

41° ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS

GT16 Migrações internacionais: Estado, controle e fronteiras

O Estado incremental: ação e interação do Executivo na política migratória brasileira

Maria Isabel Meunier Ferraz

Caxambu

Outubro 2017

O Estado incremental: ação e interação do Executivo na política migratória brasileira

RESUMO: O artigo busca analisar os padrões de mudança e continuidade na política migratória brasileira, a fim de observar o papel neles exercido pela dinâmica político-burocrática interorganizacional. Nesse intuito, empreende uma análise do funcionamento do Executivo em uma abordagem institucionalista centrado-se no processo político subjacente aos resultados em política migratória no Brasil. O trabalho testa a hipótese de que o desenho institucional caracterizado por fragmentação e sobreposição de competências que caracteriza a política migratória é estruturante de processos organizacionais correspondentes a um duplo mecanismo que gera, de um lado, mudanças incrementais setoriais na política, de outro, dificuldades para empreenderem-se reformas mais amplas. De maneira a testar empiricamente sua hipótese, realiza um *process-tracing* da política migratória brasileira entre 2003 e abril de 2016.

1. Introdução

A política migratória utiliza as capacidades institucionais do Estado para, de diferentes formas, intervir nos fluxos de entrada e saída de pessoas em seu território, bem como na integração dos que nele adentram à sua comunidade nacional. Aceitar refugiados mais ou menos amplamente; estabelecer regras de entrada ou saída restritivas; recrudescer a securitização das fronteiras; restringir o acesso à nacionalidade ou aos direitos políticos; implementar programas de integração e de combate ao racismo e à xenofobia constituem atos eminentemente políticos: consagram determinados interesses em detrimento de outros. Essa acomodação de interesses pode ocorrer dentro da própria estrutura do Estado ou ainda entre diferentes Estados, visto que parte das dimensões políticas envolvidas refere-se a dissensos sobre o significado das fronteiras (REIS, 2004).

Em influente trabalho para a teoria das migrações internacionais, Aristides Zolberg (1999) afirma que as políticas de migração seriam historicamente moldadas, de um lado, pelas dinâmicas do capitalismo global e do sistema internacional, e de outro, pela conjuntura da dinâmica populacional. Não obstante, prossegue Zolberg, seriam as instituições políticas e os atores políticos domésticos que mediarão estas forças e as

traduziriam em políticas migratórias. Em sua esteira, assume-se que entender a política migratória demanda investigações sobre a agência estatal e seus mecanismos (HOLLIFIELD; WONG, 2015), dentre os quais, segundo Martin Schain (2008), destacam-se os mecanismos de mudança:

State agency is dynamics and changing, and knowing how it changes is part of understanding the politics of immigration. We need to understand not simply variations in state policy over time and across space but also the process through which policies change (SCHAIN, 2008, p.5).

O Estado não é uma entidade una e coesa: ao contrário, compreende relações de poder entre diferentes atores, por vezes no interior do próprio Executivo. Tais relações de poder são verificadas nos âmbitos intraorganizacional e interorganizacional, e implicam em mobilização de recursos institucionais variados para consecução de interesses determinados, os quais podem dizer respeito a mudanças ou perpetuação de certa instituição. Nesse sentido, entendendo-se a variação de resultados políticos como um processo institucionalmente enquadrado, importa analisar os diversos atores que nele tomam parte.

No caso do Brasil, são protagonistas na implementação e formulação da política migratória o Ministério da Justiça (MJ), o Ministério do Trabalho (MTE) e o Ministério das Relações Exteriores (MRE), além da Polícia Federal – atrelada ao MJ, porém com autonomia resguardada. Ademais, o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) e o Comitê Nacional de Refugiados (CONARE) participam da tomada de decisão concernente, respectivamente, à política para população imigrante e àquela para refugiados, confirmando uma tendência do arcabouço institucional do Executivo brasileiro a prever órgãos colegiados para lidar com temáticas transversais.

Nesse contexto, a questão de pesquisa que norteia este trabalho é a de quais consequências a fragmentação de competências engendra para a política migratória no Brasil. Ressalte-se que, do fato de examinarem-se as variações na política migratória de um país específico, a ênfase recairá sobre mudanças observadas longitudinalmente nesta política pública. Em decorrência de características do objeto de estudo, sobre o qual existe uma peculiar dificuldade de reunir dados, serão analisadas as mudanças institucionais qualitativamente observadas, e não indicadores de resultados da implementação política. Nesse quadro, encara-se a mudança institucional como um

processo no qual distintos atores tomam parte e interagem, potencialmente alterando a balança de poder entre eles observada.

De maneira a enfrentar a mencionada questão de pesquisa, este trabalho se debruça sobre a política migratória brasileira no período de janeiro de 2003 a maio de 2016. O intervalo temporal foi delimitado de maneira a possibilitar um maior acesso à pesquisa empírica, particularmente a entrevistas com atores diretamente envolvidos nos processos políticos. Ademais, por corresponder aos mandatos presidenciais de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2010-2016), ambos do Partido dos Trabalhadores (PT), o período permite controlar para a variável partidária da Presidência da República. Por este motivo, o marco temporal final é a entrada em exercício do presidente interino Michel Temer (PMDB), em 12 de maio de 2016.

Por política migratória, entende-se aqui a política referente à entrada e estada de migrantes voluntários¹. Não abarca, portanto, a política para refugiados e a política de combate ao tráfico de pessoas. Esse recorte tem fundamentos empíricos, tendo em vista as distintas instituições domésticas e internacionais relacionadas a cada um dos campos; e principalmente analíticos, mirando alcançar um adequado rigor metodológico. Sem embargo, reconhece-se a conexão e interdependência entre as três políticas, todas elas influenciadas pela norma geral que estatui o regime jurídico do imigrante. Ademais, como observa Mitchell (1989), a classificação como migrante laboral ou refugiado não configura uma categoria natural mas sim política, constituindo objeto de debates e processos políticos, o que deve ser levado em conta nas pesquisas sobre o tema.

Durante o período analisado neste artigo, a política migratória brasileira esteve ancorada em diplomas promulgados ainda pelo presidente João Figueiredo: a Lei nº 6.815, de 1980 (Estatuto do Estrangeiro), e, regulamentando-a, o Decreto nº 86.715, de 1981. Tais normas refletem os valores de segurança e proteção do trabalhador nacional caros ao regime militar, harmonizando-se ainda com dispositivos da Consolidação das

¹ A nomenclatura “migrantes voluntários” está sujeita a críticas, sob argumento de que se refere a indivíduos que, muitas vezes, migram por razões de subsistência e não por opção. Concordamos com a justificativa, porém consideramos que o termo é menos restritivo do que aquele, também presente na literatura, de “migrações laborais”. Como a intenção é diferenciar do instituto do refúgio, definido pela saída do território de origem em razão de perseguição ou violação de direitos humanos, e do tráfico de pessoas, consideramos que o adjetivo voluntário é adequado, embora com as ressalvas mencionadas.

Leis Trabalhistas (CLT), vigente desde 1943². No intervalo temporal estudado, além do fenômeno migratório haver se redesenhado, mudanças significativas ocorreram no contexto doméstico do país, incluindo a transição democrática e a adoção da Constituição de 1988, bem como em suas relações internacionais, sugerindo uma nova configuração de demandas sobre o tema. Em resposta a esta conjuntura fática e normativa, a política migratória experimentou o contraste de não ter sido reformada, mas ter passado por mudanças incrementais adstritas aos limites impostos pela obsoleta legislação.

Um elemento central dessas mudanças incrementais é o fato de serem conduzidas majoritariamente pelo poder Executivo e de terem em burocratas de médio escalão importantes protagonistas. Tais burocratas correspondem ao elo, no Poder Executivo, entre o alto escalão e os executores – isto é, entre a formulação e a implementação política. Trata-se dos atores encarregados de operacionalizar a política conforme delineada pelo alto escalão e conferir-lhe exequibilidade (CAVALCANTE; LOTTA, 2015), situando-se portanto entre a cúpula do Executivo (secretários e ministros) e os servidores sem cargos de direção e assessoramento superiores - DAS.

Nesse contexto, o objetivo geral deste trabalho consiste em entender as mudanças e continuidades na política migratória brasileira a partir da dinâmica político-burocrática interorganizacional verificada no poder Executivo. É o enfoque institucional que possibilitará o acento no papel que os burocratas e as estruturas organizacionais exercem sobre resultados políticos, direcionando-se o foco para as distribuições e redistribuições de poder (MOE, 1989, 2005; DIMAGGIO; POWELL, 1991; MAHONEY; THELEN, 2010). A abordagem institucionalista adotada é de caráter histórico por assumir a importância das trajetórias históricas nos arranjos de poder, racional por entender que há cálculos de custo-benefício na dinâmica institucional de continuidade e mudança, mas principalmente organizacional por considerar que as preferências dos atores estariam ligadas às suas posições institucionais, ou seja, às organizações a que pertencem. Adere-se, pois, à proposta de Hall (2010) de examinar-se a mudança via agregação conceitual de diferentes abordagens institucionais.

No presente trabalho, esta abordagem institucionalista se intersecta com a análise de políticas públicas, a qual é definida, na clássica afirmação de Laswell, como a resposta

² Do seu artigo 352 ao 358, a CLT disciplina a obrigatoriedade para as empresas de guardar uma proporção de 2/3 de trabalhadores brasileiros.

às seguintes perguntas “quem ganha o que, por que e que diferença faz” (apud SOUZA, 2006, p.24). De modo amplo, a política pública é vista como um processo em que se observa o Estado em ação, seja atuando diretamente ou através de delegação. Falar em política pública como um processo implica considerar a interatividade e simultaneidade das fases que são discriminadas no modelo do ciclo de políticas públicas, quais sejam, definição de agenda, formulação, implementação e avaliação (HILL, 2013).

Um dos debates que perpassaram a evolução da análise de políticas públicas foi aquele que questionou se, na prática, formulação e implementação seriam duas atividades separadas. Teorias tradicionais do ciclo de políticas públicas eram de opinião de que haveria não apenas uma distinção entre formulação e implementação, como também uma precessão em importância, sendo que esta deveria seguir os preceitos daquela. Uma segunda geração de estudos contestou esta separação dentro de um questionamento mais amplo da distinção entre administração e política, e atribuiu um papel mais amplo à ação dos burocratas. Nesses termos, realizaram críticas como: (i) as políticas formuladas frequentemente são ambíguas ou possuem lacunas, exigindo a discricionariedade do burocrata para torná-las exequíveis; (ii) há uma diversidade de contextos de implementação para uma mesma formulação política; (iii) a interação com os usuários e com a rede mais ampla de políticas públicas pode levar a redefinições da política; dentre outras (SABATIER; MAZMANIAN, 1980; ARRETCHE, 2001; HILL, 2013; LOTTA, 2015). A partir deste ponto de vista, os estágios da formulação e da implementação de um construto institucional são vistos como permeáveis; e a mudança conduzida por burocratas com poder discricionário assume um papel de destaque.

Dentro deste quadro teórico, a hipótese geral do artigo é a de que, na política migratória brasileira, o desenho institucional caracterizado por fragmentação e sobreposição de competências conduz a que organizações realizem mudanças incrementais setoriais na política, por meio do aumento de suas capacidades técnico-administrativas e político-relacionais. Entretanto, em razão de mecanismos relativos aos objetivos de manter seu espaço de poder e lógica de ação organizacional, tais organizações tenderão a opor obstáculos a reformas mais amplas.

Assume-se que essas organizações possuem o autointeresse da autonomia organizacional, do qual deriva o duplo mecanismo de aumento das capacidades estatais e de salvaguarda do espaço de poder e da lógica de ação. Entende-se, ainda, que as

organizações são formadas por dirigentes políticos e burocratas públicos, agentes que empreendem os mecanismos teorizados. Dentre esses burocratas, destaca-se o papel exercido por aqueles de médio escalão.

Nesses termos, a presente pesquisa realiza um estudo de caso da política migratória brasileira, direcionando a ênfase para os mecanismos do processo político. Em um estudo de caso, observam-se os fatores que ligam causas a efeitos, e em quais condições o fazem (GEORGE; BENNETT, 2005), em exame aprofundado de uma única unidade no decorrer do tempo. Considera-se que a causalidade deve ser investigada não apenas a partir de efeitos causais, mas também de mecanismos causais: *“X must be connected with Y in a plausible fashion; otherwise, it is unclear whether a pattern of covariation is truly causal in nature”* (GERRING, 2004, p.348). Desta forma, apresenta-se inicialmente o marco teórico a partir do qual a hipótese é derivada, explicitando-se no item 3 a metodologia e o mecanismo a ser testado. O item 4 corresponde ao *process-tracing* realizado. Em seguida, avançam-se as conclusões e considerações finais.

