

## REDE DE MERCOCIDADES E GOVERNANÇA MULTINÍVEL: DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA GESTÃO MUNICIPAL AO IMIGRANTE

Leonardo Mercher<sup>1</sup>  
Ludmila Culpi<sup>2</sup>  
Glauca Bernardo<sup>3</sup>

### RESUMO

A mobilidade de pessoas entre cidades de diferentes nações é uma realidade que demanda, cada vez mais, comprometimento e envolvimento coletivo dos diferentes níveis de governo, desde a cidade até os governos nacionais e seus regimes internacionais. No cenário da integração regional, com vistas a administrar melhor os fluxos migratórios e fazer cumprir os regimes jurídicos nacionais e internacionais, governantes e suas instituições passam a elaborar políticas públicas de acolhimento e integração da comunidade migrante às sociedades locais em diversas iniciativas multiníveis. Dessa forma, tendo as cidades um papel fundamental na acolhida do imigrante, fez-se um levantamento de legislações, normativas e práticas realizadas em algumas cidades da Rede de Mercocidades, sobre uma perspectiva da difusão de políticas públicas. Para isso, a pesquisa analisa as iniciativas documentadas das Mercocidades, nos últimos 20 anos, junto ao processo de constituição de melhores práticas no quesito migratório, com ênfase na análise multinível da governança. Por meio de análise qualitativa dos documentos do Mercosul e da Rede de Mercocidades, foi possível comprovar a relevância desses espaços para as trocas de ideias, valores e práticas políticas entre cidades, que permitem difusões de políticas migratórias e auxilia futuros gestores públicos a repensarem suas políticas sobre o tema.

**Palavras-chave:** Mercocidades; Imigrante; Política pública; Cidades.

### INTRODUÇÃO

Muitos gestores e representantes públicos se veem no dilema de lidar com fluxos de imigrantes que chegam em suas regiões. Prefeituras e câmaras de vereadores precisam justificar à população os gastos com os novos moradores. Governadores ficam incumbidos de mediar capacidades financeiras locais e federais, enquanto o governo federal precisa respeitar acordos e regimes

---

<sup>1</sup> Doutor e Pós-doutorando em Ciência Política na Universidade Federal do Paraná.

<sup>2</sup> Doutora em Políticas Públicas e Pós-doutoranda em Ciência Política na Universidade Federal do Paraná.

<sup>3</sup> Doutora em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Paraná. Técnica administrativa do Instituto Federal do Paraná.

internacionais de direitos humanos, a fim de garantir a boa receptividade a esses indivíduos em situação de fragilidade.

É fato que no Brasil as cidades não teriam a responsabilidade jurídica de tratar do imigrante, sendo o governo federal o único com personalidade jurídica internacional para lidar com os fluxos, regimes internacionais e financiar programas de recepção e inserção desses grupos nas sociedades locais. Contudo, na prática, os imigrantes acabam por ser absorvidos em políticas públicas por governos estaduais e, especialmente, por prefeituras aqui no Brasil.

Dada a dificuldade de a população local compreender políticas públicas para um grupo (de imigrantes) que não teria contribuído com impostos ou na construção da cidade, bem como os partidos políticos não reconhecerem-no inicialmente como eleitor, a situação de fragilidade do imigrante só agrava as tensões sociais e os choques entre os níveis de governo (local, estadual e federal). Além disso, muitos entendem o imigrante como objeto de assistencialismo e jogam para a sociedade civil a responsabilidade de sua recepção e inserção na sociedade.

Mas o problema está justamente em dividir e isolar atividades e responsabilidades sobre o tema. Aos profissionais de relações internacionais sempre coube lidar com os processos de internacionalização e internalização de temas, dinâmicas e agentes. No caso dos imigrantes, cabe aos governos pensar em estratégias de governança multinível, da mesma forma que a difusão de políticas públicas exitosas (boas práticas) precisa ser mais bem instaurada.

Diante desse cenário, o presente texto tem como objetivo levantar legislações, normativas e práticas realizadas em algumas cidades da Rede de Mercocidades sob uma perspectiva de difusão de políticas públicas, além de reforçar a importância das redes de cidades ao expor o cenário da imigração no Brasil, bem como em seus múltiplos níveis de governança. Dá-se ênfase à atuação das cidades, por entendermos que é o local no qual os desafios humanos realmente se apresentam, tanto na vida do imigrante, como na dos gestores públicos (princípio da subsidiariedade). A partir da análise do cenário regional do Mercosul, que impulsionou mudanças no tratamento jurídico de seus membros sobre imigração/estrangeiro, passamos para o cenário da Rede de Mercocidades e indicamos como as redes de cidades podem ajudar no tratamento da questão a partir da difusão de políticas públicas aos gestores municipais.

Utilizamos da análise qualitativa do conteúdo documental do Mercosul e da Rede de Mercocidades, bem como da análise descritiva dos níveis de governança (local, estadual e federal) aqui no Brasil sobre o tema. Dessa forma, a pesquisa começa com o levantamento de iniciativas documentadas e, posteriormente, com a problematização dos casos, como a criação do Subgrupo de Trabalho sobre Migrações na Rede pela Cidade General San Martín e a difusão de políticas por São Paulo. Os casos aqui apresentados foram escolhidos de acordo com o critério da inovação junto aos demais existentes na Rede de Mercocidades, contribuindo como primeiros passos para caminhos de institucionalização ou de ações inovadoras de difusão de valores na Rede de Mercocidades. Com isso, a presente pesquisa se organiza em três momentos: contextualização conceitual e regional sobre imigração; difusão de políticas públicas, com enfoque nas boas práticas das Mercocidades e sua articulação multinível; e as considerações finais sobre o tema. A seguir, iniciaremos a primeira parte, a fim de fazer uma introdução sobre imigração e seu cenário no Mercosul.

