

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

PEDRO COSTA BRUNETTA

GOVERNANÇA EUROPEIA E ATORES SUBNACIONAIS: a atuação do Comitê das
Regiões na crise migratória (2015-2019)

Uberlândia
2022

PEDRO COSTA BRUNETTA

GOVERNANÇA EUROPEIA E ATORES SUBNACIONAIS: a atuação do Comitê das
Regiões na crise migratória (2015-2019)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, do Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Relações Internacionais

Área de concentração: Política Internacional

Linha de pesquisa: Política Externa e Instituições Internacionais

Orientadora: prof.^a Dr.^a Débora Figueiredo Mendonça do Prado

Uberlândia
2022

Ficha Catalográfica Online do Sistema de Bibliotecas da UFU
com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).

B895 Brunetta, Pedro Costa, 1996-
2022 Governança europeia e atores subnacionais [recurso eletrônico] : a atuação do comitê das regiões na crise migratória (2015-2019) / Pedro Costa Brunetta. - 2022.

Orientadora: Débora Figueiredo Mendonça do Prado.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia, Pós-graduação em Relações Internacionais.
Modo de acesso: Internet.
Disponível em: <http://doi.org/10.14393/ufu.di.2022.201>
Inclui bibliografia.
Inclui ilustrações.

1. Relações Internacionais. I. Prado, Débora Figueiredo Mendonça do, 1983-, (Orient.). II. Universidade Federal de Uberlândia. Pós-graduação em Relações Internacionais. III. Título.

CDU: 327

Bibliotecários responsáveis pela estrutura de acordo com o AACR2:
Gizele Cristine Nunes do Couto - CRB6/2091
Nelson Marcos Ferreira - CRB6/3074



UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
 Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais
 Av. João Naves de Ávila, 2121, Bloco 1J - Bairro Santa Mônica, Uberlândia-MG, CEP 38400-902
 Telefone: (34) 3239-4595 - www.ppgri.ie.ufu.br - secppgri@ufu.br



ATA DE DEFESA - PÓS-GRADUAÇÃO

Programa de Pós-Graduação em:	Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais - PPGRI				
Defesa de:	Dissertação de Mestrado Acadêmico, número 67, PPGRI				
Data:	08 de março de 2022	Hora de início:	09:00	Hora de encerramento:	[hh:mm]
Matrícula do Discente:	11912RIT014				
Nome do Discente:	Pedro Costa Brunetta				
Título do Trabalho:	Governança Europeia e Atores subnacionais: a atuação do comitê das regiões na crise migratória (2015-2019)				
Área de concentração:	Política Internacional				
Linha de pesquisa:	Política Externa e Instituições Internacionais				
Projeto de Pesquisa de vinculação:	Federalismo, atores subnacionais e relações internacionais				

Reuniu-se por meio de tecnologia de webconferência do Instituto de Economia e Relações Internacionais, em sessão pública, da Universidade Federal de Uberlândia, a Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, assim composta: Professores(as) Doutores(as): Cairo Gabriel Borges Junqueira - UFS; Lara Martim Rodrigues Selis - UFU; Débora Figueiredo Mendonça do Prado - UFU; orientador(a) do(a) candidato(a).

Iniciando os trabalhos o(a) presidente da mesa, Dr(a). Débora Figueiredo Mendonça do Prado - UFU, apresentou a Comissão Examinadora e o candidato(a), agradeceu a presença do público, e concedeu ao Discente a palavra para a exposição do seu trabalho. A duração da apresentação do Discente e o tempo de arguição e resposta foram conforme as normas do Programa.

A seguir o senhor(a) presidente concedeu a palavra, pela ordem sucessivamente, aos(às) examinadores(as), que passaram a arguir o(a) candidato(a). Ultimada a arguição, que se desenvolveu dentro dos termos regimentais, a Banca, em sessão secreta, atribuiu o resultado final, considerando o(a) candidato(a):

Aprovado(a).

Esta defesa faz parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre.

O competente diploma será expedido após cumprimento dos demais requisitos, conforme as normas do Programa, a legislação pertinente e a regulamentação interna da UFU.

Nada mais havendo a tratar foram encerrados os trabalhos. Foi lavrada a presente ata que após lida e achada conforme foi assinada pela Banca Examinadora.



Documento assinado eletronicamente por **Debora Figueiredo Mendonça do Prado, Presidente**, em 08/03/2022, às 10:41, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Cairo Gabriel Borges Junqueira, Usuário Externo**, em 11/03/2022, às 09:45, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Lara Martim Rodrigues Selis, Membro de Comissão**, em 14/03/2022, às 15:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://www.sei.ufu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **3392648** e o código CRC **A0F69393**.

PEDRO COSTA BRUNETTA

GOVERNANÇA EUROPEIA E ATORES SUBNACIONAIS: a atuação do Comitê das
Regiões na crise migratória (2015-2019)

Dissertação apresentada ao Instituto de
Economia e Relações Internacionais da
Universidade Federal de Uberlândia como
requisito parcial para a obtenção do título de
mestre em Relações Internacionais

Área de concentração: Política Internacional

Linha de pesquisa: Política Externa e
Instituições Internacionais

Uberlândia, 8 de Março de 2022.

Banca Examinadora:

Prof^a Dr^a Débora Figueiredo Mendonça do Prado (UFU)

Prof^o Dr^o Cairo Gabriel Borges Junqueira (UFS)

Prof^a Dr^a Lara Martim Rodrigues Selis (UFU)

AGRADECIMENTOS

O resultado deste trabalho envolve mais do que os esforços de um único homem. A trajetória que se estendeu por três anos contou com os atravessamentos de diferentes pessoas, com as quais pude compartilhar ideias e construir o conhecimento que propus consolidar na dissertação.

Agradeço à minha mãe Ângela pelo seu amor incondicional, por ser um símbolo de força e de diálogo, a principal responsável pela minha formação desde a infância e que segue como uma figura de companheirismo para meu desenvolvimento pessoal e profissional. Agradeço também aos meus demais familiares pela proximidade e pelo amparo.

Agradeço à Andressa por estar sempre ao meu lado, por doar seu afeto e dedicação tanto nos momentos desafiadores quanto nas celebrações das conquistas. Estendo os agradecimentos à sua família pelo acolhimento e pelo carinho.

Agradeço à equipe de atletismo da A.A.A. Monetária, nos nomes de Fabio e Thiago, pelo companheirismo na prática esportiva e a integração da comunidade universitária para além das práticas convencionais.

Agradeço ao corpo docente do PPGRI UFU, em especial aos professores Haroldo e Filipe, pelo aprendizado. Também reconheço a presença sempre gentil do Vinicius ao promover o acesso às diligências burocráticas e técnicas.

Agradeço aos colegas do PPGRI e da Graduação do IERI-UFU, em especial à Monica, por compartilhar a trajetória de aprendizado e pelo convívio cotidiano de estudos, pesquisas e debates.

Agradeço aos membros da banca de defesa, Cairo e Lara, por terem aceitado compartilhar deste momento e por terem dedicado seus conhecimentos para avaliar e criticar a pesquisa de modo a perceber as contribuições para a comunidade acadêmica e para a sociedade, assim como apontar as oportunidades de aprimoramento.

Agradeço à Débora por ter me orientando, pelo cuidado ao construir a pesquisa, pela atenção ao compartilhar seu conhecimento e pelo estímulo para persistir no desenvolvimento do trabalho.

Agradeço enfim à FAPEMIG pelo amparo financeiro para que eu pudesse dispor dos recursos materiais em função da dedicação exclusiva ao Mestrado.

Meus agradecimentos vão a todas e a todos os quais contribuíram ao longo dessa jornada.

“La politica va amata.”
Roberto Benigni.

RESUMO

A crise migratória no Mediterrâneo demandou esforços das cidades europeias para receber e integrar uma grande quantidade de pessoas em seu meio. O evento representou um marco para a nova concepção de política migratória comum da União Europeia (UE). A partir dos preceitos da governança multinível, os órgãos da UE se coordenaram em 2015 para formular a Agenda Europeia da Migração, que foi implementada em 2018 e desenvolvida em 2019. A partir deste ano, novos desafios foram necessários para contemplar os riscos da pandemia de Covid-19. O trabalho tem como objetivo analisar a atuação do Comitê das Regiões (CR) da UE, como representante dos interesses das cidades e regiões, no enfrentamento da crise migratória a nível comunitário. Argumenta-se que o CR cumpriu o papel de representação dos atores subnacionais nas negociações para a Agenda Europeia da Migração. Para analisar o processo, a implementação e a aplicação da política migratória comunitária, são considerados os documentos emitidos pelo CR aos órgãos deliberativos da UE, assim como é analisada a interação com os demais atores de alcance internacional. A pesquisa conta com o arcabouço teórico das Relações Internacionais sobre migração, governança multinível e atores subnacionais para a realização de um estudo exploratório sobre a crise migratória de 2015 a 2019.

Palavras-chave: Governança Multinível; Comitê das Regiões; União Europeia; Crise Migratória.

ABSTRACT

The migratory crisis in the Mediterranean demanded efforts from European cities to receive and integrate a large number of people in their midst. The event represented a milestone for the new conception of a common migration policy of the European Union (EU). Based on the precepts of multi-level governance, the EU bodies coordinated in 2015 to formulate the European Agenda on Migration, which was implemented in 2018 and developed in 2019. From this year on, new challenges were necessary to contemplate the risks of the pandemic of Covid-19. The work aims to analyze the performance of cities and regions in facing the migratory crisis at the community level. It is argued that the Committee of the Regions (CR) fulfilled the role of representing subnational actors in the negotiations for the European Agenda on Migration. In order to analyze the process, implementation and application of the community migration policy, the documents issued by the CR to the EU's deliberative bodies are considered, as well as the interaction with other subnational actors and civil society agents. The research relies on the theoretical framework of International Relations on migration, multilevel governance and subnational actors to carry out a case study on the migration crisis from 2015 to 2019.

Palavras-chave: Multilevel governance; Committee of the Regions; European Union; Migration crisis.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 – Número de migrantes irregulares entre 2014 e 2019: três vetores de acesso para a Europa.....	33
Gráfico 2 - Registro do número de migrantes irregulares na Rota Ocidental do Mediterrâneo (2008-2021).....	35
Gráfico 3 - Registro do número de migrantes irregulares na Rota Central do Mediterrâneo (2008-2021).....	36
Gráfico 4 - Registro do número de migrantes irregulares na Rota Oriental do Mediterrâneo (2008-2021).....	37
Quadro 1 - Documentos do CR para a formulação da Agenda Europeia da Migração.....	43
Quadro 2 - Recomendações do CR para a Comissão: Sessões Plenárias em 2015.....	45
Quadro 3 - Recomendações do CR para a Comissão: Sessões Plenárias em 2016.....	46
Quadro 4 - Recomendações do CR para a Comissão: Sessões Plenárias em 2017.....	47
Quadro 5 - Recomendações do CR para a Comissão: Sessões Plenárias em 2018.....	48
Quadro 6 - Recomendações do CR para a Comissão: Sessões Plenárias em 2019.....	49
Quadro 7 - Principais impactos das recomendações do CR.....	49

LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS

ACNUR	Agência da Organização das Nações Unidas para Refugiados
CR	Comitê das Regiões
FMI	Fundo Monetário Internacional
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
OIM	Organização Internacional para a Migração
ONG	Organização das Nações Unidas
ONU	Organização das Nações Unidas
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
SADA	Serviço de Acolhimento de Requerentes de Asilo
UE	União Europeia

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO 1 - A atuação subnacional na União Europeia sob a perspectiva da governança multinível	18
1.1. O conceito de governança multinível	18
1.2. Os atores subnacionais e sua inserção nas políticas da UE	21
1.3. O papel dos atores subnacionais a partir da perspectiva de governança multinível	24
CAPÍTULO 2 - A política migratória na UE e a inserção dos atores subnacionais no processo de formulação de políticas	27
2.1. O quadro institucional por trás da política migratória na UE	27
2.2. As respostas institucionais da UE à crise migratória	31
2.2.1. Rota Ocidental do Mediterrâneo	34
2.2.2. Rota Central do Mediterrâneo	36
2.2.3. Rota Oriental do Mediterrâneo	37
2.3. As respostas das autoridades subnacionais europeias à crise migratória	38
CAPÍTULO 3 - A atuação do CR na política migratória da UE (2015-2019)	42
3.1. Análise documental: o CR frente à crise migratória de 2015 a 2019	42
3.1.1. Participação do CR na formulação da Agenda Europeia da Migração	43
3.1.2. Follow-up da Comissão sobre as recomendações do CR (2015-2019)	44
3.1.3. <i>Impact Reports</i> : implementação das recomendações em perspectiva da governança multinível	49
3.2. O CR a partir de uma perspectiva da governança multinível	51
CONCLUSÃO	53
REFERÊNCIAS	55

INTRODUÇÃO

A União deverá renovar o método comunitário, utilizando uma abordagem que parta mais da base e não tanto do topo e complementando mais eficazmente os instrumentos da sua política com meios não legislativos (Governança Europeia: Um Livro Branco, 2001).

A União Europeia (UE) é fruto de um processo político de longa data na busca por coesão entre nações vizinhas. O contexto de sua criação é marcado por anos de negociações intergovernamentais e reflete um propósito compartilhado de fundar instituições que permitissem formular e adotar políticas em diversos campos de atuação. A história da Europa é marcada por múltiplas guerras e as subsequentes tentativas de acabar com os conflitos. Entre tantos exemplos, a Paz de Westfália de 1648 é um divisor de águas por demarcar o reconhecimento mútuo dos Estados após incontáveis guerras entre as monarquias europeias. Já no século XX, o Tratado de Versalhes foi uma tentativa de limitar o poder dos países reconhecidos como perdedores da 1.ª Guerra Mundial na busca por evitar sucessivos conflitos. A História nos apresenta o quão frustrantes foram em garantir seu propósito as tentativas com enfoque em constranger os países adjacentes. A alternativa mais promissora até hoje verificada está na afirmação positiva de uma Europa unificada por interesses comuns (MCCORMICK, 2008).

A articulação política da UE é marcada pela natureza intergovernamental durante seu processo de construção. Contudo, as pretensões de aprofundamento das instituições marcadas pelas discussões federalistas e supranacionais deram origem a questionamentos sobre os princípios democráticos no processo de integração regional. Diante do debate sobre a atuação dos órgãos da UE, sua formação do quadro institucional foi pensada de modo a possibilitar a representatividade dos diferentes atores políticos das regiões europeias. O Comitê das Regiões (CR), objeto deste trabalho, constitui a esfera de representação das autoridades regionais e locais no nível comunitário. Sua criação remete à Conferência Intergovernamental que culminou no Tratado de Maastricht. O princípio motivador da proposta era aquele de atribuir maior legitimidade democrática ao aprofundamento da integração europeia. O espaço dentro da UE para que a população tivesse um meio institucional de expressar sua posição no processo decisório cumpria visando aproximar os povos europeus a ponto de reforçar a cidadania europeia (DEFOORT, 2002).

O CR é um órgão consultivo da UE composto por membros de autarquias regionais ou locais dos Estados-membros. Suas atribuições e competências são definidas nos termos do Tratado sobre o Funcionamento da UE. A atuação de maneira complementar ao Parlamento

Europeu e à Comissão Europeia é dada via elaboração de pareceres em questões concernentes à cooperação transfronteiriça. Todavia, sempre que considerar pertinente, o CR poderá se pronunciar de modo a emitir um posicionamento sobre questões regionais específicas (UNIÃO EUROPEIA, 2007).

A Europa das Regiões é apresentada por Loughlin (1996) por duas interpretações. A primeira delas reconhece a importância das regiões no sentido federalista da integração regional, de modo a tornar possível uma visão para além do Estado westfaliano dentro de um arranjo de política supranacional. Por outro lado, o conceito pode ser tratado de maneira transnacional, como uma alternativa de formar ligações entre os Estados Membros, considerando o papel de novos atores na formulação da política europeia.

Embora os planos para uma Europa federalista fossem promissores no início do século XXI, quanto mais a integração avançava, mais eram encontrados descompassos entre os Estados-membros. Se antes uma ideia de Constituição Europeia era vista como possível, a negativa francesa para a sua implementação forçou que a UE passasse a buscar por outras alternativas. Assim, o Tratado de Lisboa entrou em vigor no ano de 2009 com delimitações mais amplas, de modo a solucionar o problema da falta de consenso entre os Estados-membros (TOSTES, 2017).

A partir de então, o conceito de governança multinível cresceu em importância para entender os rumos da política europeia. Originalmente, este conceito foi usado para atribuir sentido à coordenação dos Estados-membros entre os níveis doméstico e internacional. Quanto maiores eram as atribuições dos Estados-membros transferidas para a esfera supranacional, ganhava força um movimento reativo dos atores subnacionais, os quais reivindicavam por participar no processo de implementação e aplicação de leis em âmbito europeu nas políticas de seu interesse (PANARA; BECKER, 2011).