2. O Estado e os burocratas: tomada de decisão e mudança institucional

O presente item busca inserir os burocratas dentro do Executivo brasileiro, em uma abordagem institucionalista, mapeando seu papel no processo de políticas públicas e nas mudanças institucionais. Na abordagem tradicional do ciclo de políticas públicas, procede-se a uma precisa distinção entre a formulação, realizada pelo núcleo decisório das políticas, e sua implementação, empreendida pelo núcleo administrativo e operacional. Essa perspectiva se coaduna ao tipo ideal weberiano de funcionamento do Estado, no qual burocratas dotados de competência técnica e qualificação específica, segundo o princípio da autoridade hierárquica, responderiam aos políticos, os quais, por sua vez, responderiam à sociedade. Nesta visão, burocratas, imbuídos de uma missão racionalizadora que lhes seria própria, administrariam a coisa pública segundo critérios de eficiência e com fundamento em um conjunto de leis e regras (GOUVÊA, 1994).

Sabatier e Mazmanian (1980) estão entre os primeiros autores a pontuarem a necessidade da análise de políticas públicas de ultrapassar a teoria baseada em estágios. Isso porque não identificam nas políticas públicas uma sequência de etapas sucessivas claramente distintas, mas sim fases que se sobrepõem e interagem. Desse ponto de vista,

observa-se a implementação como um processo contínuo que envolve não apenas atividades de execução, mas novas tomadas de decisão e reformulações sobre a política. Uma vez que a burocracia constitui ferramenta indispensável para a implementação de políticas, esta abordagem de análise das políticas públicas traz à tona renovações no debate sobre o papel dos burocratas.

Superados os limites estanques entre a formulação e a implementação, percebe-se que esta última envolve múltiplas tomadas de decisão e negociações contínuas relativas a alocação de recursos; incertezas oriundas da formulação, tais como as concernentes a objetivos vagos ou contraditórios; controle e/ou interferência dos políticos envolvidos na formulação; interações intraestatais e sócio-estatais; mudanças conjunturais; busca de apoio político ou social; arranjos institucionais ineficientes e problemas de gestão. A discricionariedade torna-se, então, um conceito central para pensar-se a implementação, referindo-se à margem que os burocratas possuem para tomada de decisão, desde que dentro da moldura das regras aplicáveis.

O caráter político da agência burocrática é, nesse contexto, trazido à tona (e.g. ABERBACH; PUTNAM; ROCKMAN, 1981), verificado tanto pelas consequências políticas de suas decisões, quanto pela interveniência de fatores políticos no seu processo decisório. Como resumem Maria Rita Loureiro e colaboradores (2010), autores contemporâneos diagnosticam

(...) a burocratização da política e a politização da burocracia, fazendo com que ambos adotem estratégias híbridas de atuação – os políticos fundamentando tecnicamente suas decisões e os burocratas reforçando seu papel nas decisões políticas, seja mediando interesses de clientelas específicas, seja norteando-se pelos sinais emitidos pelo político (2010, p.74).

É a partir do paradigma institucionalista que a literatura em ciência política passa a conferir maior ênfase ao Estado: reforçar o papel das instituições e seus desenhos nos resultados políticos implicou em voltar-se para o Estado e seu funcionamento (e.g. SKOCPOL, 1979). Dentro de um quadro institucionalista de estudos sobre o poder Executivo, identifica-se a importância do conceito de presidencialismo de coalizão, diagnóstico amplamente acatado de acordo com o qual, em contextos de tensão entre um sistema partidário fragmentado e uma concentração de poder normativo no Executivo, os presidentes, cujos partidos jamais conseguem obter isoladamente a maioria das cadeiras do Congresso, atuam segundo uma lógica de sistemas parlamentares, formando alianças com vários outros partidos e distribuindo, aos membros de sua coalizão, o

controle de agências governamentais (ABRANCHES, 1988; FIGUEIREDO, LIMONGI; 2001). Em decorrência, formar e manter governos de coalizão implica em gerenciar complexos contextos de barganha (INÁCIO, 2006), advindos da tensão entre o interesse coletivo na acomodação mútua e os incentivos individuais para perseguirem-se objetivos políticos particulares (MARTIN; VANBERG, apud BATISTA, 2016).

As barganhas do poder Executivo são afetadas por variáveis atinentes à burocracia, bem como as afetam. Como colocam Maria Rita Loureiro e Fernando Abrucio, “a relação entre política e burocracia é fundamental na definição do processo de governo, sobretudo no presidencialismo” (1999, p.69), dados os mecanismos de distribuição de cargos supramencionados e a instrumentalização, pelos presidentes, variáveis institucionais de maneira a intervir nas agências burocráticas, tornando-as mais responsivas às suas preferências (MOE, 1989; GEDDES, 1994). Por conseguinte, como explicam Abers e Keck (2013), uma das resultantes da tensão entre a força centrífuga dos partidos e a força centrípeta da Presidência seria a fragmentação produzida dentro do poder Executivo. De acordo com as autoras,

This set of practices renders the system governable but complicates its administration, insofar as granting substantial autonomy to each government agency means that they work according to diverse and sometimes contradictory logics (ABERS; KECK, 2013, p.36).

Às distintas lógicas das agências governamentais e às barganhas inerentes ao poder Executivo corresponde uma tensão central do Estado brasileiro: aquela entre clientelismo e insulamento burocrático. Enquanto o primeiro conceito “indica um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos” (CARVALHO, 1997, p.02), o insulamento corresponderia à capacidade de uma burocracia manter-se adstrita a seus objetivos e tarefas, com coerência organizacional, a despeito de interações com outros atores.

*Rather, an insulated agency is like a cell surrounded by its **semipermeable membrane**. Information and resources flow through the membrane from the environment into the agency and vice versa, but the agency, like the cell, is able to maintain its organizational integrity and stick to its own goals* (GEDDES, 1994, p.50 – grifo nosso).

Em obra de 1976, Maria do Carmo Campello de Souza inova ao buscar no Estado brasileiro respostas para o que identifica como problemas centrais do seu sistema partidário, quais sejam, a fragilidade institucional e as práticas clientelísticas. Ao

entender o Estado como organização de governo, Souza ([1976]1983) desvela atores antes invisibilizados: os burocratas. A autora explica como a Constituição de 1946 trouxe inovações institucionais cruciais como pluralismo partidário, eleições diretas e formalização de mecanismos de separação dos poderes do Estado; acoplando-as à estrutura anterior, caracterizada por relações corporativistas, sistema de interventorias e uma burocracia estatal com forte capacidade decisória. Daí decorreria uma dinâmica histórica do Estado brasileiro: a presença dominante de burocratas nas arenas decisórias em políticas públicas, inclusive constituindo canal de maior importância para introduzir os interesses da sociedade no Estado, aliada à incapacidade dos partidos políticos assumirem atribuições de governo. Embora a análise de autora date de 1976, pode-se observar a perpetuação deste cenário após a Constituição de 1988 e as subsequentes transformações experimentadas pelo aparato estatal brasileiro.

Na análise da atuação das burocracias nas políticas públicas, o conceito de autonomia assume especial relevância (MARTINS, 1985; DRAIBE, 1985). Destaca-se o conceito de Evans (1993; 1995) de autonomia imersa (*embedded autonomy*), referindo-se a corpos burocráticos caracterizados por sua profissionalização e conhecimento técnico que atuam imersos na sociedade, ou seja, em conexão com grupos sociais organizados. Segundo Evans (1995), o Estado brasileiro pós Constituição de 1998 expõe uma natureza dual, caracterizada tanto por “bolsões de eficiência” quanto por instituições porosas de caráter mais clientelista, a qual se conformou historicamente a partir de movimentos pendulares de centralização e descentralização do aparelho estatal.

Para o autor, autonomia burocrática é fundamental para Estados desenvolvimentistas, porém deve estar combinada a interações sócio-estatais – por isso falar-se em uma autonomia “inserida”. Se o caso do Brasil se distancia do tipo ideal de Estado desenvolvimentista devido a práticas clientelísticas, determinados “bolsões de eficiência” incrustados no aparelho estatal, com burocracias profissionalizadas, teriam possibilitado que objetivos econômicos desenvolvimentistas fossem atingidos. Essa modernização de determinadas burocracias teria ocorrido de maneira pontual e particularizada, e não por meio de uma ampla reforma, motivo pelo qual a autonomia inserida seria um atributo parcial do Estado brasileiro. Como consequência,

O incrementalismo, ou reforma por acréscimo, provavelmente resulta em expansão descoordenada e dificulta muito mais a execução da seletividade estratégica. (...) Tentar modernizar por meio de acréscimo gradativo também

reduz a coerência organizacional do aparelho de Estado como um todo. Na medida em que novas unidades são acrescentadas, surge uma estrutura maior e ainda mais barroca. O aparelho resultante tem sido caracterizado como "segmentado", "dividido" ou "fragmentado". É uma estrutura que não somente dificulta a coordenação política, como estimula o recurso a soluções personalistas (EVANS, 1993, p.13).

Nessa mesma linha, Edson Nunes (2010, [1997]) aponta o insulamento burocrático como uma das “quatro gramáticas políticas” que estruturariam as relações entre o Estado e a sociedade brasileira, juntamente ao clientelismo, corporativismo e universalismo de procedimentos. Nunes caracteriza as burocracias insuladas como “ilhas de racionalidade e de especialização técnica” (2010, p.54), às quais se atribuiria a execução de objetivos específicos, e que seriam protegidas dos interesses do público em geral ou de atores políticos e sociais. O fortalecimento dessas burocracias estatais não ocorreria, porém, em desconexão dos atores políticos. Para manterem-se insuladas, defende Nunes, essas agências necessitariam o apoio de atores políticos relevantes:

Ao contrário da retórica de seus patrocinadores, o insulamento burocrático não é de forma nenhuma um processo técnico e apolítico: agências e grupos competem entre si pela alocação de valores alternativos; coalizões políticas são firmadas com grupos e atores fora da arena administrativa, com o objetivo de garantir a exequibilidade dos projetos; partidos políticos são bajulados para proteger projetos no Congresso (NUNES, 2010, p.35).

Focando-se nas disputas interburocráticas, Vera Coelho (2001) analisa o processo de reformas previdenciárias de Brasil, Uruguai e Argentina de maneira a avaliar o papel da conjuntura econômica, do sistema previdenciário e das relações de poder no interior do Executivo no curso das reformas, destacando a importância das últimas para a promoção ou contenção da privatização da previdência social. A autora explica que

(...) as burocracias previdenciária e econômica, os políticos que ocupam postos de mando nas agências do Executivo e o Presidente **defendem projetos diferentes e lutam entre si** para fazer prevalecer o que cada um reconhece como o projeto não só mais adequado econômica e politicamente, como também que lhe reservará o maior quinhão de poder político na gestão do novo sistema previdenciário (2001, p.94 – grifo nosso).

Essas preferências dos atores estariam ligadas às suas posições institucionais. Para Coelho, seus achados sugerem que “viabilizar um processo de mudança das políticas públicas significa alterar não só a balança de poder entre os atores sociais, mas também entre os atores estatais” (2001, p.108).

Nesse quadro, como os atores estatais, particularmente os burocratas, definem suas preferências políticas e tomam decisões? Em uma abordagem de escolha racional

utilitarista, assume-se que o burocrata atuaria a partir de cálculos de maximização de seus interesses, os quais poderiam se materializar em prestígio pessoal, progressões na carreira ou destinação de recursos (e.g. TULLOCK, 1965; SCHNEIDER, 1991). Haveria, em decorrência, uma dinâmica de incentivos e controle entre burocratas e políticos.

Nesse sentido, segundo Geddes (1994), as instituições políticas moldariam os interesses dos burocratas via incentivos como recompensas de carreira com o objetivo de aproximá-los dos objetivos estatais – quais sejam, o aumento de suas capacidades. Dentre esses mecanismos, se encontrariam pressões por eficiência, as quais se apresentariam de maneiras diferentes em distintos campos organizacionais. Percebe-se que, embora desenvolva uma explicação de escolha racional, Geddes (1994) recorre tangencialmente a argumentos organizacionais, inclusive caracterizando insulamento burocrático a partir do conceito de missão da organização (1994, p.51).

Elementos organizacionais foram incorporados a explicações políticas em estreita ligação com a tradição sociológica, particularmente representada por Max Weber e suas construções sobre dominação política (DIMAGGIO; POWELL, 1991a). Constroem-se modelos explicativos que apontam características de organizações como instrumentos aos quais recorrem os indivíduos para superarem os limites de sua racionalidade (DIMAGGIO; POWELL, 1991b). Nesse quadro, examina-se como as estruturas das organizações refletem os mitos de seus ambientes (MEYER; ROWAN, 1991); as interações de seus participantes (ZUCKER, 1991); ou ainda suas rotinas organizacionais (DIMAGGIO, 1991).