## **DOS REGIMES INTERNACIONAIS AO MERCOSUL: O ENTENDIMENTO DO IMIGRANTE**

Nas relações internacionais é comum subdividirmos o conceito de migrante entre emigrante e imigrante, sendo o primeiro aquele que sai de sua região para algum lugar do mundo e o segundo aquele que chega de algum lugar do mundo para a realidade local a ser analisada. Dessa forma, todo imigrante é emigrante e vice-versa. Mas quando recortamos no imigrante para um estudo de relações internacionais, estamos definindo que iremos tratar dos estrangeiros que chegam em nosso país, como haitianos, sírios e venezuelanos, que aqui buscam construir suas novas vidas sociais.

Cada nação possui sua base jurídica para tratar os imigrantes estrangeiros e algumas nações são mais rígidas com a entrada de determinados grupos de imigrantes, como os EUA e os latino-americanos. Já outros são mais receptivos, como Canadá e imigrantes de profissões demandadas pelo mercado doméstico. Cada nação irá definir sua relação com esses fluxos internacionais pautados em

seus valores e interesses. Entretanto, vale ressaltar que desde meados do século XX, com a criação de regimes internacionais para tratamento de imigrantes, como a criação da Organização Internacional para as Migrações (OIM, 1951), diversas nações foram aderindo valores humanitários e internalizando suas premissas em leis e jurisdições domésticas, como o próprio Brasil.

Enquanto parte da OIM (2021), o Brasil se comprometeu a defender princípios, como promover a migração regular, reduzir a migração forçada e irregular, bem como proteger os direitos de todos os migrantes. Dentre os migrantes, o Brasil ainda faz parte do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), um subgrupo de imigrantes que chega ao país em uma situação mais crítica e vulnerável do que expatriados (imigrante profissional), por exemplo. A partir do ACNUR, o Brasil também se compromete em defender princípios, entre ele proteger os refugiados, promover soluções duradouras para seus problemas e exercer os mesmos direitos que qualquer cidadão estrangeiro legalizado no país (ACNUR, 2021). Segundo o próprio ACNUR, “O Brasil sempre teve um papel pioneiro e de liderança na proteção internacional dos refugiados. Foi o primeiro país do Cone Sul a ratificar a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, no ano de 1960”.

Esse conjunto de princípios advindos de regimes internacionais aos quais o Brasil faz parte foi modificando, gradualmente ao longo do tempo, o corpo jurídico doméstico. Contudo, o Brasil ainda era considerado um dos países com importantes desafios jurídicos ao entendimento (e conseqüentemente ao tratamento) do estrangeiro na América do Sul. Ao mesmo tempo em que se colocava como pioneiro em assumir regimes internacionais, possuía uma legislação defasada, que tratava o estrangeiro como pessoa de segunda categoria e inferior ao brasileiro. Na verdade, desde o período de Getúlio Vargas, o nosso estatuto do estrangeiro entendia todo e qualquer imigrante como uma possível ameaça, a qual deveria ser tratada pela Polícia Federal.

Porém, as reformas jurídicas e políticas que ocorreram na Argentina e no Uruguai, na década de 2010, acabaram por fomentar mudanças no Brasil que, em 2017, sanciona a nova Lei de Migração (Lei n.º 13.445/2017). Segundo o Senado Federal do Brasil, a nova Lei de Migração “tirou do imigrante o rótulo de ameaça aos interesses nacionais e à segurança pública e o elevou à condição de um ser humano

pleno de direitos” (SENADO NOTÍCIAS, 2017). Dessa forma, as atividades multiníveis que ocorreram em nível regional do Mercosul, bem como internacional da OIM e ACNUR, resultaram em transformações em nível nacional de governança (governo federal brasileiro). Mas o que precisamente o Mercosul trata sobre a questão?

Mesmo tendo uma série de limitações para atingir seus propósitos internacionais, o Mercosul, criado em 1991 por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, alcançou consensos em esferas importantes, como na questão dos direitos humanos, da agricultura familiar, da educação e da política migratória (SARAIVA, 2013). Isso foi possível a partir dos anos 2000, quando ocorreu uma convergência de pensamento entre os chefes de Estado do bloco, que tinham agendas similares e focaram em um denominador comum das migrações, contribuindo para uma ampliação da agenda sociopolítica do bloco (CULPI, 2019).

No caso da política migratória do Mercosul, podemos apresentar alguns mecanismos criados para a gestão de livre mobilidade de pessoas e de outros temas, como a questão do tráfico de pessoas, que podem ser entendidos como bens públicos regionais. Portanto, os estados compartilham os custos de oferecer uma política migratória como um bem público regional. Contudo, é necessário entender os limites dessas políticas migratórias de caráter regional, porque esbarram na soberania dos estados sobre suas fronteiras (NOVICK, 2012).

A legislação sobre circulação no Mercosul assegurou avanços na livre mobilidade na região, por meio da uniformização de documentos para viagem, da eliminação de vistos, da criação de mecanismos para regular os deslocamentos e garantir a identificação e o controle nas fronteiras. As propostas apresentadas no Foro Especializado Migratório do Mercosul, que é órgão mais importante do Mercosul quando se trata do tema da mobilidade, criado em 2002, contribuíram para a criação de políticas regionais sobre migração, embora o avanço nessa esfera seja lento e dependente dos interesses nacionais de cada Estado. Assim, o Mercosul é relevante na temática migratória, sobretudo como fórum de troca de ideias e conhecimento, funcionando como espaço de difusão de práticas migratórias exitosas entre os estados-parte (CULPI, 2017).

