



**UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL
DA LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA
INSTITUTO DE HUMANIDADES E LETRAS DOS MALÊS
BACHARELADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

SERAFIM LUCAS GASPAR

**A COMIGRAR COMO INSTRUMENTO DE GOVERNANÇA MIGRATÓRIA
E PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS: AVANÇOS E DESAFIOS
NA INTEGRAÇÃO SOCIAL E ECONÔMICA DE REFUGIADOS,
APÁTRIDAS E MIGRANTES NO BRASIL**

SÃO FRANCISCO DO CONDE

2025

SERAFIM LUCAS GASPAR

**A COMIGRAR COMO INSTRUMENTO DE GOVERNANÇA MIGRATÓRIA
E PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS: AVANÇOS E DESAFIOS
NA INTEGRAÇÃO SOCIAL E ECONÔMICA DE REFUGIADOS,
APÁTRIDAS E MIGRANTES NO BRASIL**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Curso de Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Humanidades e Letras dos Malês, da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira - UNILAB, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Deolindo Nunes de Barros.

SÃO FRANCISCO DO CONDE

2025

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira
Sistema de Bibliotecas da Unilab
Catalogação de Publicação na Fonte

G232c

Gaspar, Serafim Lucas.

A Comigrar como instrumento de governança migratória e proteção dos direitos humanos : avanços e desafios na integração social e econômica de refugiados, apátridas e migrantes no Brasil / Serafim Lucas Gaspar. - 2025.

67 f. : il. color.

Monografia (Bacharelado em Relações Internacionais) - Instituto de Humanidades e Letras dos Malês, Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, 2025.

Orientador: Prof. Dr. Deolindo Nunes de Barros.

1. Emigração e imigração - Legislação - Brasil. 2. Política internacional.
3. Migração - Direitos humanos. I. Conferência Nacional de Migrações, Refúgio e Apátridias (2. : 2024 : Brasília, DF) - Estudo de casos. II. Título.

BA/UF/BSCM

CDD 325.0981

SERAFIM LUCAS GASPAR

**A COMIGRAR COMO INSTRUMENTO DE GOVERNANÇA MIGRATÓRIA
E PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS: AVANÇOS E DESAFIOS
NA INTEGRAÇÃO SOCIAL E ECONÔMICA DE REFUGIADOS,
APÁTRIDAS E MIGRANTES NO BRASIL**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Curso de Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Humanidades e Letras dos Malês, da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira - UNILAB, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Aprovado em: 29/08/2025.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Deolindo Nunes de Barros (Orientador)

Doutor – Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – UNILAB

Prof. Dr. Ercílio Neves Brandão Langa (Avaliador)

Doutor – Universidade Federal do Ceará (UFC)

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – UNILAB

Prof.^a Dr.^a Érica Aparecida Kawakami (Avaliadora)

Doutora – Universidade Federal de São Carlos (UFSCar)

Escola de Engenharia de São Carlos (EESC – USP)

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Deus por me proporcionar o folego da vida que me permitiu escrever este trabalho, por todas as bênçãos, pela saúde, pelo amor e principalmente pela paz de espírito.

Este trabalho contou com o apoio e incentivo de pessoas, instituições e outros significantes que colaboraram de formas distintas, espero contemplá-los. Agradeço a minha mãe Sra. Inês Jorge Cabalo que na ausência do meu pai teve de assumir os dois papéis sendo simultaneamente pai e mãe e mesmo a quilômetros de distância e do outro lado do oceano nunca me deixou faltar amor e um bom conselho. Agradeço por suas orações a meu favor, pela educação que me foi dada ao longos desses anos e por todas as vezes que ouviu os meus problemas e insatisfações da vida.

Serei eternamente grato ao meu tio-pai Sr. Serafim Venâncio que a vida toda me assumiu como filho, custeou os meus estudos e sempre foi a minha referência de inspiração tanto na vida acadêmica quanto pessoal. Além disso, durante muito tempo foi também responsável por cuidar dos meus irmãos e da nossa família como um todo.

Agradeço a minha família, aos meus irmãos Garcia Luís, Juliana Madienguela, Julieta Madienguela, Pascoal Madienguela, Nária Madienguela, Lídia Madienguela e Jerusa Madienguela pelos momentos que vivemos e pelas memórias que compartilhamos.

Devo muito aos meus ‘amigos-irmãos’ Domingos Simão, Pinto Henriques, Ernesto Zacarias, Antonio Afonso, Adriano Miguel, Dilson Maza, Enriques Maza, Edmilson Garcia, Domingos Gabriel e Bernardo Zacarias com quem partilhei um prato de comida, uma bebida, uma ideia ou até mesmo um sonho.

Agradeço ao meu orientador prof. Dr. Deolindo Nunes de Barros pela confiança e parceria, sem o qual este trabalho não seria possível. Apesar de ser meu orientador apenas neste estudo sempre foi um instrutor de referência para mim estando ao meu lado desde a minha chegada no Brasil em 2018, sendo um dos primeiros professores que tive o prazer de conhecer na UNILAB.

Agradeço ao prof. Dr. Ercílio Neves Brandão Langa, prof. Dr. Paulo Gomes Vaz, prof.^a Dr.^a Érica Aparecida Kawakami e prof.^a Dr.^a Cinthia Regina Campos Ricardo da Silva pelas aulas e suas distintas colaborações para além da academia.

Finalmente estendo os meus agradecimentos a UNILAB que considero minha segunda casa no Brasil e a Conferência Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia (COMIGRAR) que me abriu os olhos para a temática em questão e proporcionou as bases para a realização deste estudo.

O problema real de todo preconceito não parece ser a raça, a etnia, ou mesmo o estrangeiro enquanto tal, mas sim o pobre, simplesmente por ser pobre. Existe alguma coisa em nossa "humanidade" biológica ou social que nos condena a isso? (Cortina, 2020, *n. p.*).

RESUMO

A Conferência Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia (COMIGRAR) configura-se como um marco institucional na governança migratória brasileira ao promover o diálogo entre o Estado e a sociedade civil sobre políticas migratórias e a proteção dos direitos humanos. Este trabalho, fundamentado na área das Relações Internacionais, tem por objetivo: analisar a IIª COMIGRAR como instrumento de governança e promoção dos direitos de refugiados, apátridas e migrantes no Brasil, com especial atenção aos avanços e desafios na integração social e econômica desses grupos. Adota-se uma abordagem qualitativa, com base em análise documental e revisão bibliográfica especializada sobre governança migratória, políticas públicas e direitos humanos. Complementarmente, foi realizado um estudo de campo prévio por meio de observação participante imersiva (*insider*), conduzida durante os dias 8, 9 e 10 de novembro de 2024, no evento da IIª COMIGRAR em Brasília-DF. Os resultados apontam que a COMIGRAR teve papel relevante na formulação da Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017) e no fortalecimento de políticas públicas mais inclusivas, mas ainda enfrenta obstáculos estruturais e políticos para a efetiva integração dos migrantes no país, como se busca demonstrar neste estudo.

Palavras-chave: emigração e imigração - legislação – Brasil; política internacional; migração - direitos humanos; Conferência Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia (2. : 2024 : Brasília, DF) - estudo de casos.

ABSTRACT

The National Conference on Migration, Refuge and Statelessness (COMIGRAR) constitutes an institutional milestone in Brazilian migration governance by promoting dialogue between the State and civil society on migration policies and the protection of human rights. This work, grounded in the field of International Relations, aims to analyze the 2nd COMIGRAR as an instrument of governance and a mechanism for promoting the rights of refugees, stateless persons, and migrants in Brazil, with a particular focus on the advances and challenges related to the social and economic integration of these groups. A qualitative approach is adopted, based on document analysis and a review of specialized literature on migration governance, public policy, and human rights. Additionally, a prior field study was conducted through immersive insider participant observation during the 2nd COMIGRAR event held in Brasília-DF on November 8, 9, and 10, 2024. The results indicate that COMIGRAR has played a relevant role in the formulation of the Brazilian Migration Law (Law No. 13,445/2017) and in strengthening more inclusive public policies. However, it still faces structural and political obstacles to the effective integration of migrants in the country, as this study seeks to demonstrate.

Keywords: emigration and immigration - legislation - Brazil; international politics; migration - human rights; National Conference on Migration, Refugees and Statelessness (2nd: 2024: Brasília, DF) - case studies.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	18
3	RESULTADO	21
4	METODOLOGIA	22
5	ORGANIZAÇÃO DA ANÁLISE E DISCUSSÃO	24
5.1	A COMIGRAR E A CONSTRUÇÃO PARTICIPATIVA DAS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS	25
5.2	A COMIGRAR COMO INSTRUMENTO DE GOVERNANÇA MIGRATÓRIA	36
5.3	AVANÇOS INSTITUCIONAIS: DA COMIGRAR À LEI DE MIGRAÇÃO (13.445/2017)	42
5.3.1	Rompimento com o paradigma excludente do Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980)	42
5.3.2	Reconhecimento institucional da figura do migrante como sujeito de direitos	43
5.3.3	Ampliação da escuta, participação e representatividade social	43
5.3.4	Centralidade do trabalho decente e da inserção econômica no debate político	43
5.4	DESAFIOS À INTEGRAÇÃO SOCIAL E ECONÔMICA DE MIGRANTES NO BRASIL	44
5.4.1	Burocracia documental	45
5.4.2	Preconceito e xenofobia	46
5.4.3	Informalidade laboral e precarização	46
5.4.4	Ausência de políticas ativas de empregabilidade	47
5.4.5	Reprodução das desigualdades estruturais	49
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	55
	REFERÊNCIAS	60
	ANEXOS	65

1 INTRODUÇÃO

Antes de tudo, embora este estudo se concentre no contexto brasileiro, é importante reconhecer e contextualizar que os fenômenos migratórios e os discursos a eles associados não são exclusivos do Brasil, mas atravessam fronteiras e impactam diversas sociedades contemporâneas. Hodiernamente a intensificação dos fluxos migratórios, impulsionada por guerras, crises econômicas, mudanças climáticas e perseguições políticas, transformou a migração em um dos temas centrais das agendas nacionais e multilaterais.

Como nos lembra Achille Mbembe em a *Crítica da Razão Negra*,

[...] mesmo que criem fronteiras, se ergam muros e delimitem enclaves, que se divida, classifique, hierarquize, e se tente suprimir da Humanidade aqueles e aquelas que se rebaixam, se desprezam ou, ainda, todos os que não se parecem conosco, ou com os quais pensamos nunca nos vir a entender, existe apenas um mundo, e todos temos direito a ele. Este mundo pertence-nos a todos, com igualdade, e todos somos seus herdeiros, apesar das diferentes maneiras de o habitar, de onde provém precisamente a efetiva pluralidade de culturas e de modos de vida [...] Existe apenas um mundo, pelo menos por enquanto, e esse mundo é de tudo aquilo que existe. Conseqüentemente, o que temos em comum é o sentimento, ou melhor, o desejo de ser, cada um à sua maneira, um ser humano completo. Tal desejo de plenitude humana é algo que todos partilhamos. O que, aliás, nos é cada vez mais comum é, no entanto, a proximidade do distante. É o fato de termos de partilhar, queiramos ou não, este mundo que é tudo o que existe e o que temos (Mbembe, 2017, p. 229).

Diante disso, enquanto imigrante, optei por contextualizar a experiência brasileira e em particular a atuação da Conferência Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia (COMIGRAR) por entender que ela expressa, em nível local, muitos dos dilemas globais ligados à governança migratória, à proteção de direitos humanos e à construção de políticas inclusivas. Dessa forma, ao abordar o caso do Brasil, pretendo contribuir não apenas para a compreensão das especificidades nacionais, mas também para um debate mais amplo sobre os caminhos possíveis para a integração social e econômica de migrantes, refugiados e apátridas em diferentes partes do mundo.

Segundo uma vídeo-reportagem do canal Amazônia Real feita há 4 anos por Fábio Pontes e Alexandre Noronha intitulada “Conflito na fronteira Brasil Peru¹”, na manhã de terça-feira de 16 de fevereiro de 2021, a Polícia Federal do Peru entrou em conflito com grupos de migrantes de várias nacionalidades na ponte binacional da fronteira de Iñapari com o Brasil, na divisa que fica no estado do Acre, entre os municípios de Assis Brasil e em Madre de Dios.

¹ Conflito na fronteira Brasil Peru. Amazônia Real [online]. Manaus, 16.02.2021. Disponível em: https://www.youtube.com/results?search_query=conflito+na+fronteir+abrazil+peru+amazonia+real. Acesso em: 9 set. 2025.

Como nota Faustino e Oliveira (2021, p. 194) o cenário na ponte era típico de um filme de terror².

Esse cenário no qual migrantes foram barrados de entrar no Peru durante a pandemia da Covid -19 em 2021 não foi o primeiro caso dessa natureza, pois há cerca de 10 anos essa mesma região já havia presenciado uma migração em massa de imigrantes latino-americanos e caribenhos (haitianos) que buscavam adentrar no Brasil, ou seja, fazendo o movimento contrário. Na época, alguns deles foram de fato acolhidos pelo Brasil e receberam algum tipo de assistência, porém, as dificuldades para uma integração social e econômica plena falaram mais alto. Muitos haitianos, por exemplo, sobreviveram de auxílios ou ajuda humanitária e outros trabalhos informais, além disso enfrentaram dificuldades ao tentar ingressar no mercado de trabalho.

No entanto, com o surgimento da pandemia e o fechamento de algumas empresas, sobretudo no período de confinamento (*lockdown*), tornou-se inviável para muitos migrantes permanecerem no Brasil levando muitos a procurar outras alternativas, e uma delas foi atravessar a fronteira do Brasil com o Peru e seguir viagem para o Equador. Entretanto, “os homens, mulheres (muitas delas grávidas), idosos e crianças que seguiam na direção do Peru foram surpreendidos violentamente, sem distinção, pela polícia fronteira peruana, sendo impedidos de seguir viagem” Faustino; Oliveira (2021, p. 194). Durante o ocorrido, para muitos pesquisadores e para a imprensa um fato curioso chamou a atenção.

Agora, não só haitianos, mas também venezuelanos, colombianos e africanos tentam abandonar o País, recordista latino-americano em casos de Covid-19. Porém, venezuelanos e colombianos têm conseguido passar de barco na parte de baixo da ponte, pagando 5 reais pela travessia. Já os imigrantes negros estão sendo cobrados em 250 dólares pela mesma travessia (Faustino; Oliveira, 2021, p. 194).

Portanto, a partir dos casos em questão que foram considerados invasão, podemos nos perguntar até que ponto os governos estão de fato preparados para acolher e lidar com diferentes fluxos migratórios. Que políticas públicas atenderiam a essa demanda tanto do governo brasileiro quanto peruano, por exemplo?

No Brasil, outra situação que merece a nossa atenção e reflexão foi o caso do congolês Moïse Kabagambe, de 24 anos de idade, espancado até a morte por 5 homens na Barra da Tijuca, Rio de Janeiro, por cobrar uma dívida trabalhista. Moïse Kabagambe chegou ao Brasil

² Caos na Pandemia: Peru barra imigrantes que querem sair do Brasil. Amazônia Real [online]. Manaus, 14.02.21. Disponível em: <https://amazoniareal.com.br/caos-na-pandemia-peru-barra-imigrantes-que-querem-sair-do-brasil/>. Acesso em: 9 set. 2025.

em 2014 como “refugiado” de guerra devido ao conflito no Congo e sempre sobreviveu de trabalhos informais como garçom em alguns quiosques da orla, sem carteira assinada ou qualquer tipo de contrato de trabalho.

No dia 24 de Janeiro de 2022, Moïse Kabagambe foi à um dos locais onde trabalhava para cobrar algumas diárias não pagas quando foi surpreendido, amarrado e espancado até a morte. Segundo relatos de familiares e amigos, em nota a polícia civil informou apenas que o caso foi registrado na Delegacia de Homicídios da Capital e que a investigação está em andamento. Desde então, a família cobra justiça e pede ao governo brasileiro que os responsáveis pelo assassinato sejam punidos.

Casos como estes revelam a forma como migrantes são ainda tratados e vistos no Brasil e mundo a fora, como não humanos ou humanos por conveniência, a razão de todo mal em uma dada sociedade ao qual passam a pertencer, seja temporariamente ou de forma definitiva.

Por exemplo, a estabilidade política na Alemanha está ameaçada? Esse foi o tema que ganhou destaque na mídia internacional no dia 23 de Fevereiro de 2025, dia de eleições nacionais na Alemanha. Para explicar isso precisamos olhar para o Parlamento Alemão, o Bundestag. Nas últimas décadas, o número de partidos no Parlamento aumentou, o que significa uma maior fragmentação política, e que agora mais partidos precisam se unir para formar uma coalizão de governo, e quanto mais partidos em uma coalizão, mais instável ela tende a ser.

Segundo uma reportagem exibida no site de notícias - G1 pela TV Globo (2025), tudo parecia mais simples quando a política alemã era dominada por dois partidos, a União Democrata-Cristã da Alemanha (CDU), de centro-direita, e o Partido Social-Democrata da Alemanha (SPD), de centro-esquerda. Antes, para formar a maioria no Parlamento, um desses partidos só precisava unir forças com outro partido menor, como os liberais do Partido Democrático Livre (FDP) ou os ambientalistas do Partido Verde. De alguma forma, isso garantia uma certa estabilidade, mas por outro lado frustrava alguns eleitores mais radicais e extremistas tanto da direita quanto da esquerda, o que acabou impulsionando a criação de partidos marginais, como a sigla anti-imigração AFD (Alternativa para a Alemanha) de extrema-direita.

A AFD, por exemplo, é investigada por extremismo e acusada de abrigar neonazistas em suas campanhas eleitorais. Atualmente, fazer coalizão com ela é visto como um tabu por outros partidos. No entanto, pesquisas indicaram que o partido AFD seria o segundo mais votado nas eleições de 2025, mas para isso três ou mais partidos ainda teriam que se unir para governar, e isso diminui as chances de formar um governo estável. Portanto, na tentativa de

justificar a falta de estabilidade política na Alemanha os partidos direcionaram seus discursos para os problemas da ‘imigração’ e ‘economia’, esses foram os principais temas debatidos durante toda a campanha nas eleições deste ano.

