

GOVERNANÇA MIGRATÓRIA NO SUL GLOBAL: UMA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE BRASIL E CHINA¹

Bruno Vicente Lippe Pasquarelli²

Resumo

Este artigo analisa comparativamente os modelos de governança migratória do Brasil e da China diante do aumento da mobilidade internacional. Partindo do referencial teórico da governança e da governança multinível (MLG) e por meio de uma abordagem qualitativa e documental, o estudo investiga como os dois países estruturam a formulação e a implementação de suas políticas, com foco na articulação entre níveis de governo e na participação de atores estatais e não estatais. Os resultados indicam que o Brasil, amparado pela Lei de Migração de 2017, desenvolve um modelo normativamente descentralizado e com canais de participação social. Contudo, na prática, a governança é marcada por uma forte centralização decisória no âmbito federal e por uma implementação fragmentada, que depende da capacidade de municípios e organizações da sociedade civil para preencher as lacunas da fraca coordenação intergovernamental. A China, por outro lado, opera um modelo centralizado e securitário, com baixa permeabilidade à participação social. A criação da Administração Nacional de Imigração (NIA) reforça o controle estatal, onde governos locais atuam como executores de diretrizes centrais, apesar de uma tradição de experimentalismo. Conclui-se que os países representam respostas distintas às pressões migratórias: enquanto o desafio brasileiro é consolidar uma governança multinível efetiva, a China aprofunda um modelo de controle estatal, revelando a utilidade do conceito de MLG para analisar tanto arranjos participativos quanto sua deliberada ausência.

Palavras-chave: Brasil; China; Governança migratória; Migração internacional; Políticas migratórias..

Introdução

Este artigo analisa como Brasil e China têm estruturado a governança migratória em resposta ao aumento da mobilidade internacional, investigando modelos distintos de formulação e implementação de políticas com ênfase na articulação entre níveis de governo e na atuação de diferentes atores estatais e não estatais. Nesse sentido, o estudo procura responder à seguinte pergunta: Como Brasil e China estruturam a governança migratória diante do aumento da mobilidade internacional, considerando a articulação entre níveis de governo e a atuação de diferentes atores estatais e não estatais?

¹ Trabalho final de conclusão de curso enviado ao Centro Universitário Cidade Verdade, para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

² Doutor em Ciência Política. Professor do Centro de Desenvolvimento do Semiárido (CDSA) da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG).

A migração internacional, entendida como o movimento de pessoas que “deixam seus países de origem ou de residência habitual para se fixarem, permanente ou temporariamente, noutro país” (OIM, 2009, p. 42), ocorre por diversos motivos, tais como a busca de oportunidades de trabalho, de acesso a direitos fundamentais, a garantia de sobrevivência diante de perseguições políticas, religiosas, raciais, ou a fuga de catástrofes naturais, dentre outras. Nos últimos dois anos ocorreram importantes eventos migratórios, seja em razão de conflitos (como aqueles que ocorreram no Líbano, na Faixa de Gaza, na Síria, no Iêmen, na República Centro-Africana, na República Democrática do Congo, no Sudão do Sul e na Ucrânia), de instabilidade econômica e política grave (como aquela enfrentada por venezuelanos e afegãos) e devido a desastres climáticos e ambientais. Mesmo com a Covid-19, vimos a escala da migração internacional aumentar, estimando-se o número de migrantes internacionais em quase 281 milhões em 2024, correspondendo a 3,6% da população mundial (OIM, 2022³). Esse crescimento tem gerado pressões políticas e institucionais por parte dos Estados, que buscam adaptar seus modelos de regulação e gestão migratória, de maneira que tanto o Brasil quanto a China passaram por mudanças relevantes. O Brasil consolidou uma nova legislação migratória e diversificou os canais institucionais de acolhimento, enquanto a China passou a reconhecer seu status como país de destino e iniciou uma reestruturação de sua política migratória, com a criação da Administração Nacional de Imigração (NIA) e a adesão à Organização Internacional para as Migrações (OIM).

De acordo com dados elaborados pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública⁴, no Brasil, o número de registros de migrantes internacionais passou de 92.521 em 2020, para 129.144 em 2021, 186.311 em 2022 e chegando até 201.932 em 2023. Em 2023, a região Norte foi a que mais teve migrantes registrados (70.598), seguida pela região Sul (63.882) e pela região Sudeste (60.489). Ainda em 2023, os países com o maior número de migrantes registrados foram Venezuela (109.172), Bolívia (16.096) e Colômbia (9.202). Por conseguinte, o Brasil é um país que recebe muitos migrantes internacionais e solicitantes de refúgio – ao mesmo tempo em que se apresenta como um país de origem de movimentos migratórios para outros Estados e como um país de trânsito para pessoas migrantes que desejam chegar a um terceiro Estado. De 2011 a 2024, o fluxo migratório para o Brasil tornou-se mais multifacetado e intenso, e teve sua dinâmica afetada em razão do aumento das migrações Sul-Sul, do acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul, do aquecimento do mercado de trabalho (2011 a 2013), da concessão da anistia migratória

³ Disponível em: <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2024>. Acesso em 20 nov. 2024.

⁴ Disponível em: <https://datamigra.mj.gov.br/#/public/bases/sisMigraAnoRegistro>. Acesso em 10 de nov. 2024.

para migrantes não documentados residentes no país, da concessão de vistos por razões humanitárias em decorrência dos eventos naturais e políticos do Haiti (2010 e 2012) e da crise político-econômica da Venezuela. Com o aumento do fluxo migratório, é cada vez mais evidente a interface entre o nacional e o global, alterando e reconfigurando as relações sociais no plano doméstico e local, de onde são exigidas respostas para lidar com uma realidade complexa e imprevisível – respostas que são evidenciadas em políticas migratórias.

No caso da China, embora historicamente tenha sido considerada sobretudo um país de emigração, o país passou a se consolidar como destino de migrantes internacionais nas últimas décadas, impulsionado pela abertura econômica, pelo crescimento urbano e pelas demandas de mercado. A partir da década de 2000, cidades como Guangzhou, Pequim e Xangai passaram a atrair um número crescente de estudantes, trabalhadores estrangeiros e investidores. No entanto, diferentemente do Brasil, o sistema de governança migratória chinês se desenvolveu de forma fragmentada e limitada, com forte controle policial-administrativo e ausência de uma legislação abrangente de imigração. Até hoje, a principal norma jurídica em vigor é a Lei de Saída e Entrada (2012), que, apesar de representar um avanço em relação ao arcabouço anterior, foi considerada insuficiente por especialistas e ainda não garante direitos amplicados aos migrantes (Trevor e Zhu, 2019; Speelman, 2023). Ao mesmo tempo, as cidades chinesas com maior concentração de estrangeiros passaram a criar arranjos locais próprios, tanto normativos quanto práticos, voltados à gestão da presença migrante, o que revela a coexistência de uma centralização normativa com relativa autonomia municipal na implementação de medidas (Speelman, 2024; Xu, 2024).

Além das políticas migratórias formais, a busca por soluções para o fenômeno da recepção e acolhimento dos migrantes internacionais nos países passa também pelo reconhecimento da importância da participação de uma multiplicidade de atores, sejam eles públicos ou privados, destacando a necessidade de repensar processos que vão desde o monitoramento de fronteiras até o acolhimento. Cabe ressaltar também que, cada vez mais, as respostas dadas ao fenômeno migratório são compostas por uma rede organizacional formada por Estados, organizações supranacionais, nacionais e locais – um arranjo que pode ser compreendido através do conceito da governança e de governança multinível (Thouez, 2019). Por conseguinte, o acolhimento e a inserção dos migrantes internacionais impactam as políticas públicas dos Estados e envolvem a necessidade de articulação de diversos atores, como organismos internacionais, organizações não-governamentais e a sociedade civil, sendo um fenômeno que abrange ações políticas coordenadas, considerando atores estatais e não-estatais, a partir do conceito de governança multinível (Auslender, 2021).

No caso brasileiro, a resposta ao aumento dos fluxos migratórios tem se dado por meio da articulação entre diferentes esferas de governo e da participação ativa da sociedade civil e de organismos internacionais, como a Agência da ONU para Refugiados (ACNUR) e a Organização Internacional para as Migrações (OIM). Já na China, embora o sistema de governança migratória permaneça centralizado e dominado pelo aparato de segurança pública, observa-se uma crescente atuação de governos locais e de universidades, empresas e associações de bairro na implementação de políticas voltadas aos estrangeiros, sobretudo nas grandes cidades. Contudo, essa atuação é marcada por forte assimetria e ausência de mecanismos estáveis de participação da sociedade civil organizada (Speelman, 2020). A literatura recente aponta que, mesmo com a criação da Administração Nacional de Imigração (NIA) em 2018 e a adoção de reformas institucionais, como as novas regulamentações de trabalho para estrangeiros, o sistema migratório chinês ainda se caracteriza por fragmentação institucional, baixa transparência e orientação securitária, o que limita a constituição de um modelo de governança multinível (Liu; Weng, 2019; Li; Xue; Song, 2023). Assim, enquanto o Brasil vem construindo um modelo de governança migratória que se aproxima de um arranjo multinível, a China demonstra um processo mais recente e ainda em consolidação, fortemente moldado por diretrizes de segurança nacional e com baixa participação de atores não estatais na formulação e no monitoramento das políticas.

