com sua localização geográfica, seu

²⁰ Tradução nossa: “O processo de construção de uma política europeia comum convive, em praticamente todos os Estados-membros, com processos interiores de reforma das leis de imigração, normalmente inclinadas a instaurar políticas mais restritivas dos que as já existentes, ou simplesmente com políticas restritivas instauradas por parte daqueles Estados-membros nos quais não existia uma legislação específica de estrangeira e imigração”.

engajamento político em relação à União Europeia e o tamanho da sua economia informal. Tal como Ferrero (2008), Solé (2010) apontou que maior consenso foi alcançado na medida em que as políticas de controle e as expulsões dos imigrantes para os seus países de origem foram postas em pauta.

Além dos aspectos mais amplos destacados no âmbito da União Europeia, os países que constituem a Europa do Sul apresentaram certas similitudes em suas experiências com o fenômeno migratório. Os Estados do Sul Europeu eram caracterizados como países de emigração em massa até um passado recente. Além da mudança de país, o trajeto desses imigrantes europeus era marcado pela transferência para setores da economia de maior valor agregado. O trabalhador agrícola ou o camponês que migrou a um país vizinho do norte para trabalhar na construção civil e na indústria talvez sejam figuras que melhor exemplificam esse fenômeno (KING, 2000). Do pós-guerra até meados dos anos 1970, estima-se que mais de 10 milhões de sul-europeus, turcos, iugoslavos e norte-africanos foram incorporados ao mercado de trabalho da França, Alemanha Ocidental, Bélgica, Holanda e Suíça (KING, 2000). Países como o Brasil, Argentina, Uruguai, Venezuela, Canadá, Estados Unidos e Austrália também foram receptores de fluxos significativos de imigrantes sul-europeus no mesmo período.

Em meados dos anos 1970 já foi possível observar um movimento de retorno desses trabalhadores para seus países de origem. Na década seguinte, os países sul-europeus experimentaram uma reversão do fluxo migratório - de territórios tradicionalmente emissores de população migrante passaram a registrar saldos migratórios positivos. Além da intensificação da presença de trabalhadores imigrantes das antigas colônias, especificamente no caso português e espanhol, o Sul Europeu passou a atrair mão-de-obra de países da Ásia, do norte da África e, nos finais da década de 1980, do Leste Europeu. Apesar da dificuldade de determinar números precisos, coleta insuficiente de dados, à época, ou pela grande circulação dos imigrantes entre os países da região, estima-se que Espanha, Portugal, Itália e Grécia triplicaram sua população migrante entre 1981 e 1991 (KING, 2000).

São diversos os fatores explicativos para o aumento dos fluxos migratório em direção aos países do Sul Europeu. Aqui não se pretende expô-los e discuti-los à exaustão; apenas são trazidos alguns elementos que o autor julgou, através da revisão de literatura, mais relevantes para o crescimento desse tipo de mobilidade humana na região, que teve início na década de 1970 e intensificou-se de modo acentuado nos 1980,

a fim de contextualizar o cenário mais amplo no qual a Espanha estava inserida.

As políticas de acesso de trabalhadores imigrantes extracomunitários pelos países do Centro Europeu pautadas em uma racionalidade econômica, voltada ao suprimento da necessidade de mão-de-obra barata, já eram amplamente adotadas nos anos 1960 e 1970. Depois da Crise do Petróleo, em 1973, houve um recrudescimento das barreiras à imigração, como ficou evidente em campanhas de imigração zero e reforço das fronteiras comuns. Foram empregadas políticas mais seletivas, com prioridade para trabalhadores estrangeiros qualificados e daqueles com baixa qualificação para empregos temporários na chamada “migração circular”²¹ (ZINCONE, 2008).

Frente ao aumento das restrições das políticas de acesso, sobretudo na França e na Alemanha Ocidental, o Sul Europeu, de região de trânsito em direção aos vizinhos ao norte, passou a ser visto como destino ou, pelo menos, território de espera até condições mais favoráveis de imigração para os territórios receptores tradicionais (KING, 2000; CALAVITA, 2005). Segundo King (2000), no mesmo período, as assimetrias econômicas que dividiam o continente em Europa rica, no Centro e Norte, e Europa pobre, ao Sul, começaram a ser amenizadas. Em um espaço curto de tempo, a migração interna do campo em direção à cidade já não se mostrava capaz de suprir a carência por mão-de-obra nos setores em rápida expansão: indústria, construção e serviços (KING, 2000).

No mesmo sentido, Bruquetas-Callejo et al (2008) apontaram três tendências presentes em Portugal, Espanha, Itália e Grécia entre as décadas de 1950 e 1990: a coexistência de setores de alta e baixa produtividade; a rápida transferência dos trabalhadores nacionais dos setores de baixa produtividade para os setores de alta produtividade; e o rápido declínio da disponibilidade de mão-de-obra nas zonas rurais. Essas tendências poderão ser mais exploradas na análise do caso da Catalunha, que após o recebimento de um grande fluxo de espanhóis de

²¹ Conceito de imigração circular foi criado no âmbito das Nações Unidas com objetivo de integrar migração com políticas de desenvolvimento. Na União Europeia, o termo está relacionado à concessão de vistos temporários de trabalho a imigrantes provenientes de países subdesenvolvidos para que estes, além do envio de remessas em sua estadia na Europa, aprimorem sua qualificação profissional no retorno ao país de origem, uma vez vencido o prazo do contrato de trabalho.

regiões de economia agrária experimentou o recebimento acelerado de imigrantes internacionais.

As transformações econômicas também foram acompanhadas por mudanças sociais. A queda das taxas de natalidade, o aumento do nível educacional e a transferência dos trabalhadores nacionais para setores de alta produtividade geraram carência de mão-de-obra em funções com salários menores (KING, 2000). Os países do Sul Europeu, além de zonas com grande geração de postos de trabalho, careciam de leis de imigração e de mecanismos efetivos de controle de fronteiras, o que ocasionou o crescimento expressivo da imigração indocumentada (KING, 2000; SOLÉ, 2010). A emergência da região banhada pelo Mediterrâneo como destino do turismo internacional também contribuiu para o aumento da imigração indocumentada. Uma porcentagem significativa dos ingressantes nesses países com visto de turista acabou estabelecendo-se (KING, 2000).

No âmbito do processo de integração regional, a adesão da Grécia à Comunidade Econômica Europeia (CEE), em 1981, e da Espanha e de Portugal, em 1986, não implicou em uma regulação de instituições supranacionais sobre as políticas de acomodação de imigrantes desses países. Além da diversidade já destacada de políticas imigratórias entre os países europeus, também pode ser estabelecida um clivagem entre o Sul e Norte europeus. Enquanto no Sul as políticas imigratórias concentraram-se nas questões de acesso, permanência e aspectos laborais, negligenciaram-se políticas de acomodação nacionais estruturadas voltadas à residência de longo prazo e à integração sociocultural, tal como é possível observar no Norte (*Idem*, 2004). Para Solé (2010, p. 1219), “Southern European policies controlling the entrance of immigrants have been more important than have been policies of integration”.²²

Durante os anos 1990, os esforços de vários governos centrais dos Estados do Sul Europeu, ainda que mais focados no controle da imigração indocumentada, começaram a oferecer incentivos ao desenvolvimento de políticas de acomodação daqueles imigrantes já trabalhando e residindo legalmente em seus territórios. De acordo com a experiência dos países europeus tradicionalmente receptores de imigrantes, a solução desse problema público passava pela combinação da criação de políticas de acesso, com admissão de novos trabalhadores para cobrir a necessidade de mão-de-obra, ao passo que também fossem

²² Tradução nossa: Políticas de controle da entrada de imigrantes no Sul Europeu têm sido mais importantes do que as políticas de integração.

coordenadas políticas de acomodação que permitissem o acesso dos estrangeiros aos direitos básicos (sobretudo trabalho, saúde e educação) levando em conta tanto as especificidades culturais dos países de origem quanto dos territórios receptores (SOLÉ, 2010).

A importância de destacar a heterogeneidade e discricionariedade dos Estados na escolha de suas políticas imigratórias justificou-se pela opção do autor desta dissertação em deter-se aos atores políticos domésticos responsáveis pela elaboração das políticas de acomodação. Ademais, foi possível constatar que a dimensão espacial, ou seja, o contexto institucional, no âmbito da União Europeia apresentou maior incidência sobre as políticas de acesso, marcadamente restritivas quanto ao ingresso de imigrantes extracomunitários, delegando aos países ampla margem de decisão sobre as políticas de acomodação, as quais são o foco deste estudo.

3.1.2. Novos fluxos migratórios para a Espanha (1985-2013)

Até o ano de 1985, quando foi criada a primeira lei de imigração na Espanha, a porcentagem de população imigrante entre os espanhóis não ultrapassava 1%, procedente, principalmente, de Marrocos, Alemanha, Reino Unido e países latino-americanos. Antes da chegada expressiva de estrangeiros, nos anos 1980 houve o retorno de meio milhão de espanhóis emigrados (USSEL, 2010). O ritmo da imigração para Espanha cresceu de maneira considerável a partir de 1999 e alcançou seu pico no ano de 2001, com um aumento anual de 48%, com o país absorvendo quase meio milhão de pessoas em apenas um ano (USSEL, 2010).

Em apenas uma década, entre 1998 e 2008, a população de estrangeiros, que não chegava a 640 mil pessoas, passou a marca dos cinco milhões. No ano de 2007 foi registrado o maior crescimento em números absolutos, com o incremento de quase 750 mil recém-chegados. Enquanto em 1998 o número de estrangeiros representava apenas 1,6% da população, em 2008 já ultrapassava os dois dígitos, 11,4% (USSEL, 2010). Em uma década, no período de maior crescimento da imigração estrangeira da história espanhola, o país situou-se no mesmo patamar de países europeus tradicionais de imigração, como França e Alemanha.

A população imigrante na Espanha, em 2013, alcançou aproximadamente 12% da população total do país. Nesse ano, esse contingente populacional teve procedência, em ordem decrescente, da Europa, Américas, África, Ásia e Oceania, com pesos muito variados.

Se analisada a distribuição da origem dos imigrantes por países de origem, romenos, marroquinos, britânicos, equatorianos e colombianos abarcavam mais da metade do total (PÉREZ et. al, 2013).

Após esse aumento acelerado, desde 2004, a população estrangeira passou a aumentar de modo bem menos acentuado em relação aos primeiros anos da década, em torno de 15% de incremento anual (USSEL, 2010). Os efeitos da crise financeira passaram a refletir de modo mais acentuado sobre a presença de imigrantes em território espanhol a partir de 2008, como é possível notar através da tabela abaixo.

TABELA 1 - Crescimento do número de estrangeiros na Espanha de 1998 a 2011 (dados de 1º janeiro de cada ano).

Ano	Estrangeiros	Crescimento absoluto	% crescimento
1998	637.085	111.869	17,6
1999	748.954	174.925	23,4
2000	923.879	446.778	48,4
2001	1.370.657	607.289	44,3
2002	1.997.946	689.222	34,7
2003	2.664.168	370.158	13,9
2004	3.034.326	696.284	22,9
2005	3.730.610	413.556	11,1
2006	4.144.166	375.388	9,1
2007	4.519.554	749.208	16,6
2008	5.268.762	379.909	7,2
2009	5.648.671	60.269	1,1
2010	5.747.734	3.753	0,1
2011	5.711.040	-40.447	-0,7

Fonte: *Padrón Municipal* 1998-2011, Instituto Nacional de Estadísticas (INE).
Elaboração própria.

Quanto à procedência dos fluxos imigratórios, os imigrantes de diferentes nacionalidades apresentaram um calendário e ritmo de chegada distinto. Segundo os dados do *Padrón Municipal* de 2012, a nacionalidade romena constituíam o maior coletivo estrangeiro em números na Espanha - aproximadamente 896 mil pessoas e representando 15,7% dos imigrantes residentes. Em seguida, vinham Marrocos, com 783 mil (13,7%), Reino Unido, com 398 mil (7%), Equador, com 306 mil (5,4%), e Colômbia, com 245 mil (4,3%).

Antes de 1996, a composição dos imigrantes residentes na Espanha era marcada principalmente por marroquinos e imigrantes comunitários (britânicos, alemães e italianos). A partir desse período, sul-americanos e romenos começaram a instalar-se no país. De 1999 em diante o coletivo de romenos cresceu em um ritmo superior ao restante das nacionalidades, até tornar-se, a partir de 2008, o mais numeroso, ultrapassando os marroquinos (PÉREZ et. al, 2013). A população marroquina apresenta um crescimento mais constante, com intensidade especial entre 1999 e 2001, com incremento relativo nestes anos superiores a 30%. Porém, a partir de 2008 houve uma queda drástica no incremento de imigrantes procedentes de Marrocos, apontando para uma estabilização.

Já entre os imigrantes oriundos de antigas colônias, os equatorianos, que somaram fluxos expressivos entre 2000 e 2004, a partir de 2005 começaram a deixar o país: eram 20 mil em 2000, aproximadamente 500 mil em 2005 e, em 2012, somaram cerca de 300 mil pessoas. Em uma linha semelhante aos equatorianos, o fluxo migratório procedente da Colômbia, depois de um rápido crescimento inicial, estabilizou e começou a diminuir. Entre 2000 e 2004, os colombianos passaram de 25 mil pessoas para 250 mil, com pico de 300 mil em 2009, e então começaram a decrescer (PÉREZ et. al, 2013). De modo geral, pode-se notar que ocorreu uma diversificação dos fluxos em direção à Espanha e o aumento da presença de nacionais de países extracomunitários, tendências também visualizadas na Catalunha.

Além das origens diversas dos fluxos da imigração para a Espanha, merece destaque a forma como os estrangeiros residentes espalharam-se por seu território. Os imigrantes na Espanha distribuíram-se por seus territórios de maneira desigual, concentrando-se nas regiões de maior atividade econômica, principalmente nas comunidades autônomas litorâneas (Mar Mediterrâneo) e na comunidade autônoma de Madri. Segundo os dados de 2012 da distribuição de autorizações de residência em vigor no Estado espanhol, entre as comunidades autônomas, a Catalunha sozinha acolheu 22,9% dos imigrantes documentados no país, seguida por Madri (16,9%), Andaluzia (12,9%) e Valência (12,9%) (CATALUNHA, 2013).

Isto é, dois de cada três imigrantes na Espanha residem nessas quatro comunidades autônomas. Se somadas às quatro primeiras Canárias e Baleares, constata-se que três a cada quatro estrangeiros

estão localizados nas seis comunidades supracitadas.²³ Essa distribuição desigual da população estrangeira entre as comunidades autônomas também está relacionada, em certa medida, à heterogeneidade das políticas públicas de acomodação como será apresentada com maior profundidade nas seções seguintes.

3.1.3. Políticas de acesso restritivas e a inexistência de um modelo espanhol de acomodação

A evolução da política imigratória espanhola de 1985 a 2013 pode ser dividida em duas fases marcadas por modificações na sua dimensão espacial, com reformas legislativas e institucionais. Na primeira, entre meados dos anos 1980 até 1999, foi produzida a primeira geração de leis específicas sobre a temática imigratória, incluindo a primeira *Ley de Extranjería* de 1985 e a primeira política de acomodação no nível nacional, o *Plan para la Integración Social de los Inmigrantes*, adotado em 1994 (PISI). A segunda (2000-2013) tem como marco inicial a inauguração de uma política imigratória integral e completa, em 2000, que congregou no mesmo marco normativo, a nova Lei de Imigração (Lei Orgânica 4/2000), três dimensões da política: políticas de acesso, políticas de acomodação e cooperação internacional com países emissores. Ainda em 2000, foi instituída, dentro do Ministério do Interior, a primeira autoridade imigratória do país, a *Dirección General de Extranjería e Inmigración*. A primeira década do século XXI marcou a consolidação da política imigratória espanhola (ORTEGA-PÉREZ, 2011; ZAPATA-BARRERO, ADAMUZ, MARTINEZ, 2002).

Zapata-Barrero, Adamuz e Martínez (2002, p. 1) sintetizaram a evolução desse processo, que passou a tornar-se mais claro no início deste século:

Durante la segunda mitad de los ochenta y a lo largo de los noventa la presencia de inmigrantes en España despertó un gran interés en círculos relativamente restringidos (ámbitos académicos,

²³ Em termos relativos ao peso da população estrangeira sobre a população total, Ilhas Baleares fica em primeiro lugar entre as comunidades autônomas 21,6%, seguida por Valencia (17,2%), Murcia (16,1%), Catalunha (15,7%) e Madrid (15,6). As com menor proporção são Estremadura (3,8%), Galícia (4%) e Astúrias (4,7%) (PÉREZ et. al, 2013).

administrativos y asociativos), compartiendo la constatación de que España estaba experimentando una transformación demográfica, pasando de ser un país de emigración a ser un país de inmigración. Ahora, en estos inicios de la década del 2000, se está produciendo un nuevo cambio cualitativo dentro de esta dinámica migratoria. Este desarrollo está adquiriendo una dimensión estructural. Este cambio crucial nos muestra que este tema ya no es meramente una "preocupación técnico-administrativa", sino que los partidos políticos y la sociedad en general han comenzado a tomar posiciones, considerando este asunto en serio. La inmigración ha entrado a formar parte de la agenda política y social, en el imprevisible espacio de la llamada "opinión pública" y en los sondeos de opinión. El paso de los noventa a la década del 2000 puede ser descrito como el paso de una fase de gestión de la inmigración en manos de la administración con un poder de arbitrariedad y discrecionalidad sin precedentes, a una nueva etapa, en [...] que el tema de la inmigración se ha convertido en una cuestión de Estado ²⁴

²⁴ Tradução nossa: Durante a segunda metade dos anos 1980 e ao longo dos 1990 a presença de imigrantes na Espanha despertou um grande interesse em círculos relativamente restritos (âmbitos acadêmicos, administrativos e associativos), compartilhando a constatação de que a Espanha estava experimentando uma transformação demográfica, passando de um país de emigração para um país de imigração. Agora, no início da década de 2000, está ocorrendo um câmbio qualitativo dentro desta dinâmica migratória. Este desenvolvimento está adquirindo uma dimensão estrutural. Esta mudança crucial nos mostra que este tema já não é meramente uma "preocupação técnico-administrativa", senão que os partidos políticos e a sociedade em geral estão começando a tomar posições, considerando este assunto seriamente. A imigração tem sido parte da agenda política e social, no imprevisível espaço da chamada "opinião pública" e nas consultas de opinião. A transição dos anos 1990 para a década de 2000 pode ser descrita como a transição de uma fase de gestão da imigração nas mãos da administração com um poder e discricionariedade sem precedentes, a uma nova etapa, em que o tema da imigração converteu-se em uma questão de Estado.

Até a aprovação da Constituição Espanhola, em 1978, não havia nenhuma lei ou regulamento específico sobre imigração no país. Somente em 1985, frente às pressões da Comunidade Europeia em decorrência do processo de adesão do país ao bloco, foi aprovada a Lei Orgânica de Direitos e Liberdades dos Estrangeiros na Espanha (LO 7/1985), a *Ley de Extranjería*, que esteve vigente até fevereiro de 2000 (BRUQUETAS-CALLEJO et al., 2011; SOLÉ, 2010). A *Ley de Extranjería* pôs pela primeira vez a imigração na agenda política, a unificação da normativa e a categorização do residente estrangeiro em um status legal diferente do residente comunitário (ORTEGA-PÉREZ, 2011). Porém, a normativa em pouco tempo tornou-se obsoleta frente ao crescimento acelerado do fenômeno migratório para o país.

Vale ressaltar que a criação da primeira lei de imigração espanhola está situada no contexto mais amplo da criação do Espaço Schengen²⁵, em 1985, por França, Alemanha e Benelux (Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo). À época, a Espanha passou a ser percebida como um país de imigração e Estado-fronteira da União Europeia, em um contexto interno de progressiva desregulamentação do mercado de trabalho, desenvolvimento do Estado de bem-estar social e existência de grande demanda por mão-de-obra estrangeira na economia informal. De tal modo, a lei de 1985 foi fruto, em boa medida, de pressões políticas pela incorporação da Espanha à União Europeia e pela necessidade de dimensionar o tamanho da presença de imigrantes extracomunitários no país. Como resultado, a lei, centrada nos fluxos extracomunitários, abordava a imigração como um fenômeno temporário (ORTEGA-PÉREZ, 2011).

Em 1994, pela primeira vez, o Estado espanhol passou a considerar o fenômeno migratório para além de um mero fluxo entre fronteiras. Foi aprovado pelo Conselho de Ministros²⁶ o *Plan para la*

²⁵ O Espaço Schengen assenta-se no Acordo Schengen de 1985, no qual os Estados signatários do acordo aboliram as fronteiras internas a favor de uma fronteira externa única. Foram adotadas regras e procedimentos comuns em matéria de vistos de curta duração, solicitação de asilo e controle de fronteiras, além de coordenação entre os serviços policiais e autoridades judiciais. O Espaço Schengen foi paulatinamente alargado até incluir quase todos os Estados-membros da União Europeia (com exceção de Irlanda e Reino Unido). O primeiro alargamento foi em direção ao Sul Europeu: Itália, em 1990; Espanha e Portugal, em 1991; e Grécia, em 1992.

²⁶ O Conselho foi criado para coordenar as atividades dos três ministérios que compartilhavam as competências estatais em matéria migratória: Ministério do Interior; Assuntos Exteriores; Trabalho e Assuntos Sociais.

Integración Social de los Inmigrantes (PISI). A criação do PISI, embora com baixo grau de implementação, serviu como um importante marco de referência para a administração central do Estado. Ademais, o plano representou a primeira tentativa de tratar o tema da imigração de maneira multissetorial, ao passo que também referenciava as diretrizes da União Europeia (USSEL, 2010).

O PISI foi resultado da expansão dos subsistemas políticos-administrativos em torno da temática imigratória nos anos 1990, com o incremento de atores governamentais e societários, principalmente no nível autonômico e local. Logo no início da década, cresceu a pressão política e mobilização social pela criação pela formulação de uma política explícita de acomodação de imigrantes no nível nacional, principalmente por demandas das ONGs pró e de imigrantes e das Administrações Públicas provinciais e locais. O Informe de Girona²⁷, em 1992, marcou muito bem esse episódio. As recomendações do Informe serviram, em maior ou menor medida, para a criação do primeiro plano catalão, o *Pla Integral d'Immigració de la Generalitat*, em 1993, e o PISI, em 1994, com princípios orientados à participação da sociedade civil, através de órgãos coletivos de consulta, na formulação das políticas de acomodação e à ação conjunta de ministérios e departamentos com competência na temática imigratória (BRUQUETAS-CALLEJO et al, 2008; CASEY, 1998).

O PISI desempenhou a função de oferecer uma referência para os governos autonômicos que decidiram, a partir de 2001, elaborar algum tipo de plano com diversas áreas de intervenção voltado para a população imigrante com os princípios que deveriam seguir e objetivos gerais a alcançar (USSEL, 2010). Em paralelo a esse plano nacional foram criados, em 1995, dois instrumentos políticos para a formulação das futuras políticas nacionais de acomodação de imigrantes, que ainda desempenham basicamente as mesmas funções: o Fórum para a Integração Social dos Imigrantes (FISI) e o Observatório Permanente da Imigração (OPI).

O FISI é o principal órgão consultivo do Estado sobre políticas de acesso e acomodação de imigrantes. Trata-se de um órgão coletivo de

²⁷ O Informe de Girona (*l'Informe de Girona: cinquanta propostes sobre immigració*) foi um documento com 50 recomendações para formulação de políticas públicas de acomodação da população imigrante direcionado à administração pública, feito por um corpo coordenado de ONGs, a CAONGCG (*Comissió d'Associacons i Organitzacions No Governamentals de les Comarques de Girona*).

consulta, informação e assessoramento acerca de políticas de acomodação de imigrantes com representação de ONGs de e pró-imigrantes (eleitas por meio de editais), burocracia estatal e grupos de pressão (empresariado e sindicatos). O OPI é uma ferramenta de monitoramento dos movimentos migratórios e das políticas de acomodação, que atua com base em um sistema de análise e intercâmbio de informações qualitativas e quantitativas a serviço dos órgãos e entidades responsáveis por gerir as políticas públicas em ditas matérias.

Ainda sobre o PISI, somente em 2001, com exceção da Catalunha, as comunidades autônomas viriam elaborar planos dessa natureza (CORELLA, 2004). O PISI foi importante na criação de uma estrutura institucional que nasceu a partir do próprio plano, evoluindo de modo incremental a partir desta política inicial. Embora junto ao PISI tenham sido lançadas as bases da estrutura básica das políticas de acomodação de imigrantes para o nível nacional e autonômico, marcadas por planos com múltiplas áreas de intervenção e instrumentos políticos de consulta e informação, o plano teve baixo grau de implementação. Nos anos 1990, o governo espanhol optou por operar sobre a população de modo indireto através das ONGs com programas de financiamento (ORTEGA-PÉREZ, 2011).

Segundo Ortega-Pérez (2011), o processo de consolidação da política imigratória na Espanha só se deu ao longo da primeira década do século XXI. Como indicadores dessa mudança, apontou duas dimensões. Primeiro, uma dimensão substantiva caracterizada pela continuidade da imigração nas agendas políticas, a institucionalização de algumas áreas de intervenção governamental em matéria de controle, acomodação e cooperação com os principais países emissores. Segundo, uma dimensão operacional desde a ótica da estrutura político-administrativa e institucional da política, predominando semelhanças entre os governos autonômicos.

No fim dos anos 1990, as políticas de acomodação tornaram-se uma preocupação para o Partido Socialista Operário Espanhol (PSOE), responsável pela elaboração da Lei 4/2000, que criou a segunda Lei de Imigração espanhola, substituindo a legislação de 1985 (SOLÉ, 2010). O ano 2000 representou um ponto de inflexão na política imigratória espanhol. A Lei Orgânica 4/2000, de 11 de janeiro de 2000, sobre direitos e liberdades dos estrangeiros na Espanha e sua “integração social”, embora sem modificações substanciais, buscou frisar a transformação no modo de aplicação de quotas no sentido de possibilitar a capacitação para o mercado de trabalho e novos ingressos, mais do que regularização. De uma perspectiva social, como frisa a inclusão do

termo “integração social”, a nova lei reconheceu uma gama maior de direitos dos imigrantes, como acesso a serviços básicos, inclusive para estrangeiros em situação irregular, bem como deu aos imigrantes ilegais a possibilidade de registrar-se no censo municipal, *padrón*, e com isso acessar direitos sociais básicos (BRUQUETAS-CALLEJO et al, 2008; SOLÉ, 2010).

Para Ortega-Pérez (2011) o marco regulador inaugurou na Espanha o que chama de “política imigratória integral e completa” porque integra no mesmo marco normativo três dimensões da política: políticas de acesso, políticas de acomodação e cooperação internacional com países emissores. Porém, o consenso parlamentar que possibilitou a aprovação da lei não era compartilhado pelo conservador Partido Popular (PP), que sustentou nos debates que a nova legislação tornava difícil o combate à imigração indocumentada.

Após ganhar as eleições nacionais, em 2000, com extensa maioria, o PP buscou realizar alterações na Lei²⁸. Ainda em dezembro de 2000, a Lei de Imigração recebeu modificações significativas no sentido de tornar as garantias legais mais restritas a imigrantes documentados e aumentar as sanções legais e procedimentais aos estrangeiros em situação irregular e a seus colaboradores introduzidas pela Lei 8/2000 (BRUQUETAS-CALLEJO et al, 2008). A Lei 8/2000 recebeu recurso de inconstitucionalidade por vincular direitos a reunião, associação, liberdade sindical e greve à autorização ou permanência no país ou no trabalho, ou seja, condicionou o exercício de um direito fundamental assegurado pela Constituição Espanhola a uma situação administrativa do estrangeiro.²⁹

Apesar das críticas dos grupos ligados à defesa e promoção dos Direitos Humanos, o controle dos fluxos imigratórios encontrou-se presente nas políticas desenhadas por governos de distintas posições no

²⁸ A Lei Orgânica 4/2000 sobre direitos e liberdades dos estrangeiros na Espanha e sua integração social recebeu reformas pelas Leis Orgânicas 8/2000, 14/2003, 2/2009 e 10/2011. Aqui não se adentrará nas reformas introduzidas a fim de não fugir do foco de análise das políticas de acomodação a nível subnacional que se pretende introduzir ao longo da desta seção. Ver mais sobre as reformas em: Bruquetas-Callejo et al, 2008 e Corella, 2004.

²⁹ Vale ressaltar que a essas barreiras aos direitos sociais, na Espanha, somam-se restrições ao gozo de direitos políticos. Além de cidadãos europeus, somente cidadãos de Estados com acordos de reciprocidade (Noruega, Equador, Nova Zelândia, Colômbia, Chile, Peru, Paraguai, Islândia, Bolívia, Cabo Verde, República da Coreia e Trinidad e Tobago) podem votar, apenas em eleições locais, e após uma série de pré-requisitos.

espectro político na Espanha (BERMEJO, 2008). A diferença entre os partidos de esquerda e direita situou-se principalmente na adoção e implementação de medidas mais ou menos restritivas e de abertura, como também no tratamento da temática em sua extensão ou não. Cada posição tendeu a iluminar uma área e ocultar outra, ou seja,

[...] toda política pública substantiva es inherentemente multidimensional, pero la consideración oficial (y la consideración pública) del tema en cualquier momento, normalmente es sólo parcial. Esto es, las instituciones gubernamentales, como el público en general, tienden a fijarse exclusivamente en una parte de las dimensiones subyacentes de una política sectorial (BERMEJO, 2008, p. 33 *apud* SCHMID 2001, p. 153).³⁰

Em consonância com as modificações na Lei de Imigração, ainda em 2000 foi aprovado o segundo plano espanhol de políticas públicas de acomodação da população migrante, o Programa Global de Regularização e Coordenação da Imigração na Espanha (GRECO). O plano pressupunha o corte de alguns direitos introduzidos pela normativa anterior, trazendo prejuízo principalmente para imigrantes indocumentados. Além do caráter restritivo, também foram apontadas críticas à ausência de dotação orçamentária (BONINO, 2003).

O programa GRECO foi baseado largamente na concepção de imigração temporária e com ênfase no retorno, enquanto a estrutura institucional apresentou muitos pontos em comum com a experiência catalã.

This plan was inspired by – if not patterned upon – the 1993 Catalanian Plan. Following in Catalonia's footsteps, the national plan showed striking similarities to the former plan in its institutional structure, particularly in terms of instruments promoting interdepartmental

³⁰ Tradução nossa: toda política pública substantiva é inerentemente multidimensional, porém a consideração oficial (e a consideração pública) do tema em qualquer momento, normalmente é somente parcial. Isto é, as instituições governamentais, como o público em geral, tendem a fixar-se exclusivamente em uma parte das dimensões subjacentes de uma política setorial.

cooperation and social participation (e.g. the Forum) (BRUQUETAS-CALLEJO et al, 2008, p. 309).³¹

A vigência do programa GRECO estava envolta em um contexto de forte turbulência política, com o aumento da politização do tema da imigração. A primeira metade da primeira década do século XXI apresentou uma expansão do subsistema político-administrativo em torno da formulação de políticas públicas de acomodação na Espanha com a proliferação de novos atores políticos.

Enquanto PISI (1994) e o programa GRECO (2000), mesmo que criados em resposta às demandas das entidades sociais envolvidas no acolhimento de imigrantes e às pressões dos governos locais e provinciais, tiveram o processo decisório restrito à burocracia com pouca discussão parlamentar, o Plano Estratégico de Cidadania e Integração (PECI) apresentou uma ampliação nos atores envolvidos em sua formulação, o que parece ter também contribuído para sua concretude (USSEL, 2010; BRUQUETAS-CALLEJO et al, 2008).