Outra reportagem feita pelo Programa Fantástico, apresentada também pela TV Globo (2025) no mesmo dia, traduz exatamente o que pretendo destacar aqui. Segundo essa reportagem, supostos atentados recentes cometidos por imigrantes reforçaram a sensação de medo em partes do eleitorado e alimentaram o discurso da AFD, partido que conquistou jovens como a Helena que afirma: “as pessoas falam que eu sou racista. Não é isso. É que tem muitos refugiados. Infelizmente, muitos se tornam criminosos. A AFD é o único partido que realmente se pronuncia contra isso.” (TV Globo, 2025). No entanto, as estatísticas oficiais não confirmam uma relação direta do aumento da violência na Alemanha com a chegada dos refugiados.

Por outro lado, a reportagem destaca que Hannah, outra entrevistada que tem a mesma idade da Helena, 19 anos, mas é eleitora da esquerda, acha superficial esse argumento de aumento da violência. E afirma:

[...] pessoas agora acham que crimes só são cometidos por imigrantes. Mas não é tão simples assim. Talvez seja para esconder o verdadeiro problema, que é o fato de que as pessoas não conseguem mais pagar o aluguel, não recebem o suficiente, e a vida está ficando mais difícil. (TV Globo, 2025).

A fala da Hannah denuncia um fenômeno conhecido nas ciências sociais como ‘bode expiatório migratório’ como nota Bauman (2008) no qual minorias, especialmente migrantes e refugiados, passam a ser culpabilizados pelos efeitos estruturais de crises que, na realidade, têm raízes na desigualdade econômica, na precarização do trabalho, no *déficit* habitacional e na ausência de políticas públicas eficazes.

Em suma, estamos diante de uma crítica contundente à construção de discursos estigmatizantes contra imigrantes, especialmente em contextos de crise socioeconômica. Porém, reitero, isso não se aplica apenas à Alemanha, casos parecidos são frequentemente registrados nos EUA, França, Portugal, Hungria e Polônia. Nesses contextos, falar sobre ‘imigração’ é também visto como afronta.

No Brasil, portanto, essa percepção é particularmente sensível, pois o país historicamente oscilou entre políticas de acolhimento e práticas de exclusão, muitas vezes alimentadas por narrativas que associam o imigrante à insegurança, ao desemprego ou à criminalidade. No estado de Roraima, por exemplo, vivencia-se uma crise migratória de venezuelanos anunciada publicamente desde 2018 pela Câmara dos Deputados.

Segundo uma reportagem feita por Paula Bittar³ aos 8 de Fevereiro de 2018, o deputado federal Remídio Monai, eleito em 2014, sugeriu ao governo federal o fechamento temporário da fronteira na região da Boa Vista e a redistribuição de cerca de 40 mil venezuelanos que moravam na região para outros estados. Porém, o relator da lei de migração, deputado Orlando Silva, considerou a ideia "absurda". De acordo com a mesma reportagem a Polícia Federal informou ainda que só no ano de 2017, cerca de 16 mil imigrantes da Venezuela entraram com pedido de refúgio em Roraima. Para Orlando Silva, portanto, a solução para o problema precisa ser negociada com países amigos da Venezuela, como Colômbia e Brasil, de forma a garantir os direitos dos migrantes sem sacrificar a população brasileira. O deputado Orlando Silva acrescentou ainda que fechar a fronteira é uma proposta xenófoba, que deveria ser excluída da mesa.

Portanto, no caso do Brasil, ao mesmo tempo que o país projeta uma imagem de acolhimento e solidariedade internacional, ainda convive com fragilidades estruturais na formulação e implementação de políticas públicas voltadas às populações migrantes, refugiadas e apátridas. Tais fragilidades emergem quando o Brasil se vê compelido a reforçar sua imagem de país acolhedor e simultaneamente converte-se em alvo de pressões internacionais para adotar controles mais rigorosos.

A ascensão de líderes nacionalistas como Donald Trump nos Estados Unidos impulsionou discursos xenofóbicos, aporofóbicos e a adoção de políticas migratórias restritivas como a construção de muros fronteiriços, endurecimento dos processos de asilo e concessão de vistos. Essas medidas reverberaram para além das fronteiras norte-americanas influenciando a agenda migratória de países europeus (como o caso de Portugal) e latino-americanos, incluindo o Brasil.

Dessa forma, posso inferir que no Brasil assim como na Alemanha, em vez de discutir os problemas sistêmicos que afetam toda a população como inflação, desemprego e desigualdade de renda, parte da sociedade desloca a culpa para os grupos vulneráveis. Portanto, essa lógica produz um ciclo de marginalização e reforça políticas securitárias, ao invés de promover inclusão e justiça social.

Segundo estudo divulgado pela Metrôpoles aos 24 de Outubro de 2023, feito pela Agência da ONU para Refugiados – ACNUR (2023), no Brasil 55,7 % dos refugiados estão desempregados, 16,3 % atuam informalmente, apenas 14,9 % estão no mercado formal, e 10 %

³ Deputado de Roraima alerta para situação crítica no estado com a chegada de imigrantes venezuelanos. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/531734-deputado-de-roraima-alerta-para-situacao-critica-no-estado-com-a-chegada-de-imigrantes>. Acesso em: 5 set. 2025.

nem procuram emprego. A amostra analisou 289 pessoas refugiadas e destacou que 12,5 % foram eliminadas de processos seletivos por xenofobia, 44 % apontam discriminação e 26 % relataram ter vivenciado preconceito no ambiente de trabalho.

Ao desenvolver este estudo, diante das intensas transformações sociais, políticas e econômicas que marcam o sistema internacional contemporâneo, observei este cenário com atenção. Analisar criticamente essa condição é essencial para pensar uma governança migratória justa, ancorada nos direitos humanos e alinhada aos princípios constitucionais brasileiros. Nesse sentido, a criação e o fortalecimento de espaços participativos como a COMIGRAR tornam-se fundamentais para a construção de políticas públicas efetivas de integração social e econômica, capazes de resistir a retrocessos autoritários e garantir a dignidade dos migrantes, “refugiados” e apátridas no Brasil.

Problema de pesquisa

No intuito de inserir este estudo investigativo nesse contexto social, cultural e político, deparei-me com o seguinte problema de pesquisa: em que medida a COMIGRAR fortalece a governança migratória e promove a integração social e econômica dos refugiados, apátridas e migrantes no Brasil? No que diz respeito aos direitos humanos entende-se que são dotados de universalidade, indivisibilidade e interdependência. Porém, essa é a teoria, na prática nem sempre é assim.

A universalidade pressupõe que direitos humanos são universais, portanto, todos somos iguais em direitos, ou seja, não importa se somos migrantes ou nacionais temos os mesmos direitos. A indivisibilidade por sua vez pressupõe que todos os direitos fundamentais devem ser garantidos a todos, sem exceção de um ou outro direito garantindo assim a aplicação integral dos valores dos direitos humanos, sem qualquer tipo de hierarquia entre os direitos. Ou seja, a aplicação de um direito não pode anular o outro. Ora, sobre a interdependência entende-se como a relação de dependência entre diferentes valores de direitos, direitos que se completam.

Por exemplo, faz sentido garantir um prato de comida por dia, mas não oferecer moradia ou um trabalho digno? Essa é a problemática que envolve esse estudo e nos convida a pensar em que tipo de políticas públicas fazem ou não sentido para a maioria de nós migrantes e o papel da lei de migração nesse cenário. Uma das fragilidades da nova lei de migração aprovada em 2017, por exemplo, é não prever a anistia para imigrantes indocumentados. Problema que persegue imigrantes de diferentes nacionalidades sobretudo no ato de

regulamentação documental junto à Polícia Federal.

Ademais, outras questões complementares incluem refletir sobre: de que maneira a participação social promovida pela COMIGRAR influencia a formulação de políticas públicas inclusivas voltadas à proteção e integração de migrantes, refugiados e apátridas no Brasil? Quais são os principais entraves e desafios enfrentados pela COMIGRAR na consolidação de uma governança migratória baseada nos direitos humanos e na cidadania universal?

Objetivo geral

O presente trabalho tem como objetivo geral: analisar a COMIGRAR como instrumento de governança migratória identificando os avanços e desafios na integração social e econômica dos refugiados, apátridas e migrantes no Brasil.

Objetivos específicos

Sobre os objetivos específicos destacam-se: (1) investigar o papel histórico e institucional da COMIGRAR; (2) examinar as propostas e diretrizes aprovadas nas edições da conferência; (3) avaliar os efeitos da COMIGRAR na Lei de Migração; (4) identificar os principais desafios para a integração social e econômica dos migrantes no Brasil; (5) refletir sobre as experiências dos imigrantes africanos e o mercado de trabalho brasileiro.

Relevância ou justificativa

Dentre outros fatores já mencionados, a relevância deste estudo justifica-se pela crescente complexidade dos fluxos migratórios internacionais que atualmente desafiam Estados como o Brasil a desenvolverem políticas mais inclusivas, participativas e alinhadas aos padrões internacionais de direitos humanos.

No Brasil, por exemplo, a COMIGRAR representa uma inovação no campo da governança migratória ao institucionalizar a participação social dos imigrantes e suas organizações. Portanto, analisar sua efetividade é relevante para compreender os limites e possibilidades de uma política pública que busca articular inclusão, proteção e integração. Trata-se de um estudo oportuno diante do aumento de fluxos migratórios no país e das tensões globais que envolvem mobilidade humana, cidadania e segurança, além da busca por melhores condições financeiras de subsistência individual e coletiva.

Enquanto imigrante, este trabalho também se justifica pela importância de produzir conhecimentos sobre o Brasil a partir de um olhar alheio ou alóctone. Logo, com este estudo busco não só firmar o posicionamento dos imigrantes, refugiados e apátridas em relação às políticas públicas para migrantes no Brasil, mas também manifestar algumas insatisfações, como veremos adiante. Ademais, como delegado titular eleito e representante da UNILAB junto da delegação baiana, este trabalho também representa uma devolutiva àqueles que votaram e confiaram em mim para essa minha e nossa jornada que foi a COMIGRAR nacional para discutir os nossos direitos e deveres.

Hipótese

Neste trabalho tem-se por hipótese a afirmação de que a COMIGRAR representa um instrumento inovador de governança migratória no Brasil. Entretanto, sua eficácia ainda se vê limitada por barreiras estruturais, políticas e institucionais, especialmente no que se refere à implementação prática das propostas debatidas nos eventos, a exemplo da Iª e IIª COMIGRAR.

Portanto, embora tenha contribuído significativamente para avanços normativos, como a Lei nº 13.445/2017 (Lei de Migração) e para o fortalecimento do papel da sociedade civil na governança migratória, a COMIGRAR ainda carece de mecanismos mais eficazes de articulação entre o Estado e os demais atores envolvidos para garantir a plena materialização dos direitos dessas populações, caso contrário, continuaremos à mercê desse sistema racista, aporofobista, explorador e intolerante.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Reconhecendo que ainda existem poucos estudos que abordam a questão específica da COMIGRAR da forma que trato, ao longo desta pesquisa busco compreender a COMIGRAR não apenas como um evento político pontual, mas como parte de uma ampla arquitetura de governança migratória no Brasil. Para isso, faço uso de um conjunto de referências teóricas que me permitem dialogar com os debates contemporâneos sobre migração internacional, direitos humanos e a atuação do Estado frente à mobilidade humana transnacional.

Em primeira instância, o ponto de partida do meu arcabouço teórico está situado na compreensão da governança migratória como uma forma específica de organização do poder. Nesse sentido, me apoio na obra do Sayad (1998) que revela como o migrante é frequentemente responsabilizado pelos fracassos da sociedade que o acolhe, sendo construído como problema social e na definição da governança migratória proposta por Betts (2011), para quem diz respeito aos conjuntos de normas, instituições e práticas que coordenam a ação coletiva entre os Estados e outros atores no campo das migrações internacionais. Trata-se, portanto, de um modelo de governança em rede, onde o papel do Estado é compartilhado com organizações internacionais, sociedade civil, movimentos sociais e até mesmo setores privados.

Ora, nessa perspectiva, compreendo também que os mecanismos de controle e regulação das migrações não ocorrem apenas no plano legal, mas também atravessam o que Foucault (1994) chamou de ‘dispositivos de segurança’. A partir dessa lente, passo a enxergar a COMIGRAR como uma prática institucional que se insere em uma lógica de governo das populações, especialmente daquelas consideradas “estrangeiras”. Ainda segundo Foucault (1994), tais dispositivos atuam não apenas para garantir a segurança do Estado, mas também para ordenar a circulação de pessoas, moldando o que ele denominou de ‘boa disposição das coisas’ em prol da população nativa.

Sobre o uso do termo “estrangeiro”, como nota o ilustre Bispo dos Santos (2023) a partir de um olhar antropológico, o compreendo não como um “outro” estranho ou alheio à sociedade que o recebe, mas como um sujeito histórico portador de direitos que devem ser reconhecidos como parte integrante de uma coletividade. Para além das barreiras territoriais e culturais que tradicionalmente o definem como forasteiro passo a concebê-lo como um “cidadão do mundo”, cuja dignidade não se submete às delimitações nacionais.

Logo, o “estrangeiro” nesse sentido representa a concretização da ‘cidadania universal’ como propõe Dembour (2015), pois sua presença desafia os limites do pertencimento jurídico e político, exigindo a construção de uma ética global baseada na igualdade, na inclusão e na

solidariedade entre os povos. Assim, reconhecer o “estrangeiro” como “cidadão do mundo” é reconhecer a nossa própria condição humana compartilhada em um mundo interdependente, onde todos somos “outro” em relação a algo ou alguém. Dessa forma, de agora em diante faço valer o uso do termo “cidadão do mundo” em detrimento da palavra “estrangeiro”.

Complementando essa ideia, apelo às contribuições de Geiger e Pécoud (2013) que discutem a mobilidade transnacional sob o ponto de vista do controle disciplinar exercido pelos Estados. Para os autores, há uma clara tendência internacional de se disciplinar a mobilidade de pessoas por meio de políticas que, sob o discurso da segurança e da legalidade, muitas vezes reforçam hierarquias de acesso e cidadania. Tal abordagem me permite refletir sobre o quanto a COMIGRAR opera como espaço de disputa e negociação entre essas diferentes forças e discursos.

Ademais, não se deve ignorar também o papel das políticas públicas na materialização dos direitos dos imigrantes. Como enfatiza Souza (2006), pensar políticas públicas significa observar os mecanismos institucionais que traduzem demandas sociais em ações concretas, o que me leva a situar a COMIGRAR como um canal formal de participação social e de construção de agendas políticas. Ao fazer isso, este estudo se aproxima da literatura crítica em Relações Internacionais que trata das migrações como fenômenos que ultrapassam as fronteiras do Estado-nação e se ancoram em processos transnacionais, muitas vezes assimétricos, como nota Almeida; Maciel (2011).

Nessa mesma ordem, é fundamental articular essa discussão com os paradigmas dos direitos humanos, compreendidos aqui como normas e práticas que buscam assegurar a dignidade da pessoa humana, independentemente da sua nacionalidade, origem ou status jurídico. O princípio da não discriminação previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), bem como os compromissos firmados pelo Brasil em tratados internacionais como a Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados, são marcos que sustentam a análise crítica sobre a eficácia e os limites da COMIGRAR na promoção de políticas inclusivas e protetivas.

Diante do exposto, ainda sobre a governança global e migratória, também tomei como base os estudos de Robert Keohane e Joseph Nye (2000) que enfatizam a interação entre atores estatais e não estatais na formulação de políticas públicas. Essa abordagem é relevante porque a COMIGRAR reúne diferentes agentes, dentre eles, governo, organizações internacionais, sociedade civil e os próprios migrantes para definir políticas mais inclusivas.

A teoria dos direitos humanos apresentada por Dembour (2015), por exemplo, é útil para analisar como a COMIGRAR contribui para a proteção e promoção dos direitos dos

migrantes no Brasil. Por último, e não menos importante, o conceito de ‘cidadania universal’ se faz presente neste estudo, já que defende que todos, independentemente da sua nacionalidade, devem ter acesso a direitos fundamentais. Importa mencionar ainda que a noção de ‘cidadania universal’ é aqui compreendida não como *status* jurídico, mas como horizonte ético-político de inclusão e pertencimento.

Por fim, outros autores complementares com os quais busquei dialogar incluem: Cortina (2020) que trata da aporofobia, a aversão ao pobre como um desafio para a democracia; Almeida; Maciel (2011) que problematiza a noção de cidades globais e a questão da mão de obra de imigrantes; Grosfoguel (2010) e Santos (2008), por exemplo, oferecem contribuições relevantes sobre pensamento decolonial, fronteiras, mobilidade e reconhecimento de saberes; Além disso, procurei dialogar com Ribeiro (2008) que explora a noção de ‘cidadania transnacional’ e, por último, Appadurai (2004) que trata da governança global e migrações.

3 RESULTADO

Destarte, como resultado, espera-se demonstrar que a COMIGRAR representa uma inovação institucional relevante ao integrar múltiplos atores sociais no debate sobre a política migratória, no entanto, ainda enfrenta limitações sérias quanto à efetividade de suas deliberações e a incorporação plena das demandas apresentadas por migrantes e refugiados. Para além disso, pretende-se também evidenciar o papel estratégico das conferências participativas na ampliação dos mecanismos democráticos e na internacionalização da agenda migratória brasileira, ou seja, entender o que a conferência em si representa estrategicamente para o governo.

Portanto, a análise aponta à importância de se considerar a escuta ativa dos sujeitos migrantes como condição para a construção de políticas mais justas, enraizadas na realidade local, mas abertas ao diálogo com as normas internacionais de direitos humanos. Por fim, esse estudo contribui para o campo das Relações Internacionais ao propor uma leitura situada da governança migratória, em diálogo com práticas emergentes de ‘cidadania cosmopolita’.

