



Universidade de Brasília  
Instituto de Ciência Política  
Coordenação Geral do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

**Difusão de novo modelo de gestão migratória na América  
Latina: o papel das Organizações Internacionais e dos  
mecanismos de integração regionais**

**Ana Martins Ribeiro**

Matrícula: 16/0020921

Brasília, novembro de 2018

**Difusão de novo modelo de gestão migratória na América  
Latina: o papel das Organizações Internacionais e dos  
mecanismos de integração regionais**

**Dissertação apresentada ao Instituto de  
Ciência Política da Universidade de  
Brasília como requisito para conclusão  
do Curso de Mestrado Acadêmico do  
Programa de Pós-Graduação em  
Ciência Política.**

**Orientador: Denilson Bandeira Coêlho**

**Área de Concentração: Política e  
Instituições.**

**Ana Martins Ribeiro**

Matrícula: 16/0020921

**Difusão de novo modelo de gestão migratória na América  
Latina: o papel das Organizações Internacionais e dos  
mecanismos de integração regionais**

**Dissertação submetida pela aluna Ana  
Martins Ribeiro como requisito para a  
obtenção de título de Mestre em Ciência  
Política à Banca Examinadora  
composta pelos seguintes professores:**

**Prof. Denilson Bandeira Coêlho – Orientador**

Universidade de Brasília – UnB, IPOL

**Prof. Paulo César Nascimento – Examinador interno**

Universidade de Brasília – UnB, IPOL

**Prof. Leonardo Cavalcanti da Silva – Examinador externo**

Universidade de Brasília – UnB, ELA

**Prof. Rebecca Neara Abers – Examinadora suplente**

Universidade de Brasília – UnB, IPOL

## **Agradecimentos**

À Emília, meu novo amor que veio ao mundo junto com esta dissertação.

Aos meus pais e meu irmão, meus maiores e mais antigos companheiros.

Ao Gabriel, que torna minha vida mais doce, divertida e prazerosa.

Aos meus amigos, em especial à Aline, por estarem presentes, pelas aventuras vividas e pelo que está por vir.

Ao meu orientador, Denilson Coêlho, pela generosidade e pela dedicação ao me conduzir por esta pesquisa.

À Universidade de Brasília, pelo seu papel na minha formação humana e na de tantos outros.

## **Resumo**

A intensificação da migração internacional é um dos fenômenos contemporâneos que gera maiores impactos e desafios políticos, econômicos, sociais e éticos para os governos nacionais. A crescente preocupação com a segurança doméstica vem produzindo impactos sobre a regulação migratória dos países receptores tradicionais, enfatizando o papel das fronteiras como mecanismo de reafirmação de soberania e, como consequência, contribuindo para a escalada da imigração irregular a níveis sem precedentes. O aumento dos entraves à migração regular nesses países, associado à proliferação de conjunturas de crise humanitária, impactaram os padrões migratórios globais, processo do qual a América Latina não esteve isolada. As mudanças na forma de inserção da região no quadro migratório mundial obrigaram os atores políticos regionais a repensarem suas estratégias domésticas para o tratamento da questão. No espaço latino-americano, os governos nacionais passaram a sinalizar, especialmente a partir dos anos 2000, movimentação em prol de medidas liberalizantes da imigração e de promoção dos direitos dos imigrantes. Uma das consequências da maior ênfase conferida à dimensão humana da migração, em detrimento de enfoque predominantemente securitário, foi o desencadeamento de reformas nas legislações migratórias de diversos países da região. A presente pesquisa se propôs a fornecer subsídios para melhor compreender o processo de transição de modelos de gestão migratória na América Latina, com base nos preceitos da Teoria da Difusão de Políticas Públicas, adequada a explicar conjunturas de mudança institucional ao longo do tempo, nas quais o comportamento das unidades envolvidas é influenciado pelas ações das demais unidades e por fatores condicionantes comuns. Especificamente em relação aos fatores que contribuíram para a disseminação de novo paradigma migratório, analisamos o papel das Organizações Internacionais e dos foros regionais especializados na temática.

## **Palavras-chave**

Migração; modelos de gestão migratória; Teoria da Difusão; Organizações Internacionais; foros de integração regionais.

## **Abstract**

The intensification of international migration is one of the contemporary phenomena that generates the greatest political, economic, social and ethical impacts and challenges for national governments. Growing concern for domestic security has produced impacts on the migration regulation of traditional receiving countries, emphasizing the role of borders as a mechanism for reaffirming sovereignty and, as a consequence, contributing to the escalation of irregular immigration to unprecedented levels. The increase of barriers to regular migration in these countries, associated with the proliferation of humanitarian crisis, have impacted global migration patterns, a process from which Latin America has not been isolated. The changes in the region's insertion in the global migratory framework have forced regional political actors to rethink their domestic strategies to address the issue. In the Latin American area, national governments began to signal, especially from the 2000s on, a movement towards liberalizing measures of immigration and the promotion of immigrants' rights. One of the consequences of the greater emphasis placed on the human dimension of migration, instead of a predominantly security approach, was the triggering of reforms in the migratory legislations of several countries in the region. The present research aims to provide support to better understand the process of transition of migration management models in the region, based on the precepts of Policy Difusion Theory, adequate to explain conjunctures of institutional change over time, in which the behavior of the units involved is influenced by the actions of the other units and by common conditioning factors. Specifically in relation to the factors that contributed to the dissemination of a new migratory paradigm, we analyzed the role of International Organizations and regional forums specialized in the migration subject.

## **Keywords**

Migration; migration management models; Policy Difusion Theory; International Organizations; regional integration forums.

## **Lista de figuras e tabelas**

<b>FIGURA 1 - TAXA DE ADOÇÃO DA INOVAÇÃO: CURVA EM S</b>	<b>22</b>
<b>FIGURA 2 - CURVA DE ADOÇÃO DO PARADIGMA MIGRATÓRIO HUMANITÁRIO NA AMÉRICA LATINA</b>	<b>44</b>
<b>TABELA 1— SISTEMA DE GOVERNO E NÍVEL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL DOS PAÍSES LATINO AMERICANOS</b>	<b>37</b>
<b>TABELA 2 – INCORPORAÇÃO DO PARADIGMA HUMANITÁRIO À LEGISLAÇÃO MIGRATÓRIA NACIONAL</b>	<b>38</b>
<b>TABELA 3 – DISPOSITIVOS GARANTÍSTICOS NAS NOVAS LEIS MIGRATÓRIAS REGIONAIS</b>	<b>42</b>

## **Sumário**

<b>1. Introdução</b>	<b>9</b>
<b>2. Principais debates teóricos acerca da migração internacional</b>	<b>15</b>
<b>3. Revisão bibliográfica – Parâmetros da Teoria da Difusão</b>	<b>18</b>
<b>4. Descrição do objeto de estudo: tipologia dos modelos de gestão migratória</b>	<b>28</b>
<b>5. Metodologia de pesquisa</b>	<b>32</b>
<b>6. Enquadramento da transição de modelos de gestão migratória nos parâmetros da Teoria da Difusão</b>	<b>38</b>
<b>7. Papel das Organizações Internacionais e dos mecanismos de integração regionais no processo de difusão do paradigma humanitário</b>	<b>46</b>
<b>8. Considerações finais</b>	<b>60</b>
<b>9. Referências Bibliográficas</b>	<b>68</b>



## 1. Introdução

Um dos principais desafios enfrentados pelos governos nacionais como consequência da crescente interdependência global é a intensificação da migração internacional. Conforme definição da Organização das Nações Unidas, migrante internacional é toda a pessoa que esteja vivendo em um país diferente de seu país de nascimento<sup>1</sup>. Entre 2000 e 2017, o estoque migratório mundial passou de cerca de 173 milhões para 258 milhões de pessoas, o que representa 2,8 e 3,4% da população global, respectivamente, refletindo crescimento do número de migrantes internacionais superior ao crescimento total da população.

Embora esses números incluam as migrações formais, os fluxos migratórios irregulares vêm apresentando aumento de volume proporcionalmente maior, o que pode ser atribuído à combinação da ocorrência de conjunturas críticas – como guerras, crises econômicas e desastres naturais – com o aumento das restrições dos mecanismos legais de imigração dos principais países receptores. Legomsky (2011) utiliza o termo “migrante irregular” para se referir aos indivíduos que se encontram no território de um Estado estrangeiro sem o direito de ali estar. O conceito abrange tanto imigrantes que ingressam no país ilegalmente quanto aqueles que, embora tenham ingressado de forma regular, passam a violar alguma condição para sua permanência.

Desde os atentados terroristas ocorridos em 11 de setembro de 2001, a crescente preocupação com a segurança doméstica vem produzindo impactos sobre a regulação migratória desses países, enfatizando o papel das fronteiras como mecanismo de reafirmação de soberania e, como consequência, contribuindo para a escalada da imigração irregular a níveis sem precedentes. O terrorismo internacional evidenciou a dicotomia entre, por um lado, as obrigações internacionais assumidas pelos Estados no que se refere aos padrões universais mínimos para direitos individuais e, por outro, as pressões políticas e da opinião pública para enrijecer os controles migratórios internos (CRÉPEAU, 2011).

Esses fatores também produziram impactos nos padrões migratórios dos países latino-americanos<sup>2</sup>, tanto no que se refere ao volume quanto aos tipos de fluxos. Em 2017, o

---

<sup>1</sup> Todos os dados migratórios apresentados na dissertação foram extraídos da Divisão de População do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais da Organização das Nações Unidas.

<sup>2</sup> Para a delimitação dos países latino-americanos ao longo de toda a dissertação, considera-se a classificação feita pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), que inclui: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Haiti, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela.

número de migrantes residindo na região foi de cerca de 9,5 milhões de pessoas, o que representou aumento de pouco menos de três milhões em relação ao ano 2000. No mesmo período, o estoque de migrantes, medida que expressa o número de imigrantes menos o de emigrantes, teve crescimento ligeiramente superior a 2%. Conforme observa Cernadas (2011), a América Latina se caracteriza por constituir, ao mesmo tempo, importante área de trânsito, de origem e de destino de migrantes.

O crescente fluxo de migrantes econômicos entre países da região é exemplificativo do tríplice enquadramento da América Latina no que se refere ao fenômeno migratório. Essa tendência ocorre em paralelo à relativa desaceleração da emigração de cidadãos latino-americanos para Europa e Estados Unidos (EUA), associada à maior eficiência dos controles migratórios e à deterioração das condições econômicas desses países verificada após a crise de 2008. A região também é cada vez mais utilizada como rota de trânsito de imigrantes extracontinentais, principalmente originários da África e do sul da Ásia.

As mudanças na forma de inserção da América Latina no quadro migratório global obrigaram os atores políticos regionais a repensarem as estratégias domésticas para tratamento da questão. Se, nos países receptores tradicionais, o paradigma da segurança nacional balizou a adoção de políticas restritivas de direitos baseadas nos critérios de nacionalidade e de condição migratória (CANTOR; FREIER; GAUCI, 2015), o discurso sobre migração de grande parte dos governos latino-americanos tornou-se mais liberal e garantístico, especialmente a partir dos anos 2000, com ênfase na promoção dos direitos humanos dos migrantes e na garantia de mobilidade universal.

Uma das consequências da maior centralidade de abordagem humanitária na análise do fenômeno migratório, em detrimento de enfoque predominantemente securitário, foi o desencadeamento de reformas nas políticas migratórias de diversos países da região. Conforme afirma Nicolao (2015), as condições e os requisitos para o ingresso, a permanência e a saída de indivíduos estrangeiros e para seu acesso a direitos no país para onde migram estão previstos no que se denomina de política migratória, a qual é conformada por uma série de instrumentos normativos, programas e práticas institucionais.

As reformas normativas empreendidas pelos Estados latino-americanos reconhecem, com diferentes níveis de amplitude, a igualdade de direitos e de tratamento entre nacionais e estrangeiros – especialmente de direitos sociais –, independentemente de sua condição migratória, e descriminalizam a migração, direcionando os esforços punitivos às

redes de facilitação da migração irregular e àqueles que exploram de alguma forma o imigrante.

Muitas das legislações que antecederam a essa onda de reformas foram instituídas em períodos de regimes autoritários, seja nos moldes das ditaduras personalistas clássicas ou de governos militares baseados na Doutrina da Segurança Nacional (MIX, 2004; COMBLIN, 1978). A lei migratória chilena (Decreto Lei nº 1.094, de 14 de julho de 1975), ainda em vigor, e o recentemente revogado Estatuto do Estrangeiro brasileiro (Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980), substituído pela Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, são exemplificativas do paradigma securitário então predominante.

A centralidade do fenômeno migratório no atual contexto regional e a relevância da inflexão paradigmática no tratamento conferido pelos Estados latino-americanos à questão, em particular quanto a seus impactos políticos e sociais, repercutiram sobre a produção acadêmica regional na última década, como indicado pela densa produção regional sobre o tema, de autores como Asa (2010), Cantor (2013), Cernadas (2011), Cerrutti (2014, 2015), Freier (2013, 2015), Nejamkis (2010) e Nicolao (2015). No entanto, o objeto de estudo “migração”, tanto em sua acepção fenomenológica quanto com enfoque na atuação do Poder Público nesta seara, permanece pouco explorado pela literatura de Ciência Política brasileira.

Em relação à abordagem específica da Teoria da Difusão e de Transferência, foi identificado apenas um trabalho recente, de Culpi (2017), que utiliza seus preceitos teóricos para analisar o comportamento dos Estados, como unidades adotantes de inovações institucionais, gerado em resposta ao fenômeno migratório. Ainda assim, a referida tese apresenta recorte geográfico restrito aos países membros do Mercado Comum do Sul (Mercosul). Em geral, as pesquisas que adotam essa perspectiva teórica têm como objeto políticas de governo, especialmente nas áreas econômica e social (BERRY & BERRY, 1990; WEYLAND, 2005; SHIPAN & VOLDEN, 2006; SUGIYAMA, 2011; COELHO, 2013; BARBOSA, 2013).

A presente pesquisa pretende fornecer subsídios para melhor compreender a disseminação desse novo modelo de gestão estatal para a área de migração na América Latina, por meio do enquadramento do processo de transição de paradigmas de governança migratória nos parâmetros da Teoria da Difusão e de análise do papel das Organizações Internacionais (OIs) e de foros regionais especializados na temática migratória nessa mudança. A utilização dos preceitos da Teoria da Difusão (*Policy Diffusion*) se justifica na medida em que são adequados à análise de mudanças institucionais ao longo do tempo. O recorte temporal adotado é de 2004, quando foi promulgada a primeira lei migratória regional

com foco na dimensão humana do fenômeno, na Argentina, a 2017, ano em que o novo paradigma foi incorporado à legislação brasileira.

Embora as reformas nas legislações migratórias constituam evidência relevante da adoção dessa inovação institucional, a transição de paradigmas também produz reflexos em outros âmbitos, como nos compromissos assumidos pelos governos latino-americanos em cúpulas regionais e internacionais e no lançamento de programas de regularização migratória<sup>3</sup>, a exemplo do plano *Patria Grande*, estabelecido pelo governo argentino em abril de 2006 para a regularização de migrantes sul-americanos.

As leis nacionais dos países latino-americanos que disciplinam o instituto do refúgio<sup>4</sup> também são exemplificativas do processo de mudança de enfoque quanto ao tratamento conferido ao imigrante. A promulgação dessas normas, em especial a brasileira (Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997), a primeira da região e uma das mais progressistas do mundo, representou antecedente fundamental para o posterior início da onda de reformas das leis migratórias.

No entanto, em razão da dificuldade em se estabelecer categorias de análise para avaliar a ocorrência da difusão de paradigmas, este projeto utilizará como variável indicativa da adoção do modelo inovador a aprovação de nova lei migratória que contenha disposições sobre direitos dos imigrantes, igualdade de tratamento em relação a nacionais e descriminalização da migração.

Considerando que, na América Latina, em regra, são as leis gerais migratórias que definem aspectos referentes a ingresso, saída, tratamento, permanência e direitos de estrangeiros dentro do território nacional, estas parecem ser o principal instrumento para a implementação das orientações de caráter principiológico que pautam as ações governamentais nessa seara. Apesar de a utilização das leis migratórias nacionais como categoria de análise representar simplificação de realidade mais complexa e heterogênea, trata-se da melhor estratégia encontrada para avaliar a ocorrência da difusão.

---

<sup>3</sup> “Nos últimos anos, diversos países adotaram planos de regularização migratória, por diferentes meios e com diferentes alcances. Enquanto alguns Estados desenvolveram políticas de regularização unilateralmente (Argentina e Chile), outros o fizeram por meio de acordos bilaterais (Bolívia-Brasil, Equador-Peru). Na maioria dos casos, os beneficiários foram migrantes de determinada nacionalidade de origem, principalmente da região, com a exceção de um breve plano estabelecido pela Argentina para os nacionais provenientes de outras regiões, embora somente por prazo determinado.” (ASA; CERNADAS, 2010, p. 29, tradução nossa)

<sup>4</sup> De acordo com a Lei nº 9.474, de 1997, que disciplina o refúgio no Brasil, será reconhecido como refugiado todo o indivíduo que, devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social, opiniões políticas ou de grave e generalizada violação de direitos humanos, encontre-se fora de seu país de nacionalidade ou residência habitual, no caso dos apátridas, e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país.

A dissertação está organizada da seguinte forma. No primeiro capítulo, será feita breve explanação acerca dos principais debates teóricos da atualidade sobre o fenômeno da migração internacional, centrados na dicotomia entre, por um lado, soberania e globalização e, por outro, as condicionantes impostas pelo Direito Internacional e a liberdade dos Estados para formularem suas políticas públicas domésticas.

No segundo capítulo, serão explicados os fundamentos e parâmetros da Teoria da Difusão, por meio de ampla revisão da literatura sobre esta vertente teórica. A revisão abordará aspectos como os elementos básicos do processo de difusão, os possíveis objetos desta teoria e os principais fatores apontados pela literatura como determinantes causais da disseminação de modelos inovadores.

No terceiro capítulo, será apresentada tipologia dos modelos de gestão migratória utilizada na dissertação para enquadrar as novas leis migratórias domésticas latino-americanas como inovações institucionais. Para tanto, utilizaremos como base os modelos de governança migratória propostos por Lélío Mármora (2010), tais sejam: os modelos securitário, de benefícios compartilhados e humanitário.

A quarta sessão tratará da metodologia utilizada na pesquisa: o método comparado. Além de ser adequado ao tipo de análise elaborada, centrada na disseminação de inovação paradigmática ao longo do tempo entre conjunto médio de unidades de análise, a aplicação combinada da abordagem teórica da difusão e do método de estudo comparado parece solução teórico-metodológica adequada para responder ao desafio imposto pelos processos de homogeneização transnacional, ao incorporar a interdependência entre as unidades de análise como elemento central do modelo explicativo.

A partir da tipologia de modelos de gestão migratória apresentada, argumentaremos, no quinto capítulo, que o padrão de disseminação de reformas legislativas verificado na região se enquadra na moldura da Teoria da Difusão, tomando por base os elementos que caracterizam esse processo explicados na sessão de revisão bibliográfica. O sexto capítulo analisará o papel das Organizações Internacionais (OIs) e demais mecanismos de integração multilaterais para o fortalecimento de agenda de reforma dos modelos de gestão migratória pelos países latino-americanos, com foco na dimensão humana da migração e nos direitos dos migrantes.

Nas considerações finais, retomaremos as principais questões trabalhadas ao longo da dissertação e detalharemos o argumento em defesa do enquadramento do fenômeno de reforma aqui estudados nos parâmetros teóricos da difusão e da importância do ativismo das OIs e demais instâncias internacionais para esse processo de mudança institucional. Não

se almejou exaurir a análise de todos os mecanismos e organizações supranacionais que possam ter contribuído para a transição aqui tratada, mas somente identificar os principais influenciadores desta agenda reformista.

Por fim, cabe observar que não serão incluídas na presente pesquisa considerações acerca dos resultados da implementação dos paradigmas migratórios analisados e de eventuais processos de reversão em relação ao modelo de gestão migratória anterior. Tampouco será avaliado se houve a adequação completa do ordenamento jurídico ao novo paradigma ou o nível de incorporação desse modelo ao sistema normativo nacional, por meio de normas infra-legais.

O objetivo desta pesquisa foi construir base inicial que corrobore a hipótese aqui defendida de que a transição de paradigmas migratórios na América Latina decorreu de processo de difusão e que mecanismos de integração e interação internacionais contribuíram para esse processo. Nesse sentido, a presente dissertação pretende ser apenas a primeira etapa de pesquisa, baseada em análise macro, que continuará a ser desenvolvida em agenda futura, na qual se pretende detalhar o conteúdo das novas legislações migratórias, utilizando-se conjunto menor de unidades de análise.

