



GT – “14”: “Mobilidade, migração e espaço urbano”

O PROGRAMA DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES PARA AS CIDADES BRASILEIRAS: O MIGRACIDADES

Autor (01): Gislene Aparecida dos Santos

Filiação Institucional: Departamento de Geografia – UFRJ

E-mail: gislene.santos8@gmail.com

Autor (02): Thainá Guerra Lins

Filiação institucional: Departamento de Geografia – UFRJ

E-mail: lins.thaina@gmail.com

Autor (03): Emerson da Silva dos Santos

Filiação institucional: Departamento de Geografia – UFRJ

E-mail: emersows7@gmail.com

RESUMO: O Brasil, desde os anos 2000, insere-se no circuito das migrações provindas dos países da América do Sul e do Caribe. Aliado a este curso migratório, se instalou no Brasil a OIM, Organização Internacional para as Migrações, cujas ações atingem várias cidades através tanto de consultorias quanto em sua participação direta no ordenamento e na gestão migratória no território brasileiro. A distribuição espacial dos migrantes no Brasil articulados pela OIM, configuram um rearranjo na gestão do fluxo migratório na escala nacional, regional e local. Para entender e analisar este contexto do ordenamento do território descrevemos: a origem histórica da OIM; o padrão de localização e distribuição da OIM no Brasil; o programa MigraCidades. Por fim, elencamos uma agenda de um estudo analítico sobre a OIM, visto o papel que tem ocupado na gestão da população migrante no território brasileiro.

Palavras-chave: Organização Internacional para as Migrações (OIM); gestão migratória; MigraCidades.

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho objetiva refletir sobre as atuais migrações internacionais no Brasil mediado pelo papel das agências internacionais. No Brasil, a ingerência das agências internacionais na gestão populacional não é um fato novo. Basta pontuar o papel da Fundação Ford e Rockefeller nos anos 1960 (MICELLI, 1995; MARTINE, 2005). Estas organizações, como também a USAID (Agency for International Development) e a BENFAM (Sociedade Civil de Bem-Estar Familiar) atuaram tanto no ensino no campo populacional, quanto nas políticas de planejamento familiar no Brasil, com o objetivo de reduzir a taxa de fecundidade da população brasileira (Fonseca Sobrinho, 1993). Chama-nos atenção, no contexto atual das migrações na América Latina, a entrada da Organização Internacional da Migração (OIM) no Brasil, em 2016. O seu papel tem sido central na organização e gestão de um dos mais recentes e complexos fluxos migratórios na escala intrarregional, o da Venezuela em direção ao Brasil, com projetos e ações aplicados nos espaços citadinos.

De forma sintética, no campo investigativo das migrações, há certo consenso entre os pesquisadores que a migração contemporânea se processa no formato e arranjo em rede social, na qual o princípio da conexão e o sentido de trajetórias são fundamentais, de maneira que a pessoa migrante se articula temporal e espacialmente em vários lugares. Neste contexto, compartilhamos hoje de um acervo teórico e metodológico que nos permite analisar a migração como um processo que movimenta simultaneamente distintas escalas espaciais. Termos como migrante transfronteiriço, redes migratórias, transnacionalismo, entre-lugar e reterritorialização, para citar os mais recorrentes, já ocupam a semântica nos estudos migratórios.

Entretanto, se avançarmos na perspectiva teórica e metodológica, pouca atenção tem sido dada ao papel das agências internacionais nas redes migratórias. As escalas e as conexões espaciais são aquelas onde ocorrem as interações sociais entre os próprios migrantes, ou então, no campo da política migratória, uma análise centrada no papel do Estado ou ainda na dimensão econômica, onde se concentram as ofertas de trabalho. Nossa atenção é para o papel das organizações internacionais que, no contexto da globalização, têm ocupado uma posição central nos arranjos políticos migratórios. Tratamos aqui do reconhecimento da presença da OIM (Organização Internacional para as Migrações) no arranjo global e suas ações no controle dos fluxos migratórios no território brasileiro, especificamente as ações

implementadas em algumas cidades. Para isto, organizamos este artigo nas seguintes seções: 1) na primeira, apresentamos uma síntese sobre as origens e metamorfoses da OIM, suas funções e o papel no contexto das migrações internacionais; 2) na segunda, nossa preocupação se volta em descrever a atuação da OIM no Brasil, destacando o seu padrão de localização; 3) na terceira, apresentamos um dos projetos da OIM no Brasil, nomeado o “Migracidades”. Trata-se de um projeto que discursiva e operacionalmente atua na escala local, tendo as cidades como o centro de suas ações; 4) nas considerações finais, elencamos alguns pontos sobre uma agenda de pesquisa no campo das migrações, levando em consideração o papel da OIM como central na rede das organizações migratórias.

2. Breve histórico da OIM

A partir do ano de 2016, a Organização Internacional para as Migrações (OIM) passou a integrar o sistema da Organização das Nações Unidas (ONU), embora não se configure enquanto uma agência especializada da ONU, mas sim associada. Tal distinção é fundamental porque confere independência e autonomia à OIM em relação à ONU (SANTOS, 2023).

Na sua gênese, a OIM foi criada na Primeira Conferência Internacional sobre Migração Internacional, ocorrida em Bruxelas, no ano de 1951. No primeiro momento, foi criado o Comitê Provisório Intergovernamental para Movimentos Migratórios da Europa (CPIMME), instituição responsabilizada por promover o desenvolvimento de soluções em relação ao monitoramento migratório, expandindo o enfoque dos deslocamentos migratórios para além da dimensão do refúgio (PAIVA, 2008), que já era prevista pela Convenção de 1951. Dessa maneira, a atuação da OIM se diferenciava da proposta do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), pois o comitê, ainda que em caráter provisório, foi o primeiro órgão internacional responsável por movimentos migratórios, não exclusivo ao refúgio político. A abrangência de sua atuação institucional foi ampliada e consolidada ao longo da fase operacional, de forma que o comitê buscava estabelecer caminhos para o ordenamento migratório, sobretudo os fluxos destinados para a Europa Ocidental.

