



**Governos locais pelo Pacto Global para a Migração:
iniciativas europeia e sul-americana em paradiplomacia municipal
face aos limites jurídicos domésticos e internacionais**

Joséli Fiorin Gomes*

Resumo: A Assembleia Geral da ONU aprovou o Pacto Global para a Migração, acordo não vinculante para aprimorar a cooperação internacional em prol de mitigar os impactos negativos da migração irregular. Apesar disso, muitos dos países votantes logo se retiraram do Pacto. Contudo, governos locais de vários destes países, por paradiplomacia, têm apoiado a agenda da ONU sobre migração, em contraste às posições dos Estados. Nesse sentido, o trabalho objetiva identificar e examinar quais são as iniciativas, em paradiplomacia municipal, quanto à mobilidade humana, na América do Sul e na Europa, que se alinham às proposições do Pacto. Perquire-se sobre o fundamento que pode as legitimar, apontando o papel atribuído aos governos locais pela ONU na sua atual agenda, com vistas a investigar quais os obstáculos jurídicos, em âmbito internacional e doméstico, postos a estas iniciativas para a realização, por ações locais, dos objetivos do referido acordo internacional.

Palavras-chave: Migração. Governos Locais. Paradiplomacia.

**Gobiernos locales por el Pacto Mundial para la Migración:
iniciativas europeas y sudamericanas en la paradiplomacia municipal
ante los límites legales nacionales e internacionales**

Resumen: La Asamblea General de la ONU aprobó el Pacto Global para las Migraciones, un acuerdo no vinculante para mejorar la cooperación internacional y mitigar los impactos negativos de la migración irregular. A pesar de esto, muchos de los países votantes pronto se retiraron del Pacto. Sin embargo, los gobiernos locales de varios de estos países, por paradiplomacia, han apoyado la agenda de la ONU sobre migración, en contraposición a las posiciones de los Estados. El trabajo tiene como objetivo identificar y examinar cuáles son las iniciativas, en paradiplomacia municipal para movilidad humana, en América del Sur y Europa, que están en línea con las propuestas del Pacto. Se indaga sobre las bases que pueden legitimarlas, señalando el rol que la ONU atribuye a los gobiernos locales en su agenda actual, con miras a investigar los obstáculos legales, en el ámbito internacional y nacional, puestos a estas iniciativas para la concreción local de los objetivos de dicho acuerdo internacional.

Palabras-clave: Migración. Gobiernos locales. Paradiplomacia.

**Local governments for the Global Compact for Migration:
European and South American initiatives in municipal paradiplomacy
facing domestic and international legal limits**

Abstract: The UN General Assembly approved the Global Compact for Migration, a non-binding agreement to improve international cooperation to mitigate the negative impacts of irregular migration. Despite this, many of the voting countries soon withdrew from the Compact. However, local governments in several of these countries, by paradiplomacy, have supported the UN agenda on migration, in contrast to the positions of States. In this sense, the work aims to identify and examine what are the initiatives, in municipal paradiplomacy, regarding human mobility, in South America and Europe, which are in line with the Compact's proposals. It is inquired which basis can legitimize them, pointing out the role attributed to local governments by the UN in its current

* Doutora em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professora permanente do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais (PPGRI) e professora adjunta do Departamento de Direito da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).



agenda, aiming to investigate the legal obstacles, in international and domestic scope, put to these initiatives for the local realization of the said international agreement.

Key Words: Migration; Local Governments; Paradiplomacy.

Introdução

A mobilidade humana, gerada por diversos fatores, tem caracterizado o cenário global contemporâneo. Este termo, de espectro amplo (VENTURA, 2015), contempla tanto as migrações internacionais voluntárias quanto os deslocamentos forçados (VIZCARRA, 2017) quanto o refúgio e o deslocamento interno.

Com isso, percebe-se a imprecisão dos conceitos e de categorias aplicados a seu estudo para tratar de pessoas reais, as quais, durante suas vidas, poderão ser sujeitas a múltiplas categorias de deslocamento, inserindo-se, inclusive, em mais de uma delas simultaneamente (WENDEN, 2015; VENTURA, 2015). Isso propõe importantes desafios aos Estados, demandando-lhes melhores políticas migratórias, instando-os, e a outros atores globais, a “... levar a sério o momento de instabilidade tanto conceptual [sic] quanto material determinado pelos processos contemporâneos de proliferação e transformação das fronteiras...” (MEZZADRA, 2015).

Nesse contexto, inserem-se os esforços de diversos Estados e de Organizações Internacionais para abordar, de forma mais cuidadosa, a mobilidade humana transnacional, dentre os quais, destaca-se o Pacto Global para a Migração Segura, Ordenada e Regular (PGM). O documento propõe diretrizes gerais, não vinculantes, para uma abordagem comum em cooperação global quanto à mobilidade humana. Apesar de ter sido adotado, muitos países se opuseram à sua aprovação e alguns dos que haviam sido, inicialmente favoráveis ao PGM, anunciaram sua retirada deste.