## 2. Principais debates teóricos acerca da migração internacional

Conforme afirmam Guiraudon & Lahav (2000), a migração internacional é fenômeno que se situa na encruzilhada dos debates acerca dos efeitos da globalização sobre a soberania nacional – entendida como o controle e a autoridade finais sobre determinado território e população (JOPPKE, 1998, p.10) – e das limitações impostas pelo Direito Internacional à liberdade dos Estados de formularem suas políticas públicas domésticas.

Por um lado, para os denominados teóricos globalistas<sup>5</sup>, a imigração é apontada como uma das causas da deterioração dos mecanismos de controle dos Estados-Nação. Nesse sentido, existiria uma dissonância entre a imposição de políticas migratórias mais restritivas por parte dos países receptores tradicionais e a realidade de expansão migratória que indicaria o declínio da capacidade estatal de implementar políticas públicas eficazes para conter fluxos indesejados (CORNELIUS; MARTIN; HOLLIFIELD, 1994). Sassen (1996) associa tal dissonância a três fatores principais.

Primeiramente, conforme aponta a história recente, o aumento das restrições de um Estado a determinada categoria migratória regular não teria a capacidade de suprimir esse fluxo; ao contrário, tenderia a gerar o aumento equivalente de outra categoria migratória, principalmente irregular, ou o redirecionamento temporário do fluxo para outras rotas (SASSEN, 1996, p.43). Portanto, o controle migratório estatal cada vez mais se aproximaria da lógica de jogo de “soma-zero”.

Ademais, a discrepância entre a realidade migratória e a imposição de políticas restritivas nessa área também é associada à instabilidade decorrente da coexistência de dois regimes essencialmente contraditórios: o de abertura aos fluxos de capitais e o de controle dos fluxos migratórios. Nesse contexto, os mecanismos de controle à imigração acabariam por sucumbir diante das exigências de operacionalização dos fluxos de capital, especialmente de mão de obra para funções de baixa remuneração e especialização.

Sassen (1996) também afirma que o poder discricionário do Estado sobre a entrada, permanência e saída de imigrantes foi relativizado gradualmente pela emergência de regime internacional de Direitos Humanos. Ao contrário dos direitos civis, políticos e sociais, que podem ser restringidos aos estrangeiros, os direitos humanos são incondicionais, não podendo ser submetidos ao critério de nacionalidade. Segundo a autora:

---

<sup>5</sup> Conforme definição de Guiraudon & Lahav (2000), o termo globalista se refere a grupo de teóricos que enfatiza como variável explicativa de fenômenos políticos, econômicos e sociais o apagamento das fronteiras nacionais e a crescente interdependência global.

A crescente responsabilidade do Estado com os códigos e instituições dos direitos humanos internacionais, juntamente com o fato de que indivíduos e atores não estatais podem fazer reivindicações aos Estados com base nesses códigos, sinalizam tendência que vai além da expansão dos Direitos Humanos na estrutura dos Estados-Nação. Contribui para a redefinição das bases de legitimidade do Poder Público sob o Estado de Direito. (...) O conceito de nacionalidade está sendo parcialmente deslocado de um princípio que reforça a soberania e a autodeterminação estatal (através do direito/poder do Estado para definir seus nacionais) para um conceito que enfatiza que o Estado é responsável por todos os seus residentes com base em normas de direitos humanos internacionais (SASSEN, 1996, p. 51-52, tradução nossa).

Por outro lado, vertente teórica à qual se filiam acadêmicos como Joppke (1998) e Thomson & Krasner (1989) questionam a premissa central da relação entre a globalização e o fenômeno migratório acima referida: a existência de período histórico de forte controle do Estado sobre seu território e suas fronteiras – uma “era de ouro” da soberania estatal –, condição antecedente necessária para que se possa caracterizar a atual conjuntura de enfraquecimento das fronteiras nacionais. Nesta abordagem crítica, a imigração irregular é caracterizada como subproduto da tentativa de se construir um sistema de controle migratório nacional e não como falha em estrutura de controle já estabelecida e antes bem-sucedida (JOPPKE, 1998 – p.13 e 14).

Conforme aponta Chetail (2014), a premissa de que o controle sobre a entrada e saída de estrangeiros representa um dos poderes basilares dos Estados soberanos baseia-se em argumentos históricos falsos. A livre mobilidade através das fronteiras nacionais foi a regra, e não a exceção, ao longo da história de formação dos Estados e das sociedades. Ao contrário do pressuposto globalista, nem mesmo o estabelecimento dos Estados-Nação teria coincidido com a introdução de rígidos controles de fronteira, considerando que o ingresso de estrangeiros foi tradicionalmente associado ao fortalecimento econômico e demográfico dos Estados (CHETAİL, 2014, p.29).

Em relação ao debate teórico sobre as implicações do regime internacional de Direitos Humanos para a limitação do poder estatal sobre os fluxos migratórios, Joppke (1998) afirma que, para além do regime internacional, o sistema constitucional doméstico cumpriria papel igualmente importante na contenção da autonomia dos Estados no tratamento da questão migratória. Nesse sentido, enquanto o sistema normativo internacional desempenha a função de estabelecer parâmetros principiológicos mínimos de respeito aos direitos do migrante, competiria à ordem interna prever mecanismos legais que tornem vinculantes e exequíveis tais balizas gerais de proteção.



Como fator comum a qualquer das abordagens sobre a posição do regime internacional de Direitos Humanos mencionadas, constata-se que, sem ignorar a premissa de independência dos Estados em relação à ordem internacional, a relação entre esta e as ordens jurídicas domésticas é de necessária interconexão.

Dos debates sobre globalização e soberania e sobre o papel do Direito Internacional e das ordens domésticas no tratamento do migrante se extrai a moldura teórica para análise do fenômeno migratório atual e do comportamento dos Estados em resposta a esse fenômeno. Em grande medida, a conformação dos fluxos globais de pessoas e, em particular, a tendência de crescimento da migração irregular decorrem justamente das limitações dos Estados para impor sua vontade soberana sobre suas fronteiras domésticas.

Se a imperatividade da migração é um desafio à soberania em sua acepção absoluta, o exercício desta, que é a gestão pública, também se torna progressivamente menos endógeno e cada vez mais suscetível à influência de fatores externos. Conforme se analisará aqui, a contribuição das organizações internacionais e de outras instâncias multilaterais é notável nesta seara.

### 3. Revisão bibliográfica – Parâmetros da Teoria da Difusão

De acordo com o modelo teórico do Equilíbrio Pontuado (TRUE; BAUMGARTER; JONES, 2007), os processos políticos, nos quais se enquadra a adoção de inovações institucionais, são, em regra, caracterizados pela estabilidade e pelo incrementalismo – ou seja, pela promoção de mudanças apenas marginais em relação a compromissos políticos, econômicos e sociais assumidos no passado. O predomínio de estratégias incrementalistas decorre da natureza conservadora dos sistemas políticos nacionais, caracterizada pela preferência por caminhos decisórios que evitem os custos políticos envolvidos em rupturas institucionais geradas por novos paradigmas de políticas e práticas públicas.

No caso de políticas de Estado – em geral, de caráter mais permanente e consolidadas em normas legais resultantes de processos de formulação que envolvem múltiplas instâncias do Estado e da sociedade civil –, os custos para a promoção de mudanças institucionais estruturais são ainda mais elevados, se comparados a políticas de governo, estabelecidas, via de regra, por meio de processo mais célere, centralizado pelo Executivo. Conforme afirma Mármora (2010), a competência tradicional sobre as políticas migratórias no interior do Estado experimentou transformação nas últimas décadas; passou de competência concentrada pelos governos para processo compartilhado que envolve os Poderes Públicos, partidos políticos, organizações não-governamentais e outros grupos sociais, convertendo-se em política de Estado.

No entanto, reformas incrementais revelam-se, frequentemente, insuficientes em prover soluções eficazes para demandas sociais, principalmente em conjunturas de crise (DYE, 2013). Para Collier & Collier (2002), o termo conjuntura crítica, central para a Teoria da Dependência da Trajetória<sup>6</sup>, se refere a períodos de mudança significativa com potencial de produzir legados relevantes variados. Nessas ocasiões, são abertas janelas de oportunidade ou “caminhos” para a adoção de inovações institucionais que se tornam cada vez mais difíceis de serem revertidos<sup>7</sup>. É importante ressaltar que as conjunturas críticas só podem ser definidas *a*

---

<sup>6</sup> Embora se reconheça a possibilidade de analisar o processo de mudança dos modelos de gestão migratória regionais com base nos postulados da Teoria da Dependência da Trajetória, na presente dissertação, será adotada a perspectiva teórica da Difusão.

<sup>7</sup> Conforme pontua Pierson (2000), uma das características inerentes aos processos de dependência da trajetória é a inflexibilidade, ou seja, quanto mais se avança em determinada trajetória de eventos, os custos de transição para trajetória alternativa aumentam e mais difícil se torna a reversão deste caminho.

*posteriori*, mediante a análise de seus legados, o que exige, necessariamente, certo distanciamento temporal do pesquisador.

Como consequência da multiplicação dos fluxos globais, os sistemas políticos domésticos têm sido cada vez mais impactados por inovações de origem exógena. Nesse sentido, a transformação verificada nos processos de formulação de políticas de governo e de Estado nas últimas décadas está associada, em grande parte, à intensificação do fenômeno da difusão, o qual é facilitado pelos avanços nas tecnologias de comunicação e pela proliferação de mecanismos de diálogo globais (DOLOWITZ & MARSH, 2000).

De acordo com revisão bibliográfica elaborada por Berry & Berry (2007), para corrente teórica majoritária, a difusão representa importante atalho no processo decisório para a implementação de mudanças institucionais, já que permite a adoção de modelos desenvolvidos e testados por outros membros do sistema social, minimizando a incerteza acerca de seus resultados. Além de reduzir os custos políticos inerentes à incorporação de inovações, a incorporação de modelo institucional já implementado por outros Estados aumenta a probabilidade de geração de créditos político-eleitorais para os atores envolvidos no processo de adoção, em razão da maior previsibilidade de seu sucesso.

Conforme definição de Everett Rogers (1983), a difusão pode ser conceituada como “o processo pelo qual uma inovação é comunicada por meio de determinados canais, ao longo do tempo, entre membros de um sistema social”. Trata-se de tipo especial de comunicação no qual o conteúdo da mensagem é uma nova ideia. Por promover alterações na estrutura e na atuação das instituições públicas, a difusão funcionaria como espécie de mecanismo de mudança social.

Para Levy-Faur (2005), o processo de difusão cumpriria o importante papel de disparar gatilhos que, com o tempo, aumentam a probabilidade de que membros de determinado sistema social incorporem inovações adotadas por outros membros. Elkins & Simmons (2005) corroboram a definição de Levy-Faur ao afirmar que, na difusão, embora as unidades adotantes possuam autonomia decisória, seriam influenciadas pelas escolhas das demais unidades daquele sistema e por fatores condicionantes homogêneos ou análogos.

Segundo os autores, o fenômeno da difusão ocorre apenas quando a ampla adoção de determinado modelo inovador decorre de processo de tomada de decisão interdependente, mas não coordenado. As ações de uma unidade afetariam as escolhas das demais unidades, mas sem que esses vínculos decorram de processos de imposição, hierarquia e coerção ou de esforços programados de coordenação. Nesse sentido, este trabalho se filia à vertente teórica que enquadra a difusão como processo de interdependência não coordenada que conduz ao

espalhamento de um modelo, e não como resultado representado por quadro de convergência ou de similaridade dos padrões institucionais de determinado grupo de unidades (GILARDI, 2012)<sup>8</sup>.

Com base nessas definições, é possível identificar quatro elementos básicos do processo de difusão, tais sejam: a inovação, os canais de comunicação da inovação, o sistema social no qual ocorre a difusão e o período de propagação.

Em relação ao primeiro elemento, é relevante ressaltar que a inovação, no que se refere à Teoria da Difusão, é sempre considerada na perspectiva do adotante<sup>9</sup>. Ou seja, a ideia difundida deve ser percebida como nova pelo governo que a adota, sendo irrelevante o fato de ser original em termos absolutos para o sistema como um todo. Tal característica diferencia os conceitos de inovação e de invenção, esta última definida como processo pelo qual ideias originais e inéditas são concebidas.

Considerando a possibilidade de desenvolvimento de formas adaptadas de um modelo inovador à realidade de cada unidade que o adota, é frequente na literatura de Difusão a referência a pacotes de inovação (*clusters*) (ROGERS, 1983), os quais incorporam todas as variações incrementais em relação a determinada inovação. O estudo dos *clusters* apresenta grande utilidade para se determinar em que ponto alterações incrementais ao modelo inicialmente concebido se convertem em outra inovação.

Algumas características percebidas pelos membros de um sistema em relação às inovações contribuem para explicar suas diferentes taxas e velocidades de adoção (ROGERS, 1983). Assim, a probabilidade de emulação de determinado modelo inovador está positivamente relacionada à visibilidade de seus resultados em unidades que já incorporaram o modelo; à percepção de sua vantagem relativa em comparação ao paradigma precedente; e à sua compatibilidade com os valores culturais e as demandas sociais da unidade adotante. Em sentido contrário, quanto mais complexa a inovação, menor a probabilidade de que seja amplamente adotada e mais lento é o seu processo de difusão.

A avaliação dos atributos de uma inovação acima relacionados é relativa e definida com base nas características do sistema social específico no qual ocorre o processo de difusão. Cada sistema social é entendido como um conjunto de unidades inter-relacionadas, porém não subordinadas, que respondem a demandas semelhantes e visam a

---

<sup>8</sup> Gilardi enfatiza que quadros de convergência de políticas públicas – ou seja, quando, ao final de determinado período, todas ou muitas unidades observadas adotaram a inovação – podem decorrer de processos variados, sendo a difusão apenas um deles (2012, p. 3).

<sup>9</sup> “A prática dominante na literatura de inovação de políticas públicas é definir inovação como um programa que é novo para o governo que o está adotando.” (WALKER, 1969).

soluções que atingem o mesmo objetivo. As estruturas social e de comunicação de um dado sistema podem facilitar ou impor obstáculos à propagação de inovações.

Para que haja a propagação de novos modelos de políticas públicas dentro de um sistema social, é necessário que haja algum nível de assimetria entre as unidades políticas, ao menos no que se refere a sua capacidade de promover inovações na área em que esta política se insere. Pode-se afirmar, portanto, que é necessária a existência de um grau mínimo de heterofilia<sup>10</sup> para que haja processo de difusão, embora seja desejável que as unidades se assemelhem em todas as outras variáveis que não a competência para desenvolvimento daquela política específica.

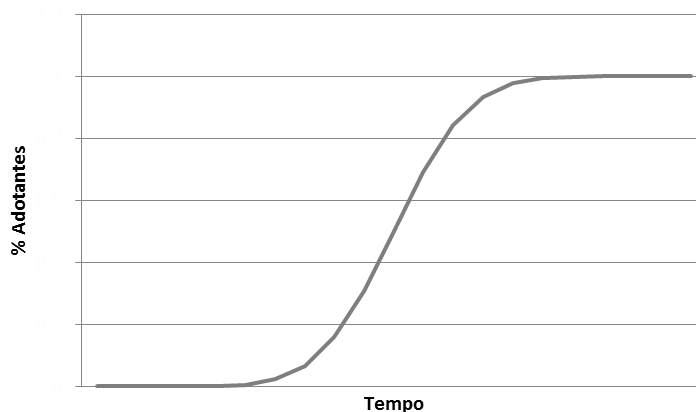
O período de propagação da inovação pode ser representado graficamente pelo modelo de Curva em S (WEYLAND, 2005 e 2007; ROGERS, 1983). Inicialmente, apenas algumas unidades adotam a inovação, consideradas as inovadoras; posteriormente, a curva começa a ascender, conforme mais unidades adotam a política, influenciadas pelo movimento de transformação dentro de seu sistema – esta ascensão é alavancada pelos denominados *early adopters*; eventualmente, a curva volta a se horizontalizar, já que cada vez menos unidades ainda não adotaram a política.

Observa-se que o modelo gráfico da Difusão considera apenas o momento de incorporação da inovação, não refletindo a interrupção ou a reversão da utilização do modelo difundido pelas unidades que o adotaram. No caso da difusão de políticas públicas, a interrupção pode ocorrer por variados motivos, como insatisfação com os resultados políticos e sociais do modelo, restrições financeiras e nova onda de inovação que altere novamente o paradigma daquele setor.

---

<sup>10</sup> Rogers (1983) define heterofilia como o nível de diferença em relação a determinados atributos entre dois ou mais indivíduos ou unidades que interagem em um sistema social. Em sentido oposto, homofilia é conceituada como o nível de semelhança em relação a determinados atributos entre dois ou mais indivíduos ou unidades que interagem em um sistema social.

**FIGURA 1 - TAXA DE ADOÇÃO DA INOVAÇÃO: CURVA EM S**



Fonte: WEYLAND, 2005 e 2007; ROGERS, 1983.

Não obstante as características básicas inerentes a qualquer processo de difusão, existe grande diversidade de nomenclaturas para se referir ao fenômeno, como difusão, transferência, disseminação, entre outros. Todos esses termos se referem a processos por meio dos quais o conhecimento sobre políticas públicas, arranjos administrativos, instituições e ideias de determinado sistema político atual ou passado são utilizados no desenvolvimento de políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em outros sistemas políticos (DOLOWITZ & MARSH, 2000). A imprecisão terminológica concernente à difusão representa obstáculo ao estudo consistente do tema e impulsiona demanda por processo de standardização (MARSH; SHARMAN, 2010). Na presente pesquisa, os diferentes termos aplicados para se referir a fenômenos com as características acima explicadas são utilizados indistintamente.

Segundo Dolowitz & Marsh (2000), é amplo o espectro de inovações institucionais que podem ser transferidas de um sistema político para outro. Especificamente, os autores elencam oito categorias principais de objetos: (1) objetivos de políticas públicas; (2) conteúdo de políticas públicas; (3) instrumentos de políticas públicas; (4) programas; (5) instituições; (6) ideologia; (7) ideias e atitudes; (8) lições negativas. Apesar das amplas possibilidades de agendas de pesquisa sobre disseminação de modelos inovadores, a maior parte da literatura de Difusão apresenta enfoque na análise da disseminação de políticas públicas (BERRY & BERRY, 1990; WEYLAND, 2005; SHIPAN & VOLDEN, 2006; SUGIYAMA, 2011; COELHO, 2013; BARBOSA, 2013).

Um dos possíveis campos de pesquisa que permanece pouco explorado é o da difusão de institucionalidades, definidas neste trabalho como práticas ou modelos de gestão da coisa pública. Trata-se de inovação institucional com forte caráter principiológico e elevado

grau de abstração, orientada, primeiramente, à produção de efeitos diretos sobre o Estado e indiretos sobre a população. Uma vez incorporadas e dotadas de instrumentos de executoriedade, as institucionalidades passam a produzir efeitos diretos também sobre a população. Nesse âmbito do estudo de Difusão se insere a transição dos paradigmas que orientam as legislações migratórias latino-americanas analisadas nesta pesquisa.

A fim de enquadrar corretamente este objeto de análise, é necessário diferenciá-lo da noção de instituição, a qual se refere a toda regra ou estrutura que orienta as interações sociais (PIERSON, 2006). Instituição é, portanto, conceito amplo que engloba objetos com diferentes níveis de abstração, como organizações formais, políticas públicas e institucionalidades.

Em comparação a análises de difusão de políticas públicas, o desenvolvimento de estudos sobre a disseminação de institucionalidades apresenta limitações em razão da flexibilidade e da subjetividade conceitual dessa classe de objeto<sup>11</sup>. Nesse sentido, a principal dificuldade parece ser a formulação de categorias de análise concretas para avaliar a ocorrência do fenômeno da difusão. Quanto mais abstratos os fenômenos, mais difícil torna-se seu enquadramento e sua conceituação e, conseqüentemente, sua mensuração.

Uma das soluções metodológicas para essa questão é a observação da ocorrência da institucionalidade por meio de determinados parâmetros instrumentais previamente definidos pelo pesquisador. Embora a análise da difusão de modelos de gestão com base em seus instrumentos concretos de implementação represente simplificação de fenômeno de complexidade superior, esta estratégia permite alcançar a concretude necessária ao desenvolvimento de estudos consistentes de difusão.

A centralidade da difusão para o processo de inovação político-institucional demandou o desenvolvimento de pesquisas sobre os fatores causais que ensejam a disseminação de modelos inovadores exógenos. De acordo com Berry & Berry (1990), tradicionalmente, a literatura sobre inovação esteve polarizada em duas vertentes explicativas independentes. Enquanto o modelo de determinantes internos justifica a decisão dos governos de inovarem com base em características políticas, econômicas, sociais e institucionais domésticas – as quais condicionam os incentivos e constrangimentos dos tomadores de decisão –, o modelo de determinantes externos atribui a difusão às redes formais e informais e

---

<sup>11</sup> Conforme observam King, Keohane & Verba (1994), pesquisas científicas devem priorizar o estudo de objetos cujas repercussões são observáveis e concretas. Caso a pesquisa aborde conceitos abstratos, é necessário que se encontrem indicadores concretos para mensuração e verificação empírica de suas implicações. A linguagem na pesquisa científica também deve pautar-se pela precisão e concretude.

