

# A teoria da governança multinível aplicada à contextos de migrações forçadas: Brasil e Portugal como estudos de caso

*Joanna Rocha Muniz<sup>1</sup>*

**Resumo:** Este artigo discorre sobre como a teoria da governança multinível pode ser um modelo de análise para examinar as redes organizacionais formadas em torno da questão do refúgio. Através de entrevistas semiestruturadas com entidades voltadas para solicitantes de asilo no Brasil e em Portugal, foi observado o modelo de gestão em ambos os países e processos de descentralização e interdependência. Ao fim, conclui-se que a governança multinível é um mecanismo proveitoso para analisar a rede organizacional voltada para as migrações forçadas em países com perfis distintos, pois abarca conexões que ocorrem em torno de um objetivo em comum.

**Palavras-chaves:** Governança multinível. Migrações forçadas. Redes organizacionais.

## Multilevel governance theory applied to forced migration contexts: Brazil and Portugal as case studies.

**Abstract:** This article discusses how the theory of multilevel governance can be a model of analysis to examine the organizational networks formed around the refugee issue. Through semi-structured interviews with entities dedicated to asylum seekers in Brazil and Portugal, the management model in both countries and processes of decentralization and interdependence were observed. In the end, it is concluded that multilevel governance is a useful mechanism to analyze the organizational network focused on forced migrations in countries with different profiles, as it involves connections that occur around a common objective.

**Keywords:** Multilevel governance. Forced migrations. Organizational networks.

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Sociologia pela Universidade de Lisboa (UL). E-mail: joannarochamuniz@gmail.com

## **Teoría de la gobernanza multinivel aplicada a contextos de migración forzada: Brasil y Portugal como casos de estudio**

**Resumen:** Este artículo discute cómo la teoría de la gobernanza multinivel puede ser un modelo de análisis para examinar las redes organizacionales formadas en torno al tema de los refugiados. A través de entrevistas semiestructuradas con entidades dedicadas a los solicitantes de asilo en Brasil y Portugal, se observó el modelo de gestión en ambos países y los procesos de descentralización e interdependencia. Al final, se concluye que la gobernanza multinivel es un mecanismo útil para analizar la red organizacional centrado en las migraciones forzadas en países con diferentes perfiles, ya que se trata de conexiones que se dan en torno a un objetivo común.

**Palabras clave:** Gobernanza multinivel. Migraciones forzadas. Redes organizativas.

### **Introdução**

A configuração do refúgio estabelecida pela Convenção de Genebra de 1951 abarca fugas por motivo de perseguição à raça, religião, nacionalidade, grupos sociais ou opiniões políticas (ZETTER, 2015). Atualmente, os fatores que forçam o deslocamento também podem ser motivados por mudanças climáticas, desastres naturais e conflitos intraestatais (WEISS, 2018), o que tem resultado na necessidade crescente de buscar soluções duradouras para esse fenômeno (UNHCR, 2022).

Novas nomenclaturas têm sido elaboradas a fim de dar conta das variadas formas de proteção e dos diferentes fluxos migratórios (OLIVEIRA *et al.* 2017). Em 2021, 89,3 milhões de pessoas foram obrigadas a se deslocar, com um aumento de 8% em relação ao ano anterior. Isto significa que mais de 1% da população mundial pode ser englobada no conceito de migrante forçado (UNHCR, 2022). Este cenário tem desafiado os países a reconsiderar as formas convencionais de lidar com o refúgio, exigindo a participação de diversos atores da sociedade civil (THOUÉZ, 2019).

Essa mudança no campo do refúgio requer a reformulação de formas de governança para os países que se propõem à recepção de migrantes forçados, com o desenvolvimento de uma

arquitetura interna mais eficiente para o asilo. Reconhecer que o acolhimento e a integração envolvem múltiplos domínios (AGER e STRANG, 2008), é pressupor a participação de entidades variadas, que se conectam entre si com um objetivo comum. Cada vez mais, as respostas dadas ao refúgio são compostas pela elaboração de uma rede organizacional formada por Estados, organizações supranacionais, regionais e locais, de caráter público e privado (THOUÉZ, 2019). Esta tessitura pode ser compreendida através da governança multinível, que procura observar a interação entre atores em torno de uma causa semelhante e um objetivo conjunto (HOOGHE e MARKS, 2003).

A teoria da governança multinível tem sido utilizada para a compreensão de diversos fenômenos complexos, como a regeneração urbana, a mitigação das mudanças climáticas e, cada vez mais, sobre a questão das migrações forçadas (CAPONIO, 2021). Isso se dá porque essa teoria engloba a participação de atores com características distintas na resolução de desafios compartilhados. O refúgio é um quebra-cabeça composto por peças que quando reunidas podem resultar em um processo de acolhimento mais qualificado, perpassado por diferentes setores da sociedade.