Entre os temas de interesse dos atores subnacionais, a política migratória merece especial destaque na última década. A migração é um fenômeno social que remete aos primórdios da humanidade. Enquanto há pessoas que migram por questões de desejos ou ambições, há outras tantas que o fazem para sobreviver. Entre as razões coletivas estão a fuga por questões de perseguição política, crises políticas generalizadas em um país, crises climáticas, entre outras (CAMPOS, 2002). No caso europeu, nota-se grandes fluxos migratórios intermitentes desde a 2.^a Guerra Mundial. Os efeitos da globalização tornaram as cidades cada vez mais atrativas como destino de mercado de trabalho a partir da década 1980. O

envelhecimento da população na Europa passou a ser motivo de alarme no início dos anos 2000, tornando bem vista a possibilidade de estabelecer políticas migratórias com o propósito de estimular o crescimento da população economicamente ativa (CAPONIO; BORKERT, 2010).

Todavia, na década seguinte a temática migratória ganharia novos contornos. O advento da crise dos refugiados entre 2014 e 2015¹ tornou urgente a mobilização para a formação de duas agendas paralelas por parte dos atores subnacionais. A primeira foi estabelecida pelos prefeitos no sentido de promover uma abordagem de confronto direto à situação, enquanto a segunda foi guiada pelo diálogo entre as administrações das prefeituras junto ao corpo de funcionários do grupo Eurocidades² com o propósito de estabelecer uma resposta coletiva que envolvesse o CR, OIM, ACNUR e ONGs especializadas em assuntos migratórios (CAPONIO, 2021).

Diante desse contexto, a presente dissertação tem por objetivo geral explorar a maneira pela qual o CR atuou na formulação da política migratória da UE durante o período de crise migratória entre os anos de 2015 e 2019. Para tanto, este estudo usa os fundamentos da governança multinível para explorar a interação dos atores envolvidos e para identificar o papel do CR no processo de implementação de ações políticas para o acolhimento e a integração dos migrantes. Em seguida, toma-se a estrutura institucional europeia para compreender a política migratória comunitária e como se deu o enfrentamento à crise migratória pela UE, com enfoque no papel dos grandes centros urbanos, principal destino dos refugiados (OECD, 2020). Por fim, busca-se compreender qual o papel do CR designado pelo Tratado de Lisboa, investigou-se quais foram as articulações estabelecidas entre o CR e os órgãos deliberativos da UE com o propósito de identificar de que modo o CR atuou no processo de formulação de políticas comunitárias para administrar a crise migratória.

A escolha pelo CR se deve à função institucional deste órgão em preencher uma lacuna dentro da UE para a inserção dos atores subnacionais no nível comunitário. Para analisar a participação dos atores domésticos no processo de formulação de políticas comunitárias, a abordagem da governança multinível permite uma análise transversal em um cenário de autoridade dispersa entre os atores, os quais são segmentados com base em suas funções no plano geral de governança (REIS, 2014).

¹ O nome “crise dos refugiados” ou “crise migratória” passou a ser usado amplamente a partir de 2015 pelos veículos de comunicação (CRAWLEY, 2016).

² Para mais informações sobre a iniciativa Eurocidades acessar: <https://eurocities.eu/about-us/>.

A temática de enfrentamento à crise migratória é amplamente explorada por diferentes frentes. Há autores que exploram as questões migratórias pela perspectiva securitária, por consequências econômicas ou pelo viés humanitário. No entanto, as análises com enfoque nos atores subnacionais e sua participação no processo de formulação das políticas migratórias é escassa (SCHILLER, 2019). O objeto dessa dissertação é a atuação dos atores subnacionais frente à autodenominada “crise migratória” que ocorreu nos países da Europa. Os impactos causados pelo fluxo migratório atípico nas localidades da Europa possuem consequências diversas para o funcionamento do bloco e carecem de pesquisa. A margem temporal para a pesquisa foi delimitada a partir de 2015, ano em que o CR emite seu primeiro documento para a Agenda Europeia da Migração³. O ano de 2019 foi escolhido como limite para a pesquisa devido ao sucessivo advento da pandemia de Covid-19 modificarem significativamente as condições para o trabalho sobre a Agenda Europeia da Migração (WINIARSKA, 2020).

O trabalho se enquadra na área teórica da governança multinível, que será apresentada no Capítulo 1. Ele parte da premissa de que a perspectiva da governança multinível tem como propósito identificar padrões de interação entre diferentes atores, nos múltiplos níveis de atuação, no processo de formulação de políticas comunitárias para a UE (REIS, 2014). Será feito, também, um estudo de caso referente à questão migratória na União Europeia e à atuação do Comitê das Regiões frente a esse caso, nomeadamente a formulação de políticas comunitárias com o objetivo de solucionar os problemas gerados pela crise migratória, tal como a falta de insumos básicos para a sobrevivência dos migrantes e a sua permanência irregular em território europeu. Para fundamentar a pesquisa, serão analisadas tanto fontes primárias, quanto secundárias. No que diz respeito às primeiras, elas consistem nos documentos publicados no repositório da União Europeia com articulação do CR. Quanto às outras, são artigos e livros das Relações Internacionais sobre migração, governança multinível europeia e atores subnacionais.

Com o propósito de explorar a atuação subnacional no processo de formulação de políticas comunitárias da UE, o problema central desta pesquisa é responder se o CR atuou na realização de políticas para o enfrentamento da crise migratória a nível local e, no caso da afirmação confirmada, como se deu a atuação? A partir disso, parte-se da hipótese de que o CR, por ser um órgão consultivo, atuou em conjunto com a Comissão para trazer os interesses das cidades e das regiões no processo de produção normativa da UE. Levando em consideração a rede de atuação do CR, de um lado a comunicação com a Comissão se faz por meio de

³ Para mais informações, acessar o *Resolution for a sustainable EU approach to migration*: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52015XR2566&qid=1646131990167>.

recomendações, por outro, a participação com as autoridades locais e demais membros da sociedade civil se dá mediante encontros de temática centrada, como *Go Local: Supporting Regions, Cities and Rural Areas in Migrants' Integration* (EUROPEAN COMMITTEE OF THE REGIONS, 2019) ou *Cities and Regions for Integration initiative* (EUROPEAN COMMITTEE OF THE REGIONS, 2022).

Além da introdução, esse trabalho será dividido em três capítulos e uma conclusão. O Capítulo 1 é dedicado a apresentar a atuação subnacional na UE sob a perspectiva da governança multinível. O Capítulo 2, no que lhe concerne, tem o propósito de apresentar o quadro institucional europeu, retomar a discussão da literatura especializada sobre a política migratória europeia entre 2015 e 2019 e mobilizar a literatura sobre a atuação subnacional nesse processo pela perspectiva da governança multinível. Já o Capítulo 3 é dedicado a apresentar a estrutura do CR nas atribuições reconhecidas pelos tratados. Em seguida, é realizado um estudo documental sobre a atuação deste órgão na temática migratória. As séries de documentos analisadas correspondem às Opiniões emitidas pelo CR e aos Relatórios de Impacto sobre a implementação das opiniões anteriores. Ademais, é realizado o acompanhamento da criação e da implementação do Programa *Cities and Regions for Integration of Migrants* tendo em vista o recorte cronológico indicado. Por fim, considerações a título de conclusão serão feitas.

CAPÍTULO 1 - A atuação subnacional na União Europeia sob a perspectiva da governança multinível

Esta seção tem início com uma revisão da literatura sobre a governança multinível. A formulação do conceito de governança multinível teve início na década de 1990 e teve como principal motivação a proposta de uma nova configuração para a integração europeia (MARKS, 1992). Atualmente os desdobramentos de termo foram vários, gerando debates sobre o grau de utilidade para um conceito que seja tão amplo (TORTOLA, 2017). Embora a aplicação da governança multinível encontre consistência explicativa em discussões sobre a estrutura da burocracia estatal, o sentido a ser elaborado no presente texto está ligado ao processo de integração europeia (PIATTONI, 2018).

Em seguida, será abordada a literatura especializada sobre a atuação subnacional. Os atores dotados de competência legal para representar o Estado na esfera exterior são tradicionalmente ligados ao governo central. Em determinados regimes descentralizados, no entanto, os governantes locais têm a prerrogativa de atuar em redes transnacionais para a promoção de interesses específicos. Essa dinâmica é reconhecida como paradiplomacia e será articulada a partir da projeção subnacional no contexto europeu (ANZIA, 2018).

Por fim, o presente capítulo será concluído com uma análise da inserção dos atores subnacionais na UE a partir da perspectiva teórica apresentada. Atenta-se para as regiões da Europa que detém alto grau de autonomia. Para além disso, a inserção dos atores subnacionais ao nível supranacional a partir da década de 1990 representa um grande avanço desses atores no sentido de participar do processo de formulação e da implementação de políticas nas diferentes localidades e regiões.

1.1. O conceito de governança multinível

A Comunidade Europeia não é um arranjo político fixo. A todo momento o papel da Comissão Europeia é colocado diante de novas propostas institucionais. Por outro lado, os Estados-membros respondem às demandas internas para administrar o financiamento europeu sobre os governos subnacionais. O cenário para a formação de uma ordem institucional europeia se apresenta permeado de incongruências. O novo sistema pressionou a estrutura tradicional do Estado para um processo decisório mais complexo, dividido em níveis (MARKS, 1992).

A reforma na Comunidade Europeia não apresentou um modelo político federal. Em seu

lugar, uma estrutura marcada por sua abertura aos interesses das regiões desafiou as já conhecidas funções baseadas nas burocracias estatais. A reforma apresentou mudanças ao controle do Estado tanto no que diz respeito ao controle das políticas regionais quanto às decisões em nível intergovernamental, com redes que ligam diretamente as regiões à Comunidade Europeia. Por um lado, a reforma possibilitou uma conexão maior entre os atores subnacionais. Contudo, era improvável a criação de uma rede política organizada entre os níveis supranacional, nacional e local (MARKS, 1992).

A reforma resultou de um plano induzido pela urgência em solucionar problemas. A evolução da política europeia considerou debates sobre diferentes modelos de arranjos institucionais. Contudo, as alternativas verificadas não foram constituídas dedutivamente, como um plano pronto que pudesse tomar lugar de uma estrutura já existente, descartando todas as características que não fossem mais desejadas. A reforma estrutural europeia também foi mais complexa do que a simples relação entre Estados-membros e o nível supranacional. A presença dos atores subnacionais no processo decisório mostrou como esse modelo demandava o reconhecimento de seus papéis (MARKS, 1992).

Todavia, com base na análise sobre a criação das instituições europeias, Marks (1993) afirmou ser insuficiente observar as posições políticas publicadas apenas nos tratados e em normativas. Houve um processo de negociação por baixo da camada mais visível da política europeia que deve ser explorado. A partir dos resultados legislativos colocados nos termos de negociação entre os níveis supranacional e nacional, o autor defendeu que a inserção dos atores subnacionais nas instituições europeias ocorreu de maneira inadequada e desconexa (MARKS, 1993).

O modelo estadocêntrico para a União Europeia colocou os governos como atores finais no processo de decisão das políticas do bloco, deixando aos órgãos supranacionais uma margem pequena para barganha. A vinculação das normas comunitárias ao código jurídico interno fica sendo assim, neste modelo, dependente da atuação dos poderes legislativo e judiciário de cada Estado-membro. Embora esses órgãos tenham a competência de garantir no nível doméstico o cumprimento dos tratados internacionais, a ausência de uma instituição supranacional autônoma compromete a busca por atingir fins coletivos (HOOGHE; MARKS, 2001).

Hooghe et al. (2020) apresentou um conceito de governança multinível em duas lógicas. A primeira delas tem viés funcionalista e se justifica no reconhecimento da governança como um instrumento que proporciona maior eficiência nas relações de troca e nos acordos sobre os

impactos da estrutura produtiva na região. A segunda lógica que lhe concerne diz respeito à necessidade de autonomia. Muitas vezes a demanda por autonomia está mais atrelada a questões identitárias e menos a questões de eficiência. Ambas as lógicas são relevantes dentro de uma relação de governança, baseadas em fatores históricos e políticos que sustentem a ampla aceitação e demonstre fiabilidade nas interações entre as partes.

O conceito de governança multinível pressupõe a dispersão de autoridade, seja ela dentro de um Estado ou em contexto internacional. Tal pressuposto implica na descentralização do processo decisório. Ao considerar os diferentes níveis de atuação no Estado, o conceito de descentralização encontra um limite quanto ao sistema de governo. Não se distingue entre um Estado federal ou unitário, o que, no que lhe concerne, delimita normativamente a presença dos entes subnacionais no processo de formulação de política, assim como sua aplicação (HOOGHE; MARKS; SCHAKEL, 2020).

Tortola (2017), por sua vez, identifica uma diferenciação entre dois tipos de produção sobre a governança multinível. Uma linha trabalha o conceito com o intuito de desenvolver uma teoria de transformação do Estado, na qual é proposta uma forma de relação entre os atores estatais e subnacionais mais fluidas “na qual o poder e a autoridade são redistribuídos do Estado para cima, mas também para baixo” (TORTOLA, 2017, p.244)⁴. A outra linha trabalha o conceito de governança multinível a partir da discussão sobre políticas públicas, baseada nas ideias do exercício cotidiano de atividades administrativas e na busca por meio de implementação das propostas em ações.

Já Piattoni (2018) desafia a dualidade dessa definição articulando os dois campos anteriores junto ao da mobilização política. Considerar o conceito de governança multinível tridimensionalmente implica em conectar a estrutura do Estado, a formulação de políticas e a mobilização política implica em estabelecer uma dinâmica que proporciona aos analistas captar a amplitude do objeto de análise, qual a interação entre diferentes níveis do processo decisório para um determinado processo de formulação política.

A presente pesquisa terá como referência esta última abordagem. Considerar a governança multinível em uma cena de integração regional tal como a UE atual, por si só já pressupõe a reestruturação do Estado. A descentralização do processo decisório se dá tanto no sentido supranacional como no sentido doméstico, ao considerar a atuação das cidades e das

⁴ Tradução própria do original: “(...) *in which power and authority are redistributed from the state upwards but also downwards*” (TORTOLA, 2017, p.244).

regiões. Sendo assim, a percepção da legitimidade do processo também deve corresponder aos três níveis (CHRABĄSZCZ; ZAWICKI, 2016).

A formulação de políticas, por sua vez, tem como lugar agências específicas dentro de regimes que englobam a participação dos diferentes níveis de atores na criação de normativas. O presente trabalho, de fato, considera o regime de política migratória e o processo de formulação de normas decorrente dos desafios impostos pela crise dos refugiados. A governança multinível permite, por fim, a inserção dos atores subnacionais dentro de um movimento de mobilização política que não está restrito às fronteiras ou a um nível de atuação. A participação no regime migratório encontra a atuação de ONGs e outras agências da UE, além dos governos subnacionais e suas burocracias (PIATTONI, 2018).

1.2. Os atores subnacionais e sua inserção nas políticas da UE

O debate sobre a inserção de atores subnacionais nas Relações Internacionais não está entre os temas mais tradicionais no campo de estudos. As relações internacionais são competência dos agentes centrais do governo em sua formulação e operacionalização. Embora o Estado seja o ator a estabelecer as relações oficiais entre as nações ao nível de coletividade, os indivíduos se inserem na medida em que relações de intercâmbio acontecem. As razões para se buscar alguma troca com outras nações podem ser variadas. A busca por melhores condições de vida, o contato com familiares emigrados, a procura por novos mercados em que estabelecer relações comerciais estão entre os principais motivos pelos quais indivíduos necessitam estabelecer relações fora de seu país de origem. Embora o Estado tenha meios de atuação fora de seu território por meio de embaixadas e consulados, há demandas específicas que estimulam o contato direto entre as autoridades subnacionais.

Como administradores de tarefas econômicas, sociais, culturais e ambientais, governos não centrais, especialmente em sistemas federais, descentralizados e regionalizados, têm sido induzidos sempre mais a reagir aos eventos internacionais e a responder ou iniciar contatos com centros de poder externos. Entre eles não estão apenas corporações transnacionais, bancos e indústrias localizadas no exterior, mas também, governantes externos das regiões. Deve-se atentar que a atuação sub regional pressupõe que os representantes locais eleitos tenham base jurisdicional para tanto. (DUCHACEK, 1990).

Os atores domésticos passaram a ter maior atuação na proporção inversa em que houve um declínio da capacidade dos Estados em responder aos seus estímulos para a promoção de atividades em temas internacionais. Aldecoa e Keating (2013) identificam três tipos de

motivações para a busca de inserção dos atores subnacionais no exterior. No que diz respeito ao tema econômico, o desenvolvimento de atividades produtivas locais frequentemente encontra chances de parcerias estrangeiras por meio de investimento direto, cooperação técnica ou a exportação de produtos.

Outra questão cara para a inserção internacional é o aspecto cultural. Semelhanças culturais entre regiões distantes podem estimular o contato entre elas. Fluxos migratórios significativos e a presença de comunidades ligadas ao país de origem representam um motivo muito frequente na busca por aproximação cultural entre localidades de diferentes países. Ainda há as questões políticas, que costumam ser tratadas de forma mais difusa, normalmente para promover alguma manifestação contra as autoridades nacionais, com a finalidade de alcançar visibilidade e comoção de atores internacionais.

