

Do controle ao protagonismo? Análise preliminar da inflexão paradigmática na participação social na Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia (PNMRA) brasileira

From control to protagonism? Preliminary analysis of the paradigmatic inflection in social participation in the Brazilian National Policy on Migration, Refugee and Statelessness (PNMRA)

Aline Passuelo de Oliveira¹

Resumo: Este artigo propõe uma análise preliminar da transição paradigmática na governança migratória brasileira, com foco na institucionalização da participação social no âmbito da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia (PNMRA), instituída pelo Decreto nº 12.657/2025. O objetivo central é investigar em que medida este novo marco normativo habilita o migrante como sujeito político ativo, buscando superar a lógica da “Economia Moral do Asilo” (Didier Fassin). Metodologicamente, o estudo utiliza a Análise de Conteúdo de Laurence Bardin para examinar de forma exploratória os relatórios do Grupo de Trabalho e o texto do referido Decreto, contrastando-os com o modelo regulatório anterior (Decreto nº 9.199/2017). Os resultados iniciais indicam que a PNMRA estabelece um ecossistema de participação deliberativa e descentralizada que visa substituir a “hierarquia da compaixão” pela horizontalidade de direitos. Conclui-se que a política representa um avanço na desestigmatização da migração ao consolidar mecanismos que garantem o protagonismo migrante no ciclo de gestão pública.

Palavras-chave: Governança migratória. Participação social. PNMRA. Protagonismo migrante. Economia moral.

Abstract: This article offers a preliminary analysis of the paradigmatic transition in Brazilian migratory governance, focusing on the institutionalization of social participation within the National Policy on Migration, Refugees, and Statelessness (PNMRA), established by Decree No. 12,657/2025. The central objective is to investigate to what extent this new normative framework enables the migrant as an active political subject, aiming to overcome the logic of the “Moral Economy of Asylum” (Didier Fassin). Methodologically, the study employs Laurence Bardin's Content Analysis to perform an exploratory examination of the Working Group reports and the Decree's text, contrasting them with the previous regulatory model (Decree No. 9,199/2017). Initial results indicate that the PNMRA establishes a deliberative and decentralized participation ecosystem that seeks to replace the “hierarchy of compassion” with the horizontality of rights. It concludes that the policy represents an advance in the de-stigmatization of migration by consolidating mechanisms that ensure migrant protagonism in the public policy management cycle.

Keywords: Migratory governance. Social participation. PNMRA. Migrant protagonism. Moral economy.

¹ Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação em História e do Programa de Pós-Graduação em Turismo e Hospitalidade, vinculados à Universidade de Caxias do Sul (UCS).

Introdução

O Brasil vivencia um momento de consolidação institucional inédito na gestão de suas mobilidades humanas. Este avanço é fruto da mudança paradigmática trazida pela Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017), que, ao revogar o Estatuto do Estrangeiro (1980), deslocou o foco da política migratória da doutrina de segurança nacional para o paradigma dos Direitos Humanos. Todavia, a materialização dos princípios de acolhida e integração previstos na lei demandava uma estrutura executiva que conferisse capilaridade às ações do Estado. Nesse cenário, surge a Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia (PNMRA), instituída pelo Decreto nº 12.657/2025, como o marco fundamental da governança migratória contemporânea no país.

A relevância da política nacional reside no esforço de instituir mecanismos de participação direta, transcendendo a mera organização de fluxos administrativos. O presente artigo propõe uma análise preliminar da proposta da PNMRA, com especial atenção ao seu Eixo 4 (Participação Social). O problema central que orienta esta pesquisa reside na tensão entre a assistência humanitária e a agência política: busca-se verificar em que medida a nova política habilita o migrante como um sujeito político ativo, capaz de superar a condição de “objeto de cuidado” para ocupar o lugar de interlocutor legítimo do Estado.