A partir dessas considerações iniciais, o presente artigo tem como objetivo compreender como Brasil e China têm estruturado a governança migratória diante do aumento da mobilidade internacional, com foco nas formas de articulação entre níveis de governo e na atuação de diferentes atores estatais e não estatais. Para isso, o estudo possui os seguintes objetivos específicos: i) mapear os principais marcos legais, institucionais e organizacionais da política migratória nos dois países; ii) analisar os mecanismos de coordenação intergovernamental e interinstitucional presentes em cada contexto nacional; e iii) identificar os limites e potencialidades dos modelos de governança migratória observado

Justifica-se a realização deste estudo, em primeiro lugar, pela relevância crescente da migração internacional como tema central da agenda política e institucional dos Estados, exigindo formas inovadoras de coordenação entre diferentes níveis de governo e a inclusão de múltiplos atores na formulação e implementação de políticas públicas. No caso do Brasil, observa-se um arranjo normativo relativamente avançado – como evidencia a promulgação da Lei nº 13.445/2017 –, mas ainda marcado por desafios de implementação nos níveis subnacionais, especialmente em contextos de alta pressão migratória. Já na China, a literatura recente aponta para um modelo em construção, caracterizado por forte centralização política e

por uma fragmentação institucional que limita a consolidação de um sistema migratório abrangente e normativamente consistente. A comparação entre os dois países, portanto, não pretende contrapor regimes políticos ou estruturas estatais distintas, mas, sim, lançar luz sobre os diferentes modos de organização da governança migratória e sobre os mecanismos de articulação – ou sua ausência – entre entes estatais e entre estes e os demais atores envolvidos.

Ainda, o presente trabalho se justifica porque grande parte dos estudos sobre migrações internacionais ainda privilegiam uma agenda centrada no Norte Global, ocultando as reais causas e consequências dos movimentos populacionais no Sul Global. No entanto, os países do Sul Global abrigam hoje cerca de 84% dos refugiados do mundo, sendo que os países menos desenvolvidos concentram 28% desse total. Além disso, 38% dos fluxos migratórios internacionais ocorrem entre países do Sul, superando, inclusive, os fluxos de Sul para Norte (35%). Esses dados revelam que o Sul Global deixou de ser apenas um espaço de origem e passou a configurar-se também como espaço de destino e permanência dos fluxos migratórios. Tal realidade reforça a necessidade de deslocar o foco analítico para os países do Sul, suas práticas de governança migratória e os modos como lidam com essas mobilidades.

Para alcançar os objetivos propostos, adota-se uma abordagem qualitativa com base na análise documental e comparativa, tendo como foco os marcos institucionais, legais e organizacionais da governança migratória no Brasil e na China. A pesquisa parte da seleção dos dois países em razão de suas distintas trajetórias históricas, arranjos estatais e modelos de coordenação de políticas públicas. O estudo do caso brasileiro foi conduzido por meio da análise de normativas federais (como a Lei de Migração de 2017 e o Decreto 9.199/2017), de diretrizes formuladas no âmbito do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), e de documentos institucionais produzidos pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, com ênfase nas interações entre os entes federados e na participação de atores sociais na formulação e implementação das políticas. No caso da China, a análise centrou-se na literatura especializada e em documentos oficiais que tratam da reestruturação institucional ocorrida nos últimos anos, notadamente com a criação da Administração Nacional de Imigração (NIA) em 2018. Foram examinadas as dinâmicas de centralização decisória, os limites normativos da atuação migratória e a fragmentação burocrática entre diferentes ministérios e níveis territoriais. A ausência de uma lei geral de imigração, a predominância dos órgãos de segurança pública na tomada de decisão e o experimentalismo local foram destacados como elementos fundamentais para compreender o modelo chinês. Ainda que os casos possuam configurações distintas, a análise comparativa se estrutura com base em eixos analíticos comuns: (1) modelo de governança; (2) marco normativo; (3) autonomia subnacional; (4)

participação social; (5) abertura internacional; (6) narrativa sobre migração; e (7) inserção em governança global. Esses eixos, permitem observar padrões convergentes e divergentes nos arranjos institucionais de Brasil e China, possibilitando uma reflexão crítica sobre os diferentes caminhos adotados na formulação e implementação de políticas migratórias.

O artigo está estruturado em cinco seções, além desta introdução. Na primeira seção, apresenta-se o referencial teórico sobre os conceitos de governança e governança multinível, com ênfase em suas aplicações às políticas migratórias. A segunda seção analisa o marco institucional e normativo da governança migratória no Brasil, destacando a atuação dos diferentes níveis de governo e a participação da sociedade civil. A terceira seção discute a estrutura da governança migratória na China, enfatizando os mecanismos de formulação e implementação de políticas sob orientação centralizada. A quarta seção desenvolve a análise comparativa entre os dois países, a partir dos sete eixos analíticos definidos. Por fim, a quinta seção apresenta as considerações finais, refletindo sobre os achados da comparação e suas implicações para o debate sobre governança migratória.

1. Governança e governança multinível para as migrações internacionais

Antes de avançarmos na análise empírica da governança migratória no Brasil e na China, é necessário discutir os marcos teóricos que sustentam a análise da produção e implementação de políticas públicas em contextos nos quais múltiplos atores e escalas de decisão estão envolvidos.

Nesse sentido, é importante destacar o conceito de governança e seu significado para as políticas públicas voltadas para as migrações internacionais. O conceito de governança é multifacetado e controverso, e seu uso abrangente (tanto no âmbito público quanto no acadêmico) pode levar à perda de clareza e definição - considerando, ainda, a natureza interdisciplinar do campo de políticas públicas (Bichir, 2018). Ainda, é um conceito excessivamente fluido, tornando complexa a problematização da relação entre as formas de governança e as características gerais das políticas públicas (Coelho, 2021). Conforme Marques (2013), o termo "governança" possui significados bastante variados, sendo considerado como uma estrutura de regras e instituições, mas também como processos de produção de políticas, além de mecanismos para promover cooperação ou reduzir custos de transação.

Entretanto, o termo “governança” pode ser relevante em contextos nos quais a formulação e a implementação de políticas envolvem múltiplos atores, tanto estatais quanto

não estatais – como as políticas públicas para migrações internacionais. Isso porque o interesse pelo conceito de governança aumentou entre aqueles que analisam processos de produção e de implementação de políticas sociais, visto que a descentralização avançou e fortaleceu a necessidade de se trabalhar com modelos com lógicas mais fluidas. No caso das políticas migratórias, o fenômeno migratório envolve tanto decisões centralizadas de controle de fronteiras e concessão de vistos, quanto políticas descentralizadas de acolhimento, integração e acesso a direitos sociais.

O conceito de governança é um ponto de partida para compreender como as políticas públicas são formuladas e implementadas com o envolvimento de diversos atores e níveis de decisão. E, ao destacar a diversidade de atores estatais e não estatais envolvidos em políticas públicas (dimensão horizontal) e os desafios de coordenação entre os níveis nacional e subnacional de governo (dimensão vertical), o conceito de governança multinível considera “dinâmicas de centralização e de descentralização em um debate associado à discussão mais ampla sobre as relações entre federalismo e políticas públicas” (Bichir, 2018, p. 59).

A governança multinível, formulada originalmente a partir da experiência da União Europeia (Hooghe e Marks, 2003), descreve um sistema no qual múltiplos centros de autoridade interagem em processos de formulação e implementação de políticas públicas. Segundo Piattoni (2009), essa perspectiva enfatiza dois eixos principais: (i) a articulação vertical entre níveis de governo (supranacional, nacional e subnacional), e (ii) a articulação horizontal entre diferentes tipos de atores, estatais e não estatais, que participam do processo decisório.

Aplicar o conceito de MLG à análise das políticas migratórias significa reconhecer que essas políticas envolvem tanto a atuação dos Estados quanto de organizações internacionais, governos locais, ONGs, universidades e outras instituições. Além disso, trata-se de um campo em que frequentemente coexistem estruturas normativas nacionais com compromissos internacionais, como pactos globais, tratados e diretrizes regionais. Como destacam Caponio e Ponzo (2022), o caráter multinível das políticas migratórias revela-se na simultânea presença de arranjos colaborativos verticais – entre diferentes níveis de governo – e horizontais – entre instituições públicas e privadas.

Mas, afinal, o que é política migratória? Em termos conceituais, a política migratória é o principal instrumento pelo qual os governos nacionais procuram intervir no fluxo de pessoas para e de seus territórios, sendo composta por regras para obtenção de vistos, policiamento de fronteira, acordos de extradição e expulsão, regras para acesso ao mercado de trabalho, direitos políticos, acolhimento, políticas de concessão de refúgio, dentre outros. Também

devemos considerar, em um primeiro momento, que diversas políticas afetam a migração, como aquelas relacionadas ao mercado de trabalho, bem como as macroeconômicas, de bem-estar social, comerciais e políticas externas⁵. Ainda, em segundo lugar, é necessário destacar que existe uma fronteira tênue entre políticas de migração e de não-migração – por exemplo, políticas de educação, de assistência social e de saúde podem ser afetadas por pautas migratórias. Assim, o critério prático para definir política migratória é referir aos seus objetivos explícitos, contidos em leis, regras, medidas e práticas implementadas por atores estatais com o objetivo declarado de influenciar três elementos centrais: o volume, ou seja, o aumento, redução ou manutenção de fluxos migratórios; a origem, considerando as políticas destinadas a mudar a composição dos fluxos de migrantes em termos de países ou regiões de origem; e a composição interna, relacionada ao objetivo de aumentar ou diminuir categorias particulares de migrantes, seja independentemente ou em conjunto com critérios de origem nacional (Czaika e Haas, 2013).