à proximidade geográfica entre as unidades adotantes (COÊLHO; CAVALCANTE; TURGEON, 2016).

No entanto, desde a década de 1990, estudos acadêmicos sobre o tema passaram a apresentar posicionamento crítico em relação a essa divisão teórica dualista (BERRY & BERRY, 1990 e 2007; SHIPAN & VOLDEN, 2006; SUGIYAMA, 2011; OSORIO, 2012; COÊLHO; CAVALCANTE; TURGEON, 2016). A análise isolada de determinantes domésticos ou externos tem se revelado insuficiente para explicar o processo de difusão de inovações em toda a sua complexidade. Embora os determinantes causais da difusão de modelos inovadores apresentem especificidades e variações em cada caso, o fenômeno parece estar associado a combinação de fatores de ordem doméstica e externa, sendo que a influência e o conteúdo dos segundos apresentariam maior constância.

Em relação aos determinantes internos, considera-se que unidades que apresentam determinadas características domésticas semelhantes tendem a adotar mudanças institucionais análogas. Embora os fatores condicionantes domésticos que influenciam os processos de difusão variem de acordo com o tipo de inovação, em geral, a literatura que utiliza essa abordagem teórica coincide na incorporação de alguns determinantes à sua análise, ainda que para rechaçar sua relação causal, com destaque para os fatores competição política-eleitoral e ideologia.

Ao analisar o nível de competição política-eleitoral, parte-se da premissa das teorias da escolha racional de que os atores políticos adotam estratégias que visam a maximizar benefícios e a reduzir riscos, a fim de favorecer sua sobrevivência política. Em sistemas eleitorais mais competitivos, os governantes e partidos tenderiam a adotar inovações institucionais mais do que em sistemas com menor nível de competitividade (DOWNS, 1999). Nesse sentido, quanto maior a competição política entre o partido governante e os opositores e quanto menor a popularidade da gestão analisada, mais incentivos teria o governo para emular políticas inovadoras com grande potencial de aprovação social, de modo a reivindicar créditos junto ao eleitorado.

De acordo com Sugiyama (2007), a premissa de que incentivos eleitorais influenciam o comportamento dos tomadores de decisão seria especialmente verificável em países que possuem sistemas eleitorais com voto obrigatório. Nesses sistemas, o voto assume particular relevância, tanto como mecanismo de *accountability* em relação às ações governamentais já implementadas ou em curso quanto como garantidor da sobrevivência política dos decisores melhor avaliados, na lógica do voto prospectivo.



Outro fator que influenciaria a adoção de modelos inovadores exógenos, especialmente quando se trata de políticas públicas com impactos sociais diretos e relevantes, seria o alinhamento ideológico dos decisores. Mullins (1972) observa que a ideologia dos atores políticos representa parâmetro para sua avaliação acerca dos tipos de políticas públicas possíveis, na medida em que molda sua interpretação de mundo. Como consequência, atores e instituições alinhados a um mesmo espectro ideológico estariam mais propensos a adotar soluções políticas similares, reproduzindo as ações de unidades análogas.

A difusão é associada, portanto, mais a compromissos de caráter moral do que a ganhos particulares. Nessa lógica, governos mais à esquerda no espectro político tenderiam a adotar políticas mais intervencionistas e a conferir maior prioridade à agenda social do que governos de direita. O principal impacto desse fator para o processo de difusão é que governos com alinhamentos ideológicos similares estariam mais propensos a intercambiarem suas inovações entre si.

Por fim, a capacidade orçamentária e a estrutura burocrática dos Estados também são elementos relevantes em certos processos de difusão de inovações políticas. De forma geral, estes dois fatores serão mais relevantes quanto maior a complexidade do desenho institucional e quanto maiores os custos de implementação da nova política.

Apesar de os fatores domésticos apresentarem grande relevância no processo decisório de incorporação de novos modelos de políticas públicas, a interação entre atores políticos e sociais por meio dos canais de comunicação globais e regionais constitui premissa básica para o surgimento do fenômeno da difusão. Nesse sentido, a existência de uma comunidade internacional representa condição para o acesso ao conhecimento desenvolvido por outras unidades políticas, o que revela a posição central dos determinantes causais externos para a disseminação de políticas públicas.

Em primeiro lugar, poder-se-ia considerar a proximidade geográfica entre os países adotantes como determinante para o processo de difusão de inovações institucionais. Conforme observa Weyland (2007), a difusão, em regra, apresenta típico comportamento geográfico; ou seja, em geral, inovações se propagam primeiro na região em que elas se originam e apenas depois atingem novas áreas. Os Estados tenderiam a emular modelos de políticas adotados por Estados próximos, conduzindo à formação de padrões regionais.

A existência de padrões de difusão intrarregionais entre países vizinhos é explorada por Berry & Berry (2007) em análise sobre os modelos de difusão regional. De acordo com os autores, Estados próximos tendem a compartilhar problemas econômicos e

sociais e a apresentar níveis de desenvolvimento e ambientes político-institucionais similares, o que facilita a adoção de modelos já instituídos em unidades vizinhas.

O compartilhamento de modelos de políticas públicas pode ocorrer tanto por meio de redes e associações formais quanto através de redes informais. A circulação de conhecimento sobre inovações, em ambos os casos, reduz as incertezas dos tomadores de decisão acerca da aplicabilidade e dos resultados positivos destes modelos.

Em relação às redes formais, a intensificação do intercâmbio de ideias e modelos de políticas públicas nas últimas décadas foi estimulada pela multiplicação e pelo fortalecimento dos mecanismos de integração globais e regionais. Somente na América Latina e a partir dos anos 2000, pelo menos quatro iniciativas relevantes foram lançadas, com escopos e abrangências geográficas variados, tais sejam: a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA); a União de Nações Sul-Americanas (Unasul); a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac); e a Aliança do Pacífico.

As Organizações Internacionais (OIs) também são bastante ativas no processo de difusão global de inovações. Em geral, a atuação das OIs ocorre de três maneiras distintas: financiamento; assistência técnica; e produção e difusão de conhecimentos sobre políticas públicas.

Em relação ao primeiro ponto, a criação de linhas de financiamento para projetos de proteção social por OIs de caráter financeiro, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, representou importante fator de estímulo à difusão de determinados modelos, considerando a importância de fontes de custeio externas para países com baixa disponibilidade de recursos. Por exemplo, este foi o caso da disseminação das políticas de transferência de renda condicionada na América Latina.

Quanto ao fornecimento de assistência técnica, este ocorre, frequentemente, de maneira combinada à concessão de empréstimos para a implementação de programas e políticas. O apoio técnico das OIs também assume relevância para a consolidação e a continuidade de reformas institucionais.

Não obstante a importância desses dois aspectos, uma das principais contribuições das OIs para a difusão de inovações institucionais são os incentivos à produção de conhecimentos e ao compartilhamento de informações. Além de estimular a produção de estudos e relatórios sobre o tema, as OIs também atuam na disseminação e na troca de conhecimentos através da organização de conferências, viagens de estudo e grupos de trabalho sobre políticas públicas e inovações institucionais.

É importante observar, todavia, que a formação de comunidades epistêmicas<sup>12</sup> dedicadas ao estudo de modelos institucionais inovadores não se restringe àquelas diretamente ligadas às OIs. *Think-tanks* domésticos, Organizações Não Governamentais e grupos acadêmicos vinculados a instituições de ensino também constituem núcleos de pesquisa e de produção de alto nível sobre o assunto, formando redes informais de difusão.

Além das instituições e dos grupos, empreendedores individuais também são muito ativos nesse processo de espalhamento, constituindo importantes formadores de opinião. Em âmbito internacional, destacam-se como atores influentes os Diretores e Secretários Gerais de OIs, especialmente da Organização das Nações Unidas, e presidentes e ex-presidentes de países com influência global ou protagonismo nas temáticas associadas às inovações difundidas.

A análise acerca dos fatores causais que influenciam o processo de difusão de modelos institucionais inovadores demonstra que o desenvolvimento e a propagação de inovações não podem ser atribuídos exclusivamente à ação do Estado enquanto ente centralizador do processo decisório. Ao contrário, resultam da interação de diversos atores distintos, os quais constituem verdadeiras redes de formulação de políticas públicas, fundamentais na construção de consensos acerca da eficiência e da adaptabilidade de novos modelos institucionais às realidades domésticas de cada unidade adotante.

---

<sup>12</sup> Haas (1992) define comunidades epistêmicas como “uma rede de profissionais com reconhecido conhecimento especializado e competência num determinado domínio e autoridade para adquirir reconhecimento relevante sobre as políticas públicas sob seu domínio”.

#### **4. Descrição do objeto de estudo: tipologia dos modelos de gestão migratória**

Conforme observa Nejamkis (2010), o modo como o fenômeno migratório é percebido e tratado pelos governos é decorrência direta do processo de construção e de transformação dos Estados. Nesse sentido, o paradigma subjacente à governança migratória pode ser explicado como reflexo da conjuntura histórica nacional, especialmente do ajuste entre, de um lado, as demandas sociais e, de outro, as possibilidades e intencionalidades do Estado para conferir respostas a essas demandas de forma legítima e eficaz (MÁRMORA, 2010).

Lélio Mármora (2010) aponta a existência de três modelos básicos de governança migratória aplicados pelos Estados como resultado da perspectiva dominante sobre a imigração e suas implicações e seus impactos domésticos: o modelo securitário, que enquadra a migração como questão de segurança interna e o imigrante como fonte de ameaças em potencial; o modelo de benefícios compartilhados entre países de origem e de recepção, baseado em perspectiva utilitária acerca do imigrante; e o modelo humanitário (ou de desenvolvimento humano para as migrações), orientado pelas premissas de igualdade de direitos e de integração do imigrante à sociedade receptora.

A tipologia seminal proposta por Mármora apresenta modelos ideais de paradigmas migratórios, os quais se refletem nas diretrizes dominantes das políticas e legislações migratórias nacionais. Na prática, não se verifica a ocorrência desses modelos em sua forma pura; ao contrário, a vigência desses paradigmas se sobrepõe, gerando arcabouços jurídicos e políticos heterogêneos e, por vezes, contraditórios.

Em particular no caso dos paradigmas securitário e de benefícios compartilhados, sua influência sobre as legislações latino-americanas analisadas nesta pesquisa ocorre, em geral, de maneira combinada. Ou seja, em governanças nas quais a imigração é tratada predominantemente sob a perspectiva da segurança nacional, as decisões sobre as categorias de migrantes que podem ingressar e residir legalmente no país costumam ser pautadas por critérios utilitários de custo-benefício para o país receptor e não por justificativas humanitárias.

Como exemplo, pode-se mencionar a legalização (e até mesmo a existência de mecanismos de incentivo) do ingresso de imigrantes com altas qualificações profissionais em determinadas áreas de interesse para os Estados de destino ou de turistas com elevado poder aquisitivo, diretrizes presentes mesmo em sistemas extremamente restritivos na área migratória.

Considerando essa constatação empírica, os paradigmas securitário e de benefícios compartilhados foram unificados na presente dissertação, sob a denominação de paradigma securitário. Já o modelo de governança que orienta as novas legislações migratórias latino-americanas será conceituado como paradigma humanitário. A fim de melhor delimitar ambos os conceitos, torna-se pertinente aprofundar a caracterização desses modelos.

O paradigma securitário, respaldado pelo princípio da soberania nacional, identifica o imigrante como ameaça em potencial ao país receptor, não somente à segurança pública doméstica, como também aos sistemas social e cultural. A imigração é percebida como forma de transferência de ônus aos serviços sociais locais, especialmente de saúde e de educação. Conseqüentemente, a concessão de direitos aos imigrantes, como acesso a serviços sociais e participação política, está condicionada, em regra, à regularidade de sua residência ou à sua nacionalização<sup>13</sup>.

Como reflexo dessa percepção, as políticas migratórias formuladas sob orientação desse modelo integram a gestão da segurança nacional, baseando-se no estabelecimento de mecanismos fortes de controle à entrada, permanência e saída de estrangeiros no/do território nacional e na criminalização da imigração irregular. Esses mecanismos de controle são pautados por critérios de admissão bem definidos que promovem tanto a imigração considerada qualificada ou economicamente útil quanto aquela com determinado perfil étnico-cultural de interesse do Estado<sup>14</sup>.

Nessa perspectiva, predominam critérios para a permissão de entrada e permanência utilitários, que atribuem papel instrumental à migração. Como aponta Cernadas (2011), a imigração desejada é definida de acordo com interesses políticos e econômicos do país de destino, de forma a que os custos econômicos diretos decorrentes da presença de estrangeiros sejam compensados por benefícios também tangíveis. Com essa finalidade

---

<sup>13</sup> Segundo Hannah Arendt, o resultado da identificação dos direitos humanos com o pertencimento a uma nação foi que estes passaram a só poder ser exercidos caso o indivíduo fosse cidadão do Estado em que se encontra, o que invalida o caráter universal e inalienável desses direitos. Nesse contexto, a perda da comunidade equivaleria à própria perda da dignidade. Com isso, a autora enfatiza que o verdadeiro direito fundamental e originário de todos os indivíduos é o “direito a ter direitos”. (ARENDDT, 1989)

<sup>14</sup> Embora os critérios de caráter econômico sejam mais comuns na atualidade, historicamente, restrições migratórias baseadas em critérios étnico-culturais foram comuns nas legislações de grande parte da América Latina, sendo a política migratória do Estado Novo brasileiro um dos exemplos notáveis. No próprio discurso de campanha presidencial, o então candidato Getúlio Vargas já apontava acreditar que os problemas de desenvolvimento brasileiros estariam diretamente relacionados à má formação étnica da população nacional, o que justificou a posterior política migratória de “branqueamento” imposta pelo seu governo e as restrições impostas à imigração de japoneses, negros, judeus e pessoas com alguma deficiência.

econômica, assumem destaque instrumentos de facilitação migratória baseados na dinâmica de oferta e demanda do mercado laboral doméstico. Esses mecanismos de facilitação, em geral, direcionam o migrante para nichos de emprego de baixa qualificação e remuneração, os quais apresentam maior dificuldade de ocupação pela mão de obra doméstica.

Em relação às limitações de caráter étnico-cultural, muitas das legislações migratórias regionais estabelecidas sob influência do paradigma securitário são consideradas pela literatura como instrumentos de seleção étnica, em prejuízo dos fluxos latino-americanos e em prol da imigração originária de países desenvolvidos, especialmente europeus. Nesse sentido, para além do componente econômico, as restrições à imigração podem ser enquadradas em marco jurídico de proteção da essência ou da imagem da nação, na medida em que estabelecem características culturais desejáveis para os estrangeiros que almejam integrar a sociedade receptora e instituem política de perseguição aos migrantes indesejados, por meio de penalizações pelo ingresso e pela permanência irregulares, da obrigatoriedade de denúncia pelos nacionais e de limitações ao uso de serviços públicos básicos (NEJAMKIS, 2016).

Como consequência da vigência de arcabouços normativos orientados por paradigma securitário de gestão migratória, Mármora aponta a ascensão do denominado “negócio migratório”, que se expressa em diferentes formas: aumento do tráfico de migrantes e de pessoas, os quais representam muitas vezes a única alternativa para aqueles que desejam ou precisam migrar; aumento da corrupção administrativa, frequentemente ligada aos mecanismos de facilitação da imigração utilizados por redes de tráfico de pessoas e de migrantes; e ampliação dos grandes negócios voltados à execução dos mecanismos de controle migratório e, em geral, firmados entre empresas multinacionais e governos, como contratos para a aquisição de tecnologias de controle fronteiriço e de documentação segura e para a instalação de infraestruturas de detenção e de alojamento de migrantes (MÁRMORA, 2010, p. 74).

Em contraposição ao paradigma securitário, a abordagem humanitária, baseada em fundamentos éticos, reconhece o migrante como sujeito de direitos, independentemente de sua situação jurídica no país receptor. Nessa ótica, os indivíduos migrantes assumem posição central nas políticas e legislações migratórias como titulares de direitos e garantias análogos aos dos nacionais, ainda que sua condição no território nacional seja irregular.

As bases teóricas desse modelo se assentam no conceito de “brechas de desenvolvimento”, definidas como desigualdades no desenvolvimento econômico e humano

entre os países, associadas, em geral, a seu enquadramento na estrutura produtiva e de comércio global, com impactos para as condições de vida de suas populações. Para Mármora:

O modelo de governança do 'desenvolvimento humano para as migrações' enfatiza, por sua vez, as causas estruturais das migrações, as quais deveriam ser buscadas mais no incremento da brecha econômica existente entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento. A emigração seria um custo que as sociedades de origem estariam pagando em razão da **brecha de desenvolvimento**; portanto, a causa última das migrações se assentaria nesta desigualdade.

**Isto implica que as políticas migratórias** não devem ser definidas e legitimadas somente em função do fato migratório específico, mas **deveriam estar vinculadas a outras políticas**, como as comerciais, ambientais, tecnológicas ou de investimento financeiro. Políticas **que, em última instância, estariam provocando a necessidade de migrar** das pessoas que se encontram naqueles países perdedores do modelo de globalização. (MÁRMORA, 2010, p.81, tradução e grifos nossos)

Como resposta à visão do fenômeno migratório como ônus para os países de destino, o paradigma humanitário enfatiza os efeitos positivos da migração para o desenvolvimento econômico e social, como o interculturalismo (Ibid), conceito baseado no respeito à autonomia e à autodeterminação cultural de todos os indivíduos, nacionais ou estrangeiros. Este modelo também trata a imigração irregular na esfera administrativa e não penal, não havendo criminalização do mero ato de imigrar.

## 5. Metodologia de pesquisa

Nos parágrafos iniciais de seu livro *Comparative Politics – Theory and Methods* (1998), Guy Peters afirma a centralidade dos métodos comparados para o desenvolvimento da Ciência Política, o que decorre, em parte, dos obstáculos que os fenômenos sociais apresentam à implementação de modelos de pesquisa experimentais.

Como consequência da complexidade e da presença de elementos de subjetividade que caracterizam os fenômenos sociais, a aplicação de pesquisas experimentais a esse tipo de objeto nem sempre produz resultados que correspondem às tendências do mundo real, onde a influência de fatores exógenos e do contexto não pode ser controlada. Conforme afirma Gonzalez (2008, p. 4-5), o método comparativo é substituto possível e imperfeito para o método experimental nas Ciências Sociais, tendo em vista as limitações ao controle de dados.

Considerando as restrições inerentes aos objetos de estudo das Ciências Sociais e o objetivo de maximizar o alcance teórico dos resultados das pesquisas neste campo, pode-se afirmar que os procedimentos comparativos, em geral, permitem produzir explicações científicas mais robustas em relação a métodos alternativos, como o estudo de caso (PERISSINOTTO, 2013). No entanto, uma ampla gama de formatos de estudos acadêmicos em Ciências Sociais é enquadrada no rol de análises comparadas, o que impõe o desafio de entender as contribuições e limitações possíveis para as variantes desse método.

Peters (1998, p. 10) apresenta cinco tipos de estudos classificados como análises políticas comparadas: (1) Estudos de casos singulares em comparações temporais; (2) Análises de processos ou instituições similares em um número limitado de países ou unidades; (3) Tipologias e outros esquemas de classificação para países ou unidades, utilizadas tanto para comparar grupos de países quanto para revelar características de cada sistema político; (4) Análises estatísticas de determinado grupo de unidades, geralmente selecionadas por critérios geográficos ou de desenvolvimento, para testar alguma hipótese sobre a relação entre variáveis; e (5) Análises que incorporam todos os países do mundo, que objetivam o desenvolvimento de padrões de associações para todos os sistemas políticos.

Em relação às análises comparadas em geral, Peters sintetiza que “todas as abordagens de políticas comparadas devem confrontar o *trade-off* fundamental entre as respectivas virtudes da complexidade e da generalização” (1998, p. 5, tradução nossa). Desta forma, quanto mais uma abordagem considera as complexidades e o contexto das unidades de análise, menor a capacidade dessa pesquisa de produzir generalizações – resultados com amplo alcance teórico. Em sentido contrário, quanto maior a pretensão de uma pesquisa de



produzir conclusões generalizáveis, menos complexo serão os conhecimentos sobre as unidades de análise e as condicionantes para a ocorrência do fenômeno a ser explicado.

Em sua origem, a literatura de políticas comparadas se distinguiu das Relações Internacionais pelo seu foco predominantemente interno – ou seja, nas interações entre indivíduos, grupos, organizações e instituições dentro de seus respectivos sistemas políticos (CARAMANI, 2011, p. 2-3). Os estudos comparados abriram, portanto, a “caixa preta” dos Estados para caracterizar e analisar seus processos políticos domésticos por meio de comparação com os processos internos de outros Estados, o que foi posteriormente estendido a outros tipos de unidades de análise. Já a área de estudos de Relações Internacionais se dedicou, tradicionalmente, às interações entre sistemas políticos.