A partir de 1952, o Comitê Provisório passou a ser Comitê Intergovernamental para Migração Européia (CIME) que tinha como objetivo promover a adaptação do migrante no

país que o acolhia através da inserção socioeconômica. Nesse contexto, a relação entre migração e desenvolvimento ganhou centralidade enquanto questão política e com objetivo mais amplo. De acordo com Papadopoulos (2019), a CIME se destinava a resolver o dilema da “superpopulação” na Europa, mas também a fomentar novas oportunidades em países periféricos com recursos naturais abundantes, mas pouco capital humano. Em trabalhos anteriores, Santos e Lins (2021) argumentam que, no contexto internacional, a segunda metade da década de 1970 é um marco para entender o que se convencionou, a partir daí, a reconhecer a problemática da migração internacional. Se até os anos 1960, a preocupação das organizações internacionais para os países da América Latina se dava em torno do crescimento populacional, nos anos 1970, a migração já se evidencia como um problema. Não se tratava somente dos deslocamentos dos refugiados políticos pós segunda guerra mundial, mas dos deslocamentos de mão-de-obra em direção à Europa Ocidental e aos Estados Unidos.

A partir de 1974, nas pautas das agências internacionais começa uma política de controle da migração internacional. Desde então, junto à problemática do crescimento demográfico, a migração para o trabalho entre os países ganha centralidade na agenda internacional. Segundo Santos (2018), em 1974, a migração internacional passa a ser tema nos debates das Conferências Populacionais e, nesse contexto, “o CIME se converte em um fórum para o debate internacional e de intercâmbio de experiências entre governos e outras organizações sobre questões migratórias” (SANTOS, 2023, p. 200). No ano de 1980, uma nova renomeação acontece e o CIME passa a ser o Comitê Internacional para as Migrações (CIM), com novas atribuições e abrangência geográfica não delimitada para suas ações no espaço internacional (SANTOS, 2023).

As constantes reformulações na estrutura organizacional ao longo do tempo expressam a busca da organização pela reestruturação de suas ações a nível internacional, bem como pela centralidade e pelo controle logístico de influências ante às dinâmicas migratórias (ALVES; JAROCHINSKI SILVA, 2016). A consolidação da agência aconteceu em 1989 através de uma nova alteração na nomenclatura que oficializou o título de organização e estabeleceu o atual nome institucional: Organização Internacional para as Migrações (OIM) (SANTOS, 2023).

Em recente artigo sobre o papel da OIM no Brasil, Santos (2023) chama atenção para a sua ampla base de dados relativa ao fluxo populacional internacional, que se configura “como uma das mais importantes bases de dados populacionais na escala mundial” (p. 199). A partir de sua consolidação como organização, a OIM desenvolveu constantes avanços no que tange à abrangência geográfica e de ações em sua atuação. Atualmente, a OIM é a principal agência intergovernamental no que tange ao monitoramento dos movimentos populacionais na escala internacional. Isso se verifica, inclusive, pela distribuição de suas sedes, escritórios, agências e postos de triagem no globo. A organização conta com 173 países-membros e a direção tem sede em Genebra, na Suíça, e possui centros administrativos nas cidades de Manila e Panamá, nas Filipinas e no Panamá, respectivamente. As oficinas regionais estão distribuídas em cidades dos continentes africano (Dakar, Nairóbi, Cairo e Pretória), americano (San José e Buenos Aires), europeu (Bruxelas e Viena) e asiático (Bangkok). Há ainda dois escritórios especiais, voltados à temática das missões diplomáticas, corporações multilaterais e organizações não governamentais, localizados em Nova York (EUA) e Addis Abeba (Etiópia) (SANTOS, 2023). Além disso, a OIM possui escritórios e ações implantadas em várias cidades no mundo.

Por seu caráter global, a OIM atua como “interlocutor internacional” em diferentes frentes relativas à mobilidade humana, como por exemplo, através de ações preventivas em relação aos riscos associados à migração irregular e às ilicitudes em atividades transfronteiriças (OIM, 2019). A organização elabora e desenvolve ações voltadas à inserção do migrante no mercado de trabalho, em políticas de gênero, ações de repatriamento e atua também como parceira nos planos de ordenamento urbano. Trata-se, assim, de um poder de gestão territorial, tendo em vista as ações em parceria com várias instâncias institucionais administrativas – internacional, nacional, regional e municipal –. Seu plano estratégico de intervenção está baseado no direito internacional e, para a organização, a pessoa migrante é definida como

Qualquer pessoa que esteja se movendo ou tenha se movido através de uma fronteira internacional ou dentro de um Estado fora do seu local habitual de residência, independentemente de (1) o status legal da pessoa; (2) se o movimento é voluntário ou involuntário; (3) quais são as causas do movimento; (4) qual a duração da estadia (OIM, 2011).

A partir dessa definição, é possível inferir que a agência tem como finalidade a promoção de uma ampla prestação de serviços dirigidos a distintos contextos políticos e geográficos e abrange uma diversificada tipologia da mobilidade. A atuação da OIM em parceria com demais entes e organizações da comunidade internacional visa enfrentar os desafios da gestão dos fluxos migratórios, promover maior compreensão em relação às questões migratórias, estimular o desenvolvimento econômico e social por meio da migração e assegurar o respeito pelo bem-estar dos migrantes e pela dignidade humana.

Em 2016 foi aprovada a “Declaração de Nova Iorque para Refugiados e Migrantes”, pela assembleia geral das Nações Unidas. Em 2018, esta Declaração se torna mais abrangente e se intitula “Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular”. Este pacto da migração se articula com a Agenda 30 do desenvolvimento sustentável, também aprovado pela ONU em 2015. Há assim um conjunto de diretrizes e acordos na escala global associados à noção de desenvolvimento e que tratam da circulação de pessoas no espaço internacional. A OIM será, no contexto dos acordos globais, a principal agência do sistema ONU responsável pelo tratamento das migrações na escala global. Em síntese, o Pacto das migrações retoma o paradigma associado ao desenvolvimento, entretanto, em lugar do desenvolvimento econômico, adotado na década de 1970, insere a nomenclatura do desenvolvimento sustentável, com o discurso da gestão dos fluxos migratórios de maneira ordenada, segura e regular.