Corella (2004, p.32) destacou o baixo grau de implementação dos dois primeiros planos nacionais de acomodação de imigrantes e o papel proeminente das comunidades autônomas na implementação de políticas públicas de acomodação.

Antes da Lei 4/2000, no nível estatal, adotou-se o Plano para a Integração de Imigrantes de 1994, cujos resultados foram mais escassos. Mais tarde, aprovou-se [...] o Programa GRECO, que recebeu muitas críticas e do qual se pode destacar mínimo resultado. Algumas Comunidades Autônomas, nos últimos anos e com desigual sorte têm aprovado planos de integração que, ao menos de momento em muitos casos concretos como Catalunha, Andaluzia ou Murcia, têm sido mais eficazes que as medidas estatais. [...] A denominada política de integração espanhola, no meu ponto de vista, não existe [...]. É certo que desde que a Lei 4/2000 introduziu em seu título precisão de "a integração

³¹ Tradução nossa: Este plano foi inspirado - se não construindo sobre - o Plano da Catalunha de 1993. Seguindo os passos da Catalunha, o plano nacional mostrou marcantes semelhanças com o antigo plano em sua estrutura institucional, nomeadamente em termos de instrumentos de promoção da cooperação interdepartamental e participação social (por exemplo, o Fórum).

social" proliferaram instrumentos, especialmente em âmbito autônomo, a fim de torná-la efetiva.

Por outro lado, o PEGI (2007-2010) estabeleceu um modelo de planos nacionais plurianuais de políticas de acomodação de imigrantes que segue vigente. Esse plano nacional foi redigido por especialistas que operam de forma independente que dispunham de recomendações produzidas por seminários de anteriores. Embora as autoridades regionais e locais e da sociedade civil não tenham sido incluídos nas discussões que levaram à sua elaboração, o plano era posteriormente submetido a uma ampla consulta. Também, pode-se destacar o crescente envolvimento de grupos de pressão, sindicatos e organizações de negócios, nas discussões (USSEL, 2010; BRUQUETAS-CALLEJO et al, 2008).

Quanto à concretude, pela primeira vez, as diretrizes nacionais foram acompanhadas de um compromisso financeiro substancial - um orçamento de mais de dois bilhões de euros para os quatro anos de sua vigência. O montante deveria ser proporcionalmente distribuído entre as regiões de acordo com as suas percentagens de população imigrante, bem como entre os municípios, pela primeira vez, reconhecendo, assim, o importante papel das autoridades locais. Além do orçamento, contanto que as políticas de acomodação regionais e locais cumprissem as diretrizes mínimas estabelecidas pela Administração Central, teriam autonomia para elaborar suas próprias políticas (USSEL, 2010; BRUQUETAS-CALLEJO et al, 2008).

Instrumentos políticos tal como as reorganizações institucionais também contribuíram para a consolidação da política imigratória espanhola na medida em que os loci institucionais ocupados por cada órgão possibilitaram a esse maior autonomia e capacidade materiais. A primeira fase da política imigratória espanhola foi marcada pela pulverização dos órgãos responsáveis. As competências em políticas públicas de acomodação no nível nacional eram compartilhadas entre os Ministérios do Interior; Assuntos Exteriores; e Trabalho e Assuntos Sociais. Em 1995, para a coordenação dos mesmos foi criada a Comissão Interministerial de Estrangeria.

Já a criação da *Dirección General de Extranjería e Inmigración*, pelo Real Decreto 807/2000, foi um avanço na institucionalização da imigração como um problema social, visto que permitiu investir mais recursos materiais e humanos na área. Ademais, a transferência da *Dirección* do Ministério do Interior para o Ministério de Assuntos Sociais, como sucedeu posteriormente, demonstra o interesse de

coordenar as políticas de imigração com outras políticas públicas voltadas para o âmbito social, e progressivamente separar a questão jurídica do estrangeiro da problemática social (USSEL, 2010). De tal modo, as políticas de acesso ficaram a cargo do Ministério do Interior, e as políticas de acomodação, do Ministério do Trabalho e Assuntos Sociais. Essa mudança também pressupõe o reconhecimento da imigração como um fenômeno estrutural, não apenas conjuntural, já que é um assunto ligado diretamente com o mercado laboral em vez de um assunto de ordem pública (USSEL, 2010).

Pelo que já foi exposto, o período de consolidação da temática imigratória como um problema social na Espanha foi acompanhado pela distribuição das competências e dos recursos entre os governos central, autonômicos e locais (ORTEGA-PÉREZ, 2011; USSEL, 2010). A consolidação dessas políticas pode ser observada especialmente após os efeitos da crise econômica iniciada em 2008. Mesmo com reduções orçamentárias significativas, os fundos transferidos às comunidades autônomas para a implementação de políticas de acomodação persistiram, assim como as estruturas básicas de instrumentos de consulta e levantamento de dados, o que revela também a opção por políticas incrementais no caso espanhol (ORTEGA-PÉREZ, 2011).

Diferentemente da maioria dos países de imigração, na Espanha produziu-se uma bifurcação entre as políticas de acesso, a cargo do Estado, e as políticas de acomodação, sobretudo sua implementação, a cargo dos governos autonômicos e locais (BRUQUETAS-CALLEJO et al, 2008, CORELLA, 2004).

Spanish policymaking in the fields of immigration and integration presents several salient features. Fundamental is a separation of the policymaking system into the two distinct subsystems of immigration and integration. Although in other countries one policymaking model predominates (at least for certain periods of time), in Spain, a bipolar model prevails (BRUQUETAS-CALLEJO et al, 2008, p. 315).³²

³² Tradução nossa: A formulação de políticas espanholas em matéria de imigração e de integração apresenta várias características marcantes. Fundamental há uma separação do sistema de formulação de políticas em dois subsistemas distintos de imigração e de integração. Embora em outros países um único modelo de formulação de políticas predomine (pelo menos por certo período de tempo), na Espanha, um modelo bipolar prevalece.

Para compreender a formulação das políticas de acomodação na Espanha é preciso debruçar sobre os loci onde essas são formuladas e implementadas, o que implica deter-se às administrações das comunidades autônomas, que constituem os atores principais desse processo.

3.1.4. Políticas de acomodação e as comunidades autônomas

Enquanto o Estado espanhol manteve competência exclusiva sobre a situação jurídico-administrativa dos imigrantes no país, as comunidades autônomas assumiram a responsabilidade de serviços públicos, através de diversos departamentos (análogos às secretarias de estado nos estados do Brasil), aos estrangeiros em seus territórios. Dentro do bojo maior da política imigratória espanhola, os planos de acomodação autônomicos desempenharam um papel fundamental.

La dimensión integrativa de la política de inmigración se desarrolla a través de planes o programas autonómicos. Esto convierte a los planes de integración autonómicos en el principal instrumento de las Comunidades en la elaboración de las políticas públicas de integración de los inmigrantes, y en un elemento de continuidad y normalización de la política de inmigración en España (ORTEGA-PÉREZ, 2011, p. 12).³³

A primeira experiência autônômica de políticas de integração foi o plano catalão de 1993. Quase uma década mais tarde, a partir de 2011, muitas comunidades autônomas produziram planos da mesma natureza com formas e conteúdos diversos (BONINO, 2003). Entre 2001 e 2005, das 17 comunidades autônomas espanholas, 12 criaram planos dessa natureza. Tendo em vista o baixo grau de implementação dos dois primeiros planos nacionais, as burocracias regionais e locais tomaram iniciativas para desenvolver planos de integração. Isso resultou em grande variedade na forma, no conteúdo e no envolvimento de atores

³³ Tradução nossa: A dimensão integrativa da política de imigração é desenvolvida através de planos ou programas autônomicos. Isto converte os planos autônomicos no principal instrumento das comunidades na elaboração de políticas públicas de integração dos imigrantes, e em um elemento de continuidade e normalização da política de imigração na Espanha.

relevantes e na implementação de políticas locais e regionais (BRUQUETAS-CALLEJO et al. 2008; ORTEGA-PÉREZ, 2011).

QUADRO 6 – Lista de planos autonômicos de políticas públicas de acomodação de imigrantes de 1993-2014.

Comunidade Autônoma	Planos de acomodação de imigrantes interdepartamentais
1. Andaluzia	<i>I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2001-2005</i>
	<i>II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2000-2009</i>
	<i>III Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2014-2016</i>
2. Astúrias	Inexiste
3. Aragão	<i>Plan Integral para la Inmigración en Aragón 2004-2007</i>
	<i>II Plan Integral de Convivencia Intercultural en Aragón 2008-2011</i>
	<i>III Plan Integral de Convivencia Intercultural en Aragón 2014-2016</i>
4. Baleares	<i>Plan Integral de Atención a la Inmigración de las Illes Balears 2001-2005</i>
	<i>II Plan Integral de Atención a la Inmigración de las Illes Balears 2005-2007</i>
5. Canárias	<i>Plan Canario para la Inmigración 2002-2005</i>
	<i>II Plan Canario para la Inmigración 2005-2007</i>
6. Cantábria	<i>Plan de Interculturalidad 2005</i>
7. Castilla-La Mancha	<i>Plan Regional para la Integración Laboral de los Inmigrantes en Castilla-La Mancha 2006-2007</i>

8. Castela e Leão	<i>Plan Integral de Inmigración en Castilla y León 2005-2010</i>
	<i>II Plan Integral de Inmigración de Castilla y León 2010-2013</i>
	<i>III Plan Estratégico de Inmigración de Castilla y León 2014-2017</i>
9. Catalonha	<i>I Plan Interdepartamental de inmigración 1993-2000</i>
	<i>II Plan Interdepartamental de inmigración 2001-2004</i>
	<i>Plan de Ciudadanía e Inmigración 2005-2008</i>
	<i>Plan de Ciudadanía e Inmigración 2009-2012</i>
	<i>Plan de Ciudadanía y de las Migraciones 2013-2016</i>
10. Extremadura	<i>Plan para Integración Social de Personas Inmigrantes en Extremadura 2006-2007</i>
	<i>II Plan para Integración Social de Personas Inmigrantes en Extremadura 2008-2011</i>
11. Galicia	<i>Plan Galego de Cidadanía, Convivencia e Integración 2008-2011</i>
12. La Rioja	<i>I Plan Integral de Inmigración de la Rioja 2004-2007</i>
	<i>II Plan Integral de Inmigración de la Rioja 2009-2012</i>
13. Madrid	<i>Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid 2001-2004</i>
	<i>II Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid 2005-2008</i>
	<i>Plan de Integración de la Comunidad de Madrid 2009-2012</i>

14. Múrcia	<i>Plan para la Integración Social de los Inmigrantes en la Región de Murcia 2002-2004</i>
	<i>Plan para la integración social de las personas inmigrantes de la Región de Murcia 2006-2009</i>
15. Navarra	<i>Plan para la Integración Social de la Población Inmigrante 2002-2007</i>
16. País Basco	<i>Plan Vasco de Inmigración 2003-2005</i>
	<i>II Plan Vasco de Inmigración 2007-2009</i>
	<i>III Plan Vasco de Inmigración, Ciudadanía y Convivencia Intercultural 2011-2013</i>
	<i>IV Plan Vasco de Inmigración, Ciudadanía y Convivencia Intercultural 2014-2016</i>
17. Valência	<i>Plan Valenciano de Inmigración 2004-2007</i>
	<i>Plan Director de Inmigración y Convivencia 2008-2011</i>

Fonte: elaboração própria.

Se, em matéria de políticas de acesso, o governo nacional buscou centralizar o processo decisório, conseqüentemente seguindo uma direção *top-down*, no campo das políticas de acomodação sua relutância na formulação de políticas concretas contribuiu para a transferência de responsabilidades para as comunidades autônomas e municípios. Assim, a descentralização de responsabilidades contribuiu para respostas *bottom-up* diversificadas por parte das administrações regionais, locais e ONGs (BRUQUETAS-CALLEJO et al. 2008; ORTEGA-PÉREZ, 2011).

A bifurcação entre políticas (acesso e acomodação) e a conseqüente separação entre os atores políticos na sua formulação trouxeram algumas conseqüências negativas para os planos autonômicos. Constatou-se uma carência de instrumentos intergovernamentais que pudessem garantir a coerência das políticas. Instrumentos como o Fórum para a Integração Social dos Imigrantes, que contava com representantes de três níveis de governo, mostraram-se

insuficientes para essa articulação. Além disso, a regionalização das políticas de acomodação foi realizada sem coordenação suficiente entre as administrações e setores. Essa carência de cooperação entre os níveis governo reflete uma problemática mais ampla no âmbito do sistema das comunidades autónomas espanholas (BRUQUETAS-CALLEJO et al. 2008; USSEL, 2010).

De tal modo, os planos autonômicos não seguiram claramente um padrão, ainda que existisse continuidade de políticas em áreas mais básicas de serviços sociais como saúde, educação e moradia (ORTEGA-PÉREZ, 2011; GÓMEZ, 2008; USSEL, 2010; BONINO, 2003). A maioria dos planos, dentro das limitações técnicas e matérias de cada comunidade autónoma, buscou contemplar as diretrizes expressas tanto pela Comissão Europeia, quanto pelos PECIs, no nível nacional, nas áreas de intervenção das políticas de acomodação: educação, laboral-formativa, sanitária, inclusão social, bem-estar, moradia, cultural, participação e assistência jurídica (USSEL, 2010). Também como ponto em comum, todos os planos criados buscaram a coordenação e transversalidade entre diversos departamentos, e para atingir esse objetivo foram nomeados de diferentes formas: *plano integral*, *plano de integración social* e *plano interdepartamental* (BONINO, 2003).

Entre outras similaridades importantes, no conteúdo dos planos constavam princípios e objetivos gerais que giravam em torno da igualdade de direitos e oportunidades para os imigrantes, normalização, transversalidade, igualdade de gênero, descentralização de competências e participação social (BRUQUETAS-CALLEJO et al, 2008; GÓMEZ, 2003). Ademais, no âmbito dos subsistemas políticos-administrativos onde foram elaborados, a formulação dos planos regionais geralmente teve a burocracia, funcionários públicos e experts internos como atores principais (BRUQUETAS-CALLEJO et al, 2008). Ou seja, houve um afunilamento dos atores políticos até os tomadores de decisão governamentais oficiais.

The dominance of policymaking in the administrative arena has led to plans often contradicting the political intentions and goals of the political elites in power. Despite the predominance of civil servants as actors, regions reflect a great diversity of policy actors involved

in the decision-making network (BRUQUETAS-CALLEJO et al, 2008, p. 313).³⁴

Gómez (2008) classificou os planos autonômicos em dois grupos: pragmáticos e abstratos. Os planos mais abstratos geralmente careciam de orçamento ou de dotação especificada com exatidão (GÓMEZ, 2008). Do ponto de vista da administração pública, houve grandes diferenças nos sistemas de avaliação; monitoramento; coordenação inter e intra-administrativa; presença e tamanho do orçamento (BONINO, 2003).

Os planos mais pragmáticos já estão, pelo menos, na segunda ou terceira versão. Trata-se de planos formulados em comunidades autônomas onde o peso da população estrangeira tem maior relevância e onde a temática imigratória encontrou espaço na agenda pública há mais tempo. São comunidades onde, apesar da troca de partido no poder, áreas de intervenção básicas voltadas aos imigrantes são mantidas. Seus planos têm orçamentos bem especificados, com dotação orçamentária nominal. Geralmente são comunidades autônomas que criaram, dentro de seu organograma, direções gerais, secretarias ou conselhos específicos para o tema da imigração (GÓMEZ, 2008). Andaluzia, Catalunha e Madrid encontram-se nesse último grupo. Essas regiões, além de serem as comunidades autônomas com maior número de população imigrante, destacaram-se por terem formulado os planos de maior concretude (GÓMEZ, 2008; USSEL, 2010).

3.2. BRASIL COMO DESTINO DE IMIGRANTES E O ANACRONISMO DAS POLÍTICAS VIGENTES

O Brasil, que desde os meados dos anos 1980 era considerado um país de emigração, no início do século XXI começou a dar sinais de reversão do fluxo imigratório. O período entre 2000 e 2015 pode ser dividido em duas partes. No primeiro, entre 2000 e 2010, observou-se um movimento acentuado de brasileiros retornados junto ao aumento dos fluxos imigratórios de países com os quais o Brasil tradicionalmente

³⁴ Tradução nossa: O domínio da formulação de políticas na arena administrativa fez com os planos, muitas vezes, acabassem contradizendo as intenções e objetivos políticos das elites políticas no poder. Apesar da predominância de funcionários públicos como atores, as regiões refletem uma grande diversidade de atores políticos envolvidos na rede de tomada de decisões.

apresentava trocas populacionais, sobretudo os vizinhos sul-americanos. A partir de 2010, a chegada dos imigrantes haitianos marcou o processo de transformação do Brasil de país de emigração para país de imigração. O país, que não recebia fluxos significativos de outros continentes há quase meio século, observou uma diversificação da procedência dos imigrantes (PATARRA, 2012; REIS, 2011).

Todavia, o aumento substancial da presença de imigrantes no Brasil não foi acompanhado por mudanças significativas no âmbito institucional no nível nacional. Por um lado, o principal instrumento jurídico que rege as políticas de acesso brasileiras, o Estatuto do Estrangeiro, remonta ao ano de 1980. Por outro lado, as políticas de acomodação, inexistentes no nível nacional, têm sido desenvolvidas de modo ainda incipiente pelas unidades da federação e pelos municípios.

Com vistas a traçar a trajetória recente da imigração para o Brasil, esta parte do capítulo foi dividida em duas subseções. Na primeira será abordada a evolução do fenômeno migratório, em direção ao território brasileiro, relacionada ao momento político-econômico do país, com ênfase no período entre 2000 e 2015, bem como a mudança do perfil dos imigrantes presentes na Brasil e sua distribuição no território. Na segunda será exposta a trajetória da dimensão espacial, o contexto institucional, da política migratória brasileira entre o período de 1980, tendo como marco o Estatuto do Estrangeiro, e 2015, quando passou a ser possível observar o crescimento do interesse pela temática migratória entre os estados brasileiros através da proliferação de órgãos coletivos de consulta para a discussão do novo problema público.

3.2.1. De país de emigração para país de imigração: crescimento dos fluxos, perfil dos imigrantes e sua distribuição territorial

O Brasil, que nos anos 1950 recebeu fluxos significativos de população, sobretudo europeia, posteriormente ingressou em um período de “calmaria migratória”, quando as saídas e entradas foram pequenas e pontuais (CAMPOS, 2015, p. 37). Na década de 1980, o Brasil entrou na onda migratória que percorreu todo o globo, quando antigas regiões de emigração, como o Sul Europeu, passaram as receber imigrantes vindos das suas ex-colônias, enquanto Estados Unidos e Japão, entre outros países desenvolvidos, absorviam grandes contingentes de mão-de-obra estrangeira (CAMPOS, 2015; SIQUEIRA, ASSIS, DIAS, 2010). De forma inédita na sua história, o país experimentava saldos migratórios internacionais negativos (CAVALCANTI, 2015; SIQUEIRA, ASSIS, DIAS, 2010; PATARRA, 2005; REIS, 2011).

Embora nos anos 1980 e 1990 a corrente migratória principal fosse em direção ao exterior, nesse mesmo período o Brasil abrigou imigração significativa de bolivianos e paraguaios, face às assimetrias socioeconômicas regionais (OLIVEIRA, 2015; SIQUEIRA, ASSIS, DIAS, 2010). Já a partir da década de 1990 a entrada de população começou a aumentar, e o saldo migratório internacional brasileiro saiu do negativo, tornando-se novamente equilibrado ou mesmo positivo. Porém, grande parte dos imigrantes internacionais que chegava ao país era de brasileiros retornados (CAMPOS, 2015).

Os atentados de 11 de setembro de 2001 e o acirramento das políticas de acesso que se seguiram, com restrições ainda maiores ao estrangeiro indocumentado, e a crise econômica de 2008, que atingiu diretamente o mercado de trabalho secundário, reduziram as oportunidades de trabalho e renda para a maioria dos emigrantes brasileiros e de outros países em desenvolvimento, tornando o custo-benefício da emigração negativo (SIQUEIRA, ASSIS, DIAS, 2010). Estima-se que em 2008 havia cerca de 4,5 milhões de brasileiros residindo no exterior. Sob os efeitos da crise econômica a imigração de retorno acentuou-se. Ademais, na União Europeia e no Japão foram criados também programas de retorno voluntário assistido para incentivar esse movimento (FERNANDES, MILESI, FARIAS, 2011).

Nesse interim, em 2009, entrou em vigor o Acordo de Livre Trânsito e Residência do Mercosul, Bolívia e Chile, acordo que foi ampliado com adesão de Colômbia, Equador e Peru, posteriormente. Ainda em 2009, o governo brasileiro, através da Lei nº 11.961, de 2 de julho de 2009, concedeu anistia aos ingressantes em território nacional até 1º de fevereiro de 2009 que residiam na irregularidade, o que permitiu a regularização de mais de 45 mil pessoas (PATARRA, 2012). No âmbito econômico, o Brasil, entre 2000 e 2015, apresentou crescimento médio do PIB de 2,9 % ao ano. Mesmo no período após a deflagração da crise financeira internacional, entre 2008 e 2013, que abalou de modo mais acentuado os países desenvolvidos, o Brasil manteve uma média de crescimento anual do PIB de 3,5% (BANCO MUNDIAL, 2016). Estes, entre outros fatores, contribuíram para que no período entre 2000 e 2010, como indicado pelos censos demográficos, já fosse possível observar um aumento da presença de imigrantes internacionais em território brasileiro.

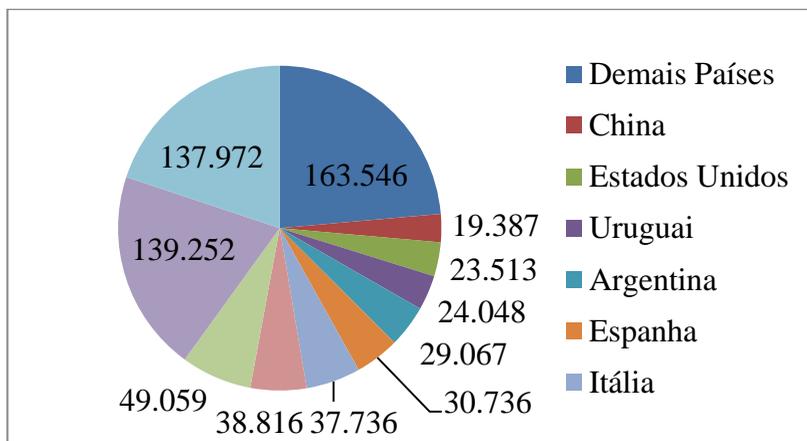
Antes de adentrar nos dados sobre os novos fluxos populacionais presentes no país fornecidos pelos censos 2000 e 2010,³⁵ é preciso salientar que, diferentemente da Espanha, o Brasil carece de mecanismos de levantamento de dados acerca do fenômeno migratório. As principais fontes de informação disponíveis são as pesquisas domiciliares, com destaque para os censos demográficos e registros administrativos.³⁶ Todavia, essas apresentam limitações quanto ao número de quesitos dedicados ao tema e a baixa periodicidade (CAMPOS, 2015). A deficiência na produção de dados no nível nacional é ainda mais latente quando são requeridas informações sobre a população imigrante distribuída entre as unidades federativas e municípios. Somando-se a isso, o fenômeno migratório no Brasil é especialmente dinâmico. As constantes mudanças no volume, na direção e no saldo migratório, além das mudanças de composição dos fluxos, em termos de características dos imigrantes e seu deslocamento interno, dificultam a geração de informações abrangentes e atualizadas sobre o tema (CAMPOS, 2015).

Passando para os dados dos censos, no primeiro período analisado, entre 2000 e 2010, as informações apontaram que 592 mil pessoas residentes no Brasil, em 2010, haviam nascido em outros países. Destes, como indica o gráfico abaixo, o principal número era de portugueses, seguidos por japoneses, paraguaios, bolivianos e italianos.

GRÁFICO 1 - População nascida no exterior, segundo o país de nascimento - 2010.

³⁵ Cabe frisar que a data de referência do último Censo, dia 31 de julho, torna impossível captar a presença dos haitianos no país.

³⁶ A Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e os dados do Sistema Nacional de Cadastramento de Registro de Estrangeiros (SINCRE) da Polícia Federal também são fontes de informações importantes para geração de dados sobre a imigração no Brasil, apesar de sua complementariedade o cruzamento de dados é uma tarefa complicada.



Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010. Elaboração própria.

É preciso frisar que na década de 1950 o Brasil recebeu um fluxo elevado de imigrantes sul-europeus e japoneses, que continuavam vivos na data do censo, e aqui permaneceram. Esse grupo totalizava, ainda em 2010, 134 mil indivíduos que, como indica a tabela abaixo, somou-se a novos fluxos mais expressivos da década de 2000 (CAMPOS, 2012).

TABELA 2 – Estrangeiros segundo o ano em que fixaram residência no Brasil.

Ano em que fixou residência no Brasil	Número de estrangeiros
De 2001 a 2010	164.420
De 1991 a 2000	65.430
De 1981 a 1990	41.431
De 1971 a 1980	60.512
De 1961 a 1970	53.516
De 1951 a 1960	134.567
De 1941 a 1950	35.303
De 1931 a 1940	22.846
De 1921 a 1930	13.518
Antes de 1920	1.026
Total	592.570

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010. Elaboração própria.

Para análise do fluxo mais recente para o Brasil foi usado um critério distinto. Baseado no quesito da data fixa, o Censo 2010

investigou em que país estrangeiro os entrevistados residiam em 31 de julho de 2005. Por esse critério, foram considerados imigrantes internacionais todos os que fixaram no Brasil nos cinco anos anteriores à realização do Censo, independentemente do país de nascimento. Deste modo, em 2010, foi registrada a presença de 268 mil imigrantes internacionais. Destes, 175 mil, 65,5% do total, eram brasileiros que haviam retornado do exterior (CAMPOS, 2012).

Os 268 mil novos imigrantes internacionais no Brasil, em 2010, representaram um número 86,7% maior do que o apurado pelo mesmo critério de data fixa do Censo 2000, no qual 143 mil imigrantes internacionais foram registrados. Destes, em 2000, foram contabilizados 87 mil brasileiros retornados, representando 61,2% dos imigrantes do período. Ou seja, o número de brasileiros retornados de um censo em relação ao outro mais do que dobrou. Os principais países de origem dos migrantes retornados, segundo o Censo 2010, foram: Estados Unidos, Japão, Paraguai, Portugal e Bolívia (CAMPOS, 2012).

Entre 2010 e 2014, o Brasil recebeu fluxos de imigrantes ainda mais significativos em relação à primeira década do século. Uebel (2015), ao cruzar os dados dos três principais órgãos federais responsáveis pela contagem dos imigrantes no país – Polícia Federal, Ministério do Trabalho e Emprego e IBGE -, chegou a números ainda mais expressivos. Com base nos recenseamentos de 2000 e 2010, dados anuais (de 2007 a 2014) da Polícia Federal e do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) e dados compilados para o primeiro semestre de 2014, apontou que no período de 2007 a 2014 havia um estoque de 1,9 milhões (precisamente 1.900.044) de imigrantes no país. Segundo o autor (2015), o biênio 2013-2014 (com os dados até outubro deste último ano) registrou a maior entrada e estoque de imigrantes desde a década de 1930; em 2013 ingressaram 65 mil imigrantes, até outubro de 2014 chegaram 1,13 milhões, número que ultrapassou o somatório dos últimos dez anos.

Tais dados apontam que o país ingressou em um novo patamar da migração internacional no final da primeira década do século XXI por seu aumento de volume e complexidade. Fernandes e Ribeiro (2015) apontaram para três situações migratórias que ganharam espaço na agenda social e política. Primeiro, a migração de retorno que, antes mesmo da crise econômica deflagrada em 2008, já podia ser notada por conta das diversas medidas adotadas por governos dos países desenvolvidos com vistas a restringir o ingresso e a permanência de imigrantes indocumentados, e, com a crise, tomou dimensão ainda maior. Segundo, a vinda de imigrantes europeus, sobretudo portugueses

e espanhóis, que se intensificou com a crise de 2008. Terceiro, os haitianos que chegaram ao Brasil a partir do início de 2010 e passaram a conformar um importante grupo de imigrantes. Na atualidade, o Brasil conjuga diferentes cenários migratórios: como país de origem, destino e trânsito, onde a emigração, a imigração e o retorno acontecem de forma simultânea (FERNANDES; RIBEIRO, 2015; CAVALCANTI, 2015). Além de passar a atrair imigrantes de outros continentes, o Brasil continuou a receber cidadãos de países latino-americanos, como bolivianos e paraguaios, que constituem uma presença constante no cenário imigratório brasileiro (CAVALCANTI, 2015).

Dentro da diversidade dos novos fluxos, a imigração haitiana ganhou especial importância. A partir de abril de 2010 o fluxo de haitianos, em princípio de algumas dezenas, passou a elevar-se rápida e constantemente (FERNANDES; MILESI; FARIAS, 2011). Desde os anos 1950, não se via no país um afluxo tão expressivo de imigrantes, oriundos de outro continente vindos em situação irregular. Em 2011 e 2013, municípios fronteiriços do norte do país vivenciaram situações de calamidade pública em vista da insuficiência dos serviços públicos locais para atender os grandes contingentes de imigrantes e solicitantes de refúgio aguardando autorização para entrada no país, na sua maioria de nacionalidade haitiana. Frente a tais eventos extremos, a nova onda imigratória despertou interesse da mídia, entidades sociais e autoridades (FERNANDES; CASTRO; MILESI, 2014).

Até o fim do primeiro semestre de 2014, estima-se que 45 mil³⁷ haitianos haviam ingressado no país (FERNANDES; CASTRO; MILESI, 2014). Esse novo fluxo modificou profundamente a porção do mercado laboral ocupada por estrangeiros. Entre 2011 e 2013, o número de imigrantes no mercado de trabalho formal cresceu 50,9%. Em 2013, os imigrantes haitianos superaram os portugueses e passaram a ser a principal nacionalidade no mercado formal. Isto representou um aumento de aproximadamente 18 vezes, de 814 postos ocupados em 2011 para 14.579 em 2013 (CAVALCANTI, 2015). Esse aumento

³⁷ Essa estimativa toma diversas fontes. O CNIg havia concedido aproximadamente 9 mil autorizações de residência àqueles que entraram no país pela fronteira terrestre e 13.564 vistos emitidos pelos consulados brasileiros (vistos permanentes e de reunião familiar). Ainda, estima-se que 22 mil haitianos seriam detentores de um protocolo de solicitantes de refúgio emitido pela Polícia Federal/Ministério da Justiça e aguardavam a concessão da autorização de residência (FERNANDES; CASTRO; MILESI, 2014).

expressivo de haitianos no mercado de trabalho formal brasileiro pode ser melhor visualizado na tabela a seguir.

TABELA 3 – Estrangeiros com vínculo formal de trabalho segundo principais nacionalidades. Brasil 2011, 2012 e 2013.