Antes da década de 1980 os estudos acadêmicos sobre governos subnacionais se concentravam em governos locais contextualizados a regimes de bem-estar social em nações estáveis. Nesses casos, autoridades locais atuavam como enviados dos governos centrais para desenvolver políticas já estabelecidas. O grau de autonomia política, fiscal e institucional varia em cada estado e em cada região, dependendo da correlação com o poder central dentro de um regime federal ou unitário (PIATTONI, 2010).

A partir de então, dois fatores causaram a mudança de sentido na atuação subnacional. Em primeiro lugar, houve uma mudança generalizada da atuação do Estado decorrente do colapso de Bretton Woods e da Crise do Petróleo, tornando o modelo keynesiano pouco agradável, dando espaço a alternativas fundadas em preceitos do neoliberalismo. As lógicas de mercado foram favorecidas em detrimento da atuação estatal, chegando a ser amplamente propagado por acadêmicos que esse foi o período determinante para a globalização assumir traços marcadamente neoliberais (HELD, 2009; HARVEY, 2005).

O papel de instituições financeiras internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), mudou o padrão de uma lógica fundada sobre o keynesianismo e o liberalismo (Bretton Woods) para um modelo neoliberal (Consenso de Washington). Tradicionalmente, ao menos desde o surgimento dos Estados-nação, as atividades econômicas seguiam uma lógica orientada pelos Estados. Após 1980, o paradigma neoliberal pautou o funcionamento das atividades econômicas com fundamentos que fugiam ao controle dos Estados. Em evidência se colocaram os grandes bancos (WATSON, 2011).

Em segundo lugar, a integração europeia avançou no ocidente. Suas causas são

encontradas tanto no novo paradigma econômico global quanto na disposição dos líderes de certos países: como Giscard na França e Schmidt na Alemanha. Com a aceleração desse processo, os atores subnacionais tiveram de se posicionar. O estreitamento nas relações entre os países europeus demandou a mobilização das autoridades locais, assim como gerou discussão sobre sua participação nas instituições europeias. Esse tema foi tratado sob o termo de “governança multinível” (HOOGHE; MARKS, 2001).

A década de 1990 foi um período de grande produção acerca dos atores subnacionais. A razão para que a paradiplomacia tenha ganhado frequência ao se tratar de relações internacionais é atribuída ao papel do Estado na ordem econômica e política interna. A partir de um modelo neoliberal para as funções governamentais, concomitante ao crescimento de regimes transnacionais de troca, atores domésticos que antes não tinham prerrogativas para se lançar diretamente ao nível internacional passaram a ter maior autonomia (ALDECOA; KEATING, 2013).

É diante disso que o conceito de globalização auxilia a compreender a dinâmica por trás da inserção de novos atores no cenário internacional. A globalização tem interfaces econômicas, culturais e políticas. A primeira fica evidente no maior fluxo de capitais a partir das empresas multinacionais. A segunda se faz presente com a evolução dos meios de comunicação e as tecnologias de transmissão de informação, tornando mais rápido e fácil o acesso a conteúdos de qualquer parte do globo que possua condições de participar. A terceira, por sua vez, decorre das duas anteriores. A presença de atores externos cada vez mais atrelados ao cotidiano das pessoas de um país cria questionamentos sobre a soberania do Estado em sua própria população (ALDECOA; KEATING, 2013).

Como consequência da globalização, a regionalização é um fenômeno em resposta dos atores em nível local da sociedade cuja proposta é estabelecer novos laços transnacionais (SASSEN, 1999). Para Gales e Lequesne (1998), as regiões são vistas a partir de uma perspectiva ampla de espaço, o qual compreende um sistema institucional de interação econômica e social e orienta as ações dos indivíduos dentro dele. No contexto da integração regional europeia, os estudos de atuação subnacional se debruçam sobre o papel das regiões. Não são raros os exemplos de regiões autônomas ou que reivindicam alguma autonomia para além do modelo de organização do Estado. Exemplos emblemáticos são o caso da Catalunha na Espanha, da Transilvânia na Romênia e as diferentes nações que reivindicavam ou que ainda reivindicam autonomia na península balcânica (GALES e LEQUESNE, 1998).

A forma pela qual os governos locais e regionais se projetam na política para além da nação é definida como paradiplomacia (MUNIR; PURNOMO; 2019). No contexto da UE, no entanto, mais do que a projeção externa das unidades subnacionais, Aldecoa e Keating (2013f) refletem sobre a interação entre esses atores dentro de um sistema político estruturado e complexo. Para esta dinâmica o autor aplica o conceito de diplomacia plurinacional. As regiões se posicionam conjuntamente e se projetam para a formulação de políticas em cenário europeu mediante o CR. Como parte do objetivo geral em analisar o CR ao nível institucional dentro da UE, faz-se importante explorar a atuação das regiões, em específico como forma de compreender seus interesses, identificados nos documentos das recomendações relacionadas à Agenda Europeia da Migração (EUROPEAN COMMITTEE OF THE REGIONS, 2015).

1.3. O papel dos atores subnacionais a partir da perspectiva de governança multinível

O pensamento de uma “Europa das regiões” serviu como base para uma transição entre um modelo intergovernamental e o novo modelo de competências difusas na reforma das instituições europeias (GALES e LEQUESNE, 1998). A produção da Carta Europeia para a autonomia local pelo Conselho da Europa em 1985, promulgada em 1988, é identificada como um documento precursor para a participação das regiões nas Comunidades Europeias. Essa mobilização dos atores subnacionais culminou na criação do Comitê das Regiões em 1994. Devido ao papel consultivo, muitos regionalistas avaliaram que esse órgão teria maior poder de atuação na UE. Por outro lado, é notável que tenha sido mobilizado um espaço institucional que antes não havia. Diferente das previsões duvidosas, o Comitê das Regiões ganhou cada vez mais relevância com o tempo (PIATTONI, 2018).

O movimento da UE em dar maior autonomia às regiões também gerou impacto no sentido de pensar em viabilizar a entrada dos países candidatos ao bloco. Muitos deles viveram décadas de influência comunista centralizadora, o que tornou mais difícil a resposta aos critérios de consolidação democrática pela abordagem do incentivo à autonomia subnacional. O período de crescimento da participação dos atores subnacionais coincidiu com o período de força do paradigma neoliberal. De fato, a descentralização financeira refletiu em amarras fiscais menos rigorosas, o que possibilitou empréstimos e financiamentos de múltiplos agentes econômicos. As cidades, em especial, puderam se desenvolver e se tornar centros maiores e mais interligados entre si. Aqui começa a discussão sobre a crescente importância das cidades-globais e da participação política dos atores subnacionais (JESUS, 2009).

A mobilização subnacional acelerou em meados dos anos 1980. Essa década foi marcada pela reestruturação econômica, a reforma do Estado e por uma Europa cada vez mais integrada. Quanto mais porosas as fronteiras dentro da UE, maior a atuação dos governos locais para estabelecer laços entre si (GALES e LEQUESNE, 1998). A criação do Ato Único Europeu e o programa de mercado interno foram marcos relevantes para determinar a importância deste movimento. Desde então a política europeia passou a ser orientada muito mais no sentido de uma governança multinível em detrimento de um modelo supranacional. Há muitos canais e estratégias abertas para compreender a aplicação da governança multinível. A Comissão Europeia, no Parlamento Europeu, no Conselho da União Europeia, no próprio nível nacional e nos níveis subnacionais. Elas se manifestam como uma alternativa a formas menos eficientes de representação (HOOGHE, 1995).

Marks (2003) afirmou que as novas configurações políticas da integração europeia não podiam ser completamente explicadas pelos paradigmas tradicionais, quais eram o neofuncionalismo e o intergovernamentalismo. As inovações de caráter supranacional requerem uma base analítica que vão além das dimensões constitucionais e históricas da integração europeia que se limitavam ao dualismo entre o papel das instituições supranacionais e dos Estados Membros. Uma análise mais criteriosa da formulação das políticas europeias permite ver, por sua vez, uma transferência progressiva de poder dos Estados para a Europa e também para as regiões, as quais se transformaram atores proeminentes na formulação e implementação de políticas comunitárias.

Diferente de como acontecia até então, a formulação de políticas europeias diante das reformas da década de 1980, afirma Marks (1993), eram caracterizadas por contínuas negociações entre governos nacionais, regionais e locais. Nesse sistema menos hierarquizado, o Estado perdeu a exclusividade como *gatekeeper* entre os níveis doméstico e supranacional. Ademais, novas relações diretas foram estabelecidas formalmente entre a Comissão e os atores subnacionais. Assim, a Comissão passou a buscar a assistência dos atores locais para a implementação de políticas, enquanto os atores locais buscam participação da formulação de políticas junto à Comissão (via canais informais ou CR).

O debate recente da literatura sobre a participação das regiões é permeado por diversas críticas. Entre os argumentos que sustentam a mudança das regiões está o desenvolvimento da abordagem de governança multinível. Essa teoria de integração europeia coloca os atores subnacionais em uma nova posição de prioridade no processo de formulação de políticas comunitárias. Embora a intervenção de novos atores tenha sido alcançada e a criação do CR

represente uma conquista institucional, atualmente a participação subnacional é tida com ceticismo diante das crises enfrentadas pela UE ao longo da década de 2010 (ABELS, 2019).

Contudo, governos locais e regionais se tornaram importantes na governança em temas diversos. Entre eles, Setzer (2015) destaca a participação em assuntos climáticos. A presença desses atores acontece mediante a participação em órgãos multilaterais para a definição de políticas e a aprovação de normativas. Também é relevante a participação como atores formuladores de uma agenda climática própria a partir de seus interesses locais. Anzia (2018) apresenta uma perspectiva de atuação subnacional por uma análise da literatura sobre a representação política. Segundo a autora, os atores subnacionais servem para mobilizar grupos de interesse em espaços limitados como meio de promover as demandas locais com atores para além do próprio Estado.

Seria equivocado dizer que os esforços da abordagem da governança multinível buscam encontrar alternativas ao papel do Estado. Esta abordagem afirma que o papel do Estado é importante, mas considera a rede de negociações entre os níveis doméstico e supranacional trazendo a atuação de entes locais, regionais e nacionais para a colaboração institucional na formulação e implementação de políticas.

A presente análise não pretende menosprezar o papel do Estado no processo decisório, tanto menos pretende especular sobre o seu declínio. As transformações no processo de formulação de políticas ao longo dos últimos trinta anos pressionam os analistas a considerarem outros atores não como concorrentes, mas como parte de uma relação complexa fundada sobre preceitos democráticos que demandam a participação em diferentes níveis. A estrutura que molda a ordem institucional do Estado e considera os demais atores em seus processos decisórios caracteriza a crescente interdependência que pressiona para novos modelos de coordenação nos ambientes doméstico e internacional (BENZ, 2019, p.24).

CAPÍTULO 2 - A política migratória na UE e a inserção dos atores subnacionais no processo de formulação de políticas

Uma vez apresentada a base teórica de análise, o passo seguinte é oferecer aos leitores uma perspectiva sobre o tema deste trabalho. Para tanto, será feita a apresentação do quadro geral da União Europeia com o intuito de traçar a participação dos diferentes órgãos desta Organização na definição da política migratória. Em seguida, será feita uma discussão sobre a resposta dos atores europeus para a crise migratória. Por fim, serão dedicadas algumas linhas para introduzir a resposta das autoridades subnacionais, antes de iniciar a análise da atuação do Comitê das Regiões na seção seguinte.

O CR é um órgão consultivo da UE composto por membros de autarquias regionais ou locais dos Estados Membros. Suas atribuições e competências são definidas nos termos do Tratado de Lisboa. A atuação de maneira complementar ao Parlamento Europeu e à Comissão Europeia é dada via elaboração de pareceres em questões concernentes à cooperação transfronteiriça. Todavia, sempre que considerar pertinente, o CR poderá se pronunciar de modo a emitir um posicionamento sobre questões regionais específicas (UNIÃO EUROPEIA, 2007).

2.1. O quadro institucional por trás da política migratória na UE

As razões para a migração são várias. Do ponto de vista sociológico, o fenômeno migratório pode ser entendido como um meio de garantir a sobrevivência de um grupo ou de um indivíduo. Por outro lado, uma análise política permite identificar anseios de liberação a partir de um regime que cerceia a liberdade da população. Já a perspectiva econômica identifica as causas migratórias como a fuga da pobreza e da escassez pela procura de recursos e melhores condições de vida. A emigração européia no século XIX, por exemplo, pode ser percebida como um movimento de ordem subjetiva e deliberada para escapar do sistema déspota e patriarcal motivados pelos movimentos de lutas de classe (DUTA, 2017).

A UE cresce de importância na medida em que os Estados-membros abrem mão da autonomia em áreas específicas e a transferem para um arcabouço normativo regido pelas instituições supranacionais. Ao se tratar da política migratória, o primeiro passo para uma abordagem coletiva foi acenado no Tratado de Roma (1957) ao se propor a livre circulação de trabalhadores. Mesmo assim, eram os Estados a ter autonomia para o controle migratório no controle das fronteiras. Somente com a assinatura do Acordo Schengen (1985) os países da

Comunidade Europeia aprovaram a livre circulação de pessoas, e somente em 1990 as partes concordaram em estender o acordo para uma política comum de acolhimento de requerentes de asilo. Em seguida, o Tratado de Maastricht (1993) incluiu a política migratória sob as competências do Conselho de Ministros. Embora esse seja considerado um avanço significativo, a temática da migração continuava centrada entre os governos, já que o papel da Comissão e do Parlamento eram limitados a esse respeito (THOLEN, 2005).

A política migratória passou do âmbito intergovernamental para aquele comunitário apenas com o Tratado de Amsterdam (1997). O documento alterou a iniciativa sobre a política migratória para a Comissão no lugar do Conselho. Ademais, o tema tornou-se comunitário. O controle das fronteiras passou para os limites da Zona Schengen. Também passaram à UE a competência pela concessão de visto, o exame dos pedidos de asilo e a permissão de estadia para outros casos de imigração. Atualmente, o Tratado de Lisboa (UNIÃO EUROPEIA, 2007) aborda a política migratória a partir da lógica interna e externa. Internamente, cabe aos Estados-membros garantir a ordem, a segurança e a justiça. Externamente, é previsto que a UE desenvolva uma política comum em matéria de asilo (DUTA, 2017).

A política migratória da UE está inserida no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) no Título V: O Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, Capítulo 2: Políticas Relativas aos Controles nas Fronteiras, ao Asilo e à Imigração. Nele estão definidos os objetivos da UE para traçar a política migratória e a competência dos órgãos europeus na condução das situações ordinárias ou extraordinárias que tratam deste tema. Ademais, são delimitadas as condições para responder ao requerimento de asilo e a imigrantes irregulares. Os princípios que regem a política migratória são os da solidariedade e da partilha equitativa das responsabilidades. Quaisquer decisões referentes à temática migratória tem um fundamento normativo sólido dentro do TFUE nos termos aqui apresentados, mas também são pautados nos princípios de direitos humanos reconhecidos pelos Estados-membros (EUROPEAN PARLIAMENT, 2022; UNIÃO EUROPEIA, 2007).

Nos termos do TFUE, cabe ao Conselho e ao Parlamento deliberar de acordo com o processo legislativo ordinário medidas relativas à livre circulação de pessoas no espaço interno, ao estatuto que rege o sistema europeu de asilo, às normas que regem a condição de residência para nacionais de países terceiros, assim como ao impedimento e o repatriamento de indivíduos que estejam em situação irregular de permanência. Casos emergenciais de grande fluxo de cidadãos terceiros estão previstos no Tratado que estabelece ao Conselho a competência para adotar medidas provisórias sob proposta da Comissão, e deliberar após consulta ao Parlamento

(EUROPEAN PARLIAMENT, 2022). Para além dos órgãos da UE, as competências são compartilhadas com os Estados-membros. Há o incentivo da UE para o acolhimento e a integração de imigrantes em seu território, mas é aberto aos Estados-membros determinar o volume de admissão de imigrantes, incluindo processo de reunião de família residente na UE por cidadãos de países terceiros ou casos de busca por trabalho (EUROPEAN PARLIAMENT, 2022).

Conforme o artigo 77.º, cabe à UE a vigilância das fronteiras externas e o controle do ingresso de pessoas. Para tanto, a Frontex atua como Agência Europeia de Guarda de Fronteiras e Costeira. O seu propósito principal é aquele de facilitar a cooperação entre os Estados-membros e os signatários do Acordo Schengen, provendo a assistência técnica necessária às autoridades competentes pelo controle fronteiriço. Embora sua criação seja datada de 2004 pelo Conselho da UE (2007/2004), diante da crise migratória houve uma ampliação de suas competências, passando a ser regida pelo regulamento 2016/1624 do Parlamento Europeu. Atualmente a Frontex é regida nos termos do regulamento 2019/1896 do Parlamento Europeu (GUERRA, 2019). A contribuição da Frontex durante o período de crise migratória foi de grande valia em conjunto com a Agenda Europeia sobre a Migração, como é relatado a seguir.

É importante discernir o tratamento distinto dado aos imigrantes e aos requerentes de asilo. O tratamento que lhe será dado é definido com base em onde as pessoas de origem extracomunitária são inseridas. Por um lado, os Estados-membros condenam a imigração ilegal com a responsabilidade de dirigir-se aos países de origem para celebrar acordos de repatriação dos indivíduos que tenham residência irregular. Por outro, o reconhecimento do pedido de asilo concede ao imigrante os direitos garantidos pela Convenção de Genebra de 1951 e o Protocolo Adicional sobre o Estatuto do Refugiado de 1967 (UNIÃO EUROPEIA, 2007).