Em 2004 foi firmado o documento *Princípios Migratórios*, que promove a proteção dos direitos humanos dos migrantes e a busca por regularização, que são

focos dos Acordos de Residência. Já em 2012 foi formulada a Declaração de Princípios do Mercosul sobre a Proteção Internacional dos Refugiados, com o objetivo de definir os princípios gerais sobre defesa dos direitos dos refugiados e oferecer recomendações para os estados tratarem da temática (MODOLO, 2015).

A partir da ratificação em 2009 dos Acordos de Residência, após sete anos da assinatura deles, foi constituída a figura do residente do Mercosul, que garante direito amplos e em pé de igualdade com os nacionais ao cidadão migrante do Mercosul. Ademais, a partir de 2011, passaram a ser debatidos assuntos relativos aos direitos dos imigrantes, refugiados, apátridas, dentre outros. Um rol de assuntos associados aos direitos humanos foi incorporado à agenda do bloco, como os direitos das crianças migrantes à educação e o combate ao tráfico de pessoas. A assinatura do Estatuto de Cidadania do Mercosul em 2010 foi importante ao possibilitar a garantia de direitos amplos aos migrantes do Mercosul e fortalecer a concepção de um cidadão mercosulino (CULPI, 2017).

Um debate importante que permeia a questão migratória no Mercosul é o processo de difusão de políticas públicas entre os estados, que pode ocorrer dentro de um organismo regional, que funcionam como canais para auxiliar o desenvolvimento de soluções conjuntas a problemas globais, que podem promover a formação de um regime internacional. Dentro dessas organizações internacionais (OIs) pode ocorrer a formação de um conhecimento consensual que induz à difusão ou transferência de políticas públicas (STONE, 2004).

Simmons, Dobbin e Garrett apontam que “a difusão internacional de políticas ocorre quando as decisões de política governamental em um dado país são sistematicamente condicionadas por escolhas políticas prévias feitas em outros países” (SIMMONS; DOBBIN; GARRET, 2006, p. 787, tradução nossa).

Uma questão que merece destaque é o protagonismo da Argentina em todo o processo de inserção dos temas na agenda e debates, como resultado da intenção clara do país em transferir suas políticas nacionais mais progressistas sobre a temática migratória, impedindo retrocessos em nível regional (NICOLAO, 2015).

A Argentina foi um agente difusor relevante em termos de política migratória e transferiu sua política para o bloco, inserindo a discussão sobre migração na pauta e propondo a assinatura dos Acordos de Residência em 2002, logo após a aprovação da nova lei migratória argentina (CULPI, 2017).

Na sequência, todos os países do Mercosul passaram por reformas ou debates sobre mudanças em suas leis migratórias, que no Brasil aconteceu em 2017. Comprovou-se que houve difusão das práticas migratórias da Argentina para os países do bloco, por meio de contatos entre atores da sociedade civil e dentro do Foro Especializado Migratório do Mercosul – FEM (2017).

Nesse sentido, o Mercosul pode ser visto como um importante espaço de intercâmbio de ideias e conhecimentos, mesmo que cada país tenha uma dinâmica específica na formulação de suas legislações nacionais. Portanto, o Mercosul tem papel relevante nos processos de difusão, porque o FEM se mostrou um espaço no qual se compartilham experiências pelos formuladores da política nacional migratória. Embora tenha promovido intercâmbio de práticas e políticas domésticas, o Mercosul não se revelou capaz de produzir uma política migratória comum que fosse implementada pelos estados sem adaptações (CULPI, 2017).

Verifica-se que apesar de decisões do Mercosul pró-mobilidade, há pouco avanço em termos de compromissos dos estados e da efetiva harmonização da legislação migratória. Os Acordos de Residência no Mercosul, ainda que sejam um progresso em relação à circulação de pessoas na região, são discriminatórios, não considerando os imigrantes de outros estados não membros (MODOLO, 2015).

Internamente, vários atores não estatais contribuem para pressionar os estados no que tange a inclusão do tema migratório, como ONGs e associações defensoras dos direitos dos imigrantes. Porém, a elaboração da política do Mercosul em si é realizada sem envolvimento efetivo desses organismos da sociedade civil, o que prejudica a legitimidade das decisões e não dá voz aos atores diretamente envolvidos (CULPI, 2017).

Ademais, embora os estados tenham incorporado os Acordos de Residência e outras normativas, suas legislações nacionais continuam apresentando divergências no tratamento dado a migrantes do Mercosul. Dessa forma, mesmo que sejam evidentes os avanços em direção a uma normativa que leve em conta uma abordagem mais humanista das migrações, restam obstáculos à implementação pelos estados, o que prejudica o avanço de uma política migratória efetiva no bloco (CULPI, 2019).

A respeito da conjuntura contemporânea das migrações nos países do bloco em termos de tomada de decisão, já observávamos um processo de desrespeito

interno às legislações migratórias nacionais, com a criação de centros de detenção para migrantes na Argentina durante o governo de Mauricio Macri, o processo de intensificação da deportação de pessoas por crimes migratórios e a notável xenofobia nos discursos de Jair Bolsonaro (CULPI; MERCHER, 2021).

Com a pandemia de COVID-19, houve aumento do fluxo migratório transfronteiriço, contudo, algumas problemáticas foram suscitadas, como o caso do fechamento da fronteira Brasil-Argentina, determinado por ambos os governos, com o objetivo de conter a disseminação do coronavírus, o que agravou a situação dos migrantes venezuelanos que buscavam refúgio no Brasil (BRÍGIDO; UEBEL, 2020).

