

A governança migratória na América do Sul: a difusão de baixo para cima (bottom-up) do Acordo de Residência do Mercosul

Adriana Montenegro Braz

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso-Ecuador) / Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación
Quito / Equador

Este artigo oferece uma explicação complementar à teoria da difusão que explica o processo de surgimento da governança regional a partir de uma perspectiva de cima para baixo (*top-down*). Essa explicação complementar analisa os processos de difusão de baixo para cima (*bottom-up*), e os testa por meio do estudo da formulação de políticas no Acordo de Residência do Mercosul, assinado em 2002. Tomando em consideração entrevistas com atores destacados, documentos e literatura acadêmica, este artigo conclui que o Acordo foi principalmente o resultado das negociações brasileiras e argentinas. O Brasil em um primeiro momento considerou uma anistia migratória regional para melhorar a imagem do Mercosul. No entanto, a experiência argentina em questões de migração permitiu uma política mais coerente na matéria. Portanto, este trabalho conclui que o modo de interação na negociação do Acordo foi um processo de difusão de baixo para cima (*bottom-up*) que produziu a regionalização de políticas domésticas.

Palavras-chave: Mercosul; difusão de ideias de baixo para cima (*bottom-up*); regionalismo; governança; migrações.

Migration governance in South America: the bottom-up diffusion of the Residence Agreement of Mercosur

This article offers a complementary explanation to the diffusion theory that focuses on the process of governance emergence from a top-down perspective. This complementary explanation analyzes the bottom-up processes of diffusion and tested them by studying the policy formulation process in the Mercosur Residence Agreement (RA) signed in 2002. Based on interviews with key actors, documents, and academic literature, this article concludes that the Agreement was mainly the result of the Brazilian and Argentinian negotiations. Brazil needed to boost regional cooperation after the Mercosur crisis, and considered that a joint migration amnesty could have a positive impact in block's image. However, the Argentinian experience in migration issues allowed for a more coherent policy in the matter. Therefore, I maintain that the mode of interaction in the Residence Agreement negotiations was a bottom up diffusion process that allowed the regionalization of the domestic policies.

Keywords: Mercosur; bottom-up diffusion process; regionalism; governance; migration.

La gobernabilidad migratoria en Sudamérica: la difusión de abajo hacia arriba (ascendente) del Acuerdo de Residencia del Mercosur

Este artículo ofrece una explicación complementaria a la teoría de la difusión que se centra en el proceso de emergencia de la gobernanza desde una perspectiva de arriba hacia abajo (*top-down*). Esta explicación complementaria analiza los procesos de abajo hacia arriba (*bottom-up*) de difusión y los prueba mediante el estudio de la formulación de políticas en el Acuerdo de Residencia del Mercosur, firmado en el 2002. En base a entrevistas con actores clave, documentos y literatura académica, este artículo concluye que el Acuerdo fue principalmente el resultado de las negociaciones brasileñas y argentinas. Brasil necesitaba impulsar la cooperación regional después de la crisis del Mercosur y consideró que una amnistía migratoria conjunta podría tener un impacto positivo en la imagen del bloque. Sin embargo, la experiencia argentina en temas de migración permitió una política más coherente en la materia. Por lo tanto, se sostiene que el modo de interacción en las negociaciones del Acuerdo fue un proceso de difusión de abajo hacia arriba (*bottom-up*) que posibilitó la regionalización de las políticas domésticas.

Palabras clave: Mercosur; difusión de “abajo hacia arriba”; regionalismo; gobernanza; migración.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220170069>

Artigo recebido em 31 mar. 2017 e aceito em 15 mar. 2018.

[Versão traduzida]

Uma primeira versão deste artigo foi apresentada na 58ª Convenção Anual do ISA: Understanding Change in World Politics. Realizada entre os dias 22 e 25 de fevereiro de 2017, em Baltimore, Maryland. FC23: Regionalism and Mercosur. Além disso, um rascunho deste artigo foi apresentado no Congresso Internacional da Lasa: Diálogos de Saberes. Realizado entre os dias 29 de maio e 1o de abril de 2017, em Lima, Peru. A203: Políticas migratorias regionales y subregionales en Latinoamérica frente a la reorientación política de gobiernos. Agradeço a Cintia Quiliconi, Daniela Perrotta, aos leitores anônimos e aos colegas presentes na convenção pelos comentários e sugestões que contribuíram para aprimorar este artigo.



1. INTRODUÇÃO

Diferentemente de outras questões transfronteiriças, como meio ambiente, comércio internacional, crime organizado etc., não existe uma estrutura de governança global formal para gerenciar a migração. As questões relacionadas com esse tema estão dispersas e divididas entre vários instrumentos internacionais que tratam de exílio, migração irregular, migração por trabalho, entre outros. Além disso, não há uma estrutura institucional que trate a questão da migração de forma mais ampla, como o fazem para certos tipos de assuntos migratórios o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (Acnur) e a Organização Internacional para as Migrações (OIM), que possuem mandatos limitados (Lavenex et al., 2016; Betts, 2010:8-13).

No entanto, pode-se dizer que há uma governança global relacionada com a migração que assume diferentes formas, dependendo do tipo de problema a ser abordado e dos níveis de coordenação estabelecidos para cada caso. Especificamente sobre a migração irregular e a livre circulação de pessoas, há uma grande relutância em adotar uma estrutura multilateral mais abrangente, o que faz com que a maioria dos esforços de cooperação nessa área seja no âmbito regional, principalmente nos processos de integração, como no caso do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e da União Europeia (UE). Esses processos de integração tratam da liberalização dos fluxos internos de mobilidade e da migração irregular (Lavenex et al., 2016:457).

A literatura sobre o tema mostra que a governança migratória geralmente segue ou um processo de difusão de esquemas globais, que vêm de cima para baixo (*top-down*) para serem adotados por alguns blocos econômicos regionais, ou um processo de tomada independente de decisões que leva em consideração preocupações regionais específicas ou interesses domésticos. A primeira explicação concentra-se em “valores comuns”, como os direitos humanos ou os modelos bem-sucedidos de gerenciamento de migração adotados em outras regiões, visto que existe a preferência por informações facilmente disponíveis para moldar decisões (Geiger e Pécout, 2010; Lavenex et al., 2016). A segunda explicação, que envolve o processo de tomada de decisão independente, aponta para interesses regionais ou domésticos particulares, como a propagação (efeito *spillover*) dos projetos de integração econômica ou dos interesses domésticos dos Estados (Awumbila et al., 2014; Lavenex et al., 2016).

No entanto, este artigo proporciona uma explicação complementar que leva em consideração não apenas os interesses das regiões ou dos Estados (governos), mas também as formas pelas quais suas experiências anteriores influenciam as preferências de outros agentes. Essa terceira abordagem se concentra no processo de difusão e surgimento da governança migratória, a partir de uma perspectiva de baixo para cima (*bottom-up*). Por isso, afirma que os modelos de políticas de migração não seguem necessariamente modelos globais, mas, em alguns casos, respondem a um processo de regionalização *bottom-up* de políticas domésticas. Nesse sentido, este artigo considera que a negociação do Acordo de Residência dos Cidadãos dos Estados Partes do Mercosul e dos Estados Associados, chamado aqui de Acordo de Residência (AR), assinado em 2002, apresenta um excelente exemplo ilustrativo para essa abordagem complementar. É necessário ressaltar que o AR constitui uma pedra angular nos avanços da política de migração em todo o mundo, porque os migrantes regionais só precisam demonstrar serem cidadãos de um dos Estados-membros para ter acesso a residência temporária ou permanente em outro Estado-membro do bloco. Essa é uma grande diferença em relação aos critérios tradicionais da legislação migratória em todo o mundo, onde, em geral, uma autorização de residência tem que estar ligada ao trabalho, reunificação familiar, estudos etc. (Nicolao, 2015:8-9; Ramírez Gallegos, Ceja e Coloma, 2017:66).

Conseqüentemente, este artigo examina como o modelo de governança migratória no AR foi formado e como essa política foi difundida. Ainda, considera duas análises complementares: a primeira avalia os

modos de interação que prevalecem entre os atores, ou seja, analisa se o AR foi um processo de tomada independente de decisão ou de difusão de políticas. No caso de ser afirmativo o processo de difusão, qual processo ou mecanismo pode explicar sua negociação? A segunda análise se refere ao tipo de atores envolvidos, seus principais interesses e as condições institucionais no processo de negociação do AR.