Em relação ao Brasil, para compreender as políticas públicas voltadas às migrações internacionais sob a ótica da governança multinível, é imprescindível considerar as características do federalismo brasileiro. Isso porque a formulação e implementação dessas políticas dependem, por um lado, da capacidade de coordenação da União — que dispõe de instrumentos institucionais para induzir os entes subnacionais a seguir diretrizes gerais — e, por outro lado, das capacidades institucionais locais e da articulação entre atores estatais e não estatais nos níveis subnacionais. No contexto da redemocratização, a Constituição Federal de 1988 foi inicialmente interpretada como um marco de descentralização, sobretudo em virtude da redistribuição de recursos para estados e municípios. Essa leitura, contudo, evoluiu ao longo do tempo. A literatura mais recente tem enfatizado que o federalismo brasileiro combina tendências descentralizadoras e centralizadoras, a depender da esfera em análise (Almeida, 1995; 2005; Arretche, 2012). Ainda que a Constituição de 1988 tenha ampliado a arrecadação e a autonomia financeira dos entes subnacionais, manteve sob controle da União a prerrogativa legislativa em diversos temas e a condução normativa de grande parte das políticas públicas nacionais.

A partir da década de 1990, reformas institucionais fortaleceram significativamente a capacidade do governo federal de estabelecer parâmetros nacionais para as políticas sociais — como saúde, assistência social e educação — por meio de mecanismos de transferência condicionada de recursos, de regulamentações específicas e da criação de espaços

⁵ Como no federalismo brasileiro as políticas sociais são majoritariamente competências subnacionais, os migrantes internacionais utilizam os mesmos serviços e recursos disponíveis ao restante da população.

participativos e de controle social (Arretche, 2012; Bichir, 2018). Com isso, a federação brasileira passou a operar de forma centralizada no que diz respeito à normatização e indução de políticas públicas, ainda que preservando a autonomia política e administrativa dos entes subnacionais. Nesse arranjo, a formulação e coordenação de políticas nacionais estão fortemente influenciadas pela capacidade de articulação da União (Arretche, 2012; Bichir, 2018). Apesar disso, os governos locais têm ampliado sua capacidade institucional para implementar políticas públicas, especialmente em áreas nas quais lhes são atribuídas responsabilidades operacionais. Isso resulta em uma configuração em que União e municípios apresentam força em diferentes dimensões da ação estatal (Arretche, 2012). O ritmo de ampliação das atribuições locais, entretanto, varia conforme o desenho institucional de cada política setorial, o que permite diferentes graus de centralização e descentralização (Almeida, 2005). Assim, torna-se relevante investigar os espaços de autonomia decisória dos entes subnacionais, particularmente no campo das políticas migratórias, cujas dinâmicas exigem articulações específicas entre níveis de governo e com atores não estatais.

No caso das políticas migratórias, observa-se que ainda são incipientes os mecanismos nacionais de coordenação, como diretrizes claras, incentivos federais ou instrumentos de indução robustos. Diante disso, estados, municípios e organizações da sociedade civil têm atuado de forma fragmentada, construindo redes heterogêneas de ação que dependem fortemente de sua própria capacidade institucional, disponibilidade de recursos e infraestrutura local. As respostas políticas têm sido, assim, fortemente determinadas pelo grau de envolvimento e articulação dos diferentes atores e pela emergência de arranjos locais de governança que expressam, de maneira desigual, elementos típicos da governança multinível (Caponio e Ponzo, 2022; Czaika e Haas, 2013).

Por sua vez, em relação à China, apesar de ter sido originalmente formulado a partir da realidade institucional europeia, especialmente no contexto da União Europeia, o conceito de governança multinível (MLG) tem sido mobilizado para interpretar arranjos institucionais em outras regiões do mundo. No caso chinês, embora se trate de um regime de natureza centralizado, diferentes estudos têm identificado configurações de governança que trazem elementos típicos da MLG em diversas áreas das políticas públicas, como segurança, envelhecimento populacional, ciência e tecnologia, comércio, migração e meio ambiente (Ongaro et al., 2018).

A complexidade do sistema político chinês, marcada por sua vasta escala territorial, diversidade regional, trajetória institucional própria e contínuas reformas econômicas e administrativas, coloca desafios teóricos relevantes para o uso da MLG fora de seu contexto

original. Contudo, essa mesma complexidade confere ao caso chinês um caráter analiticamente profícuo para explorar as possibilidades e os limites do conceito (Jing, 2015; Ongaro et al., 2018).

No caso chinês, a adoção de mecanismos colaborativos e a presença de múltiplas jurisdições participando de processos decisórios indicam a existência de elementos típicos de MLG. A descentralização administrativa e econômica iniciada com as reformas pós-1978 contribuiu para consolidar um modelo de governança que combina controle central com flexibilidade subnacional. Nesse sentido, o sistema de cinco níveis formais de governo (central, provincial, municipal, distrital e local) tem se mostrado funcional para lidar com a complexidade da gestão pública em um país de grandes dimensões, de maneira que o compartilhamento de responsabilidades — particularmente nas áreas econômicas — levou autores a caracterizarem o modelo chinês como um tipo de “federalismo preservador de mercado”, baseado em práticas funcionais de coordenação intergovernamental, ainda que sob a supervisão do Partido Comunista Chinês (Jing, 2015).

No nível subnacional, a intensificação da cooperação entre governos locais, empresas privadas e organizações sociais tem ampliado o repertório institucional chinês. O crescimento da economia de mercado criou incentivos para a formação de parcerias público-privadas e para o surgimento de novas formas de provisão de bens públicos. Mesmo em contextos de forte controle estatal, observa-se o florescimento de práticas colaborativas em setores como serviços urbanos e assistência social, impulsionadas tanto pela flexibilização regulatória quanto pela necessidade de respostas locais mais eficientes (Ongaro et al., 2018). Essas transformações levaram a uma redistribuição do poder vertical e horizontal dentro do aparato estatal, em um processo que pode ser interpretado como escalonamento ou redimensionamento do Estado. Esse movimento — que envolve a reconfiguração formal e informal das competências entre diferentes níveis — permite a recomposição de arranjos institucionais para preservar a legitimidade do regime e assegurar a efetividade das políticas públicas (Hensengerth, 2015; Ongaro et al., 2018). Assim, mesmo sem um nível supranacional e sem um sistema democrático liberal, o caso chinês revela como práticas de governança multinível podem emergir em sistemas centralizados, ainda que sob lógicas e dinâmicas distintas das observadas no Ocidente.

No campo migratório, essas dinâmicas também estão presentes, ainda que de forma incipiente e condicionada pela centralização Estatal – como veremos nas próximas seções. Observam-se iniciativas locais e experimentações descentralizadas na gestão das migrações internas e internacionais, especialmente em grandes cidades, que passam a desempenhar

papéis estratégicos na implementação de políticas migratórias. Tais arranjos serão explorados na próxima seção, onde comparamos as configurações institucionais e as formas de coordenação nas políticas migratórias no Brasil e na China, destacando suas especificidades e pontos de convergência.

2. Governança migratória no Brasil: arcabouço legal e arranjos institucionais

O quadro 1 destaca as normativas que definem a política migratória no Brasil, destacando-se como os principais marcos nacionais de governança migratória. Como veremos a seguir, em contraste com os mecanismos centralizados e hierárquicos do sistema político chinês, o Brasil apresenta uma estrutura federativa que prevê competências comuns entre os entes, mas que não tem sido acompanhada por mecanismos consistentes de articulação intergovernamental na área migratória.

Quadro 1 – Principais marcos nacionais de governança migratória

Legislação	Descrição
Constituição Federal de 1988	Apresenta as garantias fundamentais e os direitos humanos como aspectos centrais.
Lei 9.474/1997	Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados e determina outras providências
Lei de Migração (13.445/2017)	Dispõe sobre os direitos e os deveres do migrante, regula sua entrada e estada no país e estabelece princípios e diretrizes para as Políticas Públicas migratórias
Portarias interministeriais	Instruem a regularização migratória
Instruções normativas	Instruem o acesso a diversas políticas setoriais

Fonte: dados elaborados pelo autor a partir do Portal de Imigração.

No Brasil, ao observar a legislação pós-88, podemos destacar a inclusão dos migrantes internacionais em regimes de proteção social – considerando que a política migratória não se limita às regras de entrada e saída de imigrantes em território nacional, mas também às condições de permanência e de acolhimento. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, deixa explícita a igualdade entre nacionais e estrangeiros; ademais, o capítulo II da CF, que trata dos Direitos Sociais, não impõe nenhuma restrição ao acesso à saúde, à assistência social e à educação.

Após a promulgação da Carta Magna, o Estatuto do Refugiado⁶ (Lei 9.474/1997), estabeleceu os critérios de elegibilidade para o reconhecimento do status de refugiado, além de criar o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) – órgão de deliberação coletiva responsável por decidir as solicitações de refúgio (arts. 11 e 12 da Lei 9.474/97).