Em diversos países, autores têm se dedicado a observar a gestão do refúgio através da governança multinível (AUSLENDER, 2021; CAPONIO, 2021; GLORIUS e GASCH, 2022; CAPONIO e PONZO, 2022). Este artigo faz parte de uma pesquisa que busca compreender a formação de redes organizacionais dedicadas a migrantes forçados no Brasil e em Portugal tendo esta teoria como modelo analítico. Para isso, nos dois países foram feitas entrevistas semiestruturadas com organizações públicas e privadas voltadas para à questão do refúgio, com o intuito de mapear a rede organizacional e apreender de que forma os laços são formados. Com uma abordagem qualitativa, buscou-se compreender como são efetivados os laços entre as organizações e de que forma tais conexões podem favorecer à um acolhimento efetivo. Foi feita uma análise de conteúdo crítica, com o propósito de realizar triangulações que pudessem atribuir significado aos dados produzidos (BARDIN, 1977).

Inicialmente, este artigo expõe a governança multinível como um modelo analítico e como esta teoria tem sido aplicada em diferentes contextos. Em seguida, é descrita a formação de redes organizacionais a partir de fatores como interdependência e descentralização de poder, inserindo atores não estatais em processos de tomada de decisão e elaboração de políticas públicas. É feita uma associação entre governança multinível e as migrações forçadas, com o propósito de refletir sobre como este modelo pode ser útil para analisar a forma de gestão em diferentes países. No caso deste artigo, é feito um breve estudo de caso sobre Brasil e Portugal, com foco na estrutura geral de ambos os países e o modelo de acolhimento que vem sendo desenvolvido a partir das organizações localizadas em diferentes escalas.

### **Governança multinível como um modelo de gestão**

O conceito de governança multinível foi elaborado por Gary Marks, no início dos anos 1990, com o propósito de descrever as transformações institucionais e políticas no processo de integração europeia (MARKS, 1993). Estas mudanças tanto reforçaram organizações comuns e competências supranacionais, a partir do Ato Único Europeu de 1986 e o Tratado de Maastricht de 1991, como reverberaram na esfera da política regional dos Estados-membros da União Europeia (UE) (TORTOLA, 2017).

Dentre os esforços teóricos para compreender a concepção da União Europeia, a governança multinível se contrapôs à duas teorias que buscavam entender esta formação. De um lado, o neofuncionalismo argumentava que com o aprofundamento dos processos de integração, as instituições supranacionais ganhariam mais poder e mais interesses surgiriam para além dos Estados (SCHAKEL *et al.* 2015). Com o deslocamento de autoridade para cima, havia a suposição de que o ativismo supranacional e o transbordamento de políticas se sobrepusessem aos interesses singulares de cada país (HOOGHE e MARKS, 2019). De outro lado, a teoria intergovernamental colocava em foco a importância da integração regional, no qual o interesse nacional se assentaria

no quadro político doméstico e as negociações se realizariam em fóruns intergovernamentais (SCHAKEL *et al.* 2015).

Em diálogo com os argumentos de ambas as teorias, Gary Marks (1993, p. 392), aponta que

o debate entre as concepções supranacionais e nacionais de formação institucional na Comunidade Europeia perde um elemento crítico de todo o quadro, a saber, a crescente importância dos níveis subnacionais de tomada de decisão e as suas inúmeras ligações com outros níveis<sup>2</sup>.

Nesta percepção, a governança multinível descreveria um sistema de negociação entre governos situados em diferentes camadas territoriais, supranacional, nacional, regional e local (HOOGHE e MARKS, 2003). De acordo com Ostrom (2012), problemas de ação coletiva variam de escala, de forma que sua resolução requer abertura de esferas públicas e privadas, onde o poder de decisão está distribuído de forma descentralizada entre atores conectados a partir de interesses comuns, construindo uma rede organizacional.

De acordo com Hooghe e Marks (2001), este modelo não se contrapõe a ideia de que os governos nacionais são peças extremamente importantes. No entanto, enfatiza que o Estado já não monopoliza a formulação de políticas, partilhando as decisões com atores em diferentes níveis. Isto possibilita uma arena política interconectada, onde atores subnacionais extrapolam sua esfera territorial e se conectam com a organizações de outras escalas territoriais, resultando em uma rede de conexões curtas e alongadas (TORTOLA, 2017). Os atores que se embrenham nesta trama não possuem apenas caráter público, podem também ser organizações privadas e não-governamentais que possuem relevância sobre um tema específico (PIATTONI, 2009; HOOGHE e MARKS, 2003).

---

<sup>2</sup> As citações em língua estrangeira foram traduzidas pela autora.