Nacionalidade	2011	2012	2013
Total	79.578	94.688	120.056
América Do Norte	3.215	3.714	3.790
Norte-Americana	2.849	3.255	3.339
Canadense	366	459	451
América Latina e Caribe	38.532	46.950	64.473
Haitiana	814	4.117	14.579
Boliviana	5.835	7.325	9.478
Argentina	7.328	8.151	9.089
Paraguaia	5.314	6.819	8.550
Chilena	5.843	5.682	5.500
Uruguaia	4.718	4.952	5.269
Colombiana	496	777	1.366
Peruana	1.019	1.866	2.876
Outras Latino-Americanas	7.165	7.261	7.766
Europa	24.468	26.689	29.319
Portuguesa	10.630	11.559	12.572
Espanhola	2.554	2.994	3.657
Italiana	2.892	3.247	3.566
Francesa	2.219	2.655	2.908
Alemã	2.333	2.435	2.455
Britânica	1.091	1.188	1.258
Outras Europeias	2.749	2.611	2.903
Ásia	8.664	9.435	10.697
Chinesa	4.307	4.397	3.858
Japonesa	2.537	2.851	3.150
Coreana	723	886	1.182
Outras Asiáticas	1.097	1.301	2.507
África	1.669	2.424	3.851
Angola	521	699	888
Outras Africanas	1.148	1.725	2.963
Toda Oceania	3.030	5.476	7.926

Fonte: RAIS/MTE. Elaboração própria

A chegada de nacionais de Bangladesh e do Senegal coincidiu com a vinda dos haitianos, inclusive utilizando as mesmas rotas de entrada pelo norte do país onde desenvolveram-se redes de “coiotes”. No caso dos senegaleses, no decorrer de 2013, o número se igualava ou mesmo superava o ingresso de haitianos. O quadro de ingresso de senegaleses transformou-se radicalmente após o *Operativo Ilusiones*, da polícia equatoriana, desmontar uma rede de tráfico de imigrantes que atuava no país. Também, durante os jogos da Copa do Mundo de 2014, muitos estrangeiros que ingressaram no país acabaram solicitando refúgio, principalmente ganeses (FERNANDES; CASTRO; MILESI, 2014).

Sobre a ocupação de nichos de trabalho pelos estrangeiros no Brasil, pode-se auferir que se encontram nos extremos do mercado de trabalho, na base e no topo. Os setores que tiveram maior crescimento da presença de imigrantes, entre 2011 e 2013, refletem essa dinâmica: trabalhadores da produção de bens e serviços industriais (163,8%); profissionais das ciências e das artes (100%); trabalhadores qualificados agropecuários, florestais e da pesca (95,6%) e trabalhadores em serviços de reparação e manutenção (45,4%) (CAVALCANTI, 2015). O Brasil, nesse período, demandou trabalhadores para atividades altamente qualificadas, especialmente nas áreas de biotecnologia, infraestrutura e profissionais de saúde. Também, devido às dificuldades de encontrar mão-de-obra em determinadas áreas da região sul, sobretudo da construção civil e da agroindústria, o país começou a demandar de imigrantes para atividades de baixa qualificação (*Idem*, 2015).

Patarra (2013) observou que a distribuição dos imigrantes no Brasil é significativamente heterogênea, uma vez que o país apresenta grandes disparidades regionais e que a entrada de imigrantes tem forte correção com o nível de desenvolvimento socioeconômico de cada estado. No triênio 2011-2013, São Paulo se apresentou como o estado com maior número de estrangeiros formalmente empregados. Dos cerca de 80 mil trabalhadores imigrantes que ocuparam vagas de trabalho no Brasil em 2011, o mercado de trabalho paulista acolheu mais de 27,5 mil, ou seja, 34,6% do total. Em 2013, já podia ser percebida a diminuição da participação do estado de São Paulo, quando empregou 38,3 mil imigrantes, o que correspondeu a 31,9% do total (UEBEL, 2015).

Mesmo que de forma desigual, com considerável concentração no Sul e Sudeste, no início da década de 2010 houve um aumento da presença de estrangeiros em todas as unidades da Federação (UEBEL, 2015). Devido à fragmentação dos órgãos responsáveis pela política

imigratória brasileira, há grande dificuldade de mapear a distribuição dos estrangeiros entre as unidades subnacionais (estados e municípios). Embora o contingente de trabalhadores imigrantes formalmente empregados represente uma parcela pequena da população estrangeira residente no país, a análise do mercado de trabalho oferece algumas pistas sobre a distribuição territorial da mesma (*Ibidem*).

Observou-se um deslocamento da preferência dos imigrantes do Sudeste para a região Sul. Entre 2011 e 2013, os três estados do sul do país foram os que experimentaram o maior crescimento relativo dos postos de trabalho ocupados por trabalhadores imigrantes: Santa Catarina, com aumento de 63,5% de 2011 para 2012 e de 133,4% de 2012 para 2013; Rio Grande do Sul, com aumento de 53,6% de 2011 para 2012 e de 42% de 2012 para 2013; e o Paraná, com aumento de 44,2% de 2011 para 2012 e de 68,2% de 2012 para 2013 (UEBEL, 2015). Segundo Cavalcanti (2014), São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, nesta ordem, foram os estados que mais empregaram estrangeiros no Brasil entre 2011 e 2013.

Tal como foi observada no sul europeu, a atração de imigrantes internacionais para o Brasil, seja de nacionais retornados ou estrangeiros, mostrou forte relação com o momento socioeconômico pelo qual o país receptor atravessava. A distribuição dos imigrantes pelo território receptor também tendeu a concentra-se nas regiões de maior atividade econômica do país.

3.2.2. O anacronismo das políticas de acesso e a inexistência de políticas de acomodação no nível nacional

As Constituições de 1934 e 1937 já apresentavam no seu conteúdo restrições ao acesso de estrangeiros, refletindo o contexto internacional inaugurado durante as duas guerras mundiais de alargamento da distância entre os direitos e deveres de nacionais e estrangeiros (MILESI, 2007). A Constituição de 1934 instituiu o sistema de cotas e proibiu a concentração de estrangeiros de uma única nacionalidade em qualquer ponto do território nacional. Já a constituição de 1937 foi abertamente racista, limitando a entrada de determinadas raças e origens, privilegiando a imigração europeia. O Decreto de Lei de 406/1938 que a regulamentou explicitou, em seu art. 2º, a “necessidade de preservar e desenvolver, na composição étnica da população, as características mais convenientes de sua ascendência europeia” (BRASIL, 1938).

Todavia, o primeiro estatuto do estrangeiro brasileiro de fato foi regulamentado pelo Decreto de Lei 66.689/70, sob o efeito dos Atos Institucionais, e buscava dar autonomia ao Executivo quanto à entrada e expulsão de imigrantes. A Lei de 6815/80, o Estatuto do Estrangeiro, que substituiu o marco da década anterior e constitui o marco regulatório das políticas de acesso até hoje, foi aprovada ainda no contexto de limitações democráticas e lastreada na Constituição de 1967 (MILESI, 2007).

O Decreto 86715/81, que regulamentou o Estatuto do Estrangeiro, instituiu também o Conselho Nacional de Imigração (CNIg). Trata-se de um órgão vinculado ao Ministério do Trabalho, que desempenha a função de formular a política nacional de imigração, fazer levantamentos periódicos da carência por mão-de-obra estrangeira, opinar sobre as alterações na legislação para imigrantes propostas por qualquer outro órgão do Executivo, estabelecer normas migratórias complementares à lei e solucionar situações especiais e casos omissos (DE ALMEIDA, 2009). É um colegiado quadripartite composto por representantes de nove ministérios³⁸, centrais sindicais e empregadores, além de observadores de entidades sociais e de organizações internacionais.

Desde 1997, as políticas de acesso no Brasil foram ditadas por dois instrumentos jurídicos: o Estatuto do Estrangeiro e a Lei 9474/97, que instituiu o Estatuto dos Refugiados, fruto da abertura política do país na segunda metade dos anos 1990 (WAISBERG, 2013). Por um lado, o Estatuto dos Refugiados contemplou os dispositivos de proteção internacional de refugiados de modo abrangente³⁹ e criou um órgão nacional – o Comitê Nacional para os Refugiados (Conare) – para gerir a política pública do refúgio e decidir quanto às solicitações de refúgio

³⁸ Até 2015, faziam parte do Conselho representantes do Ministério do Trabalho e Emprego (que o preside), Ministério da Justiça, Ministério de Relações Exteriores, Ministério da Educação, Ministério da Saúde, Ministério da Ciência e Tecnologia, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério do Turismo.

³⁹ O conceito clássico de refugiado baseia-se na Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 que define como tal todo aquele indivíduo que foi obrigado a deixar seu país por fundado temor de perseguição por raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um grupo social ou posicionamento político. Além do conceito clássico, o Estatuto dos Refugiados brasileiro também adota parcialmente a da Declaração de Cartagena de 1984, que estende a definição às pessoas que fogem de situações de violação generalizada dos direitos humanos.

apresentadas no Brasil. O Conare é um órgão que tem como membros o Ministério da Justiça, que o preside, do Ministério de Relações Exteriores, do Ministério do Trabalho e Emprego, do Ministério da Saúde, do Departamento da Polícia Federal, também subordinada ao Ministério da Justiça, a Cáritas Arquidiocesana de São Paulo (representando as ONGs) e o ACNUR, sendo que o último tem apenas direito a voz (não a voto). Constitui, portanto, um organismo coletivo, tripartite, não paritário, com representantes do governo, da sociedade civil e da comunidade internacional (SILVA, 2013).

Por outro lado, a Lei de 6815/80 abarcou uma ampla gama de aspectos relacionados com os procedimentos de imigração e extradição, questões relativas a vistos, situações de asilo, naturalização, deportação e expulsão. A normativa buscou garantir proteção do trabalhador nacional, “conferindo ampla discricionariedade ao poder público para estabelecer as possibilidades para a aquisição do visto de residência permanente, geralmente via resoluções normativas” emitidas pelo CNIg (WAISBERG, 2013). De tal modo, o Estatuto do Estrangeiro restringiu-se às políticas de acesso, sem adentrar aspectos das políticas de acomodação.

Em decorrência das restrições, as possibilidades do imigrante de fixar-se e trabalhar no Brasil se reduzem a situações bem específicas, o que exclui a maioria dos estrangeiros que buscam vínculo formal de trabalho. Sendo assim, houve uma expansão da informalidade da mão-de-obra estrangeira no país, difícil de quantificar, e a proliferação de casos de denúncia de trabalhos análogos à escravidão e de desrespeito das leis trabalhistas nacionais (WAISBERG, 2013).

O Estatuto do Estrangeiro, desde uma racionalidade econômica, além de dificultar o preenchimento das demandas de mão-de-obra estrangeira frente ao período de expansão econômica pelo qual o país passou entre 2000 e 2013, desde um ponto de vista jurídico, também se mostrou defasado em relação às normas do Direito Internacional dos tratados dos quais o Brasil é signatário, à Constituição de 1988 e, comparativamente, às leis migratórias dos países vizinhos (MILESI, 2007; VENTURA; ILLES, 2010, 2012). A negação do direito ao voto dos imigrantes deixa o Brasil isolado na região, uma vez que na Argentina, Bolívia, Colômbia, Equador, México e Peru tal prática já foi reconhecida (VENTURA; ILLES, 2012). Também, à Polícia Federal cabe grande parte do processamento dos pedidos de residência e de refúgio, de caráter eminentemente administrativo, de modo que Brasil despontou como um dos poucos países desprovido de um serviço de migrações (MJ, 2014a).

A partir do que foi detalhado acima, constatou-se uma fragmentação dos órgãos no nível nacional responsáveis pelas políticas de acesso. Diferentemente do caso espanhol⁴⁰, no Brasil inexistia uma autoridade imigratória. Dessa maneira, a formulação de políticas públicas, tanto de acesso quanto de acomodação dos imigrantes, é obstaculizada pela fragmentação das instituições e pela lentidão decorrente no tratamento de um fenômeno tão dinâmico como o processo migratório (ASANO, 2014; VENTURA; ILLES, 2010, 2012).

O ingresso de haitianos pelo norte do país revelou de modo claro as consequências dessa fragmentação da política imigratória e o anacronismo da legislação vigente (BARALDI, 2014). Em vista das restrições impostas pelo Estatuto do Estrangeiro, os haitianos que chegavam ao Brasil a partir de 2010 passaram a solicitar a proteção do refúgio. Porém, o Conare alegou não ter encontrado suporte jurídico para o deferimento das solicitações (SILVA, 2013). A fim de regularizar a situação dos haitianos que chegavam ao país em condições precárias por meio de redes de tráfico internacional de pessoas, o CNIg precisou intervir mediante a Resolução 97/2012 (SILVA, 2013; FERNANDES et al, 2013). Deste modo, a fim de barrar o ingresso massivo de haitianos através do Acre e Amazonas, foi determinada uma cota de cem vistos ao mês de caráter humanitário expedido pela embaixada brasileira em Porto Príncipe, no intuito de barrar a entrada nas fronteiras, que caminhava para uma situação de crise humanitária nas cidades fronteiriças. Tal medida surtiu efeito no curto prazo, porém logo o ritmo de ingresso pelo norte foi retomado (FERNANDES et al, 2013).

Para Patarra (2012), Asano (2014) e Fernandes et al (2013) a ineficiência decorrente do anacronismo das normativas nacionais referentes às políticas de acesso foram remediadas com ações paliativas como a concessão de vistos humanitários e anistias recorrentes.⁴¹ Em 2009, entrou em vigor o Acordo de Livre Trânsito e Residência do Mercosul, Bolívia e Chile. O Acordo simplificou a obtenção de residência temporária por até dois anos, a qual pode se transformar em permanente com a comprovação de trabalho, além de isentar a exigência de visto prévio.

Apesar das iniciativas do Estado brasileiro em flexibilizar a normativa vigente, no âmbito das políticas de acomodação é omissa

⁴⁰ Na Espanha, o Real Decreto 807/2000 instituiu a *Dirección General de Extranjería e Inmigración*.

⁴¹ Desde a instituição do Estatuto do Estrangeiro foram promulgadas quatro anistias aos estrangeiros em situação irregular no país (1980, 1988, 1998 e 2009).

(SICILIANO, 2013). Para Baraldi (2014) e Patarra (2013) existe um amplo e forte discurso de construção de uma política migratória baseada em direitos humanos que, todavia, não é acompanhado pelas transformações políticas necessárias para garanti-los. Para Baraldi (2014), a dificuldade de elaborar políticas públicas de acomodação de imigrantes no nível nacional, para além dos empecilhos do Estatuto do Estrangeiro, também está relacionada à fragmentação dos órgãos responsáveis e à redução do processo decisório sobre as políticas de acesso a uma dimensão de atores muito restrita, a pequeno círculo de atores governamentais.

Frente à inexistência de uma política nacional de acomodação de imigrantes, algumas iniciativas estaduais foram elaboradas, como o Plano Estadual para Promoção e Defesa dos Direitos dos Refugiados, Migrantes e Apátridas do Paraná (2014-2016). Notou-se que a criação de políticas estaduais voltadas à população imigrante refletiu, em certa medida, a distribuição territorial desse novo contingente populacional. Foram criados instrumentos políticos de consulta como os comitês estaduais em São Paulo (Decreto nº 52.349/2007), Rio de Janeiro (Decreto nº 42.182/2009), Rio Grande do Sul (Decreto 49.729/2012), Paraná (Decreto 4289/2012) e Minas Gerais (Decreto 46.489/2015). Apesar das semelhanças entre os comitês, eles não são integrados uma rede interestadual. Entre os estados da Federação, como apontou Siciliano (2013), as políticas públicas subnacionais não são proeminentes, e as poucas existentes não têm autonomia para estabelecer diretrizes especiais de outorga de vistos, limitando-se às políticas de acomodação.

A tentativa mais significativa de articulação de atores de diferentes níveis em torno da temática migratória ocorreu em 2014. Entre 30 de maio e 1º de junho, em São Paulo, promovida pelo Ministério da Justiça, foi realizada a 1ª Conferência de Migrações e Refúgio (COMIGRAR). A COMIGRAR teve como objetivo a promoção de um diálogo social ampliado para subsidiar a construção de uma nova política migratória⁴². A etapa nacional da COMIGRAR

⁴² Até o fim do período analisado, 2000-2015, havia quatro propostas de substituição do Estatuto do Estrangeiro: a "Política Nacional de Imigração e Proteção ao(à) Trabalhador(a) Migrante", submetida à avaliação pública pelo CNIg e os Projetos de Lei 5.655/2009 e 288/2013, de iniciativa do Ministério da Justiça e de autoria do senador Aloysio Nunes Pereira (PSDB-SP), respectivamente. Por fim, o Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil, redigido pela Comissão de Especialistas

contou com a participação de 788 pessoas, sendo 232 observadores, 556 delegados de 30 nacionalidades em 21 estados brasileiros, 65 voluntários e 22 veículos de imprensa (UNODC, 2014). Os delegados foram eleitos entre migrantes, refugiados, estudiosos, servidores públicos e profissionais envolvidos na temática. Para a elaboração dos documentos da COMIGRAR, foram realizadas 202 conferências preparatórias, que contaram com a participação das entidades e movimentos sociais (45%); comunidade acadêmica (16%), brasileiros no exterior (13%); governo (11%); estrangeiros no Brasil (5%) e outros (10%). Foram encaminhadas para a etapa nacional 2.840 propostas elaboradas por 5.374 participantes (UNODC, 2014).

A própria composição dos delegados da COMIGRAR aponta para a restrição da temática migratória no Brasil a um subsistema político-administrativo muito restrito de atores administrativos, associativos e acadêmicos. Frente ao esvaziamento da presença estatal perante as demandas por consecução de políticas públicas que garantissem acolhimento, encaminhamento para o mercado de trabalho, inserção local e proteção legal dos imigrantes e refugiados, estas medidas acabaram sendo delegadas principalmente às ONGs e ao ACNUR e, mais recentemente, também aos estados e municípios de maior recebimento de imigrantes (MILESI, 2012; VENTURA, 2012).

4. ESTUDO DOS CASOS DO PARANÁ E DA CATALUNHA

Como exposto na introdução desta dissertação, a escolha dos casos da Catalunha e do Paraná deu-se inicialmente por suas semelhanças, porém que apresentaram em seus planos de políticas públicas de acomodação resultados distintos. A partir da constatação de um conjunto de divergências estruturais na configuração do *Plan de Ciudadanía y de las Migraciones* (2013-2016) e do Plano Estadual de Políticas Públicas para Promoção e Defesa dos Direitos de Refugiados, Migrantes e Apátridas do Paraná (2014-2016) elaborou-se a pergunta de pesquisa, que buscou identificar quais elementos influenciaram a fase de tomada de decisão que culminou na adoção dos planos. O objetivo geral deste capítulo foi identificar os elementos que possam ter influenciado a tomada de decisão acerca dos planos nos dois casos estudados. Para isso, o capítulo foi dividido em duas partes: a primeira sobre o caso catalão e a segunda sobre o caso paranaense. Antes de entrar no estudo de cada caso, primeiro, é necessário expor o conjunto de divergências estruturais identificadas na **análise comparativa da configuração dos planos catalão e paranaense**.

A partir da comparação da configuração dos planos contemporâneos constatou-se grande disparidade quanto à **especificidade** e a **concretude** apresentadas. No que se refere à especificidade, a configuração de um plano pode ir desde a explicitação de objetivos políticos vagos até o detalhamento de ações individuais. A configuração do *Plan de Ciudadanía y de las Migraciones* (2013-2016), mais detalhada em relação à do plano paranaense, foi composta por cinco eixos transversais, que foram decompostos em vinte e quatro programas, como pode ser observado no quadro abaixo.

QUADRO 7 – Eixos e programas do *Plan de Ciudadanía y de las Migraciones* (2013-2016)

I – Políticas Migratórias e Contexto Socioeconômico
<ul style="list-style-type: none"> • Programa de informação e orientação para pessoas interessadas em emigrar
<ul style="list-style-type: none"> • Programa de aprofundamento e monitoramento no estrangeiro
<ul style="list-style-type: none"> • Programa de retorno
<ul style="list-style-type: none"> • Programa de gestão procedimentos de estrangeira
<ul style="list-style-type: none"> • Programa de colaboração à cooperação para o desenvolvimento
<ul style="list-style-type: none"> • Programa para autonomia da população imigrante ativa e facilitação da ocupação laboral

<ul style="list-style-type: none"> • Programa de combate à contratação irregular
<ul style="list-style-type: none"> • Programa de monitoramento do <i>Plan de Protecció Internacional en Cataluña</i>
II – Identificação-integração
<ul style="list-style-type: none"> • Programa de acompanhamento e apoio à reunião familiar
<ul style="list-style-type: none"> • Programa para desenvolvimento de serviços de acolhida
<ul style="list-style-type: none"> • Programa de colaboração com governos locais e entidades para a gestão da diversidade religiosa
<ul style="list-style-type: none"> • Programa de promoção regulada e não-regulada
<ul style="list-style-type: none"> • Programa de ensino de línguas
III – Convivência e Coesão Social
<ul style="list-style-type: none"> • Programa de colaboração entre administradores, entidades e profissionais do âmbito migratório
<ul style="list-style-type: none"> • Programa de formação dos profissionais no âmbito migratório
<ul style="list-style-type: none"> • Programa para o acesso aos serviços públicos e a atenção às pessoas usuárias
<ul style="list-style-type: none"> • Programa de fomento da interrelação e do reconhecimento mútuo
<ul style="list-style-type: none"> • Programa de luta contra a discriminação
<ul style="list-style-type: none"> • Programa de equidade de gênero
<ul style="list-style-type: none"> • Programa de participação no âmbito público
<ul style="list-style-type: none"> • Programa de informação e comunicação
IV – Crianças e Adolescentes
<ul style="list-style-type: none"> • Programa para atenção às necessidades específicas das crianças e adolescentes
<ul style="list-style-type: none"> • Programa de estímulo à autonomia e à participação juvenil
V – Transição Nacional
<ul style="list-style-type: none"> • Programa de sensibilização e informação da população de imigrantes sobre o processo de transição nacional

Fonte: elaboração própria com base em Catalunha (2013).

Como é possível notar, os programas do plano catalão foram abrangentes e transversais quanto aos âmbitos setoriais, o que denota uma abordagem complexa para as políticas de acomodação de imigrantes, como ressalta Zapata-Barrero (2002). Essa transversalidade exigiu articulação entre os diversos *departamentos* envolvidos,⁴³ homólogos às secretarias de estado no Brasil. Apesar da amplitude dos

⁴³ Foram dez *departamentos* que atuaram na implementação do plano: *Departamento* da Presidência; de Governo e Relações Internacionais; de Educação; de Saúde; do Interior; de Território e Sustentabilidade; de Cultura; Bem-estar Social e Família; de Empresa e Ocupação; e de Justiça. Além de outros órgãos governamentais subordinados a esses supracitados.

eixos transversais do plano, este apresentou extenso detalhamento em vinte e quatro programas decompostos em 156 atividades. Em cada uma das atividades foi mencionado o agente implementador ou o conjunto deles. Ou seja, especificou **quem faz o que** (ROSE, 2004).

Como exemplo, o quadro 8 , retirada do conteúdo do plano, mostra, dentro do eixo Identificação-Integração, a estrutura do “programa para desenvolvimento de serviços de acolhida”. O programa supracitado foi dividido em cinco atividades. Cada atividade, por sua vez, teve o órgão implementador identificado nas siglas, sendo ainda possível identificar o orçamento total do programa e sua distribuição entre as cinco atividades vinculadas.

QUADRO 8 – Estrutura do “Programa para desenvolvimento de serviços de acolhida”: atividades, órgãos implementadores e orçamento.

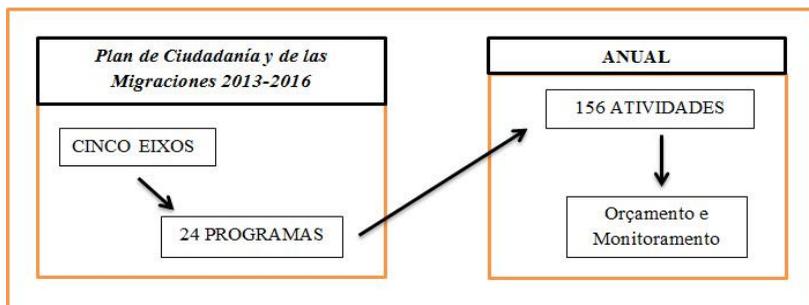
Atividades	Órgãos implementadores	Orçamento
Decreto dos serviços de acolhimento e das funções profissionais de acolhida e integração	DGI	0,00
Apoio aos entes locais no desenvolvimento do Serviço de Primeira Acolhida	DGI	4.372.753,30
Apoio às entidades que trabalham no âmbito da acolhida	DGI	739.000,00
Acolhida no ambiente de saúde	SLT	0,00
Organização de campanhas, estudos e outras ações de apoio	CLT	44.000,00

Fonte: Elaboração própria com base em Catalunha, 2013, p.54

Ademais, embora o plano catalão fosse quadrienal, trouxe uma diferenciação entre políticas quadrienais e anuais, enquanto o plano e os programas traçados, que foram mais genéricos, seguiram o cronograma 2014-2016; as atividades foram anuais, assim como os orçamentos para a execução de cada atividade. O conjunto de atividades é aprovado no início de cada ano e o orçamento associado a cada uma dessas atividades. Essa especificação entre plano e programas quadrienais e atividades anuais leva em conta a dinâmica dos fluxos migratórios, que exige flexibilidade para reformulação. Os planos de atuação são desenvolvidos anualmente a partir das linhas gerais do *Plan* quadrienal, configurando-se como documentos dinâmicos que evoluem de maneira

que se adaptem às circunstâncias socioeconômicas do país (CATALUNHA, 2013, p.34).

FIGURA 1 – Estrutura do *Plan de Ciudadanía y de las Migraciones*



Fonte: elaboração própria com base em Catalunha (2013).

Ainda quanto à especificidade, mas no que se refere à configuração do plano paranaense, este apresentou uma estrutura menos detalhada em relação ao plano catalão. O Plano Estadual de Políticas Públicas para Promoção e Defesa dos Direitos de Refugiados, Migrantes e Apátridas do Paraná foi composto por seis eixos, que foram subdivididos em vinte e um programas como o quadro 9 demonstra:

QUADRO 9 – Eixos e programas do Plano Estadual de Políticas Públicas para Promoção e Defesa dos Direitos de Refugiados, Migrantes e Apátridas do Paraná (2014-2016)

I – Educação	
•	Programa para articulação da inserção da temática migratória nos espaços educativos e de formação
•	Programa para o desenvolvimento de cursos de língua portuguesa para estrangeiros
•	Programa de estímulo à formação de cursos de língua estrangeira para funcionários e agentes dos órgãos públicos envolvidos com a temática migratória
•	Programa para garantia de pleno acesso para migrantes à educação em todos os níveis e modalidades de ensino
II – Família e Desenvolvimento Social	
•	Programa para levantamento junto aos municípios sobre acesso aos serviços e benefícios socioassistenciais aos migrantes
•	Programa para ampliação dos serviços existentes de acolhimento para migrantes

<ul style="list-style-type: none"> • Programa para promoção de esforços para inclusão dos imigrantes nos programas, projetos e benefícios socioassistenciais oferecidos aos brasileiros
III – Saúde
<ul style="list-style-type: none"> • Programa para divulgação e orientação dos serviços de saúde do Estado e dos Municípios para garantir o acesso e o cuidado do principais agravos físicos, psicossociais e específicos (alimentação e costumes), que acometem a população migrante
IV – Justiça, Cidadania e Direitos Humanos
<ul style="list-style-type: none"> • Programa para ampliação do conhecimento e informação disponível à população em geral sobre a temática migratória
<ul style="list-style-type: none"> • Programa de sensibilização dos servidores da Justiça sobre os direitos dos migrantes
<ul style="list-style-type: none"> • Programa para formulação de ações específicas para o tratamento de migrantes nas penitenciárias
<ul style="list-style-type: none"> • Programa para coletas de dados sobre a migração no estado
<ul style="list-style-type: none"> • Programa para a criação do Conselho Estadual dos Direitos dos Refugiados, Migrantes e Apátridas do Paraná
<ul style="list-style-type: none"> • Programa para encaminhamento de consultas aos órgãos federais sobre procedimentos regulatórios de revalidação de diplomas e outros aspectos do Ensino Superior
V – Segurança Pública
<ul style="list-style-type: none"> • Programa para ampliação do conhecimento e informação disponível à população em geral sobre a temática migratória
<ul style="list-style-type: none"> • Programa para sensibilização dos órgãos de segurança sobre os direitos dos migrantes
<ul style="list-style-type: none"> • Programa para viabilização de convênios das Secretarias de Estado, Comitês e Conselhos com órgãos federais e entidades da sociedade civil que contenham dados sobre migração para criação de bancos de dados
VI – Trabalho
<ul style="list-style-type: none"> • Programa para promoção de esforços para inclusão de migrantes nos mesmos direitos dos nacionais, através do Programa de Intermediação de Mão de Obra e Seguro Desemprego
<ul style="list-style-type: none"> • Programa de pré-matrícula de migrantes em cursos de qualificação profissional
<ul style="list-style-type: none"> • Programa para promoção de capacitação dos funcionários dos postos das Agências do Trabalhador do Estado para o atendimento aos migrantes
<ul style="list-style-type: none"> • Programa para promoção de palestras informativas para migrantes sobre inserção no mercado de trabalho

Fonte: elaboração própria com base em Paraná (2014).

Observa-se, pela análise da configuração do plano paranaense, que a divisão dos eixos não se deu de forma transversal tal como ocorreu no plano catalão, de modo que seguiu a divisão das secretarias de estado participantes.⁴⁴ Apesar disso, o plano estipulou a participação conjunta das secretarias na implementação dos programas e das 31 atividades oriundas destes, transbordado, portanto, as divisões setoriais de modo a configurar uma abordagem complexa das políticas de acomodação (ZAPATA-BARRERO, 2002).

Ademais, diferentemente do plano catalão, o agente implementador foi identificado no programa, não na atividade. Essa falta de identificação sobre qual órgão foi encarregado pela execução de cada atividade pode gerar duplicação de ações e abrir espaço para divergência entre agentes implementadores. Com a finalidade de comparação da estrutura com os programas presentes no plano catalão, tal como o presente no quadro 8, o quadro 10 traz o detalhamento do “programa para ampliação dos serviços existentes de acolhimento para migrantes”, localizado no eixo de Família e Desenvolvimento Social do plano paranaense.

⁴⁴ Além da Casa Civil, participaram seis secretarias: Secretaria de Estado da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos; da Educação; da Família e Desenvolvimento Social; da Saúde; da Segurança Pública; do Trabalho, Emprego e Economia Solidária.

QUADRO 10 – Estrutura do “Programa para ampliação dos serviços existentes de acolhimento para migrantes”: atividades, indicadores, agentes implementadores, prazo para implementação e orçamento.

Atividades	Indicadores	Órgãos	Prazo	Orçamento
Realização de um levantamento de dados disponíveis, para subsidiar a oferta regionalizada do serviço de acolhimento de adultos e crianças.	Vagas de acolhimento disponibilizadas para migrantes e refugiados em abrigos institucionais cofinanciados pelo estado.	Secretaria de Estado da Família (SEDS), Prefeituras Municipais e ONGs.	2015	2015-2016
Disponibilizar 50 vagas de acolhimento em serviço regionalizado.				
Cofinanciar 10 municípios que realizaram o aceite ao Termo de Adesão para oferta do serviço de acolhimento para adultos e famílias.				

Fonte: Elaboração própria com base em Paraná, 2014a, p.22.

Na análise do quadro acima, pode-se notar que o orçamento não foi declarado e não foi vinculado a uma atividade, como se deu no plano catalão. Foi apenas informado que os custos são subdivididos entre as secretarias de estado participantes, seguindo a divisão dos seis eixos. No caso do programa acima citado, e todos demais que compõem seu eixo, seriam custeados pelo orçamento de 2015 e 2016 da Secretaria de Família e Assistência Social.

Também é importante salientar que a duração dos programas no plano paranaense não foi padronizada. A maioria dos programas tem prazo contínuo, ou seja, de 2014 a 2016. Outros, tal como o quadro 10 mostra, têm prazo restrito: um ano ou dois anos. Ademais, o quadro também demonstra que o orçamento não foi discriminado no plano paranaense. Desse modo, constatou-se que os programas contidos na configuração do plano paranaense apresentaram algumas debilidades em sua especificação. Como já mencionado previamente, um programa deve ser constituído por “conjunto de atividades organizadas para serem realizadas dentro de **cronograma e orçamento** específicos disponíveis para a implementação de políticas” (ALA-HARJA; HELGASON, 2000, p.8, grifo nosso).