A abrangência e relevância da OIM nas discussões e formulação de políticas voltadas para a população migrante chamam atenção por se tratar de uma agência internacional que tem influência e capital político tão bem constituídos que possibilitam à organização assumir a responsabilidade pelo ordenamento territorial dos fluxos migratórios internacionais. O que entendemos, portanto, é que nas novas configurações impostas pelo atual estágio da globalização, atores internacionais assumem cada vez mais protagonismo e poder de decisão em questões antes de domínio estatal, como o ordenamento territorial frente aos fluxos populacionais

3. OIM no Brasil

A relação entre o Brasil e a OIM, ainda reconhecida como o CIME, inicia-se na década de 1950. O Brasil era um grande parceiro no plano migratório nacional, porque neste contexto, a população da Europa era a única que detinha o status de refugiada, ao passo que o Brasil tinha interesse na migração de trabalhadores qualificados, para ocupações nos setores agrícola e industrial. Com escritórios localizados nas principais cidades brasileiras¹, a aproximação do país com o CIME, de acordo com Papadopoulos (2019), contribuiu para o desenvolvimento econômico do país naquele contexto, com a vinda de migrantes para o trabalho. Nos anos que se seguiram, a agência buscou fortalecer suas atividades também em outros países da América do Sul. Segundo Santos (2023), países como Paraguai, Argentina, Chile e Colômbia aderiram como membros do comitê no ano de 1953, com a missão de recepcionar refugiados advindos do continente europeu². Apesar de sua presença desde a década de 1950 na América do Sul, com escritório regional na cidade de Buenos Aires, as ações da organização na região foram pontuais, não sendo integradas no âmbito do Cone Sul.

As constantes reestruturações institucionais da OIM, as mudanças políticas nacionais no Brasil, como a transferência da capital política do Rio de Janeiro para Brasília, e sem notoriedade das ações desenvolvidas pela organização no país, a sua colaboração e o número de escritórios foram reduzidos no Brasil. A retomada da relação entre a OIM e o Estado brasileiro se deu apenas no início do século XXI, com a Resolução nº 1.105, de 30 de novembro de 2004³, a partir da qual o Brasil se tornou membro da OIM e, conforme pontua Fernandes (2017), em 2009 a participação da OIM na consultoria técnica para o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul.

A década de 2010 é fundamental para se entender como o Brasil se insere no âmbito das migrações intrarregionais na América Latina, visto que este ano marca uma alteração significativa nas normas migratórias vigentes no país até então. O que destacamos, trata-se do fluxo migratório de haitianos para o Brasil, que se consolida a partir de 2010 e, desde então,

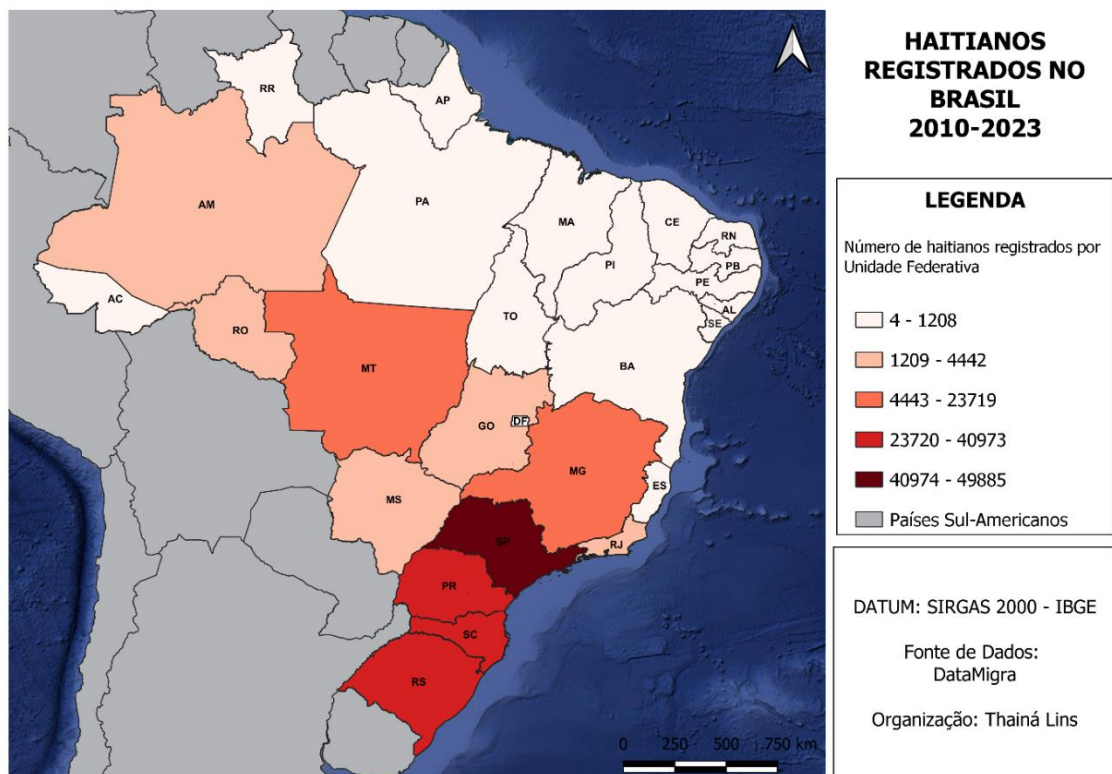
¹ De acordo com Paiva (2009), o Comitê teve escritórios nas cidades de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Curitiba e Porto Alegre.

² Para mais informações sobre ações da OIM na Argentina e no Chile, consultar Santos (2023).