## **A definição de tipologias e o transbordamento do conceito**

A governança multinível identifica a existência de competências sobrepostas entre vários níveis de governo e atores sociais, formando redes abrangentes com conexões que atravessam escalas territoriais e organizações de diferentes formatos, públicas ou privadas (PIATTONI, 2009). Esta percepção flexibiliza a estrutura deste modelo de governança, levantando questões sobre como as jurisdições devem ser ordenadas, qual a sua limitação e durabilidade, assim como questiona em torno do que ela deve estar assentada, se na comunidade ou em problemas políticos específicos (HOOGHE e MARKS, 2003).

Na literatura sobre governança multinível duas tipologias foram definidas na tentativa de delimitar um espaço teórico para analisar o desenrolar do Estado e o surgimento de novos padrões de conexões entre os atores, contornando um sistema hierárquico rígido (PIATTONI, 2009). Os dois modelos são tipos ideais (ibidem, 2009), permitindo que o conceito seja utilizado em diferentes territórios para além da União Europeia ao incluir outros modelos institucionais, como sistemas federais e regimes internacionais (TORTOLA, 2017).

O primeiro tipo de governança multinível tem como base intelectual o federalismo, abrangendo “a divisão do poder entre um número limitado de governos operando apenas em alguns níveis” (HOOGHE e MARKS, 2003, p. 236). As jurisdições – supranacional, nacional, regional e local – são regulares, duradouras, agrupam responsabilidades políticas e possuem uma divisão estável do trabalho. A governança Tipo I espelha o formato Estado-nação convencional, no qual existe uma infraestrutura de governo democrático com representantes eleitos, garantindo meios simbólicos para sua legitimidade e dever (PIATTONI, 2009).

O Tipo II da governança multinível é composto por jurisdições especializadas, segmentada em partes específicas, com um número de atores variados e localizados em diferentes escalas territoriais. A rede de organizações se forma em torno de uma questão específica e sem a pretensão de ser durável (HOOGHE E MARKS,

2003). Este modelo tende a surgir quando “as principais organizações governamentais são incapazes de responder com flexibilidade às questões políticas que cruzam suas jurisdições” (PIATTONI, 2009, p. 170). Ou seja, sua formação consiste em uma ampla gama de atores públicos e privados que podem cooperar ou competir em coalizões e parcerias mutáveis (HOOGHE E MARKS, 2003).

Esses dois tipos normalmente coexistem dentro da governança multinível, de forma que o Tipo II está embutido no Tipo I. Segundo Piattoni (2009, p. 175), esta concepção pode confundir hierarquias territoriais tradicionais, mas também pode promover a criação de arranjos políticos mistos, conectando “processos centro-periferia com a dinâmica Estado-sociedade”. Por envolver não apenas autoridades legais, mas também atores da sociedade civil, este modelo de governança também desafia as fronteiras da esfera pública e privada, do nacional e do local.

### **A governança multinível aplicada em outros territórios**

O conceito de governança multinível foi incrementado ao longo dos anos por diferentes autores que acrescentaram camadas de complexidade a sua ideia inicial. Este debate teórico ampliou a definição desta concepção, o que permitiu sua aplicabilidade em outros territórios e estruturas (TORTOLA, 2017). Como supracitado, o próprio autor desta teoria se debruçou sobre o conceito em um esforço de torná-lo observável em outros contextos a partir das duas tipologias existentes (HOOGHE E MARKS, 2003).

Muito deste transbordamento teórico se estabelece em estudos de países federativos, como a Alemanha (AUSLENDER, 2021), que claramente possuem divisões de poder entre as regiões subnacionais que fazem parte da nação e reconhecem agências supranacionais (HOOGHE *et al.* 2020). A governança é uma atividade em várias escalas e “mesmo países federais podem precisar pensar em expandir algumas de suas fronteiras para um nível internacional com relação a funções específicas maiores do que qualquer uma das unidades do sistema federal” (OSTROM, 2012, p. 106). Localizar as escalas territoriais e examinar processos

de descentralização de poder é parte intrínseca da governança multinível, o que permite a observação em um sistema federal onde é definido o papel de cada jurisdição entre as regiões.

O reconhecimento de que atores com diferentes especialidades e características – organizações públicas e privadas – podem ser incorporados na estrutura de poder e tomada de decisão, possibilita também a replicação desta teoria em outros espaços (TORTOLA, 2017). A elaboração de políticas públicas pode ter maior alcance quando atravessada por organizações variadas, que se localizam em distintas escalas e se conectam em torno de um objetivo comum (PIATTONI, 2009). Problemas sociais complexos, circundados por fatores distintos, tendem a elaboração de uma rede organizacional multifacetada e cooperada, com o foco em encontrar resoluções mais eficientes (GEUIJEN, 2017).