Já em 2017, foi promulgada a Lei de Migração (13.445/2017), considerada um avanço para a proteção de migrantes internacionais que vivem no país e de brasileiros que residem no exterior, enfatizando a proteção dos direitos humanos e o acesso aos direitos sociais. Com sua promulgação, ressaltou a universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos como princípio de política pública, além de prever o acesso universal de pessoas migrantes a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica, trabalho, moradia e seguridade social, dentre outros. Porém, mesmo sendo um ponto de inflexão em relação ao Estatuto do Estrangeiro de 1980⁷, seu decreto de regulamentação ainda possui lacunas do ponto de vista humanitário, visto que dificulta a união familiar, cria um sistema complexo de vistos e residências e restringe a obtenção de visto de trabalho.

Ainda, a Lei de migração elenca os principais elementos de política migratória do país, estabelecendo as regras de entrada, saída e permanência de migrantes, a condição jurídica do migrante (residente fronteiriço, apátrida, asilado, autorização de residência), as medidas de retirada compulsória (repatriação, deportação, expulsão e extradição), dentre outros. Portanto, por um lado, considerando o acesso aos mais variados serviços públicos e as regras sobre entrada, saída e residência de migrantes internacionais, podemos dizer que há, no país, uma política migratória nacional consistente desde a Constituição de 1988 e que ganhou um contorno mais definido após a promulgação da Lei de Migração de 2017.

Apesar dos dispositivos previstos, os mecanismos institucionais de uma política migratória voltada para o desenvolvimento da governança multinível, considerando o papel dos governos subnacionais e de atores não estatais, ainda são pouco desenvolvidos. Ou seja, a coordenação entre o governo federal e os governos estaduais e municipais é um dos eixos

⁶ O Estatuto do Refugiado foi promulgado sob a égide da Constituição Brasileira de 1988, que equipara brasileiros e estrangeiros no exercício e garantia de grande parte dos direitos fundamentais. O documento contempla os principais instrumentos regionais e internacionais referentes ao refúgio, e incluindo a definição ampliada estabelecida pela Declaração de Cartagena de 1984 (art. 1, III). Assim, é considerado como refugiada toda pessoa forçada a deixar o seu país de origem ou, não tendo nacionalidade, o país de residência habitual, e que não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país, devido a fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social, opiniões políticas ou em razão de grave e generalizada violação de Direitos Humanos.

⁷ Durante o regime militar, em 1980, foi aprovado o Estatuto do Estrangeiro (Lei 6815/80). Elaborado durante um regime de exceção e sem consulta à opinião pública, o texto entendia a pessoa que migra como aquela que efetivamente não pertence ao país. A partir de uma perspectiva claramente excludente, a legislação era marcada por restrições de direitos sob a justificativa de proteção ao interesse nacional, à segurança nacional e ao trabalhador brasileiro.

deficitários da política migratória brasileira, visto que prepondera a falta de uma política nacional clara e coordenada e financiamento de políticas locais. Em seu art. 120, a Lei de Migração destaca que

A Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia terá a finalidade de coordenar e articular ações setoriais implementadas pelo Poder Executivo federal em regime de cooperação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com participação de organizações da sociedade civil, organismos internacionais e entidades privadas
§1º Ato normativo do Poder Executivo federal poderá definir os objetivos, a organização e a estratégia de coordenação da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia (PNMRA)⁸.

Conforme observamos, a Lei não define como o Estado se organizará na coordenação, prevendo que essas definições se darão em momento posterior, por ato normativo do Poder Executivo Federal – ou seja, com caráter predominantemente top-down (centralista) do que propriamente multinível⁹. Essa estrutura normativa, apesar de reconhecer a necessidade de cooperação federativa, ainda carece de instrumentos operacionais para induzir uma governança efetivamente compartilhada e coordenada entre os entes federativos, o que se reflete em práticas desiguais no território.

Com isso, pouco se tem feito visando a articulação federativa no que diz respeito à acolhida da população migrante internacional. Considerando a ausência da governança multinível de uma Política Nacional de Migrações e que a prerrogativa da gestão migratória é de incumbência do Poder Executivo Federal, é importante destacar que, em primeiro lugar, as ações estatais acabam ocorrendo em decorrência de experiências isoladas (como é o caso da Operação Acolhida) e de repasses emergenciais, com poucos mecanismos formais de coordenação; em segundo lugar, como não há estruturação de uma política nacional, ações de coordenação e de ordenamento, quando existem, ocorrem em contextos muito específicos, onde estados, municípios e OSCs assumem o acolhimento da população migrante (em grande medida, sem recursos proveniente do âmbito federal), gerando discricionariedade dos entes subnacionais em relação à implementação de políticas de acolhimento de migrantes internacionais; em terceiro lugar, na ausência de um marco nacional com forte poder indutor, a construção de políticas para migrantes internacionais ocorre a partir de arranjos

⁸ Lei 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Imigração. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm>. Acesso em 26 de maio de 2024.

⁹ Nesse contexto, o MJSP instituiu, por meio da Portaria nº290/2023 um grupo de trabalho voltado para a construção da PNMRA. Ao longo dos anos de 2023 e 2024, foram realizadas várias reuniões e foram sistematizadas em relatório que elaborou uma proposta de minuta de decreto de instituição da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia que, atualmente, se encontra em curso no Governo Federal em diálogo conjunto com outros Ministérios e com membros da sociedade civil (Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/migracoes/grupo-de-trabalho-pnmra>. Acesso em 10 de março 2024).

institucionais variados e autônomos, que assumem formas diferentes em cada localidade analisada, dependendo de capacidade jurídica, política, técnica e financeira.

Apesar da falta de coordenação vertical (entre União, Estados e municípios) e horizontal (entre atores público e não públicos) e a da fraca institucionalização da governança multinível para políticas públicas relacionadas às migrações internacionais, o Brasil possui uma estrutura institucional migratória, considerando órgãos, atores e suas competências. No caso das políticas públicas para migrações internacionais, existem quatro grupos de atores nos padrões de governança: entes federativos (municípios, estados e União), prestadores de serviços (servidores públicos, organizações da sociedade civil, organismos internacionais e empresas privadas) e poderes governamentais (Executivo, Legislativo e Judiciário).

A repartição de competências no Brasil, conforme estabelecido pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), organiza as responsabilidades entre os diferentes entes federativos, considerando responsabilidades distintas e compartilhadas, sendo um arranjo essencial para lidar com temas transversais - como é o caso das migrações internacionais. No nível federativo, há uma escala vertical, hierárquica e governamental, na qual o tema da migração é de atribuição exclusiva do governo federal, com três principais atores envolvidos: o Ministério das Relações Exteriores (MRE), o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) e o Ministério do Trabalho em Emprego (MTE). Nesse sentido, a União é o principal ator nas políticas migratórias, cabendo exclusivamente, conforme os arts. 21 e 22 da CF/88, a competência sobre temas relacionados à soberania nacional e às relações internacionais, como as políticas de emigração e imigração e a concessão de visto (art. 22, XV), a concessão de nacionalidade, cidadania e naturalização (art. 22, XIII) e o controle de fronteiras (art. 21, XXII) – funções posteriormente regulamentadas com a promulgação da Lei de Migração.

O Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) atua como o órgão central para assuntos de nacionalidade e imigração, formulando políticas para os direitos de migrantes e refugiados através do Departamento de Migrações (DEMIG). Operacionalmente, a Polícia Federal (PF), vinculada ao ministério, é responsável pela emissão do Registro Nacional Migratório (RNM) e pela fiscalização das fronteiras. Paralelamente, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) executa a política externa migratória, sendo responsável pela emissão de vistos no exterior e pelo recebimento de pedidos de asilo político. O Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), por sua vez, foca na migração laboral, atuando por meio da Coordenação-Geral de Imigração (CGIg) e presidindo o Conselho Nacional de Imigração (CNIg). Além da atuação ministerial, a governança é complementada e fortalecida por dois importantes órgãos colegiados que contam com participação da sociedade civil. O Comitê

Nacional para os Refugiados (CONARE), vinculado ao MJSP, é o órgão deliberativo que analisa as solicitações de refúgio, sendo composto por representantes de diversos ministérios, da PF, da sociedade civil e do ACNUR. Já o Conselho Nacional de Imigração (CNIg), presidido pelo MTE, é o órgão deliberativo e consultivo que formula a política de imigração laboral e edita resoluções normativas, contando também com uma estrutura tripartite que inclui governo, empregadores, trabalhadores e a comunidade científica.

Por conseguinte, a tomada de decisão sobre as políticas públicas é fortemente verticalizada e centralizada no âmbito nacional, ainda que exista a presença de atores não estatais nos órgãos colegiados¹⁰. Ressalta-se ainda que o governo federal e seus órgãos têm realizado suas ações quando existem problemas emergenciais a serem solucionados— como a migração haitiana, a Operação Acolhida para venezuelanos e o mais recente processo de repatriação de brasileiros no Líbano.