Para sustentar esta análise, o trabalho ancora-se no referencial teórico de Didier Fassin, explorando os conceitos de economia moral e razão humanitária para discutir as barreiras simbólicas que historicamente limitam a cidadania migrante à esfera da compaixão. Metodologicamente, a pesquisa fundamenta-se na análise de conteúdo de Laurence Bardin (2011), aplicada sobre o *corpus* documental composto pelos relatórios do Grupo de Trabalho coordenado pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), que subsidiou a redação do Decreto nº 12.657/2025.

O artigo organiza-se em três seções principais. Inicialmente, discute-se a natureza “encarnada” do Estado e os paradoxos da participação sob a ótica da antropologia moral. Em seguida, realiza-se um exame comparativo entre o Decreto nº 9.199/2017 e a atual PNMRA, destacando a superação dos resquícios de controle securitário. Por fim, detalha-se o processo colaborativo de construção desta primeira política nacional e a configuração de um novo

ecossistema de cidadania participativa no Brasil, concluindo-se com reflexões sobre o amadurecimento democrático que a horizontalidade de direitos impõe à gestão migratória.

O Estado encarnado, economias morais e a razão humanitária

Esta seção apresenta as chaves de leitura fundamentais para a análise da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia (PNMRA), especificamente no que concerne às possibilidades e limites da participação social de populações migrantes no Brasil. Para tanto, o texto se desdobra em uma análise bifocal e interconectada. Primeiramente, examina-se a natureza concreta da atuação estatal no contexto migratório e a gênese das representações morais que circundam a figura do refúgio ao longo do século XX. Este eixo investiga como as estruturas burocráticas e coercitivas do Estado se manifestam na prática, delineando o espaço de acolhimento ou repulsão, e como discursos morais e humanitários foram historicamente construídos para justificar ou mitigar tais ações. A análise se aprofunda na desnaturalização do conceito de “refugiado”, mostrando-o como um produto de normativas internacionais e narrativas políticas específicas de cada época, e como essa construção molda a percepção pública e as políticas implementadas.

Em um segundo momento, a pesquisa se volta para a discussão dos paradoxos da razão humanitária quando aplicados à agência política migrante no território nacional. Este eixo busca desvelar a tensão entre a lógica da assistência e da compaixão e a capacidade dos próprios migrantes e refugiados de se constituírem como sujeitos políticos ativos, capazes de reivindicar direitos, expressar dissidência e influenciar o ambiente social e político. Questiona-se de que forma o enquadramento humanitário, ao enfatizar a vulnerabilidade e a passividade, pode paradoxalmente limitar ou invisibilizar a dimensão política de suas experiências e lutas. O estudo explora as formas como a agência política migrante emerge e se manifesta no Brasil, muitas vezes em oposição ou subversão das categorias estatais e humanitárias preexistentes.

O Estado encarnado e a gênese moral da categoria refugiado

Estado de uma entidade puramente neutra e técnica para uma realidade concreta e encarnada por seus agentes. Segundo Fassin (2013), o Estado é constituído por sujeitos que não apenas reproduzem procedimentos racionais, mas fazem circular valores, emoções e afetos em suas práticas cotidianas.

Nessa perspectiva analítica, o Estado é concebido não como uma entidade monolítica, mas sim como um campo de forças atravessado por uma dualidade constante, oscilando entre a ordem e a benevolência, a coerção e a inserção social. Essa tensão inerente não é meramente um paradoxo teórico, mas sim uma manifestação prática que se materializa no embate fundamental entre o estado penal e o estado social. Neste cenário de conflito e sobreposição, as fronteiras que delimitam quem é classificado como “perigoso” (passível de punição e exclusão) e quem está “em perigo” (demandando proteção e assistência) tornam-se notavelmente porosas e instáveis. A definição de um indivíduo em uma dessas categorias – e, conseqüentemente, o tipo de intervenção estatal aplicada – é, em última instância, um processo profundamente subjetivo. Depende intrinsecamente da carga subjetiva, das lentes morais e das prerrogativas discricionárias do agente que personifica e representa a instituição estatal no momento da interação (Fassin, 2013).