Há mais um fator importante de ser citado que estende a governança multinível para regiões além do seu berço europeu. De acordo com Schakel *et al.* (2015, p. 279), “a governança internacional tornou-se mais supranacional e multinível”. Isto resulta em organizações supranacionais cada vez mais intrusivas nos modelos de gestão de cada Estado, trespassando determinadas decisões e dominando processos de conhecimento (*ibidem*, 2015). Estas entidades realizam conexões diretas com organização locais, ultrapassando governos nacionais e estabelecendo acordos entre as partes (PIATTONI, 2009).

Algumas organizações supranacionais, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2020), têm estimulado processos de descentralização em todo o mundo, justificado pela possibilidade de aumentar a eficiência do governo (SCHAKEL *et al.* 2015). Este processo, baseado na governança multinível aproximaria a tomada de decisão de setores minoritários da sociedade, permitindo um diálogo maior entre grupos sociais distintos (HOOOGHE *et al.* 2020). As sociedades interétnicas são um ponto relevante para os estudiosos desta teoria, pois pode resultar em maior visibilidade as lutas comunitárias e, ao mesmo tempo, pode promover reivindicações de autogoverno para sustentar suas leis, linguagem, cultura e normas sociais (*ibidem*, 2020).



## Redes organizacionais e o processo de descentralização

O conceito de governança multinível detém muitos adjetivos e pode estar afeto a múltiplos cenários. Neste artigo, é utilizado como um método para análise da estrutura organizacional elaborada em torno do refúgio e está atrelado a percepção de redes. Segundo Borzel (2009, p. 137), esta perspectiva pode se referir a intermediação de interesses entre atores inseridos na arena política, de forma que as redes evidenciam

a interação de muitas organizações separadas, mas interdependentes, que coordenam suas ações por meio de interdependências de recursos e interesses. Os atores que têm interesse na elaboração de determinada política e que dispõem de recursos materiais e imateriais necessários para a formulação, decisão ou implementação da política formam vínculos para troca desses recursos. As ligações, que diferem em seu grau de intensidade, normalização, padronização e frequência de interação, constituem as estruturas de uma rede. Essas estruturas de governança, por sua vez, determinam a troca de recursos entre os atores e formam pontos de referência para seus cálculos de custos e benefícios de determinadas estratégias.

Este modelo envolve modos de operação menos hierarquizados, com dependências mútuas em prol de um objetivo. A partir da colaboração em rede, organizações com papéis e funções diferentes podem interagir mutuamente sobre uma questão social complexa (EMERSON *et al.* 2011). Essa participação diversa no processo político aumenta a aceitação das decisões tomadas e na credibilidade de seus agentes (BORZEL, 2009).

Dentro da governança multinível há o conceito de descentralização e é interessante observá-lo dentro desta percepção de rede, pois ele compreende que o poder pode ser segmentado ou deslocado para outras organizações, principalmente entidades governamentais subnacionais (HOOGHE *et al.* 2020). A realocação

de competências políticas em diferentes escalas permite a interconexão entre organizações localizadas em diferentes níveis territoriais, realizando conexões diretas, com menos intermediários e com maior propósito (BORZEL, 2009).

Embora muitas organizações supranacionais incentivem processos de descentralização, é destacada a importância de aumentar em simultâneo os procedimentos de fiscalização (OCDE, 2020). Isto porque o governo local, com menores restrições orçamentárias, pode aumentar gastos a fim de colher benefícios de um mandato e nacionalizar os custos de seu comportamento através de resgastes nacionais (FAGUET, 2014). Ou seja, qualquer tipo de redução de serviços à população pode ser atribuído ao governo central, dificultando a percepção da sociedade civil dos reais responsáveis.

### **Governança multinível e à questão das migrações forçadas**

Os grandes fluxos migratórios do século XXI têm desafiado as antigas formas de gestão do refúgio, impondo a necessidade de repensar desde o monitoramento das fronteiras até os processos de integração (THOUEZ, 2019). Já não é mais possível observar aquele que chega como um estrangeiro que deve se adaptar as regras do país de destino. É imperativo tornar a sociedade mais acolhedora à diversidade, respeitando e convivendo com distintas culturas (AGER e STRANG, 2008). Somado a isso, é preciso desenvolver um modelo de administração política que favoreça essas mudanças e promovam a integração e participação de forma efetiva (GATRELL, 2013).

No campo do refúgio, é importante que atores de diferentes níveis territoriais estejam conectados e busquem meios de facilitar as burocracias internas das organizações. O espaço de mais ampla conexão se dá em nível local, onde a teia organizacional se alarga com o intuito de alcançar as diferentes esferas de acolhimento (PANIZZON e RIEMSDIJK, 2019). Não é possível que um único ator seja capaz de gerir todas as áreas que integram a vida de uma

pessoa, como saúde, educação, moradia, emprego, ensino da língua, cultural local, laços sociais, entre outros (AGER e STRANG, 2008). Nesse sentido, observar a elaboração das redes organizacionais se torna relevante para compreender a governança do refúgio.