Embora seja prevista tal iniciativa, para casos de imigrantes de países terceiros as possibilidades se encontram em conflito entre o método intergovernamental e o método comunitário. O problema da não definição de uma política migratória para países terceiros está em não prever como os países de entrada de imigrantes extracomunitários poderiam tratar o grande fluxo de pessoas a partir de uma situação atípica.

Na história da UE, apenas em 1992 houve um grande fluxo de extracomunitários em busca de asilo, diante dos conflitos de separação da antiga Iugoslávia. Se a razão do fluxo migratório fosse econômica, o fluxo migratório poderia ser detido por meio da negação de ingresso respaldada no Direito Internacional. Contudo, a procura por asilo demanda do processo

jurídico um tratamento diferente. Por outro lado, do ponto de vista das decisões políticas a serem aplicadas pelas autoridades dos Estados Membros, não houve uma rede adequada para o acolhimento, a realocação, a oferta de serviços de apoio, o controle de fronteiras e a distribuição de fundos para tornar possível um bom gerenciamento da situação de crise (BUONANNO, 2017).

A esse respeito Helen O’Nions (2014) realizou um estudo crítico à política de asilo da União Europeia, no qual constatou entraves para a concessão do direito de asilo. Segundo a autora, os argumentos principais a justificar a dificuldade na aplicação do direito de asilo se baseiam em razões de ordem pública e econômica. Assim como O’Nions (2014), Duta (2017) defende que a falta de uma política bem estruturada para o asilo retarda o processo de garantia deste direito aos seus requerentes. Ainda segundo O’Onions (2014), não existe na Convenção Europeia de Direitos Humanos o direito expresso de requerer asilo. Para a garantia deste direito o solicitante deve recorrer à Convenção de Genebra (1951) e seu Protocolo Adicional sobre o Estatuto do Refugiado (1967) como complemento ao processo europeu. Muito embora haja embasamento jurídico no Direito Internacional, não é raro notar resistência dos Estados europeus em garantir o direito de asilo.

De fato, para a aplicação do direito nos casos relativos à Europa, notou-se que é necessário recorrer a outros acordos internacionais de Direitos Humanos, assim como à atuação de agências especializadas. Ademais, há dificuldades em garantir a continuidade dos direitos humanos ao refugiado, uma vez que a garantia de asilo e a inclusão dos indivíduos na sociedade são tratadas de forma distintas. Ao aplicar as políticas de asilo, os direitos humanos são deixados em segundo plano em razão de argumentos como a escassez de recursos e a segurança nacional (O’NIONS, 2014).

Muito embora a aplicação do Direito possa encontrar problemas, os órgãos europeus trabalham na produção normativa para garantir um processo menos moroso e a melhor integração das pessoas extracomunitárias. Nesse sentido a UE trabalha em 3 frentes. A primeira delas é a frente da imigração legal e contou com um programa de concessão de visto facilitado para empregados com alta qualificação, o *EU blue card*; a permissão para transferência dentro de uma mesma empresa; a permissão para estudantes e pesquisadores; e a permissão para trabalhadores sazonais que permite um visto específico de permanência que pode variar entre 5 a 9 meses, a depender da atividade desempenhada. Já a segunda refere-se à integração dos migrantes e conta com medidas como a reunificação de família, formação e capacitação profissional e o acesso à redes de informação para que o público alvo possa entrar em contato

com as oportunidades para o desenvolvimento pessoal. Por fim, a terceira frente diz respeito às normas que visam coibir a imigração irregular. Entre as principais iniciativas destacam-se as medidas para coibir e investigar os autores de tráfico de pessoas e as medidas que descriminalizam a ajuda humanitária, ressaltando que ela deve ser seguida da colaboração com os órgãos de fronteira para a regularização do migrante (EUROPEAN PARLIAMENT, 2021).

O processo de implementação de políticas migratórias na UE apresenta razões em diversos eventos. Para compreender a maneira como os órgãos europeus atuaram diante da crise migratória, será reportado, em seguida, as iniciativas tomadas para uma melhor gestão da situação. As medidas tiveram caráter tanto emergencial quanto permanentes para se pensar uma política migratória consolidada de longo prazo. Ademais, as incursões dos refugiados tiveram diferentes vetores, cada qual demandando uma reação diferente.

2.2. As respostas institucionais da UE à crise migratória

A Abordagem Global da Migração e Mobilidade é resultado de um longo processo de negociação entre as instituições europeias com o objetivo de formar um quadro de cooperação sobre a migração e o asilo. Foi, inicialmente, proposta pelo Conselho Europeu em 2005 e desenvolvida até a adoção do Programa Estocolmo em 2009. O Programa foi proposto para o quinquênio 2010-2014 no sentido estabelecer práticas a serem adotadas em sequência às normas estabelecidas no Tratado de Lisboa. Entre as práticas a serem implementadas têm destaque a atuação da Frontex no monitoramento das fronteiras e o compartilhamento de informações entre esse órgão e as autoridades nacionais para uma atuação conjunta mais efetiva (EUROPEAN COMMISSION, 2022).

Em novembro de 2011, diante da avaliação sobre o monitoramento da Abordagem, a Comissão reforçou a necessidade de promover maiores esforços para com a política migratória externa. Entre as razões para garantir o controle da política migratória, o documento destaca o envelhecimento da população europeia e a necessidade de acolhimento dos emigrantes para compor a mão-de-obra na região (EUROPEAN COMMISSION, 2022). Para tanto, o foco de ação da UE foi definido a partir de quatro prioridades: a implementação de uma organização para a migração legal e a mobilidade facilitada; prevenir e reduzir a migração irregular, respeitando os princípios dos direitos humanos e da eficiência; implementar uma relação de sinergia entre a migração e o desenvolvimento; e fortalecer os sistemas de proteção internacional e a dimensão externa do asilo (EUROPEAN COMMISSION, 2022).

Outro instrumento proposto pela Comissão foi a Agenda Europeia sobre a Migração (EUROPEAN COMMISSION, 2015a). O documento foi uma resposta direta à crise migratória, dedicada a estabelecer medidas urgentes para lidar com a situação tanto no curto quanto no médio prazo. Entre as medidas de curto prazo, o documento acentua a importância de aumentar o orçamento para as operações Frontex, Triton e Poseidon com o intuito de garantir a segurança na travessia dos imigrantes e salvar vidas; estabelecer medidas para dismantelar os grupos clandestinos responsáveis por promover o trânsito dos migrantes de forma insegura; garantir o amparo necessário aos migrantes; e fornecer suporte financeiro aos Estados-membros que recebem os migrantes (EUROPEAN COMMISSION, 2015a).

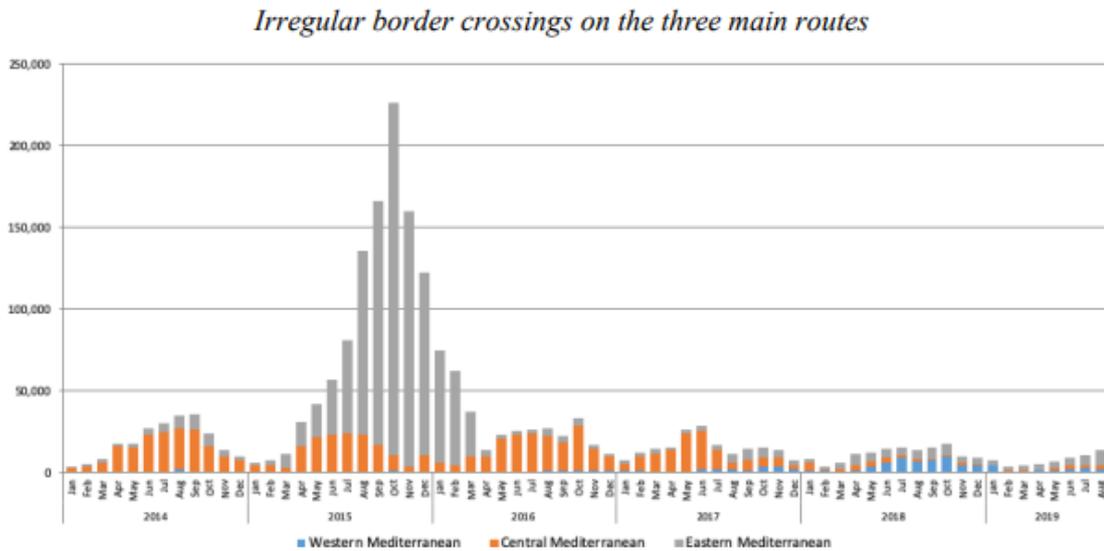
Por outro lado, as medidas não emergenciais, propostas no sentido de garantir uma salvaguarda permanente da política migratória, são: a busca por acordos com os países de origem dos migrantes para garantir o retorno segura daqueles que não podem permanecer no continente europeu regularmente; aumentar o aporte financeiro destinado ao monitoramento das fronteiras e do Mediterrâneo; incrementar o Sistema Europeu Comum de Asilo; e modernizar a política de vistos (EUROPEAN COMMISSION, 2015a).

A partir das declarações do então Presidente do Conselho Europeu, Herman Van Rompuy, é possível perceber que uma maior intensidade no fluxo migratório já atingia certas regiões da Itália. Contudo, a maior parte dos requerimentos de visto era em razão econômico, não de asilo. A partir de 2015 estava claro que as autoridades italianas não conseguiriam administrar sozinhas a situação. O acionamento da Frontex para lidar com a crise migratória foi escolhido de modo a direcionar recursos e instrumentos no sentido de salvar as pessoas que arriscaram suas vidas no Mediterrâneo. Ainda, Van Rompuy defende que a operação Mare Nostrum deveria ter sido adotada com maior rapidez (BUONANNO, 2017).

Desde a publicação da Agenda Europeia da Migração, a Comissão acompanhou o desempenho das iniciativas como forma de avaliar as missões, propor novas recomendações ou incentivar a manutenção das medidas já em voga. Os Relatórios a serem analisados são quatro, dois emitidos no ano de 2017 e os outros dois emitidos em 2019. Neles são apresentados os principais avanços aos desafios identificados no documento de 2015. Como é possível observar no **Gráfico 1**, a situação migratória voltou a níveis similares ao período anterior à crise. Em setembro de 2019 o número de entradas irregulares identificadas corresponde a 90% menos do que foi registrado em setembro de 2015. No que diz respeito às solicitações de asilo, foi registrada uma média mensal de 54.000 pedidos no ano de 2019, uma quantidade

substancialmente menor do que no ápice da crise, mas ainda mais alta do que nos anos anteriores a 2015.

Gráfico 1 – Número de migrantes irregulares entre 2014 e 2019: três vetores de acesso para a Europa



Fonte: Comissão Europeia, 2019b

O **Gráfico 1** permite identificar o número registrado de migrantes irregulares a partir de três rotas distintas. A Rota Ocidental do Mediterrâneo corresponde às notificações de entrada por território espanhol, a Rota Central do Mediterrâneo considera o ingresso por Itália e Malta, enquanto a Rota Oriental do Mediterrâneo corresponde aos registros de ingresso irregular de migrantes pelas ilhas gregas e Chipre. A análise do gráfico permite identificar a proporção significativamente maior para a região central do Mediterrâneo no ano de 2015, motivo pelo qual este ano é considerado o ápice da crise (COMISSÃO EUROPEIA, 2019b).

A causa para o aumento está na deflagração de grandes conflitos nos continentes africano e asiático. Em 2015, o ACNUR estimava que 12 milhões de pessoas estavam correndo risco de vida e demandavam por assistência humanitária na Síria e 4 milhões tinham fugido à procura de sobreviver em outro país (METCALFE-HOUGH, 2015). O destino mais atrativo para a fuga dos refugiados com certeza era o continente europeu. Uma melhor perspectiva de vida e maiores chances de ter o pedido de asilo reconhecido, assim como um sistema de transporte clandestino a partir do continente africano reforçaram a grande probabilidade de que a população em fuga dos conflitos se dirigisse à Europa (RABIEJ, 2019).

Mas será que a crise está relacionada apenas à origem do fluxo migratório? Segundo McAdam (2014), a crise migratória se caracteriza por um movimento forçado por parte de um grande grupo a partir de uma causa comum. Por outro lado, Campesi apresenta a perspectiva com enfoque no destino das pessoas. Segundo o autor, a crise migratória ganhou tamanha repercussão midiática devido às dificuldades em acolher tamanho grupo de migrantes em um período curto (CAMPESI, 2018). Diante do cenário fictício em que a condição de acolhimento dos países europeus, ou no caso em que o controle de fronteiras garantisse que os refugiados não entrassem na Europa, o evento do qual falamos teria a denominação de crise?

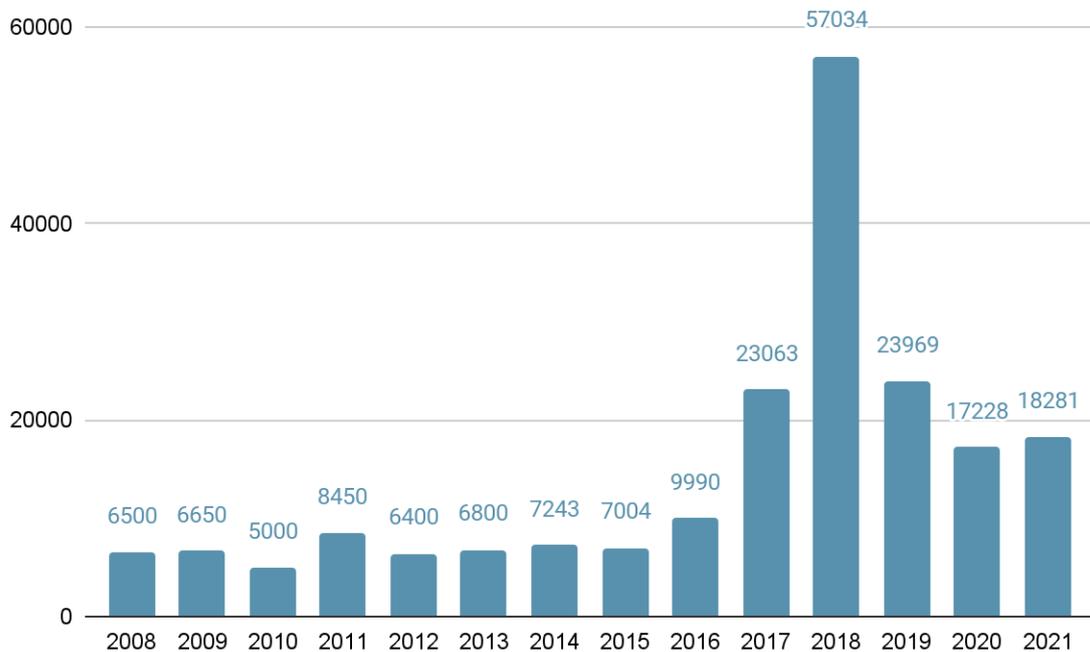
Para os fins do presente trabalho, a razão da crise está nos desafios de estabelecer políticas comunitárias para a integração dos imigrantes na Europa. Todavia, não há garantias de que uma política previamente formulada para a gestão da crise garantisse que os impactos da migração não fossem percebidos. Esta é uma hipótese a ser considerada para eventos futuros. Por ora, cumpre à pesquisa explorar ambos os lados do fenômeno no sentido de analisar as medidas cabíveis tanto para o acolhimento da população estrangeira como para as negociações com países terceiros.

O **Gráfico 1** reportado no Relatório é ilustrativo e destaca a magnitude da crise migratória em cada um de seus vetores. A seguir serão consideradas as três rotas identificadas para oferecer uma melhor compreensão do cenário de cada uma delas desde a implementação da Agenda até o ano de 2019⁵:

2.2.1. Rota Ocidental do Mediterrâneo

⁵ O gráfico é limitado temporalmente e não oferece a dimensão dos registros nos anos anteriores e posteriores ao ápice da crise. Para uma análise mais completa e um melhor entendimento do impacto da crise migratória, recorre-se aos dados fornecidos pela Frontex. Para mais informações acessar o repositório de Frontex em: <https://frontex.europa.eu/we-know/migratory-map/>.