FIGURA 2 – Estrutura do Plano de Promoção e Defesa dos Direitos de Refugiados, Migrantes e Apátridas do Paraná.



Fonte: elaboração própria com base em Paraná (2014a).

Em síntese, quanto à especificidade constatou-se que o plano catalão foi decomposto em número maior de programas e atividades em relação ao paranaense. Somando-se a isso, e talvez ainda mais relevante, em cada atividade proposta no primeiro foi identificado o agente implementador, orçamento e restrição temporal anual para implementação, ao passo que no caso paranaense as atividades não foram diretamente identificadas com os órgãos e as entidades implementadoras, mas com os programas, que foram mais genéricos. Ademais, o orçamento foi atrelado aos eixos - e não foi explicitado - não havendo também especificação dos custos de cada atividade. Portanto, constatou-se que os objetos analisados apresentaram grande divergência em sua configuração quanto à especificidade.

O segundo aspecto destacado por Rose (2002) no que tange à configuração de programas é a concretude. Como indicadores para mensuração da concretude dos planos, programas e atividades foram utilizados: a disponibilidade de dados acerca do público-alvo das políticas públicas, a população imigrante; e de recursos necessários para sua implementação, o orçamento.

Um dos pontos de maior discrepância na comparação da configuração dos planos concentrou-se na (in)disponibilidade de dados sobre a população imigrante residentes nos territórios das unidades subnacionais abordadas. O Plano Estadual para Promoção e Defesa dos Direitos dos Refugiados, Migrantes e Apátridas do Paraná informou que o estado abriga um variado grupo de imigrantes de 144 nacionalidades e, em apenas um parágrafo, trouxe dados referentes a esse contingente populacional:

Somente no ano de 2014, segundo o Ministério da Justiça, chegaram aproximadamente 14,5 mil haitianos no país, sendo que 5 mil deles estão no estado do Paraná, donde 2,5 mil estão fixados em Curitiba. Além dos haitianos, outras nacionalidades vêm

chegando ao estado do Paraná de países como a República Dominicana do Congo, Senegal, Guiné-Bissau, Guiné Conacri, países da América do Sul, Síria, Paquistão, Nigéria, Moçambique, Angola e, devido à crise, vários países europeus – as cidades paranaenses que mais recebem esses novos migrantes são Cascavel, Foz do Iguaçu, Londrina, Maringá, Guarapuava, Pato Branco, Ponta Grossa e Paranaíba (PARANÁ, 2014a, p.13).

A existência do “programa para viabilização de convênios das Secretarias de Estado, Comitês e Conselhos com órgãos federais e entidades da sociedade civil que contenham dados sobre migração para criação de bancos de dados” no plano paranaense, ao passo que indica a falta de dados sobre a população imigrante residente na unidade federativa na sua configuração, também sinaliza uma tentativa de buscar sanar esse problema.

Já o plano catalão apresentou uma seção exclusivamente com cifras sobre a migração na comunidade autônoma (CATALUNHA, 2013, p.18-34). Nesse espaço foram disponibilizados dados sobre a evolução da população estrangeira em volume e porcentagem em relação à catalã; nacionalidade de origem dos estrangeiros; distribuição segundo sexo e idade; distribuição geográfica dessas pessoas segundo municípios, comarcas e outras comunidades autônomas com maior volume e peso relativo de imigrantes; evolução dos fluxos de entrada e saída; dados sobre nascimentos, matrimônios, matrículas escolares e inserção no mercado laboral e segurança social.

A disponibilização de dados sobre o público beneficiário na configuração de políticas públicas foi um elemento essencial não somente por critérios técnicos para o emprego dos recursos públicos, mas também para legitimação política das ações

propostas. Assim, a (in)disponibilidade dessas informações nos planos é de grande relevância para a concretização dos mesmos. Para mais, o orçamento foi outro ponto levado em conta consideração no que tange à concretude das políticas públicas.

Como já exposto anteriormente, o orçamento para implementação dos programas e atividades propostos na configuração do plano paranaense não foi explicitado. Apenas foi informado que os custos dos programas de cada eixo seriam vinculados aos orçamentos plurianuais de cada secretaria de estado participante.⁴⁵ Já no plano catalão os recursos foram destinados especificamente a cada atividade dos 24 programas que o compõe e seus custos determinados (volte ao quadro 7). Embora o plano seja quadrienal, o orçamento seria revisado anualmente. Em 2013, o orçamento total das atividades do *Plan de Ciudadanía y de las Migraciones* foi de aproximadamente 123 milhões de euros. Esse custo total foi compartilhado pelos dez departamentos que participam do plano (veja a Tabela 4).

TABELA 4 – Orçamento por departamentos da *Generalitat de Catalunya*

Órgão	Orçamento
<i>Departamento de la Presidencia</i>	17.550, 00
<i>Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo</i>	0, 00
<i>Secretaria General del Deporte</i>	17.550, 00
<i>Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales</i>	12.721, 95
<i>Dirección General de Asuntos Religiosos</i>	12.721, 95
<i>Departamento de Enseñanza</i>	52.054.530, 00
<i>Departamento de Salud</i>	279.325, 11

⁴⁵ Orçamento da secretaria de estado da Educação de 2015-2018; da Família e Desenvolvimento Social de 2015-2016; da Saúde de 2015-2018; da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos de 2015-2018; da Segurança Pública de 2015-2018; e do Trabalho, Emprego e Economia Solidária pela dotação 5302.11333204.207 (SPTER, fontes 100 e 107).

<i>Departamento de Interior</i>	2.137.088, 10
<i>Dirección General de la Policía</i>	2.038.453, 92
<i>Instituto de Seguridad Pública de Cataluña</i>	98.634, 18
<i>Dirección General de Administración de Seguridad</i>	0, 00
<i>Servicio Catalán del Tráfico</i>	0, 00
<i>Departamento de Territorio y Sostenibilidad</i>	30.858.992, 95
<i>Secretaría de Vivienda y Mejora Urbana</i>	30.858.992, 95
<i>Departamento de Cultural</i>	3.105.896, 75
<i>Departamento de Bienestar Social y Familia</i>	9.318.671, 60
<i>Dirección General de Juventud</i>	32.975, 00
<i>Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia</i>	2.567.166, 19
<i>Instituto Catalán de las Mujeres</i>	10.000, 00
<i>Dirección General para la Inmigración</i>	6.608.530, 50
<i>Departamento de Empresa y Ocupación</i>	20.814.892, 68
<i>Servicio de Ocupación de Cataluña</i>	0, 00
<i>Subdirección General de Autorizaciones Iniciales para Trabajo</i>	0, 00
<i>Dirección General de la Inspección de Trabajo</i>	0,00
<i>Departamento de Justicia</i>	4.812.560, 33
<i>Dirección General de Servicios Penitenciarios</i>	160.560, 33
<i>Centro de Iniciativas para la Reinserción</i>	4.652.000, 00
Orçamento total em euros	123.412.209, 56

Fonte: Elaboração própria com base em Catalunha, 2013, p.60.

Em suma, a comparação prévia somente da configuração dos planos de políticas públicas de acomodação de imigrantes catalão e paranaense revelou grande disparidade desses em termos de especificidade e concretude. A partir da constatação de um conjunto de divergências estruturais na configuração dos planos elaborou-se a pergunta de pesquisa que busca identificar quais elementos influenciaram na fase formulação dos planos.

4.1. CASO CATALÃO

O objetivo geral dessa seção é identificar quais elementos influenciaram a tomada de decisão que culminou na adoção do quinto plano catalão de acomodação de imigrantes, o

Plan de Ciudadanía y de las Migraciones (2013-2016). A análise do caso catalão está dividida em três seções. A primeira buscará inserir o fenômeno dos fluxos migratório em direção à Catalunha no contexto nacional e internacional, ao passo que salientará algumas peculiaridades da comunidade autônoma em relação à Espanha e às demais comunidades. O período investigado, de 1985 a 2013, será dividido em duas grandes ondas migratórias: a primeira entre 1985 e 1999 e a segunda entre 2000 e 2013.

Como os aportes teóricos para o presente caso bebem do incrementalismo, não basta debruçar-se apenas sobre o *Plan de Ciudadanía y de las Migraciones* (2013-2016). Para compreender o estágio de tomada de decisão que culminou na adoção do plano supracitado serão destacados três elementos principais que, ao passo que são interdependentes, também influem sobre a fase de tomada de decisão.

Primeiro, será necessário investigar as instituições que atuaram sobre o tema dentro da administração da comunidade autônoma ao longo do período estudado, órgãos especializados e marcos legislativos. Segundo, a dimensão dos atores que atuaram no âmbito dessas instituições de modo a deter maior influência sobre as decisões escolhidas, ou seja, os atores políticos mais relevantes. Haja vista que aqui é adotada uma concepção Estado-cêntrica de política pública, será conferida mais ênfase aos tomadores oficiais de decisão. Terceiro, se se parte do pressuposto incrementalista de que a análise das opções políticas na tomada de decisão limita-se a poucas alternativas marginais em relação às políticas anteriores, apenas com mudanças incrementais, em um processo de construção contínua, será preciso analisar os elementos básicos dos quatro planos anteriores que condicionaram a configuração do plano 2013-2016 em busca de continuidades e avanços.

Tendo em mente os três elementos destacados acima, para tratar da análise das políticas públicas em torno da temática migratória desenvolvidas na Catalunha serão dedicadas as outras duas seções além da histórica, cada uma abordando um período específico. A segunda seção, que cobrirá o período entre 1985 e 1999, versará sobre **fase de institucionalização embrionária**,

que coincidiu também com a primeira onda imigratória. Foi uma etapa caracterizada pelo **protagonismo técnico-administrativo** da burocracia atuante em diversos *departamentos* nas medidas tomadas no sentido de melhorar a coordenação inter-administrativa, ao passo que também se destacou o papel das ONGs no provimento de serviços, informações e insumos para formulação de políticas para a população imigrante (BOCHACA, 2007; ZAPATA-BARRERO; ADAMUZ; MARTÍNEZ, 2002). Nesse espaço de tempo, no âmbito institucional, a Catalunha deu os primeiros passos no desenvolvimento de políticas de acomodação para os imigrantes, à época um pequeno contingente em relação à população estrangeira atual em seu território, com a criação dos primeiros órgãos especializados, ainda atuantes, e a adoção do *I Plan Interdepartamental de Inmigración* (1993-2000). Esse primeiro plano, na realidade, não constituiu propriamente um plano de ação; funcionou como uma declaração de compromisso que serviria de base para os posteriores.

Na terceira seção será destacada a **fase de consolidação da institucionalização**, entre 2000 e 2013. O ano 2000 se constituiu como ponto de inflexão por demarcar o princípio da segunda onda imigratória, a adoção do segundo plano interdepartamental (2001-2004), com a estrutura temporal quadrienal empregada desde então, e criação da *Secretaria per a la Immigració*. Como será exposto, na fase de consolidação da institucionalização, na dimensão institucional, para além dos órgãos de consulta e coordenação inter-administrativa introduzidos na fase anterior, foram criados órgãos de execução e gestão, além das primeiras produções legislativas em matéria de imigração e documentos de consenso entre diversos partidos políticos. Na dimensão dos atores houve uma expansão quantitativa e qualitativa de atores envolvidos com a temática imigratória de um pequeno subsistema político-administrativo de grupos de servidores públicos, acadêmicos e associativos dentro de um contexto burocrático mais isolado para contexto político-partidário amplo. Essas modificações graduais na dimensão institucional e dos atores estão relacionadas com a adoção de políticas incrementais nos planos de acomodação que foram

formulados durante o período até o *Plan de Ciudadanía y de las Migraciones*, aprovado em 2013.

4.1.1. Duas ondas imigratórias em direção à Catalunha

Embora o fenômeno do recebimento de fluxos migratórios entre 1985 e 2013 em direção à Catalunha tenha guardado várias características em comum com o restante da Espanha, existiram algumas peculiaridades que merecem destaque. Seja por elementos internacionais, nacionais ou da própria comunidade autônoma, o estudo dos fluxos de estrangeiros para Catalunha pode ser dividido em duas ondas imigratórias: a primeira entre 1985 e 1999 e a segunda entre 2000 e 2013. Esta subseção buscará inserir a Catalunha no contexto espanhol, ao mesmo que apontará alguns aspectos que diferenciam a imigração para Catalunha em relação à Espanha como um todo e as demais comunidades autônomas nessas duas grandes ondas imigratórias em direção à comunidade autônoma.

Como foi exposto no capítulo anterior, entre as décadas de 1950 e 1990 havia um contexto semelhante entre os países do Sul Europeu que mesclava a coexistência de setores de alta e baixa produtividade; a rápida transferência dos trabalhadores nacionais dos setores de baixa produtividade para os setores de alta produtividade; e o rápido declínio da disposição de mão-de-obra nas zonas rurais (BRUQUETAS-CALLEJO et al. 2008). Historicamente a imigração para a Catalunha, com sua economia mais dinâmica, guardou algumas diferenças em relação ao restante da Espanha. A Catalunha, do fim dos anos 1950 até o início dos anos 1970, recebeu uma imigração massiva proveniente de outras comunidades autônomas de economia mais agrária do sul da Espanha: Murcia, Andaluzia e Estremadura (MORALES, 2016). A imigração interna do campo para a cidade, típica do crescimento industrial, mudou a morfologia da Catalunha com o crescimento das áreas metropolitanas. Este processo encerrou-se por volta de 1973 com a crise do petróleo (MORALES, 2016). Estima-se que entre 1950 e 1975, 1,4 milhões de espanhóis de outras comunidades autônomas tenham

imigrado para a Catalunha. Em 1975, 38% dos residentes na Catalunha eram procedentes de outros lugares da Espanha (CASANOVA, 2014).

Entre a segunda metade dos anos 1970 e 1990, a imigração interna praticamente estancou. Já a partir de meados dos anos 1980 a imigração interna passou a ser complementada e substituída pela crescente chegada de imigrantes internacionais (SOLÉ, 2000). Alguns acontecimentos podem ser tidos como marco dessa primeira onda imigratória internacional em direção à Catalunha. No plano nacional e internacional, a Espanha lançava sua primeira *Ley de Extranjería* em 1985, devido às pressões da Comunidade Econômica Europeia no seu processo de incorporação ao bloco (1986). À época, a Espanha passou a ser percebida como um país de imigração e Estado-fronteira da União Europeia, em um contexto interno de progressiva desregulamentação do mercado de trabalho, desenvolvimento do Estado de bem-estar social e existência de grande demanda por mão-de-obra estrangeira na economia informal (ORTEGA-PÉREZ, 2011).

Essas modificações na economia e no mercado de trabalho no país passaram a atrair mais imigrantes extracomunitários para a Catalunha e Espanha de modo geral. É difícil quantificar os imigrantes que chegaram à Catalunha durante essa primeira onda imigratória (1985-1999) devido à carência de dados por comunidade autônoma, tendo em conta que a divulgação das estatísticas sobre população estrangeira do *Padrón Municipal* por comunidade autônoma começou apenas em 1998. Estima-se que o perfil dos imigrantes desta primeira onda imigratória era formado principalmente por imigrantes comunitários e marroquinos. Quanto à distribuição no território, esses estrangeiros teriam se instalado principalmente na cidade de Barcelona e nas comarcas mais próximas da capital catalã, e em menor proporção nas comarcas de Lérida, Tarragona e Girona (SOLÉ, 2000). Estima-se que a população estrangeira no final desse período, 1999, fosse de aproximadamente 2% da população residente em território catalão, ou seja, aproximadamente 125 mil (CASANOVA, 2014).

A partir de 2000 a Catalunha recebeu outra onda migratória maior e mais diversa. Segundo Alonso (2016), essa nova onda teve três características principais: a diversificação das nacionalidades de origem, a intensificação dos fluxos e a distribuição pelo território, incluindo ruralização. Na virada do século, a Catalunha experimentou, junto à Comunidade de Madri e as regiões litorâneas do Mediterrâneo, a imigração progressiva de trabalhadores extracomunitários e de país do Leste Europeu (sobretudo romenos), especialmente dos países com os quais a Espanha tinha laços coloniais, como o caso de países latino-americanos e Marrocos (SOLÉ, 2000). No quadro abaixo é possível notar como as principais nacionalidades de procedência dos imigrantes na Catalunha variou através do tempo, com destaque para a perda gradativa de espaço da migração comunitária frente à chegada de fluxos da Romênia e de países da América do Sul.

QUADRO 11 - Evolução quadrienal do ranking dos principais países de procedência dos imigrantes na Catalunha

2000	2004	2008	2012
Marrocos	Marrocos	Marrocos	Marrocos
Alemanha	Equador	Romênia	Romênia
França	Colômbia	Equador	Equador
Peru	Portugal	Bolívia	Bolívia
Gâmbia	Romênia	Colômbia	China
Itália	Peru	Itália	Itália
Portugal	Itália	China	Paquistão
Reino Unido	China	Portugal	Colômbia
R. Dominicana	França	França	França

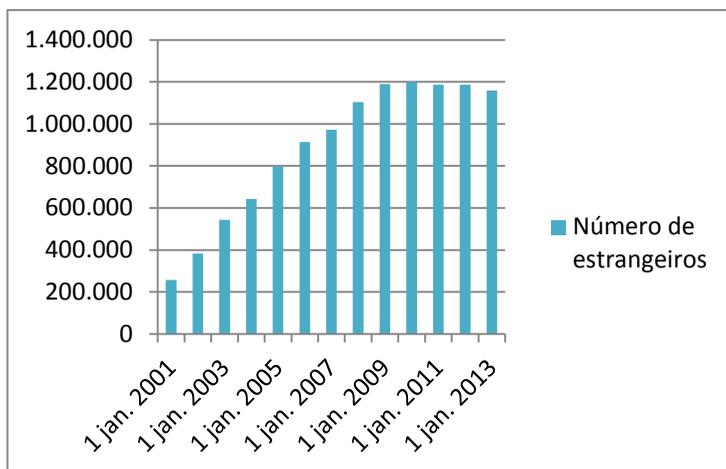
China	Paquistão	Peru	Peru
-------	-----------	------	------

Fonte: IDESCAT, *Padrón Municipal* de 1º de janeiro de cada ano.
Elaboração própria.

A segunda onda imigratória também foi maior em números absolutos e relativos à população catalã. Estima-se que entre 2000 e 2012 tenham chegado à Catalunha mais de dois milhões de imigrantes, dos quais 1,47 milhões corresponderam a imigrantes vindos diretamente do exterior, e 250 mil estrangeiros que mudaram de outra região da Espanha (ALONSO, 2016). O contingente populacional estrangeiro na Catalunha, que no início do século estava em torno de 2%, em 2013 atingiu 15,3% com 1,16 milhões de estrangeiros residentes, ou seja, um estrangeiro a cada seis catalães (CATALUNHA, 2013). O aumento da presença de população estrangeira em território catalão pode ser apreendido pelo gráfico abaixo, que traz dados dos imigrantes *empadronados* entre 2001 e 2013.⁴⁶

GRÁFICO 2 – População estrangeira *empadronada* na Catalunha 2001-2013

⁴⁶ “Empadronado” refere-se àquelas pessoas registradas pelo censo anual.



Fonte: IDESCAT, *Padrón* de 1º de janeiro de cada ano e Catalunya (2013). Elaboração própria.

Nota-se também pelo gráfico acima uma estabilização da população estrangeira na Catalunya a partir de 2009 em decorrência, sobretudo, da crise econômica no país, a qual também gerou imigrantes espanhóis. A crise, embora generalizada, afetou principalmente o mercado laboral dos estrangeiros. Enquanto a taxa de desemprego entre os nacionais, na Catalunya, chegava aos 19,6% em 2013, entre os estrangeiros alcançava os 37% (CATALUNHA, 2013).

Apesar desse recuo nos números mais recentes, a Catalunya, devido ao seu dinamismo econômico,⁴⁷ apresentou grande potencial de atração de fluxos migratórios. Os números acerca da imigração catalães mostraram-se superiores aos espanhóis e às demais comunidades autônomas. Segundo os dados da distribuição de autorizações de residência em vigor no

⁴⁷ A Catalunya, em 2013, entre as 17 comunidades autônomas espanholas, firmava-se como a província com maior participação no PIB nacional espanhol (18,8%), seguida pela comunidade autônoma de Madri (18,7%). Os catalães também detêm o quarto maior PIB per capita entre as províncias espanholas (DATOS MACRO, 2016).

Estado espanhol de 2012, entre as comunidades autônomas, a Catalunha sozinha acolheu 22,9% dos imigrantes documentados no país, seguida por Madri (16,9%), Andaluzia (12,9%) e Valência (12,9%), as únicas a superar os dois dígitos (CATALUNHA, 2013). A porcentagem de população estrangeira na Catalunha, 15,3% em 2013, também ultrapassou a média nacional de 12% (PÉREZ et. al, 2013).

Quanto à distribuição pelo território catalão, a nova onda imigratória caracterizou-se por sua dispersão em direção a todas as comarcas catalãs, mas a concentração em torno da região metropolitana de Barcelona manteve-se. Como indicativo desta dispersão pode-se notar que todas as comarcas catalãs apresentaram uma porcentagem significativa de população estrangeira residentes em seus territórios. Das 41 comarcas, apenas Ripollès (8,4%), Berguedà (8,5%) e Anoia (9%) apresentaram uma porcentagem abaixo de dois dígitos (CATALUNHA, 2013). A comarca de Barcelonès,⁴⁸ onde está localizada Barcelona, com 17,8% de população estrangeira em seu território, cerca de 398 mil, continuou concentrando a maior porcentagem dos imigrantes residentes na Catalunha, 34,4% (CATALUNHA, 2013).

4.1.2. Fase de institucionalização embrionária e o protagonismo técnico-administrativo (1985-1999)

Essa primeira fase de institucionalização das políticas catalãs de acomodação, que se estendeu de meados dos anos 1980 até a criação da *Secretaría para la Inmigración (Decreto 293/2000, de 31 de agosto)*, pode ser definida como um período de *observação e coordenação* (BOCHACA, 2007). Em vista de a acomodação ainda estar restrita ao um pequeno círculo de atores

⁴⁸ A comarca é composta por cinco municípios: Barcelona, Hospitalet de Llobregat, Badalona, Santa Coloma de Gramanet e San Adrián de Besós. Três destes municípios, em 2013, foram os com maior número absoluto de imigrantes: Barcelona (281 mil), Hospitalet de Llobregat (55 mil) e Badalona (32 mil).

no âmbito administrativo e associativo, a observação esteve relacionada às primeiras iniciativas da burocracia e das ONGs de captar e produzir dados sobre a nova população presente no território catalão, ao mesmo tempo em que também era desenvolvida certa expertise no âmbito de cada *departamento* no atendimento dos estrangeiros dentro do bojo das políticas já oferecidas aos nacionais, sobretudo no âmbito do *Departament de Benestar Social*. Por sua vez, a coordenação buscou canalizar esses esforços dispersos e pontuais de atendimento da população estrangeira, seja pela Administração Pública ou pelo terceiro setor, em uma política de acomodação universalista que abarcasse e coordenasse diversas áreas de intervenção. Deste modo, foram criadas as primeiras instituições especializadas em matéria de acomodação de imigrantes na Catalunha nos anos 1990 (ZAPATA-BARRERO, 2001, 2002).

Nesse período de institucionalização embrionária é possível destacar pelo menos cinco marcos que lançariam as bases das políticas de acomodação de imigrantes na Catalunha. Em 1992, embora não fosse uma instituição formal pelo conceito aqui adotado, o *Informe de Girona: cinquanta propostes sobre immigració*, elaborado por ONGs pró e de imigrantes da comarca de Girona, serviu como primeiro *impulso institucional* para elaboração de uma política universal com múltiplas áreas de intervenção (ALONSO, 2016). No mesmo ano, foi criado o primeiro órgão colegiado de coordenação inter-administrativa, a *Comissió interdepartamental per al seguiment i la coordinació de les actuacions en matèria d'immigració* (CII). Em 1993, foi aprovado I *Pla interdepartamental d'immigració*, que acatou muitas das sugestões do *Informe*. Pelo *Decret* 275/1993, de 28 de setembro, foi instituído o *Consell Assessor*⁴⁹ da CII composto por representantes de grupos de atores societais. Ademais, a *Ley* 4/1996, de 10 de janeiro, expedida pelo Estado espanhol, que instituiu o *Padrón Continuo*, permitiu a coleta de dados da

⁴⁹ Ainda com a mesma função de órgão de consulta, o *Consell* foi substituído pela *Taula de Ciutadania i Immigració* pelo *Decret* 86/2008, de abril.

população imigrante residente na Catalunha e nos municípios catalães. As políticas e instituições supracitadas criadas ainda nessa fase de institucionalização embrionária mostraram-se constantes até a adoção do *Plan de Ciudadanía y de las Migraciones* (2013-2016), o que aponta para a continuidade das políticas e consolidação das instituições em torno da temática imigratória.

O Estatuto de Autonomia de 1979 em seu conteúdo não trazia menção ao tema da imigração. Apesar disso, nessa fase, através das diversas competências setoriais,⁵⁰ no interior de cada departamento, foram desenvolvidas atividades e programas que incluíram a população imigrante em políticas direcionadas aos nacionais (ALONSO, 2016). Ou seja, durante essa primeira fase, e mesmo durante a vigência do *I Plan Interdepartamental de Immigración*, entre 1993 e 2000, não havia orçamento específico para a imigração. Todavia, as ONGs, no final dos anos 1980, começaram a receber auxílio econômico da *Generalitat*, governo da Catalunha, para prestação de serviços à população estrangeira. Além do disso, os registros de atendimentos das ONGs serviram mais tarde para a produção dos primeiros dados globais sobre a imigração na comunidade autônoma (ALONSO, 2016; CASEY, 1998).⁵¹

Ainda sobre a atuação inicial relevante das ONGs no fortalecimento institucional, o *Informe de Girona*, formulado por um grupo coordenado de ONGs, a *Comissió d'Associacions i Organitzacions No Governamentals de les Comarques de*

⁵⁰ Estão entre essas áreas: cultura, assistência social, juventude, educação, saúde, segurança social, proteção da mulher, moradia etc. (art. 9, parágrafos 4, 24, 25, 26, 27, 28, art. 15, Leis 26/1985 e 37/1991).

⁵¹ Para dar ideia da dificuldade de obtenção de dados, o estudo do *Collectivo IOÉ*, de 1992, que buscou oferecer à Administração Pública um primeiro conhecimento global sobre a população imigrante na Catalunha a partir das fontes oficiais, precisou utilizar fontes privadas: dados da Càritas Diocesana de Gerona, da Delegació Diocesana de Migracions de Lérida, da Delegació de Càritas i de Migracions de Solsona, da Comissió Diocesana de Migracions de Barcelona, do Equipo PASS, do CITE, do CIREM (ALONSO, 2016).

Girona (CAONGCG), produziu e promoveu a primeira definição de uma política universal de acomodação (ALONSO, 2016). Mesmo não sendo um documento oficial, sua relevância reside no impulso institucional inicial, pelo estímulo à criação do primeiro órgão de coordenação inter-administrativa, a CII, e pela adoção da *Generalitat* de algumas de suas *cinquanta propostes sobre immigració* no *I Pla interdepartamental d'immigració* (CASEY, 1998).

La Recomendación 24 del Informe de Girona, la primera dirigida a la Generalitat, no solo sugería medidas sectoriales [...]. Sugiere también *coordinación*. La coordinación era una necesidad detectada desde un inicio, y constituyó la primera función de la Administración ordinaria especializada que el Govern iba a crear inmediatamente. Una necesidad que era sentida dado que la Administración ordinaria general ya llevaba años trabajando (ALONSO, 2016, p.123).⁵²

No dia 24 de novembro de 1992 foi criada a CII. A principal função da comissão era de coordenar as atividades que já estavam sendo realizadas no interior de cada departamento. Entre seus atributos estavam: impulsionar as relações interinstitucionais, emitir relatório, compilar informações e velar pelo cumprimento da legislação aprovada (não especifica qual) e das normas internacionais sobre o tema. Inicialmente esteve composta por burocratas, com cargos de diretores gerais, dos departamentos da Presidência, Governança (Interior e

⁵² Tradução nossa: A Recomendação 24 do Informe de Girona, a primeira dirigida à Generalitat, não só sugeria medidas setoriais. Sugere também *coordenação*. A coordenação era uma necessidade detectada desde o início, e constituiu a primeira função da Administração ordinária especializada que o governo criaria imediatamente. Uma necessidade que era sentida dado que a Administração ordinária geral já há anos atuava.

Coordenação com Entidades Locais), Educação, Cultura, Saúde, Política Territorial e Obras Públicas, Trabalho e Bem-Estar Social (ALONSO, 2016; BRUGUÉ, 2010).

Se estaba diseñando una Administración especializada pequeña destinada a potenciar una Administración general grande, y en expansión-, y que se extendía por todo el territorio catalán. Destinada, en suma, a potenciar toda la tarea ejecutiva (ALONSO, 2016, p.123).⁵³

O número de departamentos participantes aumentou gradualmente.⁵⁴ Ainda nessa fase de institucionalização embrionária, menos de um ano depois de sua criação, a CII passou a ser composta por mais dois departamentos, de Justiça e Agricultura, Pecuária e Pesca, através do *Decret 275/1993*⁵⁵, de 28 de setembro. Também, cabe destacar, a CII recebeu a função de não somente potencializar as atividades no interior de cada departamento, mas ainda de propor atividades aos diferentes departamentos, no marco do *I Pla Interdepartamental d'Immigració*, aprovado na mesma data (BRUGUÉ, 2010). Na dimensão dos atores, Zapata-Barrero (2012) nomeou essa fase de instituição embrionária de **técnico-administrativa** em decorrência do protagonismo dos burocratas no seio de alguns departamentos e na coordenação das atividades entre eles.

Ainda, o *Decret 275/1993*, de 28 de setembro, instituiu o *Consell Assessor d'Immigració*, com a função principal de

⁵³ Tradução nossa: Estava sendo desenhada uma Administração especializada pequena destinada a potenciar uma Administração geral grande, e em expansão -, e que se estendia por todo o território catalão. Destinada, em suma, a potenciar toda a tarefa executiva.

⁵⁴ Atualmente (2013) é composto por 24 membros em representação de 15 departamentos da estrutura da *Generalitat*.

⁵⁵ Outra novidade introduzida pelo decreto foi a simplificação do nome da *Comissió interdepartamental per al seguiment i la coordinació de les actuacions en matèria d'immigració* para *Comissió interdepartamental d'immigració* (CII).

fornecer relatórios e propostas para a CII na formulação dos planos de acomodação e outras políticas. A composição do conselho garantiu a participação de agentes sociais: ONGs, sindicatos e empresariado. Todavia, sempre na sua composição estiveram presentes membros do CII para garantir o cruzamento entre os dois órgãos e a centralização das deliberações nos tomadores oficiais de decisão na figura dos funcionários públicos representantes dos departamentos. Devido à insatisfação, por parte das ONGs e sindicatos, em relação ao excesso de representação de membros da burocracia, a primeira reunião constitutiva do conselho ocorreu apenas 19 de dezembro de 1994, depois da reforma pelo *Decret 176/1994*, que aumentou a representação dos agentes societais por meio da seleção de representantes formais, *vocais* (ALONSO, 2016).⁵⁶

Além das primeiras instituições de coordenação inter-administrativa e consultiva no nível provincial, houve uma modificação legal no nível estatal que foi essencial para as políticas de acomodação na Catalunha, bem como de todo território espanhol. A reedição do art. 18.2 da *Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, dada pela *Ley 4/1996*, de 10 de janeiro, determinou que, a partir de 1996, o *Padrón Continuo*⁵⁷ deveria registrar todas as pessoas que residissem no município, nacionais ou estrangeiros, no último caso **documentados ou não** (DAVIS, 2008).