Como vimos, no Brasil, a formulação de políticas migratórias se encontra altamente centralizada no nível nacional, com foco na segurança fronteiriça e na concessão de vistos, do RNM e do status de refugiado. Contudo, o governo central tem realizado apenas ações emergenciais em políticas de recepção, acolhida e inserção de migrantes internacionais, sem institucionalizar uma perspectiva de garantia de direitos e de respostas articuladas e apropriadas para as dinâmicas migratórias. Ainda, não existe uma regulação federal que limita a autonomia subnacional por meio de um arranjo de governança orçamentária ou por meio da especificação de diretrizes para a organização de recursos humanos e formas de organização de serviços.

No nível subnacional, existem as competências comuns dos diferentes entes, onde pode predominar a descentralização das relações intergovernamentais. Conforme a CF/88, os Estados têm competências residuais para promulgar políticas estaduais que precisam estar alinhadas às leis federais (art. 25, §1º), com a possibilidade de regulamentação de serviços regionais, e por meio de competências comuns previstas no art. 23, sendo possível a atuação

¹⁰ A centralização das ações pode ser observada na formulação e execução da *Operação Acolhida*, uma política de assistência emergencial vertical de acolhida aos migrantes venezuelanos. Seu processo de implementação se deu a partir de três frentes de ação: o ordenamento da fronteira, que recebe, orienta, regula e documenta o migrante; o acolhimento, para abrigar migrantes em situação de vulnerabilidade; e a estratégia de interiorização, medida do governo federal cujo objetivo é enviar migrantes venezuelanos para outros estados e municípios do Brasil. Apesar da Operação Acolhida ser uma iniciativa inédita em termos de práticas migratórias, ficou evidente a pouca participação de outras autoridades na construção da resposta inicial, impedindo maior engajamento de atores estaduais e municipais e consagrando o planejamento e a execução das ações sob a ótica das autoridades federais. A estrutura decisória de coordenação e elaboração normativa continua sendo *top-down* em muitos aspectos, por meio da constituição do Comitê Federal de Assistência Emergencial (CFAE) e dos Subcomitês Federais — envolvendo órgãos da estrutura do Executivo Federal. Por conseguinte, a formalização do arranjo institucional da Operação Acolhida foi altamente centralizada e verticalizada nos ministérios do Governo Federal, conferindo pouco espaço aos outros entes federativos e associações da sociedade civil.

transversal em temáticas da saúde, educação e assistência social – embora desempenhem um papel limitado na provisão direta de serviços.

Já os municípios são responsáveis por questões de interesse local (art. 30, I) e atuam por meio de competências comuns (art. 23), sendo responsáveis pela formulação e implementação das políticas sociais, podendo realizar o acolhimento de migrantes internacionais via assistência social (como a gestão de abrigos e o acesso a programas de transferência de renda), educação (com inclusão de crianças migrantes no sistema educacional) e saúde (por meio do atendimento básico em unidades de saúde). Os municípios não possuem poder de decisão no que diz respeito às políticas e aos marcos jurídicos que regem a migração, mas podem formular e implementar políticas migratórias locais que também podem se materializar em serviços ofertados pelo CRAS e CREAS – que, apesar de não serem exclusivos para migrantes, auxiliam no seu acolhimento – e nas políticas de educação, de emprego e renda, de saúde (SUS) e assistência social (SUAS), permitindo que políticas e programas sejam operacionalizados no nível local.

Também no nível dos estados e dos municípios, conjuntamente com atores estatais, diversos atores não-estatais (como organizações não-governamentais e privadas) buscam promover ações de acolhimento e integração em diferentes escalas territoriais. Nesse sentido, considerando o eixo horizontal e a transversalidade territorial e multitemática das políticas migratórias, os entes subnacionais (em que pese a existência de políticas menos ou mais institucionalizadas) passam a dividir a responsabilidade de acolhimento com organizações não-governamentais e com a sociedade civil (Auslender, 2021).

Com a deficiência histórica em políticas públicas voltadas para migrantes internacionais no Brasil, a sociedade civil assumiu esse papel por meio de OSCs, de entidades ligadas à Igreja Católica – como a Cáritas Arquidiocesana e as Pastorais do Migrante –, além das comunidades de migrantes que contam com suas próprias associações (reunindo-se como forma de atuar em prol de interesses comuns e facilitar a integração dos recém-chegados), de organizações internacionais (especialmente o ACNUR) e de outras instituições públicas e privadas (como Universidades e empresas), constituem redes de apoio voltados para o público migrante. Importante destacar que a arquitetura institucional de participação da sociedade civil também se dá a partir de Conselhos de Participação Popular nos três níveis de governo, representando gestores, usuários e trabalhadores.

Conforme analisado nesta seção, as políticas migratórias no Brasil operam em uma estrutura que, embora normativamente prevista para promover articulação federativa, é marcada por lacunas institucionais que limitam uma governança multinível efetiva. A

centralização das competências no governo federal, especialmente no que diz respeito à regulação normativa e ao controle de fronteiras, contrasta com a dependência de atores locais – principalmente os municípios – para a implementação prática de políticas de acolhimento. Essa assimetria gera arranjos fragmentados, onde a atuação de governos locais, em conjunto com organizações da sociedade civil, preenche parcialmente as lacunas deixadas pela ausência de coordenação sistêmica nos outros níveis federativos. Ao mesmo tempo, nota-se uma tendência à municipalização das políticas migratórias, apontando para a capacidade e autonomia local na formulação de respostas para as realidades específicas de cada território.

Como veremos a seguir, apesar de operar em contextos políticos profundamente distintos, tanto o Brasil quanto a China apresentam desafios semelhantes no que diz respeito à efetivação de uma governança migratória. Enquanto o modelo brasileiro se caracteriza por uma forte centralização normativa no governo federal e por uma implementação fragmentada no nível subnacional, o caso chinês revela formas flexíveis e contextuais de articulação entre níveis e setores. Por conseguinte, a comparação entre os dois países permite observar como diferentes arranjos institucionais e capacidades estatais moldam a forma como se dá a coordenação e a implementação de políticas migratórias em estruturas estatais complexas.

3. Controle, Seletividade e Reforma: A Governança Migratória Chinesa

Em contraste com o arranjo federativo e o marco legal de direitos que caracterizam, ainda que com desafios, a governança migratória no Brasil, o caso chinês revela um modelo que se desenvolve em um Estado unitário, cuja trajetória histórica, complexidade administrativa e vastas dimensões territoriais impõem uma lógica distinta de formulação e implementação de políticas.

Historicamente, a China foi vista como um país de emigração; contudo, nas últimas décadas, passou por uma transformação, assumindo um papel duplo e complexo, atuando simultaneamente como um dos maiores emissores de migrantes do mundo e, de forma crescente, como um país de destino (Zhuang, 2018). Este movimento de reconfiguração no cenário migratório global está intrinsecamente ligado à sua integração na economia mundial, ao crescimento econômico acelerado e ao acúmulo de capital observado no período recente, notadamente após sua adesão à Organização Mundial do Comércio (OMC) em 2001.

Com efeito, nos dez anos que se seguiram à entrada na OMC, o número de estrangeiros residentes no país cresceu, em média, mais de 10% ao ano, consolidando a China como um novo e importante polo de atração, abrigando hoje uma quantidade de imigrantes equivalente

à de muitos Estados nacionais de porte médio (Zou, 2018). Embora os principais fluxos de entrada ainda sejam oriundos de países como Coreia do Sul, Estados Unidos e Japão, observa-se uma crescente diversificação com a presença de migrantes provenientes do Sul Global, incluindo estudantes e trabalhadores vinculados ao comércio transnacional, que reforçam a necessidade de uma reflexão aprofundada sobre os contornos da política migratória chinesa contemporânea (Haugen e Speelman, 2022).

A evidência empírica dessa transição para um país receptor é visível nos dados censitários, ainda que estes devam ser lidos com cautela devido à provável subnotificação. O Censo Demográfico de 2010 — o primeiro a contabilizar a população estrangeira no país — registrou a presença de 593.832 estrangeiros vivendo na China por um período mínimo de três meses. Este número, embora provavelmente represente uma subnotificação, demonstra um crescimento substancial em relação aos aproximadamente 20.000 estrangeiros residentes no início da era das reformas e aos cerca de 150.000 no começo dos anos 2000 (Yang, 2012). Uma década mais tarde, o censo nacional de 2020 apontou a presença de 846 mil cidadãos estrangeiros na China continental, excluindo-se os residentes de Hong Kong, Macau e Taiwan. Apesar da magnitude absoluta, esse contingente representa apenas 0,1% da população chinesa, o que revela, por um lado, o caráter ainda restrito e seletivo da imigração e, por outro, a persistente escassez de dados sobre pessoas em situação migratória irregular, uma dimensão crucial, porém oficialmente invisível, da realidade migratória do país (Haugen e Speelman, 2022). É fundamental notar que, diferentemente de outros contextos de desenvolvimento, a escassez de mão de obra não foi o principal vetor da imigração. Na prática, a China ainda carece de uma regulamentação abrangente para a admissão de trabalhadores não qualificados, tendo priorizado, em sua estratégia, a atração de um perfil migratório mais qualificado — profissionais, investidores, estudantes e os chamados *hai gui* (tartarugas marinhas), cidadãos chineses com formação no exterior cujo retorno é ativamente estimulado pelo Estado como parte de uma competição global por talentos, com programas que incluem benefícios como isenção fiscal e acesso a fundos de pesquisa (Haugen e Speelman, 2022).