Neste artigo, argumenta-se que o AR foi principalmente o resultado das negociações entre as delegações brasileira e argentina. O Brasil precisava aumentar a cooperação regional após a crise do Mercosul e considerou que as políticas de migração poderiam ter um impacto positivo na imagem do bloco regional. No entanto, a experiência argentina em questões migratórias permitiu a proposta de uma política mais coerente. No final, a proposta argentina foi aceita por todos os membros como a melhor opção política para a região.

O enfoque na Argentina e no Brasil não pretende sugerir que a presença dos outros Estados-partes e Estados associados (Uruguai, Paraguai, Bolívia e Chile) tenha sido irrelevante durante a negociação. Obviamente que a falta de seu apoio poderia ter bloqueado a negociação. No entanto, os dois maiores países do bloco regional desempenharam um papel fundamental no processo de negociação, visto que foram os que propuseram as diferentes políticas a serem avaliadas e escolhidas.

2. POR QUE GOVERNANÇA MIGRATÓRIA?

O AR do Mercosul é analisado neste artigo como a construção de uma governança migratória regional. A perspectiva analítica da governança é entendida como um conjunto de regras, funções e práticas sociais construídas acima e além do Estado nacional (Hall e Bevir, 2011:353), o que nos ajuda a observar melhor os diferentes níveis, arranjos institucionais e tipos de coordenação envolvidos na negociação e adoção dessa política regional de migração. Além disso, a abordagem da governança pode explicar de melhor forma a natureza multidimensional dos regimes migratórios (Hall e Bevir, 2011:352) que compreendem ao menos três perspectivas diferentes: (i) um foco econômico, na facilitação da mobilidade como fator de produção; (ii) uma ênfase baseada nos direitos civis e sociais dos migrantes; e (iii) um foco na segurança, centrado no controle da migração e no combate a migração irregular (Betts, 2010:7; Lavenex et al., 2016). Finalmente, essa análise nos ajuda a ir além do Estado como uma entidade unificada e entender o papel de outros atores públicos e privados na construção desta política de migração em diferentes perspectivas.

É preciso ressaltar que o conceito de governança pode ser associado a uma grande variedade de fenômenos, classificados de acordo com sua ênfase na a) política como norma ou diretriz de ação (*policy*); b) política como o sistema institucional ou as estruturas constituídas no campo da ação política (*polity*); e c) política relacionada com a governabilidade (*politics*). Não entanto, a governança em sua dimensão de *politics* também é definida como o processo de tomada de decisão em que os interesses do agente são desenvolvidos para alcançar um objetivo político concreto; portanto, pode ser equiparado ao processo de construção de política pública (Treib, Bähr e Falkner, 2005:4-6). Nesse sentido, como o objetivo é discutir a forma em que o modelo de governança migratória foi constituído, este artigo se concentrará no conceito de governança na perspectiva da *politics*.

3. O SURGIMENTO DA GOVERNANÇA REGIONAL MIGRATÓRIA

Alguns autores (Lavenex et al., 2016) argumentaram que o surgimento do AR do Mercosul poderia ser explicado a partir de uma perspectiva intergovernamental. Essa perspectiva afirma que os Estados e seus agentes cooperam para proteger seus interesses geopolíticos e econômicos e os interesses de

seus eleitores (Börzel, 2016:2-3; Oyarzún Serrano, 2008:100-104; Söderbaum, 2005:5-8, 2009:480, 2011:10). Em outras palavras, essa cooperação é resultado da tomada independente de decisão de uma região diante dos problemas gerados dentro do território (endógena) ou fora dele (exógena), como é o caso dos desafios criados pelo intercâmbio econômico internacional ou pelo processo geral de globalização (Börzel e Risse, 2016).

De fato, o AR respondeu à necessidade argentina de superar o problema interno da migração irregular dos Estados vizinhos (Lavenex et al., 2016), e o interesse brasileiro em abordar questões migratórias para fortalecer a agenda social do Mercosul (Alfonso, 2012:47-52; OIM, 2014). No entanto, a perspectiva intergovernamental não explica por que o AR não obedeceu aos preceitos vigentes nas legislações dos Estados-partes na época, ou não observou suas práticas anteriores em relação ao tema da migração. Além disso, essa perspectiva não esclarece por que o AR foi tão inovador para o seu tempo, não só na região, mas globalmente, e de que forma as experiências argentinas com as questões migratórias influenciaram nas escolhas dos agentes.

Por outro lado, os estudos sobre a difusão de políticas públicas preocupam-se com as formas pelas quais a cooperação estatal, como o regionalismo ou a governança regional, é moldada pela interdependência (Risse, 2016:87-88). A difusão pode ser entendida como o “processo pelo qual uma inovação é comunicada através de certos canais ao longo do tempo entre os membros de um sistema social” (Rogers, 1983:5). O raciocínio para a difusão de uma inovação é que os atores durante um processo de formação de políticas preferem informações facilmente disponíveis sobre as políticas mais eficazes ou as mais apropriadas em uma determinada situação (Risse, 2016:87-88). Mas também é preciso considerar que a proximidade geográfica, os antecedentes históricos e as semelhanças políticas, institucionais ou ideológicas desempenham um papel importante na adoção de uma nova política por um grupo de países (Porto de Oliveira e Faria, 2017:19).

No entanto, é preciso ressaltar que uma das lacunas na literatura sobre difusão no campo das relações internacionais (RI) é que ela apenas considera a disseminação de *top-down* ou horizontal das políticas, deixando de lado os processos de *bottom-up*. A grande maioria da literatura sobre difusão em RI é focada na maneira pela qual países ou regiões adotam abordagens ocidentais ou eurocêntricas. Nesse sentido, os esquemas institucionais da União Europeia (Breslin, Higgott e Rosamond, 2002:17; Söderbaum, 2013) ou os esquemas de governança das organizações internacionais (Finnemore, 1996) foram tidos como modelos para comparar outras formas de integração regional e governança regional em todo o mundo (Börzel, Lohaus e Van Hüllen, 2013).

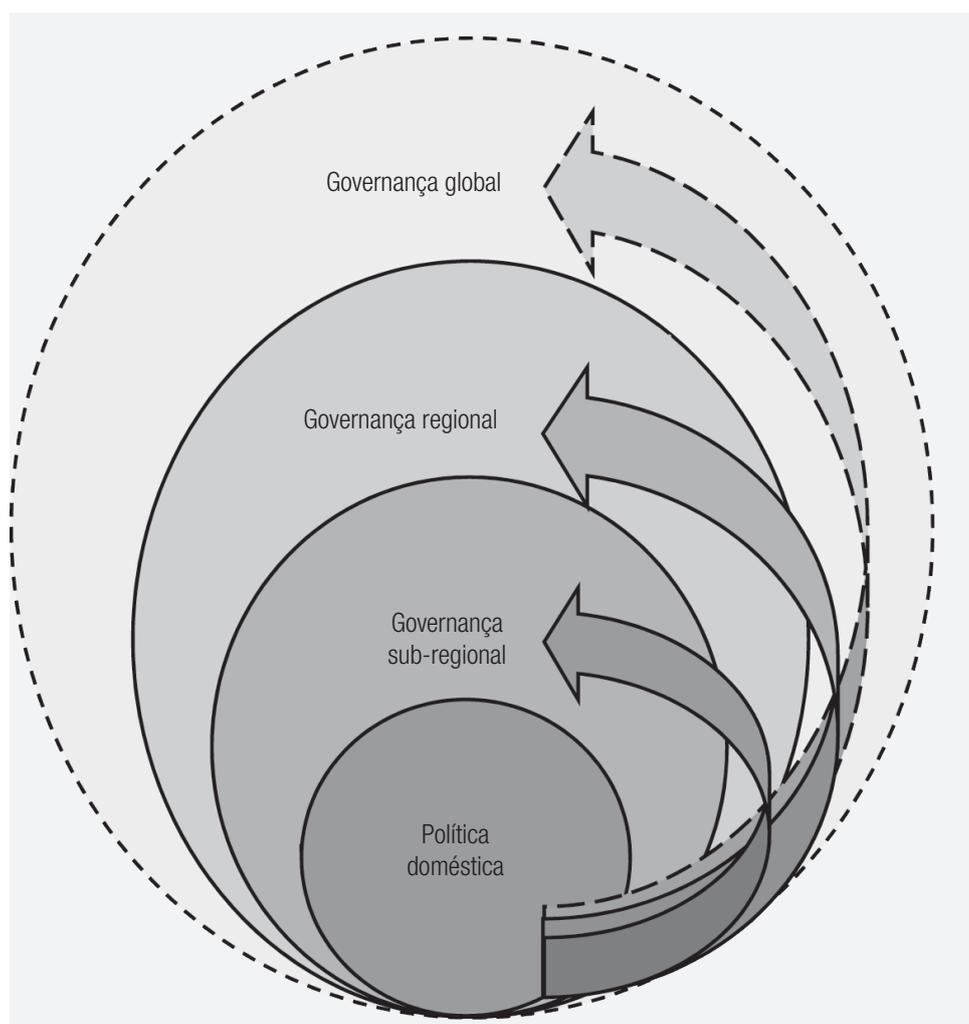
Isso levou alguns autores a criticar a abordagem ocidental ou eurocêntrica, e neste sentido rejeitar a tendência de ver os modelos ocidentais como casos paradigmáticos a serem seguidos (Acharya, 2016:108-109; Constantine e Shankland, 2017:99; Porto de Oliveira e Faria, 2017:30). Os estudos sobre difusão de ideias para além da Europa e dos países ocidentais não são novos e sua frequência tem aumentado significativamente nos últimos anos. Na América do Sul, alguns autores como Porto de Oliveira (2017) analisam como o Brasil se tornou um exportador de ideias e de políticas sociais e não apenas um importador, uma vez que as autoridades locais brasileiras usaram seus conhecimentos para promover a política do orçamento participativo. Quanto a difusão de políticas nos processos de integração regional na América do Sul, Perrotta (2016) analisa os mecanismos diretos e indiretos de difusão que operam entre o Mercosul e os Estados-partes, em relação à política regional de acreditação na educação superior. Nesse sentido, a autora afirma que o caso da acreditação regional do Mercosul se trata de uma experiência de difusão das políticas argentinas no nível regional.