Essa dinâmica, que é complexa e carregada de implicações morais, é estruturada e operacionalizada a partir de duas dimensões conceituais intrinsecamente ligadas, as quais guiam tanto a ação quanto o julgamento do Estado. A primeira dimensão é a das economias morais, conforme conceituada por Fassin (2009). Ela engloba os sistemas que se dedicam à produção, circulação e valoração de sentimentos e valores que ultrapassam uma lógica estritamente econômica. Trata-se, essencialmente, de um conjunto de normas, crenças e afetos que moldam o julgamento social sobre o que é percebido como justo, legítimo e merecedor de atenção, ajuda ou, inversamente, de repressão. Nestas economias, a primazia do aspecto moral — que mobiliza conceitos como merecimento, decência e indignidade — tende a se sobrepor à análise puramente econômica ou legal dos fatos. A mobilização intencional de emoções, como compaixão, medo ou indignação, transforma-se em um recurso político e social que determina as prioridades estatais e a alocação de recursos, decidindo, em última instância, quem será considerado digno de compaixão social (o indivíduo percebido como “em perigo”) e quem merece apenas a aplicação coercitiva da lei (o indivíduo classificado como “perigoso”).

A segunda dimensão é a das subjetividades morais. Enquanto as economias morais oferecem o panorama normativo mais abrangente, as subjetividades morais se concentram nos processos éticos e emocionais internos vivenciados pelos agentes que efetivamente executam as políticas estatais, como policiais, assistentes sociais e juízes. Estes agentes, no uso de sua autonomia discricionária e poder de decisão no campo, são constantemente confrontados com a necessidade de gerenciar sentimentos contraditórios diante da vulnerabilidade, do sofrimento e, ocasionalmente, da ameaça que o indivíduo afetado representa. Este é o domínio onde a

obrigação de aplicar rigorosamente a regra jurídica colide com o impulso fundamental da empatia. A forma como esses agentes resolvem internamente essa tensão – entre a impessoalidade fria da lei e a resposta humana à miséria alheia – é crucial, pois determina a aplicação prática das políticas e, mais significativamente, a experiência da intervenção estatal para os indivíduos que a sofrem. Assim, a decisão final de oferecer ajuda humanitária ou de aplicar a coerção legal é, com frequência, o resultado desse complexo manejo subjetivo.

Historicamente, a economia moral da hospitalidade tem sido o principal motor na construção da figura jurídica do refugiado, um processo que, como demonstra Fassin (2015), tem sido notoriamente moldado e reconfigurado de acordo com as conveniências políticas do momento. Num primeiro momento, imediatamente após a Segunda Guerra Mundial e, posteriormente, durante o período das ditaduras militares na América Latina, a narrativa predominante era marcada por um forte sentimento de lástima, profundo respeito e, em muitos casos, franca admiração pelo indivíduo deslocado. O refugiado era, então, concebido e celebrado como um herói da resistência ou, pelo menos, como uma vítima política pura, cuja perseguição era inquestionável. O acolhimento era visto como um imperativo moral e um direito inalienável, inerente à dignidade humana e aos compromissos internacionais.

Contudo, a partir da década de 1980, assistiu-se a uma profunda e dramática metamorfose na percepção e na política de asilo. A narrativa que emanava do Sul Global — onde muitas migrações eram percebidas como resultantes de crises econômicas e não apenas de perseguição política — foi progressivamente engolida pela suspeita. A figura do refugiado foi sutilmente, mas de forma persistente, metamorfoseada no “imigrante econômico disfarçado” ou, pior, no “fraudador de asilo”.