No entanto, enquanto estes Estados expunham declarações contrárias à adoção do PGM, prefeitos de cidades neles situadas apresentavam posições diversas a dos seus países. Algumas cidades, assim, passaram a participar de iniciativas internacionais, as quais aparentam estar consonantes com o PGM.

Em razão disso, o trabalho visa identificar e examinar quais são as iniciativas, em sede de paradiplomacia municipal, com relação à mobilidade humana, na América do Sul e na Europa, que se alinham às proposições do PGM. Ademais, pretende-se perquirir qual o fundamento em que estas iniciativas podem se legitimar, apontando o papel atribuído aos governos locais pela ONU na sua agenda. Por fim, buscar-se-á investigar quais obstáculos, em âmbito de direito internacional e doméstico, são colocados a estas iniciativas para a



realização, mediante ações locais, dos objetivos do referido acordo internacional.

Frente a isso, na primeira seção, analisar-se-á o que propõe o PGM, bem como a contraposição entre Estados e cidades quanto à mobilidade humana. Em seguida, explorar-se-á qual papel vem sendo construído pelas cidades no cenário global e sua importância para a agenda das Nações Unidas, perquirindo-se quais são as iniciativas, em sede de paradiplomacia municipal, que se coadunam com o proposto pelo PGM na América do Sul e na Europa. Por fim, na última seção, abordar-se-ão os obstáculos jurídicos, internacionais e domésticos para que estas cidades possam realizar ações locais, com vistas a concretizar o proposto pelo PGM.

1. A contraposição entre governos centrais e locais diante do Pacto Global para a Migração

Devido aos atuais movimentos migratórios assumirem proporções em larga escala, tem-se tratado de uma crise migratória no cenário global. Essa crise tem afetado a grande parte dos Estados-membros da ONU, o que demanda maior cooperação internacional para buscar respostas.

Em face disso, iniciaram-se negociações para a conferência internacional sobre o tema e para o desenvolvimento de um pacto global para a migração segura, ordenada e regular. Nessa esteira, deram-se os trabalhos para a elaboração do PGM, resultando na sua adoção na Conferência de Marrakesh (ONU; AG, 2019b).

Ao final da referida Conferência, assim, aprovou-se o texto do PGM, por votos de 164 (cento e sessenta e quatro) dos Estados membros participantes da ONU, o qual foi endossado pela AG, por votos de 152 (cento e cinquenta e dois) destes Estados, em 19 de dezembro de 2018, resultando na Resolução n. 73/195 (ONU; AG, 2019a). O PGM “apresenta uma estrutura cooperativa não juridicamente vinculante” (ONU; AG, 2019a). Com isso, constitui-se o primeiro acordo global a estabelecer “um entendimento comum, responsabilidades compartilhadas e unidade de propósito em relação à migração” entre os membros da ONU (ONU; AG, 2019a).

O PGM funda-se sobre um conjunto de princípios transversais e interdependentes: a) centralidade em pessoas; b) cooperação internacional; c) soberania nacional; d) respeito ao estado de direito, ao devido processo legal e ao acesso à justiça como aspectos fundamentais para a governança das migrações; e) desenvolvimentos sustentável; f) direitos humanos; g) responsividade a todos os gêneros; h) sensibilidade com a proteção de crianças; i) abordagem governamental integral para assegurar coerência política vertical e



horizontal em todos os setores e níveis de governos nos Estados; j) abordagem social integral (ONU; AG, 2019a).

Para a implementação do Pacto, prevê-se a necessidade de congregar esforços concertados nos níveis global, regional, nacional e local, incluindo a atuação coerente no âmbito do sistema ONU (ONU; AG, 2019a). Nesse sentido, a elaboração e a aplicação de medidas direcionadas ao cumprimento dos compromissos assumidos deveriam ser realizadas a partir do entendimento comum e da cooperação real entre os órgãos internacionais, parceiros da sociedade civil e os Estados, por atuação coordenada entre todos os seus níveis de governo.

No entanto, o que se percebe, em alguns dos Estados membros da ONU, é o descompasso entre o posicionamento do governo nacional e dos governos subnacionais, bem como a discrepância da posição daqueles com relação a organizações internacionais das quais participam. Isso se verifica, por exemplo, quanto aos membros da União Europeia (UE).

A UE, ao participar da Conferência de Marrakesh, manifestou-se, favoravelmente, ao PGM. Contudo, recentemente, vários líderes europeus passaram a criticar o Pacto, alegando que poderia violar a soberania nacional e dificultar o controle fronteiriço pelos países. (GATTI, 2019).

Com isso, 8 (oito) dos Estados membros da UE não compareceram à Conferência, como Áustria, Bulgária, República Checa, Estônia, Hungria, Itália, Polônia e Eslováquia (ONU; AG, 2019c). Dentre estes, na 73ª Reunião da AG da ONU, na qual se aprovou o endosso ao Pacto, 9 (nove) países membros da UE se colocaram de modo contrário ao PGM, pois 3 (três) Estados votaram contra a sua aprovação (Hungria, República Checa e Polônia), 5 (cinco) se abstiveram (Áustria, Bulgária, Itália, Lituânia e Romênia) e 1 (um) votou (Eslováquia) (ONU; AG, 2019d).