Essa modificação permitiu do ponto de vista legal, anos depois, a regularização de imigrantes indocumentados; além de ter servido como condição jurídica de acesso aos serviços públicos. Do ponto de vista a Administração Pública, foi capaz de produzir certa padronização da coleta de dados sobre a população imigrante nas diversas comunidades autônomas e municípios através de campanhas de informação às administrações

⁵⁶ A *Taula de Ciutadania i Immigració*, que substituiu o *Consell Assessor*, apresenta uma estrutura organizacional mais complexa, totalizando quatro órgãos internos: Plenário (órgão central), Comissão Permanente, Grupos de Trabalho e Mesas Regionais.

⁵⁷ Uma espécie de censo anual municipal.

municipais para o registro dos imigrantes, independentemente de sua condição jurídica, pois ainda havia muita divergência na matéria. Os dados das séries anuais que o *Instituto de Estadística de Cataluña* (IDESCAT) passou a receber do *Instituto Nacional de Estadística* (INE) a partir de então propiciou a produção de sucessivos relatórios estatísticos (ALONSO, 2016).

Além de produção de conhecimento sobre o problema público, as campanhas de conscientização sobre a universalidade dos direitos sociais, tendo como o foco a burocracia, estimulou o contato com os imigrantes e a competência para o atendimento dessa nova população (ALONSO, 2016).

Más allá del reconocimiento legal del acceso universal a los servicios públicos, lo que se produce en la práctica es un acceso universal gradual, una especie de doble gradualidad: la literal, que pauta el ordenamiento jurídico, y la real. El acceso gradual es un proceso dinámico, en el que la apertura se genera por las interacciones entre los usuarios, las demandas y quejas de los que no pueden acceder, las instituciones que las recogen [...], las Administraciones y sus empleados –que atienden a usuarios pero que también reciben formación y sensibilización–, el trabajo deliberativo y de propuesta de CII y Consell, el debate político y parlamentario (ALONSO, 2016, p. 142).⁵⁸

⁵⁸ Tradução nossa: Além do reconhecimento legal do acesso universal aos serviços públicos, o que se produziu na prática foi um acesso universal gradual, uma espécie de gradualismo em dobro: o literal, que pauta o ordenamento jurídico, e o real. O acesso gradual é um processo dinâmico em que a abertura se gera pelas interações entre os usuários, as demandas e queixas dos que não podem acessar, as Administrações e seus empregados – que atendem os usuários porque também recebem formação e sensibilização –, o trabalho deliberativo e de propositivo da CIII e *Consell Assessor*, o debate político e parlamentário.

A capacidade de dimensionar o problema público em torno da presença de imigrantes no território catalão e o desenvolvimento de competência entre os funcionários públicos no atendimento da população estrangeira no decorrer do tempo trouxeram mais concretude aos planos de acomodação (FORESTER, 1984), como será visto na fase de consolidação da institucionalização.

Conforme foi exposto nessa seção, o desenvolvimento das primeiras instituições que abordaram o problema da imigração na Catalunha como uma política universal, com múltiplas áreas de intervenção, inicialmente estimuladas pelas ONGs, teve o protagonismo da burocracia no âmbito de cada departamento envolvido e na coordenação entre estes. Disso resultou o primeiro plano *interdepartamental* que lançaria a base operacional das políticas de acomodação de imigrantes da Catalunha. Embora os planos subsequentes tenham seguido as linhas gerais do primeiro, o *I Plan Interdepartamental de inmigración*, na sua configuração, ainda carecia de muitos elementos que confeririam a concretude e a especificidade encontradas na sua quinta versão (2013-2016), como será posto a seguir.

O *Pla Interdepartamental d'Immigració*, aprovado pelo governo em 28 de setembro de 1993, foi redigido por membros do *Gabinet del Conseller de Benestar Social*, com a colaboração de especialistas. Além disso, reuniu sugestões do *Informe de Girona* e de encontros com associações de imigrantes e sindicatos com seus redatores. Sua redação foi realizada em um período curto de tempo,⁵⁹ entre janeiro e setembro de 1993, e com pouca clareza da dimensão do problema sobre o público-alvo, visto que só a partir de 1996, por meio do *Padrón Continuo*, foi possível dar início à produção de dados oficiais relevantes sobre a

⁵⁹ Foi um período relativamente curto se comparado com o modelo de planos quadrienais que se adotou a partir de 2001, quando o período entre um plano e outro foi utilizado para atualização e reformulação da edição seguinte.

população imigrante espalhada pelo território catalão (ALONSO, 2016; USSEL, 2010).

As atividades do plano, composto de 37 programas, reforçavam, ou simplesmente repetiam, muitas das atividades que já estavam sendo implementadas no interior de cada departamento, embora de modo mais estruturado e sistematizado.

Algunas de las actividades ya estaban aprobadas o vigentes en el momento de su aprobación, el Plan de 1993 fue en parte recopilatorio o declarativo. El Plan tuvo la virtud [...] de fundarse en el reconocimiento de una práctica administrativa previa [...]. Muchas actividades se realizarían incluso sin plan. A partir del Plan aprobado en 1993, la Generalitat desarrolló actividades nuevas, enriqueció algunos enunciados iniciales, dejó de realizar otros, etc. (ALONSO, 2016, p.134).⁶⁰

O plano, que teve vigência entre 1993 e 2000, não apresentou orçamento determinado. Embora sem orçamento, não é possível afirmar que durante o período não tenha havido gasto público com a acomodação de imigrantes na *Generalitat*. O imigrante, entendido como apenas mais um usuário dos serviços públicos, recebeu gradativamente mais investimentos no âmbito de cada departamento participante (ALONSO, 2016).

A falta de orçamento e de dados e o tempo de formulação do primeiro I *Pla Interdepartamental d'Immigració*, se analisados estritamente de uma perspectiva racionalista, levaria à

⁶⁰ Tradução nossa: Algumas das atividades já estavam aprovadas ou vigentes no momento de sua aprovação, o plano de 1993 foi em parte recompilatório e declarativo. O plano teve a virtude de fundar-se no reconhecimento de uma prática administrativa prévia. Muitas atividades se realizariam inclusive sem plano. A partir do plano aprovado em 1993, a *Generalitat* desenvolveu atividades novas, enriqueceu alguns dos enunciados iniciais, deixou de realizar outros, etc.

constatação de que se tratava de um plano pouco prático (FORESTER, 1984). Porém, a formulação de políticas públicas não é uma atividade meramente técnica-administrativa (LINDBLOM, 1959). Como será discorrido a seguir, mudanças graduais no âmbito político e administrativo e a consolidação das práticas desenvolvidas pela Administração Pública nessa primeira fase contribuíram para formulação de planos mais concretos. Nesse primeiro momento, o *Pla Interdepartamental d'Immigració* teve a função importante de organizar e sistematizar as atividades que já vinham sendo implementadas, além de servir como forma de compromisso político de continuação e consolidação das mesmas.

4.1.3. Fase de consolidação da institucionalização e expansão da dimensão de atores (2000-2013)

Nessa nova fase, iniciada a partir de 2000, houve uma expansão e consolidação do subsistema político-administrativo em torno do problema público da acomodação de imigrantes na Catalunha. Como será apresentado nesta subseção, na dimensão espacial, além da criação de mais instituições especializadas e da atuação interrupta das já existentes na estrutura da Administração da *Generalitat*, também foram redigidos os primeiros marcos legislativos e de consenso político sobre o tema, a *Llei d'Acollida* (2010) e o *Pacto Nacional per la Immigració* (2008). Na dimensão dos atores, o tema da imigração tomou a agenda política nos debates parlamentares, deixando de ser assunto mais restrito ao âmbito administrativo e associativo. Apesar desse salto, o protagonismo da burocracia na fase de tomada de decisão acerca dos planos interdepartamentais prevaleceu, tendo em vista que entre os políticos catalães os planos continuaram pouco conhecidos, e que o debate parlamentar centrou-se em questões identitárias (USSEL, 2010; MORALES, 2016).

A chegada da segunda onda de imigrantes a partir de 2000 começou a despertar preocupações sobre a possibilidade de o tema da acomodação de imigrantes tornar-se alvo de disputa eleitoral, tanto na Catalunha quanto no nível nacional. De fato, a

temática da imigração passou para o topo da agenda nos debates parlamentares e nas disputas entre os partidos, porém com ênfase em aspectos identitários relacionados ao nacionalismo catalão, ao passo que as questões relacionadas à acomodação dos imigrantes às políticas públicas no âmbito social ficaram em segundo plano (USSEL, 2010; MORALES, 2016). Os planos interdepartamentais seguiram como preocupação principalmente da Administração e das ONGs que trabalhavam diretamente com tema, enquanto eram desconhecidos pela maioria da elite política (USSEL, 2010).

Durante todo o período analisado, 1985 a 2013, a Catalunha passou por relativa estabilidade política. Entre as I e VI legislaturas do *Parlament de Catalunya*, 1980 a 2003, governou a coalizão de partidos de centro-direita, *Convergència i Unió* (CiU). Na VII e VIII, entre 2003 e 2010, governou a coalizão de esquerda, o *Tripartito: Iniciativa per Catalunya-Verds* (ICV), *Partit dels Socialistes de Catalunya* (PSC), *Ciutadans pel canvi, Esquerra Republicana de Catalunya* (ERC). Na XI e X legislaturas, novamente, o CiU obteve maioria parlamentar.⁶¹

Diferentemente do nível nacional, como foi visto no capítulo anterior, onde a alternância de partidos no poder produziu modificações significativas nas políticas de acesso, na Catalunha, a despeito da mudança de partidos no poder, a política de acomodação da comunidade autônoma teve caráter “continuista”, ao passo que nos debates eleitoral-partidários era conferido destaque às questões identitárias (ALONSO, 2016). Esse último ponto pode ser constatado na entrevista, de 2013, do presidente da *Generalitat* entre 1980 e 2003 a Morales (2016, p. 258):

Somos un país pequeño con poco poder político, no somos un Estado, las leyes no las dictamos nosotros. Por otra parte,

⁶¹ Presidentes da *Generalitat* investidos por legislatura: I, II, III, IV, V e VI Jordi Pujol i Soley (CiU); VII Pasqual Maragall i Mira (PSC); VIII José Montilla (PSC); IX e X Artur Mas i Gavarró (CiU).

desde hace buena parte del siglo XX España ha creído que la inmigración es una forma de ir diluyendo la personalidad colectiva de Cataluña, que la inmigración va a hacer que perdamos nuestra identidad y nosotros tenemos que defendernos sin tener muchos medios políticos, porque el Estado lo tiene Madrid. Y esto nos obliga a tener ideas sobre inmigración que no pueden basarse en leyes muy restrictivas porque nos rigen las españolas. Por lo tanto teníamos que hacerlo desde la sociedad y que los instrumentos que tengamos sirvan para integrar a los que vengan de fuera.⁶²

Parte dessa preocupação com a “diluição da personalidade coletiva” impulsionada pelo longo período de governos do CiU foi converter o catalão em língua veicular de ensino nas escolas a partir da *Ley de Normalización Lingüística* (7/1983) e da *Ley de Política Lingüística* (1/1998), o que teve continuidade com o *Tripartito* e foi reforçado com o *Pacto Nacional per la Immigració* (2008) e a *Llei d’Allida* (2010) (MORALES, 2016; DAVIS, 2008). Durante os mandatos do *Tripartito*, além da manutenção do modelo de planos de acomodação, aproveitou-se o contexto político favorável para assegurar certa estabilidade às políticas voltadas aos imigrantes na Catalunha.

⁶² Tradução nossa: Somos um país pequeno com pouco poder político, não somos um Estado, não ditamos as leis. Por outro lado, durante boa parte do século XX, a Espanha tem acreditado que a imigração é uma forma de ir diluindo a personalidade coletiva da Catalunha, que a imigração fará com que percamos nossa identidade e nós temos que nos defender sem ter muitos meios políticos, porque o Estado os tem em Madri. E isto obriga-nos a ter ideias sobre imigração que não podem basear-se em leis muito restritivas porque nos regem as espanholas. Portanto, temos que fazê-lo desde a sociedade e que os instrumentos que tenhamos sirvam para integrar aqueles que vêm de fora.

A partir de la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía (2006) y bajo la gestión del Tripartito, se observa el paso de una gestión de la inmigración basada sólo en los planes de inmigración hacia un mayor desarrollo legislativo y normativo, marcado por la búsqueda de un consenso entre la mayoría de las fuerzas políticas y sociales. El debate en torno al nuevo Estatuto de Autonomía proporcionó pues un contexto favorable a la colaboración entre diversos actores para promover estos desarrollos legislativos en Cataluña, lo que además se habría visto favorecido por la coincidencia de gobiernos socialistas en la Generalitat, en Barcelona y en el Estado central entre 2003-2011. Como resultado de este proceso se aprobó una serie de normas y documentos políticos como: el Pacto Nacional por la Inmigración, el Plan de la Lengua y Cohesión Social, la Ley de Acogida (MORALES, 2016, p. 276).⁶³

Esses novos documentos e normas, precedidos de um amplo processo de deliberação, também foram importantes para o

⁶³ Tradução nossa: A partir da aprovação do novo Estatuto de Autonomia (2006) e sob a gestão do *Tripartito*, se observa o passo na gestão da imigração baseada somente em planos de imigração para um maior desenvolvimento legislativo e normativo, marcado por uma busca de consenso entre a maioria das forças políticas e sociais. O debate em torno do novo Estatuto de Autonomia proporcionou um novo contexto favorável à colaboração entre diversos atores para promover estes desenvolvimentos legislativos na Catalunha, o que ademais tinha se mostrado favorecido pela coincidência de governos socialistas na *Generalitat*, em Barcelona e no Estado central entre 2003-2011. Como resultado deste processo foi aprovada uma série de normas e documentos políticos como: o *Pacto Nacional por la Inmigración*, o *Plan de la Lengua y Cohesión Social*, a *Ley de Acogida*.

empoderamento dos órgãos especializados, técnicos e cargos eleitos em torno da imigração na Catalunha (ALONSO, 2016).

Na dimensão espacial, das instituições, esses órgãos especializados dentro da estrutura da *Generalitat*, segundo as novidades introduzidas pela *Llei d'Accollida* (2010), até 2013, eram compostos por cinco instituições principais:⁶⁴

- a) a CII (1992);
- b) a *Taula de Ciutadania i Immigració* (2008), que substituiu o *Consell Assessor*;
- c) um órgão executivo responsável por propor a política de acomodação ao governo: a *Secretaria per la Immigració* (2000);
- d) uma agência gestora: a *Agència de Migracions de Catalunya*, criada pela *Llei d'Accollida* (2010);
- e) um órgão coletivo consultivo que intermedia as sugestões entre as entidades locais e a *Generalitat*: a *Comissió Mixta Paritària Generalitat – Ens Locals*, criada pela disposição adicional 5ª da *Llei d'Accollida*.

A criação da *Secretaria per la Immigració* (*Decret* 293/2000, de 31 de agosto)⁶⁵ foi um ponto de inflexão nas

⁶⁴ Entres as instituições listadas, apenas as três primeiras são operantes: CII, *Taula* e *Secretaria per la Immigració*. A *Agència de Migracions de Catalunya* e a *Comissió Mixta Paritària Generalitat - Ens Locals* carecem ainda (2013) de regramento interno e funcionamento. De tal modo, as tarefas diretiva, gestora e coordenadora são levadas a cabo pela *Secretaria per la Immigració*. A coordenação da *Generalitat* com os municípios e comarcas é constante, porém mediante reuniões informais (ALONSO, 2016; CATALUNHA, 2013).

⁶⁵ Até 2000, embora a acomodação estivesse a cargo de diversos departamentos, o *Departament de Benestar Social* era encarregado de impulsionar o plano. Com a criação da *Secretaria per la Immigració* na estrutura do *Departament de la Presidència*, CII e *Consell Assessor* foram transferidos para o mesmo. Porém, essa modificação durou pouco, apenas até 2004, quando uma reconfiguração do governo (*Decret* 168/2004, de fevereiro) determinou o retorno para o *Departament de Benestar i Família* (a partir de 2006, chamado de *Departament d'Acció Social i Ciutadania*). Neste departamento seguem todas as instituições especializadas até então.

políticas de acomodação na Catalunha, que marcou o início da fase de consolidação da institucionalização especializada (ALONSO, 2016). Como órgão executivo responsável por propor a política de acomodação ao governo, a *Secretaria* foi instituída com a função de elaborar *II Plan Interdepartamental de inmigración* (2001-2004), o primeiro já no modelo quadrienal. Para cada ano de vigência dos planos quadriennais, a *Secretaria* deveria elaborar um plano de ação com uma série de atividades propostas para cada departamento da *Generalitat*. Cada atividade, ou grupo de atividades, seria acompanhado de alocação orçamentária vinculada a ela. Posteriormente, esse conjunto de atividades anuais passaria para a deliberação da CII e do *Consell Assessor*. Ou seja, as contribuições desses órgãos às atividades não seriam vinculantes.

Tendo em conta o status de órgão executivo da *Secretaria per la Immigració* e a disponibilização de orçamento da *Generalitat* e de alguns fundos estatais - sobretudo após 2005, quando também ocorre a aprovação do terceiro plano interdepartamental -, foi possível a contratação de funcionários públicos especializados como *figuras puente* entre a população imigrante e os próprios funcionários públicos e entre as diversas administrações. Estavam entre estes profissionais: técnicos em políticas migratórias, agentes de acolhimento, mediadores, dinamizadores juvenis e técnicos territoriais (ALONSO, 2016).

Brugué (2010) destacou alguns elementos que julgou importantes da atuação da *Secretaria* na consolidação da institucionalização do tema da acomodação na estrutura geral da *Generalitat*. Por um lado, a disposição de interlocutores definidos e consolidados em cada departamento, além de agilizar a própria interlocução entre os departamentos, possibilitou reforçar uma visão transversal e uma intervenção coordenada entre eles. Politicamente, a secretaria exerceu pressão para que todos os departamentos se situassem em relação à acomodação de imigrantes, de modo que atualmente todos os departamentos devem disponibilizar aportes orçamentários para a implementação dos planos. Administrativamente, contribuiu para a estruturação técnica, por meio da implementação de sucessivos

planos, cada vez mais sistemáticos e interiorizados pelos departamentos.

Por outro lado, a atuação da *Secretaria* na formulação dos sucessivos planos não escapou de tensões e divergências sobre a prioridade de um determinado programa ou atividade no orçamento de cada departamento.

La SI pot considerar que un programa és essencial, mentre que per a un departament només és un programa més entre molts d'altres. De fet, els departaments tenen la darrera paraula pel que fa a la implementació de les mesures, però hi ha certes obligacions compartides que pesen bastant a l'hora de decidir. Es parla de la translació del Pla Interdepartamental a les polítiques sectorials dels departaments com a “encaje de bolillos”: una feina laboriosa, complexa, però gairebé sempre factible. [...] Les diferències de criteri s'han mirat de resoldre convocant reunions entre les parts. En aquest punt, resulta essencial identificar d'interlocutor clau dins del departament en qüestió, aquell que tingui la voluntat i el poder per resoldre el tema (BRUGUÉ, 2010, p, 85).⁶⁶

⁶⁶ Tradução nossa: A *Secretaria per la Immigració* pode considerar que um programa é essencial, enquanto que para um departamento é apenas mais um entre muitos. De fato, os departamentos têm a última palavra sobre a implementação das medidas, mas existem certas obrigações compartilhadas que pesam bastante sobre a hora de decidir. Se fala da translação do plano interdepartamental das políticas setoriais dos departamentos como “*encaje de bolillos*”: um trabalho laborioso, complexo, mas quase sempre factível. As diferenças de critério têm sido resolvidas convocando reuniões entre as partes. Neste ponto, cabe essencialmente identificar o interlocutor-chave dentro do departamento em questão, que tenha a vontade e o poder para resolver o problema.

Se tomado o conjunto dos órgãos especializados operantes desenvolvidos durante todo o período analisado no caso catalão – CII, *Taula de Ciutadania i Immigració*, *Secretaria per la Immigració* – é possível avaliar sua atuação pela continuidade de seu funcionamento. A CII e a *Taula*, que iniciaram suas atividades ainda na fase de institucionalização embrionária, continuaram operantes, enquanto a *Secretaria*, embora mais recente (2000), já apresentava uma estrutura informal de gabinete desde os anos 1990 no interior do *Departament de Benestar Social*, o qual abrigou desde o início, e por mais tempo, os órgãos especializados na acomodação da população imigrante (ALONSO, 2016; CATALUNHA, 2013). O funcionamento e a composição dessas instituições também revelaram a centralidade da burocracia, como tomadores oficiais de decisão, sobre as políticas dos planos de ação.

Conforme já havia sido salientado, o *Pacto Nacional per la Immigració* e a *Llei d'Acollida*, frutos de um longo processo de deliberação, constituíram instituições importantes para o fortalecimento dos órgãos especializados operantes e a relativa estabilidade das políticas implementadas independentemente da alternância de poder (ALONSO, 2016). Ambos os instrumentos derivaram das discussões sobre o novo Estatuto de Autonomia (2006).⁶⁷ Diferentemente do Estatuto de 1979, o artigo 138 do novo Estatuto referiu-se explicitamente ao tema da imigração. Estabeleceu que cabia à *Generalitat*: a competência exclusiva em matéria de primeira acolhida de imigrantes, que inclui atividades socio sanitárias e de orientação; o desenvolvimento das políticas de acomodação; o estabelecimento por lei de um marco de referência para acolhida e acomodação de imigrantes; e questões referentes às políticas para nacionais retornados. Delegou algumas questões pontuais também no bojo das políticas de acesso: a competência executiva sobre a autorização de trabalho para os estrangeiros que a atividade laboral fosse exercida na Catalunha, em coordenação com o Estado espanhol em sua

⁶⁷ Aprovado pelo Parlamento Espanhol em 30 de março de 2006 e ratificado por referendo na Catalunha em 18 de junho do mesmo ano.

competência sobre entrada e residência de estrangeiros. Por fim, permitiu à comunidade autônoma maior participação nas decisões do Estado na escolha do contingente de trabalhadores estrangeiros (CATALUNHA, 2013).

A assinatura do *Pacto Nacional de la Immigració*, em 19 de dezembro de 2008, ocorreu próximo ao pico de população estrangeira registrada em território catalão: 1,2 milhão, em 2010 (CATALUNHA, 2013). O *Pacto*, com horizonte até 2020, contou com o apoio de mais de 200 entidades sociais e agentes econômicos, incluindo os membros da *Taula*. Também foi firmado pelo governo e por grupos parlamentários: *Convergència i Unió*, *Partit dels Socialistes de Catalunya - Ciutadans pel Canvi*, *Esquerra Republicana de Catalunya*, e *Iniciativa per Catalunya/ Els Verds - Izquierda Unida y Alternativa* (BRUGUÉ, 2010; ALONSO, 2016).⁶⁸

Essa busca de consenso social e político repousava, principalmente, na necessidade de assegurar a continuidade das políticas já desenvolvidas e de evitar rupturas por razões de divergências ideológicas e disputas eleitorais.

L'existència del Pacte Nacional s'explica perquè el fenomen de la immigració ha estat [...] en el primer nivell de l'agenda política, i és de les temàtiques més susceptibles de ser utilitzades com a arma en la lluita partidista-electoral. En aquest sentit, l'existència del Pacte Nacional ha aconseguit donar a aquesta política un grau d'estabilitat i de consens que haurien semblat impensables uns anys abans (BRUGUÉ, 2010, p.76).⁶⁹

⁶⁸ O *Partido Popular* (PP) recusou a subscrever o *Pacto* alegando que este buscava interferir em competências do Estado espanhol e desconsiderava a conjuntura de aumento da taxa de desemprego da população imigrante.

⁶⁹ Tradução nossa: A existência do Pacto Nacional se explica porque o fenômeno da imigração já estava no primeiro nível da agenda política, e por ser uma das temáticas mais suscetíveis de ser utilizadas como arma

A estrutura do *Pacto* estava baseada em três eixos principais: a gestão dos fluxos migratórios e o acesso ao mercado de trabalho; a adaptação dos serviços públicos a uma sociedade diversa; e a integração em uma cultura comum. Esses três eixos foram decompostos em objetivos amplos para evitar divergências entre seus assinantes. A parte operativa do documento ocorreria através dos planos de acomodação, sendo o *Plan de Ciudadanía e Inmigración* (2009-2012) o primeiro a incorporá-lo (CATALUNHA, 2013; ALONSO, 2016).

Fruto direto da aprovação do novo Estatuto de Autonomia (2006), que determinava o estabelecimento por lei de um marco de referência para primeira acolhida, a *Llei d'Acollida de les persones immigrades i de les retornados a Catalunya* (Ley 10/2010, de 7 de maio) teve o objetivo básico de instituir um serviço de primeira acolhida orientado à promoção da autonomia pessoal dos estrangeiros recém-chegados para reduzir a dependência dos serviços sociais e aumentar sua capacidade de inserção no mercado de trabalho. Esse serviço de primeira acolhida atuaria em três eixos básicos de formação e informação: conhecimento da sociedade catalã e suas leis, formação linguística e capacitação e assistência laborais.

Muitas das disposições contidas na lei já estavam sendo implementadas por meio dos planos interdepartamentais, por isso a importância da norma no reforço e consolidação das políticas anteriores. A previsão inicial era que a aplicação progressiva da lei estaria concluída em 2015. Para Davis (2008), ao analisar as propostas prévias a sua aprovação, a *Llei d'Acollida* seria importante por sua universalidade e força de lei, que obrigaria todos os governos municipais da Catalunha a oferecer serviços de primeira acolhida para os imigrantes recém-chegados. A *Llei d'Acollida* também reforçou a tendência de bifurcação entre as políticas de acesso, a cargo do Estado espanhol, e as políticas de

na disputa partidária-eleitoral. Nesse sentido, a existência do Pacto Nacional tem logrado conferir a esta política um grau de estabilidade e consenso que parecia impensável há alguns anos atrás.

acomodação, sobretudo sua implementação, a cargo dos governos autonômicos e locais, discutida no capítulo anterior (BRUQUETAS-CALLEJO et al, 2008, CORELLA, 2004).

Ao final do período do recorte temporal do estudo do caso catalão, 2013, é possível afirmar que política de acomodação na Catalunha já não era uma política pública estritamente nova (BRUGUÉ, 2010). Seus primeiros órgãos especializados – CII e *Taula de Immigració* – já tinham duas décadas de atividade interrupta, acumulando, portanto, uma trajetória de construção contínua. Desse modo, com base em Lindblom (1959, 1979), é razoável concluir que os processos de tomada de decisão acerca de problemas complexos e dinâmicos, como os abordados nos planos, não partem do zero, mas, sim, de alternativas marginais em relação às políticas anteriormente adotadas. Ademais, a função desempenhada pela *Secretaria per la Immigració* em torno da distribuição de recursos entre os diferentes departamentos envolveu processos de barganha. Visto que a barganha envolve a distribuição de recursos escassos entre diversos atores, uma vez concluída fica mais fácil seguir os padrões existentes de distribuição do que negociar uma redistribuição radicalmente nova (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; LINDBLOM, 1959).

Na segunda fase da política de acomodação catalã (2000-2013) foram produzidos quatro planos interdepartamentais, do segundo ao quinto dentro de todo o período estudado: 2001-2004 (II), 2005-2008 (III), 2009-2012 (IV), 2013-2016 (V). Por isso, cabe analisar como elementos importantes na configuração desses planos quadrienais foram incorporados através de sucessivas versões, dando ênfase ao processo de construção contínua no qual os resultados da tomada de decisão limitaram-se a poucas alternativas marginais em relação às políticas anteriores, apenas com mudanças incrementais (LINDBLOM, 1959; 1979). Também se buscará relacionar essas modificações graduais às mudanças já abordadas na dimensão de atores e institucional ao longo da fase de consolidação da institucionalização. Além da análise de cada plano em seu conjunto, tendo em mente os mesmos critérios de avaliação empregados para análise

comparada da configuração dos planos catalão (2013-2016) e paranaense, foram avaliados cinco elementos específicos presentes na configuração dos planos, a saber: interdepartamentalidade, temporalidade, informação global do público-alvo, disposição de orçamento e especificação de atividade relacionada ao agente implementador. O resultado da análise para o caso dos planos catalães está resumido no quadro abaixo.

QUADRO 12 – Elementos presentes em cada um dos planos catalães.

Elementos presentes na configuração dos planos	I	II	III	IV	V
Interdepartamentalidade	x	x	x	x	x
Temporalidade definida		x	x	x	x
Informação do público-alvo		x	x	x	x
Orçamento			x	x	x
Atividade/agente implementador			x	x	x

Fonte: elaboração própria.

O I Plano, como explicitado anteriormente, constituiu mais um declaração de compromisso do que um plano de ação. Porém, foi importante ao compilar as atividades que já estavam sendo implementadas pelos diversos departamentos e estimular a coordenação inter-administrativa: a *interdepartamentalidade* (ALONSO, 2016).

Já o II Plano, o primeiro elaborado pela recém-instituída *Secretaria de Immigració*, introduziu dois elementos importantes à sua configuração no sentido de lhe conferir maior materialidade: **informação global sobre o público-alvo e temporalidade definida**. A disponibilidade de informação sobre a população imigrante estava, sobretudo, ligada ao aumento da capacidade de levantamento de dados oficiais, até então muito dependente do setor associativo, propiciado pelas modificações no *Padrón Contínuo* (1996), que permitiu o registro de imigrantes documentados ou não, além do conhecimento dessa população por clivagem de sexo, idade e sua distribuição pelo território.

A definição da duração do plano em quatro anos, com revisões anuais, foi significativa para o planejamento da política no longo prazo.⁷⁰ A avaliação contínua permite a retroalimentação dos planos seguintes para seu melhoramento e adequação ao um fenômeno dinâmico da imigração (USSEL, 2010). O II Plano basicamente mantinha os objetivos do anterior, introduzindo novas ações derivadas do drástico aumento da população imigrante no período. Isso se refletiu no número de programas do plano, que passou de 37 no primeiro para 133 no segundo (MORALES, 2016).

O III Plano é especialmente relevante para este estudo porque os elementos básicos analisados na configuração do V Plano já estavam todos presentes: *interdepartamentalidade*, temporalidade, informação global do público-alvo, disposição de orçamento e especificação de atividade relacionada ao agente implementador. O III Plano, o primeiro formulado durante um governo do *Tripartito*, coalizão de esquerda que governou durante a VII e VIII legislaturas (2003-2010), deu um salto conceitual ao tratar pela primeira vez abertamente de cidadania residente (veja que o termo “cidadania” já aparece no título, como mostra o quadro abaixo).

Desde el año 1993, todos llevaban en su título la palabra *interdepartamentalidad*, de nueve sílabas y difícil pronunciación, pero el concepto ha demostrado estar bien aprehendido, puesto que, en su tercer Plan [...] ya hablan abiertamente de la relación entre inmigración y la ciudadanía residente. Este salto teórico es [...] su mayor fuerza, pero también su peor debilidad (USSEL, 2010, p. 302).⁷¹

⁷⁰ Note que o critério para escolha de planos quadrienais foi por razões mais técnicas do que políticas. A duração dos planos não coincide com as legislaturas.

⁷¹ Tradução nossa: Desde o ano 1993, todos levaram em seu título a palavra *interdepartamentalidade*, de nove sílabas e difícil pronúnciação,

QUADRO 13 – Lista de títulos dos planos interdepartamentais.

<i>I Plan Interdepartamental de Inmigración (1993-2000)</i>
<i>II Plan Interdepartamental de Inmigración (2001-2004)</i>
<i>Plan de Ciudadanía e Inmigración (2005-2008)</i>
<i>Plan de Ciudadanía e Inmigración (2009-2012)</i>
<i>Plan de Ciudadanía y de las Migraciones (2013-2016)⁷²</i>

Fonte: elaboração própria.