Devido à situação política na qual os quatro estados membros do Mercosul se encontravam no início da pandemia, não houve uma busca por tratar da questão do avanço da disseminação da Covid-19 de modo coletivo. A política externa brasileira de Bolsonaro claramente se afasta do Mercosul e da região da América do Sul como um todo, sendo que a Argentina busca ocupar o espaço de liderança deixado pelo Brasil.

Em termos de agenda migratória, cada Estado agiu de formas distintas: a Argentina interrompeu totalmente o fluxo migratório e promoveu uma quarentena estrita; o Brasil abriu as fronteiras com a Venezuela no meio da pandemia como única medida relacionada a imigrantes em meio a uma gestão desastrosa da crise e contemplou-os com o auxílio emergencial; o Paraguai promoveu o isolamento social e repatriou brasileiros e argentinos; e o Uruguai desenvolveu uma política mais adequada, que se tornou referência, com o controle da pandemia e a minoração dos impactos da pandemia sobre a população migrante (BRÍGIDO; UEBEL, 2020).

O único denominador comum entre os estados do Mercosul durante a pandemia no quesito mobilidade foi o fechamento de fronteiras. As demais ações foram tomadas de modo isolado, sem considerar as normativas do Mercosul ou discutir de modo conjunto a problemática das migrações (BRÍGIDO; UEBEL, 2020). Como o Brasil se tornou o epicentro da pandemia de COVID-19 no mundo, em março de 2021, por causa da variante Gama, com um poder muito maior de disseminação, os países vizinhos passaram a controlar ainda mais o tráfego de pessoas nas fronteiras com o Brasil (EL PAÍS, 2021).

Na Cúpula dos Estados do Mercosul que ocorreu em março de 2021 não houve quase nenhuma menção à temática social, sendo apenas discutidas questões



comerciais e associadas à flexibilização da Tarifa Externa Comum, posicionamento que é defendido por Brasil, Paraguai e Uruguai, mas não pela Argentina. A única referência feita a um tema social foi a apresentação do Estatuto de Cidadania do Mercosul, que destacou a possibilidade de reconhecimento de diplomas nos países-membros, pela delegação argentina, evidenciando a intenção desse país em retomar a agenda sociopolítica do bloco (UOL, 2021).

Com isso, o cenário jurídico e político sobre o imigrante aos níveis de governança regional (Mercosul) e nacional (Argentina, Brasil etc.) passa a demandar, mais ainda, das ações dos níveis estaduais e municipais. Fechar fronteiras nacionais em decretos pode ser uma decisão burocrática, mas como fechar ruas e avenidas que interligam cidades fronteiriças? Como lidar com a imigração de paraguaios e bolivianos para tratamento médico nas cidades brasileiras? Como lidar com os refugiados de guerra que precisam de segurança, mesmo em período de crises domésticas? A essas perguntas podemos procurar na governança multinível, mais precisamente nas redes de cidades, boas práticas e valores que possam auxiliar gestores públicos e acadêmicos a diminuir as tensões sociais e políticas em suas localidades.

## **REDE DE MERCOCIDADES: O IMIGRANTE COMO PAUTA DA GESTÃO PÚBLICA**

O cenário regional, local e de governança multinível apresentados nos possibilita contextualizar os casos aqui selecionados como ilustrativos de ações públicas ao tema da migração. Em análise documental da Rede de Mercocidades, podemos encontrar casos autônomos, bilaterais e multilaterais de políticas públicas à migração. Os autônomos são divulgações de ações de cidades aos demais membros, como o caso de São Paulo, que compartilhou suas experiências de acolhimento ao imigrante. Os bilaterais são casos de parcerias, como entre cidades fronteiriças que precisam cooperar sobre o tema, como no caso de Assunção e Clorinda. Já em termos de multilaterais podemos encontrar iniciativas coletivas, como a criação do Subgrupo de Trabalho de Migrações pela Cidade General San

Martín e pelas Cúpulas e materiais de divulgação (difusão) de valores pela própria Rede de Mercocidades.

Mas, antes, vamos entender um pouco melhor como a Rede se insere no cenário da governança multinível. Em 1995 é criada a Rede de Cidades do Mercado Comum do Sul (Rede de Mercocidades) por 11 cidades da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. O intuito original era criar um espaço institucional para dialogar diretamente com os governos nacionais no processo de integração regional do Mercosul, utilizando-se o princípio da subsidiariedade. Esse princípio, que definiria a necessidade da participação de cidades em temas mais próximos em nível local, como educação e transportes, ampliou-se para criar uma rede de cooperação horizontal de cidades para além do próprio Mercosul. Hoje conta com 341 cidades-membro em dez países da América do Sul (MERCOCIDADES, 2021), que, por meio de grupos de trabalhos (unidades temáticas), reúnem-se anualmente e definem planos de ação e trocas de experiências de políticas públicas exitosas.

Os grupos de trabalhos, que anteriormente eram denominados unidades temáticas da Rede, versam sobre diversos temas específicos, como desenvolvimento econômico, gênero, juventude, turismo, fronteiras e direitos humanos. Cada grupo de trabalho possui uma cidade-membro da Rede que se voluntaria para presidir as sessões, enquanto as cidades-membro que tiverem interesse em participar se inscrevem no início de cada planejamento anual e buscam participar das atividades, trocar experiências e fomentar debates sobre desafios, oportunidades e gestão de boas práticas.