Esta mudança de posicionamento, por parte de alguns Estados membros da EU, segundo Gatti (2019), “questiona a unidade e efetividade da política externa” da organização, o que prejudicaria sua imagem enquanto ator externo, bem como violaria o dever de cooperação leal...” (UNIÃO EUROPEIA, 2019). No caso da temática migratória, há competências compartilhadas entre a organização e seus membros, percebendo-se, ainda, que o PGM afeta questões que recaem sobre competências próprias, tanto da UE quanto dos Estados (GARCIA ANDRADE, 2019), devendo as posições daquela serem observadas por estes (GATTI, 2019).

Contudo, mesmo havendo dissidências entre a UE e alguns de seus Estados



membros, cidades pertencentes a alguns destes, como Itália e Polônia, bem como de outros Estados membros da UE, como Bélgica, França, Grécia, entre outros, manifestaram-se favoravelmente aos trabalhos realizados para sua elaboração, ao assinarem a Declaração de Mechelen (ONU; ONU-HABITAT; CGLU, 2019b). Nesta, as cidades demandam aos Estados que considerem os governos locais e regionais como efetivas partes da nação, e não como interessados externos, visando estabelecer mecanismos coordenados, em abordagem governamental integrada, para reconhecer o apoio necessário às cidades de origem, trânsito, destino e retorno de migrantes (OIM; ONU-HABITAT, GCLU, 2019a; LEBADA, 2019).

E prefeitos e líderes locais, na referida Declaração, propõem compromissos, meios de implementação, mecanismos de monitoramento e avaliação, como bases para acompanhamento e para a revisão dos objetivos relativos às migrações contidos na Nova Agenda Urbana das ONU (ONU-HABITAT; ONU; AG, 2018). Estes governos, além disso, também têm participado de iniciativas de paradiplomacia, que envolvem esforços conjuntos para tratar de questões levantadas pelos movimentos migratórios que chegam às cidades, que serão abordados na segunda seção do trabalho.

Juntamente dos governos locais europeus, ademais, cidades de vários outros países adotaram a Declaração de Mechelen, bem como têm se envolvido em ações paradiplomáticas em seus respectivos continentes, em contraposição aos posicionamentos dos governos nacionais. Exemplos são cidades do Chile, República Dominicana e Brasil (OIM; ONU-HABITAT, GCLU, 2019b).

Chile e República Dominicana são países que se definiram como contrários ao PGM, não tendo participado da Conferência de Marrakesh, abstendo-se o Chile de votar durante a sessão plenária da AG em que se aprovou o Pacto (ONU; AG, 2019c; 2019d). Quanto ao Brasil, inicialmente, o país havia participado da Conferência, votando a seu favor ali e na sessão da AG em que se endossou o Pacto, porém, em janeiro de 2019, com a assunção do atual governo nacional, informou à ONU sua retirada do Pacto (ONU; AG, 2019e; 2019f; LONDOÑO, 2019).

Da mesma forma, cidades situadas nos territórios dos Estados antes referidos e de vários outros Estados membros da UE e da ONU manifestaram-se, favoravelmente, à adesão ao PGM, por meio da Declaração de Prefeitos de Marrakesh, de 8 de dezembro de 2018, aprovada durante o 5º Fórum de Prefeitos sobre Mobilidade Humana, Migração e Desenvolvimento (2019). Nesta, os governos locais participantes comprometem-se a endossar e a avançar na realização dos princípios do PGM, especialmente, para a



salvaguarda dos direitos dos migrantes.

Frente a isso, percebe-se o descompasso entre o posicionamento de diversos governos nacionais e subnacionais quanto ao PGM. A contrariedade pública entre governos nacionais e locais quanto à temática migratória não se constitui em fato isolado, fazendo parte de um movimento que vem se tornando cada vez mais aparente nos últimos anos, o qual abarca outras questões. Isso mostra que cidades têm influenciado no cenário internacional atual.

Diante disso, é preciso analisar o papel que cidades têm assumido enquanto atores globais, perquirindo sobre sua posição frente à agenda da ONU, a fim de investigar, no que tange à temática das migrações e da concretização do PGM, que iniciativas, em termos de paradiplomacia, têm se desenvolvido neste sentido.

2. Governos Locais na agenda global: iniciativas europeias e sul-americanas de cooperação internacional entre cidades

Cada dia mais, as cidades têm se tornado atores essenciais nas relações internacionais, fazendo com que a diplomacia deva se adaptar aos novos tempos, já que a ideia de que estas relações apenas são realizadas pelos governos nacionais centrais e para eles tornou-se obsoleta (TAVARES, 2013). Surge o fenômeno da paradiplomacia (SOLDATOS, 1990), relativo à internacionalização de agendas e iniciativas de governos subnacionais. (FRONZAGLIA, 2005; PRIETO, 2004).

Nesse sentido, as cidades têm promovido relações substanciais colaborativas transnacionais, implicando espécies de trocas ou de apoios realizados por estas instituições e por outros atores locais (HAFTEK, 2003). Essas relações se dão através da associação e/ou colaboração, via acordos formais ou informais, com governos nacionais e subnacionais estrangeiros, com organismos estrangeiros e internacionais (BARROS, 2010), formando, inclusive, tecidos institucionais próprios de atuação, via redes, como a CGLU, entre diversas outras.

