

## **O Estado em Interação: o Conselho Nacional de Imigração e a coordenação na política migratória brasileira**

### **The Interacting State: Brazilian National Immigration Council and the coordination in immigration policy**

Isabel Meunier

Universidade de São Paulo (USP)

Prefeitura Municipal de São Paulo

E-mail: [belmeunier@gmail.com](mailto:belmeunier@gmail.com)

**Resumo:** O Conselho Nacional de Imigração é órgão deliberativo formado por representantes do governo, empregadores, trabalhadores e sociedade civil que reúne competências relacionadas, de modo amplo, à formulação da política nacional de imigração. O presente artigo foca-se no CNIg de maneira a: (i) analisar sua trajetória histórica, visando a identificar a evolução do papel exercido pelo órgão no contexto da política migratória brasileira, bem como as eventuais estratégias adotadas para ampliá-lo ou modificá-lo; (ii) examinar como a pluralização dos atores e a diversificação dos processos de políticas públicas complexificam a agregação de preferências na formação do output político. Para tanto, recorre a marco institucionalista, fundamentando-se no conceito de arranjo institucional complexo, na literatura sobre coordenação intragovernamental e em modelo de tomada de decisão coletiva.

**Palavras-Chave:** Política Migratória; Participação Social; Conselho Nacional de Imigração (CNIg); Coordenação Intragovernamental.

**Abstract:** The National Immigration Council (CNIg) is a deliberative body made up of government representatives, employers, workers and civil society that carries attributions related to the formulation of national immigration policy. This article focuses on CNIg in order to: (i) analyze its historical trajectory, aiming to identify how the role played by the agency in the context of Brazilian migration policy evolved, and observe the strategies adopted to expand it or modify it; (ii) scrutinize how the pluralization of actors and the diversification of public policy processes affect the aggregation of preferences in shaping political output. For this purpose, we use the institutional framework, based on the concept of complex institutional arrangement, on the literature about intragovernmental coordination and on models of collective decision making.

**Keywords:** Migration Policy; Social Participation; National Immigration Council (CNIg); Intragovernmental Coordination.

#### **1. Introdução**

O Conselho Nacional de Imigração é órgão deliberativo que reúne competências relacionadas, de modo amplo, à formulação da política nacional de imigração, compreendendo

coordenar atividades de imigração laboral, efetuar o levantamento periódico das necessidades de mão de obra imigrante qualificada e recomendar condições para atraí-la. No intrincado xadrez institucional da política migratória brasileira, divide e compartilha atribuições atinentes à formulação e implementação desta política com o Ministério da Justiça, a Polícia Federal, o Ministério das Relações Exteriores e, até janeiro de 2019, o Ministério do Trabalho – órgãos estes com assento no Conselho, formando arranjo institucional complexo que agrega diferentes áreas de políticas públicas, o qual foi historicamente desenvolvido a partir de reformas parciais que acresciam novas instituições a estruturas previamente estabelecidas<sup>1</sup>.

Criado pela Lei nº 6.815/1980, o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) é instância participativa quadripartite composta por membros do governo, patronato, centrais sindicais e sociedade civil. Encontra-se disciplinado pelo Decreto nº 9.873, de 27 de junho de 2019, que o desvinculou da estrutura do Ministério do Trabalho e o atrelou ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJ). Isso significa que o MJ o preside, exerce apoio administrativo, aprova seu regimento interno e designa seus membros, após indicação dos representantes pelos órgãos respectivos. São eles:

- (i) Do Setor Governo: representantes do Ministério da Justiça e Segurança Pública; Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Economia; Ministério da Educação; Ministério da Cidadania; Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; Polícia Federal;
- (ii) Do Setor Trabalhadores: um representante de cada uma das três centrais sindicais com maior índice de representatividade de trabalhadores;
- (iii) Do Setor Empregadores: representantes da Confederação Nacional da Indústria; Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo; Confederação Nacional das Instituições Financeiras;
- (iv) Do Setor Comunidade Científica e Tecnológica: um representante indicado pela Sociedade Brasileira para Progresso da Ciência.

---

<sup>1</sup> Em linhas gerais, o Ministério da Justiça reúne atribuições sobre nacionalidade, naturalização, apatridia, autorização de residência, expulsão de estrangeiros e regime jurídico dos imigrantes, exercidas pelo Departamento de Migrações (DEMIG) da Secretaria Nacional de Justiça, além de competências sobre a política sobre refugiados e de enfrentamento ao tráfico de pessoas. Por sua vez, o *Departamento de Polícia Federal (DPF)* é órgão de atendimento na ponta dos serviços prestados ao imigrante, particularmente aqueles atinentes ao seu registro e fornecimento da Cédula de Identidade de Estrangeiro. O Ministério das Relações Exteriores (MRE) detém competência de promover e gerir as negociações diplomáticas com outros Estados sobre política migratória, bilaterais ou multilaterais, sendo ainda o órgão que, ao manter os serviços consulares, lida diretamente com os estrangeiros interessados em vir ao Brasil, bem como com os brasileiros vivendo no exterior. *Anteriormente à sua extinção, o Ministério do Trabalho exercia funções relacionadas à autorização para trabalho de estrangeiros e vistos de trabalho, bem como ao apoio técnico e administrativo ao CNIg e à sua presidência.*

Da análise dos marcos normativos que regulam o Conselho, bem como das atas de suas reuniões, depreende-se o seguinte escopo de atuação:

- (i) arena de monitoramento periódico da implementação política, empreendido por meio de relatos dos próprios atores responsáveis pela sua execução; situação em que, por vezes, determinadas questões observadas como desafiadoras na implementação são conduzidas ao debate no plenário ou ao aprofundamento em grupos de trabalho específicos, o que pode suscitar a formulação política por meio da emissão de Resolução Normativa;
- (ii) arena de formulação política, inclusive a partir de atividades de execução, visto que o art. 2º, VI, do Decreto nº 9.873/2019 (assim como o fazia o art. 1º, VII, do Decreto nº 840/1993, regulamentado pela RN nº 27, de 25 de novembro de 1998), atribuiu-lhe a competência de dispor sobre as situações especiais e os casos omissos, o que é feito a partir de análise de casos individuais e decisão administrativa concedendo ou rejeitando visto ou permanência;
- (iii) um ator de advocacy, por meio da publicação de resoluções recomendadas emitindo a opinião do colegiado a órgão da Administração Pública.

Desta forma, o CNIg se apresenta como objeto de interesse para o estudo da participação social no Brasil. Dada sua longevidade, permite uma análise histórica visando a identificar-se a evolução do papel exercido pelo órgão no contexto da política migratória brasileira, bem como as eventuais estratégias adotadas para ampliá-lo ou modificá-lo. Ademais, seu caráter deliberativo e sua composição, que contempla atores estatais e não-estatais e, dentre os primeiros, alguns atores governamentais que compartilham atribuições na formulação e implementação da política, tornam-no um complexo caso para análise da coordenação intragovernamental em paralelo à articulação social na agregação de preferências para tomada de decisão.

