

# ENTRE UMA GOVERNANÇA MIGRATÓRIA RESTRITIVA E A RETOMADA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL DE IMIGRANTES: UM BALANÇO DA II COMIGRAR

## BETWEEN RESTRICTIVE MIGRATION GOVERNANCE AND THE RENEWAL OF SOCIAL PARTICIPATION BY IMMIGRANTS: AN ASSESSMENT OF THE II COMIGRAR

Luís Felipe Aires Magalhães<sup>1</sup>[0000-0001-9732-1019]

Camila Rodrigues da Silva<sup>2</sup>[0000-0003-3644-1900]

Rosana Baeninger<sup>1</sup>[0000-0001-7358-4527]

<sup>1</sup> Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Brasil

<sup>2</sup> Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Brasil

lufeaires@gmail.com, milaca@gmail.com, baeninger@nepo.unicamp.br

**Resumo.** A dinâmica contemporânea das migrações internacionais no Brasil tem se caracterizado por medidas que reforçam o securitismo da gestão migratória. As “migrações dirigidas” expressam um controle direto do Estado e das Forças Armadas sobre a mobilidade, o que resulta em entraves importantes à autonomia do migrante e à sua mobilização e participação social. Neste contexto, a II Conferência Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia, a II Comigrar, explicitou, de um lado, dificuldades históricas de acesso de imigrantes e refugiados à cidadania, e, de outro, relevou novas iniquidades de acessos a serviços públicos e desigualdade de tratamento pelo Estado brasileiro. Este artigo tem por objetivo aprofundar as reflexões sobre a participação do Observatório das Migrações em São Paulo (NEPO / UNICAMP) na II COMIGRAR, particularmente na etapa preparatória, que consistiu em discussões locais com imigrantes e refugiados, bem como em realizar um balanço crítico da etapa nacional da Conferência, realizada em Brasília, entre os dias 08 e 10 de Novembro de 2024. A metodologia engloba revisão bibliográfica sobre conceitos como participação social de migrantes e redes migratórias, importantes para compreender os distintos contextos de mobilização para a Conferência, e análise dos materiais de relatoria produzidos sobre as discussões pré-locais realizadas pelo Observatório das Migrações em São Paulo na etapa preparatória da II Comigrar e o Caderno Final da Conferência. O Observatório das Migrações em São Paulo realizou 11 discussões locais, nas cidades de São Paulo e Campinas, abarcando mais de 200 imigrantes de mais de 20 nacionalidades diferentes (com destaque para haitianos, bolivianos, peruanos, paraguaios, cubanos, venezuelanos, afegãos e sírios), entre os meses de Fevereiro e Março de 2024, e participou da etapa final da Conferência. Os resultados preliminares desta pesquisa ainda em curso indicam, dentre outros pontos, o descenso da participação social de imigrantes no país, a existência de novos sujeitos sociais e a crescente politização da questão migratória no Brasil.

**Palavras-chave:** Imigração internacional; Governança Migratória; Participação Social de Migrantes; II Comigrar; Acesso à Direitos.

**Abstract.** The contemporary dynamics of international migration in Brazil have been marked by measures that reinforce the securitization of migration management. “Directed migrations” express a direct control by the State and the Armed Forces over mobility, resulting in significant barriers to migrant autonomy and to their social mobilization and participation. In this context, the II National Conference on Migration, Refuge and Statelessness, the II Comigrar, revealed, on the one hand, historical difficulties faced by immigrants and refugees in accessing citizenship and, on the other, highlighted new inequities in access to public services and unequal treatment by the Brazilian State. This article aims to deepen reflections on the participation of the Migration Observatory in São Paulo (NEPO/UNICAMP) in the II Comigrar, particularly in the preparatory stage, which consisted of local discussions with immigrants and