De maneira simplificada, o objetivo central dos métodos comparados é explicar as diferenças e similaridades entre fenômenos verificados em duas ou mais unidades de análise ou na mesma unidade ao longo do tempo (Ibid., p. 3-4 e 11). Conforme ensinam Mahoney & Rueschemeyer (2003, p. 6-8), as análises comparadas não buscam, em geral, a produção de conhecimento universal, mas a explicação de fenômenos específicos referentes ao conjunto de unidades analisadas, em recorte temporal determinado, por meio de comparação sistematizada e contextualizada.

Com base nessa definição introdutória é possível perceber, por um lado, que a utilização de métodos comparativos depende da existência de similaridades entre as unidades analisadas, de forma a tornar possível sua comparação (MAHONEY & RUESCHMEYER, 2003, p. 6-8). Por outro lado, o desenvolvimento da pesquisa comparada em Ciência Política pode ser atribuído, em grande medida, à diversidade de sistemas políticos e sociais (CARAMANI, 2011, p. 16). Diferenças e semelhanças são, portanto, a essência das lógicas de comparação sistematizadas em estudos comparados (SARTORI, 1994, p. 35-36).

Segundo Peters (1998, p. 29 e 37-41), pesquisas de políticas comparadas envolvem dois caminhos estratégicos gerais: explicar a ocorrência de fenômenos distintos em unidades de análise essencialmente semelhantes; e explicar a ocorrência de fenômenos semelhantes em unidades de análise essencialmente distintas. Essas duas lógicas de comparação, denominadas de Método da Semelhança e Método da Diferença, propostas inicialmente por John Stuart Mill, foram amplamente desenvolvidas e debatidas pela literatura nacional e internacional nas últimas décadas (PRZEWORSKI; TEUNE, 1970; LIJPHART, 1971; SARTORI, 1994; PETERS, 1998; BORGES, 2007; KEMAN, 2011).

No Método das Diferenças, as unidades de análise são sistemas políticos os mais similares possíveis, o que permite atribuir determinadas diferenças entre fenômenos

intersistêmicos a um número limitado de fatores (ou variáveis explicativas), na medida em que as características comuns entre as unidades estariam controladas. As unidades comparadas se diferenciam em apenas dois aspectos: alguns casos (os casos positivos) apresentam o fenômeno a ser explicado, enquanto outros (os casos negativos), não; e todos os casos positivos compartilham condições comuns que estão ausentes nos casos negativos.

Conforme aponta Perissinotto, “quanto mais delimitado for o problema e quanto mais semelhantes forem os casos comparados, mais fácil será garantir que as demais condições importantes para o fenômeno permaneçam constantes e que a diferença fundamental entre eles incida sobre a presença/ausência da suposta causa” (2013, p. 154)<sup>15</sup>. Com isso, o autor sugere, na mesma linha de Durkheim (1978, apud PERISSINOTTO, 2013), que a análise de sociedades da mesma espécie e em um mesmo estágio de desenvolvimento aumentaria a eficácia deste método já que amplia o número de condições comuns.

Já o Método das Semelhanças consiste em comparar unidades de análise as mais diferentes possíveis de forma a identificar fatores causais semelhantes associados à ocorrência do mesmo fenômeno de interesse. Ou seja, as unidades são análogas ou similares, portanto, apenas em dois aspectos: o fenômeno a ser explicado e as condições comuns que se supõe ser as causas deste fenômeno (PERISSINOTTO, 2013, p. 152). Em comum a ambos os métodos, está o pressuposto de que existem semelhanças e diferenças entre os sistemas comparados. Desta forma, nenhuma análise comparativa poderá ser realizada entre unidades completamente idênticas ou completamente diferentes.

Atualmente, a literatura de políticas comparadas enfrenta o desafio de propor novas formas criativas de produção que permitam adaptar o pressuposto da semelhança e da diversidade ao paradigma da interdependência global e aos padrões de homogeneização transnacionais. Dessa forma, os métodos comparados se afastam cada vez mais do pressuposto da independência das unidades (PETERS, 1998, p. 41-43), em decorrência de processos de contágio ou de influência recíproca.

Embora os atributos e processos internos das unidades de análise continuem a apresentar relevância explicativa, a realidade empírica demanda cada vez mais que as pesquisas sociais incorporem fatores causais externos a essas unidades, a fim de que se compreenda de forma completa os processos políticos domésticos. Portanto, a intensificação da interdependência global teria desencadeado processo de ressignificação dos métodos comparados.

---

<sup>15</sup> Na base desta observação, está avaliação acerca da “capacidade de o pesquisador fazer valer a cláusula *ceteris paribus*” (Ibid).

No âmbito acadêmico, o fortalecimento de padrões estratégicos de interdependência (BATES, 1998, p. 8-9) promove a aproximação entre as literaturas de Políticas Comparadas e de Relações Internacionais, tendo em vista que o enfoque da primeira se expandiu de uma análise predominantemente intra-sistêmica para considerar também os efeitos causais de interações inter-sistêmicas. Essa aproximação impõe a pesquisadores e instituições de pesquisa o esforço de revisão de suas premissas teóricas e empíricas e de desenvolvimento de abordagens acadêmicas mais interdisciplinares.

Para a realização da presente pesquisa, foi adotado o método de análise comparada entre processos similares em um número limitado de países, conforme classificação de Peters (1998). No caso, a comparação se dá entre os processos de transição dos paradigmas de gestão migratória nos países latino-americanos. Como variável dependente, consideramos a adoção da nova lei migratória em que predomine orientação humanitária. A hipótese explicativa sustentada é de que as Organizações Internacionais e os mecanismos de integração regionais teriam sido atores centrais e decisivos para esse processo.

Além de ser adequada ao tipo de análise elaborada no presente projeto de pesquisa, a aplicação combinada da abordagem teórica da difusão e do método de estudo comparado parece solução teórico-metodológica adequada para responder ao desafio imposto pelos processos de homogeneização transnacional, ao incorporar a interdependência entre as unidades de análise como elemento central do modelo explicativo. Embora a interdependência tenha enfraquecido as categorias explicativas tradicionais do método comparado, centradas em aspectos internos das unidades, a própria literatura produziu respostas eficazes para tratar da questão, por meio de teorias que incorporam fatores causais externos, como *Policy Diffusion*.

Nesse sentido, a Teoria da Difusão considera que a análise isolada de determinantes domésticos ou externos tem se revelado insuficiente para explicar os fenômenos sociais em toda a sua complexidade e fornecer estratégias para responder a essa questão (BERRY & BERRY, 1990). Ao colocar a interdependência como elemento causal central de análise, essa abordagem teórica minimiza a questão da redução da diversidade entre as unidades por meio da expansão dos parâmetros de comparação tradicionais. Embora a lógica miliana continue sendo a base deste e dos demais estudos comparados, as semelhanças e as diferenças comparadas não se referem mais apenas a atributos internos, mas também a fatores que extrapolam as fronteiras das unidades de análise.

A adaptação dos métodos comparados à evolução dos processos de causalidade dos fenômenos sociais representa agenda de pesquisa ampla e contínua, tendo em vista a

permanente dinamicidade desses objetos de estudo. A provisoriedade dos métodos e das abordagens de pesquisa – e, conseqüentemente, dos achados científicos (ABERS; KECK, 2013), talvez a maior limitação da produção acadêmica em Ciências Sociais – demanda dos pesquisadores esforço permanente de reformulação de paradigmas e de hipóteses a fim de adequar a produção científica ao *modus operandi* da realidade.

Na presente pesquisa, as unidades de análise utilizadas, embora possuam trajetórias de desenvolvimento social próprias, apresentam características políticas similares, o que decorre, em parte, de sua inserção em contexto histórico regional comum. Como resultado do processo de redemocratização que marcou a América Latina desde o final da década de 1970 e ao longo dos anos de 1980, dos vinte Estados analisados, dezoito adotaram sistemas políticos democráticos presidencialistas, sendo as duas exceções Cuba e Haiti.

Em relação ao aspecto social, embora as unidades analisadas encontrem-se em estágios de desenvolvimento variados, conforme se observa pela variação dos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH), entre 0,49 e 0,84, e do Coeficiente Gini<sup>16</sup>, entre 0,4 e 0,58, a maior parte delas apresentam IDH igual ou superior a 0,7 (treze de vinte) e Coeficiente Gini igual ou inferior a 0,5 (quinze de vinte). Conforme classificação do PNUD e do Banco Mundial, respectivamente, tais dados indicam que os países latino-americanos apresentam desenvolvimento humano predominantemente alto (acima de 0,7) e contexto social mais próximo da desigualdade absoluta de renda do que da igualdade.

---

<sup>16</sup> O IDH é medida comparativa utilizada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) desde 1990 para classificar os países conforme seu nível de desenvolvimento humano. O índice é composto por 3 dados básicos que impactam nas oportunidades de vida dos cidadãos de cada país: expectativa de vida ao nascer; nível de educação e renda *per capita*. Quanto mais próximo de 1, maior o nível de desenvolvimento humano do país. Já o Coeficiente Gini é medida utilizada para aferir o nível de desigualdade de renda, onde 0 representa igualdade absoluta e 1, desigualdade absoluta.

Nota metodológica: Em relação aos países adotantes da inovação analisada neste trabalho, foram utilizados os índices referentes ao ano de adoção ou, caso não disponíveis, do ano mais próximo. Quanto aos países não adotantes, foram utilizados os índices mais atuais disponíveis.

**TABELA 1– SISTEMA DE GOVERNO E NÍVEL DE DESENVOLVIMENTO  
SOCIAL DOS PAÍSES LATINO AMERICANOS**

<b>País</b>	<b>Sistema de Governo</b>	<b>IDH</b>	<b>Índice Gini</b>
Argentina	República federativa presidencialista	0,82 (2010)	0,48 (2004)
Honduras	República presidencialista	0,61 (2010)	0,58 (2004)
República Dominicana	República unitária presidencialista	0,70 (2010)	0,52 (2004)
Venezuela	República federativa presidencialista	0,75 (2010)	0,49 (2004)
Equador	República presidencialista	0,70 (2010)	0,49 (2008)
Uruguai	República unitária presidencialista	0,78 (2010)	0,45(2008)
Costa Rica	República unitária presidencialista	0,75 (2010)	0,50 (2009)
México	República federativa presidencialista	0,74 (2011)	0,45 (2010)
Nicarágua	República unitária presidencialista	0,61 (2011)	0,43 (2009)
Colômbia	República unitária presidencialista	0,70 (2011)	0,53 (2011)
Bolívia	República unitária presidencialista	0,67 (2013)	0,47 (2013)
Peru	República unitária presidencialista	0,74 (2015)	0,43 (2015)
Brasil	República federativa presidencialista	0,75 (2015)	0,51 (2015)
Cuba	República socialista unitária	0,77 (2015)	-----
Chile	República unitária presidencialista	0,84 (2015)	0,47 (2015)
El Salvador	República presidencialista	0,68 (2015)	0,40 (2016)
Guatemala	República unitária presidencialista	0,64 (2015)	0,48 (2014)
Paraguai	República unitária presidencialista	0,69 (2015)	0,47 (2015)
Panamá	República unitária presidencialista	0,78 (2015)	0,50 (2016)
Haiti	República unitária semi-presidencialista	0,49 (2015)	0,41 (2012)

Fontes: World Bank e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Elaboração própria.

## 6. Enquadramento da transição de modelos de gestão migratória nos parâmetros da Teoria da Difusão

Ao analisar as legislações migratórias latino-americanas, é possível identificar a coexistência de ambos os paradigmas acima caracterizados. No entanto, o desenvolvimento e a incorporação do paradigma migratório humanitário na América Latina representaram a introdução de nova abordagem no que se refere às estratégias dos Estados para responderem ao fenómeno da migração internacional. Não obstante a ampla variedade de contextos nacionais na região, o modelo foi adotado pelas legislações migratórias de doze dos vinte países latino-americanos em menos de duas décadas, conforme se observa na tabela abaixo.

**TABELA 2 – INCORPORAÇÃO DO PARADIGMA HUMANITÁRIO À LEGISLAÇÃO MIGRATÓRIA NACIONAL<sup>17</sup>**

<b>PAÍSES ADOTANTES</b>				
<b>Ano de adoção/Lei atual</b>	<b>País</b>	<b>Presidente adotante</b>	<b>Alinhamento ideológico</b>	<b>Lei anterior</b>
<b>2004 / Lei 25.871</b>	Argentina	Cristina Kirchner (Partido Justicialista)	Centro-esquerda	Lei 22439 de 1981
<b>2004 / Decreto 208</b>	Honduras	Ricardo Maduro (Partido Nacional de Honduras)	Centro-direita	Ley de Población y Política Migratoria (Decreto 34/1970)
<b>2004 / Lei 285</b>	República Dominicana	Hipólito Mejía (Partido Revolucionário Dominicano)	Centro-direita	Lei de Migração 95 de 1939
<b>2004 / Lei 37.944</b>	Venezuela	Hugo Chávez (Partido Socialista Unido de Venezuela)	Esquerda	Lei 19.329 de 1937
<b>2008 / Constituição 2017 / Lei de Mobilidade Humana</b>	Equador	Rafael Correa (Alianza País)	Esquerda	Ley de Migración e Ley de Extranjería
<b>2008 / Lei 18.250</b>	Uruguai	Tabaré Vázquez (Frente Amplio)	Centro-esquerda	Lei 8868/1932
<b>2009 / Lei 8764</b>	Costa Rica	Óscar Arias (Partido Liberación Nacional)	Centro-direita	Lei 8487 de 2005 (c/c 7033/86)
<b>2011 / Lei de Migração</b>	México	Felipe Calderón (Partido Acción Nacional)	Centro-direita	Ley General de Población de 1974
<b>2011 / Lei 761</b>	Nicarágua	Daniel Ortega (Frente Sandinista de Liberación Nacional)	Esquerda	Lei 153 e 154 de 1993
<b>2013 / Lei 370</b>	Bolívia	Evo Morales (Movimiento al Socialismo)	Esquerda	Decreto Supremo 24.423 de 1996
<b>2015 / Decreto 1236</b>	Peru	Ollanta Humala (Partido Nacionalista Peruano)	Centro-esquerda	Decreto Legislativo 703 de 1991

<sup>17</sup> Avaliado no momento de entrada em vigor da nova lei geral sobre migração.

<b>2017 / Lei 13.445</b>	Brasil	Michel Temer (Movimento Democrático Brasileiro)	Centro-direita	Lei 6.815 de 1980
<b>PAÍSES NÃO ADOTANTES</b>				
<b>2011 / Lei 1465 2013 / Decreto 834</b>	Colômbia	Juan Manuel Santos (Partido Social de la Unidad Nacional)	Centro-direita	Legislação dispersa
<b>2012 / DL 302</b>	Cuba <sup>18</sup>	Raúl Castro (Partido Comunista)	Esquerda	Lei 1312 de 1976
<b>1975 / Decreto-Lei 1094</b>	Chile	Augusto Pinochet (sem partido)	Direita	Lei 13.353 de 1959
<b>1958 / DL 2772 c/c Lei 655/2011</b>	El Salvador	José María Lemus	Centro-esquerda	Lei de Migração de 1933
<b>1998 / Decreto 95</b>	Guatemala	Álvaro Arzu (Partido de Avanzada Nacional)	Direito	Lei 22 de 1986
<b>Lei 978 de 1996 e outras</b>	Paraguai	Juan Carlos Wasmosy (Partido Colorado)	Centro-direita	Lei 470 de 1974
<b>2008 / Decreto Lei 003</b>	Panamá	Martín Torrijos (Partido Revolucionário Democrático)	Centro-esquerda	Decreto Lei 16 de 1960
-----	Haiti <sup>19</sup>	-----	-----	-----

Fontes: Baker & Greene; Interamerican Developmente Bank. Elaboração própria.

O padrão das reformas legislativas se enquadra nos parâmetros propostos pela Teoria da Difusão, caracterizando verdadeira onda inovadora na região. Seguindo a definição de Rogers, é possível identificar no fenômeno aqui estudado os quatro elementos básicos do processo de difusão: (1) a inovação; (2) os canais de comunicação da inovação; (3) sistema social no qual ocorre a difusão; e (3) o período de propagação.

Em relação à inovação, a transição de paradigmas predominantes nas legislações migratórias nacionais é percebida em análise geral<sup>20</sup> dos dispositivos contidos nas novas leis. Para tanto, foram estabelecidos como critérios para aferir a ocorrência da inovação institucional a presença de disposições sobre direitos dos imigrantes, descriminalização da migração e igualdade de tratamento em relação aos nacionais daquele país.

Em relação ao primeiro requisito, as legislações analisadas variam quanto à amplitude e ao detalhamento dos direitos assegurados aos imigrantes. Enquanto algumas normas, como a argentina e a mexicana, trazem previsões expressas acerca do rol de direitos

<sup>18</sup> Embora Cuba integre o recorte de América Latina estabelecido pela Cepal (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe), razão pela qual o país está inserido na presente pesquisa, as particularidades do Estado cubano dificultam a elaboração de análises baseadas em comportamento político.

<sup>19</sup> Em relação ao Haiti, não foram encontrados dados sobre sua legislação migratória.

<sup>20</sup> A presente dissertação não pretendeu elaborar análise detalhada dos dispositivos das vinte legislações migratórias dos países latino-americanos, mas apenas análise macro que corrobore a hipótese aqui defendida.

garantidos aos estrangeiros no país, outras se limitam a assegurar todos os direitos previstos na legislação do país aos estrangeiros presentes em seu território, salvo exceções expressamente previstas. Nesse sentido vai a norma nicaraguense:

Art. 11: Na Nicarágua, as pessoas estrangeiras gozam dos mesmos direitos e garantias individuais e sociais reconhecidas aos nicaraguenses na Constituição Política, nos instrumentos internacionais de direitos humanos e em matéria migratória devidamente ratificados pela Nicarágua, salvo limitações que estabeleça a Constituição Política e as leis da República.

De acordo com o estabelecido no artigo 27 da Constituição Política, **o Estado nicaraguense respeita e garante os direitos reconhecidos na Constituição a todas as pessoas que se encontrem em seu território e estejam sujeitas a sua jurisdição.** (tradução e grifos nossos)

Dentre as previsões presentes nas normas analisadas, foram verificados dispositivos referentes a: direitos trabalhistas; direitos a saúde; a educação; a reunificação familiar; a não discriminação; a integração; a participação política; a assistência jurídica gratuita; a integração social e cultural; a segurança pessoal; a liberdade de circulação; a preservação da identidade cultural; a proteção consular; a tratamento digno e humano; direitos de acesso a serviços públicos; a assistência social; a Justiça e informação; de livre trânsito; de reunião e associação e de reconhecimento da personalidade jurídica do migrante.

Diferentemente do viés securitário predominante nas leis migratórias revogadas ao longo desta onda de difusão, os direitos assegurados nas novas normas migratórias latino-americanas não estão condicionados à situação migratória dos estrangeiros. Ao contrário, independem da eventual irregularidade de sua permanência em território nacional, conforme sintetiza a lei migratória brasileira:

Art. 4º §1º: Os direitos e as garantias previstos nesta Lei serão exercidos em observância ao disposto na Constituição Federal, **independentemente da situação migratória**, observado o disposto no §4º deste artigo, e não excluem outros decorrentes de tratado de que o Brasil seja parte. (tradução e grifos nossos)

Tais previsões decorrem da descriminalização do fato migratório, segundo requisito para enquadramento das novas leis migratórias regionais no processo de difusão ora tratado. Neste trabalho, se considera a criminalização da migração em seu sentido estrito, como o fato de entrar ou permanecer irregularmente em território nacional. Conforme aponta Cernadas (2011), a legislação chilena é exemplo paradigmático da orientação securitária no



tocante à migração, tendo em vista a previsão de penas de até cinco anos em alguns casos de ingresso irregular<sup>21</sup>.

A “crimigração” (*crimmigration*), termo cunhado por Stumpf (2006) para definir a convergência das normas penais e migratórias, integra discussão acerca da perspectiva do Estado sobre que indivíduos devem fazer parte da sociedade nacional e que direitos serão atribuídos àqueles que não a integram. Leis migratórias que criminalizam o ato de migrar retiram do imigrante a garantia jurídica basilar de presunção de inocência por enquadrá-los como não pertencentes.