Gráfico 2 – Registro do número de migrantes irregulares na Rota Ocidental do Mediterrâneo (2008-2021)



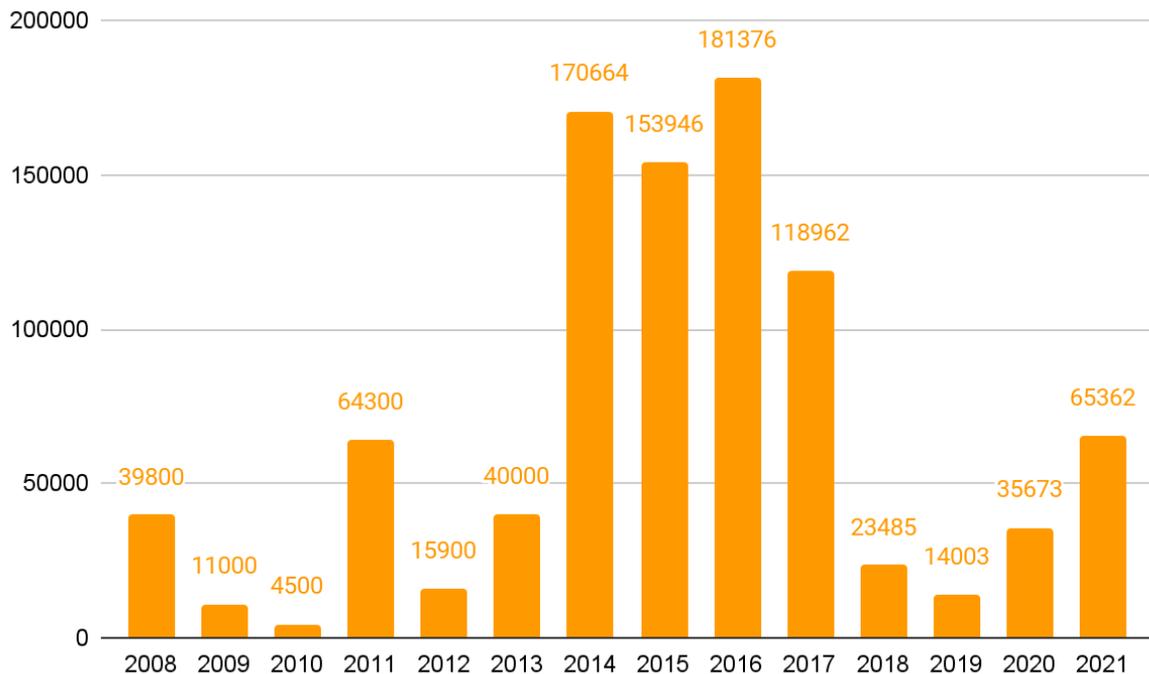
Fonte: Frontex, 2022b.

A Rota Ocidental do Mediterrâneo e do Atlântico representa o menor volume de migrantes irregulares ao longo do período analisado. O **Gráfico 2**, demonstra que o número de casos registrados permanece entre 5.000 e 10.000 ao ano entre 2008 e 2016. A partir de 2017 há um crescimento exponencial para 23.063 casos, que atinge o ápice em 2018 com 57.034 casos. Até o período atual os números não retornaram ao nível anterior à crise (FRONTEX, 2022b).

Os vetores desta rota têm origem em Marrocos, Argélia, Costa do Marfim, Mali, Gâmbia e Guiné com destino à Espanha. As principais medidas implementadas consistem em estabelecer contato direto com as autoridades marroquinas para promover incrementos no controle de fronteira, cujo financiamento foi concedido por meio do Fundo Fiduciário da UE para a África. O montante acumulado em suporte ao Marrocos somou o valor de 238 milhões de euros até 2019. Ademais, a UE concedeu um financiamento extraordinário em 2018 correspondente a cerca de 36 milhões de euros para o monitoramento das fronteiras e o acolhimento de migrantes, assim como apoia a operação Indalo de iniciativa espanhola. O montante total estipulado para apoiar as missões na frente espanhola corresponde a 737 milhões de euros no período entre 2014 e 2020 (COMISSÃO EUROPEIA, 2019a, 2019b).

2.2.2. Rota Central do Mediterrâneo

Gráfico 3 - Registro do número de migrantes irregulares na Rota Central do Mediterrâneo (2008-2021)



Fonte: Frontex, 2022c.

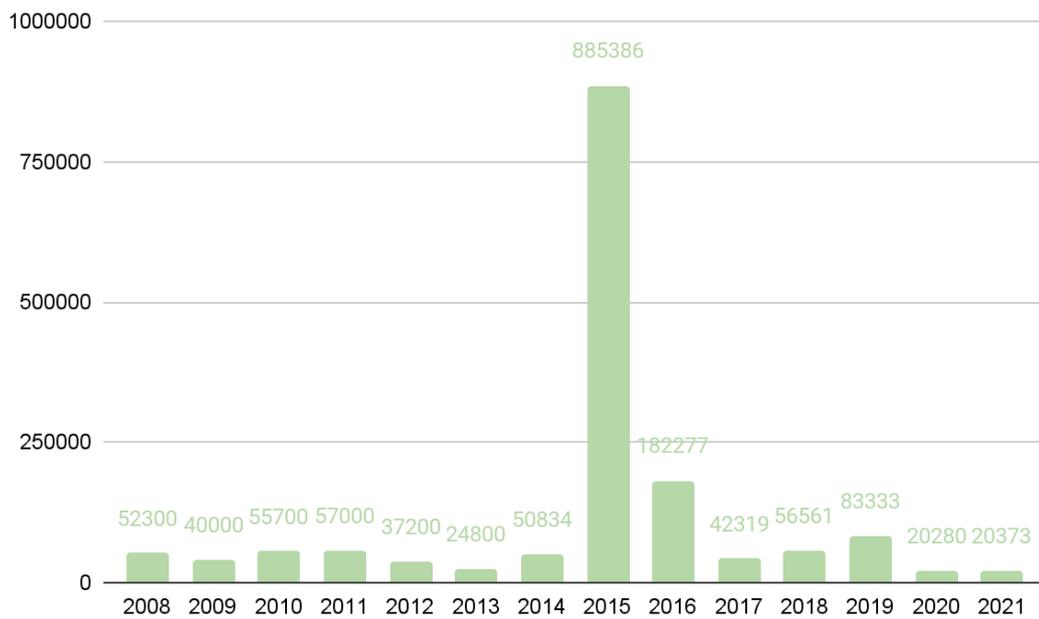
A Rota Central do Mediterrâneo foi aquela que sofreu o impacto mais repentino com o aumento no volume de migrantes irregulares. Os números mais do que quadruplicaram de 2013 para 2014, passando de 40.000 ocorrências para 170.664. Nos três anos que seguiram, os casos registrados continuaram sempre acima dos 100.000, até que houve uma queda abrupta para números próximos a 20.000 entre 2018 e 2019 (FRONTEX, 2022c).

Em relação ao ingresso pela Itália, Grécia e Malta, as missões de monitoramento marítimo de iniciativa italiana Mare Nostrum foram apoiadas pelas missões conjuntas Triton e Poseidon (COMISSÃO EUROPEIA, 2017a.). Ao mesmo tempo, houve reforços da UE para implementar centros de registro dos migrantes, para que o processo de acolhimento ou de regresso pudesse ser realizado prontamente. A Grécia recebeu 430 milhões de euros por meio do Instrumento de Apoio e Emergência da UE para administrar a realocação dos migrantes no ano de 2015. (COMISSÃO EUROPEIA, 2017b). A Itália, por sua vez, teve acesso a valores próximos a 1 bilhão de euros para atuar na crise migratória entre 2014 e 2019. Parte desses recursos foram direcionados ao Ministério do Interior italiano, mas outra parte também foi direcionada a outras agências internacionais, tal como a ACNUR. O financiamento dedicado a

ações em Malta soma valores próximos a 105 milhões de euros no mesmo período. As principais missões neste território envolveram o acolhimento e a realocação de migrantes (COMISSÃO EUROPEIA, 2019a, 2019b).

2.2.3. Rota Oriental do Mediterrâneo

Gráfico 4 - Registro de migrantes irregulares na Rota Oriental do Mediterrâneo (2008-2021)



Fonte: Frontex, 2022d.

A Rota Oriental do Mediterrâneo corresponde aos destinos localizados na Turquia, nas ilhas gregas e nos Balcãs Ocidentais. Nota-se que este é o vetor cujo número de casos era mais alto no período anterior à crise. Entre os anos de 2008 e 2014 a quantidade de migrantes irregulares registrados foi em média de 45.000. No ano de 2015 houve um registro que alcançou aproximadamente 20 vezes a média constatada anteriormente, cujo número de pessoas notificadas foi de 885.386. No ano seguinte o registro caiu significativamente para 182.277, seguido de 40.000, 50.000 e 80.000, aproximadamente, nos anos de 2017, 2018 e 2019, respectivamente (FRONTEX, 2022d).

O ingresso de migrantes irregulares via marítima nos países balcânicos afetou sobremaneira Croácia, Eslovênia, Hungria e Grécia. As tentativas individuais de administrar a crise migratória deu lugar a uma abordagem coletiva em outubro de 2015, quando a UE encaminhou um montante correspondente a aproximadamente 23 milhões de euros por meio do Mecanismo de Proteção Civil. Sucessivamente, outros 78 milhões de euros foram

encaminhados pelo Instrumento de Assistência Pré-adesão até o ano de 2017 (COMISSÃO EUROPEIA, 2017a, 2017b). Os valores totais encaminhados para os enfrentamentos derivados da crise migratória somam quantia próxima a 141 milhões de euros. As ações nesta região só foram possíveis graças às negociações da Comissão com os países balcânicos não pertencentes à UE, nomeadamente Albânia, Bósnia-Herzegovina, Macedônia do Norte, Montenegro e Sérvia (COMISSÃO EUROPEIA, 2019a, 2019b).

O principal destino da rota se encontra na Turquia. Foi de suma importância a implementação da Declaração UE-Turquia no sentido de estabelecer um plano de operação conjunta a partir de 2016. Esta medida possibilitou a mobilização de 3 bilhões de euros para 2016 e 2017, destinados a garantir a realocação segura dos migrantes em uma das rotas mais perigosas de acesso ao continente europeu (COMISSÃO EUROPEIA, 2017a, 2017b). Além de ser um local de passagem visado por grande parte dos requerentes de asilo, a Turquia também acolhe um grande número deles. No ano de 2019 o país contava com cerca de 2 milhões de refugiados acolhidos e devidamente instalados. É importante salientar que esse número não corresponde a migrantes provenientes apenas do norte da África, como também têm origem em países asiáticos, como Afeganistão e Paquistão (COMISSÃO EUROPEIA, 2019a, 2019b).

A partir dos dados associados à Agenda Europeia da Migração é possível compreender a magnitude da atuação conjunta das instituições europeias. Muito embora avanços significativos tenham sido conduzidos em direção a uma política migratória estruturada, são necessários esforços para a estruturação do Sistema Comum Europeu de Asilo com o propósito de garantir melhores condições de acolhimento e realocação para os migrantes que continuam a cruzar as fronteiras europeias⁶.

2.3. As respostas das autoridades subnacionais europeias à crise migratória

A definição de políticas comunitárias de migração deve considerar diferentes fatores. O aspecto demográfico consiste na estrutura das cidades, assim como a possibilidade de alocação de outras pessoas. Fatores econômicos consistem na demanda por trabalhadores e na capacidade de desenvolver atividades laborais em um mercado que assuma a mão-de-obra não qualificada ou que impulse a sua formação. A base jurídico-administrativa trata do controle das fronteiras e de garantir a regulamentação das pessoas. A localização geográfica é um

⁶ No ano de 2020 foi proposto o Novo Pacto sobre Migração e Asilo, no sentido de pensar medidas legislativas para um sistema global de asilo para a UE. Para mais informações: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/eu-migration-policy/eu-asylum-reform/>

determinante para compreender a direção do vetor dos fluxos migratórios, e se consolida como mais importante na medida em que esse fluxo aumenta em volume de pessoas. A composição social, por fim, diz respeito aos grupos de migrantes já presentes e que consistem em um atrativo para a formação de comunidades da mesma origem em um país estrangeiro (DUTA, 2017).

A literatura dedicada a discutir o papel das cidades na integração de migrantes é vasta. Caponio (2010) contribui com pesquisas relacionadas a iniciativas locais em cidades italianas para a integração de migrantes e ambiente escolar e de trabalho a partir de uma abordagem multicultural. Hackett (2019), por sua vez, apresenta um estudo sobre a relevância da promoção de atividades culturais voltadas aos migrantes promovidos pelos programas *Eurocities e Intercultural Cities* em cidades na Alemanha e no Reino Unido. A migração irregular é um desafio com o qual muitos países desenvolvidos já trabalham em longa data, sobretudo quando parte dos migrantes já se estabeleceu no lugar e criou laços entre este e seu país de origem. Tal conexão permite com que fluxos de pessoas aumentem exponencialmente. O fluxo migratório, no entanto, assumiu proporções fora da normalidade a partir de 2015 (BUONANNO, 2017).

A participação ativa das cidades na inclusão dos migrantes é importante, pois é nas localidades que o impacto dos estrangeiros é percebido pela sociedade, sobretudo ao se tratar de condições de moradia e de trabalho. Cerca de dois terços dos migrantes buscam se estabelecer em grandes centros urbanos. A oferta de trabalho e o acesso a serviços são os principais atrativos para que esse movimento aconteça. Nesse sentido, os governantes locais atuam no fornecimento de medidas com o intuito de auxiliar a inclusão. Entre as atividades promovidas pelas autoridades das cidades estão aulas de língua, garantia de moradia e promoção de políticas que visam o emprego para os recém-chegados (OECD, 2018). A partir dos dados recolhidos no repositório do grupo Eurocities, são reportados exemplos de alguns dos maiores centros urbanos europeus que ofereceram planos organizados para o acolhimento de migrantes durante a crise (EUROCITIES, 2018).

A cidade de Amsterdã deu início a uma abordagem de acompanhamento holístico aos refugiados. No ano de 2017 foram designados 30 assistentes sociais para guiar até 1.200 pessoas em uma trajetória que engloba o aprendizado da língua local, capacitação a empregos com base nas habilidades individuais, inclusão cívica e atividades físicas. Além de auxiliar na integração dos migrantes, estipula-se que o retorno financeiro para a cidade de Amsterdã seja o dobro do valor investido (OECD, 2020). O projeto teve a duração de 3 anos, entre 2016 e 2018. O orçamento total destinado à sua execução foi de aproximadamente 6,5 milhões de euros, dos

quais a metade foi financiada pelo Fundo Social Europeu (EUROPEAN SOCIAL FUND, 2019).

Em Viena o *Municipal Department 17 - Integration and Diversity* (MA-17) oferece o Programa *Start Wien* para migrantes e refugiados. O local oferece o serviço de atendimento em 25 idiomas diferentes e encaminha cada pessoa a um módulo correspondente à sua demanda. Os eixos de atuação do Programa dão enfoque em trabalho, habitação, educação, saúde, legislação e conteúdo civil. O município dispõe de parcerias com quem realiza o trabalho de encaminhamento dos migrantes a depender de suas capacidades para o campo de formação profissional ou vagas de trabalho (VIENA, 2022). Em 2015 a cidade foi uma de muitos requerentes de asilo de origem síria, a maior parte dos quais buscavam chegar em cidades da Alemanha. No período de maior demanda por serviços a essa população foi criado o Centro de Coordenação para Refugiados em Viena. Esse serviço teve como propósito informar os migrantes das principais agências públicas e não governamentais onde conseguir ajuda (EUROPEAN RESETTLEMENT NETWORK, 2015a).

Em Liège há dois centros dedicados ao acolhimento de migrantes. O Serviço de Acolhimento de Requerentes de Asilo (SADA) proporciona ao seu público informações para o acolhimento e oferece serviços administrativos, jurídicos e sanitários em parceria com diversas organizações como a Cruz Vermelha e a Relais Santé. Por sua vez, o Centro Regional para a Integração de Cidadãos Estrangeiros e Pessoas de Origem Estrangeira de Liège (CRIPEL, 2022) atua desde 1996 promovendo atividades tanto de acolhimento de migrantes como de conscientização para a população local. As propostas seguem o princípio da convivência intercultural com grande ênfase na condenação ao racismo e à xenofobia.

A cidade de Paris adotou em outubro de 2015 a proposta “*Mobilisation of the community of Paris to welcome refugees*” (PARIS, 2018). O plano contém 18 pontos para que os requerentes de asilo tivessem a garantia dos direitos básicos e para poderem se integrar socialmente. Foram montadas duas estruturas de alojamento, uma das quais era reservada para acolher famílias e mulheres. Sucessivamente foram implementadas ações focadas em enfrentar problemas derivados da discriminação e da desigualdade entre homens e mulheres. O modo para combater esse desafio foi pautado em oferecer serviços de assistência jurídica e social para dar suporte à população mais vulnerável (EUROCITIES, 2018).

Leipzig é um centro urbano reconhecido pela integração intercultural de longa data. Em outubro de 2015 o número de requerentes de asilo na cidade se aproximava a 5.000 pessoas. A

cidade conta com diferentes espaços coletivos de abrigo temporário geridos por um serviço de assistência social desde 2012. Com a cooperação de voluntários, esse e outros serviços de integração cultural ou aulas de idioma. O montante mobilizado apenas pela prefeitura de Leipzig para o ano de 2015 foi de cerca 3 milhões de euros (EUROPEAN RESETTLEMENT NETWORK, 2015b).

Em Gdansk as iniciativas de acolhimento tiveram papel crucial exercido pelo município. Diante da resistência do governo central em acolher os requerentes de asilo, o Conselho da Cidade de Gdansk aprovou o programa de acolhimento em 7 de setembro de 2015. As iniciativas incluíram satisfazer as necessidades primárias como oferecer estruturas de alojamento e alimentação, oferecer suporte jurídico e estabelecer parcerias para a inclusão social dos estrangeiros (EUROPEAN RESETTLEMENT NETWORK, 2015c).