De fato, a pluralização dos atores e a diversificação dos processos de políticas públicas complexificam a agregação de preferências na formação do *output* político: para além do nível intraorganizacional, a questão passa a englobar a coordenação intragovernamental e as arenas de interface sócio-estatal. Com o objetivo de analisar os conselhos como locus institucionais em que se verifica tal complexificação da tomada de decisão, este artigo recorre ao marco institucionalista para se debruçar sobre o Conselho Nacional de Imigração.

O estudo das instituições nasce da questão da agregação de preferências e de como este processo molda os interesses ao somá-los. Se as preferências de atores individuais podem gerar resultados sub-ótimos para a coletividade, instituições são criadas para estruturar a interação entre esses atores de maneira a otimizar a agregação das preferências, fornecendo informações,

incentivos e controles. As políticas públicas derivam desse processo, o qual perpassa conflitos sobre a distribuição de poder:

*Public policy is not assumed to be an efficient outcome of the aggregation of individual preferences, technological progress and market forces, a free-for-all of ideas, or even of the 'vested' interests. Political decisions emerge from highly complex combinations of factors that include both systematic features of political regimes and 'accidents of the struggle for power' (IMMERGUT, 1998, p. 26).*

Deste modo, a coordenação da atuação de diferentes agentes em arenas políticas coletivas deliberativas, tais como conselhos, é enquadrada pelos arranjos institucionais correspondentes, isto é, pelo “conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica” (Gomide e Pires, 2014, p.19-20). Como explicam Gomide e Pires (2014), os arranjos definem quem participará de um determinado processo político, quais serão o objeto e os objetivos deste último, como se desenrolarão as relações. Determinados arranjos institucionais se caracterizam por sua complexidade: apresentam interconexões entre áreas e atores plurais, governamentais e não-governamentais, com diversos padrões de interação e, conseqüentemente, regras decisórias e mecanismos de coordenação mais complexos.

Aplicando o conceito de arranjo institucional complexo à política migratória brasileira como um todo e ao CNIg em particular, este artigo explora os elementos institucionais que fundamentaram a evolução do papel do órgão entre 1980 e 2019, bem como explora como atores estatais representantes de distintas instituições e em interface com atores não-estatais agregam suas preferências em uma política pública. Para tanto, inicia destrinchando a trajetória do órgão balizada por marcos institucionais. Em seguida, expõe as referências teóricas relacionadas à agregação de preferências na tomada de decisão coletiva, aplicando-as ao CNIg no tópico subsequente. Ao final, avançam-se as conclusões e outras considerações pertinentes.

## **2. Trajetória institucional do CNIg**

No período analisado neste artigo, a política migratória brasileira e o Conselho Nacional de Imigração foram balizados institucionalmente por duas normas sucessivas: a Lei nº 6.815/1980 e, revogando-a, a Lei nº 13.445/2017. Esses diplomas marcaram dois paradigmas

**MEUNIER, Isabel. *O Estado em Interação: o Conselho Nacional de Imigração e a coordenação na política migratória brasileira.***

distintos do Estado brasileiro sobre as migrações, os quais não se sucederam de maneira disruptiva – ao contrário, conviveram e tensionaram-se durante mais de três décadas, o que gerou consequências substanciais para a estrutura, o papel e a atuação do CNIg.

A Lei 6.815/1980, conhecida como Estatuto do Estrangeiro, é não apenas uma norma promulgada por um regime militar em decadência – é uma norma que repete, em muito, os dispositivos de sua antecessora, esta publicada em tempos de AI-5 (Decreto nº 941/1969). Consolida a superioridade da soberania estatal frente aos direitos dos indivíduos por meio da preemência dos princípios de interesse e segurança nacional, e opta por repetir boa parte da disciplina geral dos vistos da legislação precedente. A grande inovação trazida, à época, pelo Estatuto do Estrangeiro foi institucional: a criação do Conselho Nacional de Imigração.

O Decreto nº 86.715/1981, que regulamentou o Estatuto, vinculou o CNIg ao Ministério do Trabalho e estabeleceu que este último o presidiria. O Conselho seria formado, ademais, por representantes de outros Ministérios<sup>2</sup> e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, com funções de orientar e coordenar as atividades de imigração; formular objetivos para a elaboração da política imigratória; estabelecer normas de seleção de imigrantes, visando proporcionar mão-de-obra especializada aos vários setores da economia nacional; dentre outras atribuições que denotavam a importância que assumia o elemento trabalho como eixo balizador da política migratória brasileira. Naquele momento, portanto, o CNIg ainda não se constituía enquanto uma estrutura participativa, e sim como locus de coordenação intragovernamental – o que tem raízes na trajetória histórica da política migratória, cuja competência para formulação e implementação oscilou bastante entre distintos órgãos.

Promulgada em 1980, a Lei nº 6.815 seguiu vigente por mais de três décadas. Nesse período, o Estado brasileiro se modificou amplamente, tendo passado por uma transição democrática e pela adoção de novo texto constitucional, além de haver experimentado reformas no seu aparato estatal. Os fluxos migratórios se transformaram dinamicamente, inclusive com eventos demográficos circunstanciais que demandaram respostas políticas específicas. Áreas políticas de forte interdependência com a política migratória, o refúgio e o tráfico de pessoas,

---

<sup>2</sup> Na sua formação original, o Ministério da Justiça, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Agricultura, Ministério da Saúde, Ministério da Indústria e do Comércio.

**MEUNIER, Isabel. *O Estado em Interação: o Conselho Nacional de Imigração e a coordenação na política migratória brasileira.***

foram objeto de reformas amplas. O Estatuto do Estrangeiro e sua regulamentação, Decreto nº 86.715/1981, aos seus turnos, continuaram vigentes até 2017.

*No entanto, o quadro normativo que regia a política migratória brasileira ultrapassava estes diplomas e até mesmo os confrontava.* A Constituição brasileira de 1988, no caput de seu artigo 5º, define que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”. Muito embora o princípio da igualdade fosse, formalmente, garantido pela Lei 6.815/1980 (art.95), havia um descompasso principiológico entre ambos os diplomas: a garantia dos direitos humanos, tão cara ao texto constitucional, não encontrava guarida no Estatuto do Estrangeiro, o qual erigia como valores primordiais a segurança nacional e a abstrata noção de interesse nacional.

Dentre as poucas modificações que foram feitas no Estatuto do Estrangeiro durante sua vigência, a maioria delas se refere ao CNIg, tal como a Lei nº 6.964/1981, que ampliou os assentos governamentais na composição do Conselho<sup>3</sup>. Abriu, então, caminho para o Decreto nº 840/1993, que regulamentou o órgão e conferiu-lhe caráter participativo ao acrescentar à sua composição representantes dos trabalhadores, empregadores e da comunidade científica e tecnológica<sup>4</sup>. É de se observar que nos termos do referido decreto não havia paridade em relação aos representantes do governo e demais setores, mas sim um menor número dos primeiros (relação de 06 para 09, modificada posteriormente para de 08 para 11).