Com fulcro nas teorias organizacionais, Allison (1969) propõe seu modelo II³ de tomada de decisão em política externa, colocando as preferências e ações dos burocratas como produtos (*outputs*⁴) das organizações, as quais seguiriam padrões regulares de comportamento. Allison (1969) sugere que, a despeito da utilidade da abordagem racionalista, seus pressupostos de atores perfeitamente informados e maximizadores de utilidade não se aplicariam a todos os casos, devido ao fato dos governos constituírem

³ Em seu influente trabalho, Allison (1969) propõe três modelos decisórios: o racional, o organizacional e o burocrático.

⁴ Allison usa a expressão *output* organizacional em contraste ao *outcome* do modelo burocrático. A escolha de *output*, termo que traduzimos como produto, é feita no sentido de naturalizar o resultado como uma função direta de determinados fatores. Trata-se pois de uma resultante estática de uma combinação de fatores. Já o *outcome* burocrático seria o resultado advindo de barganhas entre diferentes atores – construído, portanto, em dinâmica de interação.

“(...) a conglomerate of semi-feudal, loosely allied organizations, each with a substantial life of its own” (1969, p.698).

No modelo organizacional de Allison (1969), as alternativas políticas são definidas por organizações que processam informações, e o fazem por meio de rotinas previamente estabelecidas – um conjunto de procedimentos operacionais e programas. Cada organização detém competência sobre um determinado conjunto de problemas, no qual é especializada e atua com relativa autonomia. Isso incentivaria, segundo Allison, o paroquialismo organizacional. O conceito se refere a uma propensão à definição estável de prioridades, percepções e questões no interior das organizações, em virtude, dentre outros fatores, da seletividade de informações disponíveis e dos modos de recrutamento e ascensão profissional. O paroquialismo estaria relacionado, ademais, a procedimentos operacionais padrões: organizações realizam suas funções mais complexas por meio de tarefas mais simples, como orçamentos, relatórios, desenvolvimento de fluxos e sistemas operacionais. Esses elementos fariam com que a busca por alternativas políticas seja largamente determinada pelas rotinas organizacionais existentes.

Em revisão dos modelos de Allison de análise política externa, Drezner (2000) opta por uma abordagem neoinstitucionalista ideacional, argumentando que o posicionamento das instituições no arranjo de política externa influencia sua capacidade de sobreviver e prosperar, em contexto no qual a cultura organizacional seria um mecanismo importante utilizado pelos burocratas para propagar ideias e, conseqüentemente, determinar resultados políticos. Sobre a cultura organizacional, Drezner afirma tratar-se de “*method through which desired ends and means are communicated from managers to operators and outsiders*” (DREZNER, 2000, p.736-737), acrescentado ser composta por determinadas ideias fundadoras e atuar no fornecimento de informações e na construção dos objetivos e possibilidades de atuação do grupo. Como consequência, a cultura organizacional mune o burocrata de instrumentos para atuar discricionariamente em situações de incerteza.

Em modelo de análise de política externa desenvolvido a partir de casos norte-americanos, Halperin e Clapp (2006) colocam que organizações usualmente possuem uma missão a cumprir, em decorrência do que possuem capacidades para exercê-las e buscam influência a fim de efetivá-las. Os autores introduzem, ainda, o conceito de “essência organizacional” (2006, p.27), isto é, a visão sustentada pelo grupo dominante

da organização sobre quais missões e capacidades ela deveria possuir – a que se relacionam convicções sobre quem deveria ser seu membro, ou seja, qual *expertise*, experiência e conhecimento deveria possuir. Estas quatro dimensões (missão, capacidades, influência e essência organizacional) afetariam o comportamento dos atores nelas inseridos, os quais atuariam visando aos seguintes interesses: (i) manutenção ou ampliação da autonomia da organização; (ii) reforço da moral organizacional, o que geraria interesses específicos relativos ao aumento da influência da organização e à conservação de sua essência.

Paroquialismo organizacional, cultura organizacional, missão da organização, rotinas de trabalho, essência organizacional. São numerosos e, por vezes, sobrepostos e obscuros os conceitos relacionados aos elementos organizacionais aptos a intervir na formação de preferências dos burocratas. Percebe-se que eles se relacionam a um processo histórico de formação de um campo de atuação política; ao conjunto de informações reunidas que conferem sentido ao campo e moldam a produção de novas informações; ou ainda ao modo de recrutamento de novos membros para a organização. Compreendem a ideia de uma influência do ambiente organizacional sobre a atuação dos seus membros por meio de práticas e estruturas, materiais e simbólicas, que suprem os limites de racionalidade dos atores ou, ainda, o fazem tomar decisões sub-ótimas (MEYER; ROWAN, 1991; DIMAGGIO; POWELL, 1991b).

Em uma abordagem institucionalista, esses elementos organizacionais são analisados em sua capacidade de enquadrar as decisões políticas, as quais são vistas como uma resultante distinta da agregação de preferências individuais (IMMERGUT, 1998). March e Olsen (1984) ressaltam que, embora tenha origens nas teorias organizacionais, o neoinstitucionalismo se situaria em oposição às mesmas ao assumir o conflito como endêmico às organizações. Isso significa observar a burocracia, ao mesmo tempo, como uma arena na qual atuam forças sociais em disputa e como um ator político.

Assim, embora as organizações tenham como objetivo de sua institucionalização a superação de dilemas de ação coletiva, não deixam de constituir arenas de relações de poder, nas quais recursos estão em disputa. Gilda Gouvêa (1994) afirma que os conflitos intra e interburocráticos fortaleceriam os laços internos de uma agência ou órgão, o que contribuiria para que consolidassem seus interesses. Daí surgiria o que a autora define como “corporativismo voltado para a autodefesa” (GOUVÊA, 1994, p.69).

Gouvêa (1994) assenta sua tese sobre autonomia da burocracia governamental da área econômica no Brasil em dois conceitos: espaço de poder e lógica de ação burocrática. A lógica de ação da burocracia constituiria o intuito de atender ao “interesse público”, sendo este último contextualmente definido. Já o espaço de poder, entende a autora, corresponderia tanto ao conjunto de recursos (políticos e, às vezes, financeiros) aos quais os burocratas teriam acesso, quanto aos resultados de suas práticas, compreendendo

(...) sua qualificação técnica, do conhecimento dos regulamentos, das informações que detêm, como gostaria Weber, mas não só. Eles vêm principalmente das ligações que consegue estabelecer com o poder central, com outros segmentos burocráticos, com a sociedade, e com o Legislativo (GOUVÊA, 1994, p.59).

Incorporar a dimensão do poder no estudo das burocracias e instituições é uma preocupação de Moe (1989; 2005). Para o autor (2005), as instituições políticas não podem ser vistas apenas como estruturas de cooperação voluntária para resolver problemas de ação coletiva, uma vez que correspondem a processos políticos que envolvem conflitos de poder. Moe (1989) sugere que cada agência burocrática é um reflexo de sua própria política: os atores burocráticos teriam interesses institucionais e de carreira e possuiriam recursos, ou seja, expertise e autoridade delegada, que podem ser empregados visando a seus interesses individuais. Na consecução de suas atividades, os burocratas enfrentam, tal como outros atores políticos, a incerteza política, podendo adotar duas estratégias para enfrentá-la: ou alimentar relações mutuamente benéficas com políticos e grupos que forneçam o apoio político necessário para a agência; ou insular-se burocraticamente. Em sua análise sobre agências envolvidas com políticas de regulação social, Moe (1989) não identifica barganhas específicas sobre o conteúdo das políticas: os conflitos com consequências para as políticas teriam sido sobre arranjos institucionais, compreendendo poderes e procedimentos.

Nos termos colocados por Moe (1989), Geddes (1994) e Gouvêa (1994), portanto, burocratas controlam recursos, sejam eles técnicos, políticos, financeiros e administrativos, e por eles competem. A operacionalização desses recursos na formulação e implementação de políticas públicas pelos burocratas corresponde à capacidade estatal, definida como a capacidade de ação do Estado (EVANS, 1993) ou a eficácia do aparato estatal em instrumentalizar seus objetivos oficiais (SIKKINK, 1993).

Diversos atributos são mobilizados pela literatura para caracterizar o conceito de capacidades estatais (e.g. SKOCPOL, 1985; EVANS, RUESCHEMEYER; SKOCPOL, 1985), compreendendo dimensões políticas, institucionais, administrativas e técnicas. Um interessante modelo analítico é aquele proposto por Gomide e Pires (2014), para quem as capacidades estatais dependeriam de dois componentes: o técnico-administrativo, derivado de modelo weberiano de burocracia, contemplaria as competências dos agentes estatais de levarem a efeito suas políticas; e o político-relacional, concernente aos mecanismos destinados a produzir apoio e conferir legitimidade à política.

Cada um desses componentes seria constituído por diversos elementos. No caso das capacidades técnico-administrativas, envolvem burocracias competentes e profissionalizadas, dotadas de recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos. Já as capacidades político-relacionais compreendem mecanismos e procedimentos (i) de inclusão de atores do setor privado e da sociedade civil; (ii) de articulação entre os entes federativos; (iii) de negociação com o poder Legislativo; (iv) de processar os conflitos de interesse (GOMIDE; PIRES, 2014).

A construção de capacidades estatais, assim como as disputas interburocráticas por recursos e as variações de distribuição de poder decorrentes, relacionam-se com mudanças institucionais. Abordagens institucionalistas, ao definirem instituições com ênfase nas suas características de auto-reprodução (institucionalismo organizacional), em mecanismos de coordenação que sustentam equilíbrios específicos (escolha racional), ou em padrões que persistem por mecanismos de *path dependence* (institucionalismo histórico), acabam definindo seu foco na estabilidade. De fato, os mesmos dilemas de ação coletiva que instam a criação de instituições dificultam suas mudanças (PRESSMAN; WILDAVSKY [1973]; 1984).

Os primeiros estudos que passam a abordar a mudança institucional enfatizam os momentos cruciais de quebra de estabilidade que levam a reconfigurações institucionais radicais. No caso das abordagens históricas, tais momentos foram conceituados como “conjunturas críticas”, períodos nos quais as limitações usuais à ação são reforçadas ou aliviadas (CAPOCCIA; KELEMEN, 2007), e abrem caminho para bifurcações na trajetória. Essas limitações advêm dos contextos políticos, tecnológicos e institucionais que, por meio de mecanismos de dependência da trajetória, colocam custos altos para

alterações de cursos de ação. Há, portanto, uma separação radical entre os períodos de estabilidade institucional e de mudança, a qual é concebida como uma resposta a choques exógenos ao sistema (JEPPERSON, 1991).

Visões dualistas de separação entre estabilidade e mudança foram pouco a pouco contestadas por trabalhos que concebiam as mudanças como contínuas, endógenas e tendentes a produzir resultados incrementais. Tal perspectiva já fora abordada pela teoria organizacional: Allison (1969), no seu modelo organizacional, prevê que o comportamento da organização em um momento determinado do tempo será apenas marginalmente diferente do comportamento em momento anterior. Para o autor, enquanto o modelo de escolha racional abarcaria mudanças radicais nas alternativas políticas, o modelo organizacional seria necessariamente incremental.

Da mesma forma, a dinâmica política definida por Lindblom (1979) como incrementalismo é caracterizada por engendrar refinamentos e pequenas alterações de decisões passadas, ao invés de explorar novas alternativas políticas. Como não há desvios significativos de decisões anteriores, o risco de fracasso das decisões é menor. Em contraste, o incrementalismo não assegura que haverá uma maximização da utilidade, como previsto no modelo do ator racional.

Tal processo se desenvolve de maneira endógena. Mahoney e Thelen (2010), ao buscarem construir um modelo que possa abrigar tanto fontes exógenas quanto endógenas para a mudança, defendem como primeiro passo que se definam as propriedades básicas das instituições em termos aptos a abarcar a mudança endógena. Nesse sentido, concebem instituições como “*distributional instruments laden with power implication*” (MAHONEY; THELEN, 2010, p.8 – grifo dos autores). Tal definição implica em pensar instituições como arenas que abarcam tensões, uma vez que levanta questões sobre recursos e sua distribuição, e em perceber a estabilidade como fundamentada na contínua mobilização de recursos.