Em relação às políticas regionais migratórias, o artigo de Geddes e Arcarazo (2014) analisa se a UE e o Mercosul apresentam um exemplo de convergência ou divergência em relação à difusão de modelos

regionais de governança migratória. Nesse sentido, chegaram à conclusão de que a UE não forneceu um modelo para as políticas migratórias na região. Margheritis (2012:20) "abstract": "The negotiation of migration issues within the Latin American Southern Cone Market (Mercosur, por outro lado, afirma que foi a Argentina que expandiu as iniciativas e incentivou a discussão das normas migratórias no Mercosul. Finalmente, Brumat (2016:12-16, 467), por meio da análise das políticas migratórias do Mercosul entre o período de 1991-2012, afirma que elas são o resultado de uma interação complexa entre os níveis internacional, regional e nacional, embora afirme também que foram as políticas argentinas que em última instância serviram de modelo para a construção das políticas no bloco regional.

No entanto, esses estudos sobre políticas regionais migratórias não se concentram no *processo* de difusão ou nos mecanismos em jogo nesse processo. Portanto, este artigo oferece uma explicação complementar para o surgimento da governança migratória regional que leva em consideração a regionalização das políticas domésticas através de sua difusão (figura 1), e também explica os atores, os níveis e os mecanismos que estão em jogo neste processo.

FIGURA 1 A DIFUSÃO BOTTOM-UP DA GOVERNANÇA MIGRATÓRIA REGIONAL



Fontes: Porto de Oliveira (2017); Geddes e Arcarazo (2014); Margheritis (2012); Brumat (2016); Perrotta (2016).

4. DIFERENTES MECANISMOS E ABORDAGENS DE DIFUSÃO

A literatura sobre difusão de políticas públicas explica não somente a existência do fenômeno como tal, mas também os padrões e processos de difusão. Geralmente, reconhece quatro tipos de teorias ou mecanismos que explicam o processo de difusão: *coerção*, *competição*, *aprendizagem* e a abordagem *construtivista* (Dobbin, Simmons e Garrett, 2007:449-450).

Os *mecanismos de coerção* operam quando certos governos, organizações internacionais ou atores privados impõem a adoção de uma norma por meio da “manipulação dos custos econômicos e dos benefícios, e até mesmo da monopolização de informações ou conhecimentos” (Dobbin et al., 2007:449-450). Um exemplo da aplicação desse tipo de mecanismo no tema da migração é o apoio que a União Europeia, por meio da OIM, deu à Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (Cedeao), financiando projetos, fortalecendo as capacidades locais e transferindo conhecimentos específicos monopolizados sobre o assunto (Lavenex et al., 2016:468-469).

O *mecanismo da competição* também se refere às mudanças nos incentivos, mas encara esses incentivos a partir da perspectiva dos atores que acolhem a inovação. Nesse sentido, a difusão de políticas não resulta da imposição de atores poderosos na área pública ou privada, mas da interação entre competidores. Embora o poder desempenhe um papel nesse mecanismo, é o poder de mercado ou são as forças econômicas descentralizadas que levam à adoção de uma determinada política (Dobbin et al., 2007:457-459; Gilardi, 2011:15).

O *mecanismo de aprendizagem* envolve uma mudança nas crenças ou ideias dos indivíduos. O aprendizado ocorre quando novas evidências descobertas pelos atores que acolhem a inovação alteram suas visões. Uma nova política se difunde quando os tomadores de decisão ou as elites políticas atualizam suas crenças sobre o que pode funcionar em seu país, tendo como base suas próprias experiências e as de outros países. Nesse sentido, os estudos sobre aprendizagem têm como propósito provar a forma na qual a eficácia de uma política pode aumentar a probabilidade de sua adoção em outro lugar (Dobbin et al., 2007:450, 460-462).

Porém, é preciso levar em consideração dois aspectos do *mecanismo de aprendizagem*. O primeiro tem a ver com o fato de que a difusão de políticas não é necessariamente um processo coordenado em que os Estados tomam decisões racionais com informações completas (Porto de Oliveira e Faria, 2017:20). Os formuladores de políticas comumente dependem de atalhos cognitivos que são necessários para o processamento de informações abundantes e, portanto, o processo de tomada de decisão no mundo real diverge da forma ideal de escolha racional (Weyland, 2005:278-281, 2006:30, 43-48).

O outro aspecto tem a ver com o fato de que as escolhas de políticas não apenas se relacionam com os resultados técnicos que podem trazer, mas também com objetivos políticos concretos (*politics*). Os tomadores de decisão tendem a avaliar a viabilidade prática das políticas que lhes são apresentadas, mas também contrastam essas informações com suas próprias preferências, ideologias e crenças prévias. Em outras palavras, os formuladores de políticas favorecerão uma política cujos resultados podem ter relação com suas preferências políticas (Gilardi, 2010:652-653)

Por fim, a abordagem construtivista considera que, para analisar por que uma política é difundida, é necessário entender como ela se tornou socialmente aceita (Dobbin et al., 2007). Em outras palavras, as escolhas políticas são baseadas em um entendimento compartilhado dos fins legítimos e meios apropriados, onde a ação de adotar uma política evoca uma identidade ou uma função em uma situação específica e não a análise racional de variáveis domésticas (Gilardi, 2011; Osorio e Vergara, 2016:239).

As seções a seguir analisam a difusão do AR do Mercosul como um processo de difusão *bottom-up*. Com base em entrevistas com atores destacados, documentos e literatura acadêmica sobre o assunto, este artigo reconstrói a forma em que a experiência de um Estado-parte em temas migratórios foi difundida no cenário regional. É empregada uma abordagem de rastreamento de processos para ilustrar como a política contida no AR foi difundida do plano nacional para o regional e quais foram os mecanismos preponderantes no processo de negociação.

5. O CONTEXTO DO PROCESSO DE DIFUSÃO

5.1 A EXPERIÊNCIA ARGENTINA NAS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS

A Argentina historicamente foi um país receptor de imigrantes da Europa (principalmente até 1930), e tem recebido os da América Latina, de forma regular, desde o final do século XIX (Novick, 2010:26; OIM, 2008). Portanto, os fluxos de migração internacional marcaram profundamente a sociedade argentina, tornando-se uma questão importante e debatida dentro da história do país (Modolo, 2016:202; Novick, 2012:8).