No recorte das migrações forçadas, a governança multinível pode ser entendida como uma estrutura analítica para mapear e entender os múltiplos fatores de interdependência entre as organizações que se propõem ao acolhimento. Isto porque ela pode descrever como são formuladas e implementadas políticas pelos atores envolvidos (AUSLENDER, 2021). Esta teoria abarca o papel das organizações não-governamentais, fato relevante tendo em vista as atribuições variadas que podem ser assumidas pelas entidades na composição da rede, e sua flexibilidade permite incorporar organizações com diferentes formatos, envolvendo desde grupos espontâneos de ajuda a refugiados em nível local até organizações não-governamentais com estrutura multinível, como Cáritas e Cruz Vermelha (GLORIUS e GASCH, 2022).

As duas tipologias de governança multinível são ferramentas úteis para compreender as conexões que são estabelecidas em torno das migrações forçadas. No entanto, embora a primeira tipologia possibilite observar a hierarquia governamental, é o Tipo II que melhor espelha a teia elaborada em torno do refúgio. De acordo com Pannizon e Riemsdijk (2019), há uma complexa manta de retalhos formada por organizações sobrepostas que se conectam horizontalmente e localmente com o propósito de garantir mecanismos de integração. São as organizações de terreno que mais diretamente lidam com as pessoas que foram forçadas a se deslocar e por isso são as que mais efetivam laços para promover o acolhimento.

Segundo Thouez (2019), cada vez mais autoridades locais têm buscado informar e serem informadas sobre deliberações de políticas internacionais. O reconhecimento dos Estados e de agências supranacionais, como a ONU, no papel que organizações de âmbito local possuem na execução da governança é relevante para tornar as políticas de migração mais conectadas com o real. Como destaca o autor (2019), a tendência de interação com

organizações governamentais e não-governamentais em diferentes níveis, possibilita maior democratização e fortalecimento das políticas voltadas para o refúgio.

### **Dois estudos de caso: a gestão do refúgio no Brasil e em Portugal através dos níveis territoriais**

Brasil e Portugal possuem semelhanças e divergências respaldadas por um passado histórico, e isso justifica a escolha destes dois recortes para a pesquisa desenvolvida. Localizados em polos distintos do mapa, ambos têm desenvolvido um modelo de gestão do refúgio baseado nas especificidades que os circundam. Situado no Norte Global e pertencente a União Europeia, Portugal cada vez mais tem participado de mecanismos de solidariedade entre os países comunitários (OLIVEIRA *et al.* 2017). Para acolher aqueles que chegam, tem mobilizado organizações públicas e privadas de todo o país e reformulado internamente sua estrutura de gestão do refúgio (SOUSA *et al.* 2021). O Brasil, por sua vez, faz parte do Sul Global e cada vez mais tem recebido migrantes forçados (UNHCR, 2022). Possui uma política de Estado que procura garantir direitos e deveres aos solicitantes de refúgio, buscando garantir o acesso aos serviços públicos (BARRETO, 2010).

Ambos são signatários da Convenção de Genebra de 1951, de forma que é indicado “incorporar tratados internacionais ao direito interno e estabelecer mecanismos apropriados para que aqueles que devem se beneficiar sejam identificados e tratados adequadamente” (GOODWIN-GILL, 2014, p. 41). Esse é um atravessamento organizacional que as gestões do refúgio dos dois países estão suscetíveis, ou seja, estão direcionadas a seguir um padrão supranacional para o acolhimento de solicitantes de asilo e adequar mecanismos internos a uma percepção externa (PONZO *et al.* 2022).

De acordo com Schakel *et al.* (2015, p. 279),

enquanto a governança dentro do Estado é principalmente de propósito geral, projetada em torno de comunidades específicas, a governança internacional é tendenciosa para o governo de tarefas específicas, projetada em torno de problemas específicos.

Este é o caso do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), principal organização supranacional a tratar das migrações forçadas em todo o mundo. Esta agência tem intermediado em decisões políticas a respeito do refúgio em muitos países, buscando “limitar as deliberações multilaterais sobre política de migração pelo prisma da política de desenvolvimento da ONU” (THOUÉZ, 2019, p. 1246). Isto tem se refletido em tensões entre regiões do Norte e Sul Global, onde os países mais ricos apresentam maior resistência para medidas de acolhimento e integração de migrantes forçados, enquanto países vizinhos aos locais que são abandonados seguem recebendo solicitantes de asilo ainda que com pouca estrutura (ibidem, 2019).