³ Conforme Decreto No. 8.101, de 6 de setembro de 2013. Promulga a Resolução Nº 1.105 de 30 de novembro de 2004. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8101.htm#:~:text=Subchefia%20para%20Assuntos%20Jur%C3%ADdicos&text=Promulga%20a%20Resolu%C3%A7%C3%A3o%20n%C2%BA%201.105,Federativa%20do%20Brasil%20na%20OIM. Acesso: 28 jul. de 2024.

promove significativas alterações na configuração populacional no território brasileiro e nas normativas migratórias do país. Este fluxo migratório, em um primeiro momento, diferenciase dos fluxos intrarregionais com destino ao Brasil já existentes, porque esses eram majoritariamente advindos dos países fronteiriços. Assim, originada da região do Caribe, a migração haitiana estabeleceu novas conectividades espaciais no âmbito intrarregional. Junto a isso, o fluxo de haitianos que chega ao Brasil demandou uma reorganização nos arranjos normativos do país que, para lidar com o volume dessa dinâmica migratória, estabeleceu amparos legislativos específicos, como a concessão do Visto Humanitário. O que se identifica no caso dos migrantes provenientes do Haiti é a adoção de medidas no âmbito federal, mas também na escala das unidades da federação e dos municípios, o que implica a necessidade de um entendimento da articulação de ações e políticas migratórias em diferentes escalas.

Mapa 1: Haitianos registrados no Brasil (2010-2023)



Elaborado pelos autores.

Outra reconfiguração territorial trazida pelo fluxo dos haitianos diz respeito aos estados buscados para o seu estabelecimento no Brasil. Conforme apresentado no Mapa 1, o estado de São Paulo é o destino para o maior número dos haitianos. Na sequência, os 3 estados da Região Sul (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul) figuram enquanto destinos deste fluxo migratório. Segundo Santos (2023), o estado do Paraná, antes receptor de fluxos advindos do Paraguai e da Bolívia, passa a ser um dos principais destinos dos migrantes haitianos, fato que se dá, principalmente, pela disponibilidade de oferta de trabalho no setor alimentício e frigoríficos de carne, conforme analisado por Nunes (2023).

Ao se destacar como receptora deste contingente populacional, a Região Sul reassume seu papel histórico na recepção dos migrantes não-nacionais. Se no século XIX, a migração europeia teve seu protagonismo na ocupação do Brasil meridional, na atualidade a migração sul-sul exerce maior importância, sobretudo aquela que provém de dois países: o já mencionado Haiti e a Venezuela. Este padrão de distribuição nos indica que a configuração dada por estas atuais migrações tem colocado a região como recorte espacial a ser revalorizada nos estudos urbanos.

Retomando sobre a OIM, em agosto de 2015, por meio do Decreto nº 8.503, referente à posição legal, privilégios e imunidades da organização no Brasil, foi definido o interesse mútuo de cooperação no tangente às migrações, especificando os mecanismos que possibilitem a execução das funções institucionais da OIM⁴. Entre esses mecanismos, a abertura do escritório nacional em Brasília, bem como o estabelecimento de sua estrutura corporativa e de sua personalidade jurídica (BRASIL, 2015). Assim, com a migração provinda do Haiti, altera-se a tipologia dos acordos do Brasil com a OIM, que passa a atuar não somente nos limites do acordo mercosulino para a migração.

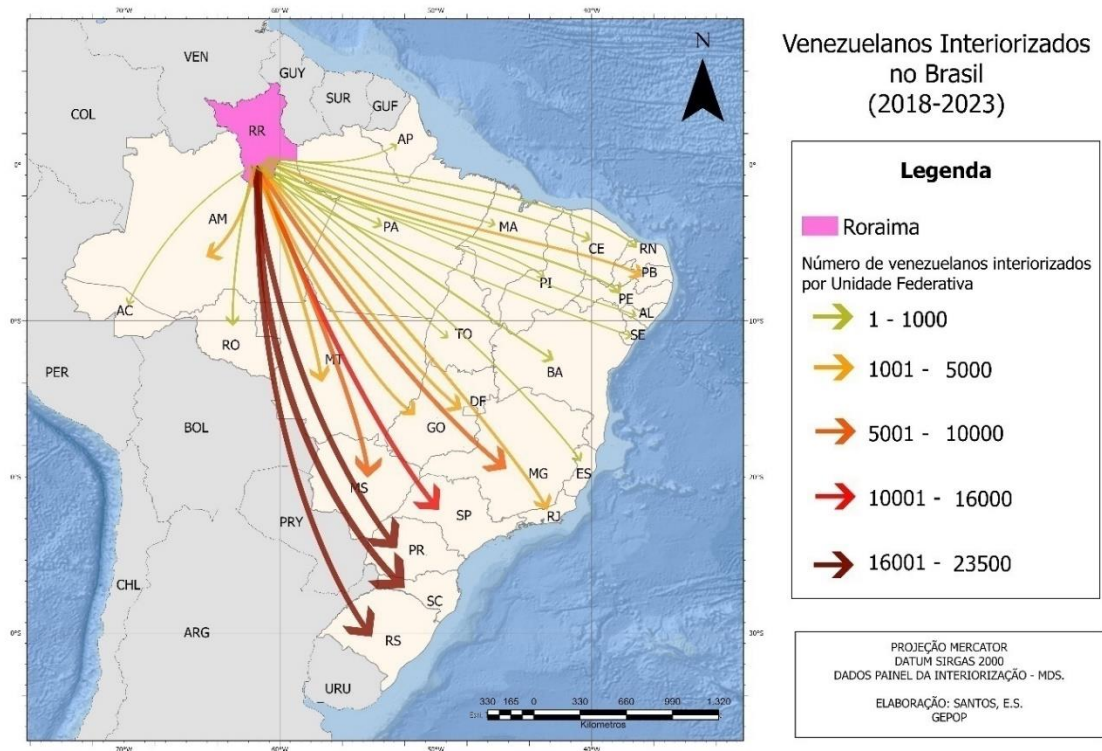
Em 2017, frente ao crescimento da migração venezuelana no estado de Roraima, a organização instalou o escritório de campo na capital Boa Vista e um posto de triagem na cidade de Pacaraima, a principal entrada dos venezuelanos no Brasil, por via terrestre, na fronteira norte, ampliando a sua base geográfica. Em 2018, as ações de gestão a este fluxo migratório passam a ser feitas em cooperação com a “Operação Acolhida”. Esta operação,

⁴ Este Decreto promulga o acordo firmado em abril de 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8503.htm. Acesso em: 31 jul. 2024.