No modelo avançado por Mahoney e Thelen (2010), determinados modos de mudança incremental estão ligados a características do contexto institucional e das instituições, em relação intermediada por estratégias de mudança e agentes de mudança. Parte-se do pressuposto, compartilhado com as teorias da escolha racional, de que atores institucionais se mobilizam se a mudança lhes trazer benefícios. Os resultados institucionais podem refletir os objetivos de um grupo específico, o conflito entre grupos

distintos ou o compromisso, muitas vezes ambíguo, entre atores. De qualquer modo, são moldados por duas características institucionais: o número de pontos de veto e a discricionariedade dos atores.

Mahoney e Thelen (2010) propõem, então, um esquema de análise que classifica os modos de mudanças em quatro tipos: (i) substituição, isto é, a remoção de regras existentes e introdução de novas; (ii) disposição em camadas, ou seja, a introdução de novas regras acima ou ao lado de regras já existentes; (iii) mudança à deriva, relativa ao impacto de mudanças do ambiente nas regras existentes combinada à inação dos atores; (iv) conversão, concernente a regras que permanecem formalmente, mas são interpretadas de novas maneiras. O quadro 2 abaixo relaciona os tipos de mudanças prováveis segundo as características do contexto político e da instituição visada.

Quadro 2: Modos de mudança segundo possibilidades de veto e nível de discricionariedade na implementação

	Menor discricionariedade na execução	Maior discricionariedade na execução
Pontos de veto mais numerosos	Disposição em camadas	Mudança à deriva
Pontos de veto menos numerosos	Substituição	Conversão

Fonte: MAHONEY; THELEN, 2010, p.19

Sobre a *advocacy* burocrática como um dos agentes aptos a produzir mudanças na política externa, Hermann (1990) coloca que burocratas do médio escalão de governo tendem a estar em uma melhor posição que seus superiores para receber e apreender sinais de que uma determinada política não está funcionando. O autor pontua que:

Bureaucratic advocacy as an agent of change may seem a contradiction in view of what has been described as the resistance of bureaucratic organizations to major redirection of policy. The suggestion is not that an entire government becomes seized with the need for change, but rather that a group within the government become and advocate of redirection. This group may be located in one agency or scattered among different organizations but with some means for regular interaction (1990, p.11).

A resistência das organizações burocráticas à mudança é associada por Powell (1991) a quatro caminhos de reprodução institucional: (i) o exercício de poder; (ii) interdependência complexa; (iii) assunções pressupostas; (iv) processos dependentes da trajetória. No caso do exercício do poder, o autor ressalta que práticas e estruturas frequentemente continuam graças ao esforço ativo daqueles que delas se beneficiam. Já na interdependência, a continuidade não vem de uma atitude proativa, mas do

enraizamento de certa prática ou estrutura em uma rede de práticas e estruturas, de tal modo que mudar um aspecto ressoaria em diversos outros elementos. Adicionalmente, determinadas práticas e estruturas são reproduzidas porque são pressupostas pelos atores como naturais ou legítimas, não sendo questionadas ou comparadas a outras alternativas.

Por último, Powell (1991) aponta que procedimentos e formas organizacionais podem perdurar em razão de padrões de desenvolvimento *path-dependent* nos quais as escolhas iniciais condicionam as opções futuras. O conceito de *path-dependence* se refere ao efeito de decisões iniciais sobre a escolha de um, dentre vários, equilíbrios – o qual por vezes será sub-ótimo⁵. Modelos que focam na dependência da trajetória preveem que mecanismos de *feedback* positivos sobre escolhas institucionais iniciais atuam sobre as organizações, tornando-as pouco flexíveis. Isso porque as retribuições por continuar na trajetória aumentariam quanto mais se avança na trajetória (*increasing returns*), de maneira que os custos de saída da trajetória poderiam levar à persistência de padrões institucionais menos eficientes (PIERSON, 2000).

De fato, mudanças trazem custos, alguns dos quais a serem arcados pelos burocratas. Empreender reformas amplas pode engendrar transformações sobre a divisão de responsabilidades; os mecanismos de decisão e coordenação; os fluxos de trabalho; a estrutura organizacional; a distribuição dos recursos; a estrutura de incentivos aos atores burocráticos e de seu controle (COSTA; BRONZO, 2003). Os burocratas se veem, portanto, diante de um cálculo estratégico sobre custos e benefícios potenciais de iniciativas de reforma (REZENDE, 2002).

Ademais, e diante de todo o exposto, observa-se que a mudança institucional em ambientes complexos tende a ser desafiadora, em decorrência da distribuição de poder ocorrer: (i) entre organizações múltiplas e heterogêneas; (ii) frequentemente com competências ambigualmente compartilhadas, o que pode produzir competição pela autoridade política, ou ainda lacunas sobre a mesma. A esse fenômeno, Abers e Keck (2013) nomeiam embaraçamento (*entanglement*), e pontuam engendrar, de um lado, uma força inercial que constituiria um obstáculo para a ação, com certos atores resistindo ativamente à emergência de novos locais de *decision-making*; e de outro, caminhos para

⁵ Diferente de teorias probabilísticas, a abordagem *path-dependent* busca explicar fenômenos nos quais a ocorrência de uma ação torna mais prováveis ocorrências posteriores (CROUCH; FARELL, 2004).

iniciativas criativas, visto que a diversidade de regras e instituições acabaria permitindo aos atores burocráticos a interpretação e a discricionariedade.

3. Metodologia e hipóteses

A política migratória brasileira possui algumas peculiaridades no interregno temporal analisado nesta tese: (i) acentuada fragmentação de competências, tanto para sua formulação, quanto para a implementação; (ii) regulamentação geral por uma normativa antiga e com problemas de adaptação à realidade fática; (iii) atores sociais participam de sua formulação e implementação; (iv) a implementação é multinível, central e local; (v) constitui política intersetorial e interconectada com políticas diversas, tanto mais gerais, como educação e saúde, quanto especificamente relacionadas a seu objeto, tais como refúgio e tráfico de pessoas.

Nesse quadro, quais consequências o desenho institucional da política migratória pode engendrar sobre seus resultados políticos? Quais propriedades deste desenho podem fomentar ou obstar a mudança? O objetivo deste trabalho, conforme exposto na introdução, é analisar os padrões de mudança e continuidade na política migratória brasileira, de maneira a observar o papel neles exercido pela dinâmica político-burocrática interorganizacional. Busca-se costurar, para o caso da política migratória, explicações do funcionamento do Executivo que englobem o processo das políticas públicas, levando em conta o fato de atuar não como um bloco monolítico, mas por meio de agências em constante interação entre si e com atores não-estatais.

A hipótese geral do trabalho é a de que, na política migratória brasileira, o desenho institucional com fragmentação e sobreposição de competências conduz a que organizações, por meio de seus dirigentes políticos e burocratas, realizem mudanças incrementais setoriais na política, em decorrência do aumento de suas capacidades técnico-administrativas e político-relacionais. Entretanto, em razão de estratégias voltadas para manter seu espaço de poder e lógica de ação organizacional, tais organizações tenderão a opor obstáculos a reformas mais amplas.

Subjaz ao mecanismo causal explicitado o pressuposto, de caráter racional, de que atores institucionais se mobilizam se a mudança lhes trouxer benefícios. O autointeresse assumido, de caráter organizacional, é a manutenção ou ampliação da autonomia da

organização (HALPERIN; CLAPP, 2006).

As capacidades técnico-administrativas contemplam as competências dos agentes estatais de levarem a efeito suas políticas e envolvem burocracias competentes e profissionalizadas, dotadas de recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos. Já as capacidades político-relacionais destinam-se a produzir apoio e conferir legitimidade à política e compreendem mecanismos e procedimentos (i) de inclusão de atores do setor privado e da sociedade civil; (ii) de articulação entre os entes federativos; (iii) de negociação com o poder Legislativo (GOMIDE; PIRES, 2014). É a operacionalização desses recursos e mecanismos que possibilita à organização concretizar seus objetivos e agir enquanto braço do Estado.

Ao esquema conceitual de Gomide e Pires (2014) adiciona-se, aqui, um outro elemento: mecanismos de interface com instituições internacionais. Por outro lado, exclui-se a capacidade de processar os conflitos de interesse, uma vez que se trata de fator previsto na outra face do mecanismo, na qual se preveem justamente dificuldades de processar conflitos de interesse e coordenar uma posição comum em contextos de desenho institucional fragmentado.

Com efeito, na outra face do mecanismo, a conservação ou ampliação do espaço de poder compreende: (i) recursos financeiros; (ii) recursos técnico-administrativos, incluindo recursos humanos capacitados, materiais, infraestrutura; (iii) recursos políticos, englobando as competências e atribuições sob seu escopo, recursos de conhecimento e capacidade relacional.

O conceito de lógica de ação organizacional aqui proposto se inspira nos de cultura (DREZNER, 2000), missão (JENNINGS JR.; KRANE, 1994) ou paroquialismo organizacional (ALLISON, 1969) presentes na literatura, mas enfatiza seus aspectos empiricamente observáveis ao alicerçá-lo no conceito de competências institucionais. Desta forma, a lógica de ação organizacional se refere a práticas e modos de atuação empreendidos pelos membros de uma organização com vistas a perfazer suas competências institucionalmente estabelecidas, envolvendo tanto seus objetivos, prioridades e projetos; quanto suas estruturas e processos de trabalho, incluídos os sistemas informacionais.

Definida a hipótese de trabalho, cabe explicitar o mecanismo subjacente e questionar que tipo de evidência se espera ver em cada uma das partes do mecanismo. Um mecanismo causal corresponde a uma cadeia em que entidades se engajam em atividades para transmitir forças causais que conduzem aos resultados, ligando X a Y (BEACH; PEDERSEN, no prelo). A ênfase nos mecanismos vem sendo apontada pela literatura como o cerne do *process-tracing* (BENNET, 2008; COLLIER et al., 2010; MAHONEY; GOERTZ, 2012; BEACH; PEDERSEN, no prelo). Destrinchar o mecanismo ligando as causas ao *outcome*, dentro de uma moldura explicativa explícita, é o caminho proposto para que o estudo de caso ultrapasse a narrativa histórica, apta a embasar inferências descritivas, e possa fundamentar inferências causais. ~

Adotando a metodologia *process-tracing*, este artigo busca comparar a teorização de um mecanismo com uma rígida pesquisa empírica sobre os processos hipotetizados, reunindo pedaços de evidência em uma teia teoricamente estruturada. Como operacionalizar esta abordagem metodológica? O quadro 1 desenha o mecanismo previsto na hipótese de trabalho e conecta suas fases, pensadas em termos de entidades e atividades, a possíveis manifestações empíricas observáveis.

Quadro 1: Mecanismos causais relativos ao padrão mudança/continuidade verificado na política migratória brasileira no período de 2003-2016 e manifestações empíricas observáveis

Causa: Desenho institucional com sobreposição e fragmentação de competências	Parte 1: Organizações, por meio de seus dirigentes políticos e burocratas, empreendem estratégias para aumentar suas capacidades estatais técnico-administrativas e político-relacionais.	Resultado 1: Mudanças incrementais setoriais na política
	Manifestações empíricas: (i) Investimento em recursos organizacionais, financeiros, administrativos e tecnológicos, inclusive dados e informações; (ii) Contratação de consultorias com <i>expertise</i> sobre a matéria; (iii) Iniciativas de participação social; (iv) Promoção de seminários e oficinas; (v) <i>Advocacy</i> junto aos membros do Legislativo; (vi) Articulação com entidades subnacionais. (vii) Relações e mecanismos de interface com instituições internacionais.	Manifestações empíricas: <i>Outcomes</i> de inovação, alterações e melhorias no âmbito da política, seus objetivos ou processos de gestão.
	Parte 2: Organizações, por meio de seus dirigentes políticos e burocratas, tentam manter ou ampliar seu espaço de poder e sua lógica de ação organizacional	Resultado 2: Dificuldades de reformas da política
	Manifestações empíricas: (i) Oposição a propostas de reforma que reduzam seu	Manifestações empíricas: Morosidade e/ou

	espaço de poder; (ii) Oposição a propostas de reforma que suscitem modificações em sua lógica de ação organizacional; (iii) Dificuldade de coordenação de uma proposta comum.	revezes nos processos de reforma legal.
--	---	---

Fonte: Elaboração da autora.

Nesse contexto, o artigo faz uso de uma ampla variedade de fontes empíricas, buscando viabilizar a triangularização das informações obtidas. As fontes documentais contaram com o mapeamento da normativa relacionada à política migratória, compreendendo não apenas leis, decretos e normas internacionais; mas principalmente portarias e resoluções de elaboração dos referidos Ministérios, com potencial para gerar mudanças incrementais na política. Outras fontes importantes foram os projetos de lei relacionados à temática, o registro de sua tramitação, suas exposições de motivos e respectivas relatorias das Comissões do Congresso⁶.