O movimento de descriminalização promovido pelas novas leis latino-americanas desloca o tratamento conferido ao estrangeiro em território nacional da seara penal para o rol de questões endereçadas administrativamente. Nesse sentido preconiza o artigo 2º da lei migratória mexicana:

Art. 2º: **Em nenhum caso a situação migratória irregular preconfigurará por si mesma o cometimento de um delito** nem prejudicará o cometimento de ilícitos por parte de um migrante pelo fato de encontrar-se em condição não documentada. (tradução e grifos nossos)

Ao deixar de considerar o imigrante como um criminoso, independentemente de sua situação de permanência no país, as novas leis migratórias vedam, direta ou indiretamente, a supressão de direitos fundamentais, como educação e saúde. Expressam, portanto, o entendimento de que a irregularidade do status jurídico de um indivíduo não o tornam um não cidadão. A lei argentina reflete amplamente essa premissa, conforme se lê nos artigos abaixo:

Art. 7º: Em nenhum caso a irregularidade migratória de um estrangeiro impedirá sua admissão como aluno de um estabelecimento educativo, seja público ou privado.”  
Art. 8º: “Não poderá negar-se ou restringir-se em nenhum caso o acesso ao direito a saúde, assistência social ou atenção sanitária a todos os estrangeiros que o requeiram, qualquer que seja sua situação migratória. (tradução nossa)

A descriminalização da imigração é tendência que ocorre em paralelo ao direcionamento dos esforços punitivos dos Estados para as redes de tráfico de migrantes e de pessoas e para aqueles que, em geral, exploram ou abusam do imigrante em seu trânsito ou

---

<sup>21</sup> Conforme os artigos 68 e 69 do Decreto Lei 1094, a entrada ou tentativa de entrada mediante a apresentação de documentos falsos, adulterados ou de outrem, bem como o ingresso clandestino, estão sujeitos a pena de três anos e um dia a cinco anos. Frise-se que não foi desenvolvida pesquisa acerca da forma como o Judiciário de cada país aplica a legislação nacional e se existe jurisprudência ou súmula judicial que invalide, na prática judicial, o disposto nas respectivas leis migratórias.

em sua permanência no país. É importante destacar que os conceitos de tráfico de migrantes e tráfico de pessoas, embora se assemelhem terminologicamente, são bem delimitados e diferenciados pelas organizações internacionais que atuam neste âmbito.

Conforme definição do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), o tráfico de migrantes é crime que envolve a obtenção de benefício financeiro ou material para facilitar a entrada irregular de pessoa em Estado do qual não seja natural ou residente. Já o tráfico de pessoas é caracterizado pelo recrutamento, transporte, transferência ou acolhimento de pessoa por meio de ameaça, de uso da força ou outras formas de coerção, de rapto, de fraude, de engano, do abuso de poder ou de posição de vulnerabilidade, de dar ou receber pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de quem tenha autoridade sobre outra pessoa, para fins de exploração sexual, laboral, entre outros.

Além do tráfico de pessoas e de migrantes, a legislação analisada também prevê penas e sanções para os casos de exploração trabalhista e de facilitação promovida por agentes públicos para ingresso ou permanência de estrangeiros irregulares. Algumas leis incluíram menções expressas às punições a esses agentes, como as leis venezuelana (art. 52 a 59) e argentina (art. 116 a 121), enquanto em outros casos as tipificações para esses crimes estão previstas nas leis penais comuns, não analisadas na presente pesquisa.

Em relação ao terceiro requisito considerado, todas as novas leis migratórias contêm disposições que equiparam o tratamento conferido a nacionais e estrangeiros no país, salvo exceções legais expressamente previstas. Tais dispositivos seguem moldes similares, tal como o artigo 12 da lei migratória boliviana:

“As pessoas estrangeiras gozarão **em igualdade de condições que as nacionais** dos direitos reconhecidos na Constituição Política do Estado, nas leis e instrumentos internacionais dos quais o Estado boliviano seja parte.” (tradução e grifos nossos)

**TABELA 3 – DISPOSITIVOS GARANTÍSTICOS NAS NOVAS LEIS MIGRATÓRIAS REGIONAIS<sup>22</sup>**

<b>País</b>	<b>Direitos dos imigrantes</b>	<b>Igualdade de tratamento entre nacionais e estrangeiros</b>	<b>Descriminalização da migração</b>
<b>Argentina</b> Lei 25.871/2004	Art. 4º, 7º a 12, 14 a 17, 51, 52, 56, 66, 86	Art. 5º, 6º, 13	Art. 16, 61 a 65, 116 a 121
<b>Honduras</b> Decreto 208/2004	Art. 11	Preâmbulo, Art. 11	Art. 8º, 82, 88 a 90
<b>República</b>	Art. 22 a 24, 26, 27, 137	Art. 22, 23	Art. 128

<sup>22</sup> O levantamento de dispositivos contidos nesta tabela é apenas exemplificativo. Não se pretende exaurir todos os artigos relacionados aos três requisitos arrolados, mas apenas atestar a presença das condições necessárias para caracterizar a predominância de paradigma humanitário.

<b>Dominicana</b> Lei 285/2004			
<b>Venezuela</b> Lei 37.944/2004	Art. 13, 15, 47, 49	Art. 13	Art. 15, 34 a 51, 52 a 59
<b>Equador</b> Constituição/2008	Art. 61, 63, 66, 392	Art. 9º	Art. 40, 416
<b>Uruguai</b> Lei 18.250/2008	Art. 1º, 4º, 9º a 14, 17 a 19	Art. 1º, 7º, 11, 16, 18	Art. 1º, 9º, 17, 77 a 79
<b>Costa Rica</b> Lei 8.764/2009	Art. 5º a 7º, 31, 107, 108	Art. 31	Art. 25, 29, 31, 127, 128, 189 a 230, 249
<b>México</b> Lei de Migração/2011	Art. 2º, 6º a 15, 55, 66, 67, 70, 109, 119, 122	Art. 2º, 6º	Art. 2º, 66, 67, 159 a 162
<b>Nicarágua</b> Lei 761/2011	Preâmbulo, Art. 11, 220, 221	Art. 11	Art. 117, 159 a 161
<b>Bolívia</b> Lei 370/2013	Art. 12 II, 15, 36 III, 48, 49	Art. 2º; 12 I	Art. 66, 67, 48
<b>Peru</b> Decreto 1.236/2015	Art. III, X, 8º a 11, 46, 62	Art. 8º	Art. I, V, 17, 60
<b>Brasil</b> Lei 13.445/2017	Art. 3º, 4º, 26, 37	Art. 3º, 4º	Art. 3º, 49, 50, 54, 109

Fontes: Legislação. Elaboração própria.

Não obstante a presença dos elementos acima considerados em todas as leis inseridas no processo de difusão ora tratado, a maneira como o paradigma humanitário foi expresso em cada legislação nacional foi adaptada ao contexto doméstico de cada país, especialmente à forma como aquela unidade é impactada pelo fenômeno migratório e como se estrutura a divisão de competências dentro do Poder Público. Tal variação indica que as unidades políticas estudadas, embora interconectadas no sistema social que integram, não se subordinam umas às outras.

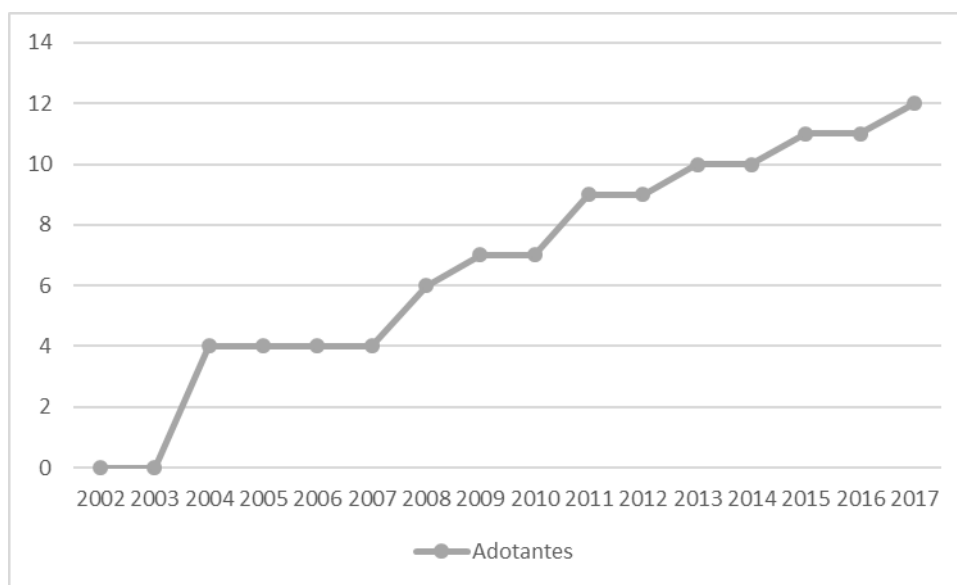
A onda inovadora na disciplina migratória decorre de troca de conhecimentos em foros políticos regionais e internacionais – canais de comunicação da inovação – e da consequente formação de entendimentos similares sobre a forma mais adequada de o Estado responder às demandas sociais geradas pela migração. Esses foros cumpriram a função tanto de canal para a comunicação entre atores políticos domésticos quanto de agente promotor do processo de mudança. Ao constituírem espaço para troca de ideias, conforme se verá, as organizações internacionais, regionais ou pluri-regionais, permitiram a gestação de conhecimentos, propostas e consensos.

Cabe mencionar que a rede de integração latino-americana se destaca por sua densidade e por ser multinível. Ou seja, coexistem na região iniciativas que abrangem todos e somente alguns de seus Estados. Ao mesmo tempo que todos os países latino-americanos compõem organismos internacionais supra-regionais, como a Organização das Nações Unidas

e a Organização Internacional para Migração, e regionais, como a Organização dos Estados Americanos<sup>23</sup> (OEA), também se integram em blocos sub-regionais que, em alguns casos, apresentam zonas geográficas de sobreposição. Como exemplos, pode-se mencionar o Mercado Comum do Sul (Mercosul), que tem como membros plenos Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela (a qual encontra-se suspensa desde dezembro de 2016)<sup>24</sup>; a Comunidade Andina (CAN), da qual fazem parte Bolívia, Colômbia, Equador e Peru<sup>25</sup>; e a Aliança do Pacífico, integrada por Chile, Colômbia, Costa Rica, México e Peru<sup>26</sup>.

Partindo-se para o último elemento da difusão, o período de propagação da inovação aqui analisada teve como marco inicial a entrada em vigor da nova lei migratória argentina em 2004 e se estende pelo menos até 2017, quando foi promulgada a lei migratória brasileira.

**FIGURA 2 - CURVA DE ADOÇÃO DO PARADIGMA MIGRATÓRIO HUMANITÁRIO NA AMÉRICA LATINA**



Fontes: Legislação. Elaboração própria.

<sup>23</sup> A Venezuela está em processo de saída da organização, o que deverá ser concluído em abril de 2019.

<sup>24</sup> Todos os demais países sul-americanos são Estados associados ao bloco.

<sup>25</sup> São Estados associados à CAN: Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai.

<sup>26</sup> O foco do bloco é no desenvolvimento econômico de seus membros. Embora tenha grupo técnico voltado para mobilidade de pessoas, suas atividades estão voltadas para a facilitação do trânsito de pessoas dentro do bloco, com motivação econômica. Na América Latina, são países observadores Argentina, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Panamá, Paraguai, República Dominicana e Uruguai.

Somente com base nas datas de entrada em vigor dos novos marcos legais migratórios, critério utilizado para medir a adoção da inovação, não é possível distinguir os governos inovadores dos *early adopters*. Ao contrário do padrão de propagação tradicional apresentado acima, no qual inicialmente apenas algumas unidades adotam a inovação, no caso da difusão do paradigma humanitário, quatro países incorporaram o modelo no ano inicial de análise – Argentina, Honduras, República Dominicana e Venezuela.

Outra peculiaridade da presente onda de difusão é que, após o ano inicial de adoção, nenhum país incorporou a inovação por quatro anos, período relativamente prolongado se comparado à periodicidade das adoções posteriores. Somente em 2008, a curva de difusão voltou a ascender, a partir da entrada em vigor da reforma uruguaia e da nova Constituição equatoriana (Figura 2 – acima).

Nesse ponto, cabe destacar que, embora a Lei Orgânica de Mobilidade Humana que reformou a legislação migratória infraconstitucional do Equador tenha entrado em vigor apenas em fevereiro de 2017, a Constituição de 2008 já havia conferido posição central ao modelo humanitário no tratamento do tema migratório, incorporando cláusulas como o direito à mobilidade humana e a igualdade de direitos entre nacionais e estrangeiros. A Constituição equatoriana é, inclusive, paradigma para os debates sobre gestão migratória que se seguiram à sua publicação, razão pela qual o início da sua vigência foi considerado como ano de adoção da inovação institucional.

## **7. Papel das Organizações Internacionais e dos mecanismos de integração regionais no processo de difusão do paradigma humanitário**

A transição de modelos de governança migratória parece estar associada a dois fatores predominantes<sup>27</sup>. O primeiro deles relaciona-se às características das estratégias de viés securitário e à sua capacidade de fornecer respostas às demandas geradas pela dinâmica migratória. Conforme observa Castles (2004), políticas e legislações migratórias que priorizam o estabelecimento de mecanismos de controle rígidos para a supressão de fluxos indesejados tendem a fracassar<sup>28</sup>. Isto porque a natureza dos processos migratórios é de longo prazo, enquanto modelos de governança securitários tratam o fenômeno como ameaça de curto-prazo.

Conforme evidenciam as experiências europeia e americana – países com alto nível de desenvolvimento –, o fracasso de políticas migratórias está muito mais associado às características do fenômeno migratório do que à capacidade financeira e institucional dos Estados que a adotam. Nesse sentido, embora estratégias de restrição sejam eficazes em controlar a migração regular, demonstram ser insuficientes para prevenir o ingresso de imigrantes irregulares<sup>29</sup>.

Não obstante a relevância das limitações de eficácia das políticas baseadas no paradigma securitário para a onda inovadora em análise, a coincidência entre os anos de adoção dos primeiros países e a rápida difusão da inovação desde 2008 sugere que fatores exógenos ao contexto doméstico – regionais ou extra-regionais – tiveram papel central na transição de modelos de governança migratória<sup>30</sup>. A análise das justificativas e transições das discussões que respaldaram a aprovação das novas leis migratórias regionais aponta que a interação entre atores políticos e sociais em redes internacionais e o ativismo das Organizações Internacionais (OIs) foi determinante para o fortalecimento da agenda de

---

<sup>27</sup> A relação entre os fatores mencionados e a difusão do novo paradigma migratório baseia-se em ampla revisão da literatura sobre o tema e na leitura e análise das justificativas e discussões disponíveis em fonte remota que respaldaram a aprovação das leis migratórias.

<sup>28</sup> Segundo o autor, o fracasso ocorre quando a política não atinge seus objetivos estabelecidos, podendo ser parcial ou absoluto.

<sup>29</sup> Para Mármora (2010), esse tipo de política gerou o maior acúmulo de pessoas em situação irregular de todos os tempos.

<sup>30</sup> No caso argentino e uruguaio, as pressões de organizações da sociedade civil de diversos âmbitos (de direitos humanos, religiosas, acadêmicas, sindicais, entre outras) também foram determinantes para a aprovação da nova lei migratória. (CERNADAS, 2011)

reforma migratória e para a maior interdependência dos processos de tomada de decisão dos países da região.

De fato, nas últimas décadas, Organizações Internacionais e mecanismos de integração regionais que tratam da questão migratória estiveram crescentemente engajados na disseminação de perspectiva mais humanitária no tocante ao tratamento conferido ao imigrante pelos governos latino-americanos.

Considerando as três funções supracitadas das OIs dentro do processo de difusão – tais sejam, financiamento, assistência técnica e produção e difusão de documentos e conhecimentos –, pode-se afirmar que, no caso ora estudado, a contribuição das instituições que atuam na área migratória se enquadra predominantemente nas segunda e terceira funções. O espalhamento do conhecimento sobre o modelo humanitário e da produção de documentos com esse viés se deu tanto por meio da conformação de regime jurídico internacional vinculante para os Estados latino-americanos e mais garantístico para os direitos dos imigrantes, quanto através da criação de espaços para troca de ideias e formação de consensos entre os atores estatais envolvidos na temática migratória. Conforme afirma Stone (2004):

organizações internacionais (...) **são meios para ajudar o desenvolvimento de respostas** políticas comuns em determinados campos. Da mesma forma, **regimes internacionais** – um conjunto similar de normas e princípios, regras e procedimentos decisórios entorno dos quais as expectativas dos atores convergem – **também podem levar à harmonização**” (tradução e grifos nossos, p. 13).

Neste ponto, importa recordar que o ativismo das organizações internacionais na promoção de modelo de gestão migratória mais humanitário na América Latina ocorreu de maneira multinível. Ou seja, nem todas as iniciativas de caráter multilateral ou sub-regional abarcaram necessariamente todos os países da região simultaneamente. Ao contrário, verifica-se a proliferação de mecanismos de concertação sub-regionais, tendência especialmente acentuada no início dos anos 2000, quando se iniciam os processos de reforma das leis gerais migratórias em direção ao paradigma humanitário. No entanto, conforme exemplificado na seção anterior, todos os Estados latino-americanos estão inseridos em algumas das iniciativas e organizações que promovem essa transição de modelos de gestão.

### **a. Organizações Internacionais e mecanismos de integração como espaços de facilitação do processo de difusão**

No que se refere ao seu papel como espaços para intercâmbio de ideias e formação de consensos, as OIs atuam como mediadoras de debates, pesquisas e cooperação, constituindo foros onde os agentes estatais interessados interagem e geram, compartilham e comparam ideias e experiências sobre temas afetos a demandas sociais comuns. Tal intercâmbio pode se dar por meio de encontros regulares e exclusivamente estatais, ou por meio de encontros dos quais também participam atores e organizações não estatais, como especialistas, acadêmicos, *think tanks*, organizações não governamentais, entre outros.

Em nível global, as duas instituições que se destacam na promoção dos direitos dos migrantes e de abordagem mais humanitária em relação ao tratamento jurídico conferido a eles na América Latina são a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização Internacional para as Migrações (OIM).

Especialmente a partir da virada do milênio, a ONU passou a trabalhar ativamente para promover a cooperação na gestão migratória, em prol de abordagem focada nos direitos humanos dos migrantes e da descriminalização da migração. Tal orientação consta, inclusive, na Declaração do Milênio, emitida pela organização, na qual se reivindica dos Estados “(...) adotar medidas para garantir o respeito e a proteção dos direitos humanos dos migrantes, dos trabalhadores migrantes e das suas famílias”<sup>31</sup>.

No âmbito da ONU, a Comissão Global sobre Migração Internacional (*Global Commission on International Migration*) foi o primeiro painel global de especialistas sobre migração internacional. Suas atividades se iniciaram em 2003 e foram encerradas em 2005. Após a extinção da Comissão, foi estabelecido o Grupo sobre Migração Global (GMG - *Global Migration Group*) em 2006, pelo então Secretário Geral Kofi Annan. A iniciativa, que reúne dezoito agências intergovernamentais, realiza reuniões técnicas e de cúpula regulares com o objetivo de promover “a aplicação mais ampla de todos os instrumentos internacionais e regionais e demais normas relacionadas à migração internacional, e encoraja a adoção de uma abordagem em relação à migração internacional mais coerente, abrangente e coordenada”<sup>32</sup> (tradução nossa).

---

<sup>31</sup> Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Brasil). Declaração do Milênio.

<sup>32</sup> Organização das Nações Unidas. Global Migration Group.



Trata-se, portanto, de plataforma permanente de cooperação em matéria migratória, na qual estão engajados, além dos Estados-membros da ONU, especialistas e outros atores não estatais envolvidos na temática. Ademais dos encontros técnicos e políticos, o grupo realiza simpósios temáticos, publicações conjuntas e pronunciamentos em foros, como a Assembleia Geral da ONU e o Conselho da OIM, e apoia projetos na área migratória em níveis nacional, regional e global.

Também com o objetivo de promover a cooperação na seara migratória e no espectro da ONU, foi criado o Fórum Global sobre Migração e Desenvolvimento (GFMD - *Global Forum on Migration and Development*) em 2007, como espaço para a troca de boas práticas e de informação e discussão de oportunidades e desafios conjuntos. Segundo Culpi (2017, p. 148), atualmente, o GMG e o GFMD são os dois mecanismos mais importantes para a formulação de diretrizes sobre migração internacional.

Em âmbito global, destaca-se ainda a atuação da OIM como catalisadora de iniciativas e programas destinados a aprimorar as políticas migratórias regionais e a promover os direitos dos migrantes. A organização, criada em 1951 sob o nome de Comitê Intergovernamental Provisório para os Movimentos de Migrantes da Europa (PICMME – *Provisional Intergovernmental Committee for the Movements of Migrants from Europe*), assumiu sua atual denominação em 1989<sup>33</sup>, o que simbolizou o ápice de processo de ampliação da importância do tema e do escopo geográfico do organismo, de forma a abranger todos os movimentos migratórios globais. De acordo com Culpi (2017), desde o final da década de 1990, a OIM se tornou mais ativa na produção de documentos que pressionavam para que perspectiva mais focada nos direitos humanos passasse a balizar as legislações nacionais, o que foi particularmente relevante na promoção de reformas na região.