Vale mencionar que não são apenas cidades que se fazem presentes nas reuniões e atividades desenvolvidas pelo grupo de trabalho, mas muitos representantes da sociedade civil, órgãos e institutos nacionais e internacionais, como o Banco Mundial e a União Europeia, que também participam das pautas que lhes interessam. Dessa forma, a Rede não é apenas um local de cooperação horizontal (entre cidades, sem hierarquia de poderes), mas também um espaço importante para captação de recursos internacionais e de difusão de boas práticas na gestão municipal. Em outras palavras, a Rede amplia o diálogo e a coordenação de ações multiníveis de governança, à medida que possibilita a troca de informações, financiamentos, eventos e ações coordenadas com outros níveis governamentais (nacionais e internacionais).

A Rede permite, além dos encontros e das articulações de cidades e outros agentes, o compartilhamento de experiências de gestão (difusão de políticas públicas) e a iniciativa de criar espaços mais institucionalizados de ação, como nos Grupos de Trabalho temáticos e suas cúpulas que versam sobre desafios e valores comuns da região. Talvez mais exitoso que copiar políticas públicas de cidades econômica e socialmente distantes de suas (como olhar para experiências europeias ou asiáticas), seria encontrar práticas exitosas em realidades socioeconômicas semelhantes, como dentre nossos vizinhos, o que diminui as necessidades de adaptação dessas políticas e, conseqüentemente, diminuem os custos e o risco de fracassar em suas implementações.

Mas como uma rede internacional de cidades pode se tornar agente de difusão e boas práticas para gestão pública local? Quando se discutem bens públicos, acredita-se que os principais atores nesse processo sejam os estados-nações. Isso está ligado à perspectiva westfaliana, que coloca o Estado como responsável pela governança e pelos bens públicos. Entretanto, as relações mudaram e se tornaram multifacetadas e o Estado já não é o único agente tanto em âmbito nacional quanto internacional (LANGENHOVE; GATEV, 2019). Para além do Estado-nação, há agora outros atores em jogo, como organizações internacionais, corporações, organizações não governamentais, fundações, associações, redes e cidadãos privados, entre outros (STONE; MOLONEY, 2019).

Embora os estados continuem com papel essencial na provisão de bens públicos, as ações subnacionais e regionalismos supranacionais se constituem novas abordagens para este cenário complexo. Nesse novo contexto, tanto aspectos mundiais e regionais devem ser levados em consideração ao lidar com problemas/desafios ou definir prioridades políticas. Por um lado, os estados têm autoridade, por outro, as causas dos problemas e possíveis soluções podem ser enfrentadas em outros níveis – regional, global ou transnacional (LANGENHOVE; GATEV, 2019 *apud* BERNARDO, 2020). Quando dois ou mais desses diversos níveis de governo e governança cooperam, temos, então, a governança multinível.

À medida que os estados se juntam e formam uma instituição internacional (como a ONU), essa ganha autonomia e poder, passando a condicionar políticas por meio de recursos técnicos e monetários nas mais diversas áreas. Gonnet (2012, p. 4) elenca os quatro tipos de autoridades que essas instituições detêm: i) racional-

legal, dada sua autoridade na área de domínio; ii) delegada, porque são formadas a partir da delegação de poder de seus estados-membros; iii) moral, uma vez que promovem princípios e valores; e iv) expertise, considerando a experiência das pessoas que nela ou para ela trabalham.

Assim, as organizações internacionais são essenciais para constituir uma autoridade legítima nas políticas públicas globais. Eles não são apenas agentes (via da autoridade legítima) nesses processos, mas também arenas (difusão política horizontal voluntária) nas quais diferentes agentes se encontram (BERNARDO, 2020). Dessa forma, redes de cidades também podem se tornar instituições internacionais e contribuir para a governança multinível, entre a esfera internacional e a local. Redes como a das Mercocidades acabam por ser mais do que palco de encontros de prefeitos, mas também agentes de difusão de valores internacionais de fontes diversas, como os direitos humanos da pessoa imigrante.

No âmbito da migração, a Rede de Mercocidades não possui um grupo de trabalho específico para o tema, sendo esse tratado por diversos grupos temáticos e, a partir de 2006, por um subgrupo dentro do grupo de Desenvolvimento. No início da Rede, o grupo que mais se destacou junto ao tema era o de Direitos Humanos. Nele, práticas e valores de instituições internacionais, como das Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU) e sua Agenda 21 (em parceria com a ONU), são apresentados à Rede de Mercocidades e suas cidades-membros. Nesse início, a Rede passa a encorajar gestores públicos sul-americanos a assumirem as responsabilidades que os governos nacionais e estaduais/provençais, muitas das vezes, não conseguiam dar conta. Dessa forma, a governança multinível se materializa desde o início, em parte pela ausência de práticas de governos nacionais e estaduais/provençais, em parte pela autonomia que as cidades ganham, cada vez mais, em temas antes de caráter internacional.

Em levantamento de dados nas Unidades Temáticas da Rede, nos últimos 20 anos, encontramos algumas iniciativas esparsas já mencionadas na literatura, como das cidades fronteiriças de Clorinda e Assunção (Argentina e Paraguai) e seu Acordo sobre Políticas Migratórias locais, com participação das cidades de Encarnación e Posadas (MERCER; BERNARDO; SILVA, 2019). Essa iniciativa visava facilitar o transporte e a locomoção de moradores, além de acesso a serviços básicos, como acesso ao mercado e à segurança pública. De fato, o tema das

migrações se torna caro às cidades fronteiriças, visto que o seu vizinho é internacional e, portanto, imigrante de acordo com as legislações nacionais. Mas esse tema, pouco a pouco, passou a ser tratado por cidades distantes das fronteiras ou de realidades urbanas geminadas com outros países.

A partir de 2006, quando a Cidade de General San Martín criou o Subgrupo de Trabalho sobre Migrações dentro do Grupo de Desenvolvimento Social, foi possível ver debates sobre migrações concentradas dentro da Rede. O principal objetivo desse subgrupo de trabalho era fomentar valores e práticas que acelerassem a integração local dos imigrantes estrangeiros nas cidades-membros a partir do oferecimento de assistência no campo social e trabalhista (MERCOCIDADES, 2006).