Durante 1870-1930, houve uma promoção da imigração europeia associada ao processo de colonização e à estratégia de agroexportação da Argentina.¹ Por essa razão, as questões migratórias tiveram de ser regulamentadas desde muito cedo. A *Lei de Avellaneda* de 1876, em vigor até 1981, estimulou formalmente a imigração europeia e criou o Departamento Geral de Imigrações no Ministério do Interior, o qual se encarregou de formular e controlar a política em questões migratórias (Novick, 2010). No entanto, em 1914, o fluxo migratório da Europa começou a diminuir, enquanto o número de migrantes regionais começou a aumentar constantemente (Modolo, 2016:208; OIM, 2008:13).

Entre 1930 e 1976, as políticas migratórias na Argentina continuaram obedecendo as estratégias econômicas e políticas do país e, como consequência, foram tratadas de forma contraditória entre abertura e perseguição de migrantes, especialmente dos países vizinhos (Novick, 2000, 2010).

Durante o governo autoritário que durou de 1976 a 1983, se estabeleceu uma nova estratégia de desenvolvimento baseada na desindustrialização e na liberalização da economia, o que foi acompanhado por políticas migratórias que consideravam a imigração latino-americana um “problema” que precisava ser resolvido por meio do controle policial e a proibição expressa do trabalho para os “migrantes ilegais”. Em 1981, foi promulgada a Lei Geral sobre Migrações e Promoção da Imigração. Essa lei, vinculada à Doutrina da Segurança Nacional, restringiu mais ainda a migração regional e aumentou o controle dos imigrantes (Novick, 2010).

Após o retorno à democracia (1984 em diante), a forte dívida externa, a recessão industrial e a queda dos preços internacionais dos produtos agrícolas iniciaram um período de ajuste econômico na Argentina, em uma clara tendência ao neoliberalismo, que teve impacto nas políticas migratórias. Durante esse tempo, a norma sancionada em 1981 foi reforçada em sua legitimidade por meio da adoção de dois regulamentos que visavam sua implementação: o primeiro desenvolvido por Alfonsín em 1987 e o segundo por Menem em 1994. Ambos os regulamentos continham política restritiva diante da imigração e uma abordagem de segurança para o fenômeno migratório (Novick, 2010).

¹ Demograficamente, a enorme imigração europeia influenciou o tamanho da população que passou de 1,8 milhão de habitantes em 1870 para quase 12 milhões até o final de 1920. Indec (2010).

É necessário ressaltar que, desde a década de 1950, um grande número de imigrantes indocumentados regularizaram sua situação na Argentina graças aos decretos de anistia. Entre 1949 e 1995, esse país implementou seis anistias migratórias² (Pacecca e Courtis, 2008:43). Essas medidas excepcionais se constituíram em elementos essenciais para políticas populacionais abertas e não seletivas. Embora nem todas essas medidas fossem destinadas aos estrangeiros regionais, os mesmos eram os mais beneficiados por essas medidas (Novick, 2010). Mas essas anistias foram medidas temporárias que não forneceram uma solução definitiva para a situação dos migrantes irregulares. A abertura seguida de períodos de restrição da política migratória aumentou o número de migrantes irregulares que transformaram as anistias de medidas excepcionais a recorrentes. Tudo isso impôs uma pesada carga administrativa e econômica para o Estado argentino, especialmente para o Ministério do Interior, que tinha dificuldades para gerenciar e solucionar tais problemas (Alfonso, 2012:54-60).

Apesar dos contratemplos gerados pelas políticas a curto prazo, a lei de 1981 ainda estava em vigor até a virada do século. No entanto, desde 1996, houve uma participação ativa de organizações não governamentais (ONGs), organizações internacionais e outras, bem como do Congresso e das instituições executivas responsáveis pela migração, para modificar essa lei. Vários projetos foram apresentados sem sucesso, mas, em 2001, foi possível apresentar um projeto unificado ao Congresso que foi posteriormente aprovado em 2003 (Novick, 2012).

O projeto apresentado no Congresso era ambicioso, mas sua natureza participativa apresentava uma visão mais aberta e tolerante em relação aos migrantes, que permitia uma estratégia a longo prazo que facilitava sua mobilidade. Como uma das especialistas em questões de migração na Argentina disse: “[...] o rascunho da nova lei de imigração já estava em discussão [...], de alguma forma essa discussão transferiu a preocupação que tínhamos na Argentina para o Mercosul”³.

Enquanto a discussão da futura lei migratória modificava gradualmente os discursos dos burocratas estatais, as anistias migratórias se revelaram insuficientes para enfrentar o problema da migração irregular. Esses dois aspectos, como veremos nos seguintes parágrafos, moldaram em última instância a proposta que realizou a Argentina para o Mercosul.

5.2 MERCOSUL E SUA AGENDA SOBRE MIGRAÇÃO

Em 1991, a Argentina, o Brasil, o Paraguai e o Uruguai assinaram o Tratado de Assunção que deu origem ao Mercosul, cujos objetivos principais eram liberalizar o comércio intrarregional de bens e a formação de um mercado comum em 1994.⁴ No entanto, a forte ênfase do tratado na agenda comercial, em sintonia com o modelo do novo regionalismo e o programa neoliberal, levou alguns autores a assinalar o déficit social do Mercosul (Di Pietro Paolo, 2013; Perrotta e Vázquez, 2010:17). Nesse sentido, a mobilidade das pessoas foi entendida como parte da livre circulação de fatores de produção, tais como capital, bens, serviços e trabalho (Brumat, 2016:335; Cernadas, 2011:90; Pérez Vichich, 2007)

² Decreto de anistia nº 15.972, de 8 de julho de 1949. Decreto de anistia nº 3.364, de 4 de agosto de 1858. Decreto de anistia nº 49, de 3 de janeiro de 1964. Decreto de anistia nº 87, de 11 de janeiro de 1974. Decreto de anistia nº 780, de 12 de janeiro de 1984. Decreto de anistia nº 1.033, de 24 de junho de 1992 (Sassone, 1997:4).

³ Tradução do autor. NPV: entrevista pessoal realizada em outubro de 2016. Entrevistadora: Adriana Montenegro. Buenos Aires.

⁴ Os Estados-partes do Mercosul se comprometeram a alcançar um mercado comum seguindo o modelo europeu, deixando a agenda aberta para a incorporação de novas questões de diferentes tipos (Botto, 2015:24; Peixoto Batista e Perrotta, 2017:100).

Durante o período de transição em direção ao objetivo de criar um mercado comum, nenhuma entidade trabalhou diretamente com questões migratórias. Apenas dois subgrupos⁵ no âmbito do Grupo do Mercado Comum (GMC), órgão executivo do processo de integração, trataram indiretamente da migração. O primeiro foi o Subgrupo 2 (SGT2) sobre questões alfandegárias, que tratou de algumas questões relativas à circulação de pessoas. O outro foi o Subgrupo 11 (SGT11), que tratava de questões trabalhistas (Saracho Cornet, 2011). No entanto, foi este último subgrupo que iniciou uma série de ações visando um futuro de livre circulação de pessoas no processo de integração regional, hipótese que foi reforçada após o *Cronograma de las Leñas*, o qual estabeleceu um cronograma para o mercado comum (Mármora e Cassarino, 1997).

Porém, em 1994, ficou claro que o objetivo de formar um mercado comum era ambicioso e também era necessário redefinir os objetivos e o cronograma do processo de integração regional. Nesse sentido, o Protocolo de Ouro Preto, assinado em dezembro de 1994, inaugurou uma segunda etapa que deu prioridade à formação da união alfandegária, enfocando as ações do bloco regional na agenda de livre circulação de bens e de capitais (Botto, 2015:24; Peixoto Batista e Perrotta, 2017:100). Durante essa segunda etapa, as questões migratórias perderam impulso. O novo Subgrupo 10 (SGT10) sobre “Trabalho, Emprego e Segurança”, herdeiro da discussão do tema com o fim do SGT11, desenvolveu uma agenda sob a premissa de que a livre circulação do trabalho fosse excluída (Brumat, 2016:347; Camargo, 2010:502; Mármora e Cassarino, 1997; Martínez Pizarro e Stang, 2006:96; Pérez Vichich, 2007:259); portanto, as questões de migração foram tratadas como “movimentos de trabalhadores nas zonas fronteiriças e em grande parte [colocadas] de volta ao nível nacional de elaboração de políticas” (Margheritis, 2012:6).