refugees, and to provide a critical assessment of the national stage of the Conference, held in Brasília from November 8 to 10, 2024. The methodology includes a literature review on concepts such as migrant social participation and migration networks—key to understanding the different contexts of mobilization for the Conference—and an analysis of the reporting materials produced on the pre-local discussions carried out by the Migration Observatory in São Paulo during the preparatory stage of the II Comigrar, as well as the Conference’s Final Report. The Migration Observatory in São Paulo conducted 11 local discussions in the cities of São Paulo and Campinas, involving more than 200 immigrants of over 20 different nationalities (notably Haitians, Bolivians, Peruvians, Paraguayans, Cubans, Venezuelans, Afghans, and Syrians) between February and March 2024, and participated in the final stage of the Conference. The preliminary results of this ongoing research indicate, among other points, a decline in immigrant social participation in the country, the emergence of new social actors, and the growing politicization of migration in Brazil.

**Keywords:** international immigration; migration governance; social participation of immigrants

## 1 Introdução

No ano de 2024, ocorreu no Brasil a II Conferência Nacional de Imigrações, Refúgio e Apatridia, a II COMIGRAR. A II Conferência evidenciou, desde o seu anúncio, desafios como o de oportunizar a participação protagônica de imigrantes e a formulação de políticas públicas para imigrantes. Se na I COMIGRAR, realizada em 2014, os desafios giravam entorno à revogação do Estatuto do Estrangeiro e criação de uma Lei de Migração assentada em princípios humanitários (o que ocorreu apenas 3 anos depois, parcialmente e sob vetos importantes), os desafios da II COMIGRAR residiram na criação de mecanismos de regulamentação desta Nova Lei de Migração (Ramos, Vedovato e Baeninger, 2020), e na igualdade de acesso a serviços públicos .

Este trabalho tem como objetivo aprofundar as reflexões sobre a participação do Observatório das Migrações em São Paulo (NEPO / UNICAMP) na II COMIGRAR, particularmente na etapa

preparatória, que consistiu em discussões locais com imigrantes e refugiados, bem como em realizar um balanço crítico da etapa nacional da Conferência, realizada em Brasília, entre os dias 08 e 10 de Novembro de 2024. Pretende-se realizar este balanço não apenas refletindo sobre o processo de mobilização e participação social de imigrantes como, sobretudo, analisando os limites impostos por estes processos pela Governança Migratória do Governo Lula, particularmente medidas recentes que restringem à emissão de vistos de ajuda humanitária para imigrantes haitianos e dificultam o próprio direito à solicitação de refúgio para migrantes em trânsito.

A Governança Migratória no Brasil tem se caracterizado pela manutenção de aspectos securitários vigentes nos Governos Temer e Bolsonaro, como a concentração de secretarias e políticas voltadas à imigrantes e refugiados no Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), a militarização da gestão migratória e a tutela migratória exercida pelo Estado, através da Operação Acolhida, e de portarias recentes, como a Nota Técnica N° 18/2024/ Gab-Demig / Demig / Senajus / MJ, que retira a cobertura e a proteção da Nova Lei de Migração aos migrantes de trânsito no Brasil e dificulta a solicitação de refúgio, e a Portaria Interministerial MJSP / MRE N° 51, que restringe a concessão de visto temporário e de autorização de residência para fins de acolhida humanitária para haitianos.

Este trabalho apresenta a seguinte pergunta de partida: que relações a mobilização e participação social de migrantes estabelecem com a Governança Migratória em curso, e qual o papel da II Comigrar nesta relação? Nossa hipótese é de que a Governança Migratória brasileira, em especial em razão dos aspectos que caracterizam a manutenção do securitismo, promovem “migrações dirigidas” (Baeninger, Demétrio e Domeniconi, 2022), que quitam autonomia de imigrantes e refugiados, impondo limites à sua participação social (Lanza e Lemes, 2023). Problematisa-se em que medida a participação social de imigrantes e refugiados promove o acesso a direitos e a igualdade de tratamento nos serviços públicos, considerando que tanto o acesso como o tratamento apresentam especificidades que nos exigem refletir à luz do conceito de redes migratórias.