Nesses termos, as mudanças relativas ao CNIg se referem, até meados dos anos 1990, ao seu processo de implementação e operacionalização. A partir do governo Fernando Henrique Cardoso, com a aprovação de seu regimento interno pela Portaria nº 634/1996, o Conselho passou a atuar por meio de Resoluções Normativas, o que o leva a ampliar, paulatinamente, seu papel

---

<sup>3</sup> Aos representantes iniciais do Ministério da Justiça, do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério da Agricultura e do Ministério da Saúde; acresceu-se um do Ministério da Indústria e do Comércio e um do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (arts.128 e 129).

<sup>4</sup> Nos termos do Decreto nº 840, o Conselho era formado por representantes dos seguintes órgãos: I - Ministério da Justiça; II - Ministério das Relações Exteriores; III - Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária; IV - Ministério da Ciência e Tecnologia; V - Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo; VI - Ministério da Saúde; VII - quatro representante dos trabalhadores; VIII - quatro representantes dos empregadores; IX - um representante da comunidade científica e tecnológica. Tal formação foi posteriormente alterada pelos Decretos nº 1.640/1995, que acresceu o Ministério da Saúde, e 3.574/2000, que acrescentou o Ministério da Educação e um representante de empregadores e outro dos trabalhadores.

**MEUNIER, Isabel. *O Estado em Interação: o Conselho Nacional de Imigração e a coordenação na política migratória brasileira.***

na política migratória brasileira, principalmente, no final dos anos 1990, nos casos de reunião familiar e entrada de mão-de-obra qualificada.

Já no início dos anos 2000, o Conselho buscou consolidar-se enquanto órgão de formulação da política migratória. Data deste período a Resolução Recomendada (RR) nº 08/2006<sup>5</sup>, recomendando ao CONARE o encaminhamento ao CNIg dos pedidos de refúgio que não fossem passíveis de concessão do instituto, mas que tivessem fundamentos humanitários. Tal resolução caracteriza a adoção de estratégia pelo órgão no sentido de ampliar os limites de sua atuação, bem como de pensar a política migratória em um enquadramento mais amplo que o da Lei nº 6.815/1980 – o que também se observa em outras resoluções do período<sup>6</sup>.

O direcionamento do foco do Conselho para atividades de formulação se deu, segundo a Conselheira Marjolaine Canto<sup>7</sup> (09/03/2016), inclusive em resposta à falta de condições operacionais de realizar a relatoria do elevado número de processos– destacando-se à época o elevado número de decisões com base na RN 36/1999, a qual disciplinava a permanência por reunião familiar<sup>8</sup>. De acordo com a conselheira,

Quando eu assumi [em 1993], eu relatava 300, 400 processos [ao mês]. A coordenação de imigração devia ter uns 6.000 processos. Ninguém trabalhava naquilo, tinha uma corrupção enorme. Ninguém nem sabia, porque não tinha norma, então nós tínhamos muito problemas. Hoje não relata-se tanto, porque as normas foram sendo criadas e sanando os problema pontualmente, as lacunas (Marjolaine Canto, Entrevista, 09/03/2016).

O então Coordenador-Geral de Imigração do MTE, Aldo Cândido, que exercia o apoio executivo ao Conselho, corrobora “Há uns 10 anos atrás, eu lembro, a reunião do Conselho era extremamente desgastante, analisando processo individual. Perdia um tempo enorme do Conselho relatando processo” (Entrevista, 03/03/2016). Nesse sentido, construiu-se paulatinamente entre os membros a visão de que “São essas grandes questões que o Conselho

---

<sup>5</sup> Disponível em: [http://acesso.mte.gov.br/trab\\_estrang/resolucao-recomendada-n-08-de-19-12-2006.htm](http://acesso.mte.gov.br/trab_estrang/resolucao-recomendada-n-08-de-19-12-2006.htm)

<sup>6</sup> E.g. RR nº 02/2000, sugerindo ao MRE concessão de visto temporário para tratamento de saúde; RR nº4, de 22 de outubro de 2003, recomendava ao MJ, MTE, MRE e MEC o ingresso do Brasil na OIM; e a RR nº 6, de 07 de junho de 2005, orientando o MJ e o MRE a concluírem e implementarem o Acordo de Regularização Migratória com a Bolívia.

<sup>7</sup> Representante da Confederação Nacional do Comércio (CNC).

<sup>8</sup> Autoriza o MRE a conceder visto temporário ou permanente a título de reunião familiar, aos dependentes legais de cidadão brasileiro ou de estrangeiro residente temporário ou permanente no país, maior de 21 anos. Disponível em: [http://acesso.mte.gov.br/trab\\_estrang/resolucao-normativa-n-36-de-28-09-1999.htm](http://acesso.mte.gov.br/trab_estrang/resolucao-normativa-n-36-de-28-09-1999.htm).

**MEUNIER, Isabel. *O Estado em Interação: o Conselho Nacional de Imigração e a coordenação na política migratória brasileira.***

tem de se envolver. E não decidir caso a caso.” (Luiz Alberto Matos, Coordenador do CNIg, Entrevista, 03/03/2016).

Essa revisão da atuação do órgão, estimulada por razões procedimentais, não se deu sem uma reflexão estratégica sobre o papel do órgão no contexto da política migratória brasileira. Em depoimento em publicação do Ministério da Justiça, o então presidente do CNIg (2007-2017), Paulo Sérgio de Almeida, afirma:

A evolução do contexto migratório brasileiro refletiu-se em novas demandas, que desembocaram no CNIg. Demandas vinculadas às trabalhadoras e aos trabalhadores brasileiros emigrantes ao exterior. Embora o tema da emigração de brasileiras e brasileiros ao exterior não estivesse entre as atribuições do CNIg, na prática, as demandas que chegavam necessitavam ser respondidas. O CNIg iniciou, então, processo de revisão de suas atribuições – o qual, ainda hoje, está em marcha –, com vistas a englobar entre suas competências a formulação de políticas destinadas à emigração de trabalhadoras e trabalhadores brasileiros ao exterior (ALMEIDA, 2009, p.18 – grifo nosso).

Apresentando os resultados do “Diálogo Tripartite sobre Políticas Públicas de Migração para o Trabalho”, evento realizado pelo MTE em parceria com o CNIg e a OIT em 2008, o Ministro do Trabalho e Emprego, Carlos Lupi, ratificou a necessidade de um novo marco regulamentar para as migrações no Brasil nos seguintes termos:

Creio ser fundamental que as políticas migratórias sejam adotadas por meio do diálogo social entre o Governo e os principais interlocutores do mundo do trabalho e da sociedade civil, de forma a que sejam conhecidas e sustentáveis no mundo real e possam transformar-se em fatos concretos. Devo destacar que as migrações devem ser abordadas pela perspectiva dos direitos. É nosso dever velar para que os direitos fundamentais dos trabalhadores migrantes, qualquer que seja seu status migratório, não sejam violados e especial atenção seja conferida às mulheres e às crianças nos processos migratórios.