Por sua vez, a institucionalização da política migratória chinesa ocorreu de maneira gradual, culminando na promulgação da Lei de Administração de Entrada e Saída da República Popular da China em 2012, regulamentada no ano seguinte. Esta legislação, fruto de um longo e complexo processo de formulação que se estendeu por mais de nove anos e dez versões, foi concebida com um duplo e por vezes contraditório objetivo: por um lado, atrair os "melhores e mais brilhantes" talentos estrangeiros, considerados essenciais à modernização

econômica; por outro, regular de forma mais eficaz a entrada e a residência de migrantes, sempre sob a ótica da segurança nacional e da proteção da soberania (Liu, 2007; Zhang, 2019). A lei implementou uma estratégia seletiva, similar à de países desenvolvidos, priorizando profissionais altamente qualificados — definidos pela OCDE como aqueles com ao menos diploma de bacharel (OECD, 2004) — ao mesmo tempo em que intensificava o controle sobre migrantes de baixa qualificação (Koslowski e Ding, 2024). Para isso, introduziu critérios formais de avaliação por pontos, reformou vistos existentes como o visto Z (para estrangeiros com formação universitária) e criou o visto R (destinado a profissionais com habilidades urgentes), além de ampliar a concessão de permissões de residência permanente e estabelecer punições severas para o trabalho irregular (Zhuang, 2018).

Apesar de ser considerada uma melhoria em relação ao arcabouço anterior, a Lei de 2012 decepcionou aqueles que esperavam por uma legislação mais abrangente e orientada para direitos sociais (Trevor; Zhu, 2019). A norma permaneceu praticamente silenciosa quanto aos direitos dos migrantes e aos mecanismos de integração social, mantendo categorias de visto restritivas e direitos trabalhistas frágeis, refletindo uma abordagem que negligencia a integração e a diversidade social em favor de uma visão pragmática e temporária da presença estrangeira (AHL et al., 2020; Haugen e Speelman, 2022). Ainda, e mais importante para o presente trabalho, a lei não fortaleceu os mecanismos de coordenação vertical entre os níveis de governo nem instituiu uma agência independente de imigração, reformas vistas como essenciais para enfrentar a implementação desigual das políticas e as práticas de corrupção nos níveis locais (Speelman, 2020). Esta lacuna era exacerbada por uma profunda fragmentação administrativa: a gestão migratória encontrava-se dispersa entre mais de trinta entidades governamentais, com interesses próprios, o que resultava em variações de implementação e dificultava a formulação de uma estratégia nacional coesa (Liu; Van Dongen, 2016; Pieke, 2012). Neste cenário, floresceu o "experimentalismo local" (Heilmann, 2018), onde cidades como Guangzhou e Xangai desenvolveram legislações e práticas próprias para gerir a presença de estrangeiros, muitas vezes acomodando a migração econômica de forma pragmática e tolerando a irregularidade (Cheuk, 2019; Xu, 2024).

A gestão migratória chinesa entrou em uma nova fase com a ascensão de Xi Jinping, que iniciou uma agenda de reestruturação do Estado e de fortalecimento da posição da China no cenário global. A adesão do país à Organização Internacional para as Migrações (OIM) em 2016 foi um marco, sinalizando uma disposição para participar da governança internacional e justificando a necessidade de maior influência e capacidade institucional para lidar com a mobilidade (Weng; Li, 2017; Ge et al., 2019). Esta nova postura, alinhada à estratégica

Iniciativa Cinturão e Rota, que por si só implicava um compromisso mais proativo com a globalização e a mobilidade internacional, adicionou urgência à reforma do sistema migratório (Speelman, 2020).

Foi nesse contexto que, em 2018, o governo promoveu a mais significativa reforma do setor: a criação da Administração Nacional de Imigração (NIA). Nesse sentido, pela primeira vez, autoridades reconheceram publicamente o status da China como país de destino e defenderam o desenvolvimento de uma gestão “com características chinesas” (NIA, 2019).

Contudo, a arquitetura institucional da NIA revela os profundos paradoxos da reforma. Sua alocação estrutural não sob o Conselho de Estado, mas diretamente sob a autoridade do Ministério da Segurança Pública (MPS), sinalizou a continuidade de uma abordagem eminentemente securitária (Speelman, 2020). Este posicionamento é agravado por seu status hierárquico subministerial, que impõe severas restrições: a NIA não pode emitir legislação própria e sua capacidade de coordenação horizontal com ministérios de nível superior é extremamente limitada (Speelman, 2020). Some-se a isso a ausência de um mandato legal explícito, visto que suas atribuições — e até mesmo o conceito de “imigração” — não foram devidamente codificados na legislação vigente, deixando a agência em um limbo jurídico que mina sua autoridade (Liu; Weng, 2019). Essa indefinição conceitual é profunda, com termos como “estrangeiro”, “imigrante” e “gestão migratória” sendo usados de forma intercambiável pelas próprias autoridades, revelando a ausência de uma visão clara sobre o futuro da imigração no país (Liu; Weng, 2019, p. 5). A trajetória da NIA, portanto, ilustra o padrão das reformas sob Xi Jinping: ambiciosas na visão, mas limitadas por barreiras institucionais na implementação (Speelman, 2020).

Verticalmente, a estrutura da NIA também é problemática para uma governança multinível eficaz. A agência não possui escritórios próprios em nível subnacional. Em vez disso, ela lidera à distância os departamentos locais de entrada e saída, que permanecem integrados horizontalmente ao aparato de segurança pública de suas respectivas localidades (Speelman, 2020). Esta solução mista, excepcional na burocracia chinesa (Zhang, 2019), limita o mandato centralizador da NIA e reflete as profundas desigualdades regionais em capacidade e demanda por estruturas migratórias. Assim, o mandato da NIA, que busca fortalecer o comando centralizado e a codificação legal dos interesses nacionais, colide frontalmente com a tradição de experimentalismo, pragmatismo e autonomia relativa que por décadas caracterizou a gestão migratória nas cidades mais dinâmicas da China (Speelman, 2020).

Em síntese, a governança migratória chinesa contemporânea é um campo marcado por profundas ambiguidades. A criação da NIA, embora seja um avanço ao elevar a imigração ao

status de "questão de Estado" e aproximar a abordagem chinesa dos padrões internacionais de gestão (Niu, 2018), também reforça um modelo securitário, centralizado e tecnocrático. Seu escopo de atuação, até o momento, tem se limitado a consolidar tendências já em curso, como o endurecimento das normas (Cheuk, 2019), enquanto sua influência real no aparato burocrático permanece incerta e sua transparência, limitada (Speelman, 2020). Fatores recentes, como a politização da mobilidade internacional e a forte reação pública a propostas de flexibilização da residência, intensificam ainda mais o viés de controle em detrimento da abertura, como ficou evidente durante a pandemia de COVID-19, quando a NIA declarou o controle sanitário e o fechamento de fronteiras como sua "prioridade máxima" (Speelman, 2020). O modelo chinês constitui, assim, uma lente produtiva para compreender as tensões entre o compromisso oficial com a globalização e o reforço de um sistema de controle que aprofunda a distinção entre as esferas "estrangeira" e "chinesa" (Speelman, 2020). Em última análise, enquanto o Brasil, com suas próprias lacunas, debate a governança a partir de um marco de direitos e da articulação federativa, a China avança por um caminho de reforma *top-down*, onde a participação de atores não estatais é residual e a autonomia subnacional, pilar histórico do sistema, encontra-se sob crescente pressão centralizadora.

4. Discussão dos resultados

A análise comparativa da governança migratória no Brasil e na China, estruturada a partir dos eixos de investigação propostos, revela a existência de dois modelos distintos. Estes modelos são moldados por suas respectivas estruturas estatais — um federalismo descentralizado em contraste com um Estado unitário e centralizado —, por seus marcos legais e por suas narrativas políticas sobre o papel do migrante na sociedade. A seguir, aprofundamos a discussão sobre cada um desses eixos.

O primeiro eixo diz respeito ao **modelo de governança**. No caso brasileiro, prevalece um arranjo multinível e descentralizado, em que os entes federativos compartilham responsabilidades na implementação das políticas migratórias. A participação de atores da sociedade civil e de organizações internacionais é prevista e, em certos contextos, efetivamente exercida. Já na China, a governança migratória é centralizada, com um baixíssimo grau de participação social. Enquanto no Brasil a governança é caracterizada pela interação, ainda que imperfeita, entre União, estados, municípios e ONGs, na China o processo é dominado pelo Estado-Partido, com decisões que fluem de cima para baixo (*top-down*), a partir de uma lógica de comando e controle exercida por Pequim.

Quanto ao **marco normativo**, o Brasil possui uma legislação abrangente, com destaque para a Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017), que incorpora princípios de direitos humanos e busca romper com uma abordagem securitária da mobilidade humana. A China, por sua vez, carece de uma lei de imigração unificada, operando com uma base legal fragmentada e controlada por regulamentos administrativos, cuja principal referência é a Lei de Entrada e Saída de 2012.