Mesmo que o Protocolo de Ouro Preto tenha se concentrado na questão alfandegária, a segunda metade da década viu uma deterioração progressiva da cooperação econômica e do comércio dentro do bloco. Durante esse período, várias tensões diplomáticas e comerciais se desenvolveram entre os Estados-partes. Em 1998, os níveis de comércio intrarregional começaram a cair drasticamente (Gómez Mera, 2013:14-16). Enquanto isso, no final da década de 1990, a discussão sobre questões sociais e trabalhistas comuns recuperou impulso. Em 1996, começou a funcionar o Fórum Consultivo Econômico e Social que serviu como canal de participação e de debate sobre questões sociais e trabalhistas que incluíram questões migratórias. Posteriormente, no final de 1997, foi assinado um Acordo Multilateral sobre Segurança Social para o estabelecimento de normas gerais para garantir o direito aos benefícios de previdência social para os cidadãos dentro do bloco comercial do Mercosul (Margheritis, 2012:6).

No entanto, a queda do comércio intrarregional e as tensões diplomáticas e comerciais atingiram seu clímax após a crise econômica no Brasil (1999) e na Argentina (2001) (Caetano, 2011:20-41; Quiliconi, 2013:153; Sanahuja, 2007:82-85). Contudo, os Estados-partes permaneceram comprometidos com o processo de integração dentro do bloco e, portanto, tomaram várias medidas como resposta. Primeiro, após o colapso financeiro argentino, o Brasil fez algumas concessões comerciais temporárias ao seu parceiro (Gómez Mera, 2013:15-20). Além disso, os membros propuseram uma reengenharia institucional do Mercosul com uma visão menos intergovernamental. Sobre esse tema, a Secretaria Administrativa foi transformada em Secretaria Técnica e foi criado o Tribunal Permanente de Revisão

⁵ O objetivo dos subgrupos era solicitar reuniões especiais para lidar com questões de interesse.

do Mercosul, cujo objetivo era funcionar como um sistema de solução de controvérsias. Essas duas inovações ocorreram em 2002 (Caetano, 2011:42-43).

É importante ressaltar que em julho de 2002 o Brasil iniciou sua Presidência Pro Tempore, liderada então por Fernando Henrique Cardoso (neste momento presidente da República). O Mercosul sempre foi pensado como um eixo alternativo, a partir do qual o Brasil poderia reforçar sua posição na região sul-americana (Quiliconi, 2014:245-246). Nesse sentido, considerando a necessidade de reforçar o bloco regional, Cardoso iniciou uma série de atividades para promover mais ainda o processo de integração durante sua última presidência temporária. Em parte esse interesse se devia à relevância que o Mercosul tinha atingido durante a campanha eleitoral brasileira realizada em 2002. Em especial, Luiz Inácio Lula da Silva (líder do Partido dos Trabalhadores — PT e candidato que ganhou aquelas eleições presidenciais) promovia o bloco e seus aspectos sociais durante sua campanha (Caetano, 2011:44). A esse respeito, o chefe do Departamento de Estrangeiros do Ministério de Justiça do Brasil, que participou da negociação do AR, declarou:

A gente queria naquele momento fazer um esforço muito grande dos países, dos Ministérios de Justiça, de transformar o Mercosul num Mercosul mais consistente. Ele tava muito vinculado a um acordo comercial. E a gente queria transformar o Mercosul num bloco comum consistente. Como a gente faria isso? Faria isso mais enfocado numa concessão de direitos com coisas visíveis que transformassem o Mercosul numa realidade para os cidadãos.⁶

Portanto, a crise financeira permitiu não somente a reengenharia institucional do bloco, mas também o aprofundamento da sua dimensão política e social (Briceño Ruiz, 2013). O fim da convergência neoliberal e os problemas econômicos e políticos que os países do Cone Sul experimentaram no final dos anos 1990 tiveram um forte impacto na agenda do bloco. O Mercosul passou de um bloco centrado nas questões comerciais para incluir também temas políticos, sociais e produtivos que permitiriam um discurso mais aberto com relação aos temas migratórios (Arcarazo e Freier, 2015:176).

6. A NEGOCIAÇÃO DO ACORDO DE RESIDÊNCIA DO MERCOSUL

Em 6 de dezembro de 2002, os presidentes dos países do Mercosul, além da Bolívia e do Chile, assinaram o Acordo de Residência (AR) após uma série de negociações que ocorreram durante a Presidência Pro Tempore do Brasil. Para entender o processo de negociação do AR, é importante observar que suas primeiras discussões ocorreram no Grupo de Trabalho Especializado em Migração (GTM) que fazia parte da Reunião dos Ministérios do Interior (RMI). Essa reunião foi criada em 1996 pelo Conselho do Mercado Comum com uma forte visão sobre questões de segurança. As primeiras reuniões do GTM tiveram por foco o controle de fronteiras migratórias nos territórios dos Estados-partes do bloco. No entanto, no início do século XXI, o GTM começou a adotar uma série de decisões sobre questões de migração com uma agenda menos centralizada nas questões de segurança (Alfonso, 2012:37-41; Mercosur, 2015:4-20).

Como já mencionado, em 2002, o Brasil assumiu a Presidência Pro Tempore do Mercosul. Cardoso tinha como objetivo deixar uma marca no processo de integração, em particular considerando

⁶ Tradução do autor. LPTB: entrevista realizada por Skype em setembro de 2017. Entrevistadora: Adriana Montenegro.

a relevância do Mercosul durante as eleições brasileiras. O fim da convergência neoliberal e a crise do Mercosul levaram os líderes regionais a iniciar atividades para promover o bloco regional que incluía uma reengenharia institucional e a promoção de suas dimensões políticas e sociais (Caetano, 2011:44).

Em 30 de agosto de 2002, durante uma reunião do GTM realizada em Porto Alegre (Brasil), uma delegação brasileira apresentou um projeto de anistia migratória para o Mercosul. O projeto propunha iniciar um processo comum de regularização em todos os países do bloco. Nesse sentido, foi pensado como uma medida excepcional que favoreceria os cidadãos do Mercosul dentro de um período de seis meses e poderia promover os aspectos sociais da integração (Alfonso, 2012:48-49).

Em outubro de 2002, durante a reunião realizada em Curitiba (Brasil), a Argentina, por meio da Direção Nacional de Migração (DNM) no Ministério do Interior, apresentou um rascunho do AR como contraproposta à sugestão brasileira de implementar uma anistia regional. Como já mencionado anteriormente, a Argentina teve uma longa experiência em questões migratórias. De acordo com o recenseamento de 2001, os migrantes dos países fronteiriços corresponderam a 60% dos estrangeiros que entraram no país nos últimos anos.⁷ Particularmente, a Argentina testemunhou como os processos de anistia migratória implementados em seu país, seguidos de períodos de fechamento de fronteiras, só tinham conseguido aumentar o número de pessoas em situação irregular (Alfonso, 2012:51; Modolo, 2017:48). Sobre essa questão, a diretora jurídica da Direção Nacional de Migração da Argentina, que participou da negociação do Acordo, disse:

A delegação argentina considerou interessante a proposta brasileira, mas também percebemos, de acordo com a nossa própria experiência, que a anistia não era uma solução a longo prazo. Sabíamos, por causa da nossa história, que as anistias são soluções parciais e de curto prazo.⁸

Na verdade, os funcionários da DNM que elaboraram o rascunho do AR sabiam de antemão que era impossível impedir os movimentos migratórios em países com fronteiras secas e amplas, como a Argentina e o Brasil. Portanto, foi preciso implementar *alternativas reais*, como chamaram sua proposta para o Mercosul. Essa visão considerou que uma política permanente de regularização da imigração permitiria aos países do Mercosul saber quais eram as pessoas que entravam em seu território. Além disso, requeriam que essa proposta ajudaria aos imigrantes cuja situação irregular os convertia facilmente em vítimas do tráfico de drogas, de pessoas e do trabalho escravo (Alfonso, 2012:50). Finalmente, também havia a necessidade de sinalizar uma diferença com as políticas migratórias dos países do Norte. Os Estados-partes do Mercosul estavam preocupados, principalmente, com a violação dos direitos fundamentais de seus cidadãos no exterior após o 11 de setembro (Nicolao, 2015:4).