De acordo com Rodrigues e Mattioli (2017), redes como estas são importantes por permitirem rever as estruturas de poder envolvidas com desenvolvimento urbano em escala global (RESENDE; KRAUSE, 2016). Assim, promovem uma revisão da governança mundial sobre temas impactados pela urbanização global, trazendo à ONU os governos locais e regionais (BALBIM, 2016).

Nesse sentido, os governos locais têm ganhado espaço no seio da agenda da ONU. Com a aprovação da Agenda 2030, contendo os “Objetivos para o Desenvolvimento



Sustentável” (ODS), as cidades foram inseridas, especificamente, no ODS n. 11 (ONU, 2018). Diante disso, este tema encontrou espaço propício para discussão na Conferência Habitat III, a qual ocorreu em 2016, em Quito, e resultou na aprovação da Nova Agenda Urbana (NAU) (ONU-HABITAT, 2018).

Nesse viés, a NAU traz expressa consideração sobre a necessária e efetiva participação e colaboração dos governos locais para sua realização. E reconhece a importância da contribuição dos governos subnacionais e locais para a definição e para a realização de políticas públicas para o desenvolvimento urbano sustentável, exortando-os a criar parcerias, potencializando coordenação e cooperação para implementar esta visão (ONU-HABITAT, 2018).

Então, porque a NAU associa-se aos ODS, o desenvolvimento sustentável, a partir da crescente urbanização mundial, também, contempla a abordagem mais responsável da mobilidade humana transnacional no seio das cidades. Nesse passo, reconhecem-se, na agenda da ONU para a urbanização inclusiva, sustentável e resiliente, compromissos para com migrantes e refugiados e o apoio às cidades que os recebam análogos aos que foram enunciados no PGM. Assim, pode-se afirmar haver simetria e compatibilidade entre estes documentos internacionais e, por fim, seu reconhecimento quanto ao papel de atores essenciais atribuído às cidades. Portanto, a posição manifesta por representantes de cidades do mundo todo em favor do PGM e de sua participação, enquanto governos locais, encontra fundamento nestes compromissos assumidos junto ao sistema ONU.

Assim, tendo em vista que as cidades, na condição de atores globais, têm atuado de forma coletiva, a partir de ações de paradiplomacia, é preciso identificar que medidas vêm sendo desenvolvidas para alinharem-se às diretrizes estabelecidas pelo Pacto e colocá-las em prática. Ao se investigar ações que se coadunassem com os compromissos contidos no PGM, verificou-se haver iniciativas compatíveis no âmbito da Europa e da América do Sul, em redes de municípios ali localizadas.

No cenário europeu, verificou-se haver iniciativa alinhada ao PGM com relação à Rede EUROCITIES. Esta Rede, que atua a partir de grupos de trabalho (GTs) e de projetos, possui um GT sobre Migrações e Integração, o qual se centra na orientação de governos locais para desenvolver estratégias para abranger a diversidade populacional e para garantir igualdade de oportunidades à população, com vistas a inserir experiências locais na elaboração das políticas de migração e integração da UE. O GT funciona como foro para mútua aprendizagem sobre governança de integração, com atividades de mentoria e compartilhamento de boas práticas entre as cidades associadas. (EUROCITIES, 2019b).



Um dos projetos realizados a partir da atuação neste GT, com início em 2019, chama-se VALUES - Volunteering Activities to Leverage Urban and European Social integration of migrants (Atividades Voluntárias para Alavancar a Integração Urbana e Social Europeia de Migrantes), o qual visa melhorar a cooperação e estruturar e criar parcerias entre cidades e organizações de voluntários na integração de migrantes. O projeto permite que cidades envolvidas troquem conhecimentos, experiências e boas práticas sobre ações locais para recepção, acolhimento e integração de migrantes. O projeto reúne duas organizações de especialistas, o Migration Work e o Centro Europeu para o Voluntariado (CEV) e 16 cidades, como Amsterdã, Madri, Thessaloniki e Turim, por exemplo. Insere-se no âmbito de ações coordenadas da Rede com a Comissão Europeia, no processo “Integrating Cities”, lançado em 2006 e em vigência. (INTEGRATING CITIES, 2019).

Ademais, há outro projeto em andamento no âmbito do GT desta Rede. Trata-se da ReSOMA – Plataforma Social de Pesquisa sobre Migração e Asilo, que constitui iniciativa para a mobilização de diálogo político na Europa, para facilitar a elaboração e a realização de políticas públicas baseadas em evidências científicas, em parceria entre a sociedade civil, organizações de autoridades locais, grupos de reflexão e redes de pesquisa. Pelas ações do projeto, são identificadas e analisadas as necessidades mais prementes relativas aos debates sobre migrações, asilo e integração local, com relação aos quais os parceiros se engajam em ciclos de consultas, estabelecendo contatos e produzindo publicações. Ainda, desenvolveu-se uma plataforma digital com ferramentas on-line para integração de conhecimentos científicos e práticos sobre os debates e as consultas de políticas em curso na UE sobre estes temas, delineando uma rede colaborativa entre os participantes. O projeto iniciou-se em 2018, tendo vigência até 2020, e conta com o apoio financeiro do programa de pesquisa da Comissão Europeia, o Horizonte 2020. (RESOMA, 2019).