Além desta incidência supranacional, ambos os países também possuem articulação entre organizações nacionais a fim de gerir o fluxo de migrantes forçados que entram no país. No Brasil, o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), pertencente ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, foi criado através da Lei 9.474/1997, com a participação de atores representantes de organizações governamentais, não-governamentais e o ACNUR (MOREIRA, 2014). Este comitê coparticipado tem como objetivo deliberar sobre as solicitações de reconhecimento da condição de refugiado no Brasil e coordenar o panorama geral sobre a gestão do refúgio.

Já em Portugal, a principal entidade responsável pela gestão do refúgio é o Alto Comissariado das Migrações (ACM), que não se detém exclusivamente à questão dos refugiados, mas internamente possui o Núcleo de Apoio à Integração de Refugiados (NAIR) (Sousa *et al.* 2021). Em conjunto com outras organizações nacionais, principalmente o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), faz a gestão nacional do refúgio, alinhado com os pressupostos da União Europeia e os mecanismos de solidariedade (Oliveira *et al.* 2017).

Em nível regional, a estrutura política começa a se diferenciar um pouco mais, refletindo o ordenamento interno de cada país. O Brasil, por ser um país federativo, possui jurisdições estaduais que se aninham à rede organizacional do refúgio, principalmente com os serviços públicos, como na área da saúde, educação e habitação (MOREIRA, 2014). Esta divisão interna brasileira espelha a primeira tipologia definida por Hooghe e Marks (2003), correspondendo a um número limitado de jurisdições duráveis e estáveis. Neste nível, o que distingue os dois países é o fato de Portugal não ter implementado uma estrutura regional, se estabelecendo diretamente em nível local (PEREIRA, 2014).

É localmente que há maior participação de organizações na rede dedicada ao acolhimento de pessoas em situação de refúgio (CAPONIO e PONZO, 2022). Este envolvimento ocorre pela necessidade de integrar aqueles que chegam o mais rapidamente possível, onde o Estado passa a dividir esta responsabilidade com organizações não-governamentais e a sociedade civil (AUSLENDER, 2021). No que toca a integração, é importante que exista uma dupla mobilização, uma voltada para aqueles que chegam e outra para a comunidade que os irá receber, tornando-a mais aberta e receptiva a distintas culturas (THOUEZ, 2019).

No terreno, é comum uma sobreposição de organizações realizando atividades semelhantes (PIATTONI, 2009), o que na dimensão do refúgio acaba por ser inevitável tendo em vista as especificidades de acolhimento e a dificuldade de ser realizada apenas por uma organização. Nesta escala há maior autonomia para as organizações e para o estabelecimento de conexões variadas, o que resulta numa rede ampliada e com maior interdependência entre os atores (BORZEL, 2009). Cada vez mais, dentro da perspectiva do refúgio, organizações supranacionais tem incidido localmente, indo ao lado da hierarquia de cada país (PANIZZON e RIEMSDIJK, 2019). Esta conexão se estabelece na transferência de recursos, associação por legitimidade e disseminação de práticas de acolhimento. Ambos os países têm exemplos significativos neste recorte. Em Portugal, o Conselho de Português para Refugiados (CPR) é uma organização que atua localmente e possui uma parceria

estreita com o ACNUR, chegando a representar a organização supranacional no país a partir de 1998<sup>3</sup>. No Brasil, a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro também possui parceria com o ACNUR no desenvolvimento de suas atividades, no qual, por vezes, a organização supranacional é sua financiadora (MUNIZ, 2022).

Embora as organizações locais estejam conectadas com níveis nacionais e supranacionais, é importante destacar que os laços estabelecidos e as práticas desenvolvidas não se dão de forma homogênea, pois é preciso considerar os fatores externos que colaboram para sua composição (CAPONIO e PONZO, 2022). Mesmo que possam ser encontrados padrões em ambos os países, há singularidades específicas a cada região, diversificando o formato da rede em cada local. O Brasil é um país com dimensões continentais e em muito difere suas práticas, no entanto, é possível vislumbrar políticas públicas que facultam um modelo de acolhimento, ainda que este não seja padronizado (BARRETO, 2010). Resguardada as devidas proporções, o mesmo ocorre em Portugal. Há uma estrutura de acolhimento norteadora em todo o país, direcionando práticas que estejam condizentes não apenas nacionalmente, mas supranacionalmente, neste caso específico com a União Europeia (OLIVEIRA *et al.* 2017).

Como é descrito na segunda tipologia desenvolvida por Hooghe e Marks (2003), alguns modelos de governança multinível são formados em torno de um objetivo específico e sem a pretensão de ser durável. Em convergência, as formas de gestão do refúgio no Brasil e em Portugal aproveitam da estrutura política bem definida e hierárquica do Estado (como previsto no Tipo I), para elaborar uma rede organizacional com atores governamentais e não-governamentais com objetivo específico, neste caso, o acolhimento a pessoas em situação de refúgio. No entanto, as conexões estabelecidas e a interdependência entre as entidades, principalmente em nível local, não precisam necessariamente ser duráveis, podendo se estabelecer a partir de interesses mútuos (PIATTONI, 2009).