Como foi possível observar, os motivos declarados pela DNM para a implementação do AR tinham origem em uma visão de gestão e de segurança das migrações, em sintonia com as questões discutidas na Reunião dos Ministérios do Interior do Mercosul. Embora o AR concedesse direitos fundamentais aos migrantes dos Estados-membros, com base nas entrevistas realizadas com ex-funcionários da DNM, pôde-se identificar que suas principais preocupações se referiam à identificação de migran-

⁷ Estatísticas de migração de acordo com o país de origem. Indec (2010).

⁸ Tradução do autor. AA: entrevista pessoal realizada em setembro de 2017. Entrevistadora: Adriana Montenegro. Buenos Aires.

tes no território dos Estados pertencentes ao bloco e ao controle de atividades ilegais que podem estar relacionadas com a migração. No entanto, essa visão foi certamente um avanço considerável em comparação com as leis migratórias dos países do Mercosul, algumas das quais ainda datavam dos períodos de suas ditaduras. Além disso, essa era uma visão reformista, em comparação com os padrões internacionais, pois a maioria das leis migratórias mundo afora se baseava no fechamento das fronteiras.

Essa mudança de mentalidade não pode ser atribuída apenas aos funcionários da DNM do Ministério do Interior, mas, como já foi dito anteriormente, a partir da acumulação da experiência argentina na questão. Nesse sentido, é necessário considerar que a Argentina estava passando por um processo de discussão sobre sua futura legislação migratória desde meados da década de 1990. Esse foi um processo de intensas negociações entre o Congresso, as instituições executivas encarregadas das questões migratórias e a sociedade civil. Essas discussões participativas de uma perspectiva mais humana e de direitos sociais influenciaram o discurso sobre questões migratórias em geral e moldaram a futura política de migração, não só na Argentina, mas também no restante da região.

Após a proposta argentina, os delegados foram a uma sala intermediária para discutir o tema mais profundamente. Os principais negociadores nesse encontro foram a DNM argentina, o Departamento de Estrangeiros do Ministério de Justiça e a Divisão de Migração do Itamaraty, ambos do Brasil. Finalmente, após as negociações, o Brasil abdicou de sua proposta de anistia em favor do projeto apresentado pela Delegação argentina. Paraguai e Uruguai indicaram que precisavam de mais tempo para fazer consultas antes de tomar uma decisão (Alfonso, 2012:51).

Na próxima reunião, realizada em 8 de novembro de 2002, em Salvador (Brasil), as diferentes delegações levaram seus questionamentos sobre o projeto do AR. A Argentina foi a encarregada de responder as dúvidas vindas após as consultas feitas pelas delegações em seus países, mas o Brasil, por meio do Ministério de Justiça, foi quem assumiu a liderança da negociação do processo e persuadiu as diferentes delegações a aceitar a proposta. Após três dias de complexas discussões, os Ministérios do Interior aprovaram o AR (Alfonso, 2012:51-52). Finalmente, em dezembro de 2002, os presidentes dos Estados-membros do Mercosul, bem como a Bolívia e o Chile, assinaram o AR, que foi considerado uma conquista dos últimos meses da administração Cardoso e um símbolo de bons auspícios para o recém-eleito presidente do Brasil, Lula da Silva.

7. A NEGOCIAÇÃO DO ACORDO DE RESIDÊNCIA COMO UM PROCESSO DE DIFUSÃO

Alguns autores consideraram que o AR refletia as prioridades domésticas nos Estados-partes (Lavenex et al., 2016). Nesse sentido, a perspectiva intergovernamental poderia oferecer uma explicação adequada para o momento e a forma na qual o regime foi introduzido. No entanto, essa explicação não levou em consideração a maneira como as experiências argentinas anteriores com as questões migratórias influenciaram as preferências dos agentes. Então, cabe perguntar: por que no final das contas as diversas delegações não aceitaram a oferta brasileira de anistia migratória e preferiram considerar as informações prontamente disponíveis oferecidas pela Argentina sobre como poderia ter sido se o Mercosul tivesse optado pela anistia como uma solução de longo prazo para lidar com a migração irregular?

O argumento aqui é entender esse processo de negociação como uma difusão de políticas de baixo para cima (*bottom-up*). Conforme afirmado, a vasta experiência dos funcionários da DNM com

anistias migratórias no território argentino permitiu compreender que esses procedimentos, seguidos de períodos de fechamento de fronteiras, serviram unicamente para aumentar o número de pessoas em situação irregular. Nesse sentido, era necessária uma política de migração a longo prazo. Além disso, as discussões participativas da futura lei de migração influenciaram o discurso sobre questões migratórias na Argentina, que em última instância também teve um impacto na proposta da DNM, e posteriormente na região.

No entanto, se o AR foi um processo de difusão de política pública, ainda é necessário resolver o tipo de mecanismos que operaram nesse processo. Considerando os diferentes mecanismos apresentados, este artigo propõe analisar o processo de negociação do AR a partir de uma perspectiva racionalista. Essa posição epistemológica foi considerada tendo em mente a necessidade de simplificar a realidade e as preferências dos atores. Portanto, este estudo se concentra nos interesses da Argentina e do Brasil, uma vez que os dois maiores países do Mercosul foram os que apresentaram diferentes propostas, sobre as quais os outros Estados-membros poderiam escolher.

Além disso, essa análise considera que o mecanismo de aprendizagem é o que melhor explica a adoção do AR de uma perspectiva racionalista. Se o aprendizado ocorre quando os atores renovam suas crenças sobre o que pode funcionar em seu país, com base nas experiências de outros, então se pode dizer que o conhecimento da Argentina sobre o que deu errado com as anistias migratórias implementadas no seu território distanciou os Estados-membros da proposta apresentada anteriormente pelo Brasil. É necessário mencionar que a política do AR não foi implementada na Argentina antes da sua assinatura no Mercosul e, portanto, os Estados-partes não poderiam realizar uma análise completa de custo-benefício dessa política. No entanto, como já afirmado anteriormente, a difusão de políticas não é necessariamente um processo perfeitamente coordenado, no qual os Estados tomam decisões racionais com informações completas (Porto de Oliveira e Faria, 2017:20). No caso analisado, os Estados-membros usaram atalhos cognitivos que permitiriam ressaltar as falhas das políticas anteriores da Argentina, levando a optar pela proposta argentina, mesmo que ainda desconhecida.

Finalmente, é necessário enfatizar que o Acordo também cumpriu um objetivo político: promover as dimensões sociais do Mercosul após um período de turbulência comercial e política no bloco regional. Nesse sentido, o Acordo correspondia às preferências e crenças prévias, não só dos burocratas, mas também das elites políticas da época.

8. CONCLUSÕES

Este artigo ofereceu uma explicação complementar para a teoria da difusão da governança migratória que se concentra na perspectiva de cima para baixo (*top-down*). Essa explicação complementar de baixo para cima (*bottom-up*) foi testada ao estudar como o modelo de governança migratória no AR do Mercosul foi formado. Nesse sentido, foram avaliados os atores envolvidos no AR, seus principais interesses, as condições institucionais subjacentes à sua negociação, e também os modos de interação que prevaleceram entre esses mesmos atores. Com base nas entrevistas de atores selecionados, documentos e literatura acadêmica sobre o assunto, se concluiu que o AR foi principalmente o resultado das negociações brasileira e argentina. O Brasil precisava impulsionar a cooperação regional após a crise do Mercosul e considerou que uma anistia migratória conjunta poderia ter um impacto positivo na imagem do bloco regional. Porém, a experiência argentina em questões migratórias permitiu a proposição de uma política mais coerente no assunto, que finalmente foi aceita pelos Estados-membros como a melhor

opção para a região, não só no campo técnico, mas também para seus objetivos políticos.

Portanto, pode-se concluir que o modo de interação entre os atores foi um processo de aprendizagem *bottom-up* da política argentina na região. Conforme já mencionado, a vasta experiência dos funcionários da DNM com anistias migratórias na Argentina permitiu que percebessem que esses procedimentos administrativos apenas aumentavam o número de imigrantes em situação irregular. Era necessário implementar uma política migratória de longo prazo, não só para a Argentina, mas também para a região como um todo. Nesse sentido, as discussões participativas da futura lei de migração influenciaram o discurso sobre as questões migratórias na Argentina, que em última instância teve impacto na proposta da DNM e, posteriormente, na região como um todo.