## 2 Material e Métodos

Esta pesquisa ampara-se, além de em ampla revisão bibliográfica sobre mobilização e participação social de migrantes e redes migratórias, na análise dos materiais produzidos sobre as discussões pré-locais realizadas pelo Observatório das Migrações em São Paulo na etapa preparatória da II Comigrar. No Estado de São Paulo, foram realizadas 11 discussões locais, nas cidades de São Paulo e Campinas, abrangendo mais de 200 imigrantes de mais de 20 nacionalidades diferentes, entre os meses de Fevereiro e Março de 2024.

Na cidade de São Paulo, foram realizadas pré-discussões locais com a comunidade haitiana de Guaianases (bairro vulnerável da Zona Leste), na Igreja Batista do bairro; com estudantes haitianos de pós-graduação, na União Social dos Imigrantes Haitianos (USIH), centro da cidade; com trabalhadores migrantes latino-americanos do CAMI, Centro de Apoio e Pastoral do Imigrante, centro da cidade; com alunos e professores do curso de português para imigrantes da Missão Paz e da Escola Municipal de Ensino Fundamental “Espaço de Bitita”, ambos no centro da cidade; com venezuelanos vinculados à Associação Nacional de Imigrantes Venezuelanos (ANIV), na UNESP; e com imigrantes paraguaios, na Missão Paz. Na cidade de Campinas, foram realizadas outras três pré-discussões locais, no Grupo de Estágio Humanitário, com alunos imigrantes da Unicamp; no Tribunal Regional do Trabalho, com imigrantes e desembargadores que atuam junto a imigrantes; e no Grupo do CIIMDAB - Portugal e Brasil, com pesquisadores e emigrantes brasileiros.

Os relatórios destas discussões e as propostas elaboradas nas rodas de conversa constituem material importante para a reflexão teórica sobre as dificuldades relatadas pelos imigrantes e refugiados. O Caderno Final de Proposições da II Comigrar, por sua vez, permite refletir sobre os principais objetivos da mobilização de imigrantes e refugiados, as barreiras institucionais existentes e as demandas discutidas e defendidas na etapa nacional.

## 3 Resultados

Como parte de estudo ainda em curso, este trabalho logrou alcançar alguns resultados importantes:

- i. A mobilização e participação social de imigrantes no Brasil passa por um momento de refluxo, em razão de questões relacionadas não apenas à Governança Migratória em si e à ausência de política migratória no país (Ramos, Vedovato e Baeninger, 2020), como também em decorrência de fatores econômicos, políticos e sanitários (Magalhães, Bógus e Baeninger, 2021);
- ii. Relacionada ao resultado anterior, as “migrações dirigidas”, que expressam a tutela migratória a que está submetido o principal fluxo imigratório contemporâneo no país, a imigração venezuelana, exigem uma compreensão contextualizada sobre as condições que inibiram, no Estado de São Paulo, estes imigrantes de uma participação mais ativa nas discussões da II Comigrar;
- iii. Comparativamente às mobilizações para a primeira edição da Comigrar, realizada dez anos atrás, a II Comigrar revela a existência de novos sujeitos sociais, expressos não apenas em uma maior diversidade de sujeitos migrantes, decorrente da expansão das migrações Sul-Sul na última década (Baeninger et al, 2018), mas também na maior profusão de ONGs e entidades religiosas, que tendem a privilegiar refugiados a partir de abordagem voltada ao empreendedorismo.