Essa mudança ideológica teve um impacto direto e devastador sobre o regime de acolhimento. O estatuto de refugiado e o acolhimento deixaram de ser vistos como um direito fundamental e passaram a ser tratados como uma mera concessão, um privilégio que precisava ser duramente conquistado. O novo critério de elegibilidade deslocou-se da evidência da perseguição política para a exposição da dor e do sofrimento do requerente, numa espécie de “economia da compaixão” transacional. A concessão de asilo passou a ser pautada na capacidade do indivíduo de comprovar um sofrimento quase performático, transformando o processo de refúgio numa dolorosa negociação moral e burocrática, e retirando-lhe o caráter de direito humano inalienável.

Razão humanitária e os paradoxos da participação social no Brasil

No cenário brasileiro, a análise da participação social de migrantes e refugiados enfrenta o que Fassin (2012) denomina paradoxo da razão humanitária. Ao priorizar a compaixão e a lógica da emergência, o Estado corre o risco de converter o “sujeito de direitos” em um “objeto de assistência”, silenciando sua capacidade de agência política. Nesta perspectiva, a participação social encontra barreiras estruturais e simbólicas que desafiam a efetividade da cidadania migrante no território nacional. A despolíticação do sujeito manifesta-se quando a ênfase na vitimização empurra o migrante para uma posição de passividade, na qual a lógica humanitária o reconhece prioritariamente como um “corpo carente” a ser salvo, e não como um interlocutor político legítimo. Somado a isso, a suspeita estabelece uma barreira adicional à agência, pois, sob um contexto de vigilância, a mobilização desses indivíduos em conselhos ou conferências corre o risco de ser interpretada por agentes estatais como uma “exigência indevida” ou ameaça à ordem, dificultando o reconhecimento de sua autonomia política.

Esse cenário evidencia o conflito entre a participação formal e a exclusão real: embora a Lei de Migração (Lei 13.445/2017) represente um avanço normativo inegável, a prática cotidiana tende a restringir tal participação ao plano simbólico. O resultado é uma colisão entre a linguagem oficial de direitos e a realidade de “cidadãos de segunda classe”, cujo fardo de ter que provar constantemente sua retidão moral acaba por impedir sua inserção plena e efetiva nos processos decisórios. Portanto, discutir a PNMRA sob esta ótica exige questionar se os mecanismos de participação estão, de fato, conferindo participação real ou se apenas cumprem um rito de gestão da “vida precária”, visto que a verdadeira participação social exige romper com a hierarquia da compaixão em favor de uma horizontalidade de direitos.

Da gestão do controle ao protagonismo: Arquitetura e gênese da Política de Migração, Nacionalidade e Refúgio (PMNRA)

Para compreender o desenho atual da participação social no Brasil, é imperativo analisar o Decreto nº 9.199/2017, que regulamentou a Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017). O decreto, resultado de um esforço para converter o novo modelo migratório em práticas concretas, estabeleceu um equilíbrio delicado entre o antigo Estatuto do Estrangeiro, marcado pela ideologia de segurança nacional, e os fundamentos e objetivos de direitos humanos da nova lei.

O antecedente normativo: O Decreto nº 9.199/2017 e suas ambiguidades

O panorama normativo estabelecido pelo Decreto nº 9.199/2017 é caracterizado por uma ambiguidade estrutural e uma tensão dialética entre o avanço legislativo e as resistências regulatórias (Friedrich, 2018). Embora o documento representasse um passo fundamental ao operacionalizar garantias inéditas como a simplificação da regularização, a ênfase na acolhida humanitária e o acesso a serviços básicos, sua redação preservou dispositivos que, na prática, criavam obstáculos burocráticos ao alcance humanitário da própria Lei (Ventura; Illes, 2018).

Essa dicotomia manifestava-se no embate entre a perspectiva de direitos humanos da Lei de Migração e o viés securitário herdado do Estatuto do Estrangeiro, como sinalizou Alarcón (2017). Apesar de a Lei sinalizar uma mudança, o Decreto de 2017, na prática, frequentemente impôs exigências documentais excessivas e uma discricionariedade administrativa que abriu margem para interpretações restritivas por órgãos como a Polícia Federal e o Ministério da Justiça, conforme Friedrich (2018). Esses obstáculos regulatórios, em vez de consolidarem a universalidade dos direitos previstos, acabaram por miná-la, perpetuando uma lógica de controle disfarçada sob a justificativa de preservação da ordem pública.