No tocante à **autonomia subnacional**, observa-se que o federalismo brasileiro permite certa flexibilidade na atuação de estados e municípios, principalmente na implementação de ações voltadas ao acolhimento e integração de migrantes, onde, apesar das assimetrias e limitações de recursos, há espaço para inovação local. Na China, por sua vez, os governos subnacionais operam sob forte controle do centro, com pouca margem para decisões autônomas. Mesmo quando há iniciativas locais, estas ocorrem dentro de uma lógica de delegação controlada, sem contestação das diretrizes centrais. Contudo, como visto na análise, essa estrutura formal convive com uma tradição de "experimentalismo local", que agora se encontra em tensão com o crescente impulso centralizador da Administração Nacional de Imigração (NIA).

A **participação social** é outro ponto de divergência importante. No Brasil, existem canais institucionais de participação, como conselhos, conferências e fóruns, além da atuação relevante de universidades, ONGs e organismos internacionais. A sociedade civil organizada exerce papel ativo tanto na formulação quanto no monitoramento de políticas migratórias. No contexto chinês, as poucas organizações que atuam no setor são rigidamente controladas pelo Estado, e as ONGs estrangeiras enfrentam severas restrições, o que impede a formação de uma esfera pública autônoma capaz de monitorar e influenciar as políticas governamentais.

Em relação à **abertura internacional**, o Brasil adota uma postura de engajamento em espaços multilaterais, sendo signatário do Pacto Global para a Migração da ONU e membro ativo em fóruns regionais e internacionais, o que reflete o compromisso com uma governança global das migrações baseada em princípios normativos compartilhados. A China, adotou formalmente o pacto em 2018. No entanto, sua adoção foi acompanhada de ressalvas que reforçam sua tradicional defesa da soberania, visto que enfatizou que aplicará o acordo de modo voluntário e segundo as respectivas leis e condições domésticas.

A divergência também se manifesta na **narrativa sobre migração**. Enquanto o Brasil enfatiza os direitos dos migrantes, a solidariedade e a integração, mesmo com contradições na prática, a China adota uma narrativa securitária, de maneira que a migração é vista como

instrumento a ser regulado em função dos objetivos do desenvolvimento nacional, com foco no controle, na produtividade e na ordem social.

Por fim, quanto à **inserção na governança global das migrações**, o Brasil tradicionalmente apoia a cooperação multilateral, atuando como um parceiro construtivo dentro do sistema ONU. A China, embora participe de fóruns multilaterais, adota uma postura mais seletiva e utilitária, pautada por interesses estratégicos e pela defesa intransigente da soberania estatal. Essa postura limita sua integração às iniciativas internacionais que buscam estabelecer padrões comuns de regulação migratória.

Considerações finais

A migração internacional é um fenômeno complexo e atravessado por diferentes escalas territoriais e uma variedade de atores, sejam eles estatais e/ou não estatais. Embora a implementação de políticas públicas para a população migrante ocorra predominantemente no nível local, com descentralização em processos de acolhimento, isso não implica necessariamente em uma aproximação do conceito de governança multinível. Nesse contexto, tal conceito considera as articulações verticais entre os diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal) e as dimensões horizontais, que envolvem organizações da sociedade civil, empresas, sindicatos e outros atores, permitindo compreender as dinâmicas institucionais e territoriais que influenciam o acolhimento de migrantes internacionais.

No Brasil, a Lei de Migração (13.445/2017) representou um marco normativo importante na política migratória brasileira ao substituir o Estatuto do Estrangeiro de 1980 e alinhar-se a uma perspectiva mais humanitária e de direitos humanos. Contudo, embora estabeleça diretrizes para uma política nacional de migrações, refúgio e apatridia, a referida lei ainda enfrenta desafios de implementação, especialmente no que diz respeito à articulação intergovernamental e ao fortalecimento das capacidades locais, considerando a lógica de governança multinível. A ausência de uma política nacional coordenada implica que ações governamentais ocorram frequentemente de forma isolada, ou em caráter emergencial, com poucos mecanismos formais de coordenação. Ressalta-se ainda que os arranjos institucionais desiguais criam diferenças da capacidade local – jurídica, política, técnica e financeira – para implementar políticas de acolhimento, prevalecendo a discricionariedade e resultando em uma grande variação das políticas de migração entre diferentes regiões, estados e municípios do país.

Nesse sentido, a atuação coordenada dos poderes públicos locais na construção de políticas voltadas aos migrantes é um processo ainda incipiente e enfrenta desafios estruturais que refletem características intrínsecas do federalismo brasileiro. Assim como a saúde e a assistência social só alcançaram uma coordenação federativa nacional efetiva após a Constituição de 1988 (e a educação ainda lida com desequilíbrios históricos que começaram a ser mitigados recentemente com o FUNDEF e o FUNDEB), as políticas para migrantes e refugiados sofrem com a ausência de um sistema articulado de governança, uma vez que as iniciativas locais permanecem pouco concretas e desarticuladas, e não há um direcionamento claro no nível federal ou estadual.

Ao observarmos o caso brasileiro, destacamos que o desenho federativo centraliza o poder e a atribuição para lidar com migrantes internacionais – principalmente no controle de fronteira e na formulação de políticas públicas. A Lei de Migração (13.445/2017), por exemplo, delega ao governo federal a regulamentação e a articulação da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia (PNMRA), mas não especifica diretrizes claras sobre como estados e municípios devem colaborar nesse processo.

Nesse sentido, a governança multinível para migrações internacionais no Brasil reflete uma realidade marcada por lacunas e protagonismos desiguais. A governança multinível não se trata, obviamente, de um modelo ideal, mas de um conceito que captura a dinâmica existente: baixa adesão e integração dos entes governamentais combinada com um papel destacado de atores sociais, como organizações religiosas, ONGs, universidades e associações da sociedade civil. Essa configuração permite descrever como as políticas públicas para migrações internacionais operam em diferentes níveis, sendo mais ou menos coesas e estruturadas dependendo das condições locais e da capacidade de articulação entre os atores envolvidos.

Por sua vez, a China apresenta um modelo diametralmente oposto, baseado na centralização decisória, na tecnocracia estatal e na baixa permeabilidade à participação de atores não estatais. Ainda que tenha registrado um aumento significativo da imigração nas últimas décadas – especialmente a partir da sua adesão à Organização Mundial do Comércio (OMC) em 2001 –, o país segue operando sob um sistema legal fragmentado e altamente controlado, sem uma legislação migratória unificada. As regulações administrativas e a rigidez institucional caracterizam uma abordagem instrumental da migração, voltada à ordem, produtividade e segurança. Nesse contexto, não há espaço para a emergência de um modelo de governança multinível: as decisões são centralizadas em Pequim e os governos locais atuam majoritariamente como braços executores da política nacional.

Essa comparação evidencia que, enquanto o Brasil apresenta uma configuração de governança marcada por assimetrias, protagonismos locais e presença ativa de organizações da sociedade civil, a China opera segundo uma lógica centralizadora e verticalizada, em que a migração é tratada como um instrumento de política econômica e de segurança nacional. O conceito de governança multinível, embora não se aplique diretamente ao modelo chinês, revela sua utilidade como lente analítica para compreender a ausência deliberada de canais participativos e de articulação institucional naquele contexto.

Por outro lado, a própria fragilidade da governança multinível brasileira, com ausência de coordenação intergovernamental clara e dependência de atores não estatais, aponta para a necessidade de aprimoramento do arranjo institucional. A adoção de diretrizes nacionais mais claras, associadas ao fortalecimento das capacidades locais e à valorização da participação social, poderia ampliar a efetividade da política migratória. Nesse sentido, o Brasil pode aprofundar sua trajetória normativa por meio da institucionalização de mecanismos mais estáveis e inclusivos de coordenação federativa.

Por fim, é importante destacar que os modelos aqui analisados não constituem polos normativos excludentes, mas expressam diferentes respostas às transformações globais da mobilidade humana. Enquanto o Brasil enfrenta o desafio de consolidar e coordenar sua governança migratória em meio a um arranjo federativo desigual, a China atua em direção contrária, mantendo o controle estatal rígido sobre a entrada, permanência e integração de estrangeiros, mesmo diante do crescimento dos fluxos internacionais. Em ambos os casos, a política migratória não se resume à regulação da mobilidade, mas integra estratégias mais amplas de desenvolvimento, inserção internacional e construção do projeto nacional.

Referências

AHL, Björn, CZOSKE, Pilar-Paz, and XU, Cui. "Labor rights protection of foreign employees in China." *Asia Pacific Law Review* 28(1): 122-137, 2020. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3507529. Acesso em 26 jul. 2025.

ALMEIDA, M. H. Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 28, ano 10, p. 88-108, 1995.

_____. Recentralizando a Federação? **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, p. 29-40, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/NrMPyBxcmbPZQ6dR59zS44s/abstract/?lang=pt>. Acesso em 10. Ago. 2025.

ARRETCHE, M. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV; Fiocruz, 2012.

AUSLENDER, Eli. Multi-level Governance in Refugee Housing and Integration Policy: A Model of Best Practice in Leverkusen. **Journal of International Migration and Integration**,

2021. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s12134-021-00876-4>. Acesso em 11 de agosto de 2025.

BICHIR, R. Governança multinível. **Boletim de Análise Político-Institucional (BAPI)**, Brasília, Ipea, n. 18, 2018. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8969/1/bapi_19_cap_07.pdf. Acesso em: 20 maio 2024.