## 4 Conclusões

Ademais dos resultados acima obtidos, a pesquisa tem salientado aspectos mais gerais da dinâmica migratória brasileira, dos quais salientamos a crescente politização das migrações (Brito, 2013) em curso no país. A questão migratória converteu-se em aspecto central da disputa político - ideológica, sobretudo nos países da Comunidade Europeia e nos Estados Unidos. Em termos conceituais, esta disputa se expressa na oposição entre as noções de “crise migratória” e “migração de crise” (Baeninger e

Peres, 2017; Magalhães, Baeninger e Bógus, 2024). No Brasil, uma das expressões desta politização é o fato de que alguns estados governados pela extrema-direita impuseram obstáculos à realização das etapas locais e não realizaram suas conferências estaduais da II Comigrar. Por outro lado, no âmbito federal, a questão migratória segue sendo secundarizada e concentrada no Ministério da Justiça, o que também é uma decisão política. A disputa por cargos dentro de um governo de coalizão explica, por seu turno, as mudanças na equipe do Departamento de Migração e as próprias incertezas quanto à data e ao local de realização da II Comigrar. As tensões existentes entre distintos sujeitos sociais, sobretudo as ONGs, destas em relação aos grupos acadêmicos, e entre associações migrantes revelam que a politização da questão migratória no Brasil exige um estudo aprofundado, tendo em vista a interseccionalidade de raça, nacionalidade, classe e gênero nestas tensões, além da própria tensão central entre Governança Migratória e participação social de migrantes.

## Referências

1. BAENINGER, Rosana; BÓGUS, Lucia Maria Machado; MOREIRA, Julia Bertino; VEDOVATO, Luís Renato; FERNANDES, Duval; SOUZA, Marta Rovey de; BALTAR, Cláudia Siqueira; PERES, Roberta Guimarães; WALDMAN, Tatiana Chang; MAGALHÃES, Luís Felipe Aires (Orgs). **Migrações Sul - Sul**. Campinas - SP, Núcleo de Estudos de População-Nepo/Unicamp, 2018.
2. BAENINGER, Rosana; DEMÉTRIO, Natália Belmonte; DOMENICONI, Joice de Oliveira. **Migrações dirigidas: estado e migrações venezuelanas no Brasil**. In: Revista Latinoamericana de Población, n. 16, 2021.
3. BAENINGER, Rosana; PERES, Roberta. **Migração de Crise: A migração haitiana para o Brasil**. In: Revista Brasileira de Estudos Populacionais (REBEP), Belo Horizonte, v.34, n.1, p.119-143, jan./abr. 2017.
4. BRITO, Fausto. **A politização das migrações internacionais: direitos humanos e soberania nacional**. In: Revista Brasileira de Estudos Populacionais (REBEP), Rio de Janeiro, v. 30, n. 1, p. 77-97, jan./jun. 2013.
5. LANZA, Líria Maria Bettiol; LEMES, João Ricardo. **Mobilização de migrantes e movimentos sociais: a construção de lutas convergentes na década de 2010**. In: Oikos: Família e Sociedade em Debate, v. 34, n. 1, p.01-27, 2023.
6. MAGALHÃES, Luís Felipe Aires; BAENINGER, Rosana; BÓGUS, Lucia (Coords); SANTOS, Aline Lima; FERNANDES, Caio; SILVA, Camila Rodrigues da; CHAVES, Fátima; ZUBEN, Catarina Von; DOMENICONI, Joice; BRESSAN, Laís Meneguello; SANTOS, Viviane. **Migrações e Refúgio: Temas emergentes no Brasil**. Campinas - SP: Núcleo de Estudos de População 'Elza Berquó' (NEPO / UNICAMP), 2024.
7. MAGALHÃES, Luís Felipe Aires; BÓGUS, Lucia; BAENINGER, Rosana. **Covid-19 e imigração internacional na Região Metropolitana de São Paulo**. In: REMHU, Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, Brasília, v. 29, n. 61, abr. 2021.
8. RAMOS, André de Carvalho; VEDOVATO, Luís Renato; BAENINGER, Rosana (Coords). **Nova Lei de Migração: Os três primeiros anos**. Campinas - SP: Núcleo de Estudos de População 'Elza Berquó' (NEPO / UNICAMP), 2020.