Este contexto nos estimula a refletir sobre as atuais políticas migratórias brasileiras e a necessidade da adoção de novas diretrizes. O Conselho Nacional de Imigração, órgão que é vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego, tem atuado intensamente na construção de um novo marco regulamentar para as migrações no Brasil. Trabalhamos, inclusive, para que esse Conselho possa transformar-se em Conselho Nacional da Migração, incorporando a temática da emigração de brasileiros ao exterior, além de alargar a sua composição com a participação de outros órgãos de governo e da sociedade civil (LUPI, 2009, p.v-vi).

Observa-se, pois, que a ampliação do papel do Conselho na política migratória brasileira atinge o ápice de observar-se a atuação do mesmo na disputa pelo protagonismo na definição do

**Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v.4, n.3, dezembro/2019, pp. 219-240.**



**MEUNIER, Isabel. *O Estado em Interação: o Conselho Nacional de Imigração e a coordenação na política migratória brasileira.***

novo paradigma da política. O objetivo de formação do Conselho Nacional de Migrações, com incorporação da temática da emigração de brasileiros, ganha força nos relatórios e atas do período, materializando-se na proposta de anteprojeto de substitutivo do Estatuto do Estrangeiro encaminhada pelo Executivo ao Congresso em 2009. Em 2010, o Conselho aprova e torna pública a Política Nacional de Imigração e Proteção ao(a) Trabalhador(a) Migrante<sup>9</sup>. A política tinha o objetivo de estabelecer princípios, diretrizes e estratégias voltadas para a atuação dos órgãos governamentais relacionada aos fluxos migratórios, com vistas a “a contribuir para a promoção e proteção dos Direitos Humanos dos migrantes e a incrementar os vínculos das migrações com o Desenvolvimento” (BRASIL, 2010, p.1).

A Política foi encaminhada para Casa Civil, para sua publicação em decreto presidencial (MTE, 2010). De acordo com a consultora legislativa do Senado Marcia Sprandel (2012), a previsão era de que o Presidente Lula da Silva a promulgasse por decreto ao final de seu mandato, em dezembro de 2010. Entretanto, ainda segundo Sprandel, o Ministério da Justiça pediu para examinar o texto antes que ele fosse promulgado, o que nunca veio a ocorrer. Na avaliação de Paulo Sérgio de Almeida,

Então, eu acho que foram duas coisas, não é, a primeira é que quando ela foi feita, nós ainda estávamos naquele momento onde uma parte do governo não tinha certeza, de aprovar uma política pró-direitos. Ali em 2009, 2010, **ainda havia alguma visão contrária...** como há ainda hoje, algumas visões contrárias a isso, mas eu diria que, hoje, minoritárias, bem minoritárias, eu diria... A outra é uma questão de **protagonismo**, como foi uma política proposta pelo Conselho, outros órgãos de governo, o próprio Ministério da Justiça entendeu que deveria ter o protagonismo nisso, talvez, aperfeiçoar a política de alguma maneira, enfim, colocar a marca do próprio Ministério da Justiça, enfim, eu acho que isso também gerou dificuldades na aprovação da política, essa, vamos dizer assim, disputa por protagonismo na formulação de políticas públicas (Entrevista, 09/09/2016).

Uma análise temática das resoluções do CNIg do período demonstra que questões relacionadas ao trabalho corresponderam à maior parte de sua atuação (e.g. RN 100/2013, 103/2013, 98/2012). Por outro lado, observa-se que a emissão de resoluções sobre questões não relacionadas a trabalho se dá, até o ano de 2010, recorrendo-se ao formato das resoluções

---

<sup>9</sup> Disponível em: [http://www2.mte.gov.br/politicamigrante/imigracao\\_proposta.pdf](http://www2.mte.gov.br/politicamigrante/imigracao_proposta.pdf). Acesso em: 14 dez. 2016.

**MEUNIER, Isabel. *O Estado em Interação: o Conselho Nacional de Imigração e a coordenação na política migratória brasileira.***

recomendadas; após o quê a temática passa a ser tratada por meio de resoluções normativas<sup>10</sup>. Duas explicações podem ser sugeridas para esta tendência: (i) um aumento da importância conferida às referidas temáticas, adotando-se a estratégia de revesti-las de caráter mandatório; (ii) aumento do protagonismo assumido pelo CNIg como instância formuladora da política migratória que se fundamenta na questão do trabalho mas a extrapola de maneira a abarcar a proteção de direitos humanos. Isso pode ser observado nos depoimentos dos próprios conselheiros:

O Conselho é voltado para as relações de trabalho, mas as ultrapassa. (...) Foi o CNIg que, de uma certa forma, ajudou a romper esse parâmetro, esse paradigma da segurança pública porque começou a trabalhar com o conceito de migrante como sujeito de direito. [...] Enfim, eu acho que o CNIg teve esse papel de puxar o tema da proteção de direitos, no momento em que pouca gente do governo falava disso. Depois o CNIg, enfim, ajudou a engrossar as vozes que defendiam essa visão, não é... eu diria que ajudou a construir os principais processos de consolidação dessa visão, como por exemplo o anteprojeto de lei, a própria política que está aí mas nunca foi aprovada [Política Nacional de Imigração e Proteção ao Trabalhador Migrante, de 2010] (Paulo Sérgio de Almeida, 09/09/2016).

Qual seria o melhor modelo para o Brasil, aquele observado na maioria dos países, ou o modelo atual do CNIg, onde nove Ministérios estão envolvidos, cinco representantes de empregadores, cinco de trabalhadores, além da sociedade civil, e com significativo protagonismo do Ministério do Trabalho? (...) Eu defendo que um modelo de gestão migratória da natureza do CNIg tende a preservar um olhar técnico sobre esta temática complexa, independente da mudança de Ministros ou mesmo de governos. Reforça também a possibilidade do Brasil construir uma perspectiva migratória com base em direitos de maneira menos conjuntural. Para finalizar, eu diria que o Ministério do Trabalho, com sua longa interlocução junto a OIT, possui uma forma particular de abordar conflitos através do tripartismo. (...) Essa cultura do diálogo social está no DNA do Ministério do Trabalho, na sua essência (Rinaldo Almeida, Entrevista, 09/03/2016 – grifo nosso).

No que concerne à participação social, constata-se que a Resolução Administrativa do CNIg nº 10/2014 foi publicada no desígnio de consolidar o rol de membros observadores do órgão, que vinha paulatinamente sendo ampliado. Ressalte-se que a medida levantou

---

<sup>10</sup> Dentre as resoluções normativas não relacionadas a trabalho, ressalta-se a RN 77/2008, que dispunha sobre critérios para a concessão de visto temporário ou permanente, ou de autorização de permanência, ao companheiro ou companheira, em união estável, sem distinção de sexo; a RN 93/2010, disciplina a concessão de visto permanente no Brasil a estrangeiro considerado vítima do tráfico de pessoas; a RN 97/2012, que cria o visto humanitário para imigrantes haitianos.