Como ponto positivo dessa mudança conceitual é possível destacar o aprendizado do tratamento do tema da imigração como algo que transcende políticas setoriais, o que reforçou a coordenação inter-administrativa (MORALES, 2016, p.265).⁷³ Ainda nas linhas gerais dos planos anteriores, a configuração do terceiro plano trouxe duas inovações: pela primeira vez houve disponibilização de dotação orçamentária, e o orçamento total foi decomposto por cada programa e atividade, ao passo que estes foram atrelados ao órgão ou agente implementador responsável. Essa maior especificidade no plano de ação tinha por objetivo melhorar a conexão entre os eixos gerais, programas e atividades, estabelecendo programas gerais e que os distintos níveis das políticas setoriais e programas

mas o conceito tem se mostrado bem aprendido, visto que, no seu terceiro Plano já falam abertamente da relação entre imigração e cidadania residente. Este salto teórico é sua maior força, mas também sua pior debilidade.

⁷² Empregou-se o termo *migraciones* pois através das novas disposições estabelecidas pela *Llei d'Accollida* (2010) a *Generalitat* passou a desenvolver programas de retorno de catalães emigrados.

⁷³ Tradução nossa: O primeiro plano de integração elaborado pelo Tipartito mudou, portanto, o tom do discurso do CiU mas não suas linhas gerais.

identificassem suas próprias prioridades. Isso, por consequência, favoreceu a territorialização das medidas e envolvimento dos governos locais (MORALES, 2016, BOCHACA, 2007). Para isso, a *Secretaria per la Immigració* desempenhou um papel importante ao pressionar cada departamento a posicionar-se em relação ao tema da acomodação, ao passo que cada atividade decorrente desse posicionamento deveria vir acompanhada de um compromisso orçamentário, com a decisão final sobre isso se dando no interior de cada departamento (BRUGUÉ, 2010).

Sobre a disponibilização de orçamento, no III Plano foi facilitada em grande medida pela criação de um fundo de financiamento nacional, o *Fondo de Apoyo a la Acogida y a la Integración de Inmigrantes* (FAIREA). Em 2005, a Catalunha recebeu 27.096.708,30 euros do FAIREA, a serem geridos pela *Secretaria per la Immigració* com as condições de: 50% da soma ser destinada às administrações locais, 41% à educação e 9% para gastos com gestão e outros (MORALES, 2016). Esse primeiro plano com dotação orçamentária recebeu alguns críticas por ser disponibilizar um montante muito aquém do necessário, face ao aumento expressivo do número de usuários estrangeiros à época (2005-2008) e pelas condições estabelecidas pelo Estado de alocação dos recursos (MORALES, 2016; USSEL, 2010).

O IV Plano (2009-2012), seguindo ainda as linhas gerais dos anteriores, foi articulado em torno dos princípios e objetivos desenvolvidos pelo *Pacto Nacional per la Immigració* (2008) e das bases das competências estabelecidas pelo novo Estatuto de Autonomia (2006), o que permitiu à *Generalitat* maior discricionariedade na aplicação dos recursos (MORALES, 2016). Por fim, o V Plano (2013-2016) foi aprovado já com o respaldo da *Llei d'Acollida* e em um contexto de recrudescimento dos efeitos da crise econômica na Espanha. Se, no ano de lançamento do IV Plano (2009), o orçamento anual total disponibilizado por todos os departamentos era de 212.480.642,80 euros, no ano de lançamento do plano atual (2013), foi reduzido para 123.412.209,56 euros.

Para Ortega-Pérez (2011), a crise econômica acarretou a redução dos orçamentos destinados à acomodação, bem como às

políticas sociais de modo geral, a partir de 2010, e alterações em alguns âmbitos da política, porém sem modificar os elementos que a definem como uma política consolidada.

Es pertinente señalar que sí estamos ante políticas de inmigración autonómica normalizadas tanto con relación a su contenido sustantivo como a su estructura operativa político-administrativa como muestran [...] la continuidad en el tiempo del uso de los planes y sus cuadros administrativos de ejecución (ORTEGA-PÉREZ, 2011, p. 23).⁷⁴

Essa força do incrementalismo fica evidente na capacidade de manter as estruturas governamentais e os recursos para políticas mesmo em situações de crise (SOUZA, 2006).

4.2. CASO PARANAENSE

O objetivo geral desta seção, dedicada à análise do caso paranaense, é identificar quais elementos influenciaram a fase de tomada de decisão que culminou na adoção do primeiro plano de acomodação de imigrantes entre os estados brasileiros, o Plano Estadual para Promoção e Defesa dos Direitos dos Refugiados, Migrantes e Apátridas do Paraná (2014-2016).

A seção está dividida em três subseções. A primeira buscará inserir o fenômeno dos fluxos imigratório em direção ao Paraná no contexto nacional e internacional tratado no capítulo anterior, que se estendeu de 2000 a 2015, ao passo que salientará

⁷⁴ Tradução nossa: É pertinente ressaltar que sim estamos ante políticas de imigração autonómica normalizadas tanto com relação a seu conteúdo substantivo como a sua estrutura operativa político-administrativa como mostram a continuidade de tempo de uso dos planos e os quadros administrativos em execução.

algumas especificidades do estado em relação aos demais estados brasileiro.

A segunda subseção trará uma descrição do subsistema político-administrativo em torno do processo de formulação de políticas públicas voltadas aos imigrantes no estado do Paraná com foco na sua dimensão espacial, das instituições, e dos atores. Na dimensão espacial, destacar-se-á como se deu a institucionalização (2012) e a atuação do Comitê Estadual para Refugiados e Migrantes no Estado do Paraná (CERM) como órgão central para articulação dos principais grupos de atores envolvidos até o lançamento do Plano, em 2015. Na dimensão dos atores, será exposta a proeminência de dois dos principais grupos que atuaram em torno da temática imigratória no estado: burocracia e ONGs. Concluiu-se que temática das políticas de acomodação no Paraná abarcou um sistema político-administrativo bem restrito e centrado em atores e instituições sediados na capital do estado. Essa restrição do sistema político-administrativo acabou influenciando a oportunidade de escolha encontrada para adoção do Plano Estadual.

Na última subseção buscar-se-á demonstrar, resgatando pontos já levantados nas seções anteriores, como o processo de tomada de decisão que culminou na adoção do Plano Estadual apresentou as propriedades que configuram uma anarquia organizada, segundo a concepção de Cohen, March e Olsen (1972), que no seu conjunto parecem ter a contribuído para escolha de um plano mais vago, com pouca concretude e especificidade.

4.2.1. Aumento dos fluxos imigratórios para o Paraná e o conhecimento limitado acerca do problema (2000-2013)

Como foi destacado no capítulo anterior, o Brasil desde os anos 2000 já apresentava um aumento na presença de imigrantes em território nacional, em boa medida relacionado ao bom desempenho econômico do país e à melhora das condições socioeconômicas. No final da primeira década do século XXI, o país ingressou em um novo patamar da migração internacional

devido ao aumento de volume e diversidade dos fluxos (RIBEIRO; FERNANDES, 2015). Sendo o Paraná um dos estados com maior atividade econômica e melhores indicadores socioeconômicos do país,⁷⁵ destacou-se também, entre os outros estados da Federação, pela capacidade de atração de estrangeiros. Nessa seção buscar-se-á abordar o aumento desses fluxos migratórios em direção ao estado, a mudança do perfil dos imigrantes e sua distribuição no território paranaense, sempre frisando as deficiências na produção de estatísticas sobre a população estrangeira, que mais tarde interferiram na configuração do Plano Estadual.

O Paraná foi historicamente constituído por fluxos migratórios internacionais. Existe uma grande variedade de nacionalidades presentes no estado, que ao longo de sua história sediou várias correntes imigratórias. De um modo geral, entre os fluxos mais consolidados pode-se destacar o da migração europeia e japonesa no século XIX e, recentemente e foco deste estudo, a entrada de imigrantes da América do Sul e haitianos, sobretudo entre 2000 e 2013 (MOURA; CARDOSO, 2014). De acordo com o entrevistado ONG 1, com base na sua experiência no atendimento da população imigrante que chega ao estado, na primeira década do século XXI o Paraná experimentou o recebimento de nos fluxos migratórios provenientes de países vizinhos. Esse grupo, até aproximadamente 2006, encontrava-se em uma situação social e jurídica complicada devido à falta de documentação. Com os tratados de residência bilaterais e regionais firmados pelo Brasil a situação dessa população passou por uma gradativa melhora. Não tardou para que o fluxo imigratório começasse a diversificar-se com a chegada de imigrantes e refugiados africanos e depois os haitianos e sírios.

Os tratados mencionados pelo entrevistado referem-se aos acordos em torno do Acordo de Livre Trânsito e Residência do Mercosul, Bolívia e Chile, que entrou em vigor em 2009 e foi

⁷⁵ O Paraná, em 2014, sustentou o quarto maior PIB (6,3%), quinto no ranking de índice de desenvolvimento humano (IDH) e o sexto PIB per capita entre os 27 estados da Federação (IPARDES, 2016).

ampliado com adesão de Colômbia, Equador e Peru, posteriormente. O acordo simplificou a obtenção de residência temporária por até dois anos, a qual pode se transformar em permanente com a comprovação de trabalho, além de isentar a exigência de visto prévio (PATARRA, 2012). O acordo entrou em vigor no bloco regional apenas em 2009 devido ao atraso na sua ratificação pelo Paraguai.⁷⁶ Assim, Argentina e Brasil decidiram implementar e praticar o Acordo de Residência de modo bilateral, em junho de 2006. Da mesma forma, em outubro de 2006, Brasil e Uruguai firmaram um Acordo Bilateral de Residência. Esses acordos, mesmo que com algumas modificações, apenas reforçaram o já definido no Acordo Multilateral (CULPI; PEREIRA, 2014).

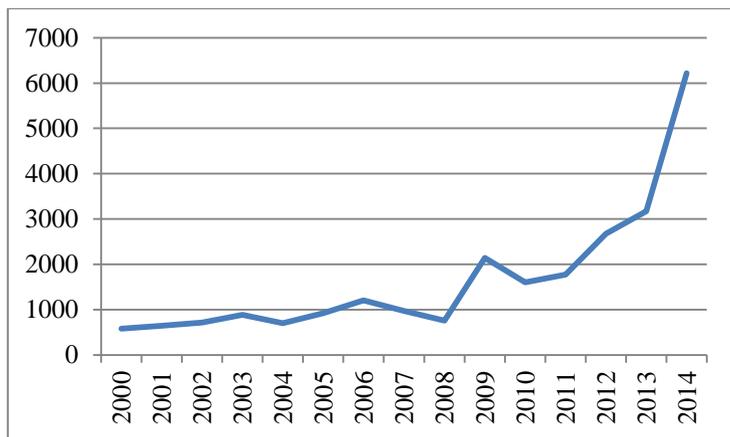
Enquanto no nível nacional existem grandes deficiências na coleta de informações acerca da população estrangeira, a disponibilidade desses dados por estados é ainda mais escassa. Além da fragmentação dos órgãos responsáveis, a situação de irregularidade dos imigrantes também dificulta a produção de estatísticas (UEBEL, 2015). No Paraná, essa dificuldade relacionada à falta de documentação é especialmente latente em decorrência da porosidade das fronteiras com Argentina e Paraguai, com extensão total de 501 km (CARVALHO, 2015, VIOR, 2014). De acordo com estimativas da Casa Latino Americana (Casla), organização baseada em Curitiba, o Paraná, em 2015, abrigava 60 mil imigrantes e refugiados, aproximadamente (CURITIBA, 2015). Esse grupo corresponde, aproximadamente, a 0,54% da população residente do Paraná, que totaliza 11 milhões de habitantes.

Apesar dessa carência, as fontes disponíveis sinalizam para o aumento do volume e da diversidade de procedência dos fluxos migratórios em direção ao Paraná. No gráfico abaixo,

⁷⁶ Quanto à ratificação dos Acordos de Residência do Mercosul, a Argentina foi a primeira a depositá-la, em 19 de julho de 2004. O Brasil o fez na sequência, em 23 de agosto, por meio do Decreto Legislativo nº 210. O Uruguai realizou o depósito da ratificação em 8 de março de 2006. Por fim, o Paraguai ratificou o Acordo apenas, em 31 de julho de 2009, o que o colocou em vigor (CULPI; PEREIRA, 2014).

formulado com base nos dados da Polícia Federal, é possível notar o rápido crescimento do número de estrangeiros registrados no estado (CURITIBA, 2015).

GRÁFICO 3 – Evolução do número de estrangeiros registrados pela Polícia Federal no estado do Paraná 2000-2014



Fonte: elaboração própria com base nos dados da Polícia Federal.

Vale notar que os dados da Polícia Federal não incluem os migrantes laborais por razões humanitárias (haitianos), por refúgio e nem os turistas estrangeiros. Também não inclui, obviamente, aquelas que permanecem ilegais. Através dos dados fornecidos pelo Ministério do Trabalho,⁷⁷ que usa uma metodologia diferente, foi possível identificar um aumento ainda mais expressivo da presença de estrangeiros no Paraná em relação àqueles fornecidos pela Polícia Federal.

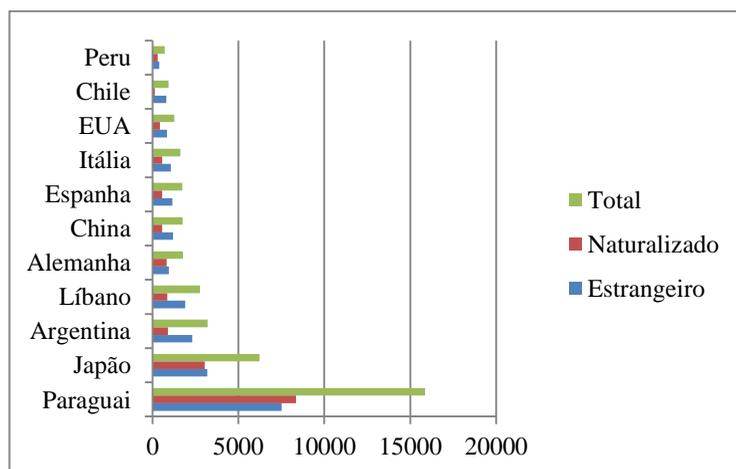
Segundo as estatísticas do Ministério do Trabalho, que incluem todos os estrangeiros atuando no mercado de trabalho

⁷⁷ Os dados são de um levantamento realizado pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico Social (IPARDES) com base nos dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério do Trabalho.

formal no Brasil, em 2010, foi registrado um contingente de 3.660 trabalhadores de outros países no mercado de trabalho formal. Em 2015, esse número estava em 16.622, impulsionado pela vinda, principalmente, de haitianos e paraguaios. Ou seja, em cinco anos houve um acréscimo de 354%. Entre 2005 e 2015, o número de estrangeiros aumentou ainda mais, oito vezes. Em números absolutos, o Paraná era, em 2015, o terceiro Estado com maior número de estrangeiros no mercado de trabalho, atrás apenas de São Paulo (47.023) e Santa Catarina (16.808) (AEN, 2016).

A composição da população estrangeira no Paraná mudou significativamente a partir de 2009. Até então esse contingente populacional, composto principalmente por sul-americanos, japoneses e libaneses (veja o gráfico abaixo), passou a diversificar-se com a chegada dos haitianos e, posteriormente, de refugiados da guerra civil na Síria deflagrada em 2011.

GRÁFICO 4 – Principais países de origem dos imigrantes no Paraná – 2010



Fonte: IBGE – Censo Demográfico, 2010. Adaptado por Moura e Cardoso (2014). Elaboração própria.

Em 2015, os trabalhadores haitianos já representavam a maior parcela da população estrangeira no mercado de trabalho formal no Paraná. Em 2015, eram 6.989 haitianos com emprego no Estado, 42% do total. Em segundo lugar estavam os paraguaios (3.393), seguidos pelos argentinos (694), portugueses (433) e os da região de Bengala (Nordeste da Ásia meridional), que somaram 369 trabalhadores (AEN, 2016).

Quanto à distribuição territorial, observou-se no Paraná uma concentração da população imigrante na região metropolitana da capital e na região fronteiriça. Segundo dados do Ministério do Trabalho, Curitiba, em 2015, foi o destino principal dos trabalhadores estrangeiros no estado (4.529 imigrantes). Em segundo lugar vem Cascavel (1.568), seguido por: Foz do Iguaçu (1.296), Maringá (915), São José dos Pinhais, (707), Toledo (448), Londrina (403), Pato Branco (389), Pinhais (368) e Dois Vizinhos (337) (AEN, 2016). Os dados fornecidos pela Casla também apontam para a concentração da população imigrante especialmente na capital. De acordo com estimativas da ONG, a cidade abrigava entre 15 e 19 mil imigrantes e refugiados dos 60 mil residentes no Paraná em 2015. A Casla estipulou ainda que apenas na capital há cerca de 4 mil haitianos, mas que em decorrência da guerra o número de sírios já ultrapassaria o de haitianos; porém, ainda não possui estatísticas desse grupo (CURITIBA, 2015).

4.2.2. Subsistema político-administrativo em torno das políticas para imigrantes no Paraná e sua influência sobre a oportunidade de escolha

Sobre a dimensão espacial do subsistema político-administrativo em torno das políticas para imigrantes no Paraná, ou seja, das instituições, primeiramente, é preciso especificar melhor do que se trata o CERM para, então, tratar de como se deu sua institucionalização e sua atuação durante seu período de funcionamento (2012-2015). O Comitê, que foi instituído pelo Decreto nº 4289, de 05 de abril de 2012, no âmbito do Departamento de Direitos Humanos e Cidadania (DEDIHC) da

Secretaria de Estado da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos (SEJU), funcionou até abril de 2015, quando foi substituído pelo Conselho Estadual dos Direitos dos Refugiados, Migrantes e Apátridas do Paraná (CERMA).⁷⁸

O CERM serviu como embrião do processo de institucionalização em torno da temática da acomodação no Paraná e já foi instituído, em 2012, com a função de elaborar, implementar e monitorar um “plano estadual de políticas de políticas de atenção a refugiados e migrantes” (PARANÁ, 2012). Tratava-se de um órgão de deliberação coletiva que tinha por objetivo orientar os agentes públicos sobre os direitos e deveres dos solicitantes de refúgio, refugiados e imigrantes, bem como promover ações e coordenar iniciativas de atenção, promoção e defesa dessas populações no Paraná, junto aos demais órgãos do estado, dos municípios e da Federação que pudessem provê-los e assisti-los através de políticas públicas (DEDIHC, s.d).

Sobre sua institucionalização, segundo todos entrevistados, a oportunidade de escolha para a criação do CERM ocorreu em torno de um evento-crise específico. Entre 19 e 30 de setembro de 2011, um grupo de nove nigerianos clandestinos, em um navio de bandeira turca, ficou preso em alto-mar, na entrada da Baía de Paranaguá (litoral paranaense), impedido pela Polícia Federal de desembarcar em solo brasileiro (LEITÓLES; EUSTÁQUIO; BATISTA, 2011). A situação mobilizou diversas entidades sociais e órgãos públicos em defesa do grupo. Na ocasião, houve o primeiro contato entre o poder público e as ONGs para autorização de desembarque dos imigrantes em território brasileiro.

Na visão do entrevistado BUR 1, a partir do episódio no Porto de Paranaguá, os intercâmbios entres as duas principais ONGs que atuavam na temática imigratória na capital, Casla e

⁷⁸ O CERMA, instituído pela Lei 18.465, de 24 de abril de 2015, vinculado à estrutura organizacional da SEJU, trata-se do primeiro Conselho dessa natureza entre os estados da Federação. Entre suas funções, transferidas do CERM, está acompanhar a implementação do Plano (AEN, 2015).

Pastoral do Imigrante⁷⁹, e os funcionários da SEJU se intensificaram. Essas ONGs, que há anos atendiam imigrantes sul-americanos que chegavam à capital paranaense, passaram a ter o contanto crescente com o poder público com a chegada de fluxos expressivos de haitianos nos anos 2012 e 2013, transportados por ônibus patrocinados por empresas paranaenses trazendo esses imigrantes que haviam ingressado em território brasileiro pelos estados do Acre e do Amazonas. Essa atuação conjunta, entre ONGs e SEJU, passou a buscar soluções em temas pontuais como: assistência jurídica, auxílio com documentação através da intermediação junto ao Ministério da Justiça e deslocamento interno de imigrantes.

Segundo o entrevistado ONG 1, o Decreto nº 4289, de 05 de abril de 2012, que criou o CERM, na verdade apenas institucionalizou as reuniões que já estavam ocorrendo informalmente entre ONGs e atores governamentais, principalmente da SEJU. O Comitê, instituído em abril, passou a funcionar, em julho do mesmo ano, com a nomeação de nove representantes de secretarias de estado e dois representantes de ONGs voltadas a atividades de assistência e proteção de refugiados e imigrantes, indicados pelo Secretário de Estado Justiça, Cidadania e Direitos Humanos, à época, Maria Tereza Uille Gomes, conforme a lista de titulares, e seus respectivos suplentes, abaixo (AEN, 2012).

QUADRO 14 – Lista de titulares e suplentes do CERM.

⁷⁹ A Casla foi fundada em junho de 1985, em Curitiba. A entidade trabalha com ações educacionais a fim de discutir problemas sociais comuns aos países latino-americanos. Recentemente, frente ao aumento da presença de imigrantes no Paraná, atuou principalmente com a prestação de assessoria jurídica a esta população. A Pastoral do Migrante é uma organização sem fins lucrativos mantida pelos Missionários Scalabrinianos na Arquidiocese de Curitiba. Seu Centro de Atendimento ao Migrante (CEAMIG) existe desde os anos 2000. Desenvolve atividades junto aos imigrantes nos serviços de primeira acolhida, orientação para o mercado de trabalho e para documentação no país.

Titular	Suplente	Órgão representado
José Antônio P. Gediél	Fátima I. Yokohama	SEJU
Rafaela Lupion	Izabela Maria A. Pinto	Casa Civil (CC)
Fernanda E. Oliveira	Patricia A. O. Santos	Sec. da Segurança Pública (SESP)
Reginaldo F. Pires	Mayra L. Brune	Secretaria da Educação (SEED)
Pedro B. Carneiro	Mara Cristina Ferreira	Sec. da Família e Desenvolvimento Social (SEDS)
Lucimar P. Godoy	Juliano S. Gevaerd	Secretaria da Saúde (SESA)
Maria A. Araújo	José M. O. Martins	Sec. do Trabalho, Emprego e Economia Solidária (SETS)
Caren Santos	Deise M. F. Bezerra	Secretaria do Turismo (SEET)
Gilmar L. Fernandes	Vinicius R. L. Velozo	Sec. de Relações com a Comunidade (SERC)
Nadia P. Florianí	Ivete M. C. Rocha	Casla
Elizete S. de Oliveira	Lucia B. Valentim	Pastoral do Imigrante

Fonte: elaboração própria com base em AEN, 2012.

Como será visto mais adiante, alguns dos membros do CERM, além de terem acompanhado o processo prévio à institucionalização e integrarem o próprio Comitê, também foram centrais na redação do Plano Estadual.

Quanto à atuação do CERM, como relatou o entrevistado ONG 1, desde a nomeação dos representantes, em julho de 2012, as reuniões do Comitê passaram a ocorrer mensalmente, na terceira terça-feira de cada mês. Além dos encontros formais mensais, também eram realizadas reuniões extraordinárias quando necessário. O CERM foi utilizado como um meio de articulação de uma política **estadual** de acomodação. Por isso, essa articulação, desde o princípio, além do intuito da própria

coordenação entre diversos atores e instituições, esteve preocupada com a necessidade de descentralização em relação a Curitiba, uma vez que seu embrião teve origem na SEJU⁸⁰ e em ONGs, todos sediados na capital.

Segundo os entrevistados BUR 2 e BUR 1, em um primeiro momento, após a institucionalização do CERM, buscaram-se duas direções para articulação: criação de uma rede entre as ONGs e a articulação dentro da burocracia do estado. O entrevistado BUR 2 destacou que essa articulação intra-administrativa foi idealizada em três etapas. Primeiro, identificar pontos focais dentro de cada secretaria, pessoas sensíveis à causa e com o mínimo de capacidade de articulação interna, e que estes participassem das reuniões do CERM. Segundo, expandir a rede de agentes públicos identificados com a temática migratória a partir dos pontos focais. O objetivo de ter pontos focais em cada secretaria era que fizessem a discussão interna junto a seus pares, para que, tal como havia sucedido em alguma medida dentro da SEJU, esses agentes sensíveis à causa e capacitados pudessem formar novos quadros dentro de suas respectivas secretarias. Por último, e ainda não concretizado, criar no estado estruturas próprias voltadas para a acomodação de imigrantes. Como destacou o entrevistado, nem mesmo há orçamento específico no Plano Estadual. Como se tratava da formulação de políticas **estaduais** voltadas à população migrante, os entrevistados BUR 1 e BUR 2 relataram que havia necessidade de chegar ao interior do estado. Por isso, buscou-se compor o CERM com representantes de secretarias de estado com regionais que cobrissem todo o território paranaense.

Sobre a necessidade de interiorização das políticas, Berardi (2014) considerou que o Paraná demonstrou avanços nas políticas públicas voltadas aos estrangeiros, mas ainda faltava definir ações padronizadas nos municípios. Para os entrevistados BUR 1 e BUR 2, as ações foram muito centralizadas na capital, e

⁸⁰ Haja vista que a SEJU, diferentemente de outras secretarias de estado no Paraná, não possuía escritórios regionais espalhados pelo interior do estado.

o tratamento dos imigrantes pelas instituições públicas continua muito heterogêneo entre os diferentes municípios, não havendo uma base mínima padronizada de políticas. Ao mesmo tempo em que o CERM e a SEJU, como secretaria articuladora, buscaram coordenar as atividades desenvolvidas pelas demais secretarias no que tange à temática transversal da acomodação e articular entre os níveis de governo estadual e municipal, enfrentou dificuldades relacionadas à inexistência de escritórios regionais espalhadas pelo interior do estado.⁸¹

Já a articulação entre ONGs em direção ao interior do estado pôde ser notada na representação do CERMA, que veio a substituir o CERM, em 2015. O Conselho, diferentemente do CERM, foi estruturado de modo paritário: nove representantes das secretarias de estado e nove representantes da sociedade civil organizada (PARANÁ, 2015).⁸² Se no CERM participavam

⁸¹ Uma das estratégias utilizadas pela SEJU para a capacitação de funcionários públicos atuantes no interior do estado foi o uso equipamentos de videoconferência das regionais da Secretaria Estadual da Saúde (SESA). A Secretaria possui 22 sedes regionais por macrorregião espalhadas pelo estado: Paranaguá, Curitiba, Ponta Grossa, Irati, Guarapuava, União da Vitória, Pato Branco, Francisco Beltrão, Foz do Iguaçu, Cascavel, Campo Mourão, Umuarama, Cianorte, Paranavaí, Maringá, Apucarana, Londrina, Cornélio Procópio, Jacarezinho, Toledo, Telêmaco Borba e Ivaiporã.

⁸² Do poder público: um membro titular e um membro suplente, indicados pelo titular da Pasta, representantes da Secretaria de Estado de Justiça, Cidadania e Direitos Humanos; Secretaria de Estado de Segurança Pública; Secretaria de Estado de Assistência Social; Secretaria de Estado de Saúde; Secretaria de Estado de Cultura; Secretaria de Estado de Educação; Secretaria de Estado de Esporte e Turismo; Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior; e Casa Civil.

Da sociedade civil organizada: um membro titular e um membro suplente, eleitos em assembleia geral convocada para este fim específico, com mandato de três anos, representantes da Associação de Reflexão e Ação Social (ARAS/Caritas Maringá); Associação para a Solidariedade dos Haitianos no Brasil (ASHBRA); Caritas Arquidiocesana de Londrina; Centro de Acolhida ao Migrante

apenas Casla e Pastoral, ambas sediadas em Curitiba, no CERMA ONGs de Maringá, Londrina e Pato Branco foram eleitas como representantes da sociedade civil organizada. Na própria assembleia de eleição das ONGs para compor o CERMA, realizada dia 15 de setembro de 2015, a então diretora adjunta do DEDIHC, Fátima Yokohama, ressaltou “a importância da representatividade para a escolha das instituições em votação, sendo fundamental as instituições levarem em consideração a posição geográfica, a abrangência de trabalho e as diferentes nacionalidades representadas” (DEDIHC, 2015).

Essa necessidade de descentralização buscada pelo CERM influenciou até mesmo a escolha da oportunidade de política encontrada como impulso para a formulação do Plano: a I Conferência Estadual sobre Migrações e Refugiados do Paraná (CEMIGRAR). No capítulo anterior, mencionou-se a realização da 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (COMIGRAR), entre 30 de maio e 1º de junho de 2014, em São Paulo. Para a elaboração dos documentos da COMIGRAR, foram realizadas 202 conferências preparatórias nos estados e municípios (UNODC, 2014).⁸³ As conferências estaduais deveriam ser convocadas pelo Poder Executivo estadual, mediante ato normativo governamental publicado ou divulgado oficialmente, segundo as diretrizes emitidas pelo Ministério da Justiça.

A CEMIGRAR foi uma dessas conferências preparatórias. A conferência estadual, convocada pelo Decreto nº 10457 do Executivo estadual, realizada dia 29 de março de 2014,

(CEAMIG); Centro de Integração Afro Brasileiro; Conselho Regional de Psicologia do Paraná (CRP); Movimento dos Haitianos de Pato Branco (MHAPA); Serviço Pastoral dos Migrantes; e Sociedade Beneficente Muçulmana do Paraná.

⁸³ Para a elaboração dos documentos da COMIGRAR, foram encaminhadas para a etapa nacional 2.840 propostas elaboradas por 5.374 participantes das 202 conferências preparatórias, que contaram com a participação das entidades e movimentos sociais (45%); comunidade acadêmica (16%), brasileiros no exterior (13%); governo (11%); estrangeiros no Brasil (5%) e outros (10%). (UNODC, 2014).

em Curitiba, foi presidida e custeada pela SEJU e organizada em parceria com CERM, Pastoral do Migrante e Universidade Federal do Paraná (UFPR). Além disso, antes da realização da CEMIGRAR, também foram realizadas diversas conferências livres⁸⁴ nos municípios de Curitiba, São José dos Pinhais, Pinhais e Londrina (PARANÁ, 2014a).

Durante a CEMIGRAR foram aprovadas 32 propostas para serem levadas à conferência nacional, a partir de quatro eixos temáticos propostos pelas diretrizes do Ministério da Justiça: igualdade de tratamento e acesso a serviços e direitos; inserção social econômica e produtiva; cidadania cultural e reconhecimento da diversidade; e abordagem de violações de direitos humanos e meios de prevenção e proteção. A conferência reuniu cerca de cem pessoas entre imigrantes, acadêmicos e representantes de ONGs e do poder público. Na ocasião foram eleitos oito delegados representantes governamentais, entre as diversas secretarias de estado, cinco representantes não-governamentais, entre ONGs e meio acadêmico, e três imigrantes, conforme estabelecido nas diretrizes da COMIGRAR (CARVALHO, 2015).⁸⁵

⁸⁴ De acordo com as diretrizes da COMIGRAR, as conferências livres poderiam ser promovidas por qualquer grupo articulado de pessoas ou organização de qualquer segmento ligado à temática migratória. Cada Conferência Livre deveria ter, no mínimo, sete participantes para que pudesse indicar delegados à etapa nacional; contudo toda Conferência Livre, mesmo com menos de sete participantes, poderia enviar propostas à COMIGRAR (MJ, 2014b). Segundo o entrevistado ONG 1, ocorreram mais de uma dezena de conferências livres no Paraná antes da etapa estadual, com composição dos participantes bem diversificada e, muitas vezes, com pouca trajetória junto à temática imigratória.