4 METODOLOGIA

Este estudo adota uma abordagem qualitativa fundamentada em três estratégias principais: (1) levantamento e revisão bibliográfica especializada sobre governança migratória, participação social, integração econômica e direitos humanos; (2) análise de documentos oficiais sobre a Lei de Migração (lei nº 13.445/2017), estudo de relatórios finais, atas, artigos acadêmicos e diretrizes da COMIGRAR baseados em notas técnicas do Ministério da Justiça – MJ (2014) e do Ministério da Justiça e Segurança Pública – MJSP (2024), Organização Internacional para as Migrações (OIM) e ACNUR; (3) observação participante imersiva realizada durante as etapas estaduais e nacional da IIª COMIGRAR, entre os dias 8 e 10 de novembro de 2024, em Brasília.

A metodologia foi construída com base na minha vivência e experiência de campo como delegado titular eleito para representar a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB) como membro da delegação baiana na IIª COMIGRAR, o que me permitiu estreitar uma leitura situada e crítica do objeto de pesquisa. Esta combinação entre análise empírica e arcabouço teórico crítico visa captar tanto as práticas institucionais quanto os discursos e contradições em torno da governança migratória no Brasil e as impressões dos participantes.

Além disso, neste trabalho, enquanto sujeito da experiência migratória optei pelo uso da primeira pessoa do singular, recurso que a meu ver agrega autenticidade e reflexividade à produção científica. Como sabemos, escrever em primeira pessoa do singular em trabalhos acadêmicos tem sido cada vez mais reconhecido enquanto escolha metodológica e epistemológica legítima, especialmente em campos como as ciências sociais, antropologia, sociologia e os estudos pós-coloniais. Ao contrário do que se pode pensar, longe de comprometer a objetividade, o uso da primeira pessoa pode fortalecer a transparência, a reflexividade e a responsabilidade do pesquisador diante de seu objeto de estudo, além de aproximar o leitor ao contexto de pesquisa.

Portanto, autores como Boaventura de Sousa Santos (2008) e Walter D. Mignolo (2005), por exemplo, defendem que o conhecimento científico precisa dialogar com epistemologias do Sul, onde o ‘conhecimento situado’ e a ‘autorrepresentação’ são fundamentais.

O uso da primeira pessoa, nesse sentido, é coerente com esse paradigma epistêmico, no qual ao assumir o “eu”, o autor se compromete com suas escolhas metodológicas, teóricas e políticas. Assim sendo, escrever em primeira pessoa permite que o pesquisador revele seu lugar

de fala, suas experiências e os limites da sua perspectiva. Em vez de esconder a subjetividade por trás de uma falsa neutralidade, a primeira pessoa traz à tona a relação entre sujeito e objeto. Como aponta Clifford Geertz (1989), a descrição densa requer não apenas rigor teórico, mas também envolvimento ético e político com os sujeitos pesquisados.

5 ORGANIZAÇÃO DA ANÁLISE E DISCUSSÃO

Para além da introdução, metodologia, organização da análise e discussão e as considerações finais, o presente texto está organizado em 4 seções, nomeadamente: (1) a COMIGRAR e a construção participativa das políticas migratórias; (2) a COMIGRAR como instrumento de governança migratória; (3) avanços institucionais: da COMIGRAR à Lei de Migração (13.445/2017) e (4) desafios à integração social e econômica de migrantes no Brasil.

1. A COMIGRAR e a construção participativa das políticas migratórias

Nesta seção pretendo contextualizar o surgimento da Iª e IIª COMIGRAR dentro do sistema participativo brasileiro, destacando sua relação com os mecanismos democráticos de deliberação pública, como as conferências temáticas nacionais. Analisarei como a COMIGRAR se consolida como ferramenta inovadora no campo da política migratória, criando um espaço de escuta e formulação coletiva entre Estado, sociedade civil e migrantes. Além disso, apresento os objetivos da conferência e todo passo a passo até a conferência nacional.

2. A COMIGRAR como instrumento de governança migratória

Na presente seção, procura-se analisar o conceito de governança migratória aplicado ao caso brasileiro e a interface entre sociedade civil, Estado e organismos internacionais com base nas contribuições de Foucault (1994), Sayad (1998), Foucault (2008), Almeida e Maciel (2011), Castles (2013), Geiger; Pécoud (2013) e demais autores. Ademais, examinarei também como a COMIGRAR (através das suas diretrizes e propostas) pode ser compreendida como um ‘dispositivo de segurança’ que atua na regulação e controle das populações migrantes na manipulação das propostas. Argumento que, embora sua estrutura aparente ser participativa, ela também reproduz lógicas disciplinares do Estado moderno. Portanto, buscarei equilibrar a leitura crítica foucaultiana com os potenciais emancipatórios do espaço conferencial.

3. Avanços institucionais: da COMIGRAR à lei de migração (13.445/2017)

Nesta seção, por sua vez, abordarei os avanços da COMIGRAR até a data presente fazendo uma análise e conexão entre as propostas da COMIGRAR e o novo marco legal. Além disso, busco mapear conquistas significativas que tenham algum impacto real na vida de

migrantes, como as contribuições para políticas de acolhimento, regularização documental, acesso a educação, serviços públicos e outros direitos logrados.

4. Desafios à integração social e econômica de migrantes no Brasil

Essa seção será dedicada à análise crítica dos impactos concretos (limites e desafios) da COMIGRAR. Avaliarei as principais barreiras institucionais, xenofobia, informalidade laboral, acesso ao mercado de trabalho e as exigências legais em contraste com a realidade vivida pelos migrantes. Além disso, apresenta-se uma reflexão crítica particular de algumas propostas. Para isso, utilizarei dados do relatório final da IIª COMIGRAR e minha experiência enquanto delegado titular.

5.1 A COMIGRAR E A CONSTRUÇÃO PARTICIPATIVA DAS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS

Segundo o texto base da Iª COMIGRAR (Documento de Referência) elaborado pelo Ministério da Justiça em janeiro de 2014 com a colaboração e apoio da Organização Internacional para as Migrações (OIM - IOM) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD),

processos estruturados de consulta e de escuta públicas são praticados há décadas no Brasil e uma primeira Conferência Nacional sobre o tema da Saúde havia sido convocada ainda nos anos 1940. Essa prática se consolidou com a Constituição Federal de 1988 e, ao longo dos últimos 10 anos, dezenas de Conferências Nacionais foram realizadas. Em várias delas, o tema das migrações internacionais chegou a ser tangenciado, o que mostra como o fenômeno da mobilidade humana é transversal a diversos debates sociais. Por outro lado, identifica-se facilmente um vazio que acompanha a própria história recente das políticas migratórias no país e uma criticável invisibilidade das populações migrantes (COMIGRAR, 2014, p. 1).

No Brasil, as conferências nacionais sempre possuíram uma variedade de compromissos ou assuntos, “em muitas delas se discute e propõe a formulação de planos e políticas públicas para um determinado setor, enquanto em outras são captadas as principais demandas feitas por um segmento social afetado em uma matéria” (COMIGRAR, 2014, p. 1). Nesse sentido, muitas conferências funcionam como estratégias para colocar um determinado tema ou problema em evidência na agenda política nacional.

No que diz respeito a pauta migratória, portanto, em 2014 surge a necessidade de reposicionar essa pauta de forma inclusiva e participativa, permitindo assim que novas

demandas, temas e sujeitos sejam ouvidos, e estimulem os sentidos das políticas públicas no Brasil. Para isso, foi necessário, portanto, reconhecer e valorizar as nossas experiências enquanto migrantes como peça fundamental para a formulação dessas políticas. Dessa forma, surge um novo paradigma no tema das migrações, e com isso novos objetivos que incluem:

[...]a rápida e sustentável inserção social da pessoa migrante, a incorporação da realidade migratória na rotina dos prestadores de serviços públicos, a escuta dos migrantes brasileiros no exterior e o desenvolvimento de ferramentas mais efetivas para intervir nos complexos cenários propiciados pelas novas realidades migratórias (COMIGRAR, 2014, p. 2).

Diante desse cenário, a proteção dos direitos humanos e o desenvolvimento das potencialidades dos migrantes, ou melhor, o ‘envolvimento’ dos migrantes como nota Bispo dos Santos (2023), passam a ser referências de ação.

Nesse contexto surge a idealização da primeira Conferência Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia (Iª COMIGRAR) que ocorreu de 30 de maio a 1º de junho de 2014 durante o governo da Presidente Dilma Rousseff como resultado de uma articulação inédita entre o Estado e sociedade civil, em um momento de inflexão nas políticas migratórias brasileiras. Logo, a origem da COMIGRAR está diretamente vinculada ao reconhecimento da necessidade de democratizar o debate sobre migração, ouvindo as vozes historicamente silenciadas dos próprios migrantes, refugiados e apátridas.

Portanto, em substância, a COMIGRAR

é uma iniciativa governamental inovadora sobre a questão migratória no Brasil, com mobilização nacional e internacional dos diversos atores interessados no tema e na discussão dos conceitos centrais da política migratória. Seu objetivo é reunir migrantes, refugiados, profissionais envolvidos na temática migratória, estudiosos, servidores públicos, representações diversas que vivenciam a realidade da migração, para uma reflexão e aporte coletivos de insumos para a Política e do Plano Nacionais de Migrações e Refúgio. Ela traduz os sentimentos e os anseios da população migrante, das organizações da sociedade e das equipes de órgãos governamentais de construir uma agenda consistente e harmonizada no conjunto das políticas de Estado brasileiras sobre as temáticas migratórias (COMIGRAR, 2014, p. 4).

Assim sendo, a Iª COMIGRAR surge, portanto, como espaço de construção participativa, reunindo diferentes atores: movimentos sociais, coletivos migrantes, representantes de comunidades tradicionais, universidades, gestores públicos e afins para formular diretrizes voltadas à proteção de direitos e à superação de práticas excludentes herdadas do regime do Estatuto do “Estrangeiro⁴” (Lei nº 6.815/1980), elaborada durante a ditadura militar com foco

⁴ Apesar de parecer neutro, o termo ‘estrangeiro’ que repudiamos fortemente por sua conotação negativa

na segurança nacional, ou seja, com um viés policial e excludente.

Em anuência com o Guia/Manual Metodológico da Iª COMIGRAR (2014, p. 4-5), das características do evento destacam-se:

- 1- Espaço de diálogos propositivos para a formulação de política pública: a Conferência tem como foco propor e recomendar subsídios que serão analisados pela equipe coordenadora do processo como aportes para a elaboração da Política e do Plano Nacionais sobre Migrações e Refúgio. Portanto, as propostas nas conferências preparatórias serão formuladas a partir desta diretriz.
- 2- Espaço de explicitação de demandas e de agendamento de temas relevantes para a sociedade: todo processo de Conferência traz consigo a oportunidade dos diversos segmentos envolvidos explicitarem suas demandas, aproveitando o processo que traz consigo uma intencionalidade de transparência, expressão pública, visibilização e agendamento da temática em foco.
- 3- Espaço de escolha paritária de representantes das propostas aprovadas: a participação paritária se dá na proporção de 50% de vagas de delegados destinadas à sociedade civil eleitos nas etapas preparatórias que tenham carácter eletivo. E 50% para o poder público, nomeados pelos seus respectivos órgãos. Há dois tipos de Conferências preparatórias da COMIGRAR – aquelas que elegem delegados e elaboram propostas, e aquelas que somente elaboram propostas como veremos adiante.
- 4- Instância convocada e coordenada pelo poder executivo: de acordo com o documento de referência da Iª COMIGRAR (2014) a coordenação e execução do projeto da conferência compete ao Ministério da Justiça, por meio da Secretaria Nacional de Justiça (SNJ) e do Departamento de “Estrangeiros” (DEEST), em diálogo com a Comissão Organizadora Nacional (CON).
- 5- Instância de concertação política: a concertação política da COMIGRAR se dará em todas as etapas e instâncias organizativas do processo. Vale salientar que este processo de diálogo e discussão terá desdobramentos pós-conferência, já que é nesta etapa que se inicia a construção de um sistema nacional sobre migrações e refúgio,

implícita e estigmatização, historicamente carrega um conjunto de alteridade e exclusão. Sua origem remete não só a tudo que é de fora, mas também, em certos casos a tudo que é de fora e ruim simultaneamente. Além disso, serve também como marcador de não pertencimento, negando a complexidade das identidades transnacionais. Em outras palavras, uma forma de dizer: “Você não é igual a mim, e pode ser uma ameaça à minha segurança, à minha cultura ou ao meu emprego”. Em vez de reconhecer a mobilidade como parte da condição humana.

articulando os entes da federação, poderes e sociedade civil que atuam com estas temáticas.

- 6- Fortalecimento de tecido social sobre o tema: o processo da COMIGRAR contribui para o fortalecimento do tecido social que se relaciona com a temática da migração e refúgio. É uma oportunidade de mobilização de diferentes atores e redes envolvidas nesta temática. Seu processo tornará mais robusta esta agenda, com suas múltiplas propostas, formulações e visões, abrangendo olhares sobre diversas políticas públicas tais como saúde, educação, direitos humanos, segurança pública, cidadania, políticas sociais etc.

Ainda de acordo com o texto base da COMIGRAR (2014), a primeira Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (Iª COMIGRAR) foi um processo de participação cidadã proposto conjuntamente pelo Ministério da Justiça, Ministério das Relações Exteriores e Ministério do Trabalho e Emprego, órgãos do Governo Federal diretamente envolvidos com as políticas brasileiras voltadas às pessoas migrantes, na qual tem-se como foco e diretiva:

a construção e o reconhecimento de direitos, a incorporação da realidade migratória à rotina dos diversos serviços públicos em todos os níveis federativos, o refinamento e qualificação dos serviços migratórios prestados pelo país, a ampliação desses serviços, o aprofundamento dos diagnósticos relacionados às demandas e anseios das comunidades migrantes no país e comunidades brasileiras no exterior, a criação de mecanismos para prevenir e abordar graves violações de direitos da pessoa migrante, a obtenção de subsídios para viabilizar a prestação de mais e melhores serviços públicos nesse âmbito, a eliminação de barreiras de acesso, a propositura de estratégias para atendimento igualitário nos moldes da Constituição Federal, o fortalecimento dos institutos protetivos do refúgio, do asilo, da proteção do apátrida, bem como de outras formas de proteção humanitária, além do aprimoramento de uma governança institucionalizada para políticas que favoreçam a rápida inserção da pessoa migrante no Brasil, do emigrante brasileiro retornado, do recém-naturalizado, bem como da manutenção dos vínculos de pertinência e cidadania do brasileiro migrante no mundo (COMIGRAR, 2014, p. 2).

A saber, pela diversidade de temas e assuntos abordados nessa conferência, que a meu ver inicialmente se caracterizava como um teste, muitas diretrizes não foram discutidas na sua totalidade. Além disso, fez-se alguns recortes regionais dentro desse panorama envolvendo os segmentos governamentais locais, os estados e municípios, com destaque para regiões com fluxos migratórios expressivos, seja por sua característica demográfica de grande metrópole, como São Paulo e Rio de Janeiro, seja por sua localização geográfica fronteiriça, a exemplo de Foz do Iguaçu, ou relevância como ponto de mobilidade na região sul-americana, como a cidade de Manaus.

Portanto, segundo o documento de referência (COMIGRAR, 2014) para atender essa demanda, propôs-se uma série de eventos preparatórios, em todo o país e fora dele, que convergirão no evento nacional em maio de 2014 na cidade de São Paulo. O funcionamento dessas etapas, as regras para eleição de representantes e os processos de sistematização de propostas foram detalhados no documento denominado “Guia/Manual Metodológico da Iª COMIGRAR” (2014), que basicamente aponta as diretrizes para as conferências estaduais, municipais e outros eventos livres, cujo objetivo é a criação de debates (propostas) e a eleição de delegados e representantes para compor a mesa na conferência nacional que em linhas gerais confere os seguintes objetivos:

Objetivo geral da COMIGRAR nacional:

Propiciar espaço para o diálogo social ampliado visando à formulação de propostas (advindas das conferências estaduais e municipais) para subsidiar a construção de uma política e um Plano Nacionais sobre Migrações e Refúgio para uma gestão pautada pelos direitos humanos.

Objetivos específicos da COMIGRAR nacional:

1) favorecer a participação de migrantes e coletivos migratórios em todos os processos e etapas; 2) incentivar a mudança de percepção dos gestores públicos e da sociedade quanto ao migrante como sujeito de direitos; 3) oportunizar espaço para a expressão e formulação de demandas/bandeiras relativas à temática de discussão com a maior abrangência possível de setores e atores no território nacional; 4) avançar na transversalização da temática migratória e do refúgio garantindo o respeito aos papéis de cada um dos atores governamentais e não governamentais envolvidos com ela na entrega das diferentes políticas de Estado afetas ao tema; 5) construir convergências entre as agendas da migração e do refúgio.

Em síntese, como nota o relatório da Iª COMIGRAR (2014, p. 7) na metodologia participativa, os debates preparatórios foram orientados por cinco eixos temáticos que expressam dimensões importantes da temática migratória e serão os temas agrupadores das propostas que serão elaboradas nas conferências locais - municipais, estaduais e livres. Ou seja, cada conferência local deverá adotar os cinco eixos como marco dos debates locais.

Os eixos temáticos da Iª COMIGRAR foram: 1) igualdade de tratamento e acesso a serviços e direitos; 2) inserção social, econômica e produtiva; 3) cidadania cultural e reconhecimento da diversidade; 4) abordagem de violações de direitos e meios de prevenção e proteção; 5) participação social e cidadã, transparência e dados. Portanto, as conferências preparatórias devem apresentar como resultado o que se verifica nos quadros ou anexos a seguir:

1- Conferências Estaduais

Segundo o texto base do evento, “as Conferências Estaduais deverão ser convocadas pelo Poder Executivo Estadual, mediante ato normativo governamental publicado ou divulgado oficialmente. Devem ser coordenadas por uma Comissão Organizadora Estadual” (COMIGRAR, 2014, p. 8).