REFERÊNCIAS

- ACHARYA, Amitav. Regionalism beyond EU-centrism. In: BÖRZEL, Tanja A.; RISSE, Thomas (Org.). *The Oxford handbook of comparative regionalism*. Oxford: Oxford University Press, 2016. p. 109-130.
- ALFONSO, Adriana. *Integración y migraciones*. El tratamiento de la variable migratoria en el Mercosur y su incidencia en la política argentina. Buenos Aires: OIM, 2012. (Cuadernos Migratorios, 3).
- ARCARAZO, Diego A.; FREIER, Luisa Feline. Discursos y políticas de inmigración en Sudamérica: ¿hacia un nuevo paradigma o la confirmación de una retórica sin contenido? *REHMU. Revista Interdisciplinar de Movilidad Humana*, v. 23, n. 44, jun. 2015. Disponível em: <[http://research-information.bristol.ac.uk/en/publications/discursos-y-politicas-de-inmigracion-en-sudamerica-hacia-un-nuevo-paradigma-o-la-confirmacion-de-una-retorica-sin-contenido\(0eee96fd-4db7-431b-a913-7189189391b9\).html](http://research-information.bristol.ac.uk/en/publications/discursos-y-politicas-de-inmigracion-en-sudamerica-hacia-un-nuevo-paradigma-o-la-confirmacion-de-una-retorica-sin-contenido(0eee96fd-4db7-431b-a913-7189189391b9).html)>. Acesso em: 25 abr. 2016.
- AWUMBILA, Mariama et al. *Across artificial borders: an assesment of labour migration in Ecowas region*. Ghana: IOM.ACP, 2014. (Research report, n. ACPOBS/2014/PUB05).
- BETTS, Alexander. *Migration governance: alternative futures*. Le Grand-Saconnex: OIM, 2010. (Background Papers WMR 2010). Disponível em: <http://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr2010_migration_governance_alternative_futures.pdf>. Acesso em: 25 de abr. 2017.
- BÖRZEL, Tanja A. Theorizing regionalism: cooperation, integration and governance. In: BORZEL, Tanja A.; RISSE, Thomas (Org.). *The Oxford Handbook of comparative regionalism*. Oxford: Oxford University Press, 2016. p. 41-63.
- BÖRZEL, Tanja A.; LOHAUS, Mathis; VAN HÜLLEN, Vera. Governance transfer by regional organizations: following a global script? Berlin: Collaborative Research Center, 2013. (SFB-Governance Working Paper Series, n. 42).
- BÖRZEL, Tanja A.; RISSE, Thomas. Introduction: framework of the handbook and conceptual clarifications. In: BÖRZEL, Tanja A.; RISSE, Thomas (Org.). *The Oxford handbook of comparative regionalism*. Oxford: Oxford University Press, 2016. p. 3-15.
- BOTTO, Mercedes. América del Sur y la integración regional: ¿Quo vadis? Los alcances de la cooperación regional en el Mercosur. *Revista Confines*, v. 11, n. 21, p. 9-38, 2015.
- BRESLIN, Shaun; HIGGOTT, Richard; ROSAMOND, Ben. *Regions in comparative perspective*. Coventry: University of Warwick, 2002. (CSGR Working Paper, n. 107/02). Disponível em: <<https://warwick.ac.uk/fac/soc/pais/research/researchcentres/csgr/papers/workingpapers/2002/wp10702.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2017.
- BRICEÑO RUIZ, José. Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina. *Estudios Internacionales*, v. 45, n. 175, 2013. Disponível em: <www.revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/view/27352>. Acesso em: 21 nov. 2015.
- BRUMAT, Leiza Maricel. *Políticas migratorias y libertad de circulación en el Mercosur (1991-2012)*. Tese (doutorado em ciências sociais) — Programa de Doctorado en Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica Argentina, Buenos Aires, 2016. Disponível em: <<http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/10634#.Wob953xumM8>>. Acesso em: 15 ago. 2017.
- CAETANO, Gerardo. Breve historia del Mercosur en sus 20 años. Coyunturas e instituciones (1991-2001). In: CAETANO, Gerardo (Org.). *Mercosur 20 años*. Montevideo: Cefir, 2011. p. 21-74. Disponível em: <www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2011/08347.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2016.
- CAMARGO, Sonia. O processo de integração regional: fronteiras abertas para os trabalhadores do Mercosul. *Contexto Internacional*, v. 32, n. 2, p. 489-517, dez. 2010.
- CERNADAS, Pablo C. Luces y sombras en la legislación migratoria latinoamericana. *Nueva Sociedad*, n. 233, p. 68-86, 2011.
- CONSTANTINE, Jennifer; SHANKLAND, Alex. From policy transfer to mutual learning? Political recognition, power and process in the emerging landscape of international development cooperation. *Novos Estudos Cebrap*, v. 36, n. 1, p. 9-122, 2017.
- DI PIETRO PAOLO, Luis José. La dimensión social del Mercosur: recorrido institucional y perspectivas.

Revista del Observatorio Social, n. 12, nov. 2013. Disponível em: <www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr/opalc/files/mercosur%20social.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2017.

DOBBIN, Frank; SIMMONS, Beth; GARRETT, Geoffrey. The global diffusion of public policies: social construction, coercion, competition, or learning? *Annual Review of Sociology*, v. 33, 2007. Disponível em: <<http://scholar.harvard.edu/dobbin/publications/global-diffusion-public-policies-social-construction-coercion-competition-or-lea>>. Acesso em: 5 fev. 2016.

FINNEMORE, Martha. *National interests in international society*. Ithaca: Cornell University Press, 1996. (Cornell Studies in Political Economy).

GEDDES, Andrew; ARCARAZO, Diego Acosta. Transnational diffusion or different models? Regional approaches to migration governance in the European Union and Mercosur. *European Journal of Migration and Law*, v. 16, n. 1, p. 19-44, 2014.

GEIGER, Martin; PÉCOUD, Antoine (Org.). *The politics of international migration management*. Londres: Palgrave Macmillan, 2010. Disponível em: <<http://link.springer.com/10.1057/9780230294882>>. Acesso em: 1º jun. 2016.

GILARDI, Fabricio. Transnational diffusion: norms, ideas and policies. In: CARLSNASES, Walter; RISSE, Thomas; SIMMONS, Beth (Ed.). *Handbook of international relations*. Thousand Oaks: Sage Publications, 2011. p. 453-477. Disponível em: <www.fabriziogilardi.org/resources/papers/gilardi_handbook_IR_v2.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2016.

GILARDI, Fabricio. Who learns from what in policy diffusion processes? *American Journal of Political Science*, v. 54, n. 3, p. 650-666, jul. 2010.

GÓMEZ MERA, Laura. *Power and regionalism in Latin America: the politics of Mercosur*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2013.

HALL, Ian; BEVIR, Mark. Global governance. In: BEVIR, Mark (Org.). *The Sage handbook of governance*. Londres: Sage Publications, 2011. Disponível em: <http://sk.sagepub.com/reference/hdbk_governance>. Acesso em: 10 maio 2016. p. 352-366.

INDEC. *Evolución de la población total según censos nacionales de población*. Total del país. Censos 1869-2010. 2010. Disponível em: <www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/poblacion/n020101.xls>.

INDEC. *Migraciones*. Cuadros estadísticos. Censo 2001. Población extranjera empadronada en el país por lugar de nacimiento, según sexo y grupos de edad. 2001. Disponível em: <http://www.indec.gov.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=2&id_tema_2=18&id_tema_3=78>. Acesso em: 15 ago. 2017.

LAVENEX, Sandra et al. Regional migration governance. In: BÖRZEL, Tanja A.; RISSE, Thomas (Org.). *The Oxford handbook of comparative regionalism*. Oxford: Oxford University Press, 2016. p. 457-485.

MARGHERITIS, Ana. Piecemeal regional integration in the post-neoliberal era: negotiating migration policies within Mercosur. *Review of International Political Economy*, v. 20, n. 3, p. 541-575, 2012.

MÁRMORA, Lelio; CASSARINO, María. Las migraciones y su tratamiento institucional en el MERCOSUR. *Relaciones Internacionales*, n. 12, 1997. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10915/10089>>. Acesso em: 23 fev. 2016.

MARTÍNEZ PIZARRO, Jorge; STANG, María Fernanda. El tratamiento migratorio en los espacios de integración subregional sudamericana. *Papeles de Población*, v. 12, n. 48, p. 77-106, jun. 2006.