A resposta ao grande volume de pedidos de asilo de migrantes que percorreram a rota dos Balcãs Ocidentais teve na Croácia, recém ingressada na UE, um ponto de acolhimento providencial. O prefeito da cidade de Zagreb anunciou a mobilização de recursos para receber cerca de 2.000 refugiados em 16 de setembro de 2015. Foi montada uma organização coordenada entre voluntários, ONGs e empresas que pudessem oferecer serviços de primeiro-socorros, alimentação e alojamento (EUROPEAN RESETTLEMENT NETWORK, 2015d).

Em Atenas, as primeiras respostas em 2015 para o acolhimento dos estrangeiros foram multifacetadas. Sob a *Athens Partnership* o governo local contou com a parceria de instituições filantrópicas, do setor privado. Além das primeiras medidas, implementou o Centro de Coordenação Observatório para Migrantes e Refugiados com o propósito de identificar e mapear as demandas dos migrantes para que fossem gerados planos de ação a serem implementados também em parceria com outras organizações da sociedade civil (OECD, 2020).

Algumas das iniciativas descritas acima serviram como base para um projeto de estruturação de políticas de integração dos estrangeiros. A proposta a ser implementada pelas cidades conta com os 12 pontos a serem utilizados como instrumentos para uma inclusão efetiva e holística dos asilados na sociedade europeia (EUROPEAN COMMISSION, 2018a). Assim como esse projeto, outros foram propostos e implementados a partir da atuação dos órgãos europeus. Na seção seguinte será analisada com detalhes o CR, o órgão que dá voz aos representantes locais na complexa estrutura institucional europeia. Embora a participação seja limitada a emitir recomendações, as propostas do CR para o enfrentamento da crise migratória são mostradas e avaliadas ao serem aplicadas dentro da política migratória europeia.

CAPÍTULO 3 - A atuação do CR na política migratória da UE (2015-2019)

A presente seção é dedicada ao estudo da atuação do CR diante da crise migratória no continente europeu entre os anos de 2015 e 2019. A necessidade de compreender o envolvimento dos atores subnacionais no processo de formulação de uma política europeia para a migração e o asilo direciona os rumos da pesquisa ao CR. Este é o espaço institucional conquistado pelas autoridades subnacionais da UE e dedicado a promover os interesses das localidades e das regiões em meio ao processo decisório comunitário.

O CR foi criado na Conferência Intergovernamental que culminou no Tratado de Maastricht. O princípio motivador da proposta era aquele de atribuir maior legitimidade democrática ao aprofundamento da integração europeia. O espaço dentro da UE para que a população tivesse um meio institucional de expressar sua posição no processo decisório cumpria com os objetivos de aproximar os povos europeus a ponto de reforçar a cidadania europeia (DEFOORT, 2002).

O CR não é um mero órgão consultivo. Seja de maneira proativa ou de maneira reativa, suas recomendações são uma maneira de demonstrar o interesse no processo decisório (HÖNNIGE; PANKE, 2015). Levando em consideração a atuação do CR, o presente capítulo é dedicado à análise documental relativa ao CR com o propósito de perceber a sua influência no processo de formulação de normas e de implementação de diretivas no contexto da crise migratória.

3.1. Análise documental: o CR frente à crise migratória de 2015 a 2019

As séries analisadas a seguir correspondem às publicações disponibilizadas no repositório documental da UE (EUR-Lex). Para cumprir o propósito de analisar a participação do CR no processo de implementação normativa serão consideradas três séries de publicações. A primeira delas é composta pelas recomendações enviadas à Comissão com resposta à formulação da Agenda Europeia da Migração. A segunda pelos *Follow-up*, documentos emitidos pela Comissão em resposta às recomendações do CR. Em seguida, serão analisados os *Impact Reports*, documentos produzidos pelo próprio CR destinado a verificar quais os impactos gerados pelas suas recomendações na formulação de normas pela Comissão e pelo Parlamento.

3.1.1. Participação do CR na formulação da Agenda Europeia da Migração

As recomendações do CR passaram a incluir a Agenda Europeia da Migração em 2015 e finalizaram em 2018, ano em que a Agenda foi implementada. Analisar as recomendações do CR nos documentos identificados permite observar quais as principais demandas postas em questão. Realizada a busca pelos documentos no repositório institucional da UE (EUR-Lex), identificou-se uma série de 14 documentos que estão expostos a seguir:

Quadro 1 - Documentos do CR para a formulação da Agenda Europeia da Migração

Data	Título	Código
8 de julho de 2015	Resolução sobre uma abordagem sustentável da UE para a migração	(2015/C 313/01)
9 de julho de 2015	Resolução sobre as prioridades em relação ao programa de trabalho da Comissão Europeia para 2016	(2015/C 313/04)
3 de dezembro de 2015	Parecer do Comité das Regiões Europeu — Agenda Europeia da Migração	(2016/C 051/03)
3 de dezembro de 2015	Resolução sobre o programa de trabalho da Comissão para 2016	2016/C 051/01)
8 de abril de 2016	Parecer do Comité das Regiões Europeu — Proteção dos refugiados nas respectivas regiões de origem: uma nova perspectiva	2016/C 240/06)
15 de junho de 2016	Parecer do Comité das Regiões Europeu — Revisão intercalar do quadro financeiro plurianual (QFP)	(2017/C 017/05)
11 de outubro de 2016	Parecer do Comité das Regiões Europeu — Revisão da política europeia de vizinhança	(2017/C 088/13)
8 de dezembro de 2016	Parecer do Comité das Regiões Europeu — Plano de ação sobre a integração	(2017/C 185/08)

	dos nacionais de países terceiros	
8 de dezembro de 2016	Resolução do Comité das Regiões Europeu — Programa de trabalho da Comissão Europeia para 2017	(2017/C 185/01)
8 de fevereiro de 2017	Parecer do Comité das Regiões Europeu — Quadro de parceria com os países terceiros sobre a migração	2017/C 207/07)
12 de julho de 2017	Parecer do Comité das Regiões Europeu — Migração na rota do Mediterrâneo Central	(2017/C 342/04)
10 de outubro de 2017	Parecer do Comité das Regiões Europeu — Reforçar a resiliência territorial: capacitar as regiões e os municípios para enfrentar a globalização	2018/C 054/07)
11 de outubro de 2017	Parecer do Comité das Regiões Europeu — Proteção das crianças no contexto da migração	2018/C 054/14)
22 de março de 2018	Parecer do Comité das Regiões Europeu — Implementação da Agenda Europeia da Migração	(2018/C 247/01)

Fonte: Elaboração própria com base em Comitê das Regiões Europeu, 2015a, 2015b, 2016a, 2016b, 2016c, 2017a, 2017b, 2017c, 2017d, 2017e, 2017f, 2018a, 2018b, 2018c.

Os argumentos trazidos pelo CR nos documentos citados acima serão discutidos adiante, de maneira conjunta aos *follow-up* produzidos pela Comissão.

3.1.2. Follow-up da Comissão sobre as recomendações do CR (2015-2019)

Os documentos que seguem correspondem aos *follow-up* enviados pela Comissão referentes ao intervalo entre as recomendações das sessões plenárias realizadas pelo CR, correspondentes ao período de 2015 a 2019. Os dados expostos estão sistematizados por ano e apresentam os principais temas nos quadros expostos a seguir.

Quadro 2 - Recomendações do CR para a Comissão: Sessões Plenárias em 2015

Sessão Plenária do CR	Quantidade de Recomendações consideradas pela Comissão relacionadas a respostas para a crise migratória	Temas das contribuições do CR
63 ^a	-	-
64 ^a	-	-
65 ^a	1	Política Europeia de Vizinhança.
66 ^a	4	Cooperação nas regiões fronteiriças Orçamento para 2016
67 ^a	16	Agenda Europeia da Migração

Fonte: Elaboração própria com base em European Commission, 2015b, 2015c, 2015d, 2016a, 2016b.

O ano de 2015 corresponde ao intervalo entre o 63º e 67º relatórios das sessões plenárias e a quantidade de recomendações reportadas à Comissão, bem como os temas das principais contribuições do CR referentes à crise migratória e requerimento de asilo estão expostas no **Quadro 2**. Entre as contribuições mais aclamadas pela Comissão considera-se a participação por meio das ações afirmativas para a coordenação de cidades e regiões promovidas dentro de *Euro-Mediterranean Regional and Local Assembly (ARLEM)*, *Conference of Regional and Local Authorities for the Eastern Partnership (CORLEAP)* e *Local Border Traffic Mechanism (LBT)*. A constante comunicação entre os atores subnacionais permitiu identificar as especificidades de cada região para lidar com o acolhimento de migrantes, e forneceu ao CR informações sobre a demanda orçamentária para o enfrentamento da crise. Tais demandas foram incluídas nas recomendações para a revisão dos fundos europeus nas missões migratórias. Por fim, o CR levantou pautas relevantes para a Agenda Europeia da Migração, tal como a inclusão dos requerentes de asilo, a criação de base de dados compartilhadas e a promoção de encontros entre as autoridades subnacionais para o compartilhamento de iniciativas em favor de melhores tomadas de decisão ao nível local (EUROPEAN COMMISSION, 2015d, 2016a, 2016b).

Já os quadros a seguir, nomeadamente **Quadro 3** e **Quadro 4**, mostram os dados dos documentos dos anos de 2016 - com intervalo entre o 68º e 72º relatório - e de 2017 - intervalo entre o 73º e 78º relatórios.

Quadro 3 - Recomendações do CR para a Comissão: Sessões Plenárias em 2016

Sessão Plenária do CR	Quantidade de Recomendações consideradas pela Comissão	Principais contribuições do CR
68 ^a	2	Iniciativas para o campo da infância e juventude relacionado a migrantes
69 ^a	15	Assistência aos refugiados
70 ^a	2	Planos de acolhimento
71 ^a	3	Política de vizinhança
72 ^a	33	Revisão no Sistema Europeu Comum de Asilo

Fonte: Elaboração própria com base em European Commission, 2016c, 2016d, 2016e, 2017a, 2017b.

As sessões plenárias do ano de 2016 iniciaram com o destaque para a promoção de políticas com atenção à integração social de jovens e crianças. A resposta da Comissão contemplou a promoção de parcerias em quadros comunitários, como a *EU Urban Agenda*, e reconheceu o acesso das autoridades subnacionais a planos de financiamentos europeus, como o *Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF)* e o *European Structural and Investment Funds (ESIF)* (EUROPEAN COMMISSION, 2016c, 2016e). Outro tema levantado pelo CR foi a urgência para um plano de ação em países ao longo das rotas migratórias para formar parcerias de asilo com para além da UE. Tendo em vista os limites das cidades para o acolhimento do grande número de pessoas e de garantir condições de instrução e trabalho, o financiamento direcionado ao norte da África e à Turquia foram de suma importância para a gestão da crise (EUROPEAN COMMISSION, 2016d, 2017a). Por fim, o CR também trouxe contribuições para a revisão do Sistema Europeu Comum de Asilo, muito embora as propostas de emenda não tenham sido bem recebidas pela Comissão (EUROPEAN COMMISSION, 2017b).

Quadro 4 - Recomendações do CR para a Comissão: Sessões Plenárias em 2017

Sessão Plenária do CR	Quantidade de Recomendações consideradas pela Comissão	Principais contribuições do CR para políticas migratórias
73 ^a	53	Parceria com países os na origem das rotas migratórias Reforma do Sistema Europeu Comum de Asilo
74 ^a	-	-
75 ^a	3	-
76 ^a	37	Governança do Mediterrâneo
77 ^a	16	Proteção a crianças e jovens migrantes
78 ^a	2	Política habitacional e educacional para asilados

Fonte: Elaboração própria com base em European Commission, 2017c, 2017d, 2017e, 2018b, 2018c, 2018d.

O ano de 2017 é marcado por mais diálogos com enfoque na parceria com países fora da UE com parcerias estreitas para o acolhimento de refugiados e a Reforma de Sistema Europeu Comum de Asilo. O CR propõe uma diretiva que especifique os direitos dos requerentes de asilo e monte um plano de ação bem estruturado ao nível comunitário entre os Estados-Membros, as regiões e os municípios. Ademais, em razão de prevenir a migração dos asilados para destinos distintos à localidade que lhe foi concebida, o CR insiste que os órgãos responsáveis pelo acolhimento devem estabelecer vínculos com as unidades educacionais e empregatícias de maneira a possibilitar uma plena inclusão social da população estrangeira (EUROPEAN COMMISSION, 2017c).

O grande volume de entrada de refugiados, sobretudo aqueles provenientes da Líbia, desperta urgência quanto à governança do Mediterrâneo e a parceria com os países de origem dos migrantes. A partir da análise da nacionalidade dos refugiados, o CR propõe um plano de ação que tenha um alvo específico onde as autoridades da UE têm de estabelecer parcerias para atuar na fonte da questão migratória (EUROPEAN COMMISSION, 2017c; 2018b). Quanto à inclusão dos asilados nas cidades europeias, o CR insiste em estabelecer um plano horizontal de acolhimento para que haja a alocação dos asilados de modo a corresponder com as demandas das cidades no sentido profissional, e a facilitar a inclusão social, por exemplo pela proximidade linguística. (EUROPEAN COMMISSION, 2018d).

Por fim, os anos de 2018 e 2019, correspondentes aos intervalos entre o 79º e 84º relatórios e 85º e 89º relatórios, estão expostos nos **Quadro 5** e **Quadro 6**.

Quadro 5 - Recomendações do CR para a Comissão: Sessões Plenárias em 2018

Sessão Plenária do CR	Quantidade de Recomendações consideradas pela Comissão	Principais contribuições do CR
79 ^a	-	-
80 ^a	-	-
81 ^a	3	Implementação da Agenda Europeia da Migração
82 ^a	-	-
83 ^a	4	A voz das autoridades locais e regionais para recuperar a confiança na UE
84 ^a	15	Proposta de Fundo para Migração e Asilo

Fonte: Elaboração própria com base em European Commission, 2018e, 2018f, 2018g, 2018h, 2019a, 2019b

A participação do CR junto à Comissão no ano de 2018 oferece contribuições direcionadas a formalizar normativas a partir da experiência nos destinos de maior acolhimento de migrantes. Para a implementação de uma Agenda Europeia da Migração robusta, no sentido de montar planos de ação para administrar o acolhimento de refugiados no longo prazo, o CR recomenda uma abordagem holística, a partir do contato com as localidades europeias e alhures, para que seja estruturado um guia sólido. Dessa forma, o processo de concessão de visto e a transferência para o destino dos refugiados será garantido com maior agilidade. No mesmo sentido, o CR recomenda uma alocação de recursos 50% maior ao Fundo para Migração e Asilo no período de vigência 2021-2027 (EUROPEAN COMMISSION, 2018g, 2019a, 2019b).

Quadro 6 - Recomendações do CR para a Comissão: Sessões Plenárias em 2019

Sessão Plenária do CR	Quantidade de Recomendações consideradas pela Comissão	Principais contribuições do CR
85 ^a	-	-
86 ^a	17	Fronteiras europeias
87 ^a	1	Sentido da migração
88 ^a	-	-
89 ^a	-	-

Fonte: Elaboração própria com base em European Commission, 2019c, 2019d, 2019e, 2020a, 2020b.

O foco das recomendações do CR no ano de 2019 esteve em aprimorar a Agência de Guarda Costeira e Fronteiras Europeias. Para tanto, as sugestões do CR apontaram para uma atuação coletiva entre as iniciativas europeias e dos Estados-Membros, incluindo a proposta de convite ao Reino Unido para participação como ouvinte da formulação de políticas na área de gestão de fronteiras (EUROPEAN COMMISSION, 2019d).

Sucessivamente às recomendações, o mecanismo de verificação da atuação do CR na formulação normativa da UE é dado por meio dos *Impact Reports*. Os documentos analisados englobam o período entre 2015 e 2019. A seção a seguir traz algumas respostas.

3.1.3. *Impact Reports*: implementação das recomendações em perspectiva da governança multinível

O **Quadro 7** apresenta os principais impactos para a implementação de normas e diretivas identificados pelo CR após as respostas dos órgãos deliberativos da UE.

Quadro 7 - Principais impactos das recomendações do CR

Ano de referência	Principais Impactos (palavras-chave)
2015	Revisão orçamentária Participação das autoridades locais
2016	Contribuição para a reforma do Sistema de Integração dos Regufiados Medidas para o acompanhamento do estrangeiro
2017	Parcerias com a Comissão e com a OIM Inclusão dos migrantes em debates

2018	Parceria de Agenda Urbana Rede Europeia de Integração
2019	Plataforma <i>Cities and Regions for Integration</i> Projeção dos municípios menores

Fonte: Elaboração própria com base em Committee of the Regions, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020.

O ano de 2015 foi marcado por um movimento gradual de inserção do CR no debate sobre as respostas coletivas à crise migratória. O posicionamento do CR em meio ao Fórum Europeu para a Migração foi o primeiro movimento em função de promover a governança entre os principais atores envolvidos no enfrentamento da crise. Além disso, a interação direta entre o CR, a Comissão e o Parlamento por meio de recomendações geraram uma ampla base para fomentar o debate sobre políticas migratórias, sobretudo no que diz respeito à importância dos atores subnacionais em acolher os migrantes e à implementação de decisões sobre o financiamento para as ações da pauta migratória (COMMITTEE OF THE REGIONS, 2016).