Como problemática levantada às cidades participantes e aos observadores das reuniões do Subgrupo, estava a compreensão do imigrante pela gestão pública. Valores de que o imigrante só passaria a ser integrado à sociedade quando recebesse capacitação e educação deveriam resultar em planejamentos municipais com setores da sociedade civil e do mercado. Ou seja, a justificativa dos custos aos cidadãos deixaria, portanto, de serem tratados como gastos e passariam a ser vistos como investimentos, fomentando a economia local. Esses valores passariam a ser conhecidos como projeto da Integração Humana dos Imigrantes.

Vale destacar que a ideia errônea de que o imigrante “retira ou rouba” o emprego do cidadão local é infundada economicamente, visto que quanto maior o número de profissionais ativos, maior é a demanda por serviços e produtos, o que amplia a economia. Dessa forma, o imigrante não retira trabalho, mas amplia a capacidade produtiva e de consumo de uma cidade. Esse tema, por sua vez, será tratado em diversos encontros da Rede como um valor de desenvolvimento econômico e social. Segundo parágrafo inicial da declaração aprovada pela 23.ª Cúpula da Rede:

Vivemos em um mundo convulsionado, em mudança e pleno de desafios, marcado pelo ressurgimento de nacionalismos, xenofobia e crise do multilateralismo. Nesse contexto, Mercocidades está sendo conseqüente em construir espaços de diálogo, trabalho conjunto, intercâmbio de experiências e cooperação mútua, para que as cidades possam enfrentar as suas dificuldades no dia a dia. (SÃO PAULO, 2018).

No Subgrupo de Trabalho sobre Migrações da Rede de Mercocidades, o espaço destinou-se mais ao debate do que ao registro documental de iniciativas (casos), dada a escassez do tema na esfera local. Ainda que seja um tema amplamente tratado nas esferas nacionais, os gestores locais são pressionados pelo surgimento de migrantes em suas políticas públicas, reforçando tentativas locais para a questão. A Cúpula de 2018, portanto, marcaria o amadurecimento desse debate, iniciado em 2006 na Rede de Mercocidades, além das novas legislações de migração aprovadas pelos membros do Mercosul no período.

A própria cidade de São Paulo, em relação a práticas relatadas na Rede, em dois anos antes, em 2016, recepcionou diversas cidades-membro em seu Centro de Referência e Acolhida para Imigrantes (CRAI) e na Coordenação de Políticas para Migrantes da Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania (CPMig) da Prefeitura. O intuito foi possibilitar que a Rede pudesse ter acesso à boa prática e difundir e transferir a política pública da experiência paulistana para as demais interessadas. Na visita planejada, um dos principais objetivos era a compreensão do contexto do imigrante sul-americano e dos que vêm para a nossa região, principalmente por meio de São Paulo. Como uma das maiores cidades da Rede e da região, São Paulo demonstra que a complexidade do tema pode ser melhor administrado se houver a institucionalização do tema.

As atividades desenvolvidas na recepção e a inserção social da Cidade de São Paulo, especialmente por meio de um centro de acolhimento, buscaram mostrar como é importante ter um espaço institucional que centralize e oriente o imigrante para além de polícias nacionais/fronteiriças em portos e aeroportos (MERCOCIDADES, 2016). A recepção municipal não apenas auxilia o imigrante, mas também a própria cidade, que passa a ter um banco de controle de informações e, conseqüentemente, facilita na elaboração de políticas públicas mais exitosas, como a diminuição de pessoas em situação de rua, violência urbana, xenofobia e desenvolvimento especializado da mão de obra local.

Seguindo as novas legislações de migrações aprovadas pela Argentina, Brasil e Uruguai, suportadas pelo Mercosul, a Rede de Mercocidades, enquanto instituição autônoma, possui ainda iniciativas institucionais para com seus membros, ou seja, além de termos casos de cidades que difundem suas experiências às demais cidades, também temos a própria Rede difundindo valores a serem absorvidos nas

práticas políticas de seus membros, como o projeto *A diversidade que há em você*, de 2018.

Figura 1 – *A diversidade que há em você*, Rede de Mercocidades sobre imigrantes



Fonte: Material de divulgação das Mercocidades (São Paulo, 2018).

É difícil ver a difusão de práticas sem a de valores e vice-versa. Com isso, os grupos de trabalho da Rede de Mercocidades tentam equilibrar eventos educativos e informativos com projetos de ações coletivas ou de visita técnica. Desde a Declaração de La Paz, na 23.<sup>a</sup> Cúpula da Rede referente aos imigrantes, em 2018, diversas cidades-membros aderiram às práticas de comunicação pela defesa dos imigrantes, como a campanha *A diversidade que há em você*, pelos direitos dos imigrantes (Figura 1). A difusão conjunta de *que todos somos diversos e que trazemos em si histórias de imigração*, torna-se um valor importante para que a sociedade civil e a opinião pública reconheçam como investimento – e não gastos – as políticas públicas para o imigrante, além de valorizar a diversidade cultural e suas contribuições.

Além dos valores que devem nortear as políticas públicas para o imigrante, a Rede também se coloca como canal para ouvir os imigrantes e, posteriormente, compartilhar dados e informações para as cidades-membro, como no projeto *História de Vida*, relatos de imigrantes, enquanto atividade do projeto *A diversidade que há em você* e enquanto iniciativa em cooperação com a rede União de Cidades Ibero-americanas (UCCI), em 2019 (MERCOCIDADES, 2019). Com isso, segundo a Rede, será possível identificar desafios em nível do indivíduo, bem como relatos que sensibilizem gestores e sociedade civil. A iniciativa se organiza em concurso, o que é uma prática comum na Rede para incentivar a participação da sociedade civil no debate de temas importantes, como ambientais, de gênero e, no caso, migrações.