MERCOSUR. *Foro Especializado Migratorio del Mercosur y Estados Asociados: reunión de ministros del interior*. Memoria institucional. Montevideo: Mercosur, [20?]. Disponível em: <www.migraciones.gov.ar/foro_migratorio/pdf/memoria_institucional_n.pdf>. Acesso em: 6 mar. 2015.

MODOLO, Vanina. Análisis histórico-demográfico de la inmigración en la Argentina del Centenario al Bicentenario. *Papeles de Población*, v. 22, n. 89, p. 201-222, set. 2016.

MODOLO, Vanina. Política migratoria regional. El caso de la residencia del Mercosur (2002-2011). *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, n. 26, p. 40-58, jun. 2017.

NICOLAO, Julieta. Las migraciones en la agenda del Mercosur. El rol de Argentina en el Foro Especializado Migratorio. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n. 29, 2015. p. 1-32. Disponível em: <www.reei.org/index.php/revista/num29/notas/migraciones-agenda-mercosur-rol-argentina-foro-especializado-migratorio>. Acesso em: 2 mar. 2016.

NOVICK, Susana. La política migratoria argentina, a contrapelo de la tendencia mundial. *Voces en el Fenix*, Buenos Aires, n. 21, p. 7-11, dez. 2012.

NOVICK, Susana. Políticas migratorias en Argentina: experiencias del pasado, reformas actuales y expectativas futuras. In: ZURBRIGGEN, Cristina; MONDOL, Lenin (Org.). *Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el Mercosur*. Montevideo: Flacso-Uruguay, 2010. p. 25-53.

NOVICK, Susana. Políticas migratorias en la Argentina. In: OTEIZA, Enrique; NOVICK, Susana; ARUJ, Roberto (Org.). *Inmigración y discriminación: políticas y discursos*. Buenos Aires: Prometeo, 2000. Disponível em: <<http://webiigg sociales.uba.ar/pobmigra/archivos/migrar.pdf>>. Acesso em: 2 mar. 2016.

OIM. Estudio sobre experiencias en la implementación del Acuerdo de Residencia del Mercosur y Asociados. In: CONFERENCIA SURAMERICANA SOBRE MIGRACIONES, 14., 2014, Lima. *Anais...* Lima: OIM, 2014.

OIM. *Perfil migratorio de Argentina 2008*. Perfiles migratorios América Latina. Buenos Aires: OIM, 2008. Disponível em: <http://publications.iom.int/system/files/pdf/argentina_profile.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2016.

OSORIO, Cecilia; VERGARA, José Miguel. La difusión de políticas públicas. Estado del arte y contribuciones para la disciplina en América Latina. *Política. Revista de Ciencia Política*, v. 54, n. 2, p. 235-254, 2016.

OYARZÚN SERRANO, Lorena. Sobre la naturaleza de la integración regional: teoría y debates. *Revista de Ciencia Política*, v. 28, n. 3, p. 95-113, 2008.

PACECCA, María Inés; COURTIS, Corina. *Inmigración contemporánea en Argentina: dinámicas y políticas*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2008. (Población y Desarrollo, 84).

PEIXOTO BATISTA, Juliana; PERROTTA, Daniela. El Mercosur en el nuevo escenario político regional: más allá de la coyuntura. *Desafíos*, v. 1, n. 30, p. 91-134, 2017.

PÉREZ VICHICH, Nora. Fundamentos teóricos del tratamiento de la movilidad de personas en Mercosur. *Entelequia: Revista Interdisciplinar*, n. 4, p. 255-270, 2007.

PERROTTA, Daniela. Mercosur, regulatory regionalism and contesting projects of higher education governance. In: ROBERTSON, Susan et

al. (Org.). *Global regionalisms and higher education projects, processes, politics*. Londres: Edward Elgar Publishing, 2016. p. 228-252. Disponível em: <<http://www.elgaronline.com/view/9781784712341.00020.xml>>. Acesso em: 6 jan. 2018.

PERROTTA, Daniela; VÁZQUEZ, Mariana. *El Mercosur de las políticas públicas regionales*. Las agendas en desarrollo social y educación. Montevideo: Cefir, 2010. (Documento de trabajo 010).

PORTO DE OLIVEIRA, Osmany. *International policy diffusion and participatory budgeting: ambassadors of participation, international institutions and transnational networks*. Switzerland: Springer, 2017.

PORTO DE OLIVEIRA, Osmany; FARIA, Carlos Aurelio Pimenta de. Policy transfer, diffusion, and circulation: research traditions and the state of the discipline in Brazil. *Novos Estudos Cebrap*, v. 36, n. 1, p. 13-32, 2017.

QUILICONI, Cintia. Competitive diffusion of trade agreements in Latin America. *International Studies Review*, v. 16, n. 2, p. 240-251, jun. 2014.

QUILICONI, Cintia. Modelos competitivos de integración en el hemisferio occidental: ¿liderazgo competitivo o negación mutua? *Revista Cidob d'Afers Internacionals*, n. 102-103, p. 147-168, set. 2013.

RAMÍREZ GALLEGOS, Jacques; CEJA, Ireri; COLOMA, Soledad. *Ah, usted viene por la visa Mercosur: integración, migración y refugio*. Quito: Celag, 2017.

RISSE, Thomas. The diffusion of regionalism. In: BÖRZEL, Tanja A.; RISSE, Thomas (Org.). *The Oxford handbook of comparative regionalism*. Oxford: Oxford University Press, 2016. p. 87-108.

ROGERS, Everett M. *Diffusion of innovations*. 3. ed. Nova York: Free Press, 1983.

SANAHUJA, José Antonio. Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas. *Pensamiento Iberoamericano*, n. 0, p. 75-106, 2007.

SARACHO CORNET, Teresita Nelly. El Mercosur social: génesis y evolución. In: MOLINA DEL POZO, Carlos (Org.). *Evolución histórica y jurídica de los procesos de integración*. Buenos Aires: Eudeba, 2011. p. 363-381.

SASSONE, Susana María. Inmigración limítrofe ilegal en la Argentina: ¿exclusión o integración? In: ENCUESTRO

DE GEÓGRAFOS LATINOAMERICANOS, 6., 1997, Buenos Aires. *Anais...* Buenos Aires: Comisión Organizadora Nacional de geógrafos, 1997. Disponível em: <<http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal6/Geografiasocioeconomica/Geografiadelapoblacion/106.pdf>>. Acesso em: 1º fev. 2017.

SÖDERBAUM, Fredrik. Comparative regional integration and regionalism. In: LANDMAN, Todd; ROBINSON, Neil (Org.). *The Sage handbook of comparative politics*. Londres: Sage Publications, 2009. p. 477-496. Disponível em: <http://sk.sagepub.com/reference/hdbk_compolitics/n27.xml>. Acesso em: 9 mar. 2016.

SÖDERBAUM, Fredrik. The international political economy of regionalism. In: PHILLIPS, Nicola (Org.). *Globalizing international political economy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005. Disponível em: <<https://he.palgrave.com/page/detail/globalizing-international-political-economy-nicola-phillips/?sf1=barcode&st1=9780333965047>>. Acesso em: 25 maio 2016.

SÖDERBAUM, Fredrik. Theories of regionalism. In: BEESON, Mark; STUBBS, Richard (Org.). *Routledge handbook of Asian regionalism*. Nova York: Routledge, 2011. p. 11-21.

SÖDERBAUM, Fredrik. What's wrong with regional integration? The problem of Eurocentrism. *Robert Schuman Centre for Advance Studies*, n. 64, 2013. Disponível em: <www.ssrn.com/abstract=2399858>. Acesso em: 10 jan. 2017.

TREIB, Oliver; BÄHR, Holguer; FALKNER, Gerda. *Modes of governance: a note towards conceptual clarification*. Viena: Eurogov, 2005. (European Governance Papers, n. 05-02).

WEYLAND, Kurt. *Bounded rationality and policy diffusion: social sector reform in Latin America*. Oxford: Princeton University Press, 2006. Disponível em: <www.jstor.org/stable/j.ctt7rsvd>. Acesso em: 2 fev. 2016.

WEYLAND, Kurt. Theories of policy diffusion: lessons from Latin American pension reform. *World Politics*, v. 57, n. 2, p. 262-295, 2005.

Adriana Montenegro Braz

Doutoranda na Faculdade Latinoamericana de Ciências Sociais (Flacso-Ecuador), Departamento de Estudos Internacionais e Comunicação. E-mail: admontenegrofl@flacso.edu.ec; montenegroadriana@hotmail.com.