As observações do CR quanto à necessidade de recursos para enfrentar a crise migratória, com especial atenção à inclusão das crianças, foram consideradas pelo Parlamento ao aprovar o Orçamento em 2016 para o ano seguinte. Ademais, o CR contribuiu ao grupo de trabalho formado para regulamentar a Convenção Europeia Transfronteiriça propondo dois procedimentos para o compartilhamento de experiência sobre o acolhimento de migrantes entre as cidades, um com atenção à identificação de obstáculos e outro focado em métodos de solução de problemas. No que diz respeito à Reforma do Sistema Europeu Comum de Asilo, a sugestão do CR que causou maior repercussão no Parlamento trata de considerar as individualidades dos requerentes de asilo para uma melhor alocação a partir da identificação com o perfil da cidade. Essa abordagem gerou uma diretiva que visa facilitar a integração dos migrantes, tendo em vista a redução do risco que haja a busca por outro centro urbano em que se estabilizar (COMMITTEE OF THE REGIONS, 2017).

A contribuição do CR para a política migratória contou com o reconhecimento de diferentes órgãos parceiros da UE. O CR promoveu um plano de cooperação com a Organização Internacional para a Migração (OIM) para a troca de experiências na condução das políticas migratórias e com o Diretor Geral da Comissão Europeia para a Migração e Assuntos Internos (DG HOME). Ademais, a atuação de 72 cidades para a integração de migrantes e refugiados serviu como fonte para um estudo publicado pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Por fim, com o intuito de aproximar os refugiados às

instituições europeias, o CR recebeu a paquistanesa Anila Noor em sua 80ª Sessão Plenária (COMMITTEE OF THE REGIONS, 2018).

O Programa *Cities and Regions for Integration of Migrants* foi mais uma parceria que contou com a participação do CR. Lançado no início de 2019, seu propósito é funcionar como uma ferramenta de aproximação entre as autoridades subnacionais europeias e criar uma narrativa solidária para a promoção do plano de integração migratório. No mesmo sentido de aproximação entre os municípios, mas também com outros grupos da sociedade civil, o CR promoveu em dezembro de 2019, com a Comissão, a Agenda Urbana. Esse encontro contou com mais de 400 delegados dispostos a debater alternativas para o acolhimento de refugiados (COMMITTEE OF THE REGIONS, 2019). Por fim, também foi aclamada a iniciativa de promover eventos para aproximar os menores centros urbanos ao debate sobre o acolhimento dos refugiados. (COMMITTEE OF THE REGIONS, 2020).

A rede de interação da qual o CR faz parte demonstra o esforço em promover a governança multinível para o processo de produção normativa e implementação de políticas migratórias. Embora o CR seja um órgão consultivo, o contato direto com os órgãos deliberativos da UE demonstra as proporções que seu envolvimento ganha a partir de constantes intervenções. Por outro lado, o contato com as autoridades subnacionais por meio de fóruns e projetos de compartilhamento de experiências para o acolhimento de migrantes cria um mecanismo de repercussão direta na tomada de decisão desses atores. Por fim, o fortalecimento da rede de governança se faz com a parceria de grupos da sociedade civil e demais organizações internacionais.

3.2. O CR a partir de uma perspectiva da governança multinível

Em consonância com a abordagem da governança multinível, Hinterberger (2018) conclui que os Estados-Membros ainda detêm autonomia para determinar o volume do acolhimento de migrantes irregulares no processo de concessão de residência e de executar as políticas de acolhimento. Contudo, o papel das instituições europeias se faz presente no processo de produção de normas, as quais repercutem ao nível legislativo interno dos Estados-membros e vinculam o Executivo a assumir ações condizentes com o interesse comunitário.

Embora a literatura sobre a governança migratória tenha crescido na última década, ainda são poucas as propostas para uma abordagem conceitual sistematizada no tema. Com o propósito de oferecer um modelo a ser aplicado para estudos empíricos, Schiller (2019) defende uma abordagem direcionada a analisar a interação entre as diferentes agências envolvidas na

complexidade que envolve uma ação de política migratória. A sistematização dessa abordagem envolve tratar a complexidade das interações entre os diferentes níveis de hierarquia e de propósito.

A partir dessa perspectiva, nota-se a participação do CR em sugerir com grande frequência mecanismos de diálogo entre os órgãos europeus, as autoridades subnacionais europeias e as autoridades de países terceiros, seja por fornecerem postos para asilo seja por fazerem parte das rotas migratórias. Esses mecanismos de diálogo podem ter direcionamento normativo ou operacional. No sentido normativo o CR estabelece trocas de informação e sustenta seus interesses para a formulação das políticas comunitárias. Já no lado operacional, as parcerias com autoridades subnacionais proporcionam a difusão de experiências para que sejam debatidas formas de implementar ações de acolhimento e integração dos migrantes nas localidades.

Com o intuito de promover a liberdade, a segurança e a justiça, o CR está inserido em um cenário em que a produção normativa conta com a participação difusa. De fato, a participação de todos os agentes envolvidos é promovida, haja vista o exemplo da participação de Anila Noor em sua casa. Ademais, pode ser notado que o CR não estabelece os limites da governança multinível dentro da UE. As iniciativas para negociar com os países além da Europa representam uma tentativa de ampliar o conceito de mobilização dos atores dentro do regime migratório.

Por fim, a governança multinível também é preponderante para o respeito aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Apenas com a ampla participação das partes envolvidas é possível observar as demandas e os recursos disponíveis seja nas localidades, seja nos órgãos responsáveis pela distribuição de financiamento para as políticas comunitárias.

CONCLUSÃO

O presente trabalho foi desenvolvido com o intuito de explorar a participação do CR dentro de suas competências consultivas designadas pelo Tratado de Lisboa no processo de formulação de políticas da UE, no que tange a crise migratória dos anos 2015 a 2019. A hipótese inicial foi de que o CR, por ser um órgão consultivo, atuou em conjunto com a Comissão para pontuar as demandas das cidades e das regiões no processo de produção normativa da UE. Em comunicação com a Comissão, o CR efetuou recomendações e realizou encontros com as autoridades locais e outros membros da sociedade civil para promover políticas conjuntas.

Recorreu-se à abordagem da governança multinível como instrumento de sustentação teórico-conceitual para guiar as dinâmicas de interação entre o CR e os órgãos deliberativos da UE. A escolha de uma perspectiva abrangente quanto ao reconhecimento de múltiplos atores no processo decisório é o marco fundamental para a análise da atuação de um órgão consultivo tal qual o CR. Embora não tenha o escopo de implementar ações para o combate direto às questões a serem enfrentadas, a sua participação dentro do processo decisório é tudo menos trivial. A estrutura da UE possibilita explorar e testar os preceitos da governança multinível a partir da rede institucional complexa que contempla atores que interagem em diferentes níveis e que buscam cumprir propósitos correlatos.

A situação atípica de fluxos migratórios provenientes por diferentes rotas em direção aos países da UE colocou à prova a sua capacidade de ação coletiva. Administrar as tensões entre interesses econômicos, a estabilidade social e a salvaguarda dos direitos humanos demandaram a formulação de diretrizes para além daquilo que já estava previsto nas normativas comunitárias. O papel do CR na participação conjunta com os grandes centros urbanos, principais destinos dos migrantes, foi cumprido conforme o esperado. A interlocução entre os atores subnacionais para promover a difusão de aprendizado foi bem sucedida por meio da Agenda Urbana, da Rede Eurocities, da iniciativa *Go Local: Supporting Regions, Cities and Rural Areas in Migrants' Integration* e *Cities and Regions for Integration initiative*.

A participação do CR como representante dos interesses das autoridades locais e regionais possibilitou compreender a necessidade da mobilização de recursos materiais para uma ação coletiva bem estruturada. A análise da atuação do CR junto à Comissão permite identificar o modo como a experiência compartilhada e a mobilização de uma estrutura tal qual a UE capaz de distribuir recursos permite uma frente de atuação ampla e conjunta para uma situação crítica com potencial de causar instabilidade econômica e social na região.

As conclusões trazidas na presente pesquisa estão em conformidade com a perspectiva de Hönnige e Panke (2015). O CR se posicionou diante da Comissão muitas vezes de forma reativa ao considerar a série documental de *follow-up*. Mesmo assim, as recomendações que visavam a interlocução entre as autoridades subnacionais, assim como aquelas que sustentavam a necessidade de financiamento para que as cidades pudessem desenvolver políticas de integração dos estrangeiros de moda a trazer benefícios para a comunidade local foram ricas contribuições de iniciativa do CR.

Para além da atuação entre os órgãos da UE, foi possível constatar que o CR se coloca em uma condição de promover a governança multinível dentro do regime migratório no contexto europeu. A parceria com a outras organizações multilaterais, como a OIM, e a promoção de eventos com a presença também de ONGs demarcam uma posição para além de sua posição no quadro institucional da UE.

O problema inicial foi identificado a partir dos limites da atuação do CR. Por meio da abordagem de governança multinível foi possível explorar o enfrentamento do CR aos desafios da crise migratória, mantendo presente o respeito aos princípios de solidariedade e ao mesmo tempo buscando promover o desenvolvimento de seus interesses. A conclusão é a de que o CR não somente respondeu de forma suficiente às demandas e aos desafios envolvendo os impactos da crise migratória da região, como também a pesquisa deixa em aberto indagações quanto à inserção no processo de formulação da agenda migratória da UE.

REFERÊNCIAS

I. Referências gerais

ABELS, Gabriele; BATTKE, Jan. **Regional Governance in the EU: regions and the future of europe**. Northampton: Edward Elgar Publishing Limited, 2019. 256 p.
<https://doi.org/10.4337/9781788978620>

ALDECOA, Francisco; KEATING, Dr Michael. **Paradiplomacy in Action: the foreign relations of subnational governments**. Londres: Routledge, 2013. 240 p. (ISBN 9780714680187). <https://doi.org/10.4324/9781315039497>

BEHNKE, Nathalie; BROSCHEK, Jörg; SONNICKSEN. **Configurations, dynamics and mechanisms of multilevel governance**. Springer, 2019. 417p. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-05511-0>

BUONANNO, L.. The European Migration Crisis. In: DINAN, D.; NUGENT, N.; PATTERSON, W. E. (ed.). **The European Union in Crisis**. Londres: Palgrave Macmillan, 2017. p. 100-130. https://doi.org/10.1057/978-1-137-60427-9_6

CAMPESI, Giuseppe. Crisis, migration and the consolidation of the EU border control regime. **International Journal Of Migration And Border Studies**, [S.I.], v. 4, n. 3, p. 196-221, 2018. <https://doi.org/10.1504/IJMBS.2018.093891>

CAMPOS, Eduardo Nunes. **O lugar do cidadão nos processos de integração: o déficit social da Comunidade Européia e do Mercosul**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002. 376 p.

CAPONIO, Tiziana. Grassroots multiculturalism in Italy: Milan, Bologna and Naples compared. In: CAPONIO, T.; BORKERT, M. (ed.). **The Local Dimension of Migration Policymaking**. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010. p. 57-84.
<https://doi.org/10.5117/9789089642325>

CAPONIO, Tiziana; BORKERT, Maren (ed.). **The Local Dimension of Migration Policymaking**. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010. 204 p. 9789089642325.
 CRIPEL. **Bienvenue sur le site du CRIPEL**. Disponível em: <https://cripel.be/>. Acesso em: 20 fev. 2022. <https://doi.org/10.5117/9789089642325>

CAPONIO, Tiziana. Governing Migration through Multi-Level Governance? City Networks in Europe and the United States. **Journal of Common Market Studies**. V. 59, n. 6, pp.1590-1606. 2021. <https://doi.org/10.5117/9789089642325>

CHRABĄSZCZ, Robert; ZAWICKI, Marcin. The evolution of multi-level governance: the perspective on eu anti-crisis policy in southern-european eurozone states. **Zarządzanie Publiczne**, [S.L.], n. 438/2016, p. 17-31, 2016. Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie - Krakow University of Economics. <https://doi.org/10.15678/ZP.2016.38.4.02>

DEFOORT, Yves. **The place and the role of the Committee of Regions in the European decision-making process**. 2002. 60 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Law And Political Science, Department Of Law, Lund University, Lund, 2002.

DUTA, Rebecca A. **La securitizzazione dell'immigrazione come guida delle scelte politiche**. 2017. 277 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Política e Estudo Europeu e Internacional, Università Degli Studi Roma Tre, Roma, 2017.

EUROPEAN COMMITTEE OF THE REGIONS. **Go Local: Supporting Regions, Cities and Rural Areas in Migrants' Integration**. 2019. Disponível em: <https://cor.europa.eu/en/events/Pages/conference-go-local-2019.aspx>. Acesso em: 25 fev. 2022.

EUROPEAN COMMITTEE OF THE REGIONS. **Cities and Regions for Integration of Migrants: integration initiative**. Disponível em: <https://cor.europa.eu/en/our-work/Pages/cities-and-regions-for-integration.aspx#:~:text=%E2%80%8BCities%20and%20Regions%20for,cities%20and%20ensuring%20social%20cohesion>. Acesso em: 25 fev. 2022.

EUROPEAN PARLIAMENT. **Immigration policy**. 2021. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/152/immigration-policy>. Acesso em: 28 fev. 2022.

EUROPEAN RESETTLEMENT NETWORK. **CITIES WELCOME REFUGEES: VIENNA**. 2015a. Disponível em: <http://resettlement.eu/page/cities-welcome-refugees-vienna>. Acesso em: 20 fev. 2022.

EUROPEAN RESETTLEMENT NETWORK. **CITIES WELCOME REFUGEES: LEIPZIG**. 2015b. Disponível em: <http://resettlement.eu/page/cities-welcome-refugees-leipzig>. Acesso em: 20 fev. 2022.

EUROPEAN RESETTLEMENT NETWORK. **CITIES WELCOME REFUGEES: GDAŃSK**. 2015c. Disponível em: <http://resettlement.eu/page/cities-welcome-refugees-gdansk>. Acesso em: 20 fev. 2022.

EUROPEAN RESETTLEMENT NETWORK. **CITIES WELCOME REFUGEES: ZAGREB**. 2015d. Disponível em: <http://resettlement.eu/page/cities-welcome-refuges-zagreb>. Acesso em: 20 fev. 2022.

FRONTEX. **O que é a Frontex?** 2022a. Disponível em: <https://frontex.europa.eu/pt/sobre-nos/o-que-e-a-frontex/>. Acesso em: 20 fev. 2022.

FRONTEX. **Migratory Routes: western Mediterranean route**. 2022b. Disponível em: <https://frontex.europa.eu/we-know/migratory-routes/western-mediterranean-route/>. Acesso em: 20 fev. 2022.

FRONTEX. **Migratory Routes: Central Mediterranean Route**. 2022c. Disponível em: <https://frontex.europa.eu/we-know/migratory-routes/central-mediterranean-route/>. Acesso em: 20 fev. 2022.

GALES, Patrick Le; LEQUESNE, Christian (ed.). **Regions in Europe: the paradox of power**. Londres: Routledge, 1998. 324 p. (ISBN 9780415164832).

GUERRA, Luís. A Frontex e as agendas de migração e de segurança da União Europeia. **Janus Anuário**, Lisboa, v. 1, n. 19, p. 98-99, maio 2019. Anual. Disponível em: <https://observare.autonoma.pt/anuario/wp-content/uploads/sites/5/2021/03/Janus-Anuario-2018-2019.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2022.

HACKETT, Sarah. Earning from History: city governance of migration and diversity in britain and germany. In: CAPONIO, T.; SCHOLTEN, P.; ZAPATA-BARRERO, P. (ed.). **The Routledge handbook of the governance of migration and diversity in cities**. Londres/Nova Iorque: Routledge, 2019. Cap. 4. p. 1-379.

HINTERBERGER, Kevin Fredy. A Multi-Level Governance Approach to Residence Rights of Migrants and Irregular Residence in the EU. **European Journal Of Migration And Law**, [S.L.], v. 20, n. 2, p. 182-204, 30 maio 2018. Brill. <https://doi.org/10.1163/15718166-12340025>

HÖNNIGE, Christoph; PANKE, Diana. Is anybody listening? The Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee and their quest for awareness. **Journal Of European Public Policy**, [S.L.], v. 23, n. 4, p. 624-642, 21 jul. 2015. Informa UK Limited. <https://doi.org/10.1080/13501763.2015.1066839>

HOOGHE, Liesbet. **Subnational Mobilization in the European Union**. West European Politics, 18:3, 175-198. 1995. <https://doi.org/10.1080/01402389508425097>

HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. **American Political Science Review**. Vol.97, n. 2. 2003. pp. 233-243. <https://doi.org/10.1017/S0003055403000649>

JESUS, Diego Santos Vieira de. Os processos de partilha da soberania na União Europeia. **Revista Brasileira de Política Internacional**. V. 52, n. 2, 2009. pp. 115-132. <https://doi.org/10.1017/S0003055403000649>

LOUGHLIN, John. Representing regions in Europe: the committee of the regions. **Regional & Federal Studies**, [S.L.], v. 6, n. 2, p. 147-165, jun. 1996. Informa UK Limited. <https://doi.org/10.1080/13597569608420973>

MCADAM, Jane. The concept of crisis migration. **Forced Migration Review**, v. 45, n. 1, p. 10-11, 2014.