A análise da atuação dos Ministérios da Justiça, do Trabalho e das Relações Exteriores em muito se fundamentou nos Relatórios de Gestão por eles fornecidos ao Tribunal de Contas da União⁷, disponíveis para o intervalo entre 2008 e 2015. Nesses documentos, as instituições elencam as atividades realizadas e seus resultados, de maneira a prestar contas dos recursos que lhes foram destinados⁸. Quando necessário, coletaram-se suplementarmente informações sobre o orçamento reservado a cada instituição no Projeto de Lei Orçamentária do Executivo de cada exercício, de 2003 a 2015⁹. Foram examinadas ainda as atas das reuniões do CNIg¹⁰ e as Resenhas de Política Exterior do Brasil¹¹.

Como a hipótese testada se foca na atuação das burocracias e na interação entre elas, realizaram-se entrevistas em profundidade com burocratas de vários órgãos e níveis, perfazendo um total de 30 entrevistados pertencentes aos órgãos governamentais federais diretamente envolvidos na temática; além de 13 entrevistados da sociedade civil, consultores legislativos, órgãos municipais e organizações internacionais.

⁶ Disponíveis em: <http://www2.camara.leg.br/>. Acesso em: 14 mar 2017.

⁷ Disponíveis em: <https://contas.tcu.gov.br/>. Acesso em: 01 fev 2017.

⁸ Ressalte-se que a Secretaria Nacional de Justiça (MJ) e a Subsecretaria-Geral das Comunidades de Brasileiros no Exterior (MRE) possuem relatórios próprios referentes a determinados exercícios.

⁹ Disponíveis em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/loa/>. Acesso em: 01 fev 2017.

¹⁰ Disponíveis em: <http://acesso.mte.gov.br/cni/atas.htm>. Acesso em: 14 mar 2017.

¹¹ Disponíveis em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/resenha-de-politica-exterior-do-brasil>. Acesso em: 14 mar 2017.

4. Construção de capacidades estatais: Ministério do Trabalho, Ministério da Justiça e Ministério das Relações Exteriores

Este tópico analisa a construção de capacidades estatais pelos atores com competências relativas à política migratória brasileira. A ordem dos atores elencada no título acima não é sem propósito: visa a indicar a sucessão dos atores do Executivo que despertaram para a questão. Se mecanismos constituem, tal como proposto por Beach e Pedersen (no prelo), a sequência de eventos e processos que levam ao evento que se quer explicar causalmente, a ordem dos eventos importa. Nesse contexto, observa-se o Ministério do Trabalho reforçando seu papel em política migratória já em 2005, quando desperta para a temática dos brasileiros no exterior e o CNIg começa a concentrar-se em atividades normativas. No MJ a questão ganha alguma centralidade já neste período, porém secundando a primazia concedida à temática do refúgio e, posteriormente, ao tráfico de pessoas. Em 2011, por seu turno, nota-se um claro ímpeto do MJ em construir uma política migratória – e ser dela protagonista. O MRE é um caso a parte: assumiu protagonismo sobre a política de emigração em um momento no qual o CNIg pleiteava a temática, assimilou-a como um objetivo da política externa brasileira e gradativamente foi construindo seu posicionamento em relação às migrações internacionais a partir do ponto de vista de um país de origem e destino de imigrantes.

Neste processo, conforme se depreende do *process-tracing* realizado, os burocratas de médio escalão tiveram papel central. No esforço de construção de capacidades estatais, foram confrontados com condições ou informações que levaram à adoção de determinadas estratégias. Em consequência, empreenderam, no seu âmbito de ação, mudanças incrementais na política migratória. Dentre as mudanças incrementais observadas entre 2003 e 2016, destacam-se:

- Mudanças procedimentais no âmbito dos três Ministérios, simplificando os fluxos e aumentando sua celeridade, o que fortalece a garantia de direitos;
- Regulamentação de lacunas legais pelo CNIg, especialmente no que atine a vistos temporários, facilitando a entrada;
- Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul, aliados a Chile, Bolívia, Peru, Equador e Colômbia;

- Fortalecimento do instituto da reunião familiar a partir de resoluções do CNIg;
- Portaria MJ 1.351/2014, com as modificações da 4/2015, facilitando o pedido de permanência;
- Criação de instâncias de participação social para oitiva da população imigrante e de organizações que trabalham com o tema;
- Criação do Visto humanitário para haitianos;
- Criação do Visto Temporário de Aperfeiçoamento Médico (VICAM);
- Medidas políticas de integração da população imigrante;
- Decreto nº 8.757/2016: desburocratização e simplificação do sistema de vistos.

Quanto às capacidades técnico-administrativas, nota-se que nos três Ministérios analisados foram implementadas mudanças institucionais para solucionar problemas de gestão administrativa, as quais acabaram repercutindo em garantias de direitos para os imigrantes. Desta forma, ao modificar fluxos de maneira a torná-los mais eficientes, céleres e transparentes, ou ao aprimorarem seus sistemas de informações, os burocratas incitaram mudanças incrementais no conteúdo da política ou em seus resultados. É o caso, por exemplo, das Portarias MJ 1.351/2014 e 4/2015, da implementação dos sistemas Migranteweb e MigranteDigital no MTE e o Sistema Consular Integrado (SCI) do MTE. Percebe-se que os argumentos de gestão estão fortemente presentes nos discursos dos burocratas de médio escalão analisados, inclusive a gramática do “universalismo de procedimentos” em oposição ao “clientelismo”, nos termos de Nunes (2010). Ressalta-se, no caso do MJ, o papel de liderança exercido pelos burocratas de médio escalão ante resistência a mudanças encontrada nas equipes subordinadas.

Em um contexto de recursos limitados, outra estratégia de fortalecimento das capacidades técnico-administrativas foi o recurso a organizações internacionais para obtenção de financiamento e, principalmente, de *expertise*. Constata-se que tanto o MTE quanto o MJ, no momento em que passam a buscar fortalecer seu papel no contexto da política migratória, procuram contactar, respectivamente, a OIT e a OIM para executar projetos de fortalecimento institucional em política migratória, além de ações junto ao *think tank* ICMPD. Observam-se três objetivos nessas iniciativas: (i) busca da *expertise* dessas organizações; (ii) consultores das organizações internacionais contornam as

dificuldades das instituições governamentais com contratação de pessoal; (iii) maneira de conseguir financiamento, especialmente via PNUD. No caso do Itamaraty, esta estratégia se apresenta de maneira um pouco distinta, não se percebendo projetos de fornecimento de *expertise* para redesenhos e estruturas institucionais internas, mas se notando a assinatura com a OIM de instrumento operacional (2008) para reassentamento de indivíduos na Bolívia e de acordos para implementação dos *visa centers* – os quais ampliam administrativa e tecnicamente a capacidade de implementação política do órgão.

Ressalte-se que tal estratégia se dá em paralelo a dificuldades que os Ministérios possuem de ampliarem seus quadros de recursos humanos, decorrentes da rígida estrutura de cargos em comissão em paralelo à orientação de não-contratação de terceirizados para atividades-fim.

Por último, resalte-se que informação e dados foram elementos constantemente observados nas entrevistas desse estudo, sendo levantados tanto como um objetivo estratégico, quanto como instrumento de convencimento nas narrativas de negociações dentro do governo. Observa-se que as mudanças procedimentais implantadas pelos Ministérios mencionadas acima em muito se dirigem à reunião de dados e informações. No mesmo intuito, o MTE cria o ObMigra em 2014, em parceria com a Universidade de Brasília, e posteriormente assina acordo com a FGV e com o IBGE. Em 2016, iniciam-se discussões com a SNJ para triangularizar o acordo com o IBGE.

Já quanto às capacidades político-relacionais, destaca-se de antemão a criação de espaços de debate como seminários, conferências e grupos de trabalho para discutir como as migrações deveriam ser geridas. Trata-se de estratégia de propagar sua visão sobre o problema e fomentar o debate sobre soluções para resolvê-los junto à sociedade civil organizada, setores privados e outros atores governamentais. Tanto o MTE quando a SNJ possuem em seminários os marcos de mudanças de sua trajetória no sentido de buscarem maior protagonismo na temática migratória. O MRE o faz, paralelamente, na temática das comunidades de brasileiros no exterior. Nas palavras do Presidente do CNIg, os motivos para realização dos seminários seriam:

Bom, é ... dois motivos. O primeiro é estimular o debate. Estimular que determinados temas, a gente possa envolver governo, sociedade, debatê-los e aprofundar, vamos dizer assim, o consenso em relação a determinados temas. E o segundo, é claramente a gente ter protagonismo no debate, o CNIg ter, ser uma das maneiras de como o CNIg é visto, como órgão promotor de

discussões, de debates, para além de outras funções que nós temos (Paulo Sérgio de Almeida, Entrevista, 09/09/2016).

Mecanismos de participação social também são setorialmente observados: o MJ promove a COMIGRAR em 2014, além de implantar o Comitê de Acompanhamento pela Sociedade Civil sobre Ações de Migrações e Refúgio - CASC Migrante, enquanto o MTE cria o Fórum de Participação Social no ano seguinte. Já o MRE implementou em paralelo iniciativas de participação no que atine à emigração.

Identificou-se ainda a articulação federativa como mecanismo de expansão da atuação dos Ministérios do Trabalho e da Justiça para políticas de integração do imigrante. Para tanto, fazem uso de convênios e fortalecem a interlocução via seminários. Nota-se ademais a persecução da estratégia de *advocacy* junto ao Legislativo durante a tramitação do PL 2.516.

A estratégia de ampliação da capacidade estatal político-relacional que foi adicionada ao esquema de Gomide e Pires (2014), qual seja, mecanismos e procedimentos de interface com instituições internacionais, é também observada no *process-tracing*. Percebe-se que a interação com organismos internacionais identificada nos Ministérios se dá não apenas no desígnio de obter recursos e *expertise*, mas também de revestir-se de legitimidade ao aderir a suas boas práticas. Nesse processo, os atores se inserem em uma comunidade política migratória mais ampla, internacional, e passam a participar de seminários, eventos e diálogos internacionais. Tomam parte, ainda, em arenas multilaterais, inclusive nelas disputando espaço, como se verifica no caso da atuação do MJ e MTE no Mercosul. Paralelamente, mobilizam o recurso ao regime internacional em sua política, apoiando a ratificação do Brasil à Convenção de 1990 – Resolução Recomendada do CNIg 10/2008, mensagem nº 696 do Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim, discurso de Paulo Abrão no Diálogo de Alto Nível sobre Migrações (2013), anteprojeto da Comissão de Especialistas (2014).

5. Projetos de Lei

O presente tópico avalia os processos de tentativa de substituição do Estatuto do Estrangeiro entre 2003 e abril de 2016. Opta-se por restringir o escopo do trabalho

apenas às iniciativas de revogação da Lei nº 6.815/1980, motivo pelo qual projetos de alterações pontuais na legislação não serão analisados¹².

Em 2003, marco temporal deste *process-tracing*, foi retirado de tramitação o Projeto de Lei (PL) nº 1.813/1991. O projeto fora criado por Comissão Interministerial integrada por representantes do MJ, MRE e MTE, tendo sido encaminhado para o Congresso Nacional em 21 de outubro de 1991. Na exposição de motivos¹³ dirigida ao então presidente Fernando Collor de Melo, o Ministro da Justiça Jarbas Passarinho explicava que “As profundas modificações introduzidas na ordem jurídica pela nova Constituição e a experiência adquirida no trato da legislação de estrangeiros, desde o ano de 1980, motivam o aperfeiçoamento do texto legal em comento” (DCD,13/09/1997, p.28091¹⁴). Ainda de acordo com o Ministro,

No quadro de uma diretriz de defesa do trabalhador nacional, o projeto pouco se afastava da Lei nº 6.815/1980. As inovações propostas eram sobretudo procedimentais e estruturais, como a criação da Secretaria administrativa do CNIg, a qual estaria situada no interior da estrutura do MJ mas seria subordinada ao Conselho. Enviado em 1991 à Comissão de Relações Exteriores, recebeu em 1993 parecer favorável do deputado relator Jorge Uequed enaltecendo o potencial da lei de contribuir para a imagem do país no exterior, além de 31 emendas. Remetido à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, o PL recebeu parecer favorável do relator deputado Almino Affonso em 07 de maio de 1997, com 55 emendas, após o que foi levado a Plenário. Destaca-se do referido parecer o trecho seguinte:

Elaborado por Comissão Inteministerial de alto nível, o projeto de lei levou em conta as profundas modificações introduzidas na ordem jurídica pela Constituição de 1988, notadamente no campo dos direitos e garantias fundamentais. Não mais se invoca, agora, os então denominados "interesses da Segurança Nacional", cujo atendimento ainda é reiteradamente ressaltado quanto a estrangeiros no vigente Decreto nº 86.715/81, artigos 27,§ 3º,37,69,

¹² Projetos de alterações pontuais na Lei nº 6.815: PL 3.637/2008, permite a concessão de visto estrangeiro portador de documento de vagem emitido por governo não-reconhecido pelo Brasil; PL 1499/2007, concede visto temporário para estrangeiros que vierem trabalhar em eventos esportivos de nível internacional. Leis: Lei nº12.968/2014, com procedimento alternativo para o visto de turista; Lei 12.878/2003, nova disciplina para a prisão preventiva para fins de extradição. Ademais, propostas de emenda constitucional nº 14/2007, 88/2007, 25/2012 e 347/2013 relacionam-se a direitos políticos dos estrangeiros.