No seio da Rede EUROCITIES, também, desenvolveu-se a chamada SOLIDARITY CITIES (Cidades Solidárias), iniciativa sobre gestão migratória, com o objetivo de construir estrutura sobre a qual ações de cidades são apresentadas, destacando sua liderança política na abordagem da questão. A iniciativa aproxima as cidades entre si e estas da Comissão Europeia (UE) e dos Estados para administrar a situação das migrações à Europa. A iniciativa se estrutura sobre quatro pilares, quais sejam: a) troca de informações e conhecimento sobre a situação migratória nas cidades; b) defesa de melhor envolvimento e financiamento direto para cidades na recepção e na integração de migrantes; c) assistência técnica e financeira e capacitação entre cidades; d) promessas de cidades europeias para o recebimento de requerentes de refúgio realocados (SOLIDARITY CITIES, 2019).



Percebe-se que as ações, em paradiplomacia, realizadas no cenário europeu, encontram apoio e financiamento da UE, bem como de outros organismos, havendo suporte técnico e financeiro para sua realização, manutenção e aprimoramento, não arcando os governos locais com todos os custos para a concretização de políticas para a gestão da mobilidade humana. A inserção dos governos locais no âmbito da UE, com espaço institucional para sua participação, o Comitê de Regiões e parcerias com a Rede EUROCITIES parecem permitir amplitude e consolidação maiores das ações locais para abordar os atuais movimentos migratórios.

Além destas ações paradiplomáticas presentes no âmbito europeu, também, se verificou haver atuação internacional de cidades com vistas a alinharem-se ao PGM no cenário sul-americano. Trata-se de iniciativa lançada pela Rede Mercocidades. Durante a XXIII Cúpula da Rede, ocorrida em La Paz, Bolívia, de 05 a 07 de dezembro de 2018, os governos locais emitiram a Declaração intitulada “Por uma migração com direitos numa região integrada e inclusiva”, na qual assumem compromisso para consolidar uma região integrada e inclusiva, que valore a diversidade cultural sul-americana e que o respeito pelos direitos humanos de todos(as) habitantes oriente as ações e as políticas públicas das cidades. Destacam a importância do diálogo e da cooperação internacional como ferramentas para tanto e manifestam, expressamente, apoio ao PGM (MERCOCIUDADES, 2019).

A partir disso, a Rede lançou a campanha intitulada “A diversidade que há em ti”, direcionada aos governos locais de suas cidades associadas, à sociedade civil e a entidades públicas, privadas e sociais, governamentais e não governamentais. Trata-se de estratégia de comunicação, composta por ações que contemplam produtos gráficos, histórias de vida, spot televisivo e outros materiais, para sensibilizar a respeito dos direitos de migrantes no continente e avançar em políticas públicas que protejam aqueles em vulnerabilidade, como crianças, adolescentes, mulheres, trabalhadores com menor qualificação e outras pessoas que se deslocam de forma irregular. A campanha, assim, conta com uma plataforma digital própria, na qual os materiais audiovisuais são gratuitamente disponibilizados, permitindo o cadastro e o acesso a autoridades municipais, a pessoas físicas e a entidades não governamentais, sociais e privadas. (MERCOCIUDADES, 2019a; 2019b; 2019c).

A Rede, no entanto, ao contrário do que se verificou nas iniciativas europeias, não conta, na atualidade, com qualquer tipo de apoio técnico ou financeiro de organismos internacionais regionais, como o MERCOSUL, a despeito de este possuir espaço institucional de participação dos governos locais, o Foro Consultivo de Municípios,



Estados Federados, Províncias e Departamentos (FCCR). As atividades realizadas na Campanha “A diversidade que há em ti” e outras ações promovidas pela Rede, no seu Programa de Cooperação Sul-Sul próprio, são integralmente custeadas pela associação e por cidades que a compõem. Nesse sentido, é possível questionar se a proposta da referida campanha terá condições de concretizar ações efetivas em políticas públicas para direitos humanos de migrantes.

Percebe-se, assim, que a atuação, em paradiplomacia, na América do Sul, ao contrário do que ocorre no cenário europeu, se dá, de fato, de modo mais paralelo às ações dos governos nacionais e de organismos internacionais, especialmente, os regionais, demonstrando, ao mesmo tempo, a fragilidade de coordenação institucional entre os diversos níveis de governo na América do Sul, e a coragem para inovar e buscar soluções próprias por parte dos governos locais envolvidos em iniciativas de cooperação internacional descentralizada, o que permite visualizar a existência de vontade política local para tentar superar os desafios de hoje.