---

<sup>3</sup> Fonte: <https://cpr.pt/historia/>. Visualizado em 14 de novembro de 2022.

## **Considerações finais**

A governança multinível tem sido utilizada em diferentes áreas, principalmente em questões sociais complexas onde é preciso uma constelação de atores com diferentes características e conhecimentos para encontrar mecanismos de atuação adequados. Este artigo procurou refletir sobre como esta teoria pode ser um modelo de análise para a gestão do refúgio, compreendendo o caráter multifacetado deste fenômeno e o atravessamento de organizações de diferentes escalas territoriais para a sua resolução, em especial no caso do Brasil e Portugal.

Ainda que tenha sido elaborado em reflexo a formação da União Europeia, a teoria da governança multinível pode ser aplicada em outros espaços quando Hooghe e Marks (2003) definiram duas tipologias para descrever relações de conexão e interdependência entre as organizações. O deslocamento do poder para outros atores além do Estado, garante autonomia as organizações e permite que cada região possa tomar decisões de acordo com as suas especificidades. No entanto, a literatura tem apontado a importância da fiscalização, a fim de acompanhar o que vem sendo desenvolvido e mitigar possíveis assimetrias entre diferentes territórios (OCDE, 2020).

O recorte deste artigo recai sobre Brasil e Portugal, compreendendo que estes possuem semelhanças e diferenças na sua concepção histórica e se demonstram atentos e receptivos à questão do refúgio. A Convenção de Genebra de 1951 norteia os dois países e ambos são atravessados por agências supranacionais. Em âmbito global, o principal ator é o ACNUR, promovendo e estimulando formas de acolhimento à deslocados forçados e estabelecendo conexões em diferentes níveis territoriais. Ainda nesta escala territorial, Portugal também é influenciado pela União Europeia, o que impõe estar alinhado com os pressupostos definidos entre os países comunitários para a recepção e integração de migrantes forçados.

É em nível local que as conexões organizacionais aumentam e múltiplos atores se envolvem. De países pequenos, como Portugal, a países continentais, como o Brasil, é difícil descrever as



conexões e interdependências que são estabelecidas. No entanto, através da governança multinível, é possível compreender que os laços estabelecidos podem ser pontuais e momentâneos, tornando a rede algo móvel e focada no objeto ao qual se dedica. Isto é interessante, pois reconhece, fortalece e envolve organizações que possuem grande conhecimento sobre as migrações forçadas, mas não possuem reconhecimento e legitimidade em outras escalas territoriais.

É possível dizer que esta teoria é um modelo bastante proveitoso para compreender a gestão do refúgio. Por evidenciar as organizações locais e destacar esse como um espaço de interação, conexão e formulação de políticas, a governança multinível permite que as políticas públicas estejam mais atreladas a realidade dos atores envolvidos. A rede organizacional e a descentralização admitem que atores, públicos ou privados, participem pontualmente ou sejam entidades centrais nos processos de integração, de acordo com os seus recursos e prática. Esta concepção também possui como forte característica as conexões que passam ao lado de hierarquias estabelecidas, possibilitando conexões mais ágeis e menos burocráticas.

## Referências

AGER, Alastair; STRANG, Alison. Understanding Integration: A Conceptual Framework. **Journal of Refugee Studies**, v. 21, n. 2, p. 166-191, 2008.

AUSLENDER, Eli. Multi-level Governance in Refugee Housing and Integration Policy: a Model of Best Practice in Leverkusen. **Journal of International Migration and Integration**, n. 23, p. 949-970, 2021.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BARRETO, Luiz Paulo. A Lei Brasileira de Refúgio: Sua história. *In*: BARRETO, Luiz Paulo. **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010, p. 10-22.

CAPONIO, Tiziane. Governing Migration through Multi-Level Governance? City Networks in Europe and the United States. **Journal Common Market Studies**, v. 59, n. 6, p. 1590–1606, 2021.

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

EMERSON, Kirk; NABATCH, Tina; BALOGH, Stephen. An Integrative Framework for Collaborative Governance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 22, p. 1-29, 2011.

GATRELL, Peter. **The Making of the Modern Refugee**. Oxford: Oxford University Press, 2013.

GEUIJEN, Karin; MOORE, Mark; CEDERQUIST, Andrea; RONNING, Rolf; TWIST, Mark van. Creating public value in global wicked problems, **Public Management Review**, v. 19, n. 5, p. 621-639, 2017.