Figura 1 – Resultado das Conferências Estaduais

O que deverá resultar das Conferências Estaduais

Formulário padrão com o relato do evento preenchido online na Plataforma COMIGRAR ou enviado para o e-mail *comigrar@migrantes.gov.br*, cinco dias após a realização do fim do evento, com prazo final até dia 5 de abril, contendo:

- lista dos delegados governamentais nomeados;
- lista de delegados da sociedade civil indicados;
- lista das propostas, com número de votos que receberam;
- lista de presença com assinatura dos participantes.

Fonte⁵: Manual Metodológico da Iª COMIGRAR (2014, p. 9).

2- Conferências Regionais

É uma Conferência realizada em conjunto por mais de um estado ou município. Neste caso, a Comissão Organizadora Regional (COR) deve reunir representantes de todos os estados ou municípios envolvidos a fim de juntos discutirem as melhores propostas a serem apresentadas como demanda dos migrantes.

Figura 2 – Resultado das Conferências Regionais

O que deverá resultar das Conferências Regionais

Formulário padrão com o relato do evento preenchido online na Plataforma COMIGRAR ou enviado para o e-mail *comigrar@migrantes.gov.br*, cinco dias após a realização do fim do evento, com prazo final até dia 5 de abril, contendo:

- lista dos delegados governamentais nomeados;
- lista de delegados da sociedade civil indicados;
- lista das propostas, com número de votos que receberam;
- lista de presença com assinatura dos participantes.

Fonte⁶: Manual Metodológico da Iª COMIGRAR (2014, p. 11).

⁵ Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/migracoes/participacao-social-1/i-comigrar-1/i-comigrar-manual-metodologico.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2025.

⁶ Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/migracoes/participacao-social-1/i-comigrar-1/i-comigrar-manual-metodologico.pdf>.

3- Conferências Municipais

De acordo com o manual da Iª COMIGRAR, “as Conferências Municipais deverão ser convocadas pelo Poder Executivo Municipal mediante ato normativo governamental publicado ou divulgado oficialmente. Deve ser coordenada por uma Comissão Organizadora Municipal (COM)” (COMIGRAR, 2014, p. 11).

Figura 3 – Resultado das Conferências Municipais

O que deverá resultar das Conferências Municipais

Formulário padrão com o relato do evento preenchido online na Plataforma COMIGRAR ou enviado para o e-mail *comigrar@migrantes.gov.br*, cinco dias após a realização do fim do evento, com prazo final até dia 5 de abril, contendo:

- lista dos delegados governamentais nomeados;
- lista de delegados da sociedade civil indicados;
- lista das propostas, com número de votos que receberam;
- lista de presença com assinatura dos participantes.

Fonte⁷: Manual Metodológico da Iª COMIGRAR (2014, p. 12).

4- Conferências Livres

É uma etapa que pode ser promovida por qualquer grupo articulado de pessoas ou organização não governamental, de qualquer segmento ligado à temática migratória. Segundo o Manual “as Conferências Livres poderão indicar até dois delegados para a etapa nacional, o primeiro e o segundo colocados de acordo à votação que recebam, cabendo à Comissão Organizadora Nacional (CON) a confirmação de sua participação”. (COMIGRAR, 2014, p. 12-13).

comigrar- 1/i-comigrar-manual-metodologico.pdf. Acesso em: 16 jun. 2025.

⁷ Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/migracoes/participacao-social-1/i-comigrar-1/i-comigrar-manual-metodologico.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2025.

Figura 4 – Resultado das Conferências Livres***O que deverá resultar das Conferências Livres***

Formulário padrão com o relato do evento preenchido *on line* na Plataforma COMIGRAR, cinco dias após a realização do fim do evento, contendo:

- lista de delegados da sociedade civil indicados para a análise da CON;
- lista das propostas com número de votos que receberam;
- lista de presença com assinatura dos participantes.

Fonte⁸: Manual Metodológico da Iª COMIGRAR (2014, p. 13).

5- Conferência Virtual

A Conferência Virtual ocorrerá no ambiente da Plataforma COMIGRAR e dela poderá participar qualquer pessoa interessada. Nesta etapa não haverá indicação de delegados. Os participantes participarão de fórum virtual onde apresentarão propostas à Etapa Nacional da COMIGRAR.

Figura 5 – Resultado da Conferência Virtual***O que deverá resultar da Conferência Virtual***

Formulário padrão com o relato do evento preenchido *online* na Plataforma COMIGRAR, cinco dias após a realização do fim do evento, contendo:

- lista das propostas com número de votos que receberam;
- lista de presença dos participantes

Fonte⁹: Manual Metodológico da Iª COMIGRAR (2014, p. 14).

Diante do exposto, uma vez recebidas as propostas de cada conferência realizada, a Comissão Organizadora Nacional (CON) irá produzir o Caderno de Propostas que guiará os debates do evento nacional. Assim, a etapa nacional da COMIGRAR será uma confluência dos debates e propostas estaduais, municipais, regionais, livres e virtuais, a serem então coordenados nacionalmente.

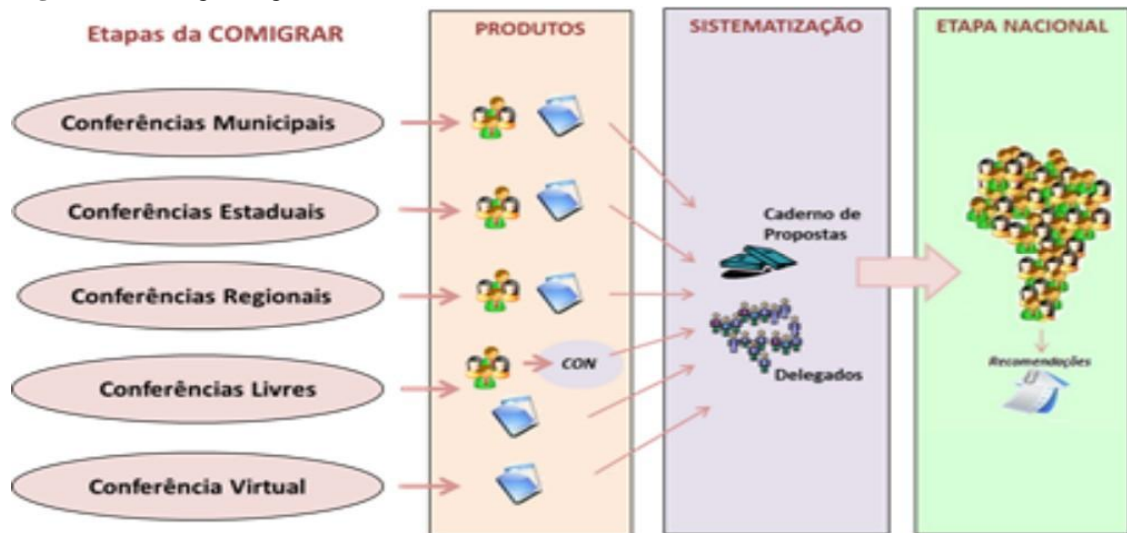
Portanto, a partir dos debates em torno do Caderno de Propostas, na Etapa Nacional, serão priorizadas aquelas propostas que subsidiarão a construção do Plano Nacional de Migrações e

⁸ Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/migracoes/participacao-social-1/i-comigrar-1/i-comigrar-manual-metodologico.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2025.

⁹ Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/migracoes/participacao-social-1/i-comigrar-1/i-comigrar-manual-metodologico.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2025.

Refúgio e a formulação da Política Nacional de Migrações e Refúgio. Em síntese, o diagrama a seguir explica visualmente o fluxo deste processo:

Figura 6 – Fluxograma geral da COMIGRAR



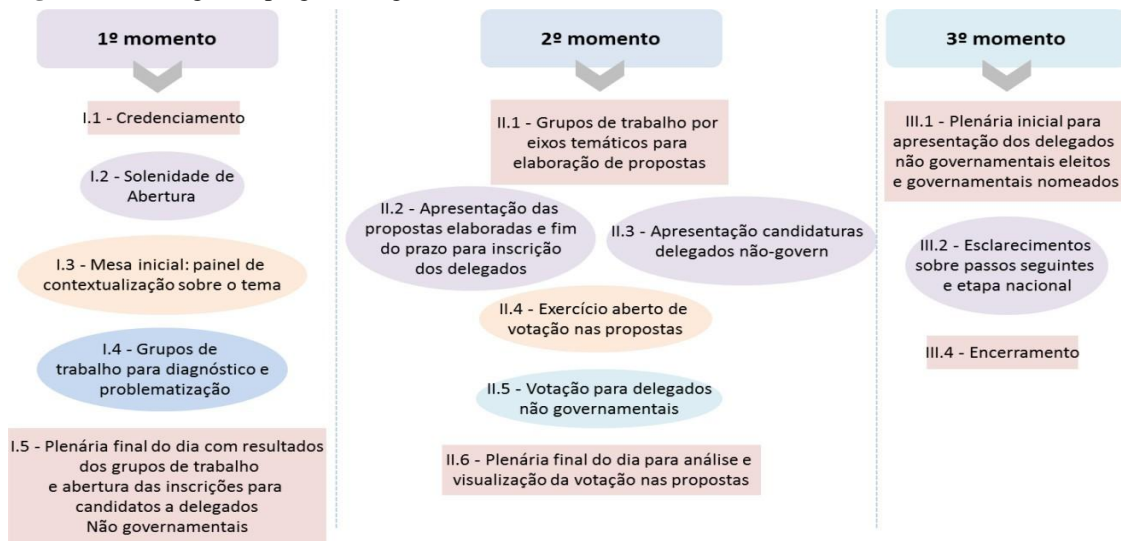
Fonte¹⁰: Manual Metodológico da Iª COMIGRAR (2014, p. 14).

Dito isto, todas as etapas (conferências preparatórias) elegem propostas e delegados, com exceção da ‘Conferência Virtual’ que elege apenas propostas e as ‘Conferências Livres’ que também se destacam porque apesar de serem eventos realizados em todo país, apenas indicam os delegados para a análise da Comissão Organizadora Nacional (CON), sendo que a CON decide a favor ou contra a participação deles.

Cada conferência preparatória deve obedecer fielmente o esquema proposto no manual/guia metodológico de referência da COMIGRAR nacional, de modo que todo processo e organização das etapas das conferências preparatórias sejam semelhantes ou equivalentes às mesmas etapas e processos da conferência nacional. No diagrama a seguir (Figura – 7) é possível visualizar a natureza dos eventos principais das conferências preparatórias planejadas de acordo às orientações gerais da Iª COMIGRAR nacional.

¹⁰ Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/migracoes/participacao-social-1/i-comigrar-1/i-comigrar-manual-metodologico.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2025.

Figura 7 – Fluxograma pragmático geral da COMIGRAR



Fonte¹¹: Manual Metodológico da Iª COMIGRAR (2014, p. 16).

O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) divulgou em maio de 2014 que a Iª COMIGRAR foi reconhecida como um marco histórico na política migratória brasileira, reunindo 556 delegados de 30 nacionalidades e 21 estados, e com apoio de várias agências da ONU, incluindo a Organização Internacional para Migrações (OIM), Organização Internacional do Trabalho (OIT), Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNODC) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento(PNUD).

Segundo o relatório divulgado pela ACNUR em 2014, a conferência contou com mais de 200 etapas preparatórias que agregaram cerca de 2.500 a 5.300 participantes, resultando em milhares de propostas coletadas para subsidiar a política pública nacional.

Durante o desenvolvimento do presente trabalho, pude constatar que o relatório final detalhado da Iª COMIGRAR ainda não está facilmente acessível na pesquisa pública, o que impossibilita saber de fato quantas propostas foram aprovadas na plenária final. No entanto, com base no caderno de propostas divulgado pela ACNUR (2014) contabiliza-se um total de 46 propostas (aprovadas) reunidas a partir das mais de 2 mil propostas coletadas em todo Brasil.

A retomada da COMIGRAR em 2024 após um hiato de quase uma década simboliza não apenas a resiliência das nossas lutas enquanto migrantes, mas também a urgência de repensar os caminhos da integração social e econômica no contexto das crises migratórias contemporâneas.

¹¹ Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/migracoes/participacao-social-1/i-comigrar-1/i-comigrar-manual-metodologico.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2025.

Portanto, a IIª COMIGRAR surge agora não mais para testar e sim ampliar e aprofundar os processos participativos iniciados em 2014, promovendo consultas públicas, e as mesmas etapas da Iª COMIGRAR garantindo a presença ativa dos migrantes em todas as fases do processo, visando consolidar a COMIGRAR como instrumento de governança democrática das migrações, influenciando diretamente a formulação de políticas públicas inclusivas, e reafirmando o Brasil como espaço de construção coletiva de cidadania e pluralismo.

Com base na análise do relatório final da IIª COMIGRAR (2024), a realização da Segunda Conferência Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia (IIª COMIGRAR), ocorrida entre os dias 8 e 10 de novembro de 2024 em Brasília, representou a concretização de um sonho sobretudo para aqueles que há muito tempo aguardavam este evento que consolida a governança migratória no Brasil.

Este segundo evento contou com a participação de “1.280 delegados, sendo 800 oriundos da sociedade civil (migrantes, refugiados, apátridas, movimentos e defensores de direitos humanos) e 480 representantes do poder público” (COMIGRAR, 2024, p. 5), um aumento de mais de 130% em relação à Iª COMIGRAR que havia reunido apenas 556 delegados em 2014. Além disso, as etapas preparatórias da segunda edição ultrapassaram os 9.000 participantes, enquanto a primeira havia mobilizado apenas cerca de 5.300 pessoas.

Fazendo uma análise das propostas debatidas e aprovadas na IIª COMIGRAR, também evidencia-se um aumento qualitativo: 60 propostas prioritárias foram votadas e aprovadas na plenária final da IIª COMIGRAR, todas organizadas em seis eixos temáticos, nomeadamente: (1) Governança e Participação Social; (2) Políticas Públicas e Universalização de Direitos; (3) Igualdade de Tratamento e Combate à Discriminação; (4) Promoção do Trabalho Decente e Desenvolvimento Econômico (eixo central para o presente estudo, a ser analisado nas próximas seções); (5) Acesso à Justiça e Segurança Pública; e (6) Cultura de Paz e Enfrentamento à Xenofobia.

Já na edição de 2014, como mencionado anteriormente, embora mais de 2.800 propostas tenham sido elaboradas nas conferências preparatórias, não há registro oficial do número exato de proposições efetivamente aprovadas na plenária final, o que de certa forma revela alguma fragilidade documental e ou institucional da época.

Ademais, outro destaque da IIª COMIGRAR que merece a nossa atenção é a adoção de novas metodologias participativas e tecnológicas. O uso de ferramentas e plataformas digitais para inscrição, votação e transmissão online dos debates certamente ampliou a acessibilidade e a transparência do processo.

Além disso, nesse segundo evento também foram realizadas feiras culturais, oficinas

multilíngues e rodas de conversa que proporcionaram uma melhor interação entre a comunidade, participantes e migrantes do mundo todo, marcando um aprofundamento na dimensão intercultural da conferência. Por outro lado, a Iª COMIGRAR foi majoritariamente presencial e centralizada, refletindo o contexto político e tecnológico que o Brasil vivia décadas atrás.

Portanto, enquanto a Iª edição resultou diretamente na formulação da Lei nº 13.445/2017 (Lei de Migração) ao romper com a lógica do antigo “Estatuto do Estrangeiro” (Lei nº 6.815/1980), a IIª COMIGRAR se concentrou na “fiscalização crítica da aplicação dessa lei” e na proposição de diretrizes para o seu aprimoramento, com ênfase no enfrentamento à xenofobia institucional, na regularização migratória, no reconhecimento de diplomas e na ampliação do acesso ao trabalho e à renda. Em suma, ao contrastar as duas edições podemos identificar o que se verifica no quadro a seguir.

Figura 8 – Quadro comparativo da Iª e IIª COMIGRAR

Elemento	1ª COMIGRAR (2014)	2ª COMIGRAR (2024)
Delegados	556	1.280
Participantes nas etapas	~5.300	>9.000
Propostas aprovadas (plenária)	Não informado oficialmente	60
Número de instituições	~20	+40
Impacto	Formulação da Lei de Migração (2017)	Avaliação da lei e diretrizes de execução
Estrutura metodológica	Presencial, regional	Presencial, digital, temática e regional
Articulação internacional	Moderada (antes do Pacto Global)	Alta (ODS, Pacto Global, ACNUR, OIM etc.)
Eixos temáticos	Dispersos	6 eixos definidos com clareza metodológica

Fonte: Acervo pessoal baseado nos documentos oficiais da Iª e IIª COMIGRAR.

5.2 A COMIGRAR COMO INSTRUMENTO DE GOVERNANÇA MIGRATÓRIA

Segundo Castles e Miller (2013) na obra *A era das migrações: movimentos internacionais de população no mundo moderno*, afirmam que estamos vivendo ‘a era das migrações’, um período histórico marcado por fluxos migratórios transnacionais intensos,

permanentes e estruturalmente vinculados à globalização. A principal teoria apresentada pelos autores é a de que a migração internacional contemporânea não pode ser compreendida como um fenômeno isolado ou transitório, mas sim como parte constitutiva das transformações socioeconômicas, políticas e culturais do capitalismo global.

A saber, por definição, governança migratória é a forma como os países planejam, decidem e implementam ações para lidar com os fluxos de pessoas que migram, respeitando os direitos, a segurança, soberania e a cooperação internacional. No caso do Brasil, a governança migratória está atrelada ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (via Coordenação-Geral de Migrações); a Polícia Federal (pelo controle de fronteiras e regularização de documentos); Defensoria Pública da União, Prefeituras, CRAS, CONARE (para os refugiados) e a COMIGRAR pelo Conselho Nacional de Migração, com participação social.

Durante as duas edições da COMIGRAR (Iª e IIª) era facilmente visível as expectativas no entorno dos participantes, desde as organizações, diretores, coordenadores, líderes e imigrantes até brasileiros que abraçam a causa das migrações. Todos estávamos cheios de esperança, mas o que esperar da COMIGRAR de fato?