A despeito desta diferença substancial na condição de atuação internacional das cidades europeias e sul-americanas, este fator constitui apenas uma das questões a serem consideradas no que tange à inserção global de governos locais para o tratamento de temas e de desafios mundialmente compartilhados. Apesar ou não de haver apoio técnico e financeiro para suas ações locais que se estabeleçam a partir de cooperação internacional, a disparidade de posicionamento entre governos locais e governos nacionais dos países em que estão localizadas as cidades traz uma preocupação mais premente, que se refere aos obstáculos jurídicos, nos planos do direito internacional e doméstico, para a sua legitimação e consolidação no sentido de implementar ações que se alinhem ao PGM.

3. Dificuldades jurídicas às ações locais de implementação do Pacto Global para a Migração

Foi possível constatar que cidades têm se tornado “atores influentes e independentes na política global” (SWINEY; FOSTER, 2019). Com isso, deparou-se, quanto às migrações transnacionais, com a situação de que vários governos locais passaram a expressar posicionamentos contraditórios com relação aos governos nacionais dos países. Por isso, investigou-se sobre iniciativas adotadas por governos locais que se alinham aos compromissos trazidos pelo PGM, encontrando-se, nos cenários europeu e sul-americano, ações neste sentido. Porém, a despeito destas iniciativas, percebe-se que há limitações jurídico-institucionais que podem dificultar o alcance dos resultados que almejam.



Essas limitações se referem a dois planos interligados, o do direito internacional e o do direito doméstico. No primeiro, às cidades não se reconhecem as capacidades jurídicas atribuídas aos Estados e às Organizações Internacionais para plenos aquisição e exercício de direitos e deveres na cena internacional. Ou seja, as cidades não são sujeitos de direito internacional, com isso, em teoria, não teriam legitimidade e aptidão para agir no plano global em discordância com relação à política externa dos Estados, em cuja estrutura institucional interna estão situadas.

No que se refere ao direito doméstico, também, há questão relativa à subordinação dos governos locais aos Estados nacionais. Na maior parte dos Estados, os níveis subnacionais de governo não possuem autonomia, estando condicionados pelos limites constitucionais e pelas legislações internas. Mesmo naquelas formas de Estado em que há descentralização de funções, como federações, ainda que exista autonomia conferida pelos Estados, a sua definição, em quantidade, tipo, formas, graus, extensão e institucionalização, depende de decisão dos outros entes, sendo variável (TOMIO, CAMARGO, ORTOLAN, 2011).

Nesse sentido, tanto no plano internacional quanto no doméstico, os governos locais estão cingidos aos delineamentos estabelecidos pelos poderes centrais, o que inibe atuar em dissonância às posições determinadas por estes, especialmente, quanto à regulação de temas de alcance global. Com isso, a legitimidade e a constitucionalidade de políticas públicas locais que se contrapunham ao determinado pelo governo central parecem poder ser questionadas, dificultando ou, mesmo, perdendo quaisquer efeitos. Assim, as iniciativas analisadas estão sujeitas a não alcançarem os resultados a que se propõem, ou, até mesmo, a enfrentarem reações negativas ou punitivas por parte dos governos centrais.

Nesse passo, há meios que estão auxiliando na definição do novo espaço ocupado pelas cidades na ordem global (BLANK, 2006, p. 266). Uma maneira pela qual as cidades podem transpor estas barreiras legais é pela “incorporação” de normas internacionais na ordem jurídica do município (NIJMAN, 2016), naquilo que se encontra dentro das competências normativas atribuídas pelo Estado nacional, ou pela aplicação voluntária de normas e padrões internacionais (BLANK, 2006).

Outra forma pela qual estes limites legais internacionais e internos podem ser evitados é por meio da observância do princípio da subsidiariedade, inserido no ordenamento jurídico europeu e presente nos direitos domésticos de vários Estados, em especial das federações (BLANK, 2006). É preciso demandar a aplicação deste princípio a



fim de que as atribuições conferidas aos municípios possam ser exercidas com predominância, sem a intervenção dos governos centrais. Isso pode, assim, permitir uma melhor e maior interação entre a normatividade e a ação local e a regulação internacional de temas prementes que se refletem e impactam nas cidades.

Reconhecer e estabelecer meios para que as cidades atuem para a concretização de normativas internacionais mostra-se como ferramenta importante ao alcance dos resultados esperados pelas atuais agendas globais. Isto é especialmente visível no caso da governança global para a migração segura, ordenada e regular, pois são as cidades que recebem migrantes (ARRUDA, 2019).

Assim, os atuais conceitos de direito internacional e de direito doméstico que limitam a atuação internacional de cidades e a transposição, mediante ações locais, de normativas internacionais, como é o caso do PGM, precisam ser revistos. Esta é condição relevante para que os esforços locais para colocar em prática padrões globais mais justos, responsáveis e humanos para o tratamento de migrantes não sejam desperdiçados pela ineficiência de anacrônicas categorias burocráticas.

Considerações finais

O trabalho partiu da constatação de que, no cenário global atual, quanto à mobilidade humana transnacional, há discrepância entre posições adotadas por Estados e cidades. Em face disso, examinou-se o que propõe o novo Pacto adotado pela ONU, expondo os termos da dissonância entre Estados e governos locais com relação a este. Em seguida, analisou-se o papel das cidades na agenda internacional, apresentando iniciativas locais, em paradiplomacia, na Europa e na América do Sul, alinhadas aos objetivos da normativa global para as migrações.