Uma das iniciativas regionais na área que teve cooperação técnica da OIM foi a Conferência Sul-americana sobre Migrações (CSM), instituída em 1999 durante o Encontro Sul-americano sobre Migrações, Integração e Desenvolvimento para propiciar espaço político para o desenvolvimento de estratégias migratórias concertadas que atendessem aos padrões internacionais de Direitos Humanos.

A CSM resultou do reconhecimento por parte dos países sul-americanos da importância dos movimentos migratórios na região e da necessidade de manter consultas regulares e intercâmbio de experiência em matéria migratória. Além das reuniões de cúpula anuais, a CSM realiza reuniões técnicas de consulta, seminários e oficinas sobre temas

---

<sup>33</sup> Organização Internacional para as Migrações.

relevantes para os países membros e organiza repositório de informações sobre o tema migratório, gerido pelo Observatório Sul-americano de Migrações (OSUMI).

Outros mecanismos de integração regional atuantes na área migratória que contam com a cooperação técnica da OIM são o Foro Especializado Migratório do Mercosul (FEM) e o Foro Andino de Migrações (FAM), vinculado à Comunidade Andina de Nações (CAN)<sup>34</sup>.

O primeiro foi criado em 2003, no âmbito dos atos preparatórios para a Reunião de Ministros do Interior e de Justiça do Mercosul, para substituir as comissões técnicas sobre migração por instância perene, dedicada exclusivamente à matéria. Integradas por representantes do Ministério da Justiça e dos demais órgãos relacionados à área migratória dos Estados parte e Estados associados do Mercosul<sup>35</sup>, as delegações participantes do foro adotam resoluções por consenso que são levadas à Reunião de Ministros do Interior para aprovação, assumindo caráter vinculante.

O FEM representa importante plataforma para o intercâmbio de propostas para a harmonização de políticas e legislações migratórias (MÁRMORA, 2010) e para o desenvolvimento de ações coordenadas para o combate ao tráfico de pessoas e de migrantes. Um dos objetivos do foro é, justamente, o estabelecimento de critérios comuns que definam posição regional em matéria migratória, o que abrange a harmonização das normas nacionais (NICOLAO, 2015, p. 10).

No âmbito do FEM, são realizadas trocas de experiências entre agentes migratórios integrantes do Poder Executivo dos países que compõem o bloco. Conforme afirma Culpi:

O FEM elabora documentos que são elevados ao Conselho do Mercado Comum, que é o órgão executivo do bloco, responsável por aprovar as decisões do Mercosul. Sendo assim, o FEM é a instituição mais importante na determinação da pauta de debates migratórios do Mercosul, de onde emanam as principais decisões sobre circulação, residência, imigração, refugiados, entre outros temas associados a questão migratória (2017, p. 115).

A Argentina, primeiro país latino-americano a reformar sua lei migratória, assumiu papel de destaque no âmbito do FEM, como estabelecedor de agenda. Ademais, os representantes do país protagonizaram os esforços para que fossem alcançados os

---

<sup>34</sup> A Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC) também realiza cúpulas migratórias desde 2012. No entanto, por ser iniciativa recente, não é possível avaliar seu impacto na difusão do paradigma humanitário na região.

<sup>35</sup> Participam do FEM representantes de Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela.

denominadores comuns em matéria migratória objetivados pelo foro, como a Declaração de Santiago sobre Princípios Migratórios de 2004, e para que esses entendimentos regionais fossem apresentados em instâncias supra-regionais. Segundo Nicolao:

(...) considerando o rumo assumido pela política migratória deste país a partir do ano 2004, incluindo a adoção da primeira normativa migratória com enfoque em direitos da América do Sul, **o ativismo para a renovação dos marcos jurídicos na matéria**, o impacto das medidas de regularização e a orientação regionalista de sua política migratória **conduziram as autoridades migratórias a impulsionarem e a potencializarem a imagem de país de ‘referência’ em matéria de políticas migratórias a nível regional.** (...) o governo argentino **buscou fortalecer sua presença internacional naqueles temas nos quais o país conta com experiência ou desenvolvimento de determinadas competências estatais, e a esfera migratória se converteu em um caso típico** (2015, p.31, tradução e grifos nossos).

Em relação ao Foro Andino de Migrações (FAM), foi formalizado em 2008 no âmbito da CAN e realiza reuniões bianuais. Trata-se de espaço de diálogo não vinculante que busca promover “os direitos dos migrantes e suas famílias que residem nos países andinos, bem como promover a integralidade da migração, o respeito à livre mobilidade de pessoas, criando um marco de garantias para as pessoas migrantes que lhes permita exercer uma cidadania plena” (Cancillería de Colombia, tradução nossa). Além dos países membros, o Chile participa do foro como observador.

Na ocasião de sua criação, o FAM refletiu esforço de diálogo e concertação que já vinha sendo feito pelos países membros do bloco, com avanços significativos em discussões como a aprovação do Estatuto Migratório Andino e a adoção de posições compartilhadas em outros espaços multilaterais. Apesar dos avanços, desde 2014, a iniciativa perdeu força, não tendo sido realizadas novas reuniões. Pode-se afirmar, portanto, que, ao contrário do FEM, que constituiu facilitador do processo de transição de paradigmas migratórios, o FAM é iniciativa que muito mais refletiu processo já em curso do que contribuiu significativamente para os rumos dessa transição.

Anterior ao FEM e ao FAM e abrangendo países da América Central e do Norte, é a Conferência Regional sobre Migração (CRM), também denominada de Processo Puebla, em referência ao primeiro encontro do foro, realizado na cidade mexicana de Puebla, em março de 1996. Os objetivos fundamentais da CRM<sup>36</sup> são:

---

<sup>36</sup> Conferência Regional sobre Migración.

- Criar um foro para a discussão aberta de temas migratórios regionais e o intercâmbio de informação e experiências para alcançar maior coordenação e cooperação na região;
- Unir-se para **proteger os direitos humanos dos migrantes e criar uma rede de leis migratórias coerentes e adequadas**, além de reforçar os vínculos entre migração e desenvolvimento (tradução e grifos nossos).

Conforme consta no próprio documento de referência do foro, a transição de paradigmas de gestão migratória está no cerne dos objetivos da CRM. Além das conferências anuais, onde são realizadas as reuniões de cúpula de vice-ministros, no âmbito da iniciativa, são desenvolvidos projetos de cooperação técnica e de assistência, eventos de capacitação, e estudos e levantamentos comparativos das leis migratórias domésticas dos países membros, a fim de desenvolver recomendações de aperfeiçoamento com vistas à promoção dos direitos dos migrantes.

Atualmente, integram a iniciativa Belize, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá e República Dominicana<sup>37</sup>. Além da participação de representantes de governo, os projetos da CRM contam com o apoio técnico e com a assessoria de uma rede de organizações internacionais, como a OIM, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), entre outros.

Ademais, como forma de fortalecer o diálogo entre a CRM e a sociedade civil, foi estabelecida a Rede Regional de Organizações Civas para as Migrações (RROCM), composta por diversas organizações não governamentais que trabalham com o tema migratório. Desde 1998, a RROCM está presente nas conferências e demais eventos realizados pela CRM, contando, inclusive, com espaços de participação na formulação das agendas de trabalho das diversas instâncias do foro.

A Organização dos Estados Americanos (OEA) também apresenta em sua estrutura orgânica múltiplas instâncias que tratam da questão migratória na região e centraliza diversas iniciativas nesse âmbito. Em 2005, a Assembleia Geral do organismo criou o Programa Interamericano para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos dos Migrantes, com o objetivo de promover a proteção dos direitos dos migrantes, por meio do intercâmbio de melhores práticas entre os países membros e do desenvolvimento de políticas públicas e legislações eficazes, que aprimorem a gestão migratória com foco humanitário. O programa teve importante papel no processo de desenvolvimento dos novos marcos legais migratórios

---

<sup>37</sup> Também participam dos encontros do foro como observadores Argentina, Colômbia, Equador, Jamaica e Peru.

latino-americanos, mediante a difusão de estudos em matéria de direitos dos migrantes e de assistência técnica.

Além do programa, em 2012, a Assembleia Geral também constituiu a Comissão de Assuntos Migratórios (CAM), instância permanente do Conselho Interamericano para o Desenvolvimento Integral da OEA. Atualmente, trata-se do principal foro da organização encarregado da temática migratória, tendo sido precedida pela Comissão Especial de Assuntos Migratórios, instância temporária que funcionou de 2008 a 2012 vinculada ao Conselho Permanente.

A constituição da CAM denota a relevância que o fenômeno migratório assumiu na região e a progressiva priorização da promoção dos direitos humanos dos migrantes na agenda política dos países do continente e da própria OEA. Tanto é assim que, no mesmo ano de constituição da CAM, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), órgão autônomo do sistema OEA, converteu relatoria criada em 1996 para aprimoramento da qualidade dos julgados e dos estudos consultivos sobre trabalhadores migrantes e suas famílias na Relatoria sobre os Direitos dos Migrantes.

Dentre as conferências realizadas pela OEA, teve especial impacto para o desenvolvimento subsequente das novas legislações migratórias latino-americanas a Conferência Regional das Américas, realizada em dezembro de 2000, em Santiago do Chile. Na ocasião, representantes da sociedade civil pressionaram os governos para que a situação dos migrantes no continente e os termos então vigentes das legislações nacionais migratórias assumissem posição central na agenda dos debates regionais.

Em relação aos imigrantes considerados deslocados forçados<sup>38</sup>, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) tem como uma de suas missões assessorar países de origem e receptores na adoção de práticas e legislações que assegurem a proteção a esse grupo de migrantes. A agência também organiza encontros e conferências que aproximam atores políticos e sociais envolvidos no tema – como governos, organizações internacionais, organizações não-governamentais, mídia, refugiados, especialistas etc. –, o que permite a troca de experiências, a conscientização e o desenvolvimento de parcerias.

---

<sup>38</sup> Segundo glossário elaborado pela OIM, o termo "deslocado forçado" se refere a pessoas obrigadas a deixar seu país ou lugar de residência habitual em decorrência de conflitos internos, perseguição, violência generalizadas, violações a direitos humanos ou desastres naturais.

## b. Papel do regime jurídico internacional para a transição de paradigmas

Em relação ao regime jurídico internacional, os tratados e compromissos na seara migratória adotados no âmbito das OIs contribuem para o aumento da pressão sobre os Estados para adequação de seus marcos gerais migratórios. Isto porque, uma vez internalizados esses acordos e incorporados ao ordenamento jurídico nacional, parte dos dispositivos das leis migratórias vigentes foi se tornando incompatível com a nova norma de origem externa e tendo seu efeito jurídico reduzido. Na prática, o descompasso entre as normativas migratórias internas e os novos compromissos assumidos internacionalmente geram o esvaziamento das primeiras em favor das normas multilaterais supervenientes e, conseqüentemente, contribuem para a burocratização e morosidade dos procedimentos de aplicação da lei, quase sempre em prejuízo do migrante.

Um dos compromissos mais importantes que reforçou a ideia de proteção aos direitos dos migrantes e balizou as discussões e reformas subseqüentes, não somente na América Latina, foi a “Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros de suas Famílias”, assinada em 1990 pela Assembleia Geral da ONU e em vigor desde 2003, quando atingiu o número mínimo de ratificações (CULPI, 2017). Na América Latina, dos vinte Estados, apenas Brasil, Costa Rica, República Dominicana, Cuba, Haiti e Panamá não ratificaram convenção<sup>39</sup>, sendo que os três primeiros reformaram suas legislações migratórias, sob orientação do paradigma humanitário.

Trata-se do primeiro documento vinculante que reconhece a situação de vulnerabilidade dos migrantes e a precariedade e insuficiência da proteção estabelecida pelas legislações nacionais. Ademais, a convenção assegura uma série de direitos aos imigrantes, independentemente de sua condição migratória, o que foi posteriormente incorporado domesticamente, e preconiza a não discriminação e a igualdade de direitos em relação aos nacionais. Já em seu preâmbulo, a norma estabelece:

Considerando a **situação de vulnerabilidade** em que frequentemente se encontram os trabalhadores migrantes e os membros das suas famílias devido, nomeadamente, ao seu afastamento do Estado de origem e a eventuais dificuldades resultantes da sua presença no Estado de emprego; (...)  
Convencidos de que os direitos dos trabalhadores migrantes e dos membros das suas famílias **não têm sido suficientemente reconhecidos em todo o mundo, devendo, por este motivo, beneficiar de uma proteção internacional adequada.** (tradução e grifos nossos).

---

<sup>39</sup> Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos. Quadro Interativo – Status da ratificação de tratados de Direitos Humanos.

Mais adiante, na Parte III da convenção, são arrolados os direitos por ela garantidos aos migrantes, entre eles: integridade física; liberdade; segurança; liberdade de pensamento e de reunião; saúde; educação aos filhos dos migrantes; a não serem submetidos a tortura, escravidão e outros trabalhos degradantes; reunião familiar; e manutenção de sua identidade cultural e religiosa. O preceito fundamental do documento é, portanto, a garantia de acesso a esses direitos a todos os trabalhadores migrantes, independentemente de sua origem ou condição jurídica no Estado em que trabalham.

A fim de monitorar o cumprimento de suas disposições pelos países signatários, a própria convenção previu a criação de instância específica. O Comitê das Nações Unidas sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros de suas Famílias, que reúne especialistas no tema, realiza sessões periódicas desde março de 2004 para avaliar os avanços na proteção dos migrantes e emitir recomendações aos Estados parte. Todos os signatários vinculados à convenção são obrigados a enviar relatórios regulares ao comitê. Em algumas circunstâncias, o comitê também analisa denúncias individuais por violação a algum dos direitos previstos na convenção<sup>40</sup>.

Conforme ressalta Culpi (2017), outro aspecto central do documento, objeto da Parte VI, é que ele insta os Estados a cooperarem em matéria migratória, tanto para assegurar boas práticas de gestão migratória quanto para combater o emprego de imigrantes em atividades abusivas, insalubres, clandestinas ou ilegais. Nesse sentido está o artigo 64 do documento:

1. Sem prejuízo do disposto no artigo 79º da presente Convenção, os Estados Partes interessados consultam-se e cooperam, se tal se mostrar necessário, a fim de promover **condições saudáveis, equitativas e dignas** no que se refere às migrações internacionais dos trabalhadores e dos membros das suas famílias. (grifos nossos)

A convocação dos Estados signatários para desenvolverem políticas migratórias que enfatizem os direitos de todos os migrantes contribuiu para chamar atenção dos legisladores e governantes e, conseqüentemente, para as subseqüentes reformas normativas verificadas na região. A convenção é citada na justificativa da maioria dos atos de promulgação ou de regulamentação das novas leis migratórias latino-americanas, como baliza normativa para a sua confecção. O Decreto 606, que regulamenta a lei argentina, é

---

<sup>40</sup> Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos – Comitê sobre Trabalhadores Migrantes.

particularmente prolífico nas referências ao acordo. No caso uruguaio, senadores que participaram da Comissão Legislativa que modificou o projeto de lei migratória originário do Poder Executivo atribuíram papel central à convenção para a incorporação de abordagem mais humanitária à nova norma doméstica uruguaia (CULPI, 2017).

Em relação ao aspecto da descriminalização da migração e do direcionamento da punição para o tráfico de pessoas e migrantes, o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças, assinado em 2000 e em vigor desde setembro de 2003, é documento de referência para a transição de paradigmas verificada na região, tendo sido ratificado por todos os países<sup>41</sup>. Como exemplo da centralidade da orientação principiológica do acordo para a composição dos marcos legais migratórios subsequentes, a justificativa do Projeto de Lei 288, que baseou a nova lei migratória brasileira, afirma:

De forma coerente com a perspectiva de direitos humanos desse projeto, afirma-se o princípio de não criminalização da imigração. **A imigração não é fenômeno a ser controlado e regulado pelo direito penal, embora haja cenários conexos que possam e devam ser punidos criminalmente.** Esse espírito legal, então, deve ser propagado por todo o fenômeno migratório. Tais providências mostram-se extremamente importantes, sobretudo na medida em que vêm ao encontro do disposto no **Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças** (...). (grifos nossos)

Além dos tratados vinculantes (ou seja, cujos dispositivos se tornam obrigatórios para os Estados que os ratificam), as OIs também formulam documentos de caráter não vinculante, mas que contribuem para gerar pressão sobre os governos e acabam por balizar a transição de paradigmas predominantes nas legislações internas.

No âmbito da Organização das Nações Unidas, a literatura destaca o papel do relatório “Migração em um mundo interconectado: Novas Direções para Ação”, da Comissão Global sobre Migração Internacional, a qual, conforme acima explicado, teve suas atividades encerradas em 2005, sendo substituída pelo Grupo sobre Migração Global, criado em 2006. Conforme menciona Culpi:

Os compromissos e as conferências internacionais têm recomendado aos Estados uma tratativa da migração voltada aos direitos humanos, como é o caso no **relatório**

---

<sup>41</sup> Organização das Nações Unidas. Treaty Collection.



**da Comissão Global sobre Migrações Internacionais da ONU (CGMI), denominado ‘Migração em um mundo interconectado: Novas Direções para Ação’.** Contudo, os documentos recomendam o respeito à soberania dos países, que podem ter independência para definir se a migração representa uma ameaça à soberania nacional. (2017, p. 145, grifos nossos).

No documento, a proteção dos direitos dos migrantes é apontada como um dos “Princípios de Ação” centrais para a abordagem estatal acerca da migração. Atrelada a este princípio, foram elencadas quatro recomendações, referentes ao fortalecimento das normativas internas para proteção e não discriminação do migrante, à garantia da efetiva responsabilidade do Estado sobre aqueles que estão em seu território, à proteção contra abusos e exploração laborais e ao uso mais efetivo do componente de direitos humanos da ONU para garantir a proteção aos direitos dos migrantes. Embora o relatório tenha sido lançado apenas na ocasião do encerramento da Comissão, após, portanto, a entrada em vigor de algumas das leis aqui tratadas, as discussões que balizaram seu conteúdo se iniciaram em 2003.

Em relação à produção no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), não foram levantados documentos de caráter vinculante para os Estados membros da organização que tenham influenciado de forma relevante o processo de transição ora analisado. No entanto, o tema da migração consta nas resoluções de todas as Cúpulas das Américas – reunião realizada pela OEA entre Chefes de Estado do continente –, desde a sua primeira edição em Miami, em 1994. Embora a migração no continente já fosse questão de alerta da organização, o volume de diretrizes voltadas para o tema tornou-se significativamente maior desde a Cúpula de Quebec, em 2001.

Ademais, o teor da abordagem conferida ao fenômeno migratório nos documentos do encontro também foi sendo progressivamente modificado. Para fins dos objetivos desta dissertação, é especialmente relevante destacar que a ressalva acerca da soberania dos Estados em matéria migratória e da superioridade dos marcos legais domésticos sobre as diretrizes da organização tiveram sua menção reduzida ao longo das diversas cúpulas<sup>42</sup>.

O encontro de Quebec representou marco para a incorporação definitiva da pauta dos direitos dos migrantes na agenda da OEA, para a promoção da cooperação interestatal na área migratória e, conseqüentemente, para o movimento de alinhamento dos países do continente a novo paradigma de gestão migratória, focado na aceção humana do migrante. Na cúpula, é firmado o compromisso de fortalecer e institucionalizar rede integradora das

---

<sup>42</sup> Organização dos Estados Americanos. Seguimento e Implementação: Mandatos.

diversas iniciativas e foros que tratam da questão migratória com vistas a avançar no estabelecimento de mecanismos de proteção ao migrante. Seguindo esta orientação, dentre as diretrizes lançadas na Declaração e no Plano de Ação da cúpula, merecem destaque:

- Reconhecemos as contribuições econômicas e culturais que aportam os migrantes às sociedades de destino e às suas comunidades de origem. Nos comprometemos a assegurar tratamento digno e humano, **com proteção legal adequada, defesa dos direitos humanos e condições de trabalho seguras e saudáveis para os migrantes**. Fortaleceremos mecanismos de cooperação hemisféricos para atender às legítimas necessidades dos migrantes e **adotar medidas eficazes contra o tráfico de seres humanos**. (Declaração de Quebec, 2001)
- Promoverão que se tome consciência acerca do valor da cooperação estreita entre países de origem, trânsito e destino para assegurar a proteção dos direitos humanos dos migrantes. (Plano de Ação de Quebec, 2001)
- Estabelecerão **um programa interamericano, no marco da OEA, para a promoção e proteção dos direitos humanos dos migrantes**, incluindo os trabalhadores migrantes e suas famílias, levando em conta as atividades da CIDH (Comissão Interamericana de Direitos Humanos) e apoiando o trabalho encomendado ao Relator Especial sobre Trabalhadores Migrantes da CIDH e à Relatora Especial para as Migrações das Nações Unidas. (Plano de Ação de Quebec, 2001).
- Estabelecerão **vínculos com processos sub-regionais**, tais como a Conferência Regional sobre Migração e a Conferência Sul-americana sobre Migração, **que são foros para o diálogo e para o compartilhamento de informação acerca do fenômeno migratório**, e fomentarão a **cooperação com organismos internacionais especializados**, tais como a Organização Internacional para as Migrações (OIM), para avançar e coordenar os esforços de execução dos mandatos da Cúpula. (Plano de Ação de Quebec, 2001) (grifos nossos)

Ainda no âmbito do sistema OEA, em 2003, a CIDH emitiu documento consultivo afirmando que as políticas migratórias e as práticas estatais (legislativas, executivas e judiciais) devem garantir o respeito aos Direitos Humanos, em especial os princípios da igualdade entre nacionais e estrangeiros e da não discriminação (ASA; CERNADAS, 2010).