O processo colaborativo de construção da PNMRA

A instituição do Decreto nº 12.657/2025, que estabelece a Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia (PNMRA), promove mudanças profundas nesse cenário. A legitimidade democrática da PNMRA advém de seu inédito processo de construção colaborativa, formalizado pela Portaria MJSP nº 290/2023. Pela primeira vez, uma política migratória brasileira não foi redigida exclusivamente em gabinetes fechados, mas articulada por 165 participantes diretos. Este esforço integrou o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), a Defensoria Pública da União (DPU), agências do sistema ONU (Agência da ONU para Refugiados/ACNUR e Organização Internacional das Migrações/OIM) e mais de 50 organizações da sociedade civil. A escuta abrangente e organizada em eixos temáticos assegurou uma percepção polissêmica das demandas das populações migrantes, refugiadas e apátridas no território nacional.

Inovações normativas e reestruturação da gestão

A PNMRA desloca a lógica da gestão migratória: afasta-se do foco exclusivo na fiscalização e institui uma governança intersetorial, reduzindo a fragmentação decisória. Os eixos centrais que reestruturam o Decreto nº 9.199/2017 podem ser detalhados da seguinte forma:

a) governança intersetorial e centralização normativa: exige atos conjuntos entre o MJSP e o Ministério das Relações Exteriores (MRE) para definir requisitos e prazos de vistos e residências. O Ministério do Trabalho e Emprego passa a ter caráter consultivo em questões laborais, unificando a voz do Estado;

b) fluxo integrado de residência e visto: a autorização de residência deve ser solicitada junto ao MJSP antes da emissão do visto consular (artigos 34, 38, 42, 43 e 46), garantindo segurança jurídica prévia ao ingresso;

c) desenvolvimento nacional e atração de talentos: introduz a dispensa de oferta de trabalho para imigrantes com titulação superior ou capacidades estratégicas e institui a mobilidade laboral na mesma empresa mediante comunicação ao MJSP;

d) transparência em atividades de visita: detalha atividades permitidas sob o visto de visita e exige comunicação entre MRE e MJSP sobre subsídios e registros para atividades artísticas e desportivas;

e) reconhecimento de vulnerabilidade e isenção de taxas: define portadores de visto de acolhida humanitária como pertencentes a grupos vulneráveis, garantindo isenção automática de taxas consulares (art. 312);

f) modernização e autoridade central: reforça o MJSP como gestor da vida civil do migrante e institui um sistema eletrônico integrado (art. 318) para digitalizar o fluxo entre consulados e análise interna.

O quadro a seguir sintetiza essas inovações estruturantes:

Quadro 1 – Eixos estruturantes e inovações normativas da PNMRA (Decreto nº 12.657/2025)

Eixo temático	Descrição da mudança/inovação na PNMRA
Governança intersetorial	Unificação da voz do Estado via atos conjuntos entre MJSP e MRE.
Fluxo integrado	Residência solicitada ao MJSP antes da emissão do visto consular.
Atração de talentos	Dispensa de oferta de trabalho para capacidades estratégicas e mobilidade laboral.
Transparência em visitas	Detalhamento de atividades permitidas e controle de subsídios artísticos.
Proteção à vulnerabilidade	Isenção automática de taxas para vistos de acolhida humanitária.
Modernização central	Sistema eletrônico integrado e MJSP como gestor da vida civil.

Fonte: Elaborado pela autora (2026).