GLORIUS, Birgit; GASCH, Simone. The multilevel governance of asylum seekers' reception in Germany and the role of the local level: A local-to-local comparison. *In*: CAPONIO, Tiziana; PONZO, Irene. **Coping with Migrants and Refugees Multilevel Governance across the EU**, Routledge, 2022, p. 122-151.

GOODWIN-GILL, Guy. 2014. The Internantional Law of Refugee Protection. *In*: FIDDIAN-QASMIYEH, Elena; LOESCHER, Gil; LONG, Katy; SIGONA, Nando. **The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies**. Oxford: Oxford Handbooks Online, 2014, 37–46.

HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Grand theories of European integration in the twenty-first century. **Journal of European Public Policy**, v. 26, n. 8, p. 1113-1133, 2019.

HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. **Multi-level governance and European Integration**. Estados Unidos, Rowman e Littlefield publishers, inc, 2001.

HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. **American Political Science Review**, v. 97, n. 2, p. 233-243, 2003.

HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary; SCHAKEL, Arjan. Multilevel governance. *In*: CARAMACI, Daniel. **Comparative Politics**, Oxford University press, p. 194-210, 2020.

MARKS, Gary. Structural Policy and Multilevel Governance. *In*: CAFRUNY, Alan; ROSENTHAL, Glenda. **In the State of the European Community**, Colorado, Lynne Rienner Pub, p. 391-409, 1993.

MOREIRA, Julia. Refugiados no Brasil: Reflexões acerca do processo de integração local. **REMHU - Revista Interdisciplinar Mobilidade Humana**, n. 43, p. 85-98, 2014.

MUNIZ, Joanna. A rede organizacional dedicada às migrações forçadas no Brasil: uma análise a partir da governança multinível. **Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana**, v. 30, n. 65, p. 219-236, 2022.

OECD. **Decentralisation and Regionalisation in Portugal: What Reform Scenarios?**, Paris, 2020.

OLIVEIRA, Catarina; PEIXOTO, João; GÓIS, Pedro. A nova crise dos refugiados na Europa: o modelo de repulsão-atração revisitado e os desafios para as políticas migratórias. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 34, n. 1, p. 73-98, 2017.

OSTROM, Elinor. Polycentric Systems: Multilevel Governance Involving a Diversity of Organizations. *In*: BROUSSEAU, Eric; DEDEURWAERDERE, Tom; JOUVET, Pierre-André; WILLINGER, Marc. **Global Environmental Commons: Analytical and Political Challenges in Building Governance Mechanisms**. Oxford Scholarship Online. 2012.

PEREIRA, Margarida. Governança territorial multinível: fratura(s) entre teoria e prática(s)”. **Desenvolvimento Regional em Debate**, v. 4. n. 2, p. 4-20, 2014.

PIATTONI, Simona. Multi-level Governance: a Historical and Conceptual Analysis. **European Integration**, v. 31, n. 2, p. 163-180, 2009.

PONZO, Irene; GIANNETTO, Leila; ROMAN, Emmanuela. The variance in multilevel governance of asylum seekers’ reception in Italy: The key roles of policy legacy, politics and civil society. *In*: CAPONIO, Tiziane; PONZO, Irene. **Coping with Migrants and Refugees: Multilevel Governance across the EU**. Routledge, 2022, p. 50-79.

SANTOS, Boaventura de Sousa; MENEZES Maria Paula. **Epistemologias do Sul**. Coimbra: Edições Almedina, 2009.

SCHAKEL, Arjan; HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Multilevel governance and the state. *In*: S. LEIBFRIED, E. HUBER, & J. STEPHENS, **Transformation of the State**, Oxford University press, 2015, p. 269-285.

SOUSA, Lúcio; COSTA, Paulo; ALBUQUERQUE, Rosana; MAGANO, Olga; BACKSTROM, Bárbara. **Integração de refugiados em Portugal: o papel e práticas das instituições de acolhimento**. Observatório das Migrações, 2021.

THOUEZ, Collen. Strengthening migration governance: the UN as ‘wingman’. **Journal of Ethnic and Migration Studies**, v. 45, n. 8, p. 1242-1257, 2019.

TORTOLA, Pier Domenico. Clarifying multilevel governance. **European Journal of Political Research**, v. 56, p. 234–250, 2017.

UNHCR. Global Trends: Forced displacement in 2021. 2022. Disponível em: <https://www.unhcr.org/62a9d1494/global-trends-report-2021> . Acesso em: 13 out. 2022.

WEISS, Anja. Tornar-se refugiado: uma abordagem de trajetória de vida para a migração sob coação. **Sociologias**, v. 20, n. 49, p. 110-141, 2018.

ZETTER, Roger. A fragmented landscape of protection. **Forced Migration Review**, n. 50, p. 62-65, 2015.