considerada como uma força tarefa logística militar e humanitária, foi implementada por uma iniciativa do Governo Federal junto às Forças Armadas para gerir o atendimento dos migrantes e refugiados venezuelanos em Roraima. Uma das justificativas para esta operação militar junto aos migrantes, é que frente a um deslocamento em direção a uma zona de fronteira internacional, as estruturas institucionais locais e regionais se apresentavam insuficientes para a gestão deste fluxo migratório. Assim, a OIM participa diretamente na gestão territorial pelo controle da população migrante provinda da Venezuela, e um dos principais agentes responsáveis pela estratégia de interiorização desses migrantes, com o envio dos venezuelanos para diferentes estados brasileiros. Neste contexto, suas ações não se restringem às ajudas humanitárias, mas destacamos que a OIM no Brasil se encontra localizada em duas áreas de fronteira internacional: uma no estado de Roraima (RR) e outra localizada em Santa Catarina (SC). Referenciamos essas localizações pois, diferente das demais no Brasil, somente nesses estados as oficinas estão situadas na capital e também nas cidades localizadas na faixa fronteira. Este padrão espacial permite à OIM se posicionar como um dos importantes pontos de conexão de uma rede migratória na qual circulam um vasto leque de informações sobre os migrantes no território brasileiro. Esta posição estratégica indica o papel efetivo da OIM no controle das fronteiras pela questão migratória (ANDRIJASEVIC; WALTERS, 2010) (DOMENECH, 2023) (SANTI, 2020).

Dessa maneira, assim como o fluxo haitiano, a migração provinda da Venezuela também representa uma inflexão na gestão migratória no Brasil, reordenando políticas e dispositivos de controle migratório (SANTOS, 2023). Mais uma vez, a Região Sul ganha destaque, pois, como já apontado e representado no Mapa 2, é o principal destino para onde são enviados os migrantes venezuelanos interiorizados pela Operação Acolhida, com apoio logístico e técnico fundamental da OIM. Trata-se, portanto, de uma migração dirigida na qual a OIM, por sua logística de transporte e implementação de projetos, tem atuado conjuntamente com o Estado brasileiro.

Mapa 2: Venezuelanos interiorizados no Brasil (2018-2023)



Elaborado pelos autores.

Se considerarmos a ampliação destes dados para o primeiro semestre de 2024 verificamos um aumento e permanência deste padrão migratório. Segundo a Operação Acolhida, do total de 127.331 venezuelanos transferidos de Roraima no período de (2018 a 2024), 29.309 foram transferidos para o estado de Santa Catarina, 24.111 para o Paraná e 20.758 para o Rio Grande do Sul, ou seja, cerca de 60% foram transferidos para a região Sul, enquanto 18,20% para a região Sudeste. Assim, através da mediação da OIM, ocorre no Brasil uma migração interna dos migrantes venezuelanos para as áreas urbanas, concentradas principalmente nas cidades do Sul do Brasil e não mais do Sudeste, como em outros momentos.

4. MIGRACIDADES

No Brasil, contamos com históricas análises sobre a relação da migração interna e internacional com o espaço urbano. Entretanto, pouca atenção foi dada diretamente ao papel das agências internacionais como um dos agentes modeladores espaciais de um curso

migratório. No contexto atual, alguns autores têm apontado a centralidade que o local tem assumido diante as políticas migratórias globais (VILLARREAL; CHARNESKI, 2022).

Nesta perspectiva, como apontamos, a temática migratória passou a integrar as agendas de desenvolvimento sustentável, por meio da Declaração na Agenda de 2030. A Agenda 2030 é composta por 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e, no âmbito de seu 10º objetivo – Redução das Desigualdades – apresenta uma meta diretamente destinada à migração ao propor “facilitar a migração e a mobilidade ordenada, segura, regular e responsável de pessoas, inclusive por meio da implementação de políticas de migração planejadas e bem geridas” (ODS). Em outros objetivos do documento também são apresentadas metas e indicadores fundamentais para o processo migratório, como as remessas internacionais, o tráfico de pessoas, a garantia de direitos a trabalhadores migrantes, entre outros. O objetivo 11, intitulado “Cidades e Comunidades Sustentáveis”, ressalta o papel das cidades na garantia de espaços de vida capazes de oferecer inclusão, segurança e sustentabilidade. Assim, a atuação das cidades na governança global passa a ser reconhecida, tornando-se mais ativa e relevante no âmbito da governança migratória (ANSCHAU, 2024).

Em seu texto final, o “Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular” reforça que a governança migratória seja uma questão tratada por todos os níveis de governo, de maneira a assegurar “[...] coerência política horizontal e vertical em todos os setores e níveis de governo” (ONU, 2019). O Pacto Global das Migrações e a inserção das cidades na Agenda 2030 não apenas afirmam o papel fundamental das cidades na governança migratória, mas também incentivam a parceria entre cidades, o compartilhamento das boas práticas e a harmonia na formulação das políticas nos diferentes níveis de governo no que tange à migração. O que inferimos, portanto, é que as cidades se apresentam, segundo a ONU, como a escala prioritária para a governança migratória.