Quanto à produção de origem sub-regional, a Declaração de Santiago sobre Princípios Migratórios, firmada na Reunião de Ministros do Interior do Mercosul e Estados associados em 2004, fixou diretrizes para as políticas migratórias dos países signatários<sup>43</sup>, baseadas na cooperação internacional e no respeito aos direitos dos migrantes. Nesse sentido, são compromissos assumidos no documento:

- III. Assegurar aos migrantes o **respeito aos direitos humanos** e todos aqueles reconhecidos pelas Convenções Internacionais vigentes na matéria; (...)
- VI. Destacar a importância da **reunificação familiar**, como elemento necessário para a estabilidade plena dos imigrantes, reconhecendo a família como base fundamental da sociedade;

---

<sup>43</sup> Assinaram o documento representantes dos governos de Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Bolívia, Chile e Peru. Fonte: ACNUR.

VII. Reconhecer o direito dos Estados de exercer o adequado controle de suas fronteiras, mas **sem tratar a irregularidade migratória como fato punível pelo direito penal;**

VIII. Reafirmar o compromisso de **combater o tráfico ilícito de migrantes, o tráfico de pessoas, o tráfico de menores e outras formas de delitos transnacionais** (...) (tradução e grifos nossos).

O documento é marco inicial para o processo de inflexão de paradigmas observado na região. Embora contemple somente países da América do Sul, a partir da emissão da declaração, outras iniciativas de caráter regional foram desenvolvidas abarcando conjuntos diversos de países. Aliás, em contextos de múltiplos mecanismos de integração, como ocorre na América Latina, a interação dos atores políticos em foros cuja composição frequentemente se sobrepõe geograficamente é o principal fator de facilitação do processo de difusão de inovações.

## 8. Considerações finais

A migração internacional é um dos fenômenos contemporâneos que gera maiores impactos e desafios políticos, econômicos, sociais e éticos para os governos nacionais. Basta observar que se trata de questão frequentemente destacada e contrastante nas plataformas dos diferentes grupos políticos domésticos. Eleições recentes para cargos executivos e legislativos nacionais tiveram parte relevante de sua agenda ocupada por debates em torno do papel da migração internacional para o país e dos diferentes modelos de gestão de fluxos de migrantes. Em geral, partidos e candidatos mais identificados com o espectro político de esquerda e centro-esquerda se alinham a abordagens focadas na dimensão humana da migração e na integração do migrante à sociedade receptora, enquanto aqueles identificados com ideais de direita e centro-direita tendem a enfatizar questões de cunho securitário ao endereçar as demandas geradas pela migração.

A Europa talvez seja o exemplo paradigmático da clivagem política produzida pelo fenômeno migratório. Os processos eleitorais europeus recentes foram marcados por tendência de ampliação do espaço político de partidos ultradireitistas, cujo discurso se baseia, em grande medida, na rejeição não somente a imigrantes, mas também a refugiados, cujo acolhimento é mandatário conforme o regime jurídico internacional. Tal conjuntura se deu, inclusive, em países com ampla tradição de acolhida, como Suécia e Alemanha.

Nos Estados Unidos, outro destino tradicional de migrantes de países em desenvolvimento, o advento do governo de Donald Trump também reacendeu os debates sobre os limites do poder soberano do Estado para regular suas fronteiras e o ingresso e a permanência de estrangeiros em seu território. A decisão já revogada da Casa Branca de separar pais e filhos migrantes quando cruzam irregularmente a fronteira é o exemplo mais recente.

Embora a destinação dos fluxos migratórios tenda a seguir critérios de concentração de riqueza, o aumento dos entraves à migração regular nos países receptores tradicionais, associado à proliferação de conjunturas de crise humanitária, impactaram os padrões migratórios globais. A América Latina não esteve isolada desse processo, conforme indicam os dados referentes ao número de imigrantes residentes na região, que aumentou de 6,6 milhões para 9,5 milhões entre 2000 e 2017. Além de ser destino de fluxos migratórios, a região também se caracteriza por ser área de origem e de trânsito de migrantes de origem continental e extracontinental.

O impacto da mudança de amplitude da questão migratória foi sentido nos diversos estratos das sociedades latino-americanas, gerando novas demandas sociais e econômicas e, conseqüentemente, obrigando os atores políticos a promoverem mudanças institucionais em resposta. Em sentido contrário à Europa e aos Estados Unidos, onde se observou a conformação de tendência à adoção de políticas mais restritivas à imigração, baseadas em critérios que atendem à segurança doméstica, no espaço latino-americano, os governos nacionais passaram a sinalizar, especialmente desde o início do novo milênio, movimentação em prol de medidas liberalizantes da imigração e de promoção dos direitos dos imigrantes. O desencadeamento de reformas nas legislações migratórias de diversos países da região parece ser a expressão máxima do processo de transição paradigmática em curso, cujo cerne é a ênfase conferida à dimensão humana da imigração.

A presente pesquisa se propôs justamente a analisar o processo de transição de modelos de gestão migratória na região, com base nos preceitos da Teoria da Difusão, adequada a explicar conjunturas de mudança institucional ao longo do tempo, nas quais o comportamento das unidades envolvidas é influenciado pelas ações das demais unidades e por fatores condicionantes comuns. Rogers (1983) conceitua a difusão como “o processo pelo qual uma inovação é comunicada por meio de determinados canais, ao longo do tempo, entre membros de um sistema social”. Como salientado na seção dedicada à revisão bibliográfica, a fim de que sejam aplicáveis os parâmetros da difusão, o vínculo mantido entre as unidades desse sistema social – no caso, a América Latina – deve ser de interdependência e não de coordenação.

Embora a Teoria da Difusão possa ser aplicada a uma infinidade de objetos de análise, aqui foi utilizado campo pouco explorado por essa corrente teórica, tal seja, a difusão de institucionalidades. Como institucionalidade, se considerou qualquer prática ou modelo de gestão da coisa pública. Para categorizar os modelos de gestão migratória, nosso objeto de estudo específico, elaboramos tipologia adaptada a partir de divisão desenvolvida por Lélío Mármora (2010).

O autor propôs classificação em três tipos básicos de modelos de governança migratória que resultariam da perspectiva dos Estados acerca da imigração e de seus impactos no território sob sua jurisdição: (1) o modelo securitário, que inclui a gestão da migração no rol de competências relacionadas à segurança nacional e parte da premissa de que o imigrante, salvo categorias determinadas, representariam um ônus para o Poder Público; (2) o modelo de benefícios compartilhados, que utiliza o critério de custo-benefício, particularmente econômico, para categorizar o imigrante como desejável ou útil ao país de destino; (3) e o

modelo humanitário ou de desenvolvimento humano para as migrações, que considera como central para a gestão dos fluxos migratórios sua dimensão humana, estando pautado pela premissa da igualdade de direitos entre nacionais e estrangeiros e pelo objetivo de integração do imigrante à sociedade receptora.

Conforme ressaltamos, a divisão proposta por Mármora não se verifica em sua forma pura na realidade. Os modelos propostos expressam apenas o tipo de abordagem principiológica predominante no tratamento conferido pelos Estados aos estrangeiros residentes em seu território. Os regimes legislativos e políticos de gestão da imigração são heterogêneos e submetidos à influência de mais de um paradigma. Considerando que a ocorrência dos modelos securitário e de benefícios compartilhados, via de regra, se verifica de maneira concomitante, para fins de avaliação do processo de transição dos paradigmas de gestão migratória na América Latina, esses dois modelos foram considerados como um só, sob a denominação de modelo securitário.

Uma das dificuldades encontradas para avaliar a ocorrência da adoção de inovação de elevado grau de abstração, como são as institucionalidades, foi a determinação de parâmetro que conferisse ao objeto a concretude necessária para a sua mensuração. A fim de tornar mensurável o processo de transição de modelos de gestão, a presente pesquisa utilizou como indicativo da adoção da inovação a ocorrência, ao longo do período analisado de 2004 a 2017, de nova lei migratória que contivesse disposições sobre direitos dos imigrantes, igualdade de tratamento em relação a nacionais e descriminalização da imigração. Em relação ao último requisito, foram consideradas como medidas direcionadas à descriminalização aquelas previsões de punição das redes de tráfico de migrantes e de pessoas e de quaisquer condutas abusivas ou exploratórias em relação ao imigrante, tendo em vista que expressam a intenção do Estado de reorientar seus esforços punitivos.

Embora a transição de paradigmas de gestão migratória na América Latina seja evidenciada por outras ações estatais, como nas leis que disciplinam o instituto do refúgio e nos planos de regularização migratória, a escolha de se utilizar como parâmetro as leis gerais migratórias expressa de maneira mais adequada o fenômeno que se pretendeu analisar. Isto porque são essas normas que disciplinam os principais aspectos relacionados à migração, referentes à entrada, saída, permanência e tratamento dos estrangeiros no território nacional.

Com base nessas definições e explicações preliminares, esta dissertação buscou responder a duas questões centrais. Primeiramente, como o processo de transição de paradigmas de gestão migratória no espaço latino-americano se enquadra nos parâmetros da Teoria da Difusão. Em segundo lugar, buscamos analisar a contribuição das Organizações

Internacionais e demais mecanismos de integração multilaterais para a difusão do paradigma humanitário na América Latina.

Quanto à primeira questão da pesquisa, utilizando os quatro elementos básicos da definição de Rogers (1983) – inovação, canais de comunicação da inovação, sistema social no qual ocorre a difusão e período de propagação –, constatamos que a onda inovadora analisada atende a todos os requisitos para ser caracterizada como difusão.

Em relação ao primeiro elemento – a inovação – a avaliação sobre a sua ocorrência se baseou na presença dos requisitos acima definidos como caracterizadores de nova orientação paradigmática, tais sejam: disposições sobre direitos dos imigrantes, igualdade de tratamento em relação a nacionais e descriminalização da imigração. Por meio de análise dos dispositivos das novas leis, verificamos que todas elas continham previsões nesse sentido, atendendo, portanto, ao critério estabelecido para enquadrá-las como inovadoras.

Quanto ao canal de comunicação e ao sistema social, as unidades de análise consideradas – os países latino-americanos – trocaram experiências e difundiram conhecimentos sobre o tema migratório nos foros de integração regionais e extra-regionais dos quais participam, questão amplamente debatida no capítulo referente ao papel das OIs e mecanismos de integração nesta onda de difusão. Restou configurado, portanto, um canal de comunicação extremamente eficaz para a disseminação do novo paradigma dentro do sistema social latino-americano e para a formação de entendimento uniforme sobre a maneira mais adequada de o Estado responder às demandas sociais geradas pela migração.

Por fim, conforme expresso graficamente na sessão correspondente, o período de propagação da inovação aqui analisada se iniciou em 2004, quando da promulgação da lei migratória argentina, e se estendeu até o ano final da análise, 2017. Ao longo deste período, doze unidades adotaram novas leis migratórias com os requisitos estipulados.

Quanto ao segundo problema proposto, relacionado ao papel das Organizações Internacionais e demais mecanismos de integração multilaterais na difusão do paradigma humanitário, com base na análise dos documentos de justificativa das novas leis e nas discussões que antecederam a sua aprovação, é possível afirmar que a interação entre decisores políticos promovida pelas instâncias internacionais, bem como a pressão decorrente dos documentos, vinculantes ou não, formulados no âmbito das OIs, contribuíram decisivamente para o estabelecimento de agenda de reforma migratória comum pelos governos da região.

De fato, a multiplicação de instâncias de integração regionais e extra-regionais que tratam de maneira sistemática e permanente da temática migratória expressa a centralidade que a questão adquiriu na América Latina. O redirecionamento do integracionismo latino-americano para discussões envolvendo a migração internacional foi determinante para a intensificação do diálogo e, como decorrência, para a convergência discursiva em torno da necessidade de se avançar no estabelecimento de marcos normativos e de políticas domésticas que enfatizassem o respeito aos direitos fundamentais dos estrangeiros.

Com o objetivo de melhor precisar como se deu a contribuição das OIs e dos mecanismos de integração para o processo de difusão, identificamos duas vias essenciais. Por um lado, a ampla disseminação e incorporação de leis migratórias orientadas predominantemente por paradigma humanitário foi influenciada pela conformação de regime jurídico internacional que alavancou a agenda de direitos dos migrantes e pressionou os Estados latino-americanos a se adequarem a esse novo padrão. Apontamos que as mudanças nas legislações migratórias nacionais foram estimuladas pela necessidade de adequação às normativas internacionais e demais documentos multilaterais.

Com base na análise da literatura sobre o tema e das justificativas disponíveis dos atos de promulgação e de regulamentação das novas leis migratórias, levantamos os principais documentos internacionais que serviram de diretriz para o processo de difusão ora tratado. Dentre os documentos de caráter vinculante para os Estados ratificantes, destacamos a “Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros de suas Famílias” e o “Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças”, ambos em vigor desde 2003. Esses acordos inovaram ao reconhecerem a situação de especial vulnerabilidade dos migrantes e as falhas nos mecanismos de proteção existentes nas legislações domésticas.

Ademais das normativas vinculantes, também é destacada a ação das instâncias internacionais de exortação à implementação de mudanças políticas por meio da elaboração de recomendações, estudos e declarações de intenções, todos documentos de caráter não obrigatório, mas que apontam diretrizes a serem seguidas. Esses documentos, emitidos pelas OIs ou acordados entre essas e os Estados, também balizaram o processo de transição de modelos de gestão migratória na região. Nesse sentido, assumiram destaque o relatório “Migração em um mundo interconectado: Novas Direções para Ação”, da Comissão Global sobre Migração Internacional, no âmbito da ONU; as resoluções da Cúpula das Américas de



2001, realizada em Quebec, Canadá; e, em âmbito sub-regional, a Declaração de Santiago sobre Princípios Migratórios, firmada na Reunião de Ministros do Interior do Mercosul e Estados associados em 2004, considerada marco para outras declarações sub-regionais posteriores.

Por outro lado, além da pressão decorrente do regime jurídico internacional, a contribuição das OIs para o fenômeno de difusão analisado também se deu por meio da criação de espaços para troca de ideias e formação de consensos entre os atores estatais envolvidos na temática migratória. Conforme indicado, é vasta a literatura que trata do papel das OIs como atores centrais no processo de produção de políticas públicas, em razão da interação estratégica que promovem entre agentes governamentais, comunidades epistêmicas e representantes de instâncias multilaterais.

No presente caso, as instâncias internacionais atuaram como verdadeiras mediadoras e promotoras de processo de intercâmbio de experiências e de construção de conhecimentos que culminaram com a onda de reformas legislativas referida. De maneira similar ao levantamento feito em relação aos documentos que geraram pressão por agenda reformista na região, também foram identificadas as principais OIs e mecanismos de integração que contribuíram para o processo de transição de paradigmas.

Em nível global, se destacam a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização Internacional para as Migrações (OIM) pelo seu ativismo na promoção da cooperação na área de gestão migratória e na elaboração de marcos normativos e políticas públicas mais favoráveis e protetivas aos imigrantes. Dentro dessas duas instituições, levantamos as principais iniciativas e instâncias responsáveis pela formulação de diretrizes sobre migração internacional, pelo aprimoramento das políticas migratórias regionais e pela promoção dos direitos dos migrantes.

No entanto, o ativismo das OIs e demais foros de integração não esteve restrito às grandes organizações de caráter multi-regionais. Regionalmente, a Organização dos Estados Americanos também teve papel fundamental no processo de transição de modelos de gestão migratória, por meio de iniciativas como o Programa Interamericano para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos dos Migrantes, cujo objetivo é justamente facilitar e acelerar o intercâmbio de melhores práticas e o desenvolvimento de políticas públicas e legislações eficazes, que aprimorem a gestão migratória com foco humanitário.

Sub-regionalmente, quatro instâncias se destacaram como espaços de mediação para desenvolvimento de novas estratégias para a área migratória que atendessem aos padrões internacionais de Direitos Humanos: a Conferência Sul-americana sobre Migrações, uma das

iniciativas mais ativas na promoção do intercâmbio e dos conhecimentos na área migratória; o Foro Especializado Migratório do Mercosul; o Foro Andino de Migrações da Comunidade Andina de Nações; e a Conferência Regional sobre Migração, estabelecida em 1996, primeiro foro sub-regional dedicado à migração internacional.

Em comum, todas essas iniciativas contam ou contaram com a cooperação técnica e o apoio de organizações multilaterais como a OEA e a OIM para a realização de estudos e encontros. Ademais, a manutenção de canais de diálogo entre esses foros, para além de suas conexões com as OIs dedicadas ao tema, demonstra a densidade da integração regional na área migratória, um exemplo paradigmático para a região.

Embora a transição de paradigmas de gestão migratória na região decorra de processo multicausal, conforme demonstramos nesta dissertação, o ativismo das OIs contribuiu para desnacionalizar a agenda migratória e para promover a conformação de legislação mais adequada à administração dos fluxos migratórios atuais. Além de fornecer diretrizes para as novas leis migratórias, o espaço de integração criado no âmbito dessas instâncias internacionais permitiu que os governos da região fossem influenciados pelo processo de tomada de decisão dos demais países, em típico padrão explicativo da Teoria da Difusão.

Como ressaltado anteriormente, esta pesquisa não pretendeu esgotar a identificação de todos os documentos, OIs e mecanismos de integração que possam ter influenciado a difusão do novo paradigma regional, mas apenas arrolar aqueles que foram centrais nesse processo. Outras iniciativas de integração não abordadas, embora não tenham tido influência direta e significativa no processo de transição aqui tratado, atestam a relevância do tema migratório na agenda regional. Como exemplo, pode se mencionar a Declaração de criação da União Sul-americana de Nações, de 2008, a qual colocou o tema migratório, particularmente a cooperação na matéria para a promoção dos direitos humanos dos migrantes e a harmonização das políticas domésticas, entre seus objetivos específicos prioritários.

Embora ampla, a agenda de pesquisa sobre migração internacional na América Latina ainda é pouco explorada pela literatura de Ciência Política brasileira. Por meio deste trabalho, buscamos contribuir para a construção de conhecimento inicial sobre as bases principiológicas que subsidiaram a formulação dos arcabouços normativos para a área migratória por parte dos decisores domésticos latino-americanos. Por entender que a configuração dos modelos de gestão está sujeita a processo permanente de mudança, já que se associa às oscilações dos espectros ideológicos predominantes na arena política interna,

restringimos nossa análise a um período temporal específico e não contemplamos análises referentes à reversão de políticas ou paradigmas migratórios.

Como proposta de pesquisa futura, planejamos desenvolver análise comparativa, mais detalhada e com número mais restrito de unidades, acerca da evolução e da extensão dos direitos concedidos aos imigrantes pelas legislações latino-americanas, bem como seu nível de efetivação por meio de normas infra-legais. Outra possibilidade de agenda que consideramos é a elaboração de mecanismo de avaliação do nível de reversão de modelos de gestão migratória conforme as alterações de espectro ideológico dos diferentes governos. Tal pesquisa permitiria, inclusive, gerar conclusões sobre o enquadramento da governança migratória como política de governo ou de Estado.

## 9. Referências Bibliográficas

ABERS, R. & KECK, M. **Practical Authority: agency and institutional change in Brazilian Water Politics - Anexo Metodológico**. Oxford University Press, 2014.

ACOSTA, D. & FREIER, L. **Discursos y políticas de inmigración em Sudamérica: ¿hacia un nuevo paradigma o la confirmación de una retórica sin contenido?**. REMHU, Brasília, Ano XXIII, nº 44, p. 171-189, jan.-jun. 2015.

ALIANZA DEL PACÍFICO. <https://alianzapacifico.net/>. Acesso em 10/09/2018.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Decreto Lei nº 3 de 22 de fevereiro de 2008, da República do Panamá**. <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6077.pdf?view=1>. Acesso em 15/04/2017.

\_\_\_\_\_. **Declaração de Santiago sobre Princípios Migratórios**. <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2013/9083.pdf?view=1>. Acesso em 05/09/2018.