MCCORMICK, John. **Understanding the European Union: A Concise Introduction**. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2008.

MCMAHON, Simon; SIGONA, Nando. Death and Migration: migrant journeys and the governance of migration during Europe's migration crisis. **International Migration Review**, [S.L.], v. 55, n. 2, p. 605-628, 25 set. 2020. SAGE Publications. <https://doi.org/10.1177/0197918320958615>

MARKS, Gary. Structural Policy and Multilevel Governance in the EC. In: **The State of the European Community**. Boulder: Lynne Rienner. 1993. pp. 391-410.

METCALFE-HOUGH, Victoria. **The Migration Crisis? Facts, Challenges and possible solution**. Londres: Oversea Development Institution, 2015.

O'NIONS, Helen. **Asylum – A Right Denied: a critical analysis of European asylum policy**. Surrey/Burlington: Ashgate, 2014. 271 p.

PANARA, Carlo; BECKER, Alexander de. **The role of the Regions in EU governance**. Heidelberg: Springer Verlag, 2011. 346 p. <https://doi.org/10.1007/978-3-642-11903-3>

PARIS. MAIRIE DE PARIS. **Mobilising the Paris community to welcome refugees**. Paris, 2015. 36 p. Disponível em: <https://www.francebenevolat.org/sites/default/files/actualites/Mobilising%20the%20Paris%20community%20to%20welcome%20refugees.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2022.

PIATTONI, Simona. **The Theory of Multi-level Governance: Conceptual, Empirical, and Normative Challenges**. Oxford University Press. 2010. 301 pp.

PIATTONI, Simona. Multilevel Governance. IN: DETTERBECK, Klaus; HEPBURN, Eve. **Handbook of Territorial Politics**. S/L Edward Elgar Publishing Limited. 2018 pp. 61-73. <https://doi.org/10.4337/9781784718770.00010>

RABIEJ, Stanisław Jan. Migration crisis in Europe – myths and reality. **Studia Oecumenica**, [S.L.], v. 19, p. 413-426, 23 dez. 2019. Uniwersytet Opolski. <https://doi.org/10.25167/so.1513>

RACHEL et al. **Migration and health in the European Union**. Berkshire: McGraw Hill, 2011

REIS, Liliana Domingues. **Política Comum de Segurança e Defesa: O Novo Desafio ao Processo de Integração da UE**. Universidade do Minho. Escola de Economia e Gestão. 2014

SASSEN, Saskia. Os espaços da economia global. In: OLIVEIRA, Flávia Arlanch Martins de (Org.). **Globalização, regionalização e nacionalismo**. São Paulo: Ed. Unesp, 1999.

SCHILLER, Maria. The Local Governance of Immigrant integration in Europe: the state of the art and a conceptual model for future research. In: CAPONIO, T.; SCHOLTEN, P.; ZAPATA-BARRERO, R. (ed.). **The Routledge handbook of the governance of migration and diversity in cities**. Londres/Nova Iorque: Routledge, 2019. p. 1-379.

TATHAM, Michael. Regional Voices in the European Union: Subnational Influence in Multilevel Politics. **International Studies Quarterly**. Vol 59, n. 2. 2015. pp. 387-400. <https://doi.org/10.1111/isqu.12184>

THOLEN, Berry. The Europeanisation of Migration Policy: the normative issues. **European Journal Of Migration And Law**, Holanda, v. 6, n. 1, p. 323-351, 2005. <https://doi.org/10.1163/1571816044088827>

TOSTES, Ana Paula. **União Europeia: Resiliência e Inovação Política no Mundo Contemporâneo**. Curitiba: Appris Editora, 2017. 179 p.

VIENA. CITY OF VIENNA. **Start coaching - Start Wien - Services for new migrants**. Disponível em: <https://www.wien.gv.at/english/social/integration/arriving/start-wien-migrants/startcoaching.html>. Acesso em: 20 fev. 2022.

WINIARSKA, Helena. European Agenda on Migration between progress and challenges: situational overview. In: FAURI, Francesca; MANTOVANI, Debora; STRANGIO, Donatella (ed.). **Economic and Social Perspectives on European Migration**. Londres: Routledge, 2020. p. 3-13. <https://doi.org/10.4324/9781003045915-2>

II. Fontes primárias

COMITÊ DAS REGIÕES EUROPEU. Resolução sobre uma abordagem sustentável da UE para a migração. **Jornal Oficial da União Europeia**: 22 set. 2015a, Bruxelas, (2015/C 313/01).

COMITÊ DAS REGIÕES EUROPEU. Resolução sobre as prioridades em relação ao programa de trabalho da Comissão Europeia para 2016. **Jornal Oficial da União Europeia**: 22 set. 2015b, Bruxelas, (2015/C 313/04).

COMITÊ DAS REGIÕES EUROPEU. Parecer do Comité das Regiões Europeu — Agenda Europeia da Migração. **Jornal Oficial da União Europeia**: 10 fev. 2016a, Bruxelas, (2016/C 051/01).

COMITÊ DAS REGIÕES EUROPEU. Resolução sobre o programa de trabalho da Comissão para 2016. **Jornal Oficial da União Europeia**: 10 fev. 2016b, Bruxelas, (2016/C 051/03).

COMITÊ DAS REGIÕES EUROPEU. Parecer do Comité das Regiões Europeu — Proteção dos refugiados nas respectivas regiões de origem: uma nova perspectiva. **Jornal Oficial da União Europeia**: 1 jul. 2016c, Bruxelas, (2016/C 240/06).

COMITÊ DAS REGIÕES EUROPEU. Parecer do Comité das Regiões Europeu — Revisão intercalar do quadro financeiro plurianual (QFP). **Jornal Oficial da União Europeia**: 18 jan. 2017a, Bruxelas, (2017/C 017/05).

COMITÊ DAS REGIÕES EUROPEU. Parecer do Comité das Regiões Europeu — Revisão da política europeia de vizinhança. **Jornal Oficial da União Europeia**: 21 mar. 2017b, Bruxelas, (2017/C 088/13).

COMITÊ DAS REGIÕES EUROPEU. Parecer do Comité das Regiões Europeu — Plano de ação sobre a integração dos nacionais de países terceiros. **Jornal Oficial da União Europeia**: 9 jun. 2017c, Bruxelas, (2017/C 185/08).

COMITÊ DAS REGIÕES EUROPEU. Resolução do Comité das Regiões Europeu — Programa de trabalho da Comissão Europeia para 2017. **Jornal Oficial da União Europeia**: 9 jun. 2017d, Bruxelas, (2017/C 185/01).

COMITÊ DAS REGIÕES EUROPEU. Parecer do Comité das Regiões Europeu — Quadro de parceria com os países terceiros sobre a migração. **Jornal Oficial da União Europeia**: 30 jun. 2017e, Bruxelas, (2017/C 207/07).

COMITÊ DAS REGIÕES EUROPEU. Parecer do Comité das Regiões Europeu — Migração na rota do Mediterrâneo Central. **Jornal Oficial da União Europeia**: 12 out. 2017f, Bruxelas, (2017/C 342/04).

COMITÊ DAS REGIÕES EUROPEU. Parecer do Comité das Regiões Europeu — Proteção das crianças no contexto da migração. **Jornal Oficial da União Europeia**: 13 fev. 2018a, Bruxelas, (2018/C 054/14).

COMITÊ DAS REGIÕES EUROPEU. Parecer do Comité das Regiões Europeu — Reforçar a resiliência territorial: capacitar as regiões e os municípios para enfrentarem a globalização. **Jornal Oficial da União Europeia**: 13 fev. 2018b, Bruxelas, (2018/C 054/07).

COMITÊ DAS REGIÕES EUROPEU. Parecer do Comité das Regiões Europeu — Implementação da Agenda Europeia da Migração. **Jornal Oficial da União Europeia**: 13 jul. 2018c, Bruxelas, (2018/C 247/01).

COMMITTEE OF THE REGIONS. **Annual Impact Report**. Bruxelas: Committee Of The Regions, 2016. 25 p.

COMMITTEE OF THE REGIONS. **Annual Impact Report**. Bruxelas: Committee Of The Regions, 2017. 33 p.

COMMITTEE OF THE REGIONS. **CoR Activities in 2017 - Report on the Impact of CoR Opinions**. Bruxelas: 184th Meeting of the European Committee Of The Regions Bureau, 2018. 75 p.

COMMITTEE OF THE REGIONS. **CoR Activities in 2018 - Report on the Impact of CoR Opinions**. Bruxelas: 191st Meeting of the European Committee Of The Regions Bureau, 2019. 52 p.

COMMITTEE OF THE REGIONS. **CoR Activities in 2019 - Report on the Impact of CoR Opinions**. Bruxelas: 197th Meeting of the European Committee Of The Regions Bureau, 2020. 47 p.

COMISSÃO EUROPEIA. **Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões: Implementação da Agenda Europeia de Migração**. Bruxelas: Comissão Europeia, 27 set. 2017a, COM(2017) 558 final.

COMISSÃO EUROPEIA. **Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho**: Relatório intercalar sobre a Agenda Europeia da Migração. Bruxelas: Comissão Europeia, 13 nov. 2017b, COM(2017) 669 final.

COMISSÃO EUROPEIA. **Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho**: Relatório intercalar sobre a aplicação da Agenda Europeia da Migração. Bruxelas: Comissão Europeia, 6 mar 2019a, COM(2019) 126 final.

COMISSÃO EUROPEIA. **Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho: Relatório intercalar sobre a aplicação da Agenda Europeia da Migração.** Bruxelas: Comissão Europeia, 16 out. 2019b, COM(2019) 481 final.

EUROCITIES. **Cities and Migrants: implementing the integrating cities charter.** Bruxelas: Eurocities, 2018. 36 p.

EUROPEAN COMMISSION. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: a European Agenda on Migration. **Jornal Oficial da União Europeia:** 13 mai. 2015a, Bruxelas, COM(2015) 240 final. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52015DC0240>. Acesso em: 20 fev. 2022.

EUROPEAN COMMITTEE OF THE REGIONS. Resolution for a sustainable EU approach to migration. **Official Journal of the European Union:** 22 set. 2015, Bruxelas, 2015/C 313/01. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52015XR2566&qid=1646131990167>. Acesso em 25 fev. 2022.

EUROPEAN COMMISSION. **Follow-up given by the Commission to the opinions adopted by the European Committee of the Regions during the plenary sessions of February 2015:** 63rd Report. Bruxelas, 2015b. 62 p.

EUROPEAN COMMISSION. **Follow-up given by the Commission to the opinions adopted by the European Committee of the Regions during the plenary session of April 2015:** 64th Report. Bruxelas, 2015c. 34 p.

EUROPEAN COMMISSION. **Follow-up given by the Commission to the opinions adopted by the European Committee of the Regions during the plenary sessions of June and July 2015:** 65th Report. Bruxelas, 2015d. 59 p.

EUROPEAN COMMISSION. **Follow-up given by the Commission to the opinions adopted by the European Committee of the Regions during the plenary session of October 2015:** 66th Report. Bruxelas, 2016a. 90 p.

EUROPEAN COMMISSION. **Follow-up given by the Commission to the opinions adopted by the European Committee of the Regions during the plenary session of December 2015:** 67th Report. Bruxelas, 2016b. 48 p.

EUROPEAN COMMISSION. **Follow-up given by the Commission to the opinions adopted by the European Committee of the Regions during the plenary session of February 2016:** 68th Report. Bruxelas, 2016c. 32 p.

EUROPEAN COMMISSION. **Follow-up given by the Commission to the opinions adopted by the European Committee of the Regions during the plenary session of April 2016:** 69th Report. Bruxelas, 2016d. 56 p.

EUROPEAN COMMISSION. **Follow-up given by the Commission to the opinions adopted by the European Committee of the Regions during the plenary session of June 2016:** 70th Report. Bruxelas, 2016e. 62 p.

EUROPEAN COMMISSION. Follow-up given by the Commission to the opinions adopted by the European Committee of the Regions during the plenary session of October 2016: 71st Report. Bruxelles, 2017a. 100 p.

EUROPEAN COMMISSION. Follow-up given by the Commission to the opinions adopted by the European Committee of the Regions during the plenary session of December 2016: 72nd Report. Bruxelles, 2017b. 102 p.

EUROPEAN COMMISSION. Follow-up given by the Commission to the opinions adopted by the European Committee of the Regions during the plenary session of February 2017: 73rd Report. Bruxelles, 2017c. 111 p.

EUROPEAN COMMISSION. Follow-up given by the Commission to the opinions adopted by the European Committee of the Regions during the plenary session of March 2017: 74th Report. Bruxelles, 2017d. 31 p.

EUROPEAN COMMISSION. Follow-up given by the Commission to the opinions adopted by the European Committee of the Regions during the plenary session of May 2017: 75th Report. Bruxelles, 2017e. 93 p.

EUROPEAN COMMISSION. Commission and OECD present report on the local integration of migrants. Bruxelles: European Commission, 2018a. Doi: 10.2776/442076.

EUROPEAN COMMISSION. Follow-up given by the Commission to the opinions adopted by the European Committee of the Regions during the plenary session of July 2017: 76th Report. Bruxelles, 2018b. 134 p.

EUROPEAN COMMISSION. Follow-up given by the Commission to the opinions adopted by the European Committee of the Regions during the plenary session of October 2017: 77th Report. Bruxelles, 2018c. 74 p.

EUROPEAN COMMISSION. Follow-up given by the Commission to the opinions adopted by the European Committee of the Regions during the plenary session of December 2017: 78th Report. Bruxelles, 2018d. 110 p.

EUROPEAN COMMISSION. Follow-up given by the Commission to the opinions adopted by the European Committee of the Regions during the plenary session of January-February 2018: 79th Report. Bruxelles, 2018e. 87 p.

EUROPEAN COMMISSION. Follow-up given by the Commission to the opinions adopted by the European Committee of the Regions during the plenary session of March 2018: 80th Report. Bruxelles, 2018f. 60 p.

EUROPEAN COMMISSION. Follow-up given by the Commission to the opinions adopted by the European Committee of the Regions during the plenary session of May 2018: 81st Report. Bruxelles, 2018g. 66 p.

EUROPEAN COMMISSION. **Follow-up given by the Commission to the opinions adopted by the European Committee of the Regions during the plenary session of July 2018:** 82nd Report. Bruxelas, 2018h. 108 p.

EUROPEAN COMMISSION. **Follow-up given by the Commission to the opinions adopted by the European Committee of the Regions during the plenary session of October 2018:** 83rd Report. Bruxelas, 2019a. 134 p.

EUROPEAN COMMISSION. **Follow-up given by the Commission to the opinions adopted by the European Committee of the Regions during the plenary session of December 2018:** 84th Report. Bruxelas, 2019b. 130 p.

EUROPEAN COMMISSION. **Follow-up given by the Commission to the opinions adopted by the European Committee of the Regions during the plenary session of February 2019:** 85th Report. Bruxelas, 2019c. 89 p.

EUROPEAN COMMISSION. **Follow-up given by the Commission to the opinions adopted by the European Committee of the Regions during the plenary session of April 2019:** 86th Report. Bruxelas, 2019d. 31 p.

EUROPEAN COMMISSION. **Follow-up given by the Commission to the opinions adopted by the European Committee of the Regions during the plenary session of June 2019:** 87th Report. Bruxelas, 2019e. 73 p.

EUROPEAN COMMISSION. **Follow-up given by the Commission to the opinions adopted by the European Committee of the Regions during the plenary session of October 2019:** 88th Report. Bruxelas, 2020a. 135 p.

EUROPEAN COMMISSION. **Follow-up given by the Commission to the opinions adopted by the European Committee of the Regions during the plenary session of December 2019:** 89th Report. Bruxelas, 2020b. 92 p.

EUROPEAN COMMISSION. **Global Approach to Migration and Mobility (GAMM).** Disponível em: https://ec.europa.eu/home-affairs/pages/glossary/global-approach-migration-and-mobility-gamm_en. Acesso em: 20 fev. 2022.

EUROPEAN PARLIAMENT. **Immigration Policy.** 2022. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/152/immigration-policy>. Acesso em: 20 fev. 2022.

EUROPEAN SOCIAL FUND. **The Amsterdam Approach fast-tracks new citizens.** 2019. Disponível em: <https://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=46&langId=en&projectId=3061>. Acesso em: 20 fev. 2022.

OECD. **INTEGRATION OF MIGRANTS AND REFUGEES AT THE LOCAL LEVEL: what would success look like?.** 2018. Disponível em: <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/Migration-Flyer-FINAL.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2022.

OECD. **LOCAL INCLUSION OF MIGRANTS AND REFUGEES: A gateway to existing ideas, resources, and capacities for cities across the world.** 2020. Disponível em:

<https://www.oecd.org/regional/Local-inclusion-Migrants-and-Refugees.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado de Lisboa**. Diário oficial da União Europeia, v.100, 2007.