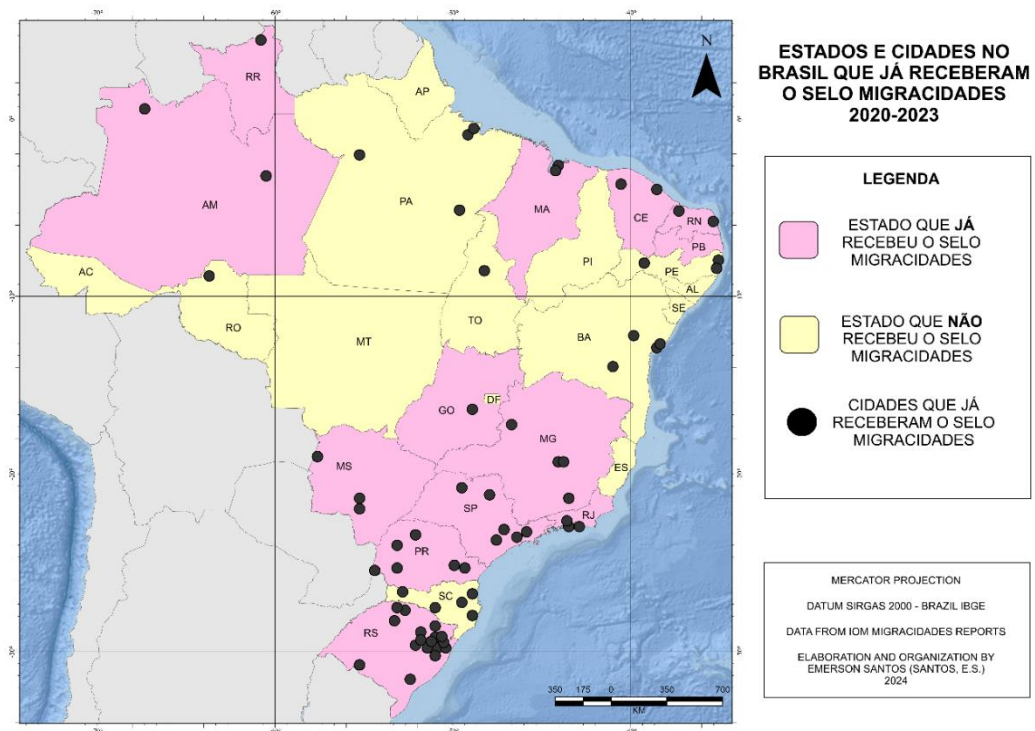
O que apresentamos até então reforça o papel das cidades na governança global, incluso pela estreita associação entre a migração internacional e as cidades. A OIM, como uma das representantes do sistema ONU para o Pacto Global das Migrações, atua no Brasil com foco nas instituições governamentais municipais. No âmbito da governança migratória, por meio de sua assessoria, a OIM orienta, através dos projetos e ações direcionados às cidades, que os municípios se responsabilizem pela recepção dos migrantes em áreas

citadinas, bem como busca estabelecer relações com associações civis e setores privados. Dentre as ações da OIM voltadas para a integração dos migrantes nas cidades brasileiras, destaca-se a plataforma “MigraCidades: Aprimorando a Governança Migratória Local no Brasil”, realizado em parceria com a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), com apoio da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Em seu arcabouço metodológico, o MigraCidades formaliza a governança migratória com base nas “boas práticas”. O sucesso das boas práticas é válido quando os Indicadores de Governança de Migração (MGI, sigla em inglês) são atingidos. O MGI se estrutura em 6 eixos: I) Direito dos Migrantes; II) Abordagem Integral do Governo; III) Parcerias; IV) Bem-estar dos Migrantes; V) Dimensão de Mobilidade em Situações de Crise; VI) Migração Segura, Ordenada e Regular.

No decorrer da aplicação do MigraCidades, a OIM passa a reconhecer a inviabilidade da transposição de um documento normativo global para a escala das cidades e reformulam os MGIS para as dez dimensões necessárias a governança migratória: (i) Acesso à saúde; (ii) Acesso e Integração à educação; (iii) Acesso à assistência social; (iv) Acesso ao mercado de trabalho; (v) Acesso à justiça e a serviços de proteção; (vi) Parcerias institucionais; (vii) Transparência e acesso à informação; (viii) Participação social e cultural de migrantes; (ix) Capacitação de servidores públicos; e (x) Estrutura institucional de governança.

Para as Nações Unidas, na qual a OIM está inserida, a compreensão que se tem da governança é que se trata de uma estratégia multinível, implementada por meio de redes que dão suporte ou oferecem padrão para avaliar as iniciativas dos Estados no tangente à gestão migratória. Assim, o MigraCidades é estruturado em redes, ou seja, as unidades administrativas locais devem atuar de maneira conjunta, estabelecendo trocas e diálogos entre si e com a organização. Portanto, as políticas e ações desenvolvidas pela prefeitura devem estar de acordo com aquilo que está sendo desenvolvido nas secretarias e departamentos e, idealmente, deveriam também estar em harmonia com outras cidades, estabelecendo, dessa maneira, uma rede de boas práticas relativas à migração. Dessa forma, percebemos que a OIM tem tomado a iniciativa de articulação entre esferas locais, estaduais e federais. Para as cidades parceiras e adeptas, a OIM, ao final de um prazo anual, avalia o sucesso da aplicação dos MGIS e concede o certificado do selo “MigraCidades”.

Mapa 3. Mapa dos estados e cidades que já receberam o selo MigraCidades



Fonte: autoral, com dados dos relatórios Migracidades (2020-2023).

A atuação da OIM através do MigraCidades abrange todas as regiões do país. Nota-se pelo Mapa 3 que a sua presença é significativa sobretudo nas regiões Sul e Sudeste. As unidades administrativas que não possuem algum governo certificado são: Acre, Alagoas, Amapá, Distrito Federal, Mato Grosso, Piauí, Sergipe e Espírito Santo. Existem casos, como o da Paraíba, em que o governo do Estado – enquanto unidade administrativa – recebeu o selo, mas sem nenhum município contemplado. Nesses casos, nota-se que os equipamentos estaduais conseguiram alcançar as “boas práticas”, mas as cidades não. No que se refere à atuação em diversas escalas, entendemos que

O Brasil é hoje um dos principais países onde tem crescido o número de cidades que contam com alguma política dirigida à população migrante e refugiada. Tal processo responde às demandas locais e a reivindicação das organizações de migrantes e sociedade civil, bem como à legislação nacional em matéria de migração e refúgio, ao compromisso de alguns governos subnacionais, e ao papel de iniciativas como a Plataforma Migracidades e Cidades Solidárias, promovidas respectivamente pela OIM e o ACNUR. Desta forma, se inicialmente as ações estavam concentradas em

grandes centros urbanos e tradicionais destinos migratórios como São Paulo, ou em cidades fronteiriças, devido ao aumento da migração e do refúgio no país, hoje existem cidades que abordam a temática migratória em todas as regiões cidades (VILLARREAL; CHARNESKI, 2022, p. 202).