Segundo o texto publicado pelo site de notícias ‘Migramundo’ aos 30 de maio de 2014, por Rodrigo Borges Delfim, de título: *O que esperar da COMIGRAR? Especialistas, militantes e migrantes opinam*. Afirma que embora a COMIGRAR seja o resultado de toda uma série de discussões articuladas em especial nos últimos meses, a conferência é vista por especialistas, militantes e autoridades não como um objetivo em si, mas como um ponto de partida para um novo paradigma das migrações. Ou seja, a conferência não representaria por si só uma grande mudança.

Porém, isso não significa de forma alguma que não devemos esperar nada da COMIGRAR, pelo contrário. Segundo o mesmo texto publicado pela ‘Migra Mundo’, o que se espera de fato da COMIGRAR é que “ela seja capaz de identificar todos os gargalos que existem na vida do migrante que o impedem de ter sua situação regularizada, sua acolhida mais bem feita e sua integração de fato à sociedade brasileira” (Migramundo, 2014, n. p.).

Portanto, espera-se que “a partir dessa identificação o Estado brasileiro assumira essa priorização desses pontos de gargalo e busque remediar cada um deles, opinou Camila Asano, coordenadora de política externa da ONG Conectas Direitos Humanos” (Migramundo, 2014, n. p.).

Dito isto, pode se dizer que para nós, sobretudo imigrantes, ainda estamos diante de uma incógnita, como diria Foucault (1994), somos dependentes da boa-fé do governo brasileiro. A migração voltou a ser um fenômeno importante no Brasil, agora é preciso que ela

se torne prioridade, uma pauta do governo.

Como vimos na sessão anterior a COMIGRAR não é uma ‘instituição governamental’, mas sim um ‘espaço de escuta’. Este espaço, porém, pode ser usado como ‘instrumento de controle e governança migratória’. Como nota Geiger; Pécoud (2013), a COMIGRAR e outras conferências dessa natureza,

podem ser discutidos, com razão, em termos foucaultianos, como constituindo uma nova “arte de governar” que passou a ter como alvo o acesso, a permanência e o emprego de populações estrangeiras, colocando os não cidadãos/trabalhadores estrangeiros sob a ordem, vigilância e controle do Estado [...] essa “arte de governar”, que evoluiu até as primeiras décadas do século XX, não se limitava exclusivamente a um “governo sobre populações estrangeiras”, mas antes constituía um conjunto de técnicas de governo mais gerais. Seu objetivo último não era apenas o governo das populações estrangeiras como tais, mas, ao contrário, o “bem-estar” da população nativa, a melhoria de sua condição, o aumento de sua riqueza, longevidade, saúde e assim por diante, uma “boa disposição das coisas” com base em um “governo sábio (Geiger; Pécoud, 2013, p. 19).

No contexto brasileiro, por exemplo, esse argumento revela tensões profundas entre a retórica dos direitos humanos e os dispositivos técnicos e institucionais que, mesmo sob uma aparência democrática e inclusiva, reproduzem lógicas seletivas de controle e vigilância sobre migrantes, refugiados e apátridas.

Em outras palavras, o governo sempre tem como ‘prioridade natural’ garantir o bem-estar da sua população nativa. Portanto, apesar do tema da migração ser um fato importante no Brasil, não está acima da ‘prioridade natural’ do governo, e particularmente creio que nunca estará. Entretanto, isso significa que nós migrantes ainda temos muito o que lutar, para que no mínimo os nossos direitos básicos sejam garantidos. Porém, importa ressaltar que diante do meu olhar pessimista em relação ao tema, a COMIGRAR é sim uma grande porta de entrada, como veremos nas próximas seções.

Assim, a COMIGRAR como instrumento de governança migratória e enquanto instância de participação social, pode ser entendida nessa chave analítica como um duplo dispositivo: de um lado ela propicia espaços de escuta, formulação de demandas e fortalecimento da cidadania migrante e, do outro insere-se numa racionalidade governamental que visa integrar essas populações de forma funcional ao projeto nacional, subordinando seu reconhecimento a critérios de produtividade, legalidade e utilidade econômica.

Como nota Sayad (1998),

imigração e imigrantes só têm sentido e razão de ser se o quadro duplo erigido com o fim de contabilizar os "custos" e os "lucros" apresentar um saldo positivo - idealmente,

a imigração deveria comportar apenas "vantagens" e, no limite, nenhum "custo". Como maximizar as "vantagens" (principalmente as vantagens econômicas) da imigração, reduzindo ao mesmo tempo ao mínimo o "custo" (notadamente o custo social e cultural) que a presença dos imigrantes impõe? Esta é uma formulação que, ao mesmo tempo que condensa em si toda a história do fenômeno da imigração, revela a função objetiva (ou seja, secreta) da regulamentação aplicada aos imigrantes: mudando segundo as circunstâncias, segundo as populações relativas, essa regulamentação visa impor a todos a definição constituída em função das necessidades do momento (Sayad, 1998, p. 50).

Portanto, para qualquer governo, o imigrante só faz sentido quando gera vantagens, seja política, cultural ou econômica. No entanto, as formas como essas vantagens são adquiridas são no mínimo aliciadoras, e espaços como a COMIGRAR, no caso do Brasil, podem se tornar um meio para esse fim.

Ora, em vez de uma inclusão plena, há uma inclusão condicional, em que o acesso ao trabalho, à documentação ou à moradia não é garantido universalmente baseado apenas na carta dos direitos humanos apresentada pela ONU, mas mediado por dispositivos de regulação que visam proteger, prioritariamente, o "bem-estar" da população nativa. Portanto, a COMIGRAR, ao mesmo tempo que representa um avanço normativo, também opera dentro de uma lógica de governo que naturaliza a distinção entre cidadãos plenos e sujeitos governáveis, reiterando fronteiras internas que regulam o pertencimento e a participação social.

Apesar de pouco difundido no dia a dia das pessoas, as migrações internacionais são parte da dinâmica social desenvolvida nas cidades globais e a mão de obra imigrante é uma categoria transnacional importante na vida cotidiana dessas cidades (Almeida; Maciel, 2011). O Brasil enquanto grande sociedade consumidora de imigração que, precisa de mão-de-obra imigrante permanente, mesmo que por motivos políticos,

embora tenha definido para o trabalhador imigrante um estatuto que o instala na provisoriedade enquanto estrangeiro (de direito, mesmo se não o é sempre, ou, se o é pouco, de fato) e que, assim, nega-lhe todo direito a uma presença reconhecida como permanente, ou seja, que exista de outra forma que não na modalidade do provisório contínuo e de outra forma que não na modalidade de uma presença apenas tolerada (por mais antiga que seja essa tolerância), consente em tratá-lo, ao menos enquanto encontra nisso algum interesse (Sayad, 1998, p. 46).

Pergunto, qual é o real interesse do governo ao criar espaços como a COMIGRAR? Na obra *Microfísica do Poder*, Michel Foucault desenvolve o conceito de 'governamentalidade' como o conjunto de instituições, saberes e técnicas que visam conduzir a conduta dos indivíduos e das populações, e ele propõe que o poder se exerce por meio de redes capilares, dispersas em práticas cotidianas, discursos e instituições (Foucault, 1994). Nesse caso, segundo a teoria de Foucault, pode-se afirmar que o que está em jogo na COMIGRAR não é apenas a formulação

de políticas públicas, mas a disputa sobre quais vidas devem ser integradas, em que condições e sob quais normas de conduta.

Assim, para Foucault (1994) a pergunta mais interessante seria: que tipo de migrante interessa ao Estado brasileiro? A escuta participativa, os cadastros, os critérios de regularização e os próprios mecanismos de acolhimento refletem uma racionalidade de governo que normaliza, classifica e administra a alteridade migrante, ao mesmo tempo em que afirma uma universalidade dos direitos humanos. Dessa forma, a COMIGRAR pode ser lida como parte de uma rede de ‘dispositivos biopolíticos’ que organizam o espaço social a partir da distinção entre aqueles que podem ou não fazer parte do “corpo da nação”, define o bom e o mau imigrante.

De fato, o imigrante só existe na sociedade que assim o denomina a partir do momento em que atravessa suas fronteiras e pisa seu território; o imigrante “nasce” nesse dia para a sociedade que assim o designa. Dessa forma, ela se arvora o direito de desconhecer tudo o que antecede esse momento e esse nascimento. Esta é outra versão do etnocentrismo: só se conhece o que se tem interesse em conhecer, entende-se apenas o que se precisa entender, a necessidade cria o conhecimento; só se tem interesse intelectual por um objeto social com a condição de que esses interesses sejam levados por outros interesses, com a condição de que encontre interesses de outra espécie (Sayad, 1998, p. 16).

Para compreender essa distinção entre aqueles que podem ou não fazer parte do corpo da nação, a exemplo, Paulo Illes, coordenador de políticas para imigrantes da Prefeitura de São Paulo em 2014, segundo a matéria divulgada pelo site Migramundo antes do evento da primeira COMIGRAR sobre o que se esperava do evento, afirmou que “durante o evento será possível discutir a nova legislação migratória, assim como a questão dos direitos políticos e da garantia ao direito ao voto dos imigrantes no país” (Migramundo, 2014, *n. p.*). No entanto, como sabemos a discussão sobre a legislação migratória teve maior relevância e foi mais bem acolhida pelo governo, resultando na criação do marco legal (lei de migração), se comparada a garantia do direito ao voto, e não por acaso.

A questão do voto para estrangeiros sempre foi uma incógnita e tema de conferências fechadas, clandestinas ou ocasionais ao longo da história do Brasil desde a Constituição de 1824, apenas cerca de dois anos depois da independência, porém com restrições. Em 1824 o império do Brasil estabeleceu que cidadãos brasileiros tinham direito ao voto. Estrangeiros podiam se tornar cidadãos naturalizados e, com isso, votar, desde que cumprissem os requisitos legais. No entanto, só quem tinha determinada renda podia votar, o que restringia tanto naturalizados quanto natos.

Com a constituição de 1891 (Primeira República) ampliou-se o direito político e garantiu-se explicitamente o voto a brasileiros naturalizados. O voto continuava sendo masculino,

excluindo mulheres e analfabetos. Os naturalizados eram considerados cidadãos plenos após a naturalização e, portanto, podiam votar e ser votados, com exceção de alguns cargos, como o de Presidente da República, exclusivo para brasileiros natos.

Em 1934 a constituição brasileira universalizou ainda mais o voto, incluindo mulheres e confirmou o direito dos naturalizados ao voto, reforçando o conceito de igualdade entre brasileiros natos e naturalizados (exceto para certos cargos públicos). Finalmente em 1988, exatamente 164 anos depois da primeira constituição brasileira de 1824, o Brasil define como brasileiros os naturalizados, com quase todos os direitos políticos dos natos. Como destacado no art. 14: todos os brasileiros, natos ou naturalizados, podem votar e se candidatar, com restrições apenas para alguns cargos, como: Presidente e Vice-Presidente da República; Oficial das Forças Armadas; Presidente da Câmara, do Senado e do Supremo Tribunal Federal (STF).

Ora, desde então, independentemente de quais foram os governos de 1988 até os dias de hoje, não houve nenhuma outra movimentação significativa no que diz respeito a voto para estrangeiros, mesmo depois da Iª COMIGRAR (2014) e da IIª COMIGRAR (2024). Portanto, importa lembrar disto para dizer que o Estado não doa nada para sua população que ele não possa controlar, ou como nos lembra Sayad (1998) é uma ilusão pensar o contrário disso e “os mecanismos de poder são parte intrínsecas de todas essas relações” Foucault (2008, p. 4).

Assim, como nota Foucault (2008, p. 5) “essa análise tem, no meu entender, o papel de mostrar quais são os efeitos de saber que são produzidos em nossa sociedade pelas lutas, os choques, os combates que nela se desenrolam, e pelas táticas de poder que são os elementos dessa luta”. Como acrescenta Foucault (2008),

[...] na verdade, vocês têm uma série de edifícios complexos nos quais o que vai mudar, claro, são as próprias técnicas que vão se aperfeiçoar ou, em todo o caso, se complicar, mas o que vai mudar, principalmente, é a dominante ou, mais exatamente, o sistema de correlação entre os mecanismos jurídico-legais, os mecanismos disciplinares e os mecanismos de segurança (Foucault, 2008, p. 11).

Em suma, como migrantes cabe a nós identificarmos os limites que nos estão impostos, mesmo diante de espaços oportunos como a COMIGRAR e mesmo quando tais barreiras não são facilmente visíveis, e assim optar entre desafiar ou respeitar tais restrições. Ademais, ao governo espera-se que no mínimo atuem em conformidade com aquilo que rege os princípios dos direitos humanos que para variar o Brasil tem sido um bom exemplo nesse sentido, mas carece de melhoria em relação à implementação de políticas públicas.

5.3 AVANÇOS INSTITUCIONAIS: DA COMIGRAR À LEI DE MIGRAÇÃO (13.445/2017)

Apesar de todas as críticas feitas à COMIGRAR por estudiosos, migrantes e alguns especialistas da área, é possível verificar alguns avanços institucionais significativos que merecem a nossa atenção. Entretanto, importa destacar que esses avanços tanto da Iª quanto da IIª COMIGRAR mostram que a governança migratória brasileira ainda opera sob uma lógica seletiva, onde os direitos plenos como o acesso ao trabalho formal estão condicionados ao desempenho, à legalidade documental e à adaptação aos critérios de normalidade estabelecidos pelo Estado. Ao mesmo tempo, é também necessário compreender como essas conquistas ocorreram, quais foram os meios institucionais e participativos que possibilitaram tais avanços e quais são os limites estruturais que ainda persistem.

5.3.1 Rompimento com o paradigma excludente do Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980)

A saber, o rompimento do paradigma excludente do estatuto do estrangeiro foi um evento histórico decisivo ao denunciar o viés autoritário da antiga Lei nº 6.815/1980 herdada da ditadura militar que tratava o migrante como “estrangeiro” perigoso e subordinado ao interesse nacional. Com a participação dos próprios migrantes no evento, ao reaver esse paradigma com base em uma perspectiva de dignidade e ‘cidadania universal’ como propõe Dembour (2015, p. 1) a partir da ideia de que “os migrantes também são seres humanos. Como isso é incontestável, se alguém acredita em direitos humanos, significa que os migrantes têm direitos humanos, assim como qualquer outro ser humano que não tenha migrado”, só então foi possível uma reflexão nesse sentido que fosse a favor dos direitos humanos e contrário ao que vigorava anteriormente na lei nº 6.815/1980.

Portanto, a Iª COMIGRAR através desse rompimento legitimou as vozes dos migrantes como sujeitos de direito, não os enxergando apenas como objetos de política pública. As conferências preparatórias que reuniram mais de 5.000 participantes foi o que gerou uma base de propostas e demandas da sociedade civil migrante que influenciaram diretamente o conteúdo do projeto de lei da nova legislação. Com a criação da nova lei (o marco legal) migrantes tiveram direitos sociais, trabalhistas e previdenciários reconhecidos, e foi possível o acesso ao Sistema Único de Saúde (SUS), à educação pública e ao mercado de trabalho formal.

5.3.2 Reconhecimento institucional da figura do migrante como sujeito de direitos

Todo migrante é antes de tudo um ser humano e, como tal, “em uma sociedade que professa sua fé nos direitos humanos, é um indivíduo dotado de direitos que devem ser respeitados” Dembour (2015, p. 1). Portanto, o principal avanço nesse sentido foi a formulação participativa de diretrizes que fundamentaram a elaboração da Lei de Migração nº 13.445/2017, uma legislação mais alinhada aos direitos humanos.

Assim, a lei de migração, aprovada em 2017, que reconhece o migrante como sujeito de direitos, também garante igualdade de tratamento entre nacionais e estrangeiros e estabelece princípios como acolhimento humanitário, não criminalização da migração e o acesso a serviços públicos. Portanto, isso só foi possível apenas graças a pressão da sociedade civil organizada e do caderno de propostas entregue ao Ministério da Justiça que através da COMIGRAR fundamentou juridicamente os pilares da nova lei.

5.3.3 Ampliação da escuta, participação e representatividade social

Diferente da primeira edição, na segunda conferência foi possível observar um aumento significativo de participantes cujas vozes ecoaram gritos por justiça e igualdade de direitos. Como vimos anteriormente, a IIª COMIGRAR contou com mais de 9.000 participantes e 1.280 delegados, entre sociedade civil e poder público. Portanto, essa participação ampliada resultou em 60 propostas aprovadas, muitas delas voltadas à criação de políticas afirmativas no campo do trabalho, renda e empreendedorismo para migrantes em situação de vulnerabilidade.

Portanto, vários fatores contribuíram para essa ampliação, dentre eles o expressivo aumento de conferências temáticas e regionais, uso de plataformas digitais, oficinas multilíngues e estratégias de interiorização. Essas ferramentas criaram novos canais de escuta e deliberação, especialmente voltados a migrantes periféricos, afrodescendentes e indígenas em mobilidade.

5.3.4 Centralidade do trabalho decente e da inserção econômica no debate político

O eixo “Inserção Econômica e Promoção do Trabalho Decente”, um dos principais eixos temáticos dentre 6 eixos da conferência e, que é destacado neste estudo, trouxe à tona dados preocupantes sobre desemprego e precarização entre migrantes. Diante disso, a conferência propôs ações concretas para enfrentar esses desafios, como campanhas de combate

à discriminação e xenofobia institucional, incentivos à contratação formal e capacitação profissional. Como veremos na seção a seguir, na discussão do tema foram aprovadas algumas diretrizes tendo maior visibilidade aquelas voltadas à: revalidação simplificada de diplomas e fortalecimento de políticas de empregabilidade como o combate à informalidade laboral.