ARENDT, H. **Origens do totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

ASA, P. & CERNADAS, P.C. **Migrantes, Derechos Sociales y Políticas Públicas en América Latina y el Caribe: la universalidad en juego**. In: Derechos sociales: justicia, política y economía en América Latina. Ed. Siglo del Hombre. Colombia: 2010, no prelo.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE EL SALVADOR: <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-de-migracion> - acesso em 15/04/2017

ASSEMBLEIA NACIONAL DO EQUADOR: <http://www.asambleanacional.gob.ec/es/leyes-aprobadas?leyes-aprobadas=All&title=movilidad+humana&fecha=> - acesso em 10/04/2017

ASSEMBLEIA NACIONAL DA NICARAGUA: <http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/fb812bd5a06244ba062568a30051ce81/5c50ce4ad5bcb20406257905006c3242?OpenDocument> – acesso em 13/04/2017

BAKER, A. & GREENE, K. **Latin American Election Results with Party Ideology Scores**. <http://spot.colorado.edu/~bakerab/data.html>. Acesso em 03/04/2018.

BARBOSA, A. C. M. A. **O processo decisório da agenda social nos governos Cardoso e Lula: Uma análise dos determinantes da política de transferência de renda**. Dissertação apresentada para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília. Brasília: Ipol/Unb, 2013.

BATES, R. H. et al. **Analytic Narratives**. Princeton: Princeton University Press, 1998.

BAUMGARTNER, F. & JONES, B. D. **Agenda and Instability in American Politics**. 2ª Ed. Chicago: University of Chicago Press, 2009.

BERRY, F. & BERRY, W. **State Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis**. *The American Political Science Review*, vol. 84, nº 2, p. 395-415, 1990.

\_\_\_\_\_. **Innovation and Diffusion Models in Policy Research**. In: *Theories of the Policy Process*. Ed: SABATIER, P.A. & Weible, C.M. Westview Press, 2007.

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=6483> – acesso em 13/04/2017

BORGES, A. **Desenvolvimento argumentativo teórico a partir de estudos de caso: o debate recente em torno da pesquisa histórico-comparativa**. *Revista BIB*, n. 63, 2007, p. 47-62.

CAMARA DE DIPUTADOS DE MEXICO: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lmigra.htm> - acesso em 13/04/2017

CAMARA DE SENADORES DA BOLIVIA: <http://senado.gob.bo/legislativa/proyectos-ley/ley-370> - acesso em 13/04/2017

CANCELLERÍA DE COLOMBIA. **IV Foro Andino sobre Migraciones**. <http://www.colombianosune.com/ivforoandino/que-es-el-foro-andino>. Acesso em 16.08.2018.

CANTOR, D.; FREIER, L.; & GAUCI, J.P. **A Liberal Tide: Towards A Paradigm Shift in Latin American Migration and Asylum Policy-Making? – Conference Report**. Senate House, School of Advanced Study, 2013.

\_\_\_\_\_. **A Liberal Tide: Immigration and Asylum Law and Policy in Latin America**. Institute of Latin American Studies, School of Advanced Study, University of London, 2015.

CARAMANI, D. **Introduction to comparative politics**. In: CARAMANI, D. *Comparative Politics*, 2ª Ed. Oxford University Press, 2011.

CASAS-CORTES, M.; COBARRUBIAS, S. & PICKLES, J. **Changing borders, rethinking sovereignty: towards a right to migrate**. REMHU, Brasília, Ano XXIII, n. 44, p. 47-60, jan.-jun. 2015.

CASTLES, S. **Why migration policies fail**. *Ethnic and Racial Studies*, vol. 27, nº 2, p. 205-227, 2004.

CERNADAS, P.C. **Luces y sombras en la legislación migratoria latinoamericana**. Nueva Sociedad nº 233, maio-jun., 2011.

CERNADAS, P; & FAVA, R. **Políticas migratórias y derechos humanos**. Buenos Aires: Universidad Nacional de Lanús, 2009.

CERRUTTI, M. **Intraregional Migration in South America: Trends and a Research Agenda**. *Annual Review of Sociology* 41, 2015.

\_\_\_\_\_. **Migración internacional en América Latina: tendencias y retos para la acción.** In: WONG, L.; ALVES, J.E.; VIGNOLI, J.R.; TURRA, C.M. (Orgs.). Cairo+20: perspectivas de la agenda de población y desarrollo sostenible después de 2014. Serie Investigaciones 15, Rio de Janeiro: Asociación Latinoamericana de Población, 2014.

CHETAİL, V. **The transnational movement of persons under general international law - Mapping the customary law foundations of international migration law.** In: CHETAİL, V. & BAULOZ, C. Research Handbook on International Law and Migration, p. 1-72. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2014.

COÊLHO, D. B. **A agenda social nos governos FHC e Lula: Competição Política e Difusão do Modelo de Renda Mínima.** In: Federalismo e Políticas Públicas no Brasil. Org.: HOCHMAN, G. & FARIA, C. A. P. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

COÊLHO, D. B.; CAVALCANTE, P. L. C.; TURGEON, M. **Mecanismos de difusão de Políticas Sociais no Brasil: uma análise do Programa Saúde da Família.** Revista de Sociologia e Política, vol. 24, nº 58, jun-2016.

COLLIER, D. & COLLIER, R. **Framework: Critical Junctures and Historical Legacies.** In: Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America, 2ªed., p.27-39. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2002.

COMBLIN, J. **A Ideologia da Segurança Nacional – O Poder Militar na América Latina.** 2ª Ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1978.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: <http://www.cepal.org/es/estados-miembros>. Acesso em 15/04/2017

CONFERÊNCIA REGIONAL SOBRE MIGRAÇÃO. <http://www.crmsv.org/es>. Acesso em 18/09/2018.

CONFERÊNCIA SUL-AMERICANA SOBRE MIGRAÇÕES. [http://www.migraciones.gov.ar/foro\\_migratorio/](http://www.migraciones.gov.ar/foro_migratorio/). Acesso em 10/09/2018.

CORNELIUS, W.; MARTIN, P.; & HOLLIFIELD, J. **Controlling immigration.** Stanford, CA: Stanford University Press, 1994.

CRÉPEAU, F.; NAKACHE, D; & ATAK, I. **International Migration: Security Concerns and Human Rights Standards.** Transcult Psychiatry, nº 44, p. 311-337, 2007.

CUBA LEGAL INFO - <http://cubalegalinfo.com/decreto-ley-no-302-modificativo-de-la-ley-no-1312-%E2%80%9Cley-de-migraci%C3%B3n%E2%80%9D>. Acesso em 14/04/2017.

CULPI, L. **Mercosul e Políticas Migratórias: Processo de Transferência de Políticas Públicas Migratórias pelas instituições do Mercosul ao Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai (1991-2016).** Universidade Federal do Paraná, 2017.

DIARIO OFICIAL EL PERUANO:  
<http://www.elperuano.com.pe/NormasElperuano/2015/09/26/1292707-6.html>. Acesso em 13/04/2017.

DIRECCIÓN NACIONAL DE ADUANAS DE PARAGUAY -  
[http://www.aduana.gov.py/uploads/archivos/LEY%20N\\_%20978%20Migraciones.pdf](http://www.aduana.gov.py/uploads/archivos/LEY%20N_%20978%20Migraciones.pdf).  
Acesso em 15/04/2017.

DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES:  
[http://www.migraciones.gov.ar/pdf\\_varios/campana\\_grafica/pdf/Libro\\_Ley\\_25.871.pdf](http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/campana_grafica/pdf/Libro_Ley_25.871.pdf).  
Acesso em 10/04/2017

DIVISÃO DE POPULAÇÃO DO DEPARTAMENTO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS:  
<http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/wallchart/index.shtml>. Acesso em 14/04/2017.

DOLOWITZ, D. & MARSH, D. **Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making**. In: Governance: An International Journal of Policy and Administration, Vol. 13, nº 1, p. 5-24, 2000.

DOWNS, A. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: Edusp, 1999.

DURKHEIM, E. **As regras do método sociológico**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1978. Apud: PERISSINOTTO, R. **Comparação, história e interpretação – Por uma Ciência Política histórico-interpretativa**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 28, p. 151-240, out. 2013.

DYE, T. R. **Understanding Public Policy**. New Jersey: Pearson Education, 2013.

ELKINS, Z. & SIMMONS, B. **On waves, clusters, and diffusion: a conceptual framework**. Annals of the American Academy of Political and Social Science, 598, p. 33-51, 2005.

ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIME (UNODC):  
<https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/sobre-unodc/index.html>. Acesso em 20/06/2017

ESCRITÓRIO DO ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA DIREITOS HUMANOS. **Quadro Interativo – Status da ratificação de tratados de Direitos Humanos**.  
<http://indicators.ohchr.org/>. Acesso em 10/08/2018.

\_\_\_\_\_. **Comitê sobre Trabalhadores Migrantes**.  
<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CMW/Pages/CMWIntro.aspx>. Acesso em 12/08/2018.

ESPACIO SIN FRONTERAS - CENTRO DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DO IMIGRANTE (CDHIC). **Políticas migratorias e integración en América del Sur**. São Paulo: 2013.

FORO ESPECIALIZADO MIGRATORIO DO MERCOSUL.  
[http://www.migraciones.gov.ar/foro\\_migratorio/](http://www.migraciones.gov.ar/foro_migratorio/). Acesso em 10/09/2018.

GILARDI, F. **Transnational diffusion: Norms, Ideas and Policies.** In: **Handbook of International Relations.** Ed.: CARLSNAES, W; RISSE, T.; & SIMMONS, B. Thousand Oaks, SAGE Publications, p. 453–477, 2012.

GONZALEZ, R. **O método comparativo e a Ciência Política.** Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas, vol. 2, nº 1, jan-jun. 2008.

GUIRAUDON, V & LAHAV, G. **A reappraisal of the state sovereignty debate – The case of migration control.** Comparative Political Studies, vol. 33, nº 2, p. 163-195, 2000.

GLOBAL FORUM ON MIGRATION AND DEVELOPMENT. <https://gfmf.org/>. Acesso em 05/09/2018.

GLOSARIO SOBRE MIGRACIÓN. **Derecho Internacional sobre Migración,** nº 7. Ginebra: OIM, 2006.

HAAS, P. **Introduction: epistemic communities and international policy coordination.** International Organizations, Cambridge, v. 46, n. 1, p. 1-35, 1992.

INTERAMERICAN DEVELOPMENT BANK. **The database of political institutions 2017.** <https://publications.iadb.org/handle/11319/8806?locale-attribute=en>. Acesso em 02/04/2018.

JOPPKE, C. **Immigration challenges the nation-state.** In: JOPPKE, C. The challenge to the nation-state: Immigration and citizenship in Europe and North America. Oxford, UK: Oxford University Press, 1998.

KEMAN, H. **Comparative Research methods.** In: CARAMANI, D. Comparative Politics, 2ª Ed. Oxford University Press, 2011.

KING, G.; KEOHANE, R.; & VERBA, S. **Designing Social Inquiry.** Princeton University Press. New Jersey: 1994.

LEGOMSKY, S. **The removal of irregular migrants in Europe and America.** Legal Studies Research Paper Series, nº 11-10-03. Washington University in St. Louis: 2011.

LEVY-FAUR, D. **The global diffusion of regulatory capitalism.** The Annals of the American Academy of Political and Social Science 598, 12, 2005.

LIJPHART, A. **Comparative politics and the comparative method.** American Political Science Review, vol. 65, p. 6682-6693, 1971.

MAHONEY, J & RUESCHEMEYER, D. **Comparative Historical Analysis in the Social Sciences.** Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

MÁRMORA, L. **Modelos de gobernabilidad migratoria - La perspectiva política en América del Sur.** REMHU, Brasília, Ano XVIII, nº 35, p. 71-92, jul.-dez. 2010.

MARSH, D & SHARMAN, J.C. **Policy Diffusion and Policy Transfer.** In: EVANS, M. New Direction in the Study of Policy Transfer. New York: Routledge, 2010.



MIX, M. **La dictadura militar en Chile y América Latina**. In: WASSERMANN, C. & GUAZZELLI, C. (org.). *Dictaduras Militares na América Latina*. Porto Alegre: EDUFRGS, 2004.

MULLINS, W.A. On the concept of ideology and political science. *American Political Review*, vol. 66(2), p. 498-510, 1972.

NEJAMKIS, L. **Políticas migratorias y prácticas transnacionales de los migrantes - Un estudio del Estado argentino**. REMHU, Brasília, Ano XVIII, nº 35, p. 171-188, jul.-dez. 2010.

NICOLAO, J. **Las migraciones en la agenda del Mercosur - El rol de Argentina en el Foro Especializado Migratorio**. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº29, 2015.

NORRIS, P. **Global Governance & Cosmopolitan Citizens**. In: NYE, J. & KAMARCK, E. *Globalization and Governance*. Draft, 2000.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Global Migration Group**. <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/partners/gmg.shtml>. Acesso em 10/08/2018.

\_\_\_\_\_. **Human Rights – Office of the High Commissioner – Committee on Migrant Workers**. <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CMW/Pages/CMWIntro.aspx>. Acesso em 05/09/2018.

\_\_\_\_\_. **Treaty Collection**. [https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=ind&mtdsg\\_no=xviii-12-a&chapter=18&lang=en](https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=ind&mtdsg_no=xviii-12-a&chapter=18&lang=en). Acesso em 10/09/2018.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Lei Migratória da República Dominicana**. [https://www.oas.org/dil/Migrants/Republica%20Dominicana/1.Ley%20sobre%20migraci%C3%B3n%20N%C2%B0%20285%20del%2015%20de%20agosto%20de%202004%20\(reemplaza%20la%20Ley%2095%20de%201939\).pdf](https://www.oas.org/dil/Migrants/Republica%20Dominicana/1.Ley%20sobre%20migraci%C3%B3n%20N%C2%B0%20285%20del%2015%20de%20agosto%20de%202004%20(reemplaza%20la%20Ley%2095%20de%201939).pdf). Acesso em 15/04/2017.

\_\_\_\_\_. **Lei Migratória da Venezuela**. <https://www.oas.org/dil/Migrants/Venezuela/Ley%20N%C2%B0%2037.944%20de%20migraci%C3%B3n%20y%20extranjer%C3%ADa%20del%201%20de%20julio%20de%202004.pdf>. Acesso em 10/04/2017.

\_\_\_\_\_. **Lei Migratória da Guatemala**. <https://www.oas.org/dil/Migrants/Guatemala/Decreto%20N%C2%B0%2095-98%20-Ley%20de%20Migraci%C3%B3n%20de%20Guatemala.pdf>. Acesso em 15/04/2017.

\_\_\_\_\_. **Seguimento e Implementação: Mandatos**. [http://www.summit-americas.org/sisca/mig\\_sp.html](http://www.summit-americas.org/sisca/mig_sp.html). Acesso em 20/09/2018.

\_\_\_\_\_. **Relatoria sobre os Direitos do Migrantes**. <http://www.oas.org/es/cidh/migrantes/default.asp>. Acesso em 20/09/2018.

\_\_\_\_\_. **Comissão de Assuntos Migratórios.**  
[http://www.oas.org/es/cidi/cidi\\_CAM.asp](http://www.oas.org/es/cidi/cidi_CAM.asp). Acesso em 20/09/2018.

\_\_\_\_\_. **Departamento de Direito Internacional – Migrantes.**  
[http://www.oas.org/dil/esp/trabajadores\\_migratorios\\_programa\\_interamericano.htm](http://www.oas.org/dil/esp/trabajadores_migratorios_programa_interamericano.htm). Acesso em 20/09/2018

\_\_\_\_\_. **Departamento de Inclusão Social – Migração e Desenvolvimento.**  
<http://www.oas.org/es/sedi/dis/poblaciones-vulnerables/migracion.asp>. Acesso em 20/09/2018.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). **História.**  
<https://www.iom.int/iom-history>. Acesso em 30/08/2018.

\_\_\_\_\_. **Migração em um mundo interconectado: Novas Direções para Ação.**  
Comissão Global sobre Migração Internacional (Global Commission on International Migration).  
[http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy\\_and\\_research/gcim/GCIM\\_Report\\_Complete.pdf](http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/gcim/GCIM_Report_Complete.pdf). Acesso em 19/08/2018.

OSORIO, C. **The role of International Organizations in a Policy Diffusion Process: Preliminary Discussion about Conditional Cash Transfers programs in Latin America.** Paper for the XXII World Congress of Political Science, Madrid, July 8-12, 2012.

PERISSINOTTO, R. **Comparação, história e interpretação – Por uma Ciência Política histórico-interpretativa.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 28, p. 151-240, out. 2013.

PETERS, G. **Comparative Politics: Theory and Method.** New York: NYU Press, 1998.

PIERSON, P. **Increasing returns, path dependence, and the study of politics.** The American Political Science Review, vol. 94, nº 2, p. 251-267, jun. 2000.

PIERSON, Paul. **Public Policies as Institutions.** In: Rethinking Political Institutions – The Art of the State. Ed: SHAPIRO, Ian; SKOWRONEK, Stephen & GALVIN, Daniel. New York: New York University Press, 2006.

PODER LEGISLATIVO DE URUGUAY:  
<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp7050916.htm>. Acesso em 15/04/2017.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA DO BRASIL:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815.htm). Acesso em 15/04/2017.

PRZEWORSKI, A. & TEUNE, H. **The Logic of Comparative Social Inquiry.** New York: John Wiley & Sons Inc, 1970.

REFWORLD. **Lei Migratória da Costa Rica.**  
<http://www.refworld.org/docid/4b0273cb2.html>. Acesso em 13/04/2017.

\_\_\_\_\_. **Lei Migratória de Honduras.**  
<http://www.refworld.org/docid/409a2c1a4.html>. Acesso em 10/04/2017.

ROGERS, Everett. **Diffusion of Innovations**. 3ª Ed. New York: Free Press, 1983.

SARTORI, G. **Comparación y método comparativo**. In: SARTORI, G. & MORLINO, L. *La comparación en las Ciencias Sociales*, p. 29-49. Madri: Alianza Editorial, 1994.

SASSEN, S. **Losing control? Sovereignty in an Age of Globalization**. New York: Columbia University Press, 1996.

SECRETARIA GERAL DO SENADO DA COLOMBIA. **Lei Migratória da Colômbia**.  
[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1465\\_2011.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1465_2011.html). Acesso em 15/04/2017.

SHIPAN, C. R. & VOLDEN, C. **Bottom-up Federalism: The Diffusion of Antismoking Policies from U.S. Cities to States**. *American Journal of Political Science*, Vol. 50, Nº. 4, pp. 825-843, 2006.

STONE, D. **Transfer agents and global networks in the 'transnationalization' of policy**. *Journal of European Public Policy*, vol. 11, pp. 545-566, 2004.

STUMPF, J. **The Crimmigration Crisis: Immigrants, Crime, and Sovereign Power**. *American University Law Review* 56, no. 2, pp. 367-419, dez. 2006.

SUGIYAMA, N. B. **Theories of Policy Diffusion – Social Sector Reform in Brazil**. Sage Publications. *Comparative Political Studies*, 2007.

\_\_\_\_\_. **The diffusion of Conditional Cash Transfer programs in the Americas**. Special Issue Article, *Global Social Policy*, 11 (2-3), p. 250-278, 2011.

THOMSON, J. & KRASNER, S. **Global transactions and the consolidation of sovereignty**. In: CZEMPIEL, E.O. & ROSENAU, J. *Global changes and theoretical challenges*. Lexington, MA: Lexington Books, 1989.

TRUE, J. L.; BAUMGARTER, F. R.; & JONES, B. D. **Punctuated equilibrium theory: explaining stability and change in Public Policymaking**. In: SABATIER, P. *Theories of the Policy Process*. Cambridge: Westview Press, 2007.

WALKER, J. **The diffusion of innovations among American States**. *American Political Science Review* 63: 880-899, 1969.

WEYLAND, K. **Theories of Policy Diffusion: Lessons from Latin American Pension Reform**. *World Politics* n. 57 (2), p. 262-295, 2005.

\_\_\_\_\_. **Bounded Rationality and Policy Diffusion: social sector reform in Latin America**. Princeton: Princeton University Press, 2007.

WIMMER, A. & SCHILLER, N. **Methodological nationalism and beyond: nation-state building, migration and the social sciences.** Global Networks nº 2, 4, p. 301-334, 2002.

WORLD BANK. **Gini Index.** In: <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI>. Acesso em 10/05/2018.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Country Profiles.** In: <http://hdr.undp.org/en/countries>. Acesso em 10/05/2018.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO BRASIL. **Declaração do Milênio.**  
<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/ods/declaracao-do-milenio.html>.  
Acesso em 05/09/2018.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Relatórios de Desenvolvimento Humano Globais.** In: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/HDR2016\\_SP\\_Overview\\_Web.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/HDR2016_SP_Overview_Web.pdf). Acesso em 10/05/2018.