Com isso, percebeu-se a diferença nas condições de implementação destas iniciativas, já que as cidades europeias contam com suporte de instituições internacionais regionais e parceiros da sociedade civil, enquanto que, na América do Sul, as cidades contam umas com as outras e com a associação que as congrega para tentar realizar formas de recepção, de acolhimento e de integração de migrantes e de refugiados em respeito aos padrões internacionais e aos direitos humanos. Por fim, examinaram-se os limites jurídicos para a atuação internacional e para a implementação local das diretrizes globais sobre migrações por parte das cidades.

Nesse sentido, a atuação internacional de cidades com relação à mobilidade humana transnacional leva a refletir sobre a necessidade de atualizar os conceitos e os instrumentos



de direito internacional e doméstico, para que a finalidade de garantir a todos tratamento digno possa ser, de fato, alcançada. Então, se são as cidades para onde as pessoas realmente vão, nas suas jornadas, é preciso que as autoridades locais tenham efetiva participação na definição das normas globais e na sua implementação por medidas próprias, adequadas às realidades ali existentes.

Referências

- ARRUDA, Eloisa. A preparação das cidades para receber os fluxos migratórios. **Consultor Jurídico**, 9 jun. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-jun-09/eloisa-arruda-cidades-fluxos-migratorios?imprimir=1>. Acesso em: 05 jun. 2019.
- BALBIM, Renato. A Nova Agenda Urbana e a Geopolítica das Cidades. In: COSTA, M. A; MAGALHÃES, M. T. Q; FAVARÃO, C. B. (Orgs). **A nova agenda urbana e o Brasil**: insumos para sua construção e desafios a sua implementação. Brasília: IPEA, 2018, p. 13-28.
- BARROS, Marinana Andrade e. **Atuação internacional dos governos subnacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.
- BLANK, Yishai. Localism in the New Global Order. **Harvard International Law Review**, Vol. 47, n. 1, p. 263-281, Inverno/2006.
- EUROCITIES. **About EUROCITIES**. Disponível em: http://eurocities.eu/eurocities/about_us. Acesso em: 05 jun. 2019a.
- _____. **Migration and Integration**. Disponível em: http://eurocities.eu/eurocities/working_groups/Migration-and-integration-&tpl=home. Acesso em: 05 jun. 2019b.
- FÓRUM DE PREFEITOS SOBRE MOBILIDADE HUMANA, MIGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO. **Declaração de Prefeitos de Marrakesh** – Cidades trabalhando juntas para migrantes e refugiados. 08 dez. 2018. Disponível em: http://www.migration4development.org/sites/default/files/en_mf_declaration.pdf. Acesso em: 06 jun. 2019.
- FRONZAGLIA, M. L. **Unidades Subnacionais**: um estudo de caso sobre a cidade de São Paulo – de 2001 a 2004. Dissertação de Mestrado. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade de Campinas. Campinas, 2005.
- GARCIA ANDRADE, Paula. External Competences and Representation of EU and its Member States in the Area of Migration and Asylum. **EU Immigration and Asylum Law and Policy**, 17 jan. 2018. Disponível em: <http://eumigrationlawblog.eu/external-competence-and-representation-of-the-eu-and-its-member-states-in-the-area-of-migration-and-asylum/>. Acesso em: 06 jun. 2019.
- GATTI, Mauro. EU's States Exit from the Global Compact on Migration: A Breach of Loyalty. **EU Immigration and Asylum Law and Policy**, 14 dez. 2018. Disponível em: <http://eumigrationlawblog.eu/eu-states-exit-from-the-global-compact-on-migration-a-breach-of-loyalty/>. Acesso em: 02 jun. 2019.
- HAFTECK, Pierre. An Introduction to Decentralized Cooperation: Definitions, Origins, and Conceptual Mapping. **Public Administration and Development**, n. 4, p. 333-345, Out./2003.
- INTEGRATING CITIES. **VALUES** (2019-2021). Disponível em: <http://www.integratingcities.eu/integrating-cities/projects/values>. Acesso em: 05 jun. 2019.
- LEBADA, Ana Maria. **Cities Adopt Declaration for Global Compact on Migration**. Disponível em: <https://sdg.iisd.org/news/cities-adopt-declaration-for-global-compact-on-migration/>. Acesso em: 28 mai. 2019.



LONDOÑO, Ernesto. Bolsonaro Pulls Brazil from U.N. Migration Accord. **The New York Times**, 9 jan. 2019. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2019/01/09/world/americas/bolsonaro-brazil-migration-accord.html>. Acesso em: 06 jun. 2019.

MERCOCIUDADES. **La Diversidad que hay en ti** – por una migración con derechos en una región integrada e inclusiva. Disponível em: <https://mercociudades.org/la-diversidad-que-hay-en-ti/#content>. Acesso em: 05 jun. 2019a.

_____. **Mercociudades aposta a uma migração que respeite os direitos das pessoas**. Disponível em: <https://mercociudades.org/pt-br/mercociudades-apuesta-a-una-migracion-con-respeto-a-los-derechos-de-las-personas/>. Acesso em: 05 jun. 2019b.