As alterações normativas detalhadas nesta seção não operam apenas no vácuo administrativo; elas reconfiguram a própria face do “Estado encarnado”. Ao substituir a fragmentação decisória por atos conjuntos e instituir fluxos que garantem a segurança jurídica prévia ao ingresso, a PNMRA busca blindar a gestão migratória das oscilações da discricionariedade subjetiva e do arbítrio policial. A modernização dos sistemas e a simplificação dos processos laborais e humanitários representam, portanto, a infraestrutura técnica necessária para que a horizontalidade de direitos deixe de ser uma promessa retórica e se torne a norma da práxis cotidiana. Trata-se de uma tentativa de converter a “máquina estatal”

em um instrumento de viabilização de biografias, e não mais em uma engrenagem de contenção e suspeita.

Interseccionalidade, despenalização e os níveis de cidadania ativa

A análise documental revela que a PNMRA nasce com o combate à xenofobia e ao racismo em seu cerne. Diferente de regulamentações anteriores, a política adota uma lente interseccional: institui proteções específicas para mulheres sobreviventes de violência de gênero e garante que grupos vulnerabilizados, como indígenas transfronteiriços e a comunidade LGBTQIA+, tenham pleno acesso às instâncias decisórias.

O princípio norteador é a despenalização da irregularidade migratória, tratada como uma vulnerabilidade administrativa que demanda acolhimento e não mais como infração passível de criminalização. Para operacionalizar essa visão, a PNMRA estabelece uma estrutura de cidadania migrante garantida em três níveis:

- a) Civil e associativo (direito à organização): assegura a autonomia para formar entidades representativas, sindicatos e associações;
- b) Consultivo e deliberativo (participação na COMIGRAR): garante a participação ativa na Conferência Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia, influenciando diretamente o monitoramento das políticas;
- c) Governança local (atuação em conselhos): reforça a capilaridade da participação em esferas estaduais e municipais (saúde, educação e assistência), combatendo a discriminação diretamente nos territórios.

A inflexão paradigmática: da economia moral ao protagonismo migrante

Ao analisarmos este novo desenho, percebe-se que a PNMRA altera a identidade da gestão migratória no Brasil, operando o que Shore e Wright (1997) definem como a função performativa das políticas públicas: a capacidade de categorizar e “governar” sujeitos por meio de novas molduras conceituais e culturais. Ao fundar a primeira política nacional do gênero, o Estado brasileiro reconhece que a migração não é uma ameaça externa, mas um fenômeno social que enriquece a democracia e a cultura nacional.

Essa transição fundamenta-se, primordialmente, no afastamento da “Economia Moral do Asilo” (Fassin, 2005). Ao mover a discussão para o campo do direito vinculante, a acolhida

e a participação deixam de ser favores ou concessões morais baseadas na compaixão que, segundo Shore e Wright, frequentemente servem para despolitizar o sujeito para tornarem-se obrigações inalienáveis do Estado. O migrante ascende, assim, à condição de ator político, sustentado por um ecossistema que remove entraves linguísticos e financeiros para garantir que sua voz seja componente essencial das políticas públicas. A síntese comparativa a seguir demonstra a ruptura epistêmica pretendida: a migração, antes vista como questão de segurança nacional (foco na fiscalização), é reconfigurada como questão de Estado (foco na dignidade e nos direitos vinculantes). O quadro ilustra como a política busca desconstruir a identidade do migrante como um objeto de caridade para reconstruí-la como um sujeito da pólis, embora a interrogação em nosso título nos lembre que essa mudança de *status* é um processo em disputa.

Quadro 2 – Síntese da inflexão paradigmática na governança migratória

Dimensão de análise	Modelo de controle (Pré-Política Nacional)	PNMRA (O Devir do Protagonismo)
Lógica central	Soberania excludente; foco na fiscalização e no "favor" estatal.	Soberania inclusiva; foco na dignidade e na obrigação de Estado.
Visão do migrante	Objeto de assistência; receptor passivo de caridade ou vigilância.	Sujeito de direitos; protagonista político e interlocutor legítimo.
Fundamento teórico	Economia moral; baseada na compaixão subjetiva do agente.	Direito vinculante; baseada no dever institucional permanente.
Participação social	Consultiva e episódica; dependente de convites pontuais.	Deliberativa e estável; institucionalizada via COMIGRAR.
Acesso a direitos	Assimilação e exclusão por exigências burocráticas.	Interculturalidade e inclusão facilitada por apoio estatal.