⁸⁵ Governamentais: Katyane O. Silveira (CC); Lucilene T. Rocha (SEED); Tamara Z. Rezende (SEDS); Lucimar Godoy (SESA); Giselle Guimarães (SESP); Maria Tereza Rosa (SETS); Eduardo H. S. Souza (SEET); Fátima I. Yokohama (SEJU). Não-governamentais: Francielly H. Camilo (Pastoral do Migrante); Ivete Maria C. Rocha (Casla); João Arthur P. Grahl (Celin/UFPR); Ren Berardi (UFPR); Thiago Assunção (UNICURITIBA). Representantes dos coletivos imigrantes: Berthony

Nessa etapa prévia à COMIGRAR foi discutida a agenda local e estadual, o que acabou servindo de subsídio para o Plano Estadual. Segundo Carvalho (2015, p. 40, grifo nosso):

Tanto as conferências locais quanto as estaduais, que antecederam a etapa nacional, buscaram a mobilização e o fortalecimento interinstitucional de parceiros e migrantes. Além disso, o objetivo de algumas dessas conferências, como foi o caso da CEMIGRAR e da COMIGRAR, era o de embasar a construção de uma política e de um **plano migratório nos âmbitos estadual e federal**, consecutivamente.

Ainda, Carvalho (2015, p. 45), ao analisar as 32 propostas levantadas na CEMIGRAR e os programas do Plano Estadual, concluiu que Plano Estadual “teve como meta sistematizar as propostas extraídas de conferências livres e da CEMIGRAR, realizadas em 2014”. No mesmo sentido, o próprio conteúdo de apresentação do Plano indicou que “a construção do Plano deu-se por meio de debates e apresentação de propostas nas conferências livres realizadas em alguns municípios do Estado, na 1º Conferência Estadual sobre Migrações e Refúgio” (PARANÁ, 2014a).

Busca-se demonstrar aqui que o processo de tomada de decisão que culminou na adoção do Plano foi mais amplo em relação à realização das conferências prévias à COMIGRAR ocorridas no Paraná, em 2014. No artigo 5º do Decreto nº 4289 de 05 de abril de 2012, que instituiu o CERM, já constava sua a responsabilidade “pela elaboração, implementação e monitoramento do Plano Estadual de Políticas de Atenção a Refugiados e Migrantes, com o objetivo de facilitar o acesso por parte de estrangeiros às políticas públicas” (PARANÁ, 2012).

Portanto, a ideia de um plano estadual não foi algo novo criado durante as conferências.

Outro ponto que merece destaque é que, embora os 21 programas do Plano tenham contemplado em boa medida as 32 propostas da CEMIGRAR, a formulação das próprias propostas da CEMIGRAR tiveram grande contribuição dos membros do CERM. A maioria dos membros da Comissão Organizadora da CEMIGRAR, encarregada de “elaborar o regimento interno, coordenar e conduzir o processo de realização do evento”, era de representantes do CERM (destacados em negrito): **Fátima I. Yokohama**, da SEJU, desempenhando funções de coordenação da Comissão Organizadora; **José Antônio P. Gediel**, professor da UFPR e ex-diretor do DEDIHC, desempenhando funções de vice-coordenador da Comissão Organizadora; **Nádia Floriani**, da Comissão de Refugiados da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) - Seção Paraná e membro da Casla; **Katayani Ogura da Silveira**, da Casa Civil do governo do estado; **Lucimar Godoy**, da Secretaria de Estado da Saúde; e **Elizete S. de Oliveira**, da Pastoral do Migrante (PARANÁ, 2014b). Além disso, dos seis membros da Comissão Organizadora cinco⁸⁶ compuseram a equipe técnica de redação do Plano Estadual.

Segundo o relato do entrevistado ONG 1, a realização da CEMIGRAR e das conferências livres foi uma oportunidade de juntar a demandas e possíveis soluções já levantadas durante a trajetória do CERM às questões locais. Ainda, conforme a percepção do mesmo entrevistado, embora a Conferência tenha gerado um ambiente muito rico de troca de experiências locais e tenha dado uma oportunidade ímpar de contato dos próprios imigrantes com representantes do poder público, os problemas públicos e as possíveis soluções ali levantadas não puderam ser debatidos com muita profundidade devido às limitações da própria língua e também porque muitos dos presentes não tinham um contato contínuo com o tema.

Para os entrevistados BUR 1 e BUR 2, a Conferência Estadual, ao reunir cerca de cem pessoas de diferentes partes do

⁸⁶ Todos exceto Nádia Floriani.

estado, com representantes da academia, ONGs, governos dos diferentes níveis e imigrantes, gerou legitimidade e visibilidade para o lançamento de uma política que pudesse ser chamada de **estadual**. Uma vez realizada a CEMIGRAR, em 29 de março de 2014, durante o restante do ano de 2014 funcionários de algumas⁸⁷ daquelas secretarias de estado representadas no CERM sistematizaram e aperfeiçoaram as propostas extraídas ou apresentadas na conferência estadual, conforme a atribuição da secretaria que cada um representava, e elaboraram o Plano Estadual (CARVALHO, 2015).

Refletindo isso, foi dividido em seis eixos, que correspondiam à divisão das áreas de intervenção das secretarias de estado no Paraná: Educação; Família e Desenvolvimento Social; Saúde; Justiça, Cidadania Direitos Humanos; Segurança Pública; e Trabalho. Como bem destacou a fala do entrevistado BUR 2: “O artifício do plano era localizar as principais demandas e identificá-las nas estruturas do estado correspondentes”. Em seguida, o esboço do Plano foi avaliado e discutido pelos representantes da sociedade civil que integravam o Comitê (CARVALHO, 2015).

A CEMIGRAR serviu também como oportunidade para dar visibilidade ao trabalho do próprio CERM. Na abertura da Conferência, a secretária da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos, Maria Tereza Uille Gomes, assumiu o compromisso de levar ao governador Beto Richa a proposta de um anteprojeto de lei para a criação do CERMA, que substituiria o CERM (SEJU, 2014). Ou seja, anunciou um aprofundamento da institucionalização deste órgão coletivo de consulta, visto que o Comitê havia sido instituído por decreto e a aprovação do Conselho por lei exigiria que passasse pela Assembleia Legislativa do estado. Em suma, a CEMIGRAR foi

⁸⁷ Constam no grupo de elaboração funcionários de 7 secretarias de estado, das 9 que compunham o CERM: 5 da SEJU; 2 da SEED; 2 da CC; 2 da SETS; 1 da SESA; 1 da SESP; 1 da SEDS (PARANÁ, 2014a). Os representantes da SEET e da SERC deixaram de participar das reuniões do CERM e não participaram da redação do plano, relatou o entrevistado ONG 1.

especialmente importante porque abriu uma oportunidade política de tomada de decisão. As propostas nela debatidas ou nela apresentadas pelos membros do CERM foram tomadas na elaboração Plano Estadual, lançado no dia 25 de abril de 2015, como também foi uma ocasião especial para promover a criação do CERMA, que seria instituído dia de 24 de abril de 2015.

Notou-se que a oportunidade escolhida encontrada para a formulação do Plano Estadual esteve relacionada à limitação das políticas públicas de acomodação do Paraná a um restrito subsistema político-administrativo centralizado em atores e instituições sediadas na capital do estado. Como será exposto a seguir, também foi possível depreender que o período de institucionalização embrionária se deu de modo centrado especificamente em algumas figuras da burocracia e das ONGs não só devido a seu protagonismo, mas também à ausência de outros grupos de atores.

Hellen O. Carvalho (2015, p. 46), ex-assessora da SEJU, frisou que “a pessoalidade de determinados assuntos no âmbito dos direitos humanos no Estado do Paraná, como é o caso da política migratória, chega ao extremo de associar a certas pessoas a própria política”. Entre algumas das pessoas chave pode-se destacar: Elizete Sant’Anna de Oliveira, assistente social da Pastoral do Migrante de Curitiba; Lucimar Pasin Godoy, funcionário da Área Técnica do SESA; José Antonio Peres Gediél, diretor do DEDIHC⁸⁸; Fátima Ikiko Yokohama, diretora adjunta do DEDIHC. Notou-se que todos estes nomes estiveram presentes entre os membros do CERM, na Comissão Organizadora da CEMIGRAR e na equipe técnica de redação do Plano Estadual.

Na percepção do entrevistado ONG 1, os representantes do poder público no CERM foram pessoas individualmente identificados com a causa que levam as pautas debatidas no órgão

⁸⁸ Órgão criado na estrutura da SEJU, por meio do Decreto 5.558/2012, teve como primeiro diretor, já citado, José Antonio Peres Gediél. O DEDIHC representou um avanço institucional, substituindo a Coordenadoria de Direitos da Cidadania (CODIC).

de consulta aos tomadores oficiais de decisão, na figura dos secretários de estado. Porém, todo o processo de formulação do Plano não envolveu o alto escalão da burocracia, menos ainda os políticos, conforme demonstra: a baixíssima participação dos dirigentes de órgãos nas reuniões do conselho, mesmo no caso daqueles mais sensíveis à questão dos migrantes, segundo o relato do entrevistado ONG 1; e a ausência de secretários de estado na composição do CERM e na redação do Plano.

Para o entrevistado ONG 1, temática imigratória não tomou espaço na agenda dos partidos, sindicatos ou empresariado. Que de fato, os sindicatos e o empresariado não tiveram representação nem no Comitê, nem no Conselho. O último grupo, além do impulso inicial de transportar os imigrantes do norte do país para o Paraná, foi ausente. O entrevistado BUR 1, todavia, notou que no caso paranaense há perspectiva de aproximação com o mundo do trabalho tendo em conta o remanejamento do Conselho Estadual do Trabalho para a estrutura da SEJU em 2016.

A análise feita pelo autor desta dissertação do conteúdo dos programas partidários dos sete maiores partidos,⁸⁹ em número eleitores filiados, no Paraná, corroborou a percepção dos entrevistados no que se refere ao desinteresse dos partidos sobre o tema da imigração. Não foi encontrado nenhum eixo temático dedicado à imigração ou ao refúgio. Talvez o relato do entrevistado BUR 2 sintetize bem a restrição da dimensão de atores em torno da temática imigratória: “O tema da imigração no Estado, no Brasil, nas suas três esferas - municipal, estadual e nacional-, no Executivo e no Legislativo, não entrou na pauta nem nos partidos, nem nos sindicatos”.

⁸⁹ Através da consulta no site do Tribunal Superior Eleitoral foi feita uma triagem dos partidos com mais de 50 mil membros filiados no estado: PMDB (190 mil), PP (113 mil), PSDB (87 mil), PT (81 mil), PDT (75 mil), DEM (73 mil), PTB (70 mil). Destes partidos, em seus programas partidários, foram consultadas palavras-chave: imigrante, refugiado, imigração e refúgio. Também buscou eixos temáticos voltados ao tema da imigração e refúgio.

4.2.3. O processo de tomada de decisão em torno do Plano Estadual Refugiados, Migrantes e Apátridas do Paraná como anarquia organizada

Concluiu-se na subseção anterior que a temática das políticas de acomodação no Paraná abarcou um sistema político administrativo bem restrito e centrado em atores e instituições sediados na capital do estado. Essa restrição do sistema político-administrativo acabou influenciando a oportunidade de escolha encontrada para adoção do Plano Estadual. Nesta subseção, de modo mais específico, buscar-se-á mostrar como o processo de tomada de decisão que culminou na adoção do Plano Estadual apresentou as propriedades que configuram uma anarquia organizada, segundo a concepção de Cohen, March e Olsen (1972). Além dessas contribuições do modelo da lata de lixo, serão observados fatores indicados por Forester (1984) – carência de informação e de dimensionamento do problema público – e Howlett, Ramesh e Perl (2013) – ausência de tomadores de decisão oficiais governamentais no estágio de tomada de decisão -, que no seu conjunto parecem ter contribuído para escolha de um plano mais vago, com pouca concretude e especificidade.

Deste modo, a subseção foi dividida em três partes tomando como base as três principais propriedades que compõem o processo de tomada de decisão caracterizado como uma anarquia organizada segundo o modelo de Cohen e filiado (1984): preferências problemáticas, tecnologia imprecisa e participação fluída.

4.2.3.1. Ausência de tomadores oficiais governamentais de decisão e preferências problemáticas

Segundo a abordagem do ciclo da política elaborado por Howlett, Ramesh e Perl (2013), a fase de tomada de decisão é definida como um processo eminentemente político no qual uma ou mais, ou nenhuma, das opções que foram debatidas anteriormente é aprovada como curso oficial de ação. No caso

paranaense, o curso oficial de ação foi próprio Plano Estadual. Nesse estágio específico do processo mais amplo de tomada de decisão foi possível identificar o protagonismo da burocracia nas escolhas das políticas presentes na configuração do plano de ação. Ou seja, existiu um afunilamento em direção aos atores governamentais.

Quando se analisa a equipe técnica de elaboração do Plano, em uma lista de 15 pessoas, 14 são funcionários de secretarias de estado e apenas um membro de ONG.⁹⁰ Conforme aponta Howlett, Ramesh e Perl (2013), a fase de tomada de decisão geralmente é restrita aos tomadores de decisão governamentais oficiais na figura dos políticos ou dos burocratas. Todavia, no caso analisado, os burocratas que formularam o plano não tinham poder de tomar decisões vinculantes. Dos 14 membros da burocracia que participaram da redação, nenhum ocupava cargo de secretário de estado, isto é, os possíveis tomadores oficiais de decisão estavam ausentes.

O entrevistado ONG1 qualificou essa ideia ao destacar que geralmente os representantes de cada secretaria no CERM levavam as pautas para os respectivos secretários de estado. Por isso, era importante a presença de representantes de todas as secretarias membros do Comitê para que a informação chegasse aos tomadores de decisão, já que esses mesmos não estavam presentes. Na mesma direção, o entrevistado BUR 1 relatou que o Plano foi formulado com base em demandas específicas direcionadas a cada secretaria de estado, expressas em atividades amplas para que os pontos focais as levassem para discussão no interior de cada secretaria. Uma vez levadas para dentro de cada secretaria, seriam desmembradas em ações mais específicas com dotação orçamentária e indicadores mais claros, para então passar pela aprovação do secretário de estado responsável.

Além da ausência de tomadores de decisão oficiais governamentais, os relatos supracitados dos entrevistados

⁹⁰ Constam no grupo de elaboração: 5 funcionários da SEJU; 2 da SEED; 2 da CC; 2 da SETS; 1 da SESA; 1 da SESP; 1 da SEDS e 1 da Pastoral do Imigrante (PARANÁ, 2014a).

apontaram para o que Cohen, March e Olsen (1972) denominam como **preferências problemáticas**. Ou seja, o processo de decisão ocorre a partir de objetivos inconsistentes e pouco definidos em que não há uma estrutura coerente dos resultados que se pretende alcançar. As soluções são encontradas mais através da ação, do que através das preferências prévias, processos e procedimentos muito bem definidos.

Segundo o entrevistado BUR 2, buscou-se deixar maior margem de manobra para cada secretaria de estado e um plano mais vago para mitigar os possíveis conflitos entre as secretarias, haja vista que a SEJU é uma secretaria nova e relativamente pequena, além de o tema da imigração ser novo para a administração do estado (lembrando que as primeiras iniciativas para articulação de políticas para o atendimento da população imigrante por parte dos atores governamentais começou apenas em 2011, em torno do episódio no Porto de Paranaguá). Devido a essas características a utilização dos aportes teóricos do modelo de tomada de decisão da lata de lixo foi útil. Segundo Choo (2006), o modelo de tomada de decisão da lata de lixo aplica-se às decisões sob condições incertas e conflituosas, quando não há experiência prévia para embasar-se.

A possibilidade de conflito interadministrativo e a relativa novidade da política parecem ter contribuído para formação de um plano com objetivos mais vagos a priori para que as alternativas políticas fossem, posteriormente, delimitadas no interior de cada secretaria de estado junto aos tomadores oficiais de decisão, os secretários de estado. De tal modo, o plano serviu como uma declaração de compromisso, dentro das linhas gerais apontadas pelo CERM, das secretarias de estado participantes quanto à deliberação e à adoção de ações dentro de suas respectivas áreas de intervenção. Sendo assim, o processo de tomada de decisão transcendeu propriamente a fase de tomada de decisão que culminou na adoção do Plano, adentrando a fase de implementação, já no interior de cada secretaria. Isto é, espera-se que as soluções sejam encontradas mais através da ação (implementação), do que preferências prévias bem definidas (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972; DAFT, 2009).

4.2.3.2. Tecnologia imprecisa e problema público mal definido

A **tecnologia imprecisa** pode influir sobre a configuração do plano uma vez que ela corresponde à ambiguidade e imprecisão sobre os melhores meios para alcançar os objetivos nele expressos (CHOO, 2006). A imprecisão da delimitação dos meios para alcançar os objetivos propostos ficou clara na análise da configuração do plano feita no início deste capítulo. As 31 atividades que resultaram dos 21 programas esboçados não têm agente implementador e orçamento específicos atrelados a elas. As atividades também não apresentaram indicadores próprios. Os indicadores foram atrelados aos programas e não foram detalhados, somente estipularam a checagem da implementação ou não das metas propostas sem oferecer um critério numérico ou percentual para avaliação. Em síntese, os meios para alcançar os objetivos propostos foram imprecisos.

A falta de dotação orçamentária para as atividades do plano, especificamente, pode ser explicada desde um aspecto jurídico caso se tome em conta que o Plano Estadual foi aprovado por decreto, portanto não tendo orçamento aprovado em Assembleia. Porém, as condições incertas e conflituosas (CHOO, 2006) inerentes aos aspectos políticos não podem ser desconsideradas. Segundo o entrevistado ONG 1, a falta de orçamento específico para os imigrantes esteve relacionada, em certa medida, a um entendimento errôneo do poder público de que a questão migratória deve ser tarefa das ONGs. Por isso, acredita que a implementação do plano restrinja-se mais a questões organizacionais que demandam pouco ou nenhum orçamento, como produção de dados, capacitação e sensibilização de funcionários públicos. Na mesma direção, Carvalho (2015) notou que a migração não foi uma prioridade na agenda do governo do Estado do Paraná, de modo que política migratória

não dispõe de um orçamento específico ou de um fundo estadual com reservas de investimentos.⁹¹

De modo geral, como já mencionado na percepção do entrevistado BUR 2, a escolha de um plano mais vago, nos seus objetivos e nos meios para galgá-los, poderia estar relacionado à necessidade de barganha política para evitar possíveis conflitos inter-administrativos e pelo fato de as políticas de acomodação no estado serem relativamente novas. Baptista e Rezende (2011) também apontam que no estágio de tomada de decisão, quando ainda há conhecimento limitado sobre o impacto efetivo das novas medidas propostas, muitas decisões podem adiadas para a fase seguinte da política, a implementação.

As ponderações de Baptista e Rezende (2011) são muito relevantes porque apontam para a necessidade conhecimento acerca do problema público durante a fase de tomada de decisão. No mesmo sentido, Forester (1984) sustenta que a carência de dados e a definição imprecisa do problema impedem cálculos técnicos durante a tomada de decisão. Com base nessas contribuições, é preciso levar em conta que a criação de meios para o alcance dos objetivos da política pode ser obstaculizada pela dificuldade de definir o próprio problema público. Como disponibilizar orçamento e criar indicadores (principalmente os quantitativos) em um plano de política pública que trata de um público-alvo sobre o qual se tem poucos dados?

Como destacado na primeira seção deste capítulo, as dificuldades relacionadas à produção de dados sobre a população imigrantes presentes no Brasil, devido à fragmentação dos responsáveis, são ainda mais acentuadas nos estados (UEBEL, 2015), sobretudo em um estado como o Paraná com uma longa faixa de fronteira e um grande número de imigrantes em situação irregular. A insuficiência de dados também foi levantada durante

⁹¹ Quanto à disponibilidade de orçamento, o entrevistado BUR 1 afirmou que maior parte do orçamento para a implementação do plano, embora não especificado no mesmo, provem do Tesouro do estado. Ainda, para o planejado relançamento do Plano, em 2017, buscar-se-á a aprovação de orçamento específico de cada secretaria de estado já discriminado na configuração e a aprovação deste pela Assembleia Legislativa.

as entrevistas realizadas no Paraná. Todos os entrevistados salientaram que a dificuldade de obtenção de dados e o cruzamento destes estão relacionados à pulverização dos órgãos responsáveis por produzi-los.⁹²

BUR 1 constatou que a formulação do Plano Estadual praticamente não contou com a disponibilização de dados para sua formulação. O entrevistado ONG1 considerou que a falta de dados e do dimensionamento do problema público a ser tratado prejudica a formulação de políticas públicas. Ainda segundo ONG1, a carência de estatísticas específicas dos estados e dos municípios, ainda mais tendo em conta a heterogeneidade da distribuição territorial dessa população, impede a liberação de orçamento de instâncias superiores para o tema da imigração.

Apesar disso, todos os entrevistados consideraram que a capacidade de produção de dados tem perspectivas de aprimoramento. Destacaram que o CERMA planejava enviar um questionário para todas as secretarias de assistência social dos 399 municípios paranaenses para o preenchimento de informações sobre a população imigrante presente em seus territórios, visto que o primeiro contato de boa parte dos estrangeiros com as entidades públicas brasileiras ocorre por meio dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e dos Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS). Além disso, a reestruturação institucional que transferiu o Departamento do Trabalho para o interior da SEJU foi saudada pelo entrevistado BUR 1 como um passo importante para a produção de dados acerca da participação dos estrangeiros no mercado formal de trabalho no estado.⁹³

⁹² IPARDES, Polícia Federal, Ministério Público do Trabalho, universidades, Conare e Ministério do Trabalho por meio do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) e da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS).

⁹³ A Lei nº 18778, de 11 de maio de 2016, transformou a estrutura organizacional da Secretaria de Estado da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos em Secretaria da Justiça, Trabalho e Direitos Humanos. De acordo com a lei, as atividades relativas às políticas públicas de trabalho, emprego e renda que pertenciam a Secretaria de Estado da Família e

4.2.3.3. Participação fluída

O modelo de tomada de decisão anárquico, em sua versão “pura”, guarda três principais propriedades: preferências problemáticas, tecnologia imprecisa e participação fluída. A participação fluída diz respeito à alta rotatividade de atores durante o processo de tomada de decisão, com a participação devotada a diferentes domínios e com um tempo limitado para alocar a qualquer problema ou decisão (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972; DAFT, 2009).

Essa propriedade foi parcialmente identificada durante o processo de tomada de decisão que culminou no Plano Estadual. Como observado anteriormente, algumas pessoas acompanharam todo o processo de institucionalização embrionária do CERM, participaram do Comitê como representantes dos seus respectivos órgãos, organizaram a CEMIGRAR e estiveram entre os redatores do Plano.⁹⁴ Embora tenha havia algumas figuras centrais durante o processo, outros atores participaram apenas por um curto período de tempo e dinâmicas diferentes.

O entrevistado ONG 1 afirmou que durante a existência do CERM, entre abril de 2012 e abril de 2015, poucos

Desenvolvimento Social (SEDS) passaram a integrar a estrutura organizacional da SEJU, como a intermediação de mão de obra e orientação profissional, fomento da geração de trabalho, de emprego e renda e seguro-desemprego. Como primeiro fruto dessa reorganização pode-se destacar a divulgação do “Boletim Especial: levantamento estatístico de imigração no mercado de trabalho brasileiro e paranaense”, produzido em 2016 pelo Departamento do Trabalho (SEJU, 2016).

⁹⁴ Fátima I. Yokohama (SEJU), José Antonio Peres Gediel (SEJU), Elizete Sant’Anna de Oliveira (Pastoral do Migrante) e Lucimar Pasin Godoy (SESA) constam nos relatos sobre as reuniões informais prévias à criação do CERM, entre os representantes e suplentes do CERM, na Comissão Organizadora da CEMIGRAR e na equipe de redação do Plano Estadual.

acompanharam todo o processo.⁹⁵ No seio no comitê houve dificuldade de envolver algumas secretarias de estado. O Comitê, instituído abril de 2012, passou a funcionar, em julho do mesmo ano, com a nomeação de nove representantes de secretarias de estado e dois representantes de ONGs (Casla e Pastoral do Migrante). No entanto, segundo o mesmo relato, alguns representantes de secretarias de estado não compareciam às reuniões mensais do Comitê.

Também, houve divergências por parte das ONGs. Segundo o entrevistado ONG 1, a Casla deixou de participar das reuniões do CERM em decorrência da disparidade na representação das ONGs (totalizando duas) e do poder público (totalizando nove). Essa saída de atores durante o processo relatado pode ser confirmada na comparação entre a composição Comitê, criado já com a finalidade de elaboração de um plano estadual de políticas públicas para a população imigrante, e os órgãos que participaram da equipe de redação do Plano Estadual. Constataram no grupo de elaboração funcionários de 7 secretarias de estado, das 9 que compunham o CERM: 5 da SEJU; 2 da SEED; 2 da CC; 2 da SETS; 1 da SESA; 1 da SESP; 1 da SEDS. Enquanto os representantes da SEET e SERC, mesmo com representação formal no Comitê, não participaram da redação. Entre as ONGs, a Casla também não compôs a equipe de redação (PARANÁ, 2014a).

Com a finalidade de fortalecer o argumento da participação fluída dos representantes do CERM, é oportuno salientar a instituição do CERMA, em 2015. O Conselho, que substituiu o Comitê, foi criado justamente para tentar resolver o problema da participação fluída. O CERMA, diferentemente do

⁹⁵ Infelizmente, não foi possível obter acesso às atas das reuniões realizadas durante o recorte temporal deste estudo que se estende até 2015. Na aba de “atas de reuniões” do site do DEDIHC estavam disponíveis apenas as reuniões do CERMA, de fevereiro a outubro de 2016. Link:

<http://www.dedihc.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=129>. Acesso em: 15 fev. 2017.

CERM, instituído por decreto, foi criado pela Lei nº 18.465, de 24 de abril de 2015. Segundo o entrevistado ONG 1, a ideia de transformar o CERM em CERMA, além de aumentar o compromisso dos seus membros, tinha por objetivo aumentar a representatividade dos atores não-governamentais, expandindo, portanto, o subsistema político-administrativo em torno das políticas públicas de acomodação. Desse modo, o Conselho veio a ser paritário: nove representantes das secretarias de estado e nove representantes da sociedade civil organizada (PARANÁ, 2015). Isso também conferiria maior legitimidade à instituição, bem como daria mais um passo na direção da consolidação de uma política de estado, para além do governo atual, afirmou o entrevistado.

Para concluir, pode-se destacar que diversos elementos foram encontrados durante o processo de tomada de decisão que parecem ter contribuído no seu conjunto para adoção de um plano com pouca especificidade e concretude. A necessidade de evitar conflito inter-administrativo, o fato de se tratar uma nova temática para a Administração do estado e a ausência de tomadores oficiais de decisão na formulação do Plano Estadual parecem ter contribuído para adoção de objetivos e meios pouco específicos, pelo menos a priori, visto que muitas decisões podem ainda ser tomadas durante a implementação do mesmo. Relacionados a esses objetivos e meios amplos, também chamados de preferências problemáticas e tecnologia imprecisa, respectivamente, somou-se a dificuldade de produção de estatísticas sobre a população-alvo da política. Por fim, também se destacou que todo o processo de tomada de decisão foi acompanhado por poucas figuras específicas, provenientes de órgãos do governo (na sua maioria) e das ONGs sediados na capital, enquanto os demais participantes tiveram uma participação fluída durante o processo.

5. CONCLUÇÕES FINAIS

Por meio de diferentes aportes teóricos aplicados a cada caso foi possível identificar distintos elementos que podem ter influenciado durante o processo de tomada de decisão que culminou na adoção do *Plan de Ciudadanía y de las Migraciones*, em 2013, na Catalunha, e do Plano Estadual para Promoção e Defesa dos Direitos dos Refugiados, Migrantes e Apátridas, em 2014, no Paraná. No caso catalão, através da análise de um longo processo (1985-2013) de construção contínua, foi possível identificar duas fases. No período entre 1985 e 1999, ocorreu a fase de institucionalização embrionária, que coincidiu também com a primeira onda imigratória em direção à Catalunha. Foi uma etapa caracterizada pelo protagonismo técnico-administrativo da burocracia atuante em diversos *departamentos*, nas medidas tomadas no sentido de melhorar a coordenação inter-administrativa, ao passo que também se destacou o papel das ONGs no provimento de serviços, informações e insumos para formulação de políticas para a população imigrante (BOCHACA, 2007; ZAPATA-BARRERO; ADAMUZ; MARTÍNEZ, 2002). Nesse espaço de tempo, no âmbito institucional, a Catalunha deu os primeiros passos no desenvolvimento de políticas de acomodação para os imigrantes, à época um pequeno contingente em relação à população estrangeira atual em seu território, com a criação dos primeiros órgãos especializados, ainda atuantes, e a adoção do *I Plan Interdepartamental de Inmigración* (1993-2000). Esse primeiro plano, na realidade, não constituiu propriamente um plano de ação; funcionou como uma declaração de compromisso que serviria de base para os posteriores.

O período entre 2000 e 2013 marcou a fase de consolidação da institucionalização. O ano 2000 se constituiu como ponto de inflexão por demarcar o princípio da segunda onda imigratória, a adoção do segundo plano interdepartamental (2001-2004), com a estrutura temporal quadrienal empregada desde então, e criação da *Secretaria per a la Immigració*. Nesta fase de consolidação da institucionalização, para além dos órgãos

de consulta e coordenação inter-administrativa introduzidos na fase anterior, foram criados órgãos de execução e gestão, além das primeiras produções legislativas em matéria de imigração e documentos de consenso entre diversos partidos políticos. Na dimensão dos atores houve uma expansão quantitativa e qualitativa de atores envolvidos com a temática imigratória de um pequeno subsistema político-administrativo de grupos de servidores públicos, acadêmicos e associativos dentro de um contexto burocrático mais isolado para contexto político-partidário amplo.

Essas modificações graduais na dimensão institucional e dos atores estiveram relacionadas com a adoção de políticas incrementais nos planos de acomodação que foram formulados durante todo o período estudado (1985-2013) até o *Plan de Ciudadanía y de las Migraciones*, aprovado em 2013. Foi possível concluir que a política de acomodação na Catalunha já não é uma política pública estritamente nova (BRUGUÉ, 2010). Seus primeiros órgãos especializados – CII e *Taula de Immigració* – já têm duas décadas de atividade ininterrupta, acumulando, portanto, uma trajetória de construção contínua. Além disso, a função desempenhada pela *Secretaria per la Immigració* em torno da distribuição de recursos entre os diferentes departamentos envolveu processos de barganha. Visto que a barganha envolveu a distribuição de recursos escassos entre diversos atores, uma vez concluída tornou-se mais fácil seguir os padrões existentes de distribuição do que negociar uma redistribuição radicalmente nova (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; LINDBLOM, 1959).

Desse modo, com base em Lindblom (1959, 1979), depreendeu-se que o processo de tomada de decisão acerca de problemas complexos e dinâmicos, como os abordados nos planos, não partiram do zero, mas, sim, de alternativas marginais em relação às políticas anteriormente adotadas. Tomando os critérios de avaliação utilizados durante a análise comparada dos planos catalão e paranaense, foram avaliados cinco elementos específicos presentes na configuração dos planos: interdepartamentalidade, temporalidade, informação global do

público-alvo, disposição de orçamento e especificação de atividade relacionada ao agente implementador. Notou-se que esses cinco elementos foram desenvolvidos ao longo do tempo através de sucessivos planos interdepartamentais, como incrementos das políticas anteriores.

No caso paranaense, observou-se que a tomada de decisão da qual resultou o Plano Estadual foi marcada pela dificuldade de dimensionamento do problema público e a restrição do tema da imigração no estado a um pequeno subsistema político-administrativo centrado em atores e instituições sediados na capital do estado, sobretudo provenientes da burocracia e das ONGs, participantes do Comitê Estadual para Refugiados e Migrantes no Estado do Paraná (CERM).