Essa estratégia de concursos e produção de materiais artísticos, textuais e de audiovisual pode parecer, em um primeiro momento, apenas conteúdo celebrativo, mas engana-se quem pensa assim. Enquanto estratégia, a produção desse tipo de conteúdo pode chegar a escolas, rede básica de ensino, espaços culturais e outros serviços municipais, difundindo os valores para além de secretários e prefeitos presentes nas reuniões da Rede. A difusão de valores acaba se tornando práticas de políticas públicas e, dessa forma, o que antes era uma produção de conteúdo dentro da Rede, passa a ser implementado por cidades-membro em suas políticas educacionais, de saúde, segurança, assistência social etc. Essa difusão de valores se torna uma prática de política pública, transferida do seio da Rede e que vai para além do seu espaço institucional, podendo alcançar diversos níveis da gestão pública e de governança – quando envolvem parcerias com governos estaduais, nacionais, com outras redes e outros organismos internacionais.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O desafio que representa lidar com os fluxos de imigrantes é comum a gestores e representantes públicos nos mais diversos níveis. As aspirações dos governos nacionais, como o brasileiro e de outros membros do Mercosul, referentes aos seus compromissos internacionais, não necessariamente resultam em práticas que deem conta de atender aos fluxos migratórios crescentes em nossa região. Algumas das ações dos governos nacionais poderiam ainda ilustrar como focar em apenas um nível de governança não é suficiente para lidar com dinâmicas internacionais transnacionais – que transpassam fronteiras e seus controles, como no caso da imigração. Dessa forma, a presente pesquisa aponta para a existência da coordenação e cooperação multinível de governança entre cidades, governos nacionais e redes internacionais, como a de Mercocidades.

As cidades são aquelas que, a partir do princípio da subsidiariedade, implementam a política de imigração nos países e que lidam diretamente com o fluxo nas suas ofertas de serviços básicos, como saúde, segurança e educação. Mesmo que as cidades não sejam os agentes jurídicos primários para tratar da imigração (como é o governo nacional), os gestores locais e suas instituições são



demandadas mais intensamente pela chegada desses estrangeiros, bem como dos cidadãos locais. Por isso, analisar as cidades e outros agentes, para além do Estado-nação, é imprescindível.

Em nossa pesquisa, avaliamos a Rede de Mercocidades como agente importante que, nos últimos anos, vem contribuindo com a difusão de boas práticas aos gestores locais, tanto servindo como espaço de trocas, como espalhando valores humanos sobre como o tema pode ser tratado. Enxergar na governança multinível uma possibilidade para sanar desafios locais é dar maior amplitude para gestores municipais encontrarem soluções e meios que não apenas dependerem de seu próprio empreendedorismo de gestão ou da espera pela ação dos governos nacionais. Olhar e contribuir com as redes de cidades, especialmente as de realidades próximas, como as Mercocidades, incentiva prefeitos e vereadores a avaliar e copiar (transferir) políticas públicas de sucesso de cidades vizinhas.

A partir dessa percepção multinível da governança, na presente análise, foi possível verificar o avanço das discussões sobre a temática migratória, tanto em nível regional (Cone Sul do Mercosul), como em nível local, nos casos de General San Martín, São Paulo e na Declaração de La Paz. Pudemos então atingir o objetivo central da pesquisa, por meio de análise documental qualitativa, não apenas demonstrando que as redes se revelam espaços de intercâmbio de boas práticas migratórias entre as cidades, mas também se colocam como alternativa na formulação de valores para orientar essas políticas.

Espera-se que a presente pesquisa contribua com o entendimento de soluções para políticas públicas, não apenas segregadas por nível de governo, mas por meio da governança multinível. Com os dados coletados, focou-se na elaboração e na execução de políticas, um dos desafios futuros aos pesquisadores e profissionais da área que se apresenta na avaliação dessas políticas públicas a longo prazo, bem como de sua replicabilidade em cidades de contextos globais muito distintos, como para além da América do Sul. A política para imigrantes também esbarra no personalismo dos chefes de Estado e suas ideologias, o que pode facilitar ou dificultar a implementação a médio e longo prazo dessas políticas locais. Com isso, o estudo sobre cidades e políticas públicas deve continuar, mas sem esquecer que para desafios internacionais, as ferramentas da governança multinível podem e devem ser acionadas.

## REFERÊNCIAS

ACNUR. (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados). Acnur no Brasil, 2021. Disponível em <https://www.acnur.org/portugues/acnur-no-brasil/> Acesso em: 20 abr. 2020.

BERNARDO, G. J. **A proposal for enhancing policy transfer analysis among international organizations: the EU x Mercosur relations in higher education.** 2020. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2020.

BRÍGIDO, E.; UEBEL, R. Efeitos da pandemia da Covid-19 nas migrações internacionais para o Mercosul e a União Europeia: Aspectos Normativos e Cenários Políticos. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 27, maio 2020/ago. 2020.

CULPI, L. A. **Estudos migratórios.** Curitiba: Intersaberes, 2019.

CULPI, L.A. **Mercosul e políticas migratórias: processo de transferência de políticas públicas migratórias pelas instituições do Mercosul ao Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai (1991-2016).** Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017.