Fonte: Elaborado pela autora (2026), com base em Fassin (2012) e Shore & Wright (1997).

A distinção entre o texto normativo e a práxis: a PNMRA como política pública

Para finalizar a análise desta arquitetura institucional, é crucial distinguir entre o texto normativo estático e a política pública, entendida como um processo dinâmico do “Estado em ação”. O Decreto nº 12.657/2025 estabelece o arcabouço legal e a segurança jurídica, o *dever-ser*. Em contraste, a PNMRA configura-se como um ciclo de gestão que exige concretização para além da formalidade. A lei outorga o direito, mas é a política pública que constrói o que a antropologia moral define como o espaço para a agência moral do sujeito (ZIGON, 2007).

Essa diferença é vital ao considerarmos que a eficácia da PNMRA depende de sua implementação pelo “Estado encarnado” (Fassin, 2013). Sob a ótica de Zigon (2007), a moralidade não é apenas uma obediência a regras, mas uma prática situada que emerge em momentos de ruptura moral. A transição do modelo de controle para a PNMRA representa essa ruptura: os agentes estatais são desafiados a realizar um trabalho ético de reconhecimento do outro, abandonando o hábito do controle securitário.

Como destaca Heintz (2009), processos de mudança social e migração são terrenos onde valores morais colidem. Assim, a política pública é o espaço onde se disputa se o migrante será reconhecido em sua subjetividade moral ou se permanecerá sob a égide da “razão humanitária” que, embora acolhedora, silencia a agência política. A PNMRA convoca o Estado a transitar da retórica para a governança material. Se o texto normativo estabelece a horizontalidade, é a aplicação prática da política que determinará se o Brasil realizou o que Joel Robbins (2007) descreve como a virada ética: a passagem de uma moralidade baseada na reprodução de hierarquias para uma ética voltada à produção de um protagonismo migrante real.

Considerações finais

A instituição da PNMRA representa um ponto de maturação histórico no tratamento à mobilidade humana no Brasil. Ao consolidar o paradigma dos Direitos Humanos, esta primeira política nacional funda uma nova ética na gestão pública, superando a herança securitária que ainda ecoava no Decreto nº 9.199/2017. A participação social emerge como o mecanismo que integra o migrante como ator político, promovendo a transição de um “sujeito governado” para um “sujeito moral” ativo.

Um dos avanços mais significativos é a desestigmatização da migração por meio do direito vinculante. Ao afastar-se da discricionariedade subjetiva, a PNMRA busca romper com a “hierarquia da compaixão” para instituir uma horizontalidade cidadã. O Estado brasileiro, ao financiar a participação, reconhece que a vulnerabilidade administrativa não retira do sujeito sua dignidade ontológica nem sua capacidade de agir sobre o mundo.

Todavia, é imperativo reconhecer que essa cidadania encontra um teto estrutural na impossibilidade do exercício do direito ao voto (art. 14, § 2º, CF/88). Esta vedação constitucional à elegibilidade impõe uma fronteira simbólica (Dias; Domenech, 2020) que mantém o migrante em uma condição de “cidadania incompleta”, híbrida ou de “segunda classe” (Sayad, 1998; Medeiros, 2023). Sob a lente da sociologia moral, essa restrição preserva uma assimetria de poder fundamental: o migrante é um “presente duradouro de fato”, mas mantido em um “estado provisório de direito” (Sayad, 1998). Tal impedimento configura um déficit democrático, pois exclui uma parcela da população de influenciar diretamente as coalizões que definem o seu próprio destino. O horizonte da cidadania integral ainda depende de reformas que enfrentem as limitações da representação política ativa. A PNMRA desafia a sociedade brasileira a redefinir os limites da sua democracia, transformando a gestão migratória em um compromisso inalienável com a dignidade humana em um mundo em constante movimento.