Essa centralidade e foco no trabalho decente, no entanto, ocorreu devido ao grande número de propostas advindas das plenárias e dos grupos de trabalhos realizados em todo país. As propostas buscaram enfrentar o descompasso entre direito e acesso efetivo, articulando políticas migratórias com políticas públicas de emprego, assistência social, educação e saúde. Além disso, foram formuladas com base nos dados e relatórios de pesquisas da OIM, ACNUR e do Observatório das Migrações que indicaram grande preocupação dos migrantes em relação ao assunto e, por isso, sua relevância.

Ora, vale lembrar que à luz da teoria da governamentalidade apresentada por Foucault (2008), a promessa de inclusão funciona também como um dispositivo de poder, que regula quem pode ser “incluído” e sob quais condições. Portanto, as conquistas da COMIGRAR são reais e relevantes, mas são quase sempre tensionadas pelas barreiras estruturais, raciais, econômicas e burocráticas que seguem excluindo parte significativa da população migrante do acesso pleno à cidadania econômica e social.

5.4 DESAFIOS À INTEGRAÇÃO SOCIAL E ECONÔMICA DE MIGRANTES NO BRASIL

Kenneth N. Waltz na obra *“o homem, o Estado e a guerra: uma análise teórica”*, edição 2004, publicada pela Martins Fontes em São Paulo, nos lembra que para entender qualquer assunto nas Relações Internacionais é necessário identificar as três imagens ou níveis de análise para explicar as causas ou comportamentos do fenômeno em questão e situar-se em cada um deles: a nível do indivíduo; do Estado e do sistema internacional. Logo, analiticamente faz aqui uma reflexão de tais desafios a nível do indivíduo em paralelo ao Estado como governo. Não desprezando as ações do sistema internacional no que concerne às migrações.

Como acabamos de ver, ao contrário da primeira edição da COMIGRAR que teve como destaque a criação da lei de migração (Lei nº 13.445/2017), na IIª COMIGRAR foi destacado com muita clareza a questão do trabalho decente e da inserção econômica dos migrantes no debate político. Portanto, durante este estudo ficou claro que a IIª COMIGRAR foi também uma tentativa de preencher algumas lacunas deixadas pela primeira edição, logo alguns dos desafios da Iª COMIGRAR, como a discussão sobre o mercado de trabalho para migrantes, foram levemente contemplados na IIª COMIGRAR, ainda que de forma simplista ou parcial.

No entanto, segundo um estudo realizado por Duval e Silva (2017) foi possível identificar alguns desafios ou obstáculos que os imigrantes enfrentam como: acolhimento, idioma, preconceito e xenofobia. Além disso, os autores também destacaram o papel da sociedade civil, das ONGs e da igreja católica no processo de inserção social, acolhendo, ministrando curso de português, encaminhando e acompanhando os imigrantes no mercado de trabalho, e por incrível que pareça, hodiernamente, apesar da existência de eventos como a COMIGRAR os mesmos problemas permanecem, sendo apenas impactados por uma ou outra ação política.

Portanto, sobre os principais desafios à integração social e econômica de migrantes no Brasil, no que diz respeito a promoção do trabalho decente e desenvolvimento econômico concentram-se na dificuldade em conseguir emprego formal e na tensão entre o discurso de inclusão, muito presente no discurso político do governo, e as práticas institucionais excludentes que como nos lembra Foucault (2008) fazem parte dos mecanismos de controle do Estado.

Dessa forma entende-se que apesar das conquistas simbólicas e institucionais trazidas pelas COMIGRARs como a formulação da lei de migração (lei nº 13.445/2017) e a abertura de espaços de participação social para populações migrantes, os profundos obstáculos persistem à efetivação desses direitos na prática.

Dito isto, entre os principais desafios, destacam-se:

5.4.1 Burocracia documental

Apesar de ser algo simples para muitos brasileiros, para alguns imigrantes e refugiados é necessário ter algum tipo de letramento digital para adquirir certos documentos como: Cadastro de Pessoa Física (CPF), Carteira de Trabalho e outros documentos nacionais emitidos pelo governo brasileiro. No entanto, empresas e instituições públicas e privadas têm se mostrado ainda resistentes quanto a sensibilidade dessas questões sendo inflexíveis ao lidar com os migrantes, demonstrando assim a falta de capacitação e de preparo profissional, mas principalmente a falta de empatia para com o próximo.

Outro problema em relação a isso é o caso dos vistos para estudantes e o reconhecimento de diplomas estrangeiros, um processo caro, demorado e pouco acessível para grande parte dos migrantes, especialmente os que estão em situação de refúgio ou apatridia. Muitos desses documentos são exigidos para exercer qualquer trabalho formal no Brasil e, conseqüentemente, muitos imigrantes são excluídos do mercado de trabalho por tais dificuldades.

Como nota Duval; Silva,

como o poder público, de modo geral, não acolhe os imigrantes e os refugiados, fica a cargo da sociedade civil, de instituições religiosas, ONG e associações de imigrantes fazer o papel de anfitriões e acolherem esses indivíduos. No Brasil, a maior referência em acolhimento de imigrantes são os Scalabrinianos, uma ordem (irmandade) da Igreja Católica. A obra de maior expressão dos Scalabrinianos é a Missão Paz, que fica na cidade de São Paulo, que não se restringe em apenas acolher, mas oferecer outros serviços como ensino da língua portuguesa, regularização dos imigrantes, encaminhamento e mediações no emprego e ainda possui um centro permanente de estudos migratórios (Duval; Silva, 2017, p. 53).

5.4.2 Preconceito e xenofobia

Este é sem dúvida um dos maiores problemas enfrentados por migrantes ao longo da história das migrações, as barreiras linguísticas, a discriminação étnico-racial e o desconhecimento das culturas migrantes por parte da sociedade receptora, nesse caso o Brasil tem gerado grandes obstáculos à inserção produtiva, à mobilidade no mercado de trabalho e ao pleno exercício da cidadania. Para refletir a questão Sayad (1998) traz um relato que merece a nossa atenção,

[...] tive muitas dificuldades para poder chegar à França; é impressionante, as formalidades que a gente tem de cumprir, o tempo que precisa esperar; o mais difícil é ter de ouvir tudo o que dizem de todos os lados toda vez que vêm a gente fazendo alguma coisa: "Quem ele pensa que é? Espero que não consiga. É melhor que ele fique aqui, precisamos dele. Não lhe falta pão, que mais ele quer? De toda forma, ele não tem nenhuma chance (Sayad, 1998, p. 33).

Este relato por si só resume as três faces do preconceito e xenofobia que todo imigrante certamente já vivenciou ou vivenciará em algum momento de sua empreitada em terras desconhecidas; primeiro, o desafio para chegar ao lugar de destino; segundo, ser questionado sobre suas ações e, terceiro, o dilema entre retornar ou ficar. Entretanto, é interessante o fato de se tratar de um relato da década de 90 que manifesta a dor de um imigrante na França cerca de 35 anos depois, e é também a dor de mais de 1,5 milhão de imigrantes no Brasil, ou seja, em matéria de preconceito e xenofobia o imigrante na França recebe o mesmo tratamento racista e discriminatório que o imigrante no Brasil nos dias de hoje.

5.4.3 Informalidade laboral e precarização

Não é novidade que no Brasil muitos migrantes encontram ocupação apenas no setor

informal, sem acesso à previdência social, direitos trabalhistas ou proteção contra abusos, fatos que contrariam a promessa do “trabalho decente” defendida na II COMIGRAR.

Portanto, como imigrante negro e africano já fiz parte dessa estatística, e muitos ainda fazem. É o caso de imigrantes africanos vendedores do Brás – na 25 de Março em São Paulo e de estudantes da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB) da Bahia e Ceará que apesar do auxílio da universidade encontram uma saída no trabalho informal, seja servindo mesas nas praias, trabalhando de *bartender* ou trancistas, esta é uma realidade de um grupo seletivo de imigrantes vulneráveis que encontram na informalidade uma forma de resistir anos após anos devido à falta de melhores políticas públicas de inserção ao mercado de trabalho formal.

Ainda sobre a precarização e outros desafios inerentes pode-se destacar o que afirma Duval; Silva que depois do acolhimento e adaptação geralmente,

[...] os imigrantes vão à busca de novas moradias, que a princípio são moradias coletivas ou moradias de favor. Esses coletivos estão vinculados às redes sociais a que os imigrantes pertencem. Em geral essas residências são alugadas, possuem em média de 4 a 5 moradores, geralmente são de extrema precariedade e pequenas, são localizadas nas regiões periféricas das grandes cidades ou em regiões degradadas e marginalizadas dos centros urbanos; por exemplo, os imigrantes que residem na Região Metropolitana de Belo Horizonte vivem nos bairros e nas cidades mais distantes do centro da capital mineira, ou no caso da cidade São Paulo, em que eles vivem na região central, porém são locais que o paulistano já não estava ocupando mais, por questões de violência, drogas, prostituições e outros fatores. Os arranjos de moradia são alterados à medida que esses imigrantes vão se inserindo no mercado de trabalho e ampliam a renda, mas não se desvinculam totalmente desse cenário de precariedade e das regiões periféricas e marginalizadas das grandes cidades (Duval; Silva, 2017, p. 54).

5.4.4 Ausência de políticas ativas de empregabilidade

Tendo em vista os desafios destacados anteriormente, constata-se que os mecanismos efetivos de inclusão no mercado de trabalho formal permanecem escassos, fragmentados e, muitas vezes, desarticulados das nossas reais necessidades enquanto migrantes. Nesse sentido, não há por exemplo programas de qualificações profissionais voltados para os desafios enfrentados, como o desconhecimento da língua portuguesa, a ausência de redes de apoio local, a precariedade documental ou a desvalorização dos saberes adquiridos nos nossos países de origem. Duval; Silva (2017, p. 54), apresentam relatos (R1 e R2) de dois imigrantes que podem nos ajudar a entender a questão;

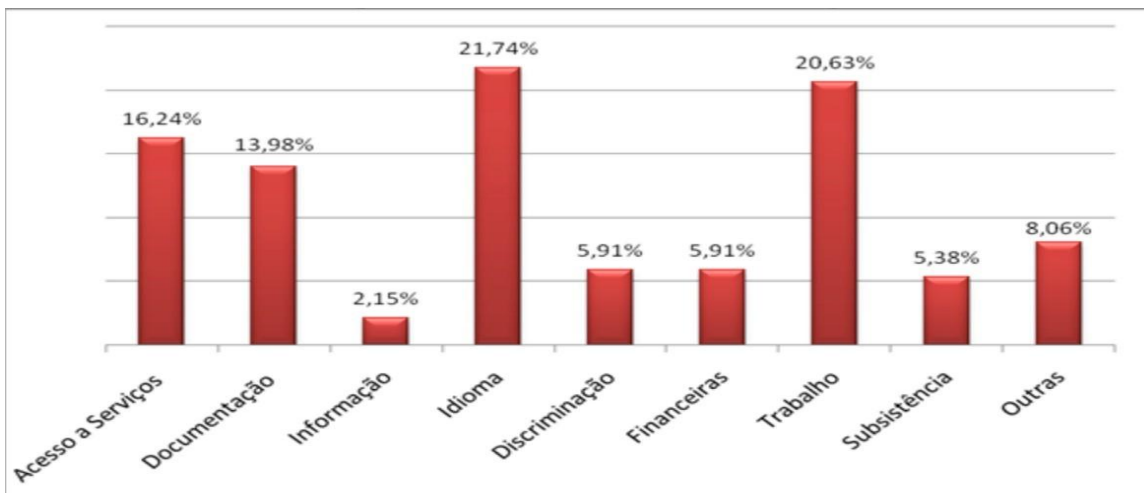
R1: O trabalho é difícil devido ao idioma também que não me ajuda, mas estou buscando para achar um bom trabalho para me poder sustentar. (Migrante masculino,

Curitiba/PR, OIM, 2014).

R2: O idioma aqui é o problema principal, o primeiro. Outro problema grande é que quando chegamos aqui, tem de ter uma pessoa para orientar a gente aonde ir. A gente não sabe onde tem atendimento, acolhimento para orientar a gente. (Migrante feminina, haitiana, São Paulo/ SP, ICMPD – MT Brasil, 2015).

Os dois relatos apresentados pelos autores como fruto de um estudo feito em 2015 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em parceria com o Ministério da Justiça, ilustrou algo surpreendente sobre a realidade de muitos migrantes em 2015 que infelizmente persiste até hoje. O fato de que o idioma é um dos principais desafios enfrentados por imigrantes que desejam ingressar no mercado de trabalho formal brasileiro. Como podemos verificar no gráfico a seguir:

Figura 9 – Principais dificuldades enfrentadas por migrantes no Brasil



Fonte: IPEA/Ministério da Justiça, 2015, p.138. Extraído de Duval; Silva, (2017, p. 55).

Portanto, o idioma ainda continua a ser uma grande barreira para muitos imigrantes. Além disso, observa-se a inexistência de políticas de incentivo à contratação de migrantes por parte do setor privado, como cotas, subsídios fiscais ou campanhas de conscientização que enfrentem o preconceito institucionalizado nos processos seletivos. Por isso, muitas vezes, imigrantes e refugiados são empurrados para ocupações informais, insalubres e mal remuneradas, como vendedores ambulantes, ajudantes de obras, serviços gerais, expressão eufemista que suaviza e romantiza a degradante situação perpetuando um círculo de subemprego e vulnerabilidade socioeconômica.

5.4.5 Reprodução das desigualdades estruturais

Para muitas instituições a integração econômica é frequentemente condicionada à lógica da produtividade, em que apenas aqueles migrantes considerados úteis ao desenvolvimento da instituição são empregados, o que revela uma racionalidade seletiva do Estado, como discutido sob a ótica da governamentalidade foucaultiana.

Por exemplo, durante a pandemia, no período que trabalhei em Santa Catarina numa das empresas do setor alimentar no ano de 2020, junto a outros imigrantes incluindo venezuelanos, haitianos, angolanos, guineenses, colombianos, senegaleses, congolenses, equatorianos, entre outros, pude observar que todos nós imigrantes éramos frequentemente alocados no mesmo setor, no qual trabalhávamos mais e recebíamos menos, independentemente da escolaridade que possuíamos éramos todos mal remunerados em comparação aos brasileiros que eram em menor número.

Lembro-me que a empresa tinha cerca de três tradutores que auxiliavam no processo seletivo de imigrantes que não falavam a língua portuguesa, até que um belo dia a empresa decidiu que precisaria apenas de um só tradutor que dominasse no mínimo três idiomas: inglês, francês e português. Pelo salário ofertado pela empresa não havia sequer um candidato brasileiro, portanto, a empresa recorreu aos trabalhadores imigrantes de modo a realizar um processo seletivo interno para recrutar como tradutor um imigrante que tivesse domínio dos três idiomas.

Dessa forma, a empresa conseguiu substituir cerca de dois ou três funcionários por um só e na categoria de imigrante acabou saindo mais barato ainda, pois a remuneração desse funcionário estaria abaixo do valor que a empresa estava disposta a pagar para o tradutor brasileiro no processo seletivo externo. Dessa forma podemos entender que os imigrantes só fazem sentido para as empresas, instituições públicas e privadas nessa lógica capitalista onde o único objetivo é o lucro gerado pela produtividade na qual os migrantes são a mão de obra banal e mais acessível.

Assim, atendendo o objetivo deste trabalho, ao abordar os desafios da integração social e econômica de migrantes no Brasil à luz da COMIGRAR torna-se justo olhar atentamente para a IIª COMIGRAR, especificamente para o eixo 2 “Inserção socioeconômica e promoção do trabalho decente” que segundo o caderno final da IIª COMIGRAR (2024),

dividiu-se nos GTs 3 e 4. O GT3 registrou 32 participantes e o GT4 27 participantes. Os(as) participantes destacaram a urgência de especial atenção à prevenção e à erradicação do trabalho infantil e do trabalho análogo à escravidão, bem como a

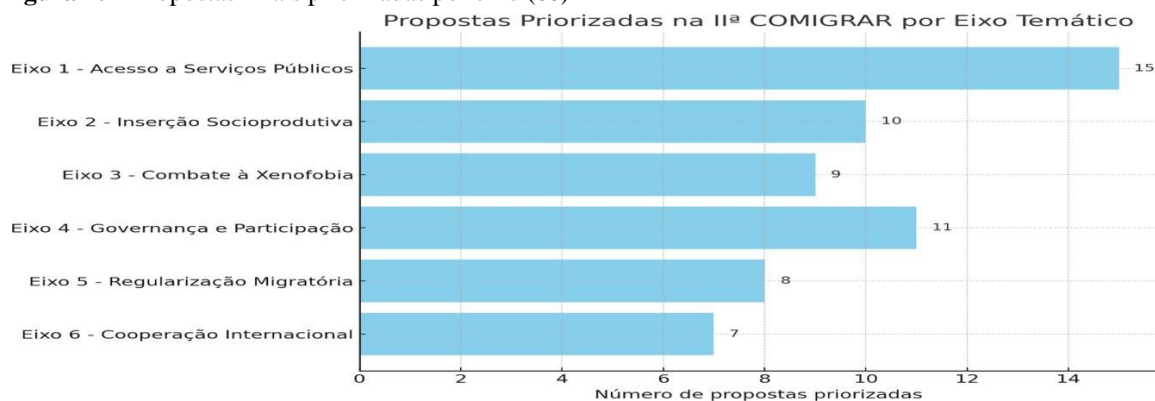
facilitação do ingresso de pessoas migrantes, refugiadas e apátridas ao mercado formal de trabalho. Destacou-se a importância de campanhas de conscientização para as empresas sobre os direitos dessa população com o objetivo de eliminar o racismo e a xenofobia e de promover a equidade salarial e de tratamento. Quanto a mediadores interculturais, foi defendida sua contratação em diversos setores e a regulamentação da sua atuação profissional. Com relação à revalidação de diplomas adquiridos no exterior, discutiu-se a necessidade da flexibilização da documentação exigida, a ampliação de instituições autorizadas a realizar o processo e o cumprimento dos prazos estabelecidos (COMIGRAR, 2024, p. 9).