Como verificamos, a OIM tem estabelecido em seus informativos o estreito vínculo entre migração internacional e as cidades, já que estas são as receptoras dos migrantes não nacionais. No Brasil, em 2022, 85% da população residia em áreas urbanas. De acordo com o IBGE (2019), 3.876 municípios com mais de 100.000 habitantes contavam com a presença de migrantes não nacionais em 2018. Esta distribuição dos migrantes nas áreas urbanas tem levado a uma justificativa de que as políticas públicas migratórias sejam edificadas, sobretudo nas cidades (VILLARREAL.; CHARNESKI, 2022).

A presença da OIM através do MigraCidades percorre não somente uma organização do território, mas também uma gestão de dados acerca do espaço urbano. Como lembrado por Santos (2023), a construção de uma base de dados populacionais pela OIM abrange diversas escalas, inclusive a das cidades. Os municípios, por vezes, não conseguem gerar informações detalhadas sobre os fluxos migratórios dentro de seus limites administrativos. Dessa forma, são nessas lacunas que a OIM encontra a oportunidade de articular sua inserção por meio da prestação de serviços técnicos, o que contribui para sua força política e articulatória.

O selo do programa MigraCidades, concedido aos governos que cumprem as exigências das boas práticas nas dimensões de governança, está presente em 67 cidades e 12 estados (Mapa 3). Em termos de unidades federativas, esse número representa 44,4% dos estados. Embora a quantidade de cidades seja pequena comparada ao total de municípios no Brasil, é importante considerar que a maioria delas são cidades médias, grandes e metrópoles. Por exemplo, no estado do Rio de Janeiro, três cidades possuem o selo MigraCidades: Niterói, Nova Iguaçu e a capital, Rio de Janeiro.

Trata-se, assim, de um programa que conecta contextos locais e regionais a processos globais, justificado pela variável das migrações internacionais. Processos globais, pois as diretrizes do MigraCidades são forjadas em espaços políticos decisórios alheios ao Brasil. E seguindo uma política da distribuição dos migrantes também decidida em espaços globais

como o da União Europeia. O discurso da OIM, de certa forma, está ancorado na dimensão espacial do local. Mas trata-se de uma organização internacional que tem efetivamente modelado o padrão da distribuição dos migrantes no território brasileiro.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste texto apresentamos o papel da OIM e a aplicação de suas políticas migratórias no contexto das cidades brasileiras. O que constatamos é que a OIM, por sua função estratégica na gestão dos fluxos de população no espaço internacional, no contexto contemporâneo, é uma organização voltada para a regulação da circulação de pessoas em um mundo globalizado. No primeiro momento pode parecer desnecessário levantarmos um paralelo entre a OIM, o território e o movimento de pessoas no território brasileiro visto que neste mundo globalizado as migrações têm sido uma das variáveis mais emblemáticas para ilustrar a fluidez do território. Entretanto, guardamos atenção às perspectivas que consideram a validade empírica do território como princípio analítico. E fazemos isso ao considerar a circulação da população uma das variáveis constitutivas do território que, para além da perspectiva do nacionalismo metodológico, situam a multiterritorialidade como forma constitutiva das práticas de uso do território (HAESBAERT, 2005). Em trabalho pioneiro, Becker (1982) aponta sobre a multidimensionalidade do poder, destacando o papel da atuação das organizações internacionais: “El Estado Nación en el plano internacional tiende a perder poder para organizaciones supranacionales”(BECKER, 1982, p.15). Sassen (2003), analista das cidades globais e das migrações internacionais, tem enfatizado a convergência entre as organizações internacionais e o Estado, o que ocasiona uma mudança no campo da forma do exercício da soberania dos Estados Nacionais pela ação conjunta de atores internacionais não-estatais.

Apesar do reconhecimento de uma literatura geográfica que chama a atenção para as organizações supranacionais, pouca atenção tem sido dada no Brasil ao papel das agências internacionais nas políticas populacionais. No contexto da OIM, o que temos observado é quase uma naturalização de sua presença tanto no território brasileiro, quanto como produtora de conhecimento sobre as migrações. Em trabalho anterior, Santos (2024) registra a presença constante da OIM como fonte empírica e conceitual nos trabalhos acadêmicos. E por sua vez, pouca investigação, por parte dos pesquisadores acadêmicos sobre os procedimentos

metodológicos da OIM na obtenção de dados e sobre seus arranjos geopolíticos. Na sua política atual, em acordo com o Pacto Global das Migrações da ONU, a escala local, aquela que opera em ações no espaço das cidades, tem sido a sua meta de atuação. Isto no Brasil implica uma alteração no campo dos arranjos institucionais, pois insere diretamente o migrante não-nacional no campo da responsabilidade das políticas públicas municipais.

O que reforçamos é que o nosso esforço tem sido dado para a valorização das migrações como uma das variáveis mais importantes para o estudo da configuração do território brasileiro. Para isso, o que buscamos aqui foi colocar em evidência o papel da OIM em um dos seus projetos aplicados no Brasil, o “Migracidades”. Trouxemos aqui a descrição de investimento da OIM nas cidades e sua abrangência espacial em quase todo o território brasileiro. Cabe-nos em trabalhos futuros, apresentar a arquitetura e os arranjos que estão sendo incrementados nas políticas urbanas. Para este artigo, o objetivo é o de trazer à tona a pertinência de considerarmos a presença de organizações internacionais com ações dirigidas a distribuição dos migrantes não nacionais nas cidades brasileiras, com protocolos e semânticas que são geradas nos espaços globais de decisão.

6. REFERÊNCIAS

ANDRIJASEVIC, R.; WALTERS, W. The International Organization for Migration and the International Government of Borders. *Environment and Planning D.: Society and Space*. Vol. 28. p. 977-999, 2010.

ALVES, L. A; JAROSCHINSKI SILVA, J. C. O tratamento dos fluxos migratórios no âmbito onusiano. In: JUBILUT, L. L; JAROSCHINSKI SILVA, J. C.; RAMINA, L. **A ONU aos 70: contribuições, desafios e perspectivas**. Boa Vista: UFRR, 2016.