O CERM, criado em 2012 já com a função de elaborar um plano estadual de políticas públicas voltadas à população imigrante, devido à restrição do sistema político-administrativo em seu entorno pareceu ter encontrado na I Conferência Estadual sobre Migrações e Refugiados do Paraná (CEMIGRAR), realizada em 2014, a oportunidade de escolha para a formulação de uma política que pudesse ser chamada de estadual. Deste modo, com base nas 32 propostas levadas e debatidas durante a Conferência Estadual, foi elaborado o Plano Estadual para Promoção e Defesa dos Direitos dos Refugiados, Migrantes e Apátridas do Paraná (2014-2016), lançado em 2015.

Como foi visto na análise comparada da configuração dos planos catalão e paranaense, do ponto de vista da Administração Pública o Plano Estadual apresentou algumas deficiências importantes quanto à sua especificidade e concretude. Porém, quando investigado o processo político conflituoso e ambíguo durante a tomada de decisão que culminou no Plano, como propõe o modelo de decisão da lata de lixo, foi possível encontrar possíveis explicações para a adoção de um plano mais vago.

A necessidade de evitar conflito inter-administrativo entre as diversas secretarias participantes, o fato de se tratar uma nova temática para a Administração do estado e a ausência de tomadores oficiais de decisão na composição do CERM e na

redação do Plano Estadual parecem ter contribuído no seu conjunto para adoção de objetivos e meios pouco específicos para que estes, posteriormente, fossem mais bem delimitadas no interior de cada secretaria de estado junto aos tomadores oficiais de decisão, na figura dos secretários de estado. Relacionados a esses objetivos e meios amplos, também chamados de preferências problemáticas e tecnologia imprecisa, respectivamente, somou-se a dificuldade de produção de estatísticas sobre a população-alvo da política. Por fim, também se destacou que o todo processo de tomada de decisão foi acompanhado por poucas figuras específicas, provenientes de órgãos do governo (na sua maioria) e das ONGs sediados na capital, enquanto os demais participantes tiveram uma participação fluída durante o processo.

De tal modo, o Plano parece ter servido como uma declaração de compromisso, dentro das linhas gerais apontadas pelo CERM, das secretarias de estado participantes quanto à deliberação e adoção de ações dentro de suas respectivas áreas de intervenção. Sendo assim, o processo de tomada de decisão transcendeu propriamente a fase de tomada de decisão que culminou na adoção do Plano, adentrando a fase de implementação já no interior de cada secretaria. Isto é, espera-se que as soluções sejam encontradas mais através da ação (implementação), do que preferências prévias bem definidas (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972; DAFT, 2009).

As conclusões desta dissertação não são definitivas. Especialmente no caso paranaense, que apresenta poucas fontes secundárias para pesquisa, a tarefa de interpretar a tomada de decisão que culminou na adoção do Plano Estadual mostrou-se especialmente desafiadora, ao mesmo que tempo que abre também uma margem muito grande para estudos futuros.

O período de confecção desta dissertação coincidiu com a fase de implementação estipulada na configuração do Plano Estadual (2014-2016), de modo que não seria possível investigar este estágio da política pública. Segundo entrevistado BUR 1, a partir de setembro de 2016, cada secretaria apresentaria uma avaliação interna sobre as atividades que se comprometeu

implementar, bem como serão trazidas as novas demandas surgidas na fase de implementação. A partir disso será possível fazer uma “releitura do plano de acordo com o momento histórico”. Por isso, no futuro seria interessante realizar de estudos que avaliassem a implementação do plano, até mesmo para gerar um aprimoramento do mesmo.

Além disso, o período abarcado no estudo do caso paranaense se estendeu somente até 2015. Portanto, houve um espaço de tempo de alguns meses entre o fim do recorte temporal e a realização das entrevistas. As entrevistas foram concedidas durante um período turbulento, entre 15 e 16 de agosto de 2016, em meio à indefinição do processo de impedimento da Presidente Dilma Rousseff. Houve muitos relatos que demonstraram preocupação com a continuidade das políticas de acomodação no estado devido ao agravamento da crise política e econômica no país. O entrevistado BUR 1 destacou que o Ministério da Justiça, durante o governo interino de Michel Temer, foi inflado com novas pastas devido aos rearranjos ministeriais, ao passo que o orçamento restrito e a burocracia em cargos de chefia que trabalhava dentro com a temática imigratória dentro do Ministério, substituída. O mesmo entrevistado destacou que as disputas em torno do processo de impeachment estavam travando temas considerados de menor prioridade pelo Legislativo, como o da acomodação de imigrantes e a aprovação da nova lei de imigração. Como estudo futuro, caberia investigar o possível impacto desses novos eventos no nível nacional sobre a política imigratória e as políticas de acomodação ainda incipientes nos estados.

Por fim, cabe notar que a fase de institucionalização embrionária e o protagonismo técnico-administrativo (1985-1999) da experiência catalã guarda muitas semelhanças na dimensão de atores e instituições em torno das políticas públicas de acomodação, além da própria configuração *I Plan Interdepartamental de Inmigración* (1993-2000), em relação ao Plano Estadual do Paraná. No entanto, o autor desta dissertação não se propôs a realizar um estudo comparado do caso catalão e paranaense, para além da análise comparada exclusivamente da

configuração do *Plan de Ciudadanía y de las Migraciones* (2013-2016) e do Plano Estadual para Promoção e Defesa dos Direitos dos Refugiados, Migrantes e Apátridas do Paraná (2014-2016).

Nesse sentido, ressalta-se que tal estudo pode ser realizado comparando os dois casos e/ou outros, usando critérios claros de seleção de casos e a mesma metodologia. Tal comparação seria útil não apenas do ponto de vista analítico, mas também do ponto de vista normativo, caso focada na busca de lições de outros casos para a política paranaense e de outros estados da federação brasileira. Aportes teóricos-metodológicos como *Ten steps in learning lessons from abroad* (2002) e *Learning from comparative public policy: a practical guide* (2004), de R. Rose, oferecem ferramentas interessantes para este tipo de proposta, a qual o autor desta dissertação pretende retomar no futuro.

6. REFERÊNCIAS

AEN. Agência Estadual de Notícias. **Número de trabalhadores estrangeiros no Paraná cresceu 354% em cinco anos.** AEN:

Curitiba, 24 out. 2016. Disponível em:

<http://www.casacivil.pr.gov.br/2016/10/91319,10/Numero-de-trabalhadores-estrangeiros-no-Parana-cresceu-354-em-cinco-anos.html>. Acesso em: 10 jan. 2017.

AEN. Agência Estadual de Notícias. **Paraná institui Conselho dos Direitos dos Refugiados, Migrantes e Apátridas.** AEN:

Curitiba, 06 nov. 2015. Disponível em:

<http://www.aen.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=86624>. Acesso em: 10 jan. 2017

AEN. Agência Estadual de Notícias. **Estado instala Comitê Estadual de Refugiados e Migrantes.** AEN: Curitiba, 18 jul. 2012. Disponível em:

<http://www.aen.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=69956>. Acesso em: 10 fev. 2017.

ALA-HARJA, M.; HELGASON, S. **Em direção às melhores práticas de avaliação.** Revista do Serviço Público, v. 51, n. 4, p. 5–60, 2014.

ALONSO, Xavier. **La política de inmigración de la Generalitat de Catalunya entre 1977 y 2010. Cómo ha sido y por qué.**

Madrid: ICAI-ICADE, 2016. 284 p. Tese - Programa de Doctorado en Migraciones Internacionales y Cooperación al Desarrollo, Universidad Pontificia de Comillas, Madrid, 2016.

ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith. **Usos e abusos dos estudos de caso.** Cadernos de pesquisa, v. 36, n. 129, p. 637-651. set./dez. 2006.

ANDERSON, G. **Federalismo: uma introdução.** [s.l]: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2009.

ASANO, Camila. A nova de lei facilita a regularização de migrantes. **O Estado de São Paulo**. São Paulo, 30 ago. 2014. Entrevista a Pablo Pereira. Disponível em: <http://digital.estadao.com.br/download/pdf/2014/08/30/E7.pdf>. Acesso em: 09 set. 2014.

ASSIS, G. DE O.; SASAKI, E. M. Novos migrantes do e para o Brasil: um balanço da produção bibliográfica. **Migrações Internacionais: Contribuições para Políticas**, p. 615–639, 2000.

BAENINGER, R. Fases e Faces da Migração em São Paulo. NEPO/UNICAMP-FAPESP-CNPq, 2012.

BANCO MUNDIAL. Banco de dados do Banco Mundial. Disponível em: <<http://databank.worldbank.org/data/home.aspx>>. Acesso em: 09 maio 2016.

BAPTISTA, T. W. F.; REZENDE, M. DE. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. In: **Caminhos para análise das políticas de saúde**, p. 138–172, 2011.

BARALDI, C. B. F. **Migrações internacionais, Direitos Humanos e cidadania sul-americana: o prisma do Brasil e da integração sul-americana**. 151 p. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

BERARDI, R. A. C. **Trajetória e integração de imigrantes sul-americanos no Paraná: o caso dos argentinos, chilenos, paraguaios e uruguaios no Paraná, 1980-2011**. 306 p. Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

BERMEJO, Rut. **Los controles a la inmigración en España y el Reino Unido: Dinámicas y actores nacionales implicados**. In:

ZAPATA-BARRERO, Ricard; PINYOL, Gemma (ed.). Los gestores del proceso de inmigración: actores y redes de actores en España y Europa. Fundación Cidob, 2008, p. 23-44.

BOCHACA, Jordi Garreta. Continuidad y cambios en la gestión de la inmigración. **Papers: revista de sociologia** 85, 2007, p. 71-93.

BONINO, Carla. Los planes de las comunidades autónomas para la integración de las personas inmigrantes. Madri: **Gaceta Sindical**, 2003, p. 179-208.

BRASIL. Decreto de Lei 406/1938, de 04 de maio de 1938. **Dispõe sobre a entrada de estrangeiros no território nacional**. Diário Oficial da União - Seção 1, Página 8494 (Publicação Original), Rio de Janeiro, 6 maio 1938.

BREWER, G. **The policy sciences emerge**: to nurture and structure a discipline. *Policy Sciences*, 5, 1974, p. 239-244.

BRUGUÉ, Quim. (dir. coord.). **De l'eficiència a la intel·ligència**: Les comissions interdepartamentals al Govern de la Generalitat de Catalunya. Bellaterra: Institut de Govern i Polítiques Públiques (UAB), 2010.

BRUGUÉ, Quim; CANAL, Ramón; PAYA, Palmira. ¿Inteligencia administrativa para abordar "problemas malditos"? El caso de las comisiones interdepartamentales. **Gestión y política pública**, v. 14, n. 1, 2015, p. 85-130.

BRUQUETAS-CALLEJO, María, et al. The case of Spain. In: ZINCONE, Giovanna; PENNINX, Rinus; BORKET, Maren (Ed.). **Immigration and integration policymaking in Europe**: the Dynamics of Actors and Contexts in Past and Present. Amsterdã: IMISCOE, 2008, p. 291-323.

CALAVITA, K. **Immigrants at the margins: Law, race, and**

exclusion in Southern Europe. [s.l.] Cambridge University Press, 2005.

CAMPOS, Marden. Ensaio sobre a construção de informações de migração internacional no Brasil. Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos. **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**, v.10, n.10, 2015, p. 35-54.

CAMPOS, Marden. A imigração para o Brasil segundo o Censo Demográfico 2010. Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos. **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**, v.7, n.7, 2012, p. 15-20.

CARVALHO, Elisabete de. Decisão na administração pública: diálogo de racionalidades. **Sociologia, Problemas e Práticas** 73, 2013, p. 131-148.

CARVALHO, Hellen O. **Os emaranhados institucionais constituídos a partir da coexistência entre políticas públicas e ações desempenhadas por grupos ligados à Igreja Católica frente ao fenômeno da migração.** Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Ciências Sociais), Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

CASANOVA, Jean-Thomas Arrighi de. Managing Immigration in a Multinational Context. Border Struggles and Nation-Building in Contemporary Scotland and Catalonia. **The Politics of Immigration in Multi-Level States.** Palgrave Macmillan UK, 2014, p. 108-129.

CASEY, J. **Non-Government Organization as policy actors: the case of immigration policies in Spain.** 167 p. Tese, Departament de Ciència Política i de Dret Públic, Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, 1998.

CASTRO, C. L. F. DE; AMABILE, A. E. DE N.; GONTIJO, C. R. B. Dicionário de políticas públicas. 2012.

CATALUNHA. Plan de ciudadanía y de las migraciones: horizonte 2016. Departament de Benestar Social i Família. Barcelona: Catalunha, 2013.

CAVALCANTI, Leonardo. Imigração e mercado de trabalho no Brasil: Características e tendências. In: CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Antonio Tadeu; TONHATI, Tânia (Orgs.) *A Inserção dos Imigrantes no Mercado de Trabalho Brasileiro. Cadernos OBMigra, Ed. Especial*, Brasília, 2015, p. 35-47.

CHOO, C. W. **A organização do conhecimento: como as organizações usam a informação para criar significado, construir conhecimento e tomar decisões.** São Paulo: SENAC, 2003.

COHEN, Michael D.; MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. A garbage can model of organizational choice. **Administrative science quarterly**, vol. 17, n. 1. p. 1-25, mar., 1972.

CORELLA, A. S. A integração dos imigrantes na união européia: o exemplo da Espanha. **Prima Facie-Direito, História e Política**, v. 3, n. 5, 2004, p. 26–38.

CULPI, Ludmila. A Evolução da Política Migratória no Mercosul entre 1991 e 2014. **Conjuntura Global**, vol. 4 n.3, p. 424-437, set./dez., 2015.

CULPI, Ludmila; PEREIRA, E.A. **Mercosul e políticas de migração: Análise do processo de transferência de políticas públicas migratórias pelas instituições do Mercosul (1991–2013).** 38º Encontro Anual ANPOCS, Caxambu. 2014.

CURITIBA. **Curitiba abriga estrangeiros das mais diversas nacionalidades.** Agência de Notícias da Prefeitura de Curitiba: Curitiba, 05 nov. 2015. Disponível em:

<http://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/curitiba-abriga-estrangeiros-das-mais-diversas-nacionalidades/38093>. Acesso em: 10 jan. 2017.

DAFT, Richard. **Organization theory and design**. Mason, Ohio: South-Western Cengage Learning, ed. 10ª, 2009.

DATOS MACRO, 2016. **PIB de Cataluña**. Disponível em: <<http://www.datosmacro.com/pib/espana-comunidades-autonomas/cataluna>>. Acesso em: 09 maio 2016.

DAVIS, Andrew. **Multination Building? Immigrant Integration Policies In The Autonomus Communities Of Catalonia And Madrid**, Paper apresentado no ESRC Workshop “Narratives on societal steering to promote integration and inclusion”. Sheffield, vol. 14, Março, 2008,. Disponível em: <http://www.law.ed.ac.uk/__data/assets/pdf_file/0017/13094/Andrew_Davis_Multination_building_Madrid_Catalonia.pdf>

DE ALMEIDA, Paulo Sérgio. Conselho Nacional de Imigração (CNIg): Políticas de Imigração e Proteção ao Trabalhador Migrante ou Refugiado. **Cadernos de debates - refúgio, migrações e cidadania**, Brasília, v. 4, n.4, 2009. p.15-25.

DEDIHC. Departamento de Direitos Humanos e Cidadania. **Assembleia Eleitoral do Conselho Estadual para Refugiados e Migrantes e Apátridas do Paraná – CERMA**. DEDIHC: Curitiba, 15 set. 2015. Disponível em: <http://www.dedihc.pr.gov.br/arquivos/File/2015/AtaAssembleiaEleicaoCERMA.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2017.

DEDIHC. Departamento de Direitos Humanos e Cidadania. **Migrantes, Refugiados e Apátridas**. DEDIHC: Curitiba, s.d. Disponível em: <http://www.dedihc.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=100>. Acesso em: 10 fev. 2017.

DEM. Democratas. **Diretrizes do Democratas (D25)**. Disponível em: <http://www.dem.org.br/wp-content/uploads/2011/01/Diretrizes1.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2017.

DYE, T. D. **Understanding public policy**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1984.

FERNANDES, Duval; CASTRO, Maria da Consolação G.; MILESI, Rosita. O fluxo de imigração recente para o Brasil e a política governamental: os sinais de ambiguidade. Notas preliminares. Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos. **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**, v.9, n.9, 2014, p. 93-102.

FERNANDES, Duval, et al. Migração dos haitianos para o Brasil a RN nº 97/2012: uma avaliação preliminar. Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos. **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**, v.8, n.8, 2013, p. 55-72.

FERNANDES, Duval; MILESI Rosita; FARIAS, Addressa. Do Haiti para o Brasil: o novo fluxo migratório. Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos. **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**, v.6, n.6, 2011, p. 73-97.

FERNANDES, D.; RIBEIRO, J. C. Migração laboral no Brasil: problemáticas e perspectivas. **Cadernos OBMigra-Revista Migrações Internacionais**, v. 1, n. 1, 2015.

FERRERO, Ruth. **¿La UE como actor en las políticas de inmigración de los Estados Miembros?** Una aproximación al escenario euromediterráneo. In: ZAPATA-BARRERO, Ricard; PINYOL, Gemma (ed.). Los gestores del proceso de inmigración: actores y redes de actores en España y Europa. Fundación Cidob, 2008, p. 13-22.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n. 21, 2009.

FREY, Klaus. **Crise do Estado**: estilos de gestão municipal. Lua Nova, n. 37, p. 107-138, 1996.

GIL, Antonio C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. (2ª ed.). São Paulo: Atlas, 1987.

GÓMEZ, Manuel H. **Las Administraciones Autonómicas ante la inmigración**: el caso de Andalucía, Cataluña, Valencia y Murcia. Madrid: Fundación Ciudadanía y Valores, 2008.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. The three versions of neo-institutionalism. **Lua Nova: revista de cultura e política**, n. 58, p. 193–223, 2003.

HILL, Larry B. **The state of public bureaucracy**. ME Sharpe, 1992.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. **Política Pública**: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M. **Studying Public Policy**: policy cycles and policy subsystems. Toronto: Oxford University Press, 1995.

IPARDES. INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Paraná em números**. Curitiba: IPARDES, 2016. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/index.php?pg_conteudo=1&cod_cont_eudo=1>. Acesso em: 09 maio 2016.

JORNAL DO BRASIL. **IBGE: número de imigrantes no Brasil sobe quase 87% em 10 anos**. Jornal do Brasil: (versão online),

27 abr. 2012. Disponível em:

http://www.jb.com.br/pais/noticias/2012/04/27/ibge-numero-de-imigrantes-no-brasil-sobe-quase-87-em-10-anos/?from_rss=None. Acesso em: 18 fev. 2017.

KING, Russell. Southern Europe in the changing global map of migration. In: KING, Russell; LAZARIDIS, Gabriella; TSARDANIDIS, Charalambos (Ed.). **Eldorado or Fortress? Migration in Southern Europe**. Palgrave Macmillan UK, 2000, p. 3-26.

LACROIX, C. **Immigrants, literature and national integration**. [s.l.] Palgrave Macmillan, 2010.

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.

LEITÓLES, Fernanda; EUSTÁQUIO, Oswaldo; BATISTA, Rodrigo. Nigerianos desembarcam em Paranaguá. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 30 set. 2011. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/nigerianos-desembarcam-em-paranagua-7e7hb8lrjxh57bj32l62tcdam>. Acesso em: 16 jan. 2017.

LINDBLOM, Charles E. The Science of Muddling Through, *Public Administration Review* 19, 1959, p. 78-88.

LINDBLOM, Charles E. Still Muddling, Not Yet Through, *Public Administration Review* 39, 1979, p. 517-526.

MENEZES, Lívia Campos de. **De Tampere ao Programa de Haia: decisões políticas sobre a imigração na União Europeia (1999-2004): Uma cidadela revigorada?** Franca: UNESP, 2008. 137 f. Dissertação (Mestrado em História) – Programa de Pós-

Graduação em História, Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Universidade Estadual Paulista, Franca, 2008.

MI. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Órgãos Colegiados**. Brasília: MI, 2012. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/orgaos-colegiados>>. Acesso: 09 maio 2016.

MÍNGUEZ, Fernando Casas. Políticas de integración de los inmigrantes en Castilla-La Mancha. Cuenca: **Bits (Boletín informativo trabajo social)**, 2009.

MILESI, Rosita. Por uma nova Lei de Migrações: a perspectiva dos direitos humanos. Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos. **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**, v. 2, n. 2, 2007, p. 77-96.

MILESI, Rosita. **Refugiados e Direitos Humanos**. IMDH: Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.migrante.org.br/IMDH/ControlConteudo.aspx?area=001c1b0d-181f-450a-83fb-47915ce5f2eb>. Acesso em 10 jan. 2017.

MJ. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil**. Brasília: MJ, 2014a. Portaria nº 2.162/2013. Disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/10947.pdf>>. Acesso em: 09 maio 2016.

MJ. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Passo a passo para conferências livres COMIGRAR**. Brasília: MJ, 2014b. Disponível em: http://www.participa.br/articles/public/0006/3867/COMIGRAR_Passo_a_Passo_para_Conferencias_Livres.pdf. Acesso em: 19 jan. 2017.

MOURA, Rosa; CARDOSO, Nelson A. **O lugar do Paraná no fluxo contemporâneo das migrações internacionais**. In:

SILVA, Eduardo F.; GEDIEL, José A. P.; TRAUZYNSKI, Silvia C. (orgs.). Direitos Humanos e políticas públicas. Curitiba: Universidade Positivo, 2014, p. 263-280.

MORALES, B. J. **Gobierno multinivel y políticas de integración de los inmigrantes en contextos de federalismo asimétrico: los casos de Cataluña y Quebec**. 436 p. Tese (Doutorado em Ciência Política e Sociologia) – Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2016.

OCDE. ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (ed.). **Indicators of immigrant integration 2015: settling in**. Paris: OECD, 2015. Disponível em: <<http://www.oecd.org/publications/indicators-of-immigrant-integration-2015-settling-in-9789264234024-en.htm>>. Acesso em: 09 maio 2016.

OIT. Organização Internacional do Trabalho. Migração internacional aumenta em volume e complexidade. Brasília: Escritório da OIT no Brasil, 2013. Disponível em: <<http://www.oit.org.br/content/migracao-internacional-aumenta-em-volume-e-complexidade>>. Acesso em: 09 maio 2016.

OLIVEIRA, Antonio T. O perfil geral dos imigrantes no Brasil a partir dos censos demográficos 2000 e 2010. In: CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Antonio Tadeu; TONHATI, Tânia (Orgs.) A Inserção dos Imigrantes no Mercado de Trabalho Brasileiro. **Cadernos OBMigra, Ed. Especial**, Brasília, 2015, p. 48-73.

ONU. Organização das Nações Unidas. **International migration stock: The 2015 revision**. [s.l.] Departamento das Nações Unidas para Assuntos Econômicos e Sociais, 2016.

Disponível em:

<<http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/index.shtml>>. Acesso em: 09 maio 2016.

ORTEGA-PÉREZ, N. **Crisis económica y política de inmigración en España: ¿ qué reformulación de agenda y política?** In: ACTAS DEL I CONGRESO INTERNACIONAL SOBRE MIGRACIONES EN ANDALUCÍA. Instituto de Migraciones, 2011.

PARANÁ. Lei nº 18465, 24 de Abril de 2015. **Cria o Conselho Estadual dos Direitos dos Refugiados, Migrantes e Apátridas do Paraná**. Diário Oficial nº. 9439, Curitiba, 27 abr. 2015.

PARANÁ. Decreto nº 4289, de 05 de Abril de 2012. **Institui o Comitê Estadual para Refugiados e Migrantes no Estado do Paraná**. Diário Oficial nº. 8687, Curitiba, 5 abr. 2012.

PARANÁ. **Plano Estadual de Políticas Públicas para Promoção e Defesa dos Direitos de Refugiados, Migrantes e Apátridas do Paraná 2014-2016**. Secretaria de Estado da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos. Paraná: Curitiba, 2014a.

PARANÁ. Decreto nº 10457, de 26 de Março de 2014. **Convoca a 1ª Conferência Estadual sobre Migrações e Refúgio do Estado do Paraná, a se realizar no município de Curitiba, no dia 29 de março de 2014**. Diário Oficial nº. 9173, Curitiba, 26 de mar. 2014b.

PATARRA, Neide L. Brasil: país de imigração? **Revista E-Metropolis: Revista eletrônica de estudos urbanos e regionais**. N. 9, ano 3, jun. 2012, p. 06-19.

PATARRA, Neide. Brasil. In: CHIARELLO, Leonir Mario

(ed.). Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina. Nova York: **Scalabrini International Migration Network**, 2013, p. 151-279.

PATARRA, Neide L. Migrações internacionais de e para o Brasil contemporâneo: volumes, fluxos, significados e políticas. **São Paulo em perspectiva**, v. 19, n. 3, 2005, p. 23–33.

PÉREZ, Andrés Arroyo, et al. **Una aproximación demográfica a la población extranjera en España**. Madrid: Documentos del Observatorio Permanente de la Inmigración, Ministério do Emprego e Seguridade Social, 2013.

PDT. Partido Democrático Trabalhista. **Programa**. Disponível em: <http://www.pdt.org.br/index.php/hoje/programa/>. Acesso em: 13 jan. 2017.

PMDB. Partido do Movimento Democrático Brasileiro. **Programa Partidário Democracia com Desenvolvimento**. Brasília: PMDB, 15 abr. 1996. Disponível em: <http://pmdb.org.br/institucional/programa-partidario/>. Acesso em: 13 jan. 2017.

PP. Partido Progressista. **Programa Partidário**. Disponível em: <http://www.pp.org.br/textos/453/27435/ProgramaPartidario/?slT=119032>. Acesso em: 13 jan. 2017.

PSDB. Partido da Social Democracia Brasileira. **Programa Partidário**. Brasília: PSDB, 23 nov. 2007. Disponível em: http://static.psdb.org.br/wp-content/uploads/2010/04/Programa_PSDB_2007.pdf. Acesso em: 13 jan. 2017.

REIS, R. R. A política do Brasil para as migrações internacionais. **Contexto Internacional**, v. 33, n. 1, p. 47, 2011.

RODRÍGUEZ, L. C. La integración de y con los inmigrantes en

España: debates teóricos, políticas y diversidad territorial. **Política y sociedad**, v. 45, n. 1, p. 205–235, 2008.

ROSE, R. Ten steps in learning lessons from abroad. 2002.

ROSE, R. **Learning from comparative public policy: A practical guide**. [s.l.] Routledge, 2004.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2ª ed., 2013.

SEJU. Secretaria da Justiça, Trabalho e Direitos Humanos. **Boletim Especial: levantamento estatístico de imigração no mercado de trabalho brasileiro e paranaense**. Departamento do Trabalho. Curitiba: SEJU, 2016.

SEJU. Secretaria da Justiça, Trabalho e Direitos Humanos. **Paraná poderá ter Conselho de Direitos para assistir migrantes e refugiados**. Curitiba: SEJU, 31 mar. 2014.

Disponível em:

<http://www.justica.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=1050>. Acesso em: 10 jan. 2017.

SICILIANO, A. L. **A política migratória brasileira: limites e desafios**. São Paulo: USP, 2013. 67 p. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

SILVA, César A.S. **Política Brasileira para Refugiados (1998-2012)**. 292 p. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

SIQUEIRA, Sueli; ASSIS, Gláucia O.; DIAS, Carlos A. As múltiplas faces do retorno à terra natal. Brasília: Instituto

Migrações e Direitos Humanos. **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**, v. 5, n. 5, 2010, p. 55-72.

SIMON, Herbert. **Comportamento Administrativo**. Rio de Janeiro: USAID. 1957.

SOLÉ, Carlota. Inmigración interior e inmigración exterior. **Papers: revista de sociologia** v. 60, 2000, p. 211-224.

SOLÉ, Carlota. Immigration policies in southern Europe. **Journal of ethnic and migration studies**, v. 30, n. 6, 2004, p. 1209–1221.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: conceitos, tipologias e subáreas**. Trabalho elaborado para a Fundação Luís Eduardo Magalhães. São Paulo, 2002.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, jul./dez 2006, p. 20-45.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. **Caderno CRH**, Salvador, n. 39, jul./dez. 2003, p. 11-24.

STAKE. Robert. E. **Qualitative case studies**. In: DENZIN, Norman. K.; LINCOLN, Yvonna. S. Handbook of qualitative research. London: Sage, 2005. p. 443-466.

STRAUSS, Anselm L.; CORBIN Juliet. **Pesquisa qualitativa: técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de teoria fundamentada**. Porto Alegre: Artmed, 2008.

UEBEL, R. R. J. Análise do perfil socioespacial das migrações para o Rio Grande do Sul no início do século XXI: redes, atores e cenários dos imigrantes haitianos e senegaleses. **Dissertação de Mestrado**. Porto Alegre: UFGRS, Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2015.

UNODC. United Nations Office on Drugs and Crime. Comigrar reúne 788 pessoas para discutir Política Nacional de Migrações e Refúgio. São Paulo: Escritório de Ligação e Parceria com Brasil, **UNODOC**, 03 jun. 2014. Disponível em:

<http://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2014/06/03-comigrar-reune-788-pessoas-para-discutir-politica-nacional-de-migracoes-e-refugio.html>. Acesso em: 19 jan. 2017.

USSEL, J. I. (ed.). **Las políticas de integración social de los inmigrantes en las comunidades autónomas españolas**. 1ª ed. Madrid: Fundación BBVA, 2010.

VENTURA, D.; ILLES, P. Estatuto do estrangeiro ou lei de imigração? **Le Monde Diplomatique Brasil**, v. 4, n. 37, 2010, p. 14–15.

VENTURA, D.; ILLES, P. Qual a política migratória do Brasil? **Le Monde Diplomatique Brasil**, v. 7, 2012.

VIOR, Eduardo J. **Porque o Estado do Paraná precisa da livre circulação das pessoas**. In: SILVA, Eduardo F.; GEDIEL, José A. P.; TRAUZYNSKI, Silvia C. (orgs.). Direitos Humanos e políticas públicas. Curitiba: Universidade Positivo, 2014, p. 295-310.

WAISBERG, Tatiana. O Estatuto dos Refugiados e o tráfico internacional de pessoas. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 18, n. 3657, 6 jul. 2013. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/24891>>. Acesso em: 14 set. 2016.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2ª ed. - Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZAPATA-BARRERO, Richard; ADAMUZ, Carles; MARTINEZ, Isabel. **Estructuras institucionales y redes de actores en las políticas de acomodación de los inmigrantes en**

España: Cultura de acomodación y cambio estructural, presentado no “VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública”, Lisboa, Portugal, outubro 2002, p. 1-28.

ZAPATA-BARRERO, Richard. ¿ De qué modo las instituciones públicas deberían acomodar a los inmigrantes? **Gestión y análisis de políticas públicas**, n. 20, p. 23–36, 2001.

ZAPATA-BARRERO, Richard. **El turno de los inmigrantes: esferas de justicia y políticas de acomodación**. [s.l.] Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, v. 6, 2002.

ZAPATA-BARRERO, Richard. ¿Existe una cultura de la acomodación en España. **Documentos Cidob–Serie Migraciones**, v. 1, 2004, p. 5–48.

ZAPATA-BARRERO, Richard. **Una ética política mínima de la immigració a Catalunya: Cohesió, autogovern, llengua i frontera**. Barcelona: Proteus, 2012.

ZINCONI, Giovanna. Conclusion: Comparing the Making of Migration Policies. In: ZINCONI, Giovanna; PENNINX, Rinus; BORKET, Maren (Ed.). **Immigration and integration policymaking in Europe: the Dynamics of Actors and Contexts in Past and Present**. Amsterdam: IMISCOE, 2008, p. 377- 441.