Esse foi o enunciado da organização do evento em relação ao eixo 2 que deveria dar conta das demandas mencionadas. Portanto, diante de tais dificuldades, a IIª COMIGRAR se posiciona como um meio para sanar os problemas citados através da criação de propostas elaboradas por nós migrantes nas conferências preparatórias (estaduais, municipais e livres) realizadas em 23 estados e revisadas para votação de prioridade na conferência nacional.

Como participante e delegado eleito tive o prazer de fazer parte do eixo 2 e durante a minha participação no evento nacional em Brasília não pude deixar de notar que outros migrantes de diferentes nacionalidades, assim como eu, tinham interesse em participar desse eixo por diferentes motivos, entre eles, discutir as propostas de melhorias no acesso ao trabalho digno e formal para migrantes, refletindo assim a nossa preocupação coletiva com as questões trabalhistas e econômicas.

No entanto, a escolha para a participação nos eixos se deu de forma voluntária antes do evento e infelizmente nem todos conseguiram participar do eixo desejado, e isso influenciou diretamente no resultado da votação das propostas priorizadas por eixo, como se verifica a seguir.

Figura 10 – Propostas finais priorizadas por eixo (60)

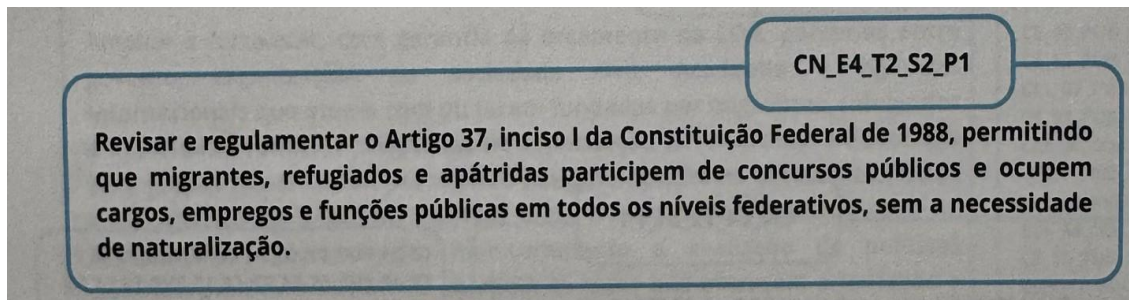


Fonte: acervo pessoal baseado no relatório final da IIª COMIGRAR (2024).

Na IIª COMIGRAR apesar de todo destaque dado às questões de inserção socioeconômica e promoção do trabalho decente pode-se verificar que o eixo 1 teve mais

propostas aprovadas e ou priorizadas em relação ao eixo 2, e não foi por acaso. Durante as discussões nas plenárias ou grupos de trabalhos muitos de nós delegados fomos surpreendidos com o conteúdo das propostas que haviam sofrido uma leve alteração além das propostas duplicadas e outras que foram simplesmente divididas, suprimidas ou transferidas para outros eixos, como é o caso da proposta de código: CN_E4_T2_S2_P1 que foi alterada e incorporada ao eixo 4 que versa sobre a governança e participação social. Vejamos a proposta em questão.

Figura 11 – Proposta de Código: CN_E4_T2_S2_P1



Fonte: Caderno de Propostas, IIº COMIGRAR (2024, p. 46).

Durante uma conversa entre delegados após identificar a ausência dessa proposta no nosso eixo, o que nos impossibilitava de revisar e votar nela, concluímos que deveríamos nos questionar sobre a intencionalidade da organização ao tomar certas atitudes.

Fato é que a proposta em evidência surgiu das conferências livres e estaduais da Bahia, das quais participei, como uma demanda de imigrantes estudantes, especialmente estudantes da UNILAB, que mesmo após concluírem a formação superior no Brasil são impossibilitados de prestar concurso público em cargos ou carreiras para além da docência, sendo obrigados a recorrer a uniões matrimoniais ou casamentos e ou ter filhos para obter a naturalização, para finalmente poder prestar concurso público no Brasil.

A naturalização forçada ou condicionada dessa forma configura-se como tipo de imposição para o controle efetivo do Estado e, portanto, uma violência que reflete a precariedade e falta de acesso ao trabalho digno para migrantes, mesmo após obterem qualificações profissionais dentro do próprio território brasileiro. Permitir que migrantes, refugiados e apátridas ingressem em cargos públicos representa um passo essencial à inclusão e igualdade de oportunidades. Para muitos de nós o concurso público é mais do que um emprego estável, é a oportunidade de exercer “plenamente” a nossa cidadania e contribuir ativamente na construção de um Brasil mais justo.

Sobre as leves alterações das propostas importa destacar que algumas modificações feitas pela organização durante as edições inviabilizam a materialização dessas propostas. Por

exemplo, na proposta em questão (CN_E4_T2_S2_P1) ao dizer que queremos ocupar cargos em ‘todos os níveis federativos’ dá a entender que ignoramos ou desconhecemos a existência constitucional dos chamados ‘cargos de reservas’ restritos apenas a brasileiros natos, quando na verdade é o contrário.

Não queremos ocupar ‘todos os cargos’, mas sim acessar alguns deles. Do ponto de vista do governo essa modificação na comunicação com as palavras dificulta a boa recepção, aceitação e materialização da proposta, pois não fica claro que se refere a migrantes, refugiados ou apátridas que possuem a formação necessária para exercer tais cargos, o que pode levar o governo a justificar como inviável.

Além disso, as modificações, desmembramentos e transposições de propostas por eixos afastou do debate e da votação nas plenárias iniciais ou grupos de trabalho delegados que de alguma forma participaram da construção inicial de propostas específicas. Consequentemente, esta ação ocasionou desavenças entre delegados na plenária final fazendo com que cada um votasse apenas nas propostas que faziam sentido para a sua realidade ou quando se sentiam contemplados de alguma forma. Portanto, muitos delegados (as) votaram por afinidade, seja racial, cultural, social ou simplesmente ideológica.

Diante desse cenário, ficou nítido para mim aquilo que afirma Simone de Beauvoir (2004) lembrando que o opressor só se mantém porque alguns dos oprimidos aceitam o fardo de suas correntes e, às vezes, até ajudam a apertá-las. Portanto, a partir do exposto pode-se ter uma ideia do caos trivial que envolveu o evento da IIª COMIGRAR destacando: má organização do anfitrião (MJSP); modificação das propostas e individualidade segregacionista dos diferentes grupos de delegados migrantes, refugiados e apátridas, que juntos foram responsáveis pelo mau aproveitamento e insuficiência do evento.

No eixo 2, por exemplo, havia pelo menos 5 propostas que estariam à altura de responder algumas das nossas demandas com impacto real na inserção socioeconômica e promoção do trabalho decente para migrantes de diferentes categorias, dos quais posso destacar as seguintes propostas:

CN_E2_T3_S3_P1 – Programa Nacional de Fomento ao Empreendedorismo; essa proposta teve como objetivo criar linhas de crédito com garantias flexíveis, capacitação e articulação com instituições como SEBRAE, SENAI e universidades. Como sabemos, muitas vezes alguns migrantes possuem talentos e habilidades múltiplas como: fazer tranças, tocar instrumentos musicais, fazer bordados, tricô, manicure e pedicure, habilidades de culinária, composição de música, reparação de eletrodomésticos e materiais tecnológicos etc.

Apesar de todas essas habilidades muitos de nós somos limitados por falta de apoio, seja

moral, capital ou até mesmo em termos de capacitação profissional. Nesse sentido, a criação desse programa em parceria com o SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas) e outras instituições ajudariam os migrantes a desenvolverem seus próprios negócios de forma legal e segura.

CN_E2_T3_S1_P1 – Plataforma Nacional de Empregabilidade Multilíngue; nessa proposta estava em curso a discussão sobre a criação de uma plataforma nacional de empregabilidade multilíngue que teria como foco a integralização de empresas públicas e privadas que teriam como finalidade divulgar vagas e recrutar única e exclusivamente migrantes através da base de dados da própria plataforma com vagas centralizadas, informações sobre revalidação de diplomas e formação profissional, portanto, essa proposta visa não só modernizar e desburocratizar o acesso às empresas e o mercado de trabalho como também representaria um avanço estrutural importante que beneficiaria não só os migrantes mas também as empresas.

CN_E2_T2_S1_P2 – Selo Nacional (Empresa Cidadã); essa proposta de responsabilidade social para empresas de médio e grande porte teve como objetivo criar um selo nacional que reconheceria e premiaria empresas que adotassem práticas exemplares de diversidade, como a equidade no acesso às funções e vagas a pessoas migrantes, refugiados e apátridas/com especial atenção a grupos vulnerabilizados como indígenas, mulheres, população LGBTQIA+, minorias étnicas e religiosas, jovens, PcD, pessoas idosas, entre outros.

Como pode-se observar, entre todas as propostas, esta é sem dúvida uma das mais inclusivas e que certamente beneficiaria a todos envolvidos, além de sua fácil implementação. No entanto, devido a alguns caprichos e comportamentos individualistas de delegados que se recusaram a votar tendo como justificativa a afirmação de que as empresas não precisam de mais prêmio, infelizmente, assim como muitas outras propostas, esta foi abandonada mesmo sendo uma política que teria impacto real e significativo na vida de milhares de migrantes.

Ao atribuir este selo e prêmio para empresas exemplares, empresários entrariam numa corrida frenética para a obtenção do selo e, para isso, teriam de disponibilizar mais vagas específicas para os grupos mencionados, o que significa que teria mais vagas para migrantes nas empresas de médio e grande porte, pelo menos durante um certo período.

Em suma, como afirma Souza (2006) sobre o ressurgimento da importância do campo de conhecimento denominado políticas públicas nas últimas décadas, destacando como as instituições administram regras e modelos que regem sua avaliação, decisão, elaboração e implementação, vários fatores contribuíram e ainda contribuem para maior ou menor visibilidade de certas políticas. Segundo a autora,

o primeiro foi a adoção de políticas restritivas de gasto, que passaram a dominar a agenda da maioria dos países, em especial os em desenvolvimento. A partir dessas políticas, o desenho e a execução de políticas públicas, tanto as econômicas como as sociais, ganharam maior visibilidade. O segundo fator é que novas visões sobre o papel dos governos substituíram as políticas keynesianas do pós-guerra por políticas restritivas de gasto. Assim, do ponto de vista da política pública, o ajuste fiscal implicou a adoção de orçamentos equilibrados entre receita e despesa e restrições à intervenção do Estado na economia e nas políticas sociais. Esta agenda passou a dominar corações e mentes a partir dos anos 80, em especial em países com longas e recorrentes trajetórias inflacionárias como os da América Latina. O terceiro fator, mais diretamente relacionado aos países em desenvolvimento e de democracia recente ou recém-democratizados, é que, na maioria desses países, em especial os da América Latina, ainda não se conseguiu formar coalizões políticas capazes de equacionar minimamente a questão de como desenhar políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte de sua população (Souza, 2006, p. 21).

Portanto, resolver tais desafios não é uma tarefa fácil, muitas respostas não são claras nem consensuais, “elas dependem de muitos fatores externos e internos. No entanto, o desenho das políticas públicas e as regras que regem suas decisões, elaboração e implementação, também influenciam os resultados dos conflitos inerentes às decisões sobre política pública” (Souza, 2006, p. 21).

Para a autora, apesar de uma certa literatura argumentar que o papel dos governos tem sido encolhido por fenômenos como a globalização, “a diminuição da capacidade dos governos de intervir, formular políticas públicas e de governar não está empiricamente comprovada [...] apesar da existência de limitações e constrangimentos, estes não inibem a capacidade das instituições governamentais de governar a sociedade” (Souza, 2006, p. 27). Dito isto, entende-se que certas limitações podem ser ponderadas. Entretanto, isso não justifica a má administração de recursos e muito menos a falta de sensibilidade dos governos ao lidar com certas questões, como é o caso das migrações.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como frisa Boaventura de Sousa Santos (2008) sobre as ecologias dos saberes *pensando uma nova cultura política*, “o contexto cultural em que hoje nos encontramos é, pois, dominado por ideias aparentemente contraditórias de diversidade, pluralismo e de globalização. Qual é então o seu impacto nas práticas de conhecimento e na nossa imaginação epistemológica?” (Santos, 2008, p. 144).

Assim como o questionamento de Santos (2008) não permite uma resposta conclusiva porque é feita em um momento de transição paradigmática, onde diferentes epistemologias se confrontam e onde tudo está em aberto.

Este trabalho também não busca apresentar uma conclusão fechada como sugere o termo ‘considerações finais’, quero deixar patente minhas impressões sobre o evento da COMIGRAR e suas implicações entendendo que um trabalho nunca é fechado, pelo contrário está sempre aberto, cabendo assim mais de uma conclusão.

Logo, como acabamos de ver a COMIGRAR representa um feito histórico na trama das migrações no Brasil e os números ou dados específicos da IIª COMIGRAR refletem a grandeza do evento que segundo o relatório final e o caderno de proposta, ao todo,

[...] foram validadas 119 (cento e dezanove) conferências, das quais 65 (sessenta e cinco) eram Livres Locais, 22 (vinte e duas) Estaduais e 32 (trinta e duas) Livres Nacionais, resultando no recebimento pelo MJSP de 2.151 (duas mil, cento e cinquenta e uma) propostas[...] um total de 359 (trezentas e cinquenta e nove) propostas no Eixo 1; 350 (trezentas e cinquenta) no Eixo 2; 269 (duzentas e sessenta e nove) no Eixo 3; 291 (duzentas e noventa e uma) no Eixo 4; 319 (trezentas e dezanove) no Eixo 5; e 316 (trezentas e dezasseis) no Eixo 6. [...] tendo 14 (quatorze) mil participantes, entre pessoas migrantes, refugiadas e apátridas, ministérios, estados e Distrito Federal, municípios, organizações internacionais e organizações da sociedade civil - incluídas entidades, instituições de ensino e pesquisa, associações de bairro e coletivos locais. O resultado, após o processo de sistematização de todas as contribuições recebidas, é um conjunto de 180 (cento e oitenta) propostas-síntese, tomadas como base para as discussões durante a Conferência Nacional, organizadas em torno de subtemas e temas vinculados aos 6 (seis) eixos temáticos [...] Como resultado final 60 propostas aprovadas pela conferência (COMIGRAR, 2024, p. 2).

No entanto, apesar dos esforços, mecanismos e recursos utilizados, o evento parece não ter impactado significativamente a vida dos migrantes como sugerem dados de pesquisas sobre o tema realizadas por instituições, ONGs e agências como: ACNUR (27 nov. 2023); CNN Brasil (20 abr. 2024); Portal Verdade (15 maio 2024) e Visão Mundo (14 maio 2024), além de estudos feitos por órgãos do governo federal incluído a Agência Brasil e o Observatório das Migrações que apresentam os seguintes indicadores:

Indicador	Valor estimado
Número total de imigrantes no Brasil	~1,5 milhão
Refugiados ou solicitantes de refúgio	~650 mil
Vagas formais ocupadas até 2023	~153.000
Admissões formais em 2024 (jan–ago)	~203.473
Empregos formais com saldo positivo em 2024	~48.400
Percentual de imigrantes fora do mercado formal	~67,4 %
Percentual em emprego formal	~20 %
Atividades informais (diarista)	~65 % da informalidade dos pesquisados
Empreendedores informais	~16 %

Fonte: acervo pessoal adaptado de pesquisas realizadas entre 2023 e 2024.

Ao analisar esses dados é possível constatar um paradoxo ilustrado pelos números: apesar do aumento em contratações formais influenciadas por políticas como a interiorização e programas de regularização, grande parte da população migrante no Brasil ainda é refém do trabalho informal com vínculos precários, baixa renda e sem proteção social. Portanto, eventos como a COMIGRAR amenizam a questão, mas não resolvem o problema real dos migrantes que continuam tendo de enfrentar barreiras burocráticas, discriminação, excesso de informalidade e baixa representatividade em posições formais mostrando os limites da integração efetiva, sobretudo para migrantes em situação de vulnerabilidade.

Diante do exposto, com o aumento da circulação de coisas, pessoas e informações em escala global que Ribeiro (2008, p. 14) chama de ‘globalização’ torna-se cada vez mais difícil criar políticas públicas eficientes e principalmente que causem impacto real, sobretudo em grupos numerosos.

Portanto, para a resolução efetiva de tais desafios é preciso que os chamados empreendedores políticos ou de políticas públicas e “as pessoas se convençam de que algo precisa ser feito” (Souza, 2006, p. 32). Só assim é que o governo prestará atenção em algumas questões ou ignorará outras. Além disso, Souza (2006) acrescenta ainda que existem três mecanismos principais para chamar a atenção dos decisores e formuladores de políticas públicas que são: “(a) divulgação de indicadores que desnudam a dimensão do problema; (b) eventos tais como desastres ou repetição continuada do mesmo problema; e (c) *feedback*, ou informações que mostram as falhas da política atual ou seus resultados medíocres” (Souza, 2006, p. 32).

Ora, durante o desenvolvimento deste trabalho algo chamou minha atenção. Ao fazer o

levantamento bibliográfico de estudos acadêmicos e pesquisas científicas sobre o tema das migrações no Brasil pude perceber uma certa ausência de produções atuais que abordem especificamente as limitações ou desafios enfrentados por migrantes africanos no Brasil.

Durante o evento da IIª COMIGRAR, por exemplo, essa invisibilidade tornou-se evidente. Enquanto se discutiam diretrizes para a integração de migrantes de forma genérica, a ausência de menções específicas a nós africanos demonstrou uma política migratória que tende à homogeneização e que negligencia os efeitos do racismo estrutural e da herança colonial na nossa vivência. É inadmissível que num país como o Brasil marcado por profundas desigualdades raciais, migrantes negros africanos ainda sejam tratados com indiferença, tanto no campo acadêmico quanto em espaços institucionais como a COMIGRAR.