ANSCHAU, A. L. **A governança multinível das migrações internacionais e o papel das cidades brasileiras**. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais). Faculdade de Ciências Econômicas – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2024.

BECKER, B. El uso político del Territorio. Consideraciones a partir de una vision del Tercer Mundo. **Revista Geográfica de América Central**. n. 17-18, p. 13-26, 1982.

BRASIL. Decreto n 8.503, 18 de agosto de 2015. Promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Organização Internacional para as Migrações referente à Posição Legal, Privilégios e Imunidades da Organização no Brasil, firmado em Brasília, em 13 de abril de 2010. Diário Oficial da União. Brasília, 2015. Disponível em:<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/D8503.htm>.

Acesso em: 15 jul. 2024.

DOMENECH, E.; BASUALDO, L.; PEREIRA, A. Migraciones, Fronteras y Política de Datos: nuevos medios de control del movimiento en el espacio sudamericano. In: DOMENECH, E.; HERRERA, G.; SÁNCHEZ, L. B. (Coords.). **Movilidad, control fronterizo y luchas migrantes**. Buenos Aires/México: CLACSO/Siglo XXI, p. 317-355, 2023.

FERNANDES, C. S. **Acordo sobre residência do Mercosul, pensamento de Estado e biopolítica: uma análise sobre a governabilidade migratória no território**. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017.

FONSECA SOBRINHO, D. **Estado e População: uma história do planejamento familiar no Brasil**. Rio de Janeiro: Rosa dos Ventos: FNUAP, 1993.

HAESBAERT, R. Da desterritorialização à multiterritorialidade. **Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina**. Março de 2005. USP.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Perfil dos municípios brasileiros: 2018. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

DIAS, G. M. **Migração e crime: desconstrução das políticas de segurança e tráfico de pessoas**. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014.

MARTINE, G. O papel dos organismos internacionais na evolução dos estudos populacionais no Brasil: notas preliminares. **Revista Brasileira de Estudos de População**. V. 22, n. 2, jul/dez. p. 257-275, 2005.

MICELLI, S. A Fundação Ford e os cientistas sociais no Brasil, 1962 - 1992. São Paulo: Ed. Sumaré, 1995.

NUNES, L. A. G. **Migração e trabalho dos haitianos no Paraná**. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Estadual de Londrina. Londrina, 2023.

OIM. Urbanización y migración. Portal de datos sobre migración. Una perspectiva global, 2022. Disponível em: <https://www.migrationdataportal.org/es/themes/urbanization-and-migration>. Acesso em: 27 jul. 2024.

OIM. **Indicadores de Governança da Migração Segundo Perfil 2022** – República Federativa do Brasil. OIM. Genebra, 2022.

_____. Visión Estratégica de la OIM, Fijar el rumbo de la OIM para 2019–2023, 2019. Disponível em: <https://publications.iom.int/books/vision-estrategica-fijar-el-rumbo-de-la-oi>m>. Acesso em: 15 jul. 2024.

_____. Política de refúgio do Brasil consolidada. Brasília: Organização Internacional para as Migrações, Agência das Nações Unidas Para as Migrações, Ministério da Justiça, 2017 Disponível em: https://brazil.iom.int/sites/default/files/Publications/politica_de_migracao_e_refugio_do_brasil_consolidada_vol.2.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2024.

OTERO G.; TORELLY, M.; RODRIGUEZ, Y. A atuação da Organização Internacionais para as Migrações no apoio à gestão do fluxo migratório venezuelano no Brasil. In. BAENINGER, R.et al. (Org.). **Migrações Venezuelanas**. 1. ed. Campinas: NEPO/UNICAMP, 2018. v. 1. 399p.

PAPADOPOULOS, I. A política migratória do Brasil e os esforços dos Estados Unidos para integrar os países da América do Sul no Mundo Ocidental (1950-1960). **X Simpósio internacional da Faculdade de Ciências Sociais: Democracia e Direitos Humanos crises e conquistas**, 2019. Disponível em: https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/106/o/loannis_completo.pdf. Acesso em: 15jul. 2024.

PAIVA, O. D. C. Migrações Internacionais Pós Segunda Guerra Mundial: a influência dos EUA no controle e gestão dos deslocamentos populacionais nas décadas de 1940 a 1960. **XIX Encontro Regional de História: Poder, Violência e Exclusão**. São Paulo: ANPUH – USP, 2008.

SANTI, S. ¿Qué es la “migración ordenada”? Hacia el multilateralismo asimétrico como motor de las políticas de control migratorio global. **Colombia Internacional**, n. 104, p. 3-32, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.7440/colombiaint104.2020.01>. 2020. Acesso em: 30 jul. 2024.

SANTOS, G. A. O discurso do desenvolvimento e os desafios políticos da migração contemporânea. In: SILVEIRA, R. L.; FELIPPI, A. C. (Orgs.). **Território, redes e desenvolvimento regional: perspectivas e desafios**. Florianópolis: Ed. Insular, 2018.

SANTOS, G. A. Redes de organização da migração no Brasil: o papel da OIM e produção do conhecimento sobre a população migrante. **Tramas y Redes**, v. 5, p. 191-205, 2023.

SANTOS, G. A.; LINS, T. G. Mulher e migração na América Latina: uma análise a partir das agências internacionais do Mercosul. In: SUZUKI, J. C.; NEPOMUCENO, M.M. C.; CERQUEIRA DE ARAÚJO, G.C.; (Orgs.). (Org.). **A dimensão cultural nos processos de integração entre países da América Latina**. 1ed.São Paulo: FFLCH/USP/PROLAM/USP, p. 184-204, 2021.

SASSEN, S. **Contrageografías de La globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos**. Madrid: Ed. Traficantes de sueños. 2003.

VILLARREAL, M. C.; CHARNESKI, M. As cidades importam: perspectivas e exemplos sobre o protagonismo local no acolhimento, proteção e integração das pessoas migrantes e refugiadas no Brasil. In: QUINTERO, J. M.; SANTOS, R. P.; MENEGHETTI, T. V. **Estudos sobre direitos das migrações e políticas públicas migratórias: novos movimentos migratórios**. Itajaí: Ed. Da Univali, p.188-206, 2022.