**MEUNIER, Isabel. *O Estado em Interação: o Conselho Nacional de Imigração e a coordenação na política migratória brasileira.***

questionamentos entre conselheiros pois, a despeito de integrar novos membros governamentais (por exemplo, Polícia Federal) e internacional (OIT), não incluiu novos observadores da sociedade civil<sup>11</sup>. Paradoxalmente, tal resolução foi aprovada na mesma reunião que a manifestação de apoio do Conselho ao Decreto nº 8.243/2014 – o qual institui a Política Nacional de Participação Social. A manifestação de apoio ao decreto tampouco foi consenso entre os membros, suscitando ressalvas nos representantes dos sindicatos patronais e do Itamaraty. Tais elementos, assim como a centralidade do Governo na trajetória histórica apresentada, apontam para limites da participação social no contexto do Conselho Nacional de Imigração.

Tais limites são ressaltadas quando o CNIg aprova Resolução Administrativa nº 11/2015<sup>12</sup>, criando o Fórum de Participação Social como um mecanismo consultivo atrelado ao CNIg. De livre participação, o fórum se reuniria anualmente e encaminharia contribuições ao Pleno do CNIg para apreciação e correspondentes encaminhamentos<sup>13</sup>. Assim, em paralelo à participação contingenciada no bojo da organização, caracterizada por uma composição engessada na qual não há rotatividade das entidades representadas e em que se prioriza a lógica patronato/sindicatos, em detrimento da sociedade civil, o Conselho opta por mecanismo participativo adjacente *ad hoc*.

Ressalte-se que as organizações da sociedade civil, boa parte delas de caráter confessional, possuem uma atuação histórica na prestação de assistência a migrantes e refugiados e no *advocacy* por seus direitos no Brasil. De acordo com Padre Paolo Parisi e Dirceu Cutti, as ações dessas entidades envolvem “desde o agente da pastoral, que numa sala pequena cuida da saúde do imigrante, até o representante que tem assento junto ao CNIg” (2008, p.223). Outra parcela dessas organizações é composta por organizações de defesa dos direitos dos imigrantes e associações de migrantes. O conjunto dessas entidades presta serviços como: (i) acesso ao Estado, prestando informações, divulgação das publicações em Diário Oficial, auxílio direto em questões burocráticas, assessoria jurídica – p.ex. IMDH, CDHIC; (ii) acolhida, inclusive promovendo mutirões de prestação de serviços públicos em parceria com órgãos públicos – p.ex. Missão Paz; (iii) integração à sociedade: ensino de língua portuguesa, cursos profissionalizantes,

---

<sup>11</sup> Questionaram esse fato os representantes da UGT, da CUT e do IMDH (CNIg, 11/11/2014).

<sup>12</sup> Disponível em: <http://acesso.mte.gov.br/data/files/8A7C816A4BCC363F014BE5F917D67A4C/RA%2011.pdf>.

<sup>13</sup> A primeira reunião do Fórum veio a ocorrer apenas em 05 de novembro de 2016, e a segunda em maio de 2018.

**MEUNIER, Isabel. *O Estado em Interação: o Conselho Nacional de Imigração e a coordenação na política migratória brasileira.***

inserção profissional, atividades de geração de renda, criação de espaços de convívio, celebração de festas e celebrações populares, apoio às associações de imigrantes – p.ex. *Sí yo puedo*, Presença da América Latina – PAL, Centro Scalabriano de Promoção do Migrante - CESPROM; (iv) *advocacy* e mobilização pelos direitos dos imigrantes, p.ex. Pastoral do Migrante, Conectas Direitos Humanos, Instituto Terra, Trabalho e Cidadania – ITTC, Centro de Apoio ao Migrante - CAMI; (v) assento junto ao CNIg, ocupado pelo IMDH.

O processo de articulação política subjacente à substituição da Lei nº 6.815/1980 pela Lei nº 13.445/2017 teve, na manutenção do CNIg e em sua localização institucional, um dos pontos nevrálgicos de discussões e disputas, o que denota a relevância política de que o órgão se revestira. Na versão final de minuta aprovada, o Conselho permanece atrelado ao Ministério do Trabalho.

Em julho de 2019, entretanto, o Decreto nº 9.873 regulamentou o CNIg vinculando-o ao MJ, tendo em vista a extinção do MTE, e alterando sua composição, reduzindo seus membros titulares de 19 para 14 e definindo a paridade entre representantes governamentais e não-governamentais. Excluiu, ainda, a categoria de membros observadores com direito a voz sem voto, e reduziu o número de plenárias ordinárias anuais, que passaram de mensais a bimestrais. Embora ainda não haja insumos empíricos para uma análise dos resultados destas mudanças, pode-se avaliar serem tendentes a contingenciar a participação no órgão.

### **3. Coordenação em arranjos institucionais complexos**

O conceito de arranjo institucional foi primeiramente desenvolvido na economia, tendo sido pensado por Davis e North (1971) como o conjunto de regras que governa a forma pela qual os agentes econômicos podem cooperar ou competir (*apud* Fiani, 2014). Cooperação e competição estão, pois, no cerne do conceito de arranjos, e tornam possível sua classificação em três variantes: mercado; hierarquia e redes. No caso dos arranjos de mercado, são desenvolvidos em ambientes de competitividade nos quais os agentes possuem total autonomia, posto que as relações tendem a encerrar-se a cada transação; os custos e benefícios dos atores constituem os elementos centrais das relações; não se pressupõe ou incentiva a formação de objetivos compartilhados; não há um centro estratégico de concertação; entende-se que a coordenação

resultará das barganhas entre atores com ativos próprios e que fruirão de recompensas individuais (Peters, 1998; Fiani, 2014).

Na hierarquia, as estruturas são verticalmente integradas e os agentes possuem baixa autonomia, por estarem sujeitos a um controle centralizado; a mudança no ambiente da transação é coordenada por agentes com maior autoridade hierárquica, de maneira que os atores subordinados operam com reduzida flexibilidade; os incentivos para os atores se referem a mecanismos concernentes às relações de autoridade e ao controle; a coordenação é empreendida em uma perspectiva *top down*, na qual os custos de transação da cooperação são minimizados a partir do recurso à autoridade para diminuir os graus de conflito e competição.

Já os arranjos em rede compreendem diversos meios de interação intragovernamental e com atores estatais e sociais voltados para uma determinada área política. Caracterizam-se por relações interdependentes e, boa parte das vezes, voluntárias; a coordenação provém da barganha entre agentes com padrões de interação repetidos e, muitas vezes, rotineiros; havendo potencial para formação de visões e objetivos compartilhados sobre o tema.

Peters (1998) entende haver uma evolução no Estado contemporâneo de arranjos hierárquicos para padrões complexos, nos quais se incorporam princípios do mercado e das redes. Esses arranjos se caracterizam pela semi-permeabilidade do Estado a influências externas na elaboração e implementação de políticas públicas (Evans, 1993; Geddes, 1994), e por processos de interação e negociação dos resultados políticos com atores múltiplos.