_____. **Mercociudades define em Montevideo meia centena de atividades a desenvolver em 2019**. Disponível em: <https://mercociudades.org/pt-br/mercociudades-define-en-montevideo-medio-centenar-de-actividades-a-desarrollar-en-2019/>. Acesso em: 05 jun. 2019c.

MEZZADRA, Sandro. Multiplicação das Fronteiras e Práticas de Mobilidade. **REHMU** – Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, Brasília, Ano XXIII, n. 44, p. 11-30, jan./jun. 2015.

NIJMAN, Janne. Renaissance of the City as Global Actor: The role of foreign policy and international law practices in the construction of cities as global actors. **Asser Institute Centre for International and European Law Research Paper Series**, n. 2, p. Fev. 2016.

ONU. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2018.

_____; AG. **Resolução n. 73/195** – Pacto Global para a Migração Segura, Ordenada e Regular. Disponível em: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/73/195. Acesso em 02 jun. 2019a.

_____; _____. **Draft outcome document of the Conference** – Intergovernmental Conference to Adopt the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration. 30 de julho de 2018. Disponível em: <https://undocs.org/en/A/CONF.231/3>. Acesso em: 02 jun. 2019b.

_____; _____. **Report of the Credentials Committee** – Intergovernmental Conference to Adopt the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration. 10 de dezembro de 2018. Disponível em: Acesso em: <https://undocs.org/A/CONF.231/5>. Acesso em: 02 jun. 2019c.

_____; _____. **60th Plenary Meeting** – Official Records – 73th Session GA. 19 de dezembro de 2018. Disponível em: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/73/PV.60. Acesso em: 02 jun. 2019d.

_____; _____. **Resolução 71/256**, de 23 de dezembro de 2018. Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/New-Urban-Agenda-GA-Adopted-68th-Plenary-N1646655-E.pdf>. Acesso em: 05 jul. 2018.

OIM; ONU-HABITAT; CGLU. **Declaração de Mechelen sobre Cidades e Migrações**. Disponível em: <http://www.citiesandmigration.com/>. Acesso em: 02 jun. 2019a.

_____; _____. **List of Participants**. Global Conference on Cities and Migration. Disponível em: <http://www.citiesandmigration.com/>. Acesso em: 06 jun. 2019b.

ONU-HABITAT. **Nova Agenda Urbana**. Disponível em: Acesso em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Angola.pdf>. Acesso em: 05 jul. 2018.

RESENDE, L. F. L.; KRAUSE, C. Contribuições dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável para uma Nova Agenda Urbana. In: BALBIM, R. (Org.). **Geopolítica das cidades: velhos desafios, novos problemas**. Brasília: Ipea, 2016.

RESOMA. **The Project**. Disponível em: <http://www.resoma.eu/the-project>. Acesso em: 05 jun. 2019.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio; MATTIOLI, Thiago. **Paradiplomacy, Security Policies**



and City Networks: the Case of the Mercocities Citizen Security Thematic Unit. **Contexto internacional**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 3, p. 569-587, Dez. 2017.

SOLDATOS, Panayotis, An Explanatory Framework for the Study of Federal States as Foreign-policy Actors. In: SOLDATOS, Panayotis; MICHELMANN, Hans (Ed.). **Federalism and International Relations: the Role of Subnational Units**. Hans Oxford. Claredon Press, 1990.

SOLIDARITY CITIES. **About**. Disponível em: <https://solidaritycities.eu/about>. Acesso em: 05 jun. 2019.

SWINEY, Chrystie Flournoy; FOSTER, Sheila. Cities Are Rising in Influence and Power on the Global Stage. **City Lab** – Perspective. 15 abr. 2019. Disponível em: https://www.citylab.com/perspective/2019/04/city-leadership-international-policy-mayors-u20-uclg-c40/587089/?utm_term=2019-04-19T20%3A52%E2%80%A6. Acesso em: 30 mai. 2019.

TAVARES, Rodrigo. Foreign Policy goes Local. **Foreign Affairs**, 09/10/2013. Disponível em: <http://www.foreignaffairs.com/articles/140091/rodrigo-tavares/foreign-policy-goes-local>. Acesso em: 10 out. 2013.

TOMIO, Fabricio R. de L.; CAMARGO, Fernando Santos de; ORTOLAN, Marcelo Augusto Biehl. Autonomia dos governos locais em federações: uma análise comparativa. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais - RBEC**, Belo Horizonte, ano 5, n. 19, p. 52-92, jul./set. 2011.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado da União Europeia** (versão consolidada). Art. 4º. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12012M004>. Acesso em: 07 jun. 2019.

VENTURA, Deisy. Mobilidade Humana e Saúde Global. **Revista USP**, São Paulo, n. 107, p. 55-64, outubro/novembro/dezembro 2015.

VIZCARRA, Ana Elizabeth Villalta. Migración, Asilo y Refugio. In: SOCIEDADE BRASILEIRA DE DIREITO INTERNACIONAL (SBDI). **Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional**, Ano 103, V. 103, n. 125-130, jul./dez. 2017, p. 709-729. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017.