Referências

ALARCÓN, Pietro de Lora. *Direito à migração e os desafios da nova lei: da segurança nacional aos direitos humanos*. São Paulo: Contracorrente, 2017.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, 2021.

BRASIL. *Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017*. Regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. Brasília, DF: Presidência da República, 2017.

BRASIL. *Decreto nº 12.657, de 7 de outubro de 2025*. Institui a Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia (PNMRA). Brasília, DF: Presidência da República, 2025.

BRASIL. *Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017*. Institui a Lei de Migração. Brasília, DF: Presidência da República, 2017.

BRASIL. Portaria MJSP nº 290, de 6 de fevereiro de 2023. Dispõe sobre o Grupo de Trabalho encarregado de elaborar a proposta da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2023. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/portarias/2023/PORTARIA_MJSP_N%C2%BA_290_DE_23_DE_JANEIRO_DE_2023.pdf. Acesso em: 08 out. 2023.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Relatório final do Grupo de Trabalho da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia*. Brasília, DF: MJSP, 2024.

DEAN, Hartley. *Ethical foundations of social policy*. London: Policy Press, 2011.

DIAS, Gustavo; DOMENECH, Eduardo. Regimes de fronteira e “ilegalidade” migrante na América Latina e Caribe. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 22, n. 55, p. 40-73, 2020.

FASSIN, Didier. L'économie morale de l'asile. *L'Homme*, n. 175-176, p. 115-139, 2005.

FASSIN, Didier. *Humanitarian Reason: a moral history of the present*. Berkeley: University of California Press, 2012.

FASSIN, Didier (org.). *Juger, réprimer, accompagner: essai sur la morale de l'État*. Paris: Éditions du Seuil, 2013.

FASSIN, Didier. At the heart of the State: the moral world of institutions. London: Pluto Press, 2015a.

FASSIN, Didier. La economía moral del asilo: reflexiones críticas sobre la “crisis de los refugiados” de 2015 en Europa. *Revista de Dialectología y Tradiciones Populares*, v. 70, n. 2, p. 277-290, 2015b.

FRIEDRICH, Tatyana Scheila. A nova Lei de Migração e a permanência do viés securitário no Decreto 9.199/17. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 15, n. 1, p. 30-45, 2018.

HEINTZ, Monica (ed.). *The anthropology of moralities*. Oxford: Berghahn Books, 2009.

HITLIN, Steven; VAISEY, Stephen. *Handbook of the Sociology of Morality*. New York: Springer, 2010.

MEDEIROS, Bruna Agra de. *O direito de votar dos imigrantes no Brasil: em defesa da capacidade eleitoral ativa*. 2023. Tese (Doutorado em Ciências Jurídicas) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2023.

MEZZADRA, Sandro; NEILSON, Brett. *Border as Method, or, the Multiplication of Labor*. Durham: Duke University Press, 2013.

ROBBINS, Joel. Between Reproduction and Freedom: Morality, Value, and Radical Change. *Ethnos*, v. 72, n. 3, p. 293-314, 2007.

SAYAD, Abdelmalek. *A imigração ou os paradoxos da alteridade*. São Paulo: Edusp, 1998.

SAYAD, Abdelmalek. *O que é um imigrante*. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

SHORE, Cris; WRIGHT, Susan (eds.). *Anthropology of policy: critical perspectives on governance and power*. London: Routledge, 1997.

VENTURA, Deisy; ILLES, Paulo. A nova lei de migração brasileira: do triunfo à ameaça de retrocesso. *Sur - Revista Internacional de Direitos Humanos*, v. 15, n. 28, p. 195-204, 2018.

ZIGON, Jarrett. Moral breakdown and the ethical demand: A philosophical framework for an anthropology of moralities. *Anthropological Theory*, v. 7, n. 2, p. 131-150, 2007.

ISSN: 1984-4921

DOI: <http://dx.doi.org/10.18226/19844921.v18.n40.06>

Artigo de autora convidada.