¹³ Exposição de motivos nº 0268-A, de 11 de junho de 1991. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=17245>. Acesso em: 16 jun 2016.

¹⁴ Note-se que esses documentos foram consultados no Diário Oficial da Câmara dos Deputados de 1997, porém são datados de 1991.

parágrafo único, 101 e 104. Gerados no mais triste período obscurantista de nossa história, conceitos como esse foram abolidos no documento, exceto em um só deslize, reparado (art. 142 do projeto) (DCD,13/09/1997, p.28118).

Em 2001, o Ministro da Justiça José Gregori enviou mensagem¹⁵ ao Congresso solicitando a retirada de tramitação do projeto, classificando-o como defasado, inclusive por trazer em seu bojo uma seção que tratava dos refugiados, disciplinados pela Lei nº 9.474 de 1997. Ademais, aponta sua falta de coesão, resultante do fato de ter sido objeto de numerosas emendas. Tal proposta foi votada e o projeto retirado de tramitação em 13 de novembro de 2003. Entretanto, a previsão do Ministro Gregori de que a retirada abriria lugar para que o Executivo apresentasse nova proposta de regulamentação, mais condizente à realidade dos fluxos migratórios de então, não chegou a ser concretizada no governo Fernando Henrique Cardoso.

Em 10 de agosto de 2004, Portaria do MJ nº 2.209¹⁶ instituiu comissão interministerial encarregada de elaborar, no prazo de noventa dias, anteprojeto de lei de estrangeiros. Presidida por Luiz Paulo Barreto, então Secretário-Executivo do Ministério da Justiça, e coordenada por Izaura Miranda (DEEST/MJ), a Comissão contava com representantes dos órgãos diretamente envolvidos com temática migratória – dentre os quais CNIg/MTE e MRE - além de especialistas em direito internacional.

Em audiência pública¹⁷ realizada na Câmara dos Deputados, em 04/05/2005, para discutir o PL 2.430/2003, que visava à dispensa de visto para entrada de turistas nacionais dos Estados Unidos, Luiz Paulo Barreto defendeu o anteprojeto do MJ nos seguintes termos¹⁸:

O Ministério da Justiça, por meio de grupo formado no ano passado, com a participação do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério do Turismo e de outros Ministérios, apresentou a proposta de uma nova lei de imigração.(...) Esse novo projeto tem uma série de avanços. Ele reconhece a imigração como tema de direitos humanos; reconhece os direitos civis dos estrangeiros, outorgados pela nossa Constituição; dispõe de um sistema

¹⁵ Disponível em:

<http://imagem.camara.gov.br/MostraIntegralImagem.asp?strSiglaProp=PL&intProp=1813&intAnoProp=1991&intParteProp=1#/>.

¹⁶ Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/Estrangeiros/legislacao/Portaria%20n%C2%BA%202.209.pdf>

¹⁷ Audiência Pública nº 0507/05, em 4/5/2005, sobre PL 2430/2003, proposto pelo Deputado Carlos Eduardo Cadoca.

¹⁸ Disponível em:

<http://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/textoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=0507/05&nuQuarto=0&nuOrador=0&nuInsercao=0&dtHorarioQuarto=10:00&sgFaseSessao=&Data=4/5/2005&txApelido=RELA%C3%87%C3%95ES%20EXTERIORES%20E%20DE%20DEFESA%20NACIONAL&txFaseSessao=Audi%C3%Aancia%20P%C3%BAblica%20Ordin%C3%A1ria&txTipoSessao=&dtHoraQuarto=10:00&txEtapa=>

moderno de vistos; tenta trazer para o Brasil, com facilidade, o investidor, o pesquisador, o professor, o profissional de alta qualificação, o aposentado estrangeiro, que poderá gastar seu dinheiro no País. (...).

Em primeiro de setembro de 2005, o MJ publicou o anteprojeto em Diário Oficial da União (DOU, 01/09/2005, seção 1, p.46¹⁹) e disponibilizou-o virtualmente para consulta pública por 30 dias. A principiologia da norma denota um forte caráter de proteção do trabalhador nacional e explicita não ser o imigrante seu sujeito, mas sim o Estado em seu anseio de atração de pessoas (arts. 2º e 3º). Ressalta do anteprojeto o fato de não haver previsto a que órgão estaria vinculado o Conselho Nacional de Migração, submetendo uma curiosa redação à consulta pública:

Art. 142. Fica criado o Conselho Nacional de Migração, órgão autônomo de deliberação coletiva, **vinculado ao [Ministério do Trabalho e Emprego/Justiça/Presidência da República], com a presidência alternada dentre órgãos governamentais que o compõe**, com as atribuições constantes desta lei (DOU, 01/09/2005, seção 1, p.50- grifo nosso).

Na ocasião, de acordo com Marcia Sprandel (2012), foi criado um grupo de trabalho reunindo a Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados e mais 16 instituições de estudo e/ou apoio a migrantes a fim de analisar o anteprojeto e encaminhar sugestões, o que se deu em Audiência Pública realizada na Câmara dos Deputados ainda em 2005. Também no governo a proposta gerou debates: ata da reunião do CNIg de 13 de setembro de 2005 mostra as discussões que ocorreram naquele Conselho quando da análise do anteprojeto. Dentre os vários temas suscitados, destacam-se a pertinência de transformar o Conselho Nacional de Imigração em Conselho Nacional de Migração, e a vinculação institucional deste último. Trecho da referida ata descreve que:

O Dr. Paulo Sérgio [MTE, então Coordenador Geral de Imigração] informou que a Coordenação Geral de Imigração apresentaria à Comissão responsável por receber as sugestões e críticas advindas da consulta pública uma manifestação formal, a qual abordaria temas como: criação da residência temporária; extensão dos direitos fundamentais aos estrangeiros em situação irregular no país; estatuto de regulação das condições de saída do emigrante brasileiro; **atribuições e competências do Conselho Nacional de Migração**; participação de estrangeiro na administração ou representação de sindicato ou associação profissional; e rotatividade da presidência do Conselho entre todos os seus membros. O Dr. Nilton Freitas [MTE, então Presidente do CNIg], expressou sua opinião pessoal de que o **Ministério do Trabalho e Emprego era o Ministério do diálogo social e do tripartismo e, portanto, o Conselho**

¹⁹ Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/725939/pg-46-secao-1-diario-oficial-da-uniao-dou-de-01-09-2005>

Nacional de Migração estaria muito bem colocado nesse Ministério (CNIg, 13/09/2005, p.2).

Após as manifestações, o CNIg aprovou a Resolução Recomendada nº 07, de 13/09/2005²⁰, encaminhando suas observações ao MJ e à Comissão Interministerial. O impasse sobre a vinculação do Conselho Nacional de Migração não foi facilmente resolvido, e o anteprojeto não foi enviado ao Congresso nos anos seguintes.

Apenas em 2008 a negociação do texto do anteprojeto foi retomada, sob liderança do Secretário Nacional de Justiça Romeu Tuma Júnior (2007-2010). Nesse momento, previu-se que o Conselho Nacional de Migração seria atrelado ao Ministério do Trabalho e Emprego. Em 20 de julho de 2009, o Projeto de Lei 5.655/2009 começou sua tramitação no Congresso Nacional após encaminhamento de mensagem presidencial nº 507, acompanhada de Exposição de Motivos do Ministro da Justiça Tarso Genro²¹:

Quando da promulgação da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, atual Estatuto do Estrangeiro, alterada pela Lei nº 6.964, de 9 de dezembro de 1981, o foco era precipuamente a segurança nacional. Essa realidade nos dias atuais encontra-se em descompasso com o fenômeno da globalização, que tem revolucionado os movimentos migratórios. Impõe-se, assim, que a migração seja tratada como um **direito do homem**, ao se considerar que a **regularização migratória** seja o caminho mais viável para a inserção do imigrante na sociedade. Essa é a orientação mundial. **Instrumentos internacionais, como as Convenções de Viena e Genebra e a Carta das Nações Unidas, vêm destacando a importância de se acolher bem os imigrantes**, até mesmo pela sua notada contribuição para o desenvolvimento do país. (MJ, EM nº70, 2008 – grifo nosso).

À parte da transformação do CNIg em Conselho de Migrações, abarcando o contingente de brasileiros no exterior, as alterações que o Ministro destaca em sua exposição de motivos ou constituem alterações procedimentais, ou correspondem a uma regulação mais restritiva do que a da Lei nº 6.815. É o caso da necessidade de prévia autorização dos órgãos competentes para atuação de estrangeiros em regiões estratégicas, como áreas indígenas ou ocupadas por quilombolas ou por comunidades tradicionais; e da ampliação de quatro para dez anos do prazo mínimo para naturalização ordinária.

O texto tem algumas sutilezas: em seu artigo 3º dispõe que “A política nacional de migração contemplará a adoção de medidas para regular os fluxos migratórios de forma a proteger os direitos humanos dos migrantes, especialmente em razão de práticas

²⁰ Disponível em: http://acesso.mte.gov.br/trab_estrang/resolucao-recomendada-n-07-de-13-09-2005.htm. Acesso em: 04 mar 2017.

²¹ EM nº70-MJ, de 10 de abril de 2008. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=674695&filename=Tramitacao-PL+5655/2009.

abusivas advindas de situação migratória irregular”, e no art. 5º afirma estenderem-se aos imigrantes indocumentados o acesso a educação, saúde, direitos trabalhistas e medidas de proteção às vítimas e às testemunhas do tráfico de pessoas e do tráfico de migrantes.

Em contrapartida, o projeto prevê uma política imigratória de atração seletiva de mão-de-obra (art.4º), na qual evidencia sua lógica de subordinar o imigrante aos interesses do Estado. Adicionalmente, elenca uma série de atividades proibidas aos imigrantes (art. 7º) e mantém sem grandes alterações as regulamentações concernentes à concessão de vistos e à naturalização. Nesse contexto, Sprandel (2012) narra que determinados pontos do projeto suscitaram reação da sociedade civil e comunidade acadêmica, organizadas no Fórum Social pela Integração e Direitos Humanos dos Migrantes no Brasil.

Em 6 de agosto de 2009, em regime de prioridade, o PL 5.655/2009 foi distribuído às Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional e de Constituição e Justiça e de Cidadania, em resposta ao que o Deputado Carlos Eduardo Cadoca (PSC-PE) apresentou requerimento para oitiva da Comissão de Turismo e Desporto, alegando que o projeto abordava a questão dos vistos para turistas. O requerimento foi aprovado e Cadoca solicitou a relatoria da matéria, apresentando seu parecer mais de 2 anos depois, em março de 2012, na forma de um substitutivo que apresentava medidas destinadas a beneficiar a indústria do turismo e empresários estrangeiros.

Em 11 de julho de 2013, contudo, começou a tramitar no Senado Federal o Projeto de Lei do Senado (PLS) 288/2013, de autoria do Senador Aloysio Nunes (PSDB-SP). Exilado durante a ditadura militar, Nunes participara ativamente da tramitação e aprovação da Lei de Refúgio de 1997, e apresentara um projeto de emenda constitucional para direitos políticos dos estrangeiros (PEC 25/2012). Seu projeto se diferenciava das propostas anteriores já em sua denominação: “Lei de Migração”. Segundo o Senador, a proposta parte da consideração do tema como inserido no contexto da proteção internacional de direitos humanos, motivo pelo qual se inicia destacando “interdependência, universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos dos imigrantes, decorrentes de tratados dos quais o Brasil seja parte” (2013, p.25). O repúdio à xenofobia e ao racismo, a não criminalização da imigração, a acolhida humanitária e a garantia à reunião familiar estão previstos como princípios da política migratória brasileira (art. 2º); e uma série de direitos e garantias dos imigrantes é elencada, dentre os quais o amplo

acesso à justiça e a promoção da integração do imigrante nas respectivas comunidades locais.