Arranjos institucionais complexos podem constituir arenas intersetoriais, caracterizadas por envolverem múltiplas áreas de políticas públicas e não pretenderem “substituir as estruturas setoriais existentes, embora pressuponha[m] a introdução de novos pontos de vista, novas linhas de trabalho e de objetivos em relação aos já existentes nos diversos setores” (Serra, 2005, *apud* Costa e Bronzo, 2012, p.62). Nesse sentido, implica em uma constante articulação institucional, engendrando tanto a criação de visões e objetivos compartilhados, quanto conflitos e necessidade de coordenação entre visões e objetivos distintos. Esse é o caso do CNIg, conforme discorreu-se nos tópicos anteriores. Isso engendra duas dimensões a serem consideradas na análise da agregação de preferências no órgão: a coordenação da atuação dos diferentes atores e características do processo decisório coletivo, institucionalmente enquadradas.

A coordenação entre organizações autônomas é, desde Allison (1969), vista como um desafio: o modelo organizacional do autor previa que projetos que requisassem a participação coordenada de diferentes organizações tenderiam a não ter sucesso; e que líderes governamentais por ventura encarregados de coordenar poderiam esperar informações incompletas e distorcidas de cada organização. De fato, em contextos nos quais a complexidade das relações ultrapassa os limites do controle hierárquico, a coordenação das atividades das organizações adquire maior importância e apresenta desafios particulares. Nesse sentido, Guy Peters (1998) define coordenação como a concertação para que, em arranjos institucionais complexos, organizações públicas e privadas de diferentes níveis hierárquicos e federativos atuem na formulação e implementação de políticas públicas de maneira a reforçar sua coerência, evitando sobreposições, contradições ou lacunas na entrega dos serviços à população.

No intuito de precisar conceitualmente a coordenação, autores empreendem sua pormenorização e sua diferenciação em relação a outros conceitos. Alexander (1993) propõe uma abordagem de coordenação enquanto processo segundo a qual diferentes estruturas de coordenação poderiam coexistir, englobando desde mecanismos informais, passando por grupos interorganizacionais (nível mais baixo de coordenação formal, com baixa autonomia de ações e curta permanência, sem orçamento próprio e formado por profissionais que mantêm suas afiliações originais) e organizações líderes (quando uma organização assume a responsabilidade de coordenar as atividades de uma rede interorganizacional), dentre outros mecanismos.

Observa-se que, dentre as várias tipologias apresentadas pelos autores sobre os mecanismos de coordenação, a maior parte delas se remete à divisão entre arranjos institucionais hierárquicos, de mercado ou em rede (REGENS, 1989; ALEXANDER, 1993; BOUCKAERT et al., 2010). Assim, mecanismos hierárquicos se referem à orquestração *top-down* por uma autoridade centralizada, com base em regras, rotinas e controle; em arranjos de mercado a competição entre os participantes com interesses individuais gera espontaneamente resultados cooperativos; e nas estratégias de redes a cooperação espontânea entre as partes estaria fundamentada em valores e objetivos compartilhados.

Essas estratégias de coordenação enfrentam, por seu turno, diversas dificuldades. Para Peters (1998), os problemas de coordenação, os quais teriam existido desde que as estruturas governamentais se arranjaram em organizações diferenciadas, teriam se acentuado com o

crescimento dos governos modernos e a sofisticação de seu aparato administrativo – isso porque, como colocam Bouckaert e colaboradores (2010), não há *trade-off* fácil entre especialização e coordenação. Peters (1998) considera que tais dificuldades adviriam de informação assimétrica entre as organizações e de percepções de que seus programas seriam contraditórios e/ou redundantes. Jennings Jr. e Krane (1994) também reforçam a importância de barreiras organizacionais à cooperação, junto a outras de ordens legal, técnica e política.

Para além de barreiras organizacionais, os obstáculos institucionais à cooperação podem advir dos próprios processos decisórios coletivos – por vezes formalizados, outras vezes consolidados em usos e costumes. De maneira a explorar esta dimensão, remetemo-nos ao estudo de Hermann e colaboradores (2001) sobre o efeito de conflitos de grupo em decisões de política externa, em que definem seu objeto como o processo decisório coletivo e interativo cujo *output* será uma solução que do grupo deriva.

O argumento dos autores é que há três diferentes modelos sobre como os grupos podem lidar com o conflito interno: (i) concorrência, no qual há uma tendência a evitar conflito no grupo; (ii) unanimidade, no qual há uma tendência a resolver o conflito no grupo; (iii) pluralidade, em que há uma tendência a aceitar conflitos no grupo. Tais modelos afetariam os *outputs* do grupo, classificados em: (i) impasse, quando os membros do grupo não resolvem suas diferenças; (ii) solução dominante, quando o grupo escolhe a única solução vista, por todos os membros, como plausível; (iii) solução do subconjunto, é aquela que é satisfatória para uma parcela do grupo, porém não reflete as preferências de todos os membros; (iv) solução integrativa, uma alternativa que, durante o curso das discussões, torna-se a preferida por todos os membros, o que envolveu mudança das escolhas iniciais de alguns dos membros.

Particularmente, a ideia do modelo da concorrência é a da ênfase na supressão do desacordo de maneira a preservar o bem-estar da unidade decisória. Para os autores, nos casos em que os grupos são formados por indivíduos provenientes de distintas organizações lidando com a mesma questão política, haveria uma identidade grupal primária vinculando esses membros à coletividade que se somaria a suas vinculações organizacionais originárias. De maneira a preservar o bem-estar do grupo, os membros tenderiam a evitar desacordos, arriscando desta forma a reduzir o exame crítico das ideias apresentadas. Nesse caso, o grupo tenderá a adotar soluções dominantes, propostas no início da deliberação e prontamente endossadas – por

vezes, soluções menos complexas e qualificadas que as derivadas de debates mais aprofundados. Para tanto, contribuiria a existência de líderes ou normas que desencorajassem o desacordo.

#### **4. CNIg: como se agregam as preferências na tomada de decisão?**

Em um arranjo institucional complexo como o da política migratória brasileira, a pulverização das competências exige que as organizações envolvidas coordenem horizontalmente as atividades de formulação e implementação. Este desígnio tem condicionantes institucionalmente delineadas, sendo a previsão do Conselho Nacional de Imigração uma das principais, com uma interessante característica: ao ter em sua composição as distintas organizações com competências sobre a política em interface com atores não-estatais, reproduz na instância participativa as características do arranjo institucional complexo da política migratória.

Como se discorreu no item 2, o CNIg foi paulatinamente concentrando seus esforços na formulação política, embora remanesça sua competência de decidir sobre a concessão de permanência em casos omissos e situações especiais. Nessas situações, cada membro faz a relatoria de um processo administrativo, levando-a à apreciação de seus pares durante a reunião.

No que atine à formulação da política migratória, o CNIg constitui uma instância decisória com algumas características peculiares. A deliberação das Resoluções normativas, recomendadas e administrativas, nos termos de seu regimento, se dá por consenso ou por maioria de seus membros. No entanto, a análise das atas das reuniões no período de 2004 a 2015<sup>14</sup>, em cada uma das quais se decidem de 20 a 50 processos administrativos e em que, no total, foram aprovadas 64 Resoluções Normativas, 07 Resoluções Recomendadas e 04 Resoluções Administrativas, demonstrou uma totalidade de decisões por consenso no caso das resoluções. Quanto às decisões de processos individuais, observou-se um total de apenas 01 decisão por maioria e 04 pedidos de vistas ao processo<sup>15</sup>. Esses números foram corroborados pelas impressões de participantes do Conselho:

Eu nunca tive brigas nem discussões mais acaloradas dentro do CNIg, no máximo senti uma divergência de opinião, mas nunca chegava num ponto

---

<sup>14</sup> Um total de 110 atas, correspondendo a 9 ou 10 reuniões por ano.