CAPONIO, Tiziana; PONZO, Irene. Multilevel governance between centralisation and local agency. In: CAPONIO, Tiziana; PONZO, Irene (orgs.). *Coping with Migrants and Refugees: Multilevel Governance across the EU*. London: Routledge, 2022. p. 219-230.

CHEUK, Ka-Kin. Transient Migrants at the Crossroads of China's Global Future. **Transitions: Journal of Transient Migration** 3 (1): 3-14, 2019. Disponível em: <https://eprints.soton.ac.uk/479131/>. Acesso em 12 ago. 2025.

COELHO, Vera S.P. Governança em Saúde: em busca de padrões. In: FIORE, M.; DOLHNIKOFF, M. (org.). *Mosaico de Olhares*. São Paulo: SESC, 2021. p. 93-112.

CZAIKA, Mathias; HAAS, Hein de. The effectiveness of immigration policies. **Population and Development Review**, v. 39, n. 3, p. 487-508, 2013. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/23655336>. Acesso em 10 ago. 2025.

GE, Dandan 葛丹丹, LI Jia 鹿佳, and XU Weijie 徐维婕. “中国移民管理机关与国际移民组织: 合作与发展” (Zhongguo yimin guanli jiguan yu guoji yimin zuzhi: hezuo yu fazhan, China's immigration management authorities and the IOM: cooperation and development). *Shanghai gongan xueyuan xuebao* 29(3): 5-16, 2019.

HAUGEN, Heidi Østbø; SPEELMAN, Tabitha. China's rapid development has transformed its migration trends. **Migration Policy Institute**, 28 jan. 2022. Disponível em: <https://www.migrationpolicy.org/article/china-development-transformed-migration>. Acesso em: 24 jul. 2025.

HEILMANN, Sebastian. **Red Swan, How Unorthodox Policy-Making Facilitated China's Rise**. Hong Kong: The Chinese University Press, 2018.

HENSENGERTH, O. Multi-level governance of hydropower in China? The problem of transplanting a western concept into the Chinese governance context. In: Ongaro E (ed.) **Multi-level governance: The Missing Linkages**, Bingley: Emerald Group Publishing Limited, pp. 299–326, 2015.

HOOGE, Liesbet; MARKS, Gary. Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. **American Political Science Review**, v. 97, n. 2, p. 233- 243, 2003. Disponível em: https://garymarks.web.unc.edu/wp-content/uploads/sites/13018/2016/09/hogge.marks_unravelingcentralstate.apsr_2003.pdf. Acesso em 11 ago. 2025.

JING, Y (ed). **The Road to Collaborative Governance in China**. London and New York: Palgrave McMillan, 2015.

KOSLOWSKI, Rey; DING, Sheng. Selective migration policies with Chinese characteristics. **Journal on Migration and Human Security**, v. 12, n. 4, p. 369–387, 2024. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/23315024241281471>. Acesso em 12 ago. 2025.

LI, Shuzhuo; XUE, Lin; SONG, Yuxiao. *Integration, Development and Governance of International Migrants in China in the New Era*. Xi'an: School of Public Policy and Administration, Xi'an Jiaotong University, 2022. Disponível em: <https://journal.bjut.edu.cn/bjgydxxbskb/en/article/doi/10.12120/bjutskxb202204016>. Acesso em: 15 jul. 2025.

LIU, Guofu. **The Right to Leave and Return and Chinese Migration Law**. Leiden: Brill Nijhoff, 2007.

LIU, G.; VAN DONGEN, E. China's Diaspora Policies as a New Mode of Transnational Governance. **Journal of Contemporary China** 25 (102): 805-21, 2016. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/10670564.2016.1184894>. Acesso em 16 jul. 2025.

LIU Guofu and WENG Li, “Quanguo yimin qiyue de zhongyao linian, zhuyao tedian ji qi dui Zhongguo de qishi” (Global Compact for Migration: Key Concepts, Main Features and Implications for China), *Huaqiao huaren lishi yanjiu*, no. 1, 2019, pp. 1–8; Richter, “The Legal Framework of Skilled Labour Migration to China”

MARQUES, E. Government, political actors and governance in urban policies in Brazil and São Paulo: concepts for a future research agenda. **Brazilian Political Science Review**, v. 7, p. 8-35, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/bpsr/a/ddTch5DSsbHSxgWZxsNYvQS/>. Acesso em 15 de julho de 2025.

NIA. “一图读懂12条移民与出入境便利政策” [Understand the twelve immigration and exit-entry convenience measures in one glance], 2019. Disponível em: http://www.gov.cn/fuwu/2019-07/18/content_5410793.htm. Acesso em 12 ago, 2025.

NIU, Dong. “Transient: A Descriptive Concept for Understanding Africans in Guangzhou.” *African Studies Quarterly* 17(4): 85-100, 2018. Disponível em: https://asq.africa.ufl.edu/wp-content/uploads/sites/168/5_Dong_Niu.pdf. Acesso em 12 ago. 2025.

ONGARO, Edoardo; GONG, Ting; JING, Yijia. Toward multilevel governance in China? Coping with complex public affairs across jurisdictions and organizations. **Public Policy and Administration**, [S. l.], v. 0, n. 0, p. 1–16, 2018. DOI: 10.1177/0952076718799397. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0952076718799397>. Acesso em: 25 jul. 2025.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Trends in international migration 2004*. Paris: OECD Publishing, 2004. Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2005/03/trends-in-international-migration-2004_g1gh4805/migr_outlook-2004-en.pdf. Acesso em 12 ago. 2025.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA MIGRAÇÕES. **Glossário sobre migração**. Genebra: Organização Internacional para Migrações, 2009. Disponível em: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml22.pdf>. Acesso em 29 de julho de 2025.

PIATTONI, Simona. Multi-level Governance: A Historical and Conceptual Analysis. **European Integration**, v. 31, n. 2, p. 163-180, 2009. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/07036330802642755>. Acesso em 10 ago. 2025.

PIEKE, F. N. Immigrant China. **Modern China**, v. 40, n. 1, p. 40–71, 2012. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0097700411424564>. Acesso em 12 ago. 2025.

SPEELMAN, Tabitha. Establishing the National Immigration Administration: change and continuity in China's immigration reforms. **China Perspectives**, [s.l.], n. 4, p. 7–16, 2020. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/26975308> Acesso em: 24 jul. 2025.

SPEELMAN, Tabitha. *Beyond Friends and Foes: Immigration Policymaking in Contemporary China*. 2024. 293. Tese de Doutorado – Leiden University, Leiden. Disponível em: <https://scholarlypublications.universiteitleiden.nl/handle/1887/3641093>. Acesso em: 24 jul. 2025.

SPEELMAN, Tabitha; HAUGEN, Heidi Østbø. China's Migration Trends and Policies. **China Research Group**, 30 nov. 2022. Disponível em: <https://www.china-research-group.de/en/chinas-migration-trends-and-policies/>. Acesso em: 24 jul. 2025.

THOUEZ, Colleen. Strengthening migration governance: the UN as ‘wingman’. **Journal of Ethnic and Migration Studies**, v. 45, n. 8, p. 1242-1257, 2019. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1369183X.2018.1441604>. Acesso em 11 de agosto de 2025.

TREVOR, Tombe and ZHU, Xiaodong Zhu. "Trade, Migration, and Productivity: A Quantitative Analysis of China." **American Economic Review** 109 (5): 1843–72, 2019. Disponível em: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.20150811>. Acesso em 17 de julho de 2025.

XU, L.. The regional integration transition of China's immigration policy: The case of Yiwu. *Chinese Public Administration Review*, 15(2), 105-117, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/15396754241242851>. Acesso em 24 de julho de 2025.

WENG, Li, and LI, Xuan. “中国加入国际移民组织:选择、机遇与挑战” [China joins the International Migration Organization: Choices, opportunities and challenges]. *汕头大学学报* 33(12): 67-75, 2017.

YANG, Huning 杨焕宁. 2012. “国务院关于外国人入出境及居留, 就业管理工作情况的报告” (Guowuyuan guanyu waiguoren ruchujing ji juliu, jiuye guanli gongzuo qingkuang de baogao, State Council report on foreigner exit-entry, residence, and employment management work). 21 August. Disponível em: http://www.npc.gov.cn/zgrdw/huiyi/ztbg/wgrrcjglgzb/2012-08/21/content_1872386.htm. Acesso em 11 ago 2025.

ZHANG, Baoping 张保平. “中国的国际移民管理: 体制变迁与面临的挑战” (Zhongguo de guoji yimin guanli: tizhi bianqian yu mianlin de tiaozhan, China’s international immigration management: institutional change and the challenges it faces). *Bianhai jingjie*. 19 November, 2019. Disponível em: <https://mp.weixin.qq.com/s/su6CNG407ObwCM1DUYK8Eg>. Acesso em 25 jul. 2025.

ZHUANG, P. More foreigners moving to China for work, study finds. **South China Morning Post**, 15 jun. 2018. Disponível em: <https://www.scmp.com/news/china/society/article/2151057/more-foreigners-moving-china-work-study-finds>. Acesso em: 3 jul. 2025.

ZOU, Mimi. 2017. “Migrant Precarity under China’s New Immigration Law Regime.” Pp. 160-178 in *Politics of Precarity: Migrant Conditions, Struggles and Experiences*, edited by Carl-Ulrik Schierup and Martin Bak Jørgensen. Leiden, The Netherlands: Brill.