Ressalta no PLS 288/2013 sua opção por não apresentar previsões relacionadas a competências dos órgãos do Executivo federal. O Senador Aloysio Nunes expressamente argumenta em sua justificativa que:

Por fim, importa destacar que esse projeto zela por não afetar as faculdades do Executivo e seu poder de iniciativa legislativa, já que não atribui funções, nem cria órgãos para a administração pública. Contudo, sobre esse aspecto cabe pontuar que importaria repensar os papéis do Ministério da Justiça, da polícia federal, do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério do Trabalho e do Conselho Nacional de Imigração (CNIg). Diante do grande aumento do fluxo migratório ao Brasil, está no momento de pensarmos na oportunidade de criar uma Agência Nacional de Migração, fundada em lei federal de migração inspirada pelos direitos humanos, como se pretende com esse projeto, e não em decisões administrativas casuísticas, e com pessoal preparado para exercer essa função, sem utilizar a polícia federal para o que ela não é vocacionada (2013, p.30²²).

Paralelamente, o PL 5.655/2009 ainda tramitava, embora a CREDN tenha retido a tramitação do projeto nos primeiros meses de 2013 no aguardo de posicionamento do Executivo sobre o tema. Em julho de 2013, relatora da CREDN, deputada Perpétua Almeida (PCdoB-AC), solicitou realização de audiências públicas com representantes governamentais. Por ocasião da segunda audiência, em 15 de outubro de 2013, o Embaixador Sérgio Danese²³, à época Subsecretário das Comunidades Brasileiras no Exterior, após pontuar que o projeto de lei em debate já se encontrava ultrapassado, explicitou ressalvas e posicionamentos do Itamaraty sobre a reforma da Lei nº 6.815/1980:

O MRE tem um papel em parte acessório no que diz respeito à implementação dos dispositivos de legislação migratória. (...) Temos obviamente interesse numa legislação desse tipo pelo impacto inegável que ela tem nas relações exteriores do Brasil, a mobilidade de pessoas é um assunto que ocupa lugar de destaque na agenda diplomática do Brasil, com seus mais variados parceiros e organizações internacionais, e portanto nós devemos também zelar para que os **interesses mais amplos da diplomacia brasileira estejam contemplados** quando se trata de alterar a legislação brasileira em política migratória. (...) Uma preocupação que nós devemos ter é o fato de que não necessariamente concessões unilaterais que o Estado brasileiro faça em matéria de direitos dos imigrantes serão **recíprocadas**, seria uma ilusão achar que apenas dando o bom exemplo o Brasil conseguirá melhorar a situação das comunidades brasileiras no exterior (...). Uma última observação é que o Itamaraty, nesse papel acessório de executor de parte da legislação, nós enfrentamos um problema sério de recursos limitados, tanto no exterior quanto no Brasil. Então provisões do tipo que o MRE deveria se ocupar da concessão de vistos na

²² Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/113700>

²³ Áudio disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/internet/audio/Resultado.asp?txtCodigo=46088>

entrada em território brasileiro é uma discussão que apresenta para nós todo tipo de dificuldade,(...) **nós não teríamos recursos para ter agentes do MRE em todos os pontos de entrada** do território nacional para garantir o visto na entrada.(...)

Acho que a legislação não deve refletir apenas conjunturas.(...) Estamos vivendo uma conjuntura muito favorável, mas a lei deve ter o cuidado de não refletir apenas essa conjuntura, ela deve ter o cuidado de nos fornecer mecanismos para que nós possamos reagir da melhor maneira possível a mudanças conjunturais (...). [A lei imigratória deve] **responder a interesses concretos do país** em matéria de circulação de pessoas, de acolhida dessas pessoas, por exemplo, essa questão da mão-de-obra qualificada que foi mencionada aqui, a questão do monitoramento da capacidade de absorção que a economia brasileira, que a sociedade brasileira tem, em relação a esses contingentes de imigrantes que buscam o Brasil, **o direito do Estado brasileiro de fazer, sim, algum tipo de seleção**, por exemplo, tentando evitar a vinda de pessoas que seriam indesejáveis em função de um passado criminoso ou de um passado de atividade que pudessem representar algum tipo de perigo para a sociedade brasileira. (...) [Nós lutamos por] uma legislação que possa refletir, da melhor maneira possível, **o rápido exercício ou da reciprocidade**, ou da retorsão, quando se trata de lidar com a forma como Estados estrangeiros tratem nossos nacionais (DANESE, 2013 – grifo nosso).

Particularmente o Embaixador salientou dois anseios sustentados pelo Itamaraty a respeito da reforma da legislação migratória: (i) prever um sistema de vistos que contemple as diferentes situações em que alguém possa requerê-lo, inclusive com possibilidade de alteração de status migratório dentro do Brasil; e ii) permitir uma reciprocidade simplificada, para que o MRE possa, se for de seu interesse, reciprocamente isenar de vistos sem a necessidade de firmar um acordo internacional. Verifica-se desta forma que a prerrogativa da reciprocidade foi o interesse precipuamente defendido pelo Itamaraty nos processos de reforma, algo confirmado nas entrevistas.

Para além do debate no Congresso Nacional, o Ministério da Justiça conduziu, ainda em 2013, iniciativa própria de mudança da legislação. Por meio da Portaria nº 2.162, de 31 de maio de 2013, criou Comissão de Especialistas com a finalidade de apresentar uma proposta de Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil. Além de professores universitários, a Comissão contava com o Secretário Nacional de Justiça, Paulo Abrão; o Diretor do DEEST/MJ, João Guilherme Granja; o Procurador Federal dos Direitos do Cidadão Aurélio Veiga; e o consultor legislativo do Senado Federal Tarciso Dal Maso – o qual fora o consultor principal que atuara na redação do PLS 288/2011. Nota-se que a Comissão não contou com representantes do MTE, CNIg ou MRE.

De acordo com uma de suas integrantes, Deisy Ventura, havia o entendimento de que conduzir um processo em apartado do Legislativo “geraria massa crítica, abriria

espaço pra falar sobre o assunto” (Entrevista, 13/06/2016). Desse modo, além de ter promovido duas audiências públicas, a Comissão tomou conhecimento das recomendações da I Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio - COMIGRAR, ocorrida entre 30 de maio e 1º de junho de 2014. Durante sua atuação, a Comissão de Especialistas definiu cinco principais características de sua proposta: (i) compatibilização com a Constituição de 1988; (ii) promoção de uma mudança de paradigma da legislação migratória brasileira; (iii) enfrentamento da fragmentação e incoerência em matéria migratória; (iv) preparação do Brasil para enfrentar o momento histórico atual, com a inauguração de um novo ciclo de migrações internacionais; e (v) acolhimento de propostas oriundas da sociedade brasileira.

Com efeito, é em demandas da sociedade civil que o anteprojeto busca legitimidade para muitas de suas disposições, dentre as quais aquela que mais causou polêmicas no governo: a criação de Autoridade Nacional Migratória, autarquia especial sem subordinação hierárquica a nenhum Ministério, reunindo as atribuições de formulação e implementação da política migratória e de refugiados. No que se propõe a promover “uma mudança de paradigma da legislação migratória brasileira”, o anteprojeto consolida uma abordagem de direitos humanos e adota a tipologia “migrante” em detrimento daquela de “estrangeiro”. Por último, observe-se que a Comissão de Especialistas afirma inspirar-se no direito internacional, notadamente na Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias.

Nesse contexto, uma das medidas tomadas pelo Anteprojeto foi a de possibilitar a entrada regular de quem busca um emprego no Brasil, desvinculando a regularidade da estada do indivíduo da detenção de uma autorização para trabalho. No entendimento de Deisy Ventura, “(...) uma questão chave era - e acho que é um obstáculo maior em relação ao CNIg - permitir a permanência legal no país de quem procura emprego (...). Isso é uma coisa que, (...) depois eu me dei conta, desmonta a máquina de autorização para trabalho” (Entrevista, 13/06/2016).

Cabe aqui resgatar que o Secretário Nacional de Justiça, Paulo Abrão, em discurso na abertura da COMIGRAR em maio de 2014, expusera sua percepção de existência de três déficits estruturais a serem superados na política migratória brasileira.. Segundo Abrão, a política migratória enfrentava:

Um déficit democrático, na necessária alteração do atual Estatuto dos Estrangeiros, forjado à luz da doutrina de segurança nacional, e pela ausência de participação efetiva dos migrantes na elaboração das políticas, e que essa conferência procura superar, bem como o Comitê de Acompanhamento Social; nós temos um **déficit administrativo e institucional**, com a ausência de uma **estrutura central de gestão** e de atendimento e apoio aos refugiados e migrantes no Brasil; nós temos ainda um **déficit de integração** na rede de serviços para que se promova adaptações culturais, serviços de apoio, orientação e abrigo²⁴ (Paulo Abrão, 30/05/2014).

Em 29 de agosto de 2014, movimentos da sociedade civil organizada entregam ao Ministro José Eduardo Cardozo documento com posicionamento em prol da reforma proposta pelo Anteprojeto de Lei de Migrações. Em reunião do CNIg de 21 de outubro de 2014, integrantes da Comissão de Especialistas do MJ apresentaram oficialmente ao Conselho seu anteprojeto. A ata da reunião relata discussões acaloradas nas quais se criticaram aspectos relacionados à centralização tanto de seu processo de formulação, quanto da institucionalidade proposta - a convergência de atribuições na Autoridade Migratória. Na opinião de Deisy Ventura, a ocasião revelou que “o CNIg não nos reconhecia como uma comissão que fosse fazer o projeto, que fosse representar a vontade do governo” (Entrevista, 13/06/2016).

Na oportunidade, o CNIg circulou proposta própria de Anteprojeto de Lei de Migração. Paulo Sérgio de Almeida, presidente do Conselho, informou que ela fora construída a partir de contribuições dos Conselheiros, que teriam se fundamentado nos projetos já existentes. Segundo conselheiros entrevistados, o Itamaraty exerceu participação intensa nesta redação, formulando e destrinchando uma nova tipologia de vistos. O órgão amadureceu a proposta na reunião seguinte e, no início de 2015, o Ministro do Trabalho e Emprego, Manoel Dias, levou-a a conhecimento dos demais Ministérios e do Legislativo.

Tendo em vista as dissidências interministeriais, porém, o governo não acolheu os anteprojeto paralelos dos Ministérios, e o debate sobre a reforma legal se concentrou no PLS 288/2013.

Em 16 de dezembro de 2014, o projeto de lei do Senador Aloysio Nunes foi objeto de parecer do Relator da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, Senador Ricardo Ferraço (PSDB-ES). Nele, o Senador Ferraço apresentou substitutivo ao PLS 288/2013 em que encampava a grande maioria das disposições do anteprojeto da

²⁴ Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ZRrelkcpJ2k&feature=youtu.be>

Comissão de Especialistas do MJ – embora isso não esteja expresso em sua justificativa. Um cotejamento entre os três textos mostra que os princípios são semelhantes em todos eles, mas nos demais temas, inclusive toda a disciplina de vistos e o título relacionado aos emigrantes brasileiros no exterior, o substitutivo proposto por Ferraço absorve, com mínimas modificações, o texto da Comissão de Especialistas. Entretanto, aparta-se desse último em dois pontos importantes: na regulação da extradição, que não está presente no anteprojeto do MJ; e na eliminação do título referente à Autoridade Nacional Migratória. No que atine ao desenho de competências, o substitutivo do Senador Ferraço segue a orientação do projeto original do Senador Aloysio Nunes, omitindo-se a atribuí-las e realizando previsões genéricas “à autoridade competente”.

Após apresentação de 24 emendas durante os três meses de tramitação na CREDN, a nova redação do substitutivo acolheu o regime de vistos que houvera sido proposto pelo MRE no anteprojeto do CNIg. Nessa versão, a reciprocidade é mais amplamente acolhida e mencionada em uma série de dispositivos. Finalmente, o substitutivo foi aprovado, em detrimento do projeto inicial, em 02 de julho de 2015.

Remetido para a Câmara como PL 2.516/2015, o projeto correu inicialmente em paralelo ao PL 5.655/2009, porém este último acabou lhe sendo apensado e, posteriormente, retirado de tramitação. Por ter sido distribuído a mais de três Comissões, foi-lhe designada Comissão Especial, tendo como relator o Deputado Orlando Silva (PCdoB-SP) e como presidenta a Deputada Bruna Furlan (PSDB-SP). Há relatos nas entrevistas de que o Senado intervira em tal composição, no intuito de provê-la de um caráter suprapartidário.