<sup>15</sup> As aprovações por maioria se deram nas reuniões de 09/06/2010. Nas de 16/02/2004, 06/07/2005, 07/12/2005, 15/10/2008 foram pedidas vistas ao processo.



incisivo de conflito. Até porque ali é meio um clube de amigos, todo mundo está lá desde sempre. Os que mudam mais são os do governo, porque a representação tripartite é sempre a mesma (Fábio Balestro, Entrevista, 01/06/2016 – grifo nosso).

Na verdade, o Conselho não vota, é raríssimo isso. Nesses sete anos, não, nesses nove anos que estou lá, recorde, conto nos dedos os casos que tivemos de votar, e todos eles referentes a casos individuais, nunca na construção de uma Resolução. As Resoluções, todas elas, praticamente, que eu me lembre, foram construídas com consenso. E aí, quando você constrói Resoluções, a voz é dada a todos. E influencia a decisão. (Paulo Sérgio de Almeida, Entrevista, 09/09/2016 – grifo nosso).

É curioso observar-se tal dinâmica decisória em órgão quadripartite composto, à época das atas analisadas, por 19 membros titulares. A coexistência de visões distintas no Conselho, sugerida pelo fato de ser formado por organizações distintas com lógicas próprias, é reconhecida por seus próprios participantes: “muito embora você busque sempre a harmonização, mas há, sim, visões distintas” (Luiz Alberto Matos, Coordenador do CNIg, Entrevista, 03/03/2016). Sobre isso, opinam os seguintes membros observadores do órgão:

A atividade do Conselho é uma prova de que a democracia é possível, porque os membros chegam com muitas divergências mas se acaba atingido um consenso (Cristiane Lopes - MPT, Entrevista, 27/10/2016).

Sim, há nuances. É muito interessante. É lógico, o patronato tem interesse na migração qualificada, para aumentar a mão de obra. Os sindicalistas têm interesse em segurar a situação. (...) têm uma visão, em alguns momentos, da defesa do trabalhador brasileiro (Duval Fernandes - CNPD, Entrevista, 10/05/2016).

Nesse sentido, observem-se as diferenças entre as declarações da Conselheira Marjolaine Canto, representante da Confederação Nacional do Comércio, e do Conselheiro Odilon Braga, representante da Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil:

Olha, a SBPC [Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, com assento no CNIg]... tinha pavor desse negócio de cientista, nós tínhamos essa reserva de mercado que tava entranhada na agência, essa falta de democracia, esse medo da concorrência. Hoje não, a concorrência é a melhor coisa que existe para melhorar a qualidade de trabalho. As pessoas mais velhas que viveram o governo de exceção elas tinham dificuldade em fazer essa abertura. (Marjolaine Canto, Entrevista, 09/03/2016 – grifo nosso)

O Sr. Odilon Braga manifestou o entendimento de que o debate sobre a resolução normativa se estabelece em boa hora, dadas as circunstâncias que ora se apresentam. Lembrou que o debate não deve perder de vista a necessidade de que sejam preservados os interesses do trabalhador brasileiro e o impacto dessa

necessidade nas medidas que porventura venham a ser adotadas (Ata do CNIg, 12/01/2012, p.3).

Essa divergência de perspectivas por vezes se nota em uma mesma discussão, como, por exemplo, no debate do CNIg sobre a proposta da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência de atração de mão-de-obra qualificada:

A Conselheira Regiane Ataíde informou que existe uma preocupação com a dificuldade que o setor da construção civil tem para encontrar profissionais especializados e agradeceu a criação da comissão porque é uma demanda cada vez mais crescente. O Conselheiro Odilon Braga noticiou que na Central não há registro de falta de mão de obra, que as resoluções até então tem atendido a demanda, inclusive na marinha mercante já há oficiais desempregados (Ata do CNIg, 19/02/2013, p.4).

Diante do exposto, pode-se concluir que, em termos de classificações de estruturas de coordenação, o CNIg se aproxima do conceito de grupo interorganizacional proposto por Alexander (1993): nível mais baixo de coordenação formal, formado por profissionais que mantêm suas afiliações originais, sem orçamento ou apoio executivo próprio. O Conselho não se adapta totalmente à classificação “pura” de grupos interorganizacionais do autor devido a não se tratar de instância temporária de coordenação. Por outro lado, o CNIg se distancia do próximo nível da escala de coordenação, o coordenador ou a unidade coordenadora, na qual um indivíduo ou agência independente realiza a coordenação entre as diferentes organizações. No que se refere às possíveis consequências da coordenação em grupos interorganizacionais, Alexander (1993) sugere que “*The unwanted result may be a weakening of the group’s coordinative capacity and of the participating organizations’ commitment to its decisions*” (1993, p.336).

No que diz respeito à dinâmica do processo decisório coletivo, nos termos propostos por Hermann e colaboradores (2001), constata-se que o CNIg se enquadra no modelo da concorrência, no qual há ênfase na supressão do desacordo de maneira a preservar o bem-estar da unidade decisória. Para Hermann et al. (2001), nos casos em que os grupos são formados por indivíduos provenientes de distintas organizações lidando com a mesma questão política, uma identidade grupal vincularia esses membros à coletividade, aditada a suas vinculações organizacionais originárias: com efeito, observa-se no depoimento dos entrevistados a percepção de uma solidariedade entre os membros do CNIg, e de um senso de responsabilidade atrelado à

**MEUNIER, Isabel. *O Estado em Interação: o Conselho Nacional de Imigração e a coordenação na política migratória brasileira.***

sua condição de membro do órgão (Marjolaine Canto, 09/03/2016; Rinaldo Almeida, 09/03/2016; Bela Feldman, 18/07/2016; Lídia Miranda, 13/05/2016).

Nesse contexto, aduzem os autores, os membros tenderiam a evitar desacordos a fim de preservar o bem-estar do grupo, arriscando desta forma a reduzir o exame crítico das ideias apresentadas. Por conseguinte, o grupo tenderá a adotar soluções dominantes, endossadas sem debates mais aprofundados. Ressalte-se que, além da concorrência, os dois outros modelos previstos por Hermann et al. (2001) são o da pluralidade, no qual se aceitam conflitos no grupo, e o da unanimidade, no qual há uma tendência a resolver o conflito no grupo. Em ambos, porém, o possível produto da solução integrativa, isto é, uma alternativa que se torna a preferida por todos os membros no decorrer das discussões, é matizado com soluções de subconjunto, aquela que é satisfatória para uma parcela do grupo. Essas últimas não são observadas empiricamente no caso do CNIg.