Apesar do número crescente de africanos vivendo no Brasil, especialmente de países como Angola, Congo, Senegal e Nigéria, nossos desafios específicos raramente são tematizados ou problematizados de forma autônoma. Portanto, isso se reflete na escassez de pesquisas científicas que analisem nossas trajetórias a partir de marcadores como raça, etnicidade, colonialidade, língua e religião. Esses marcadores, no entanto, são elementos importantes para a nossa inserção simbólica enquanto migrantes africanos no Brasil. Como nota Mignolo (2005),

[...]a negação da Europa não foi, nem na América hispânica nem na Anglo-saxônica, a negação da europeidade, já que em ambos os casos, e em todo o impulso da consciência crioula branca, tratava-se de serem americanos sem deixarem de ser europeus; de serem americanos, mas diferentes dos ameríndios e da população afro-americana. [...] A consciência crioula, que se viveu (e ainda hoje se vive) como dupla, [...] a celebração da pureza mestiça de sangue, por assim dizer e a formação do Estado-nação exigia a homogeneidade mais que a dissolução, e portanto, ou era necessário ocultar ou era impensável a celebração da heterogeneidade. Se assim não houvesse sido, se a consciência crioula branca se houvesse reconhecido como dupla, não teríamos hoje [...]os problemas de identidade, de multiculturalismo e de pluriculturalidade que temos (Mignolo, 2005, p. 41).

Do ponto de vista das relações internacionais e da governança migratória, essa lacuna revela um descompasso entre os discursos normativos sobre direitos humanos e a prática estatal concreta. Na teoria, migrantes também são seres humanos e têm seus direitos garantidos e respeitados assim como qualquer outro ser humano. Na prática as coisas são mais complicadas, observa-se, por exemplo, que a não efetivação de políticas ativas de empregabilidade compromete não apenas os direitos individuais dos migrantes, mas também o potencial produtivo e cultural que possuímos. Isso sugere que os direitos humanos dos migrantes são frequentemente violados. Pode-se, portanto, esperar que os tribunais de direitos humanos sejam rápidos em proferir veredictos de violação em casos movidos por nós.

Portanto, em vez de reconhecer a migração como um vetor de desenvolvimento e

diversidade, o governo brasileiro ainda se vê preso a uma lógica de gestão reativa e emergencial que ignora a construção de estratégias estruturais de inclusão laboral. Logo, é necessário repensar o papel do Estado e das instituições públicas no enfrentamento dessas desigualdades, promovendo ações afirmativas que reconheçam os migrantes como sujeitos de direito e agentes de transformação econômica e social dentro e fora do Brasil.

Um adendo importante sobre esses sujeitos de transformação econômica e social é o caso, por exemplo, dos imigrantes e “refugiados angolanos” no estado de São Paulo e Santa Catarina que vêm se multiplicando consideravelmente nos últimos anos. Hodiernamente, São Paulo consolidou-se como um dos principais destinos de imigrantes e refugiados no Brasil, em especial na região do Brás, que é fortemente marcada pelo comércio popular.

Entre as barracas de roupas, calçados e eletrônicos, é cada vez mais comum encontrar vendedores “estrangeiros” que, ao serem questionados sobre sua origem, apresentam-se como “angolanos” quando na verdade observa-se que muitos são, na realidade, provenientes da República Democrática do Congo, do Senegal, do Haiti e de outros países africanos ou caribenhos. No caso de alguns que possuem realmente documentos de identificação angolano (BI), especialmente os congolenses, deve-se à facilidade que Angola oferece para aquisição do mesmo, seja por meios legais ou ilegais.

No entanto, essa autodeclaração é também uma estratégia de sobrevivência ao racismo e às estigmas sociais e representações históricas, como sabemos Angola possui fortes vínculos com o Brasil pela aproximação do idioma e no imaginário cultural popular brasileiro isso representa uma familiaridade que o Brasil não tem, por exemplo, com o Senegal e outros países ainda pouco conhecidos. Em suma, trata-se uma apropriação identitária visando facilitar a comunicação, reduzir o preconceito e evitar desconfianças.

Esses sujeitos, portanto, são ao mesmo tempo a força de trabalho indispensável e alvo de invisibilidade ou hostilidade. Assim, querendo ou não, trata-se também de uma relação de interdependência como nota Robert Keohane e Joseph Nye (2000) e para compreender o papel do poder na interdependência devemos distinguir entre duas dimensões: sensibilidade e vulnerabilidade. Para os autores, a sensibilidade envolve graus de responsividade dentro de uma estrutura política que diz respeito à rapidez das mudanças e seus custos, ela é medida não apenas pelo volume de fluxos transfronteiriços, mas também pelos efeitos sobre as sociedades ou governos.

A sensibilidade pressupõe que a estrutura permaneça inalterada. No entanto, o fato de um conjunto de políticas permanecer constante pode refletir a dificuldade em formular novas políticas em um curto espaço de tempo, ou pode refletir um compromisso com um determinado

padrão de regras nacionais e internacionais (Keohane; Nye, 2000, p. 10). A vulnerabilidade, portanto, diz respeito aos excluídos ou àquilo que se pretende excluir ou ocultar da realidade comum padrão de uma dada sociedade, pobres, negros, migrantes, refugiados e apátridas.

REFERÊNCIAS

ACNUR – Agência da ONU para Refugiados. **Refúgio em Números – Brasil 2023**. Disponível em: <https://www.acnur.org>. Acesso em: 20 jul. 2025.

ACNUR – Agência da ONU para Refugiados. **Mais de 150 mil refugiados e migrantes estão empregados no mercado de trabalho formal no Brasil**. ACNUR Brasil, 27 nov. 2023. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2023/11/27/mais-de-150-mil-refugiados-e-migrantes-estao-empregados-no-mercado-de-trabalho-formal-no-brasil/>. Acesso em: 3 ago. 2025.

AGÊNCIA BRASIL. **Cresce número de migrantes com carteira assinada no Brasil**. Agência Brasil, 28 nov. 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2023-11/cresce-numero-de-migrantes-com-carteira-assinada-no-brasil>. Acesso em: 3 ago. 2025.

ALMEIDA, Gisele Maria Ribeiro de; MACIEL, Lidiane M. **Sassen Saskia. Sociologia da globalização**. Porto Alegre: Editora Artmed, 2010. Por uma Sociologia da Globalização. Idéias, Campinas – SP, 2011. Disponível em: file:///Users/serafimlucagaspar/Downloads/SASSEN_Saskia_Sociologia_da_globalizacao.pdf. Acesso em: 19 mar. 2025.

APPADURAI, Arjun. **Dimensões culturais da globalização: a modernidade sem peias**. Tradução de Álvaro Cabral. Lisboa: Teorema, 2004. Disponível em: <https://www.scribd.com/document/771243695/APPADURAI-Dimensoes-Culturais-daGlobalizacao-a-modernidade-sem-peias>. Acesso em: 10 Abr. 2025.

BEAUVOIR, Simone de. **Por uma moral da ambiguidade**. Tradução de Sérgio Milliet. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004.

BETTS, Alexander. **Global Migration Governance**. Oxford: Oxford University Press, 2011. Disponível em: https://www.migrationinstitute.org/files/news/global-migration-governance_paper_2010.pdf. Acesso em: 18 jan. 2025.

BISPO DOS SANTOS, Antônio. **A terra dá, a terra quer**. São Paulo: Ubu Editora/Piseagrama, 2023.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Cerca de 203 mil migrantes receberam registro de trabalho formal no Brasil**, segundo Boletim da Migração. Portal Gov.br, 27 nov. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/cerca-de-203-mil-migrantes-receberam-registro-de-trabalho-formal-no-brasil-segundo-boletim-da-migracao>. Acesso em: 3 ago. 2025.

BRASIL. Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República. **Relatório destaca avanços para refugiados e migrantes no mercado de trabalho brasileiro**. Portal Gov.br, 27 nov. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2024/11/relatorio-destaca-avancos-para-refugiados-e-migrantes-no-mercado-de-trabalho-brasileiro>. Acesso em: 3 ago. 2025.

BRASIL. Lei de Migração. **Lei nº 13.445 de 24 de maio de 2017**. Disponível em:

<https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/trabalhoestrangeiro/novalegislação/item/download/LEI%20N%C2%BA%2013.445,%20DE%2024%20DE%20MAIO%20DE%202017.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2025.

BRASIL. Constituição (1824 - 1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [11]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 26 jul. 2025.

CASTLES, Stephen; MILLER, Mark J. **The Age of Migration: international Population Movements in the Modern World**. Londres: Palgrave Macmillan, 2013.

CNN BRASIL. **Quase 68% dos imigrantes não estão inseridos no mercado de trabalho, diz pesquisa**. CNN Brasil, 20 abr. 2024. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/quase-68-dos-imigrantes-nao-estao-inseridos-no-mercado-de-trabalho-diz-pesquisa/>. Acesso em: 3 ago. 2025.

CORTINA, Adela. **Aporofobia, a aversão ao pobre: um desafio para a democracia**. Tradução de Daniel Fabre - São Paulo: Editora Contracorrente, 2020. Disponível em: https://books.google.com.br/books?hl=ptBR&lr=&id=AidLEAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT5&dq=adela+cortina+aporofobia&ots=A89AuV3jt9&sig=6SM7xYWJvashk1RBVq_1WGGGn4#v=onepage&q=adela%20cortina%20aporofobia&f=false. Acesso em: 20 jul. 2025.

DEMBOUR, Marie Bénédicte. **When Humans Become Migrants: Study of the European Court of Human Rights with an Inter-American Counterpoint**. Oxford: Oxford University Press, 2015. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?hl=ptBR&lr=&id=HjAUDAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=DEMBOUR+Marie+B%C3%A9n%C3%A9dicte+When+Humans>. Acesso em: 2 jun. 2025.

DUVAL, Fernandes; SILVA, Filipe Rezende. **Desafios enfrentados pelos imigrantes no processo de integração social na sociedade brasileira**. PUC-MG, Revista do Instituto de Ciências Humanas – vol.13, nº18, pp, 51–62. 2017. Disponível em: [file:///Users/serafimlucasgaspar/Downloads/admin+Gerente+da+revista+\[5064\]+N.+3+ARTIGO+FILIFE+REZENDE+-+MIGRA%C3%87%C3%83O.pdf](file:///Users/serafimlucasgaspar/Downloads/admin+Gerente+da+revista+[5064]+N.+3+ARTIGO+FILIFE+REZENDE+-+MIGRA%C3%87%C3%83O.pdf). Acesso em: 20 jul. 2025.

FAUSTINO, Deivison Mendes; OLIVEIRA, Leila Maria de. **Xeno-racismo ou xenofobia racializada?** Problematizando a hospitalidade seletiva aos estrangeiros no Brasil. REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum., Brasília, v. 29, n. 63, dez. 2021, p. 193-210. Disponível em: [file:///Users/serafimlucasgaspar/Downloads/document%20\(1\).pdf](file:///Users/serafimlucasgaspar/Downloads/document%20(1).pdf). Acesso em: 07 Set. 2025.

FOUCAULT, Michel. **Segurança, território e população**. São Paulo: Martins Fontes, 2008. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/563742211/Foucault-seguranca-Territorio-e-Populacao>. Acesso em: 12 mar. 2025.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1994. Disponível em: file:///Users/serafimlucasgaspar/Downloads/pdfcoffee.com_microfisica-do-poder-michel-foucault-pdf-free.pdf. Acesso em: 12 mar. 2025.

GEERTZ, Clifford. **A Interpretação das Culturas**. Rio de Janeiro: LTC, 1989. Disponível em: https://archive.org/details/AInterpretaoDasCulturasCliffordGeertz/mode/2up?utm_source=.

Acesso em: 28 Abr. 2025.

GEIGER, Martin; PÉCOUD, Antoine. **Disciplining the transnational mobility of people**. Londres: Palgrave Macmillan, 2013. Disponível em: https://www.google.com.br/books/edition/Disciplining_the_Transnational_Mobility/SeXQAQAQBAJ?hl=ptBR&gbpv=1&dq=GEIGER,+Martin%3B+P%C3%89COUD,+Antoine.+Disciplining+the+transnational+mobility+of+people+2013&pg=PA1930&printsec=frontcover. Acesso em: 16 mai. 2025.

GROSGOUEL, Ramón. **Para descolonizar os estudos de economia política e os estudos pós-coloniais**: transmodernidade, pensamento fronteiriço e colonialidade global. In: SANTOS, Boaventura de Souza; MENESES, Maria Paula. (Orgs.). *Epistemologias do Sul*. Cap. 13. São Paulo: Cortez, 2010. Disponível em: <https://temascontemporaneosdotorg.wordpress.com/wpcontent/uploads/2016/02/boaventura-de-sousa-santos-maria-paula-meneses-epistemologias-do-sul-cortez-editora-2014.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2025.

Iª COMIGRAR. **Manual metodológico da Iª COMIGRAR**. São Paulo: Ministério da Justiça - MJ, 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/migracoes/participacao-social-1/i-comigrar-1/i-comigrar-manual-metodologico.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2025.

IIª COMIGRAR. **Relatório Final da IIª COMIGRAR**. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública - MJSP, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/migracoes/participacao-social-1/comigrar/cadernos-com-propostas-priorizadas/2COMIGRARCadernoFinal1_compressed1.pdf. Acesso em: 20 jul. 2025.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. **Power and Interdependence**. New York: Longman, 2000. Disponível em: <https://is.cuni.cz/studium/predmety/index.php?did=231748&do=download&kod=JPM033>. Acesso em: 26 Abr. 2025.

MBEMBE, Achille. **Crítica da razão negra**. São Paulo: Marta Lança edições, 2017. Disponível em: <https://www.ppgcspa.uema.br/wp-content/uploads/2020/11/MBEMBE-Achille.-Cr%C3%ADtica-da-raz%C3%A3o-negra1.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2025.

METRÓPOLES. **Mais da metade dos refugiados no Brasil estão desempregados**. São Paulo. 24 de Out. 2023. Disponível em: https://www.metropoles.com/brasil/mais-da-metade-dos-refugiados-no-brasil-estao-desempregados-diz-acnur#google_vignette. Acesso em: 17 Jul. 2025.

MIGNOLO, Walter D. **A colonialidade de cabo a rabo**: o hemisfério ocidental no horizonte conceitual da modernidade. In: LANDER, Edgardo (org.). *A Colonialidade do Saber: Eurocentrismo e Ciências Sociais. Perspetivas latino-americanas*. Buenos Aires: CLACSO, 2005. Disponível em: <https://ufrb.edu.br/educacaodocampocfp/images/Edgardo-Lander-org-A-Colonialidade-do-Saber-eurocentrismo-e-ci%C3%A2ncias-sociais-perspectivas-latinoamericanas-LIVRO.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2025.

MIGRAMUNDO. **O que esperar da COMIGRAR?** Especialistas, militantes e migrantes opinam. 2014. Rodrigo Borges Delfim in. 30 de maio de 2014. Disponível em:

<https://migramundo.com/o-que-esperar-da-comigrar-especialistas-militantes-e-migrantes-opinam/>. Acesso em: 20 jul. 2025.

OIM – Organização Internacional para Migrações. **Relatórios anuais sobre migração e refúgio no Brasil e na América Latina**. 2024. Disponível em: <https://brazil.iom.int/pt-br/veja-todos-os-informes>. Acesso em: 12 jan. 2025.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1948%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20Universal%20dos%20Direitos%20Humanos.pdf>. Acesso em: 13 Abr. 2025.

PORTALVERDADE. **No Brasil, maioria dos imigrantes está fora do mercado de trabalho, aponta estudo**. Portal Verdade, 15 maio 2024. Disponível em: <https://portalverdade.com.br/no-brasil-maioria-dos-imigrantes-esta-fora-do-mercado-de-trabalho-identifica-estudo/>. Acesso em: 3 ago. 2025.

RIBEIRO, Gustavo Lins. **Do nacional ao Global: uma trajetória**. Brasília, Universidade de Brasília – UNB, 2008. Disponível em: https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/32054671/Do_nacional_ao_globalibre.pdf?1391526799=&response-content-disposition=inli. Acesso em: 2 Ago. 2025.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A Gramática do Tempo: para uma Nova Cultura Política**. São Paulo: Cortez, 2008. Disponível em: https://pt.scribd.com/document/381716789/A-GRAMATICA-DO-TEMPO-Boaventura-de-Sousa-Santos-pdf?utm_source=. Acesso em: 21 Abr. 2025.

SAYAD, Abdelmalek. **A dupla ausência: das Ilusões do Emigrado às Penas do Imigrado**. In. *A Imigração ou os paradoxos da alteridade*. São Paulo: Edusp, 1998. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=E1tPJOKBo9cC&oi=fnd&pg=PA13&dq=%E2%80%A2%09SAYAD+Abdelmalek>. Acesso em: 13 Jul. 2025.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 23 mai. 2025.

TV GLOBO. **Eleições na Alemanha expõem discurso anti-imigração de partido de extrema direita**. G1, São Paulo, 23 fev. 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2025/02/23/alemanha-faz-eleicoes-neste-domingo-com-estabilidade-politica-ameacada-e-crescimento-da-extrema-direita.ghtml>. Acesso em: 22 jul. 2025.

TV GLOBO. **Eleições na Alemanha**. Programa Fantástico. São Paulo, 23 fev. 2025. Disponível em: <https://globoplay.globo.com/v/13366887/>. Acesso em: 22 jul. 2025.

VISÃO MUNDIAL. **No Brasil, maioria dos imigrantes está fora do mercado de trabalho**, identifica estudo. *Brasil de Fato*, 14 maio 2024. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2024/05/14/no-brasil-maioria-dos-imigrantes-esta-fora-do>

mercado-de-trabalho-identifica-estudo. Acesso em: 3 ago. 2025.

WALTZ, Kenneth N. **O homem, o Estado e a guerra**: uma análise teórica. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

ANEXOS

Imagem 1 – Abertura da Plenária Final (IIª COMIGRAR)



Fonte: Acervo pessoal.

Imagem 2 – Votação de Propostas na Plenária Final (IIª COMIGRAR)



Fonte: acervo pessoal.

Imagem 3 – Votação de Propostas nas Mini Plenárias (IIª COMIGRAR)



Fonte: acervo pessoal.