Em seus primeiros meses na Câmara, o PL 2.516/2015 destacou-se pelo elevado número de requerimentos dos deputados para realização de audiências públicas, convidando-se representantes do governo, Legislativo, Judiciário, organismos internacionais, organizações da sociedade civil e especialistas para o debate. A Comissão Especial promoveu um total de dez Audiências Públicas, além de três visitas técnicas, realizadas às cidades de Rio Branco, São Paulo e Porto Alegre.

Nesse período, o projeto recebeu várias emendas, destacando-se numerosas propostas dos deputados Carlos Zarattini (PT/SP) e Leo de Brito (PT/AC). O substitutivo da Câmara, que viria a ser apresentado em 06 de julho de 2016, incorporou demandas da sociedade civil e organizações internacionais (particularmente a OIT) como a

substituição do termo “imigrante” por “migrante” e a extensão dos direitos a todos os migrantes, independentemente de sua condição migratória. Acatou, outrossim, demandas do CNIg, notadamente adicionando ao substitutivo o artigo 117, o qual institucionaliza o Conselho Nacional de Migração, vinculado ao Ministério do Trabalho, com função de regular e coordenar as políticas públicas relacionadas ao trabalho do imigrante em território nacional.

Ressalte-se que, enquanto órgão colegiado que inclui representantes de organizações patronais e de trabalhadores, o CNIg encerra distintas vozes em sua defesa. Em evento correalizado pelo Conselho e a Confederação Nacional de Instituições Financeiras (CNF) em 2015 sobre a expatriação de trabalhadores, o vice-presidente executivo da CNF, José Ricardo Alves, abriu os trabalhos salientando a importância do CNIg e ressaltando que “(...) a Confederação enxerga com preocupação os rumores, ainda não confirmados, mas que inquietam, da transformação do CNIg num órgão ministerial sem a participação da sociedade” (CNF, p.10-11).

Sobre a questão, os entrevistados do MTE e membros não-governamentais do CNIg se manifestaram unanimemente sobre a manutenção do órgão, sustentando argumentos relacionados à sua natureza participativa, ao seu histórico de proteção de direitos e a necessidade de um arranjo institucional que contemple a possibilidade de atualização constante da legislação.

No MJ, a orientação do Secretário Nacional de Justiça, Beto Vasconcelos (2015-2016) foi a de acatar um acordo mínimo para que o projeto de lei tramitasse, baseado na separação entre questões relativas ao regime de direitos daquelas de desenho institucional: “Vamos ver o desenho institucional depois, vamos garantir os direitos antes” (João Guilherme Granja, Entrevista, 09/09/2016). No auge da crise dos haitianos, Beto Vasconcelos foi nomeado para a Secretaria Nacional de Justiça após ter sido secretário executivo e chefe de gabinete da Casa Civil, sendo apontado como pessoa de confiança da Presidenta Dilma Rousseff.

A acomodação de interesses atingida quando da tramitação na Câmara, na qual não se procede à partilha de competências, adotando-se a previsão genérica do termo “autoridade competente”, porém se garante a perpetuação do CNIg, gerou um consenso mínimo entre os órgãos do Executivo no que se refere ao marco legal. A própria sociedade civil acatou a estratégia de debater a institucionalidade em momento posterior

a fim de garantir direitos, embora seja uma demanda histórica de organizações a dissociação da temática migrante da Polícia Federal – conforme se verifica em nota técnica divulgada por uma coalizão dessas organizações²⁵ (2015, p.5).

Nesse momento, a arena de disputa interministerial se desloca e passa para a regulamentação da legislação e de sua implementação. O Ministério da Justiça inicia a estruturação da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia (PNMR). Em 23 de novembro de 2015, a SNJ encaminhou à Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL), do Ministério da Justiça, a Minuta de Decreto da PNMR.

A PNMR contaria com duas instâncias de governança: a Coordenação Tripartite, formada por MJ, MTE e MRE, responsável pela coordenação e gestão estratégica; e o Comitê Nacional para Migrações, Refúgio e Apatridia, formado por integrantes de órgãos da União, de governos estaduais e municipais, representantes da sociedade civil e da comunidade acadêmica e científica. Esse Comitê teria competências de articulação governamental e federativa; de apresentação de subsídios para formulação de planos, políticas e programas; de promoção de capacitações, campanhas, estudos e pesquisas; e de estímulo à participação social. Ainda segundo a proposta de Decreto, caberia à SNJ/MJ prestar suporte técnico e administrativo para o funcionamento das instâncias de governança instituídas na PNMR, bem como para a compilação e sistematização de dados e informações e a guarda de sua memória institucional (SNJ, 2015-2016).

A proposta de modelo de governança, embora inclusiva, fornece à SNJ papel de liderança dadas as competências administrativas que lhes são atribuídas. Ademais, ao não incluir o CNIg, diminui seu papel na formulação política. A proposta, apresentada ao CNIg em reunião de 10 de maio de 2016, não avançou para promulgação.

No mesmo dia 10 de maio de 2016, dois dias antes de ser afastada da cadeira presidencial, Dilma Rousseff assinou o Decreto nº 8.757, alterando o Decreto nº 86.715/1981. A norma teve um caráter conciliador entre visões do MJ e MTE, e foi elaborada com participação de burocratas do Programa Bem Mais Simples da Presidência da República²⁶, o qual se voltava, em linhas gerais, para desburocratização do governo

²⁵ Conectas Direitos Humanos, Centro de Referência e Acolhida aos Imigrantes – CRAI São Paulo, Centro de Estudios Legales y Sociales – CELS, Missão Paz São Paulo, Instituto Terra, Trabalho e Cidadania – ITTC.

²⁶ Página oficial do programa: <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2015/04/programa-bem-mais-simples-menos-burocracia-no-ambiente-de-negocios>. Acesso em: 23 mar 2017.

federal. Nesse contexto, promoveu algumas mudanças incrementais na política migratória, sob o mote de desburocratizar procedimentos²⁷. Sua aprovação no apagar das luzes do governo Dilma Rousseff é um (melancólico) retrato da trajetória observada na política migratória entre 2003-2016, marcada pelo incrementalismo ante a incapacidade de reforma.

Após o término do intervalo temporal desse *process-tracing*, o PL 2.516/2015 foi aprovado na Câmara de Deputados em 06 de dezembro de 2016, e a Lei nº 13.445 foi sancionada em 24 de maio de 2017. As disputas interorganizacionais foram deslocadas para o âmbito da regulamentação, e a prioridade com que a pauta será encaminhada nos Ministérios há de ser, ainda, avaliada.

Considerações finais e conclusões

Como resultado da agregação de diferentes áreas políticas em um único arranjo, a política migratória brasileira se tornou uma arena na qual atores burocráticos e políticos buscaram ampliar as capacidades estatais e a autonomia organizacional de suas instituições. As estratégias empreendidas neste intuito levaram a um duplo resultado: mudanças incrementais na política associadas a dificuldades para reformá-la.

O estudo de caso mostrou que a reforma da política migratória, com revogação da Lei nº 6.815/1980, era a alternativa de preferência de todos os atores entrevistados. Todos possuíam uma política preferível ao *status quo*. Trata-se, ademais, de uma demanda da sociedade, amplamente publicizada e veiculada em instâncias participativas, e de uma agenda que já vinha sendo mobilizada no Executivo e no Legislativo desde a década de 1990. Havia um reconhecimento geral de que precisava haver uma reforma migratória. No entanto, a reforma não ocorria. O *process-tracing* traz evidências de que mecanismos engendrados pela fragmentação do desenho institucional, nos quais atores burocráticos e dirigentes políticos empreendem esforços para manutenção e ampliação da

²⁷ Dentre elas, possibilitou a concessão de visto temporário para estrangeiro na condição de beneficiário de bolsa vinculada a projeto de pesquisa, desenvolvimento e inovação; autorizou a concessão de visto temporário para familiares e dependentes legais do titular de visto temporário de trabalho independente de proposta de trabalho prévia em nome próprio; simplificou procedimentos para a prorrogação do visto temporário e para transformação de vistos temporários em permanentes; facilitou a concessão de visto, pelo CNIg, no caso de capacidades profissionais estratégicas para o país.

capacidade estatal e da autonomia das suas organizações, levaram a disputas interorganizacionais que constituíram fator determinante para perpetuação do arranjo institucional sub-ótimo.

Poder-se-ia afirmar que o Legislativo seria o ponto de veto, que haveria uma indisposição ideológica no Congresso quanto a reformular o tratamento dado às migrações ou um total descaso em relação ao tema. Entretanto, a análise da tramitação de projetos de lei sobre a temática migratória não corrobora esta conclusão. À exceção da MSG nº 696/2010, que submete a ratificação da Convenção Internacional de Proteção aos Trabalhadores Migrantes e suas Famílias, os demais projetos tramitaram sem grandes percalços. Em que pese se observarem manifestações contrárias nos debates das Casas Legislativas, elas não obstaram a aprovação dos Decretos Legislativos nº 210/2004 e nº 925/2005, referentes aos Acordos de Residência para Nacionais do Mercosul e para Mercosul e Associados; da Lei de Anistia (Lei nº 11.961/2009); do Decreto Legislativo nº 302/2011 aprovando a entrada do Brasil na OIM e o nº 82/2015 aprovando seus privilégios e imunidades; diversas normativas bilaterais; bem como a própria aprovação do PLS 288/2013 no pleno do Senado (15/07/2015) e do PL 2516/2015 no pleno da Câmara (06/12/2016). Para além desses indícios, os numerosos projetos de lei e de emenda constitucional de iniciativa de deputados e senadores com propostas de reformulação do regime aplicado aos imigrantes, assim como a mobilização da questão dos imigrantes nos debates e relatório provenientes da CPMI da Emigração, denotam não se tratar de temática negligenciada pelo Legislativo.

Observa-se que, em muitos aspectos da política migratória, atingiram-se consensos. O primeiro deles, sobre a necessidade de substituição da política migratória; seguido dos princípios gerais que deveriam reger a nova legislação: respeito aos direitos humanos de todos os migrantes, independente da situação migratória; não-criminalização das migrações e relação entre migrações e desenvolvimento. Paralelamente, percebe-se a estruturação de uma comunidade política (KINGDON, 1995) em temática migratória, com o aumento da densidade de contatos interorganizacionais, das interações entre atores estatais e não-estatais e do fluxo de informações – para o que concorreram os mecanismos de construção de capacidades estatais político-relacionais.

Assim, a política migratória brasileira é formulada e implementada em contexto de interação entre atores burocráticos, dirigentes políticos, outros atores estatais, setores

privados, sociedade civil e comunidade epistêmica; no qual se identifica um entendimento mínimo comum sobre qual o problema a política deve enfrentar e quais as alternativas institucionais adequadas. Não obstante, há particularidades nas preferências específicas de cada ator. Notadamente, percebe-se que burocratas de médio escalão, junto aos dirigentes políticos, defenderam modelos que julgavam fortalecer a autonomia de suas respectivas organizações.

Este artigo recorreu a dois mecanismos organizacionais de maneira a explicar, a partir do desenho institucional, a dinâmica entre mudanças incrementais e ausência de reforma. O primeiro deles é o fortalecimento setorial das capacidades estatais da organização, sejam elas técnico-administrativas ou político-relacionais. Nesse ponto, o estudo de caso mostrou uma forte atuação burocrática, por meio de estratégias plurais.

Dentro do quadro conceitual proposto por Mahoney e Thelen (2010), as inovações identificadas na política migratória brasileira correspondem aos mecanismos de disposição em camadas, ou seja, à introdução de novas regras acima ou ao lado de regras já existentes. Isso estaria associado, de acordo com os autores, a pontos de veto numerosos e pouca discricionariedade. Embora o primeiro elemento seja inegável, é de se observar que a discricionariedade observada na implementação na ponta, isto é, nos agentes das fronteiras, é alta. No entanto, nas demais instâncias da política migratória, a discricionariedade se mostrava contingenciada pela obsoleta legislação.

Por outro lado, o estudo de caso mostrou que, ao lado da promoção setorial de mudanças incrementais, as iniciativas de reforma migratória enfrentaram uma série de disputas interorganizacionais para sua consecução. Tais disputas se fundamentaram no objetivo de manutenção ou ampliação do espaço de poder das organizações, e se materializaram em desacordos sobre desenhos institucionais que permearam o debate dos vários projetos de lei no período em análise. Basearam-se, ainda, nas diferentes lógicas de ação organizacional, com os burocratas sustentando que a lógica institucional a ser impressa na reforma migratória deveria ser aquelas das suas respectivas organizações. No caso do Itamaraty, há uma predominância do segundo elemento: embora a instituição não se veja ameaçada em perder suas competências e até rejeite propostas que as ampliem, atém-se firmemente à sua lógica de ação, particularmente no que atine ao princípio da reciprocidade e ao sistema de vistos.