CULPI, L.A.; MERCHER, L. Mercosul: migrações e xenofobia. **Conjuntura Global**, Curitiba, Relatório do Pós-doutoramento em Ciência Política da UFPR em Dossiê 30 anos do Mercosul: legados e desafios. 2021. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=53VUzYrpcVc>. Acesso em 23 ago. 2021.

EL PAIS. **Sem controle da pandemia, Brasil se torna ameaça mundial.** Disponível em: <https://brasil.elpais.com/sociedade/2021-03-25/sem-controle-da-pandemia-brasil-se-torna-ameaca-mundial.html>. Acesso em: 19 abr. 2021.

GONNET, C. O. The role of international organizations in a policy diffusion process. Preliminary discussion about the Conditional Cash Transfers programs in Latin America. CHILEAN CONGRESS OF POLITICAL SCIENCE. **Anais [...]**, Santiago, 2012.

LANGENHOVE, L. V.; GATEV, I. Regionalization and Transregional policies. *In*: STONE, D.; MOLONEY, K. **The Rise of Global Public Policy and Transnational Administration.** New York: Oxford University Press, 2019.

MERCHER, L.; BERNARDO, G.; SILVA, E. Multilevel Governance in South America: borderline Mercocities and Mercosur regional integration. **Conjuntura Global**, Curitiba, v. 8, n. 2, 2019, p. 141-166. Disponível em <https://revistas.ufpr.br/conjglobal/article/view/70032/40036>. Acesso em: 20 abr. 2021.

MERCOCIDADES, Rede de Mercocidades 2006. **Reunião sobre Migrações na Municipalidade de Gral. San Martín.** Disponível em: <https://mercociudades.org/reuniao-sobre-migracoes-na-municipalidade-de-gral-san-martin/>. Acesso em: 20 abr. 2021.

MERCOCIDADES, Rede de Mercocidades, 2016. **Comissão de Direitos Humanos:** Conclui encontro de Direitos Humanos e Juventudes de Mercocidades com o compromisso de avançar em ações conjuntas. Disponível em: <https://mercociudades.org/pt-br/conclui-encontro-de-direitos-humanos-e-juventudes-de-mercociudades-com-o-compromisso-de-avancar-em-acoes-conjuntas/>. Acesso em: 20 abr. 2021.

MERCOCIDADES, Rede de Mercocidades, 2019. **Compartilha histórias de vida de pessoas migrantes destacadas.** Disponível em: <https://mercociudades.org/pt-br/comparte-historias-de-vida-de-personas-migrantes-destacadas/>. Acesso em: 20 abr. 2019.

MERCOCIDADES, Rede de Mercocidades, 2021. **Descrição da Rede.** Disponível em: <https://mercociudades.org/descricao-da-rede/>. Acesso em: 20 abr. 2021.

MODOLO, V. **Movilidad Territorial em el Mercado Comum del Sur:** La Construcción del residente mercorsureño y el Estado argentino. (1991-2012). Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto Gino Germani, Universidade de Buenos Aires, Buenos Aires, 2014.

MODOLO, V. O Mercosul Importa: a política regional de mobilidade territorial. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 2, p. 571-595, maio/ago. 2015.

NICOLAO, J. Las migraciones en la agenda del MERCOSUR. El rol de Argentina en el Foro Especializado Migratorio, **Revista Eletrônica de Estudos Internacionais**, Madri, p. 1-32, v. 1, n. Como o Brasil se tornou o epicentro da pandemia [de covid19] no mundo, com uma variante [delta] com um poder muito maior de disseminação, os países vizinhos passaram a controlar ainda mais o tráfego de pessoas nas fronteiras com o Brasil (EL PAÍS, 2021). 29, jun. 2015.

NOVICK, S. Migraciones en el Cono Sur: políticas, actores y procesos de integración. Los casos de Uruguay, Paraguay y Chile. **Perspectivas**, São Paulo, v. 42, jul./dez. 2012.

OIM. (Organização Internacional para Migrações). **Sobre a OIM, 2021.** Disponível em: <https://brazil.iom.int/sobre-oim>. Acesso em: 20 abr. 2020.

SÃO PAULO, Cidade de São Paulo: Direitos Humanos e Cidadania, 2018. **Mercociudades:** cidades da América do Sul reunidas em La Paz reafirmam posição pela defesa dos direitos de imigração. 2018. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos\\_humanos/assuntos\\_internacionais/noticias/?p=269010](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/assuntos_internacionais/noticias/?p=269010). Acesso em: 20 abr. 018.

SARAIVA, M. G. Mercosul 20 anos. *In*: MALLMANN, Maria Izabel; RESENDE, Erica Simone Almeida (org.). **Mercosul 21 anos**: maioridade ou imaturidade? Curitiba: Appris, 2013. p. 313-317.

SENADO FEDERAL DO BRASIL. Agência Senado: Senado Notícia: Especial Cidadania: Nova lei regula situação de estrangeiros no país. Matéria por Thaís Böhm, publicada em 28/22/2017. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/especial-cidadania/nova-lei-regula-situacao-de-estrangeiros-no-pais>. Acesso em: 20 abr. 2021.

SIMMONS, B.; DOBBIN, F; GARRET, G. Introduction: the international diffusion of liberalism. **International Organizations**, Cambridge, v. 60, n. 4, p. 781-810, 2006.

STONE, D; MOLONEY, K. **The Oxford Handbook of Global Public Policy and Transnational Administration**. New York: Oxford University Press, 2019.

UOL, Universo Online, 2021. **Brasil, Uruguai e Paraguai exibem diferenças com Argentina em cúpula do Mercosul., 26 mar. 2021.** Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/afp/2021/03/26/brasil-uruguai-e-paraguai-exibem-diferencas-com-argentina-em-cupula-do-mercosul.htm>. Acesso em: 19 abr. 2021.