## **5. Considerações finais**

No que se refere à dinâmica do Conselho, nota-se, em seus membros, a emergência de uma visão própria da política migratória, distinta da lógica de ação das organizações de origem, mas por elas influenciada. Em seu processo decisório, evita-se o conflito e o enfrentamento às diferenças, embora tais diferenças se mostrem constantemente presentes. Tais características aproximam a organização do modelo da concorrência proposto por Hermann et al. (2001), caracterizado pela supressão do desacordo de maneira a preservar o bem-estar da unidade decisória, e daquele de grupo interorganizacional, proposto por Alexander (1993), instância de baixa capacidade de coordenação.

Trata-se, contudo, de espaço importante de interações, consultas e trocas de informações que reforça, junto a seminários, eventos e oficinas, o desenvolvimento da comunidade política em migrações – da qual fazem parte não apenas atores governamentais, mas também de outros setores do Estado, da sociedade civil, de setores privados, acadêmicos e organizações internacionais. Deste modo, o Conselho se constituiu historicamente, a despeito de uma dinâmica decisória que denota baixa capacidade de coordenação e de mediação de interesses distintos, como *locus* de discussões e construção da agenda política migratória, tendo atuado como propulsor de mudanças na mesma no longo período de vigência da Lei nº 6.815/1980.

**Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v.4, n.3, dezembro/2019, pp. 219-240.**

### **Referências Bibliográficas**

Alexander, E. (1993). Interorganizational Coordination: Theory and Practice. *Journal of Planning Literature*, 7(4), 328-343.

Allison, G. (1969). Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. *The American Political Science Review*, 63(3), 689-718.

Almeida, P.S. (2009) Conselho Nacional de Imigração (CNIg): Políticas de Imigração e Proteção ao Trabalhador Migrante ou Refugiado. *Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania*, 4 (4). Brasília : Instituto Migrações e Direitos Humanos.

Bouckaert, G.; Peters, G.; Verhoest, K.(2010). *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*. Hampshire: Pallgrave Macmillan.

Costa, B.; Bronzo, C. (2012). Intersetorialidade no enfrentamento da pobreza: o papel da implementação e da gestão. In: C. P. de Faria (Coord.). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas.

Evans, P. (1993). O Estado como Problema e Solução. *Lua Nova*, 28-29, abril 1993.

Fiani, R. (2014) Arranjos Institucionais e Desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas. In: A. Gomide; R. Pires (Coord.). *Capacidades Estatais e Democracia: Arranjos Institucionais de Políticas Públicas*. IPEA: Brasília.

Geddes, B. (1994). *Politician's Dilemma – Building state capacity in Latin America*. Berkeley e Los Angeles: University of California Press.

Gomide, A.; Pires, R. (2014). Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: A. Gomide e R. Pires (Coord.) *Capacidades Estatais e Democracia: Arranjos Institucionais de Políticas Públicas*. IPEA: Brasília.

Hermann M. et al. (2001). Resolve, Accept, or Avoid: Effects of Group Conflict on Foreign Policy Decisions. *International Studies Review*, 3(2), “Leaders, Groups and Coalitions: Understanding the People and Processes in Foreign Policymaking”, 133-169.

Immergut, E. M.(1998). The Theoretical Core of the New Institutionalism. *Politics & Society*, 26(1), 5-34.

Jennings, E. Jr.; Krane, D. (1994). Coordination and welfare reform: the quest for the philosopher's stone. *Public Administration Review*, 54(4), 341-348, jul/ago 1994.

**MEUNIER, Isabel. *O Estado em Interação: o Conselho Nacional de Imigração e a coordenação na política migratória brasileira.***

Lupi, C. (2009) Introdução. In: P.S. Almeida; R. Penna (Coord.). *OIT - Contribuições para a Construção de Políticas Públicas Voltadas à Migração para o Trabalho*. Brasília: Escritório Internacional do Trabalho.

Peters, G. (1998). Managing horizontal government: the politics of coordination. *Canadian Centre for Management Development*, research paper nº 21. Disponível em: <http://publications.gc.ca/collections/Collection/SC94-61-21-1998E.pdf>. Acesso em: 15 dez 2016.

Regens, J. (1998). Institutional coordination of program action: a conceptual analysis. *International Journal of Public Administration*, 11(2), 135-154.

Thomson, A. M.; Perry, J. (2006). Collaboration Processes: Inside the Black Box. *Public Administration Review*, Special Issue: Articles on Collaborative Public Management, dez 2006.

### **Relatórios públicos e normativas**

BRASIL. MTE-CNIg. Política Nacional de Imigração e Proteção ao(a) Trabalhador(a) Migrante. [http://www2.mte.gov.br/politicamigrante/imigracao\\_proposta.pdf](http://www2.mte.gov.br/politicamigrante/imigracao_proposta.pdf). Acesso em: 1 fev. 2015.

CNIg. Ata da reunião do dia 19/02/2013. Disponível em: <http://acesso.mte.gov.br/cni/atas.htm>. Acesso em: 14 mar 2017.

CNIg. Ata da reunião do dia 12/01/2012. Disponível em: <http://acesso.mte.gov.br/cni/atas.htm>. Acesso em: 14 mar 2017.

MTE - Ministério do Trabalho e Emprego. Relatório de gestão 2010. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/>. Acesso em: 01 fev 2017.

ANEXO 1 – Lista de entrevistados

<b>NOME</b>	<b>CARGO A ÉPOCA DA ENTREVISTA</b>	<b>LOCAL E DATA</b>
<b>João Guilherme Granja</b>	Diretor do Departamento de Imigração da SNJ – MJ/ Representante do MJ no CNIg	Brasília, 20/11/2014 Brasília, 09/09/2016
<b>Flávio Marques Prol</b>	Coordenador Geral de Planejamento Setorial da Secretaria Executiva - MJ	Brasília, 06/11/2014
<b>Paulo Sérgio de Almeida</b>	Presidente do CNIg – MTE	Brasília, 09/09/2016
<b>Aldo Cândido Costa Filho</b>	Coordenador Geral de Imigração – MTE	Brasília, 03/03/2016
<b>Luiz Alberto Matos dos Santos</b>	Coordenador do Conselho Nacional de Imigração - MTE	Brasília, 03/03/2016
<b>Rinaldo Gonçalves de Almeida</b>	Conselheiro do CNIg (suplente) – Representante do MTE	Brasília, 09/03/2016
<b>Clair Ruppert</b>	Conselheira do CNIg – Representante da Central Única dos Trabalhadores (CUT)	Brasília, 08/03/2016
<b>Marjolaine Julliard do Canto</b>	Conselheira do CNIg – Representante da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo	Brasília, 09/03/2016
<b>Lídia Miranda</b>	Conselheira do CNIg – Representante do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCTI)	Brasília, 13/05/2016
<b>Bela Feldman-Bianco</b>	Conselheira do CNIg – Representante da Sociedade Brasileira para Progresso da Ciência (SBPC)	São Paulo, 18/07/2016
<b>Fábio Balestro Floriano</b>	Ex-Assessor Internacional da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência (SDH)	São